

Provincia Autonoma di Trento
Servizio Europa, Ufficio Fondo Sociale Europeo



**VALUTAZIONE DELL'ESECUZIONE DEL PROGRAMMA OPERATIVO
DEL FONDO SOCIALE EUROPEO A TITOLARITA'
DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**

(ai sensi del Piano Unitario di Valutazione dei Programmi FSE e FESR 2014-2020 approvato dal Comitato di Sorveglianza Unitario in data 25/11/2015)

a cura di:

Alberto Vergani

SOMMARIO

| | |
|--|----|
| Premessa | 1 |
| 1. La strategia del PO e la sua validità rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti | 4 |
| 1.1 La attualità analisi di contesto del PO | 4 |
| 1.2 La pertinenza degli obiettivi del PO in relazione agli eventuali mutamenti del contesto provinciale | 10 |
| 1.3 La raggiungibilità degli obiettivi del PO | 13 |
| 2. L'avanzamento procedurale, fisico e finanziario della attuazione del PO | 16 |
| 2.1 L'attuazione finanziaria del Programma..... | 16 |
| 2.2 Il livello di realizzazione (fisica) delle operazioni | 20 |
| 2.3 Il grado di avanzamento e di raggiungimento dei target degli indicatori di output e di risultato..... | 23 |
| 2.4 Le eventuali criticità nell'avanzamento procedurale, fisico e finanziario del PO | 27 |
| 3. I processi ed i meccanismi di realizzazione del PO | 29 |
| 3.1 Il sistema di governance del PO ed il suo contributo alla attuazione efficace ed efficiente del PO | 29 |
| 3.2 Il grado di coinvolgimento degli attori del partenariato istituzionale e sociale provinciale | 31 |
| 3.3 Le eventuali inefficienze e ritardi nella attuazione del Programma e le relative cause..... | 33 |
| 3.4 La adeguatezza del sistema di monitoraggio in termini di completezza dei dati raccolti anche a fini di sorveglianza e quantificazione degli indicatori del PO..... | 33 |
| 3.5 Le criticità (eventuali) nei processi e meccanismi di attuazione del PO | 34 |
| 4. I risultati ottenuti dal Programma rispetto agli obiettivi di Europa 2020 e "ad altri obiettivi europei e nazionali" | 36 |
| 4.1 La relazione tra realizzazioni e risultati del PO e gli obiettivi di Europa 2020 | 36 |
| 4.2 Il contributo del PO ai risultati attesi dall'Accordo di Partenariato..... | 37 |
| 4.3 L'integrazione del PO FSE con il PO FESR ed il PSR | 38 |
| 4.4 Il contributo del PO alla "strategia nazionale per le aree interne" | 38 |
| 4.5 Il contributo del PO ai programmi di cooperazione territoriale europea | 40 |
| 4.6 Il contributo del PO al potenziamento della cooperazione con altre Regioni e ai partenariati internazionali | 41 |

| | |
|--|-----------|
| 4.7 La assunzione da parte degli interventi attuati dei principi orizzontali di non discriminazione, pari opportunità, sviluppo sostenibile ambientale, sviluppo sostenibile sociale | 42 |
| 5. L'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione delle <i>policy</i> degli Assi del PO | 44 |
| 5.1 Asse 1 | 44 |
| 5.1.1 I problemi di attuazione e le relative misure a contrasto..... | 44 |
| 5.1.2 L'incidenza delle procedure (attuative) implementate rispetto ai risultati conseguiti . | 46 |
| 5.1.3 Gli apprendimenti di ambito gestionale e organizzativo (buone pratiche) ricavabili dalla implementazione dell'Asse e "trasferibili" in altre aree di intervento del PO | 47 |
| 5.1.4 La percezione di sostenibilità dei risultati conseguiti degli interventi attuati (conclusi) | 47 |
| 5.2 Asse 2..... | 47 |
| 5.2.1 I problemi di attuazione e le relative misure a contrasto..... | 47 |
| 5.2.2 L'incidenza delle procedure (attuative) implementate rispetto ai risultati conseguiti . | 50 |
| 5.2.3 Gli apprendimenti di ambito gestionale e organizzativo (buone pratiche) ricavabili dalla implementazione dell'Asse e "trasferibili" in altre aree di intervento del PO | 50 |
| 5.2.4 La percezione di sostenibilità dei risultati conseguiti degli interventi attuati (conclusi) | 50 |
| 5.3 Asse 3..... | 50 |
| 5.3.1 I problemi di attuazione e le relative misure a contrasto..... | 50 |
| 5.3.2 L'incidenza delle procedure (attuative) implementate rispetto ai risultati conseguiti . | 52 |
| 5.3.3 Gli apprendimenti di ambito gestionale e organizzativo (buone pratiche) ricavabili dalla implementazione dell'Asse e "trasferibili" in altre aree di intervento del PO | 52 |
| 5.3.4 La percezione di sostenibilità dei risultati conseguiti degli interventi attuati (conclusi) | 52 |
| 5.4 Asse 4..... | 53 |
| 5.4.1 I problemi di attuazione e le relative misure a contrasto..... | 53 |
| 5.4.2 L'incidenza delle procedure (attuative) implementate rispetto ai risultati conseguiti . | 54 |
| 5.4.3 Gli apprendimenti di ambito gestionale e organizzativo (buone pratiche) ricavabili dalla implementazione dell'Asse e "trasferibili" in altre aree di intervento del PO | 54 |
| 5.4.4 La percezione di sostenibilità dei risultati conseguiti degli interventi attuati (conclusi) | 54 |
| 6. Conclusioni e (qualche) raccomandazione | 55 |

Premessa

Questo documento di valutazione della esecuzione del Programma Operativo (da ora in avanti anche: PO) del Fondo Sociale Europeo (FSE) a titolarità della Provincia Autonoma di Trento¹ (PAT) è elaborato ai sensi del *Piano Unitario di Valutazione dei Programmi Operativi FSE e FESR 2014-2020* nella versione approvata dal Comitato di Sorveglianza Unitario con procedura di consultazione scritta avviata in data 25/11/2015.

Nello specifico, il documento è l'esito della valutazione descritta nel Piano Unitario come "valutazione della esecuzione del PO FSE nel suo complesso e dei singoli assi prioritari" (p. 23 del Piano Unitario), la prima che il Piano prevede venga realizzata con riferimento al Programma FSE entro la fine del 2017. In particolare, è il Piano stesso che – in una apposita scheda - ne identifica le focalizzazioni di dettaglio ("ambiti di valutazione") le quali delineano la struttura e definiscono i contenuti di questo stesso *report*.

Questi "ambiti di valutazione", da considerare per il periodo intercorrente tra l'avvio della attuazione del Programma (2015) e la data attuale, sono i seguenti:

- (con riferimento al PO FSE nel suo complesso) la strategia del PO e la sua validità rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti;
- (con riferimento al PO FSE nel suo complesso) l'avanzamento procedurale, fisico e finanziario della attuazione del PO;
- (con riferimento al PO nel suo complesso) i processi ed i meccanismi di realizzazione del PO;
- (con riferimento al PO nel suo complesso) i risultati ottenuti (dal PO) rispetto agli obiettivi di Europa 2020 e "ad altri obiettivi europei e nazionali";
- (con riferimento a ciascuno degli Assi 1, 2, 3 e 4 del PO) l'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione delle *policy* del singolo Asse.

Se, come anticipato, gli "ambiti" elencati qui sopra (vere e proprie "dimensioni valutative") definiscono la macro-struttura del presente documento, le "domande di valutazione" individuate nel Piano Unitario per ciascun ambito (per il cui dettaglio si rimanda, per brevità, alla scheda di presentazione della valutazione) rappresentano la micro-struttura delle diverse parti che compongono il documento.

La scheda contenuta nel Piano Unitario identifica anche le "tipologie"² di valutazione *collegate* agli "ambiti" sopra elencati ovvero:

- la "valutazione di implementazione", per quanto riguarda la strategia del PO e la sua validità; l'avanzamento fisico, procedurale e finanziario; i processi ed i meccanismi di realizzazione;

¹ Il Programma è stato approvato dalla CE con decisione C (2014) 9884 del 17/12/2014.

² Così le definisce il Piano e pertanto questo è il termine che sarà usato anche qui.

l'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi nella implementazione dei singoli Assi del Programma;

- la "valutazione di impatto [secondo] un approccio *basato sulla teoria*", per quanto attiene invece ai risultati ottenuti (dal PO) rispetto agli obiettivi di Europa 2020 e "ad altri obiettivi europei e nazionali".

Di ciascuna di queste due tipologie di valutazione il Piano, nel capitolo dedicato all'"Approccio metodologico" (cap. 5), indica anche i tratti caratterizzanti ovvero:

- "la valutazione di implementazione [è] focalizzata sull'efficacia e l'efficienza delle azioni realizzate nonché sull'analisi dei processi e dei meccanismi attuativi, con l'approfondimento dei punti di forza e di debolezza dell'assetto organizzativo per la governance della programmazione e delle singole procedure attuative messe in campo. [E'] una dimensione di analisi che si confronta e si alimenta anche con la azione di monitoraggio quali-quantitativo condotta dalla Provincia rispetto agli obiettivi di performance amministrativa così come hanno trovato espressione nel *Piano di Rafforzamento Amministrativo della PAT*";
- la valutazione di impatto *basata sulla teoria* – definita come una delle due "categorie della valutazione di impatto" (insieme a quella *controfattuale*) – è "finalizzata a fare emergere e misurare le relazioni di causa/effetto prodotte dalle operazioni attuate, rispondendo alle domande *come* e *perché* funziona un intervento. Questo approccio produce una stima qualitativa degli impatti e si basa su strategie quali la tracciabilità del processo, l'analisi di contributi³ e i metodi di eliminazione generale, comprendendo attività quali l'esame della letteratura, l'analisi di documentazione, le interviste, i *focus-group* e i casi di studio"⁴.

Queste due tipologie di valutazione hanno trovato attuazione, ai fini della produzione del presente documento, secondo le seguenti modalità:

- la valutazione di implementazione è stata realizzata attraverso: la analisi *desk* del Programma FSE (nella versione approvata dalla CE), delle due relazioni di attuazione riguardanti rispettivamente le annualità 2014/2015 e 2016, dei dati di attuazione fisica e finanziaria del Programma forniti dal Servizio Europa; la analisi delle Delibere e degli atti amministrativi funzionali alla implementazione del Programma; la analisi del documento di valutazione ex-ante del PO (Censis-Consel 2014); la ricostruzione ed analisi dei dati e dei principali indicatori di contesto del Programma (con aggiornamento alla data più recente possibile) per come ricavabili da fonti accessibili prevalentemente in rete quali Ispat, Istat, Agenzia del Lavoro di Trento, IPRASE TN e gli altri soggetti richiamati nelle note di cui alla successiva Sezione 1; la

³ Probabilmente "di contribuzione" (la nota è di chi scrive) nel senso della *Contribution Analysis* di Mayne (1999 e 2011).

⁴ Sul tema si veda anche Stern E., *La valutazione di impatto*, Angeli-AIV, 2016 (collana Strumenti) il quale colloca la VDI basata sulla teoria nell'ambito degli schemi (di VDI) a causalità generativa ("dipende dalla identificazione dei meccanismi che spiegano gli effetti: l'inferenza si basa sugli approcci alla VDI *basati sulla teoria e realisti*").

- realizzazione di 7 interviste individuali semistrutturate a referenti della ADG e delle Strutture Provinciali Competenti (SPC) coinvolte nella attuazione del Programma⁵;
- la *valutazione di impatto basata sulla teoria*, utilizzata - come già anticipato – per la sola valutazione “dei risultati ottenuti rispetto agli Obiettivi di EU2020 e ad altri obiettivi europei e nazionali”, è stata realizzata con il supporto dell’impianto della *Contribution Analysis*⁶ declinato in una versione semplificata alla luce dei vincoli di tempo e di risorse disponibili. Essa si è pertanto basata: a) ai fini della ricostruzione preliminare della *teoria del cambiamento* sottostante la relazione tra il Programma e gli obiettivi di cui alle domande di valutazione relative all’ambito di pertinenza⁷, sulla analisi *desk* dei principali documenti di programmazione ed attuazione del PO; b) ai fini invece della ricostruzione del “contributo” del Programma ai diversi obiettivi di riferimento, sulle evidenze emergenti su questo specifico tema dalle interviste individuali semistrutturate già citate rispetto alla valutazione di implementazione con particolare priorità a quelle che hanno coinvolto la ADG e gli interlocutori/ici appartenenti alle SPC che, nel periodo 2015-2017, hanno attuato il PO nella misura più consistente.

Nella cornice di questo inquadramento preliminare si presentano ora qui di seguito, secondo la struttura già anticipata in precedenza, i risultati della attività di valutazione condotta.

⁵ Sono stati nello specifico intervistati (tra fine novembre e inizio dicembre): Pancheri (ADG), Strumendo (Dipartimento della Conoscenza, Ufficio Programmazione e Gestione Secondaria e FP), Ghirotti (Agenzia del Lavoro, Ufficio Formazione e Sviluppo dell’Occupazione), Magnago (Agenzia del Lavoro, Ufficio Inserimento Lavorativo Soggetti Svantaggiati), Olivo (Dipartimento Salute e Solidarietà Sociale, Servizio Politiche Sociali), Galetti (Dipartimento Sviluppo Economico e Lavoro, Ufficio Risorse UE e Sviluppo del Lavoro), Malfer (Agenzia Provinciale Famiglia, natalità e Politiche Giovanili). A tutti loro va il mio personale ringraziamento per la disponibilità e la collaborazione fornite.

⁶ Ad esempio: Mayne J. (2011), *Contribution Analysis: Addressing Cause and Effect*, New Brunswick, NJ, Translation Publishers.

⁷ E’ l’ambito D della scheda di cui al Piano Unitario di Valutazione, p. 23.

1. La strategia del PO e la sua validità rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti

1.1 La attualità analisi di contesto del PO

Nel Programma l'analisi di contesto a livello provinciale (presentata nel paragrafo intitolato "Condizioni e identificazione dei bisogni", p. 2 e segg.) fa riferimento ad indicatori aggiornati, in generale, al 2013: il suo aggiornamento, al fine di valutarne la sua persistente (o meno) attualità, fa riferimento ai medesimi indicatori aggiornati agli anni successivi fino al valore più recente disponibile (che è per quasi tutti gli indicatori il 2016: la fonte dei dati è ISPAT salvo quando indicato diversamente)⁸. Qui di seguito sono presentati, in quattro tabelle successive, gli aggiornamenti degli indicatori di contesto del Programma distintamente per le aree lavoro, inclusione sociale, capitale umano e innovazione: nell'ultima colonna di ogni tabella viene proposta, per ciascuno degli indicatori considerati, una sintesi della dinamica dell'indicatore nel periodo intercorrente tra il 2013 e l'ultima annualità disponibile.

La prima tabella riguarda il mercato del lavoro e l'occupazione in provincia di Trento.

Tab.1. Indicatori del PO relativi al lavoro (provincia di Trento)

| | 2013 (nel PO) | 2014 | 2015 | 2016 | Andamento 2013-ultimo anno disp. |
|---|-----------------------------|-------|-------|----------------------------------|--|
| Tasso di disoccupazione | 6,6% | 6,9% | 6,8% | 6,8% | Stabile |
| Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) | 23,2% | 27,3% | 23,4% | 24,2% | Stabile |
| NEET (nella popolazione 15-29 anni) | 18% ⁹ | 16,7% | 15,9% | 15,9% | Calo |
| Tasso di disoccupazione soggetti senza titolo di studio + con secondaria di primo grado | 7,3% + 8 = 15,3% | ND | 16,1% | 16,8% | Aumento |
| Tasso di disoccupazione di lunga durata | 32,9% | 33,6% | 35,3% | 37,4% | Aumento |
| Tasso di occupazione per fasce di età | No dati ma solo richiami | ND | ND | 48%, 83%, 66,2% ¹⁰ | Aumento solo per over-50 |
| Percentuale di occupati/e a tempo determinato | 17,3% | 17,5% | 16,8% | 17,0% | Stabile |
| Percentuale di occupati/e a tempo parziale | 20% | 21,5% | 22% | 22,4% | Aumento |

⁸ Si assumono in generale gli indicatori inclusi nella analisi di contesto del Programma senza entrare (salvo qualche aggiunta) nel merito del fatto se siano completi, pertinenti ed adeguati (questo in ragione della loro validazione in sede di valutazione ex-ante del Programma: cfr. Censis e CONSEL, 11/2014).

⁹ Ma 15,2% secondo Ispat.

¹⁰ Rispettivamente per: 15-34 anni, 35-49 anni, più di 50 anni. Per il periodo 2008-2016 l'andamento per le tre fasce di età è il seguente: -13,3% per 15-34; -1,7% per 35-49; + 16,5% per over-50.

| | | | | | |
|--|--|----------------------|----------------------|-----------|----------------------|
| Numero delle assunzioni ¹¹ | 125.855 | 123.634 | 130.720 | 133.800 | Aumento |
| Variazione percentuale del numero di soggetti iscritti ai CPI ¹² | +12,9% (2013 su 2012) | -1,4% (2014 su 2013) | -5,1% (2015 su 2014) | ND | Calo |
| Ore di Cassa Integrazione autorizzate | 6.053.000 (2012) ¹³ 5.346.000 (2013) | 5.161.970 | 5.325.448 | 2.788.964 | Calo |
| Retribuzione media di una lavoratrice dipendente (in % di quella di un lavoratore) | 68% (2012) | ND | 88% ¹⁴ | ND | (Differenza in) calo |
| Percentuale di lavoratori/ici autonomi sul totale occupati/e | 21% (2012) | ND | 19,5% | 19,8% | Calo |

Aggiungiamo a quelli della tavola altri indicatori non inclusi nella analisi di contesto del Programma ma che è opportuno richiamare in questa sede (sono tutti indicatori con una dinamica, positiva, di leggero aumento nel periodo):

- Tasso di occupazione (popolazione 15-64 anni): 65,5% (2013), 66,1% (2016)
- Tasso di occupazione femminile (popolazione 15-64 anni): 57,7% (2013), 59,1% (2016) (ma - 1,5% dal 2015 al 2016)
- Tasso di attività (popolazione 15-64 anni): 70,1% (2013), 70,9% (2016)
- PIL pro-capite (a prezzi correnti): 34.488 (2013), 34.966 (2015).

La seconda tabella si riferisce al tema dell'inclusione sociale in provincia di Trento.

Tab.2. Indicatori del PO relativi alla inclusione sociale (provincia di Trento)

| | 2013 (nel PO) | 2014 | 2015 | 2016 | Andamento 2013-ultimo anno disp. |
|---|---|-------|-------|------|---|
| Percentuale di popolazione a rischio di esclusione sociale/povertà | 20,2 (2012) ¹⁵ 13,2 (2013) | 13,6% | 15,8% | ND | Aumento ¹⁶ |
| Percentuale di popolazione in condizione di grave deprivazione | 5,9% (2012) | 2,8% | 5,1% | ND | Variabile ma in calo |
| Percentuale di popolazione che vive in famiglie a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali | 13,5% (2012) ¹⁷ 9,5% (2013) | 10% | 10,2% | ND | Aumento ¹⁸ |

¹¹ Fonte: ADL-OML, *Rapporto sul mercato del lavoro trentino*, anni vari (più recente: 2017). Il dato 2013 non è indicato nel PO ma solo commentato.

¹² Fonte: ADL-OML, cit..

¹³ Nel PO.

¹⁴ Fonte: ISTAT, Registro RACLI Settore Privato (con data di pubblicazione 31/12/2016).

¹⁵ Nel PO.

¹⁶ Facendo riferimento ai soli dati ISPAT.

| | | | | | |
|---|--|-------|-------|-------|-----------------------|
| Percentuale di popolazione di età inferiore a 60 anni che vive in famiglie con bassa intensità lavorativa | 6,4% (2012) ¹⁹ 3,4% (2013) | 6,8% | 5,2% | ND | Aumento ²⁰ |
| Percentuale di popolazione immigrata (residente) sui residenti | 9% | 9,3% | 9% | 8,6% | Calo |
| Tasso di partecipazione ad attività di volontariato ²¹ | 22% | 21,1% | 23,7% | 27,3% | Aumento |

Anche in questo caso aggiungiamo un indicatore riferito all'ambito della inclusione sociale e non presente nel PO che è importante integrare in questa sede. E' l'indicatore consistente nell'*indice di rischio di povertà relativa* il quale passa dal 9,5% (2013) al 10,2% (2015).

La terza tabella riguarda gli indicatori del capitale umano.

Tab.3. Indicatori del PO relativi al capitale umano (provincia di Trento)

| | 2013 (nel PO) | 2014 | 2015 | 2016 | Andamento 2013-ultimo anno disp. |
|---|--|--|--|---|--|
| Tasso di scolarità popolazione 15-19 anni ²² | No dati ma solo richiami ²³ 95,7% (2013) | 95,8% | 95,6% | 95,4% | Stabile |
| Tasso di abbandono scolastico (18-24 anni) | No dati ma solo richiami 10,8% (2013) ²⁴ | 8,5% | 8,7% | 7,9% | Calo |
| Posizionamento Trentino in prove Invalsi ²⁵ | No dati ma solo richiami | 197/I/2P 199/M/2P 195/I/5P 206/M/5P 208/I/3PG 210/M/3PG 215/I/2SG 220/M/2SG (a.s. 13/14) | 205/I/2P 209/M/2P 206/I/5P 213/M/5P 209/I/3PG 212/M/3PG 219/I/2SG 220/M/2SG (a.s. 14/15) | 207/I/2P 205/M/2P 200/I/5P 209/M/5P 211/I/3PG 212/M/3PG 216/I/2SG 220/M/2SG (a.s. 15/16 ²⁶) | Aumento da 2013/2014 ma in maggioranza inferiori (nell'a.s. 16/17) ai valori dell'a.s. 2012/2013 |

17¹ Nel PO.

18¹ Considerando i soli dati ISPAT.

19¹ Nel PO.

20¹ Considerando i soli dati ISPAT.

21¹ Persone di 14 anni e più' che negli ultimi 12 mesi hanno svolto attività gratuita per associazioni o gruppi di volontariato sul totale delle persone di 14 anni e più (%) (ISPAT).

22¹ Ma 15-18 secondo ISPAT.

23¹ Nel PO (lo stesso vale per le tre voci successive).

24¹ Fonte: Istat (anche per gli anni successivi).

| | | | | | |
|---|--|---------------------|----------------------------------|-------|--|
| | (a.s. 12/13) | | | | |
| Posizionamento Trentino in prove OCSE-PISA | No dati ma solo richiami SCI: 533 MAT: 524 LET: 521 (2012) | ND | SCI: 511 MAT: 516 LET: 512 | | Calo |
| Percentuale di popolazione adulta (30-34 anni) con livello di educazione terziario (laurea) | 26,5% (2012) ²⁷ 23,3% (2013) | 27,3% | 31,3% | 35% | Aumento |
| Percentuale popolazione 25-64 anni con al massimo istruzione secondaria di primo grado | 34,5% (2012) | 31,1% ²⁸ | 30,2% | 31,2% | Calo |
| Percentuale popolazione 25-64 anni che partecipa all'apprendimento permanente | 10,1% (2012) ²⁹ 9,8% (2013) | 12,8% | 10,4% | 12,9% | Aumento |
| Percentuale popolazione 25-64 anni senza occupazione che partecipa all'apprendimento permanente | 7,7% (2013) | ND | ND | ND | Nessun dato disponibile successivo al 2013 ³⁰ |

Infine, l'ultima tabella fa riferimento all'unico indicatore presente nel PO per quanto riguarda il tema dell'innovazione.

Tab.4. Indicatori del PO relativi alla innovazione (provincia di Trento)

| | 2013 (nel PO) | 2014 | 2015 | 2016 | Andamento 2013-ultimo anno disp. |
|--|---------------------------|------|------|------|--|
| Percentuale di spesa in R&S (pubblica e privata) sul PIL | 2% ³¹ 1,83% | 1,86 | ND | ND | Aumento ³² |

25¹ Fonte: IPRASE, 2016 e Invalsi, 2017. Data la struttura dei punteggi (distinti, nella singola annualità, per classe coinvolta nella rilevazione e per disciplina), viene usata la seguente codifica di presentazione: PUNTEGGIO/DISCIPLINA (I=ITALIANO, M=MATEMATICA)/CLASSE (2PRIMARIA, 5PRIMARIA, 3SECONDARIA PRIMO GRADO, 2SECONDARIA PRIMO GRADO).

26¹ Sono disponibili anche i punteggi dell'a.s. 2016/2017: 200/I/2P; 204/M/2P; 203/I/5P; 205/M/5P; 205/I/3PG; 214/M/3PG; 215/I/2SG; 229/M/2SG.

27¹ Nel PO.

28¹ Fonte: ISTAT (anche per 2015 e 2016).

29¹ Nel PO.

30¹ Almeno così risulta a chi scrive.

31¹ Nel PO.

32¹ Considerando la sola fonte ISPAT.

A quanto rappresentato nel PO (e nelle tabelle qui sopra) è opportuno aggiungere alcuni ulteriori elementi di descrizione del contesto provinciale (indicati nell'ultimo Documento di Economia e Finanza Provinciale, aggiornati al giugno 2017, par. 1.2) che rimandano ai campi di intervento del PO³³. Questi elementi sono i seguenti:

- “dal 2013 è in corso una fase espansiva dell'economia trentina e nel 2016 si stima che sia stata recuperata la contrazione subita dal PIL nelle recessioni 2008/2009 e 2011;
- dal 2015 si osserva un ritorno al *fare impresa* con un numero di nuove imprese superiore a quelle cessate; le *start-up innovative* (27,6 su 1000 imprese) hanno una presenza nettamente superiore al resto dell'Italia (11, 1 su 1000);
- nel 2016 in mercato del lavoro provinciale mostra una situazione stabile a valle di un periodo di crescita della occupazione ma anche della disoccupazione nonché di riduzione della inattività. Il Trentino è infatti una delle poche realtà italiane che nel periodo 2008-2016 ha registrato incrementi di occupazione (+2,5%) ma mentre gli uomini hanno visto un calo (-0,6%) le donne l'hanno aumentata (+6,7%). Nel triennio 2015-2017 (primo semestre), l'occupazione complessiva mostra una situazione di sostanziale stabilità;
- nonostante la buona tenuta del mercato del lavoro il periodo di crisi ha lasciato segni che devono essere ancora assorbiti: in particolare, il tasso di disoccupazione (in ogni caso su livelli molto inferiori a quello italiano ed UE) è salito dal 3,3% (2008) al 6,8% (2016) e i giovani di età 15-24 anni evidenziano le maggiori difficoltà a trovare lavoro;
- I NEET sono rimasti stabili nel 2016 in Trentino e si avvicinano alle quote presenti in Europa con una incidenza inferiore di 8 punti al livello nazionale;
- il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni ha segnato nel 2016 il livello più basso dal 2009 e un calo del 52,3% rispetto all'anno precedente;
- il disagio economico e sociale è aumentato dal 2008 anche se resta distante (in positivo) dai livelli italiano ed europeo. La popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale è pari a poco meno del 16% in netto peggioramento rispetto al 2008 (8,3%); è invece al 5,1% (era all'1,9% nel 2008) la quota di popolazione “in situazione di significativo svantaggio”;
- infine, tra gli indicatori del BES (2016³⁴) il segmento relativo a “istruzione e formazione” ottiene il punteggio più elevato tra tutte le dimensioni considerate (120) mentre per quanto riguarda il lavoro e l'occupazione ma soprattutto la “qualità del lavoro” si posizionano su livelli inferiori (per quanto – di nuovo – complessivamente più che soddisfacenti, anche in relazione al dato italiano e delle regioni del Nord)”.

Assumendo l'aggiornamento del quadro di contesto del PO proposto qui sopra, il suo confronto con quanto delineato nel Programma a supporto della sua strategia consente di formulare le seguenti valutazioni di attualità (o meno) – si tratta di valutazioni che è opportuno tenere distinte per i 4 ambiti di analisi (e quindi di *policy*) coperti dal PO e che, va nuovamente ribadito, si basano prevalentemente sugli indicatori inseriti nel Programma - :

³³ Le citazioni sono tratte dal DEFP.

³⁴ Fonte: ISTAT, BES 2916 – elaborazioni ISPAT.

- il *contesto* relativo al lavoro ed alla occupazione presenta una situazione, per come rappresentata dagli indicatori considerati, che è nel 2016 sostanzialmente analoga a quella del 2013. Va certamente segnalata una sorta di “stabilizzazione” della situazione del mercato del lavoro trentino da leggersi in positivo, anche in alcuni indicatori³⁵, soprattutto alla luce di quanto invece accaduto dal 2008 al 2013. Tuttavia, permangono alcune criticità in particolare nella disoccupazione dei giovani (15-24 anni, che resta stabile), dei soggetti con basso titolo di studio (in aumento) e in quella di lunga durata (anch’essa in aumento);
- il *contesto* riferito alla inclusione sociale mostra, nel periodo 2013-2016, un peggioramento generalizzato (anche se la maggioranza dei dati considerati è al 2015) con la sola parziale eccezione – ma da confermare per il 2016 – del dato relativo alle situazioni di “grave deprivazione”. E’ un quadro di difficoltà che peraltro trova conferma anche nella analisi contenuta nel DEFP presentata in precedenza. Va invece segnalato, come elemento positivo che si conferma nel tempo, la partecipazione ad “attività di volontariato in forma gratuita” che vede aumentare in misura significativa la propria rilevanza nel triennio;
- il *contesto* relativo al sistema di istruzione e formazione evidenzia, nel quadriennio 2013-2016, un diffuso miglioramento. Infatti, secondo gli indicatori considerati la situazione al 2016 è migliore di quella al 2013 con una sottolineatura particolare per il calo del tasso di abbandono scolastico, l’aumento della partecipazione all’apprendimento permanente e il calo della popolazione con “al massimo l’istruzione secondaria di primo grado”. Fanno eccezione (a segnalare forse un *problema* di “qualità dell’apprendimento”³⁶) i risultati delle indagini OCSE-PISA e Invalsi che, per quanto continuino a posizionare il Trentino su livelli nettamente superiori a quelli del resto delle regioni italiane, sono attestati per tutte le rilevazioni su livelli inferiori a quelli del 2012/2013 (per Invalsi, pur con qualche eccezione) e del 2012 (per OCSE-PISA);
- infine, il *contesto* riguardante l’innovazione/ricerca e sviluppo – rappresentato in realtà da un solo indicatore – vede una sostanziale conferma del quadro descritto nel PO: infatti, la situazione provinciale al 2016, identificata dal dato relativo agli investimenti in R&S, non presenta differenze di rilievo rispetto al 2013.

Quindi in sintesi, rispetto ai quattro blocchi di contenuti che strutturano l’analisi di contesto del PO (pp. 2-5), il confronto tra la situazione al 2013 e quella più recente (generalmente a tutto il 2016 salvo il quadro a giugno 2017 contenuto nel DEFP) mostra che:

- i contesti relativi al *lavoro/occupazione* ed alla *innovazione/R&S* non presentano significativi elementi di modifica;
- il contesto relativo ad *istruzione/formazione* (declinato nei termini di “capitale umano” nel PO) presenta una prevalenza di elementi di miglioramento rispetto a quelli di peggioramento;

³⁵ Ad esempio nella dinamica dei tassi di occupazione e di attività, del valore assoluto delle assunzioni, delle ore di Cassa Integrazione autorizzate.

³⁶ Ovviamente per come concepito e misurato dalle due indagini coinvolte.

- infine, il contesto relativo alla inclusione sociale presenta una decisa prevalenza di elementi di peggioramento.

Si tratta tuttavia di dinamiche che non appaiono tali da cambiare lo scenario complessivo di riferimento del PO, uno scenario che in ogni caso si caratterizza, alla data attuale, per una situazione delle variabili rilevanti per l'intervento del PO nettamente migliore di quella nazionale e per una ripresa dell'economia provinciale che, per quanto modesta, è in corso dal 2013 e *traina* alcuni degli ambiti di *policy* interessati dal PO. E' possibile quindi concludere che la analisi di contesto alla base del Programma mantiene, pur con le differenze segnalate nel periodo 2013-2016 (o 2017 a seconda dei dati), la sua attualità. Va però segnalata la necessità di porre una attenzione critica, rispetto alle traiettorie di attuazione del Programma, ai seguenti aspetti di contesto (che ovviamente rimandano agli indicatori proposti in precedenza):

- La persistente difficoltà di accesso al lavoro, pur in presenza di qualche segnale positivo, per le classi di età più giovani (soprattutto in ragione del permanere al lavoro delle classi di età più avanzate in combinazione con la scarsità dei nuovi posti di lavoro creati);
- L'aumento della disoccupazione dei soggetti con titolo di studio medio-basso (senza titolo o con istruzione secondaria di primo grado) anche a seguito del persistere di situazioni importanti di crisi aziendali;
- L'aumento, non irrilevante, della disoccupazione di lunga durata;
- L'incremento dell'indice di rischio di povertà relativa e, in generale, della percentuale di popolazione a rischio di esclusione sociale/povertà come conseguenza "del deterioramento della situazione economica della popolazione" (Ispat, *Conoscere il Trentino*, edizione, 2017) e con le ricadute che ciò ha sui livelli di spesa di individui e famiglie e quindi sulla riduzione della domanda di servizi soprattutto al dettaglio.

1.2 La pertinenza degli obiettivi del PO in relazione agli eventuali mutamenti del contesto provinciale

Se i mutamenti del contesto provinciale descritti nel paragrafo precedente non sono tali da modificare in maniera rilevante la configurazione del contesto stesso nel passaggio dal 2013 al 2017, al fine di valutare la persistente pertinenza (o meno) degli obiettivi del PO è necessario qui richiamare il fatto che altri "elementi di contesto" (10 tipi logicamente diversi dai precedenti) vanno qui tenuti presente rispetto a questo esercizio.

Il riferimento, anche con orizzonte temporale al secondo periodo di attuazione del PO, è qui prioritariamente ai seguenti elementi:

- La implementazione di altre policy provinciali che, con risorse provinciali, intervengono sui medesimi obiettivi del PO (è il caso innanzitutto del Piano Trentino Trilingue per la parte rivolta agli/alle insegnanti);

- La implementazione di policy nazionali, anche nell'ambito dei Fondi SIE, che – di nuovo – insistono sui medesimi obiettivi del PO e vedono il coinvolgimento diretto della Provincia come destinatario di risorse finanziarie (PON Iniziativa Occupazione Giovani; PON Per la Scuola/Competenze e Ambienti per l'Apprendimento);
- I meccanismi di implementazione del PO nel suo primo triennio di operatività (soprattutto quando decisioni esterne al PO hanno determinato un inizio ritardato, rispetto all'ipotesi iniziale, di una specifica attività) ed i percorsi di attuazione del PO stesso (in termini ad esempio di profilo effettivo dei destinatari/e in relazione a quello atteso oppure di caratteristiche degli interventi attuati in rapporto a quelle attese);
- Le regole utilizzate, in sede di predisposizione del PO (fine 2103-inizio 2014), per il calcolo dei valori target di realizzazione di alcune Priorità (con la introduzione, da parte della Commissione nel giugno 2015, di una regola di calcolo dei destinatari/e di determinate operazioni che ha ridotto di molto i valori-target di riferimento: si veda oltre).

La strategia complessiva del PO (contenuta alla p. 5 in forma sintetica e alla p. 10 e segg.ti in forma narrativa) trova la sua articolazione operativa nel sistema degli Obiettivi Tematici (OT) e soprattutto delle relative Priorità di Investimento (PDI) ed Obiettivi Specifici (OS) scelti dalla PAT come caratterizzanti il PO. Le due tavole qui di seguito sintetizzano, nell'ordine:

- La prima, il grado di pertinenza³⁷ della singola combinazione OT-PDI-OS rispetto alle dimensioni di contesto territoriale esposte in precedenza per come si caratterizzano, considerando i dati disponibili, a fine 2016 o alla data attuale;
- La seconda, il grado di (definiamolo così) *condizionamento*³⁸ che elementi di contesto diversi dalle dimensioni territoriali di cui alla prima tavola esercitano (alla data attuale ma soprattutto in prospettiva) sulla singola combinazione OT-PDI-OS.

Tab. 5. Pertinenza delle dimensioni di contesto rispetto alla singola combinazione OT-PDI-OS

| OT | PDI | OS | Contesto relativo a lavoro | Contesto relativo a inclusione sociale | Contesto relativo a istruzione/ formazione | Contesto relativo a innovazione e R&S |
|-----------|------------|-----------|-----------------------------------|---|---|--|
| 8 | 8.i | 8.1 | ALTO | ALTO | NP | NP |
| 8 | 8.iv | 8.2 | ALTO | ALTO | NP | NP |
| 8 | 8.i | 8.5 | ALTO | ALTO | NP | NP |
| 9 | 9.i | 9.2 | ALTO | ALTO | NP | NP |
| 9 | 9.iv | 9.3 | ALTO | ALTO | NP | NP |
| 9 | 9.i | 9.7 | ALTO | ALTO | NP | NP |
| 10 | 10.i | 10.1 | NP | MEDIO-ALTO | MEDIO-ALTO | NP |
| 10 | 10.i | 10.2 | MEDIO-ALTO | MEDIO-ALTO | ALTO | NP |
| 10 | 10.iii | 10.3 | MEDIO-ALTO | MEDIO-ALTO | MEDIO-ALTO | MEDIO-BASSO |
| 11 | 11.ii | 11.3 | MEDIO-ALTO | MEDIO-ALTO | MEDIO-ALTO | MEDIO-ALTO |

³⁷ Definito come: alto, medio-alto, medio-basso, basso, NP (non pertinente).

³⁸ Definito anche in questo caso nei termini di: alto, medio-alto, medio-basso, basso, NR (non rilevante).

Tab. 6. Condizionamento sulla singola combinazione OT-PDI-OS da parte di elementi di contesto diversi da quelli indicati nella tab. 5

| OT | PDI | OS | Altre policy provinciali | Altre policy nazionali | Meccanismi e percorsi di implementazione PO | Regole di definizione del PO |
|-----------|------------|-----------|---------------------------------|-------------------------------|--|-------------------------------------|
| 8 | 8.i | 8.1 | NR | ALTO ³⁹ | NR | NR |
| 8 | 8.iv | 8.2 | NR | NR | ALTO | ALTO ⁴⁰ |
| 8 | 8.i | 8.5 | NR | NR | NR | NR |
| 9 | 9.i | 9.2 | NR | NR | NR | NR |
| 9 | 9.iv | 9.3 | NR | NR | MEDIO-ALTO ⁴¹ | MEDIO-ALTO |
| 9 | 9.i | 9.7 | NR | NR | NR | NR |
| 10 | 10.i | 10.1 | NR | NR | NR | NR |
| 10 | 10.i | 10.2 | ALTO ⁴² | NR | NR | NR |
| 10 | 10.iii | 10.3 | MEDIO-BASSO ⁴³ | MEDIO-ALTO ⁴⁴ | NR | NR |
| 11 | 11.ii | 11.3 | NR | NR | BASSO | NR |

Da queste due tavole si ricava che:

- Il sistema degli OT-PDI-OS del PO risulta complessivamente pertinente, alla data attuale, rispetto ai fattori di contesto che più direttamente interessano i contenuti degli Obiettivi Specifici e delle relative Azioni (questo anche tenuto conto del fatto, non marginale, che le risorse del Programma – pari a circa 100 Meuro in 7 anni – rappresentano una quota limitata e assolutamente minoritaria dell'investimento della Provincia sugli ambiti di *policy* coperti dal PO);
- Fa eccezione l'OS dedicato alla Economia Sociale (9.7) che non ha trovato attuazione nel primo periodo di funzionamento del PO ma che, considerate le ragioni di questa situazione e la sua attivazione attualmente in fase di avvio (si veda oltre su questo punto), è opportuno confermare nel suo stanziamento per il restante periodo della programmazione;
- Vi è una serie di fattori – quelli sintetizzati nella seconda tavola – che, in combinazione con quelli di contesto *territoriale*, potrebbe portare a considerare l'opportunità di modificare qualche allocazione finanziaria di singolo OS (è il caso in particolare degli OOS 8.1, 8.2, 8.5, 10.2, 10.3) così da risultare coerente con la conferma (rispetto al 2013) del quadro di

³⁹ PON IOG.

⁴⁰ Il riferimento è alla metodologia di quantificazione dei destinatari/e. Nella stesura del PO è stata utilizzata la metodologia della precedente programmazione FSE che è risultata diversa da quella indicata dalla CE nella *Guida al monitoraggio ed alla valutazione della politica europea di coesione*, FSE (2015). Nello specifico, questa revisione comporta una riduzione di circa il 40% del valore-target dei *Buoni di servizio* da erogare.

⁴¹ Il riferimento è qui alla attesa della definizione da parte della PAT del valore dell'indicatore ICEF da considerare per l'accesso ai *Buoni di servizio* su questo OS: questa attesa ha sospeso per 2 anni la attuazione dei Buoni sull'Asse 2 del PO.

⁴² Piano Trentino Trilingue (revisione delle priorità).

⁴³ Risorse provinciali dedicate.

⁴⁴ PON Per la Scuola 2014-2020.

contesto rispetto al lavoro ed al miglioramento di quello riguardante il sistema di istruzione e formazione;

- Va confermato l'investimento del PO negli OOSS riferiti a *Inclusione sociale e lotta alla povertà* (Asse 2).

1.3 La raggiungibilità degli obiettivi del PO

La raggiungibilità degli "obiettivi del PO" è oggetto di valutazione in termini non solo quantitativi (fisici e finanziari nonché tenendo conto, per quanto possibile, del valore degli indicatori di realizzazione e di risultato) ma anche logici ovvero prendendo in considerazione anche la situazione di contesto pertinente per il singolo obiettivo del PO. A questo proposito, gli "obiettivi del PO" sono stati identificati con gli Obiettivi Specifici del Programma stesso. Assumendo questi riferimenti, la tabella qui di sotto presenta per ogni OS del PO un giudizio sulla sua raggiungibilità basato (sono le colonne della tabella) sui rispettivi dati di avanzamento fisico e finanziario, sullo stato di attuazione complessivo e sull'intreccio con la specifica situazione di contesto⁴⁵.

Tab. 7. Giudizio di raggiungibilità degli Obiettivi Specifici del PO

| OT | PDI | OS | Raggiungibilità⁴⁶ tenendo conto di | | | |
|----|--------|------|--|---------------------------|---|--|
| | | | Avanzamento finanziario | Avanzamento fisico | Stato di attuazione complessivo⁴⁷ | Situazione di contesto al 2017⁴⁸ |
| 8 | 8.i | 8.1 | BASSA | MEDIO-BASSA | MEDIO-BASSA | ALTA |
| 8 | 8.iv | 8.2 | ALTA | MEDIO-ALTA | MEDIO-ALTA | ALTA |
| 8 | 8.i | 8.5 | ALTA | MEDIO-ALTA | MEDIO-ALTA | MEDIO-ALTA |
| 9 | 9.i | 9.2 | MEDIO-BASSA | MEDIO-BASSA | MEDIO-BASSA | MEDIO-ALTA |
| 9 | 9.iv | 9.3 | MEDIO-ALTA | MEDIO-BASSA | MEDIO-BASSA | MEDIO-ALTA |
| 9 | 9.i | 9.7 | MEDIO-BASSA | BASSA | BASSA | MEDIO-BASSA |
| 10 | 10.i | 10.1 | MEDIO-ALTO | ALTA | MEDIO-ALTO | ALTA |
| 10 | 10.i | 10.2 | ALTA | ALTA | ALTA | MEDIO-ALTA |
| 10 | 10.iii | 10.3 | MEDIO-BASSA | MEDIO-BASSA | MEDIO-BASSA | MEDIO-ALTA |
| 11 | 11.ii | 11.3 | MEDIO-BASSA | MEDIO-BASSA | MEDIO-BASSA | MEDIO-ALTA |

Dalla tabella emerge in sintesi quanto segue per singolo Obiettivo Specifico:

- OS 8.1: la raggiungibilità dell'OS è complessivamente problematica soprattutto in ragione della mancata attivazione, ad oggi, della Azione 8.1.1 (la cui motivazione, ovvero la necessità di coordinarla con gli interventi su Garanzia Giovani finanziati con risorse nazionali, è

⁴⁵ La fonte prioritaria è la RAA 2016 integrata dai dati fisici e finanziari nonché dalle analisi di contesto aggiornate.

⁴⁶ Alta, medio-alta, medio-bassa, bassa.

⁴⁷ Fonti: RAA 2015 ma soprattutto 2016.

⁴⁸ Si veda quanto presentato in precedenza.

ragionevole ma rischia di compromettere il pieno conseguimento dell'OS): potrebbe quindi essere opportuno considerare la ridefinizione, al ribasso, della dotazione finanziaria dell'Azione 8.1.1 proprio alla luce del contributo fornito, agli interventi di Garanzia Giovani, da risorse nazionali;

- OS 8.2: la raggiungibilità dell'OS, al quale corrisponde la Azione relativa ai *Buoni di servizio* (8.2.1), non presenta problemi soprattutto in ragione dell'andamento molto positivo della spesa e della domanda di *buoni* (che ha quasi già saturato, in termini di impegni, lo stanziamento iniziale);
- OS 8.5: la raggiungibilità dell'OS, dedicato ad interventi di politica attiva del lavoro e in particolare alla formazione dei disoccupati/e in attuazione del meccanismo di condizionalità per essi/e previsto (Azione 8.5.1), non desta preoccupazione: anzi, considerato l'aggancio della Azione alla condizionalità nelle politiche attive del lavoro potrebbe essere valutata l'opportunità di incrementarne la dotazione;
- OS 9.2: la raggiungibilità dell'OS appare allo stato attuale problematica (in particolare per la difficoltà a mettere a regime l'attuazione della Azione collegata, la 9.2.2, nel biennio 2015-2016 e per il volume delle risorse finanziarie di riferimento). Tuttavia, la situazione di contesto *richiede* il tipo di interventi che maggiormente caratterizza l'OS (interventi al confine tra sociale e lavorativo per soggetti deboli che fanno fatica ad inserirsi stabilmente in un mercato del lavoro selettivo) il che, unitamente al passaggio della gestione di questi interventi alla Agenzia del Lavoro dalla metà del 2016, porta a ritenere raggiungibili entro fine programmazione le finalità dell'OS⁴⁹;
- OS 9.3: la raggiungibilità dell'OS è apparentemente problematica ma per ragioni di tipo formale, che saranno meglio illustrate in seguito, esterne al funzionamento del Programma e che sono state risolte. Pertanto, poiché la Azione collegata a questo OS riguarda i *Buoni di servizio* (e quindi un intervento che sull'Asse 1 sta avendo un ottimo livello di implementazione e di domanda da tutti i punti di vista⁵⁰), il conseguimento dell'OS non è in realtà in discussione (per quanto i *Buoni* a valere su questo OS si riferiscano a famiglie con una situazione reddituale meno favorevole di quelle che li ricevono sull'Asse 1);
- OS 9.7: la raggiungibilità dell'OS è anche in questo caso apparentemente problematica per la assoluta mancanza di impegni nel triennio 2015-2017 tuttavia la SPC che ne ha recentemente assunto la gestione ha elaborato un piano di implementazione e di spesa che, soprattutto nel suo raccordo con alcuni importanti interventi della Provincia in tema di riforma del Terzo Settore, porta a ritenere raggiungibile l'OS nei termini descritti nel PO;
- OS 10.1: la raggiungibilità dell'OS, la cui Azione collegata è dedicata alla prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica e formativa, è elevata in ragione della priorità che questo tema riveste, anche in coerenza con la situazione trentina (in miglioramento ma con ancora ampie *zone* di intervento possibile) sia nella strategia complessiva della PAT sia in quella della SPC che gestisce l'Azione;

⁴⁹ Si veda oltre per gli altri interventi a valere su questo OS.

⁵⁰ Al punto che la Provincia ha dovuto aggiungere risorse proprie a quelle stanziare sul FSE.

- OS 10.2: la raggiungibilità dell'OS non presenta alcun problema dato che, ad esempio dal punto di vista finanziario, gli impegni attuali coprono già la quasi totalità dello stanziamento (potrebbe quindi porsi il tema di un incremento delle risorse di OS). L'aggancio di questo OS all'obiettivo di legislatura della PAT rappresentato dal Piano Trentino Trilingue (qui per la parte studenti/esse) è l'elemento che, come per l'OS 10.3, spiega la valutazione appena espressa con la aggiunta, per l'OS 10.2, del volume (superiore al previsto) della domanda di *voucher* da parte degli studenti/esse e dell'inserimento nel PO del finanziamento degli interventi di accostamento alla lingua straniera nella scuola dell'infanzia (inizialmente non previsti sul FSE);
- OS 10.3: la raggiungibilità dell'OS risulta problematica soprattutto perché, nonostante l'aggancio prevalente dell'OS al Piano Trentino Trilingue (per la parte docenti/insegnanti), la configurazione attuativa di questi interventi (si veda oltre per un maggiore dettaglio) è tale per cui essi assorbono meno risorse del previsto. A ciò si aggiunga il fatto che sull'OS è collocata una Azione (la 10.3.1) che, nonostante risponda ad una istanza presente nel contesto trentino circa la formazione degli adulti, non è stata sinora avviata per via della priorità data alla attuazione del Piano Trentino Trilingue. La combinazione tra la situazione attuativa dell'OS 10.2 e quella di questo OS suggerisce di considerare l'opportunità di una riduzione dello stanziamento sull'OS 10.3 soprattutto sulla Azione rivolta ai/docenti nell'ambito del Piano Trilingue;
- OS 11.3: la raggiungibilità dell'OS appare allo stato attuale problematica anche se le difficoltà – rispetto ad un OS che ha una dotazione finanziaria contenuta – risultano più legate ai meccanismi di avvio (anche formali) della Azione ad esso collegata che a difficoltà strutturali o di impostazione, anche di prospettiva, dei contenuti dell'OS.

2. L'avanzamento procedurale, fisico e finanziario della attuazione del PO

I dati (finanziari e, in parte, quelli fisici) considerati per la ricostruzione e valutazione dell'avanzamento realizzativo del Programma sono al 31/10/2017⁵¹: pertanto, considerato il periodo totale di funzionamento teorico del PO (dal 2014 al 2023⁵²) e la data di avvio effettivo della sua implementazione (la metà del 2014⁵³), la soglia di avanzamento ottimale delle operazioni alla data del 31/10/2017 è pari, assumendo come riferimento gli impegni, a metà circa del periodo complessivo e quindi attestata al 45%⁵⁴ (tenuto conto del fatto che i dati finanziari non includono gli ultimi due mesi del 2017 e che l'avvio nel corso del 2014 è stato progressivo).

2.1 L'attuazione finanziaria del Programma

Come da prassi consolidata del FSE l'attuazione finanziaria del Programma viene valutata con il supporto di tre indici applicabili a tutti i livelli di implementazione del PO:

- L'indice di "capacità effettiva di impegno" delle risorse finanziarie (impegni in rapporto percentuale alla dotazione finanziaria totale);
- L'indice di "efficienza realizzativa" delle risorse finanziarie (pagamenti ai beneficiari in rapporto percentuale alla dotazione finanziaria totale);
- L'indice di "capacità di utilizzo" delle risorse finanziarie (pagamenti ai beneficiari in rapporto percentuale agli impegni).

Le tre tavole qui seguito presentano i tre indici per – rispettivamente – Asse del Programma, Obiettivo Specifico e Azione.

Tab. 8. Avanzamento finanziario del Programma per Asse (al 31/10/2017)

| | <i>Dotazione complessiva (a)</i> | <i>Impegni ammessi (b)</i> | <i>Pagamenti ammessi ©</i> | <i>Capacità impegno (b/a)</i> | <i>Eff.za realizzat. (c/a)</i> | <i>Capacità utilizzo (c/b)</i> |
|--------------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Occupazione | 37.613.154,00 | 18.478.081,18 | 11.373.015,89 | 49,13 | 30,24 | 61,50 |
| Inclusione sociale | 21.995.996,00 | 4.714.457,47 | 802.948,93 | 21,43 | 3,65 | 17,00 |

51¹ Fonte: PAT-Servizio Europa, dati corrispondenti al monitoraggio IGRUE alla medesima data.

52¹ Anche se gli anni 2021-2023 appare ragionevole considerarli solo ai fini della spesa mentre per gli impegni è opportuno adottare il 2020 come ultimo anno ottimale.

53¹ Da luglio 2014 a fine 2014 sono stati avviati 791 destinatari di *Buoni di servizio* per la conciliazione (cfr. RAA 2015).

54¹ Questa percentuale vale, sul fronte finanziario, per i dati degli impegni in relazione alle dotazioni totali di riferimento e su quelli fisici, per il rapporto tra valori-obiettivo e valori corrispondenti agli interventi approvati ed avviati.

| | | | | | | |
|---------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|--------------|--------------|--------------|
| Istr/ Form | 43.882.014,00 | 19.667.108,06 | 8.088.975,20 | 44,82 | 18,43 | 41,10 |
| Capacità ist/amm | 2.089.620,00 | 423.436,92 | 223.742,33 | 20,26 | 10,71 | 52,80 |
| AT | 4.339.200,00 | 2.845.483,45 | 1.552.364,11 | 64,68 | 35,29 | 54,60 |
| Totale | 109.979.984,00 | 46.128.567,08 | 22.041.046,46 | 41,94 | 20,04 | 47,78 |

A livello di Programma nel suo complesso l'avanzamento finanziario è più che soddisfacente soprattutto per quanto riguarda la *capacità di impegno* (a quasi il 42%, poco sotto il sentiero ottimale del 45%); l'*efficienza realizzativa* si attesta invece su un valore significativamente inferiore (20,04%) ma si tratta di un livello assolutamente fisiologico tenuto conto della combinazione tra il fatto che il Programma ha iniziato ad operare a "pieno regime" nel 2016 e la durata media (rilevante) degli interventi finanziati (il cui stato di avanzamento, e quindi di spesa, è ancora *in progress* per la maggioranza di essi). E' invece attestato su un livello decisamente positivo, a conferma del fatto che l'indice di *efficienza realizzativa* non presenta un valore problematico a livello di PO, l'indice di *capacità di utilizzo* il quale segnala una buona velocità di spesa e quindi di pagamento in relazione agli impegni effettivamente ammessi.

Se dal Programma nel suo complesso si passa ai suoi Assi, qualche differenza rispetto ai tre indici considerati emerge. Infatti:

- l'Asse Occupazione (il secondo finanziariamente più consistente del PO) e l'Asse Assistenza Tecnica (dal peso finanziario molto più limitato) sono quelli che si posizionano meglio rispetto ai tre indici (l'Asse Occupazione grazie soprattutto al contributo dato dalla operazione relativa ai *Buoni di servizio*);
- un secondo blocco di Assi, in posizione intermedia, include invece il solo Asse Istruzione/Formazione (i cui indici di *capacità di impegno* e di *capacità di utilizzo* sono collocati su valori positivi mentre quello di *efficienza realizzativa* risente, in negativo, soprattutto della durata e della *taglia* consistente degli interventi finanziati);
- infine, l'ultimo blocco di Assi – dalle prestazioni relativamente meno soddisfacenti – comprende l'Asse Inclusione Sociale (il cui avvio è stato fortemente rallentato soprattutto dalla necessità di definire a livello di Provincia una serie di regole di ammissione agli interventi dei potenziali aventi diritto⁵⁵) e quello relativo alla *Capacità Istituzionale ed Amministrativa* (il cui valore finanziario complessivo è però il meno consistente all'interno del PO).

Andando ancora più nel dettaglio del Programma, ovvero a livello di Obiettivo Specifico (si veda la tavola qui sotto), è possibile individuare ulteriori differenze di *rendimento* interne al PO⁵⁶.

⁵⁵ Si veda oltre su questo aspetto. Anche altri fattori hanno contribuito alla modesta performance dell'Asse: anche in questo caso si veda oltre in questa stessa relazione.

⁵⁶ Non consideriamo in questo livello di maggiore dettaglio l'Asse dedicato alla Assistenza Tecnica.

Sempre in relazione ai tre indici considerati, ma con priorità alla *capacità di impegno* (dato l'avanzamento temporale del Programma):

- sono gli OOSS 8.2 (dedicato all'aumento dell'occupazione femminile attraverso lo strumento dei *Buoni di servizio*) e 10.2 (finalizzato al miglioramento delle competenze in lingua straniera degli studenti/esse del primo/secondo ciclo e dei bambini/e dei nidi e delle scuole dell'infanzia) a presentare le *performance* migliori (al punto che è assolutamente certo che le rispettive dotazioni finanziarie saranno esaurite ben prima della scadenza del Programma);
- segue un secondo blocco di OOSS, attestati su livelli in ogni caso soddisfacenti dal punto di vista della spesa, che comprende – pur con differenze non irrilevanti tra di essi in relazione ai tre indici – gli OOSS 8.5 (finalizzato all'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti a maggiore rischio di disoccupazione), 9.3 (*Buoni di servizio* per famiglie a basso reddito), 10.1 (Contrasto alla dispersione scolastica anche in logica di sistema) e 10.3 (formazione degli/delle insegnanti e alcuni progetti di sistema relativi alla formazione degli adulti anche in chiave di *life-long learning*);
- appartengono invece al gruppo degli OOSS finanziariamente meno *performanti* gli OOSS 8.1 (finalizzato all'aumento dell'occupazione giovanile), 9.2 (dedicato a sostenere la occupabilità e partecipazione al mercato del lavoro di disabili, detenuti/e, soggetti in condizione di disagio/devianza, ...), 9.7 (ancora a zero: è l'OS dedicato al sostegno all'economia sociale) e 11.3 (finalizzato al rafforzamento della capacità "di azione" di tutti i soggetti che hanno compiti istituzionali ed amministrativi a livello provinciale nei campi della istruzione, formazione, politiche sociali e del lavoro). Per questo gruppo il livello della *capacità di impegno* è molto al di sotto del "sentiero ottimale" (almeno di 20 punti) con il caso *estremo* dell'OS 9.7 che è ancora completamente non avviato.

Tab. 9. Avanzamento finanziario del Programma per Obiettivo Specifico (al 31/10/2017)

| OS | Dotazione complessiva (a) | Impegni ammessi (b) | Pagamenti ammessi © | Capacità impegno (b/a) | Eff.za realizzat. (c/a) | Capacità utilizzo (c/b) |
|------|---------------------------|---------------------|---------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 8.1 | 16.600.000,00 | 2.735.153,74 | 1.421.617,20 | 16,4 | 8,6 | 51,9 |
| 8.2 | 13.013.154,00 | 12.156.149,50 | 7.946.568,10 | 93,4 | 61,0 | 65,4 |
| 8.5 | 8.000.000,00 | 3.586.777,94 | 2.004.830,59 | 44,8 | 25,0 | 55,9 |
| 9.2 | 11.000.000,00 | 1.926.071,73 | 497.718,68 | 17,5 | 4,5 | 25,8 |
| 9.3 | 7.000.000,00 | 2.788.385,74 | 305.230,25 | 39,8 | 4,3 | 10,9 |
| 9.7 | 3.995.996,00 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10.1 | 7.000.000,00 | 2.795.408,75 | 916.413,38 | 39,9 | 13,1 | 32,7 |
| 10.2 | 10.000.000,00 | 9.376.434,55 | 3.671.500,19 | 93,8 | 36,7 | 39,1 |
| 10.3 | 22.882.014,00 | 7.495.264,76 | 3.501.061,63 | 32,7 | 15,3 | 46,7 |
| 11.3 | 2.089.620,00 | 423.436,92 | 223.742,33 | 20,2 | 10,7 | 52,7 |
| AT | 4.339.200,00 | 2.845.483,45 | 1.552.364,11 | 64,68 | 35,29 | 54,60 |

Infine, il passaggio al livello di Azione – rilevante solo per gli OOSS 8.1 e 10.3 (collocati rispettivamente nella fascia degli OOSS con performance finanziaria al di sotto dell'ottimale e

soddisfacente) – permette di aumentare ancora il dettaglio della analisi. La tavola qui sotto mostra che:

- le Azioni con la migliore performance finanziaria sono la 8.1.6 (Creazione e rafforzamento di punti di contatto per il *profiling* eccetera⁵⁷) ma soprattutto la 8.2.1 (erogazione dei *Buoni di servizio* per la conciliazione) e la 10.2.2 (attuazione del Piano Trentino Trilingue per la parte studenti/esse in tutti gli ordini di scuole e supporto alla internazionalizzazione delle istituzioni scolastiche e formative trentine); includiamo in questo primo gruppo di Azioni anche la Assistenza Tecnica;
- presentano una performance finanziaria soddisfacente, in ogni caso abbastanza in linea con il “sentiero di spesa ottimale”, le Azioni 8.5.1, 9.3.3, 10.1.1 (tutte univocamente corrispondenti ad un solo OS: vale quindi per esse la descrizione di cui alla tavola per OOS alla quale si rimanda) nonché – ma ad un livello inferiore – la Azione 10.3.4 (formazione dei docenti nell’ambito del Piano Trentino Trilingue e per lo sviluppo delle competenze-chiave nella popolazione adulta);
- sono invece in rilevante ritardo attuativo dal punto di vista finanziario le Azioni, tutte a zero dal punto di vista degli impegni di spesa, 8.1.1 (dedicata al finanziamento degli interventi Garanzia Giovani che però hanno trovato sinora finanziamento su programmi nazionali), 8.1.7 (Sostegno alla creazione di impresa e lavoro autonomo per giovani: l’Azione sarà avviata a partire dai primi mesi del 2018), 9.7.3 (Rafforzamento delle imprese sociali e delle organizzazioni del Terzo Settore: in avvio dal 2018), 10.3.1 (Percorsi per adulti per recupero istruzione di base, conseguimento di qualifica/diploma, eccetera: l’Azione è però attualmente in fase di avvio). Ad esse si aggiungono, in quanto collocate su livelli di impegni modesti, le Azioni 9.2.2 (Inclusione lavorativa di soggetti vulnerabili e in carico ai servizi sociali), 10.3.8 (Costruzione del repertorio provinciale dei titoli di studio e delle qualificazioni professionali) e 11.3.3 (Interventi di *Capacity Building* per i soggetti impegnati nella attuazione del PO).

E’ evidentemente questo ultimo blocco di azione quello sul quale si concentrano le maggiori preoccupazioni attuative e, in particolare, le Azioni alle quali il PO destina un finanziamento rilevante e che ad oggi non risultano neppure avviate a livello di programmazione o progettazione oppure implementate ad un livello molto basso dal punto di vista finanziario: è il caso prioritariamente delle Azioni

- 8.1.1 (per la quale – come già anticipato – potrebbe essere opportuno considerare una riduzione dello stanziamento iniziale tenuto conto che l’Azione potrebbe essere finanziata nel prossimo triennio con risorse nazionali sul PON IOG),
- 9.2.2 (rispetto alla quale è invece opportuno, anche tenuto conto dei dati di contesto esposti in precedenza, non procedere ad alcuna riduzione finanziaria ma cercare di incrementarne nel breve periodo la attivazione a livello di impegno e di spesa)

⁵⁷ E’ il finanziamento della Struttura Multifunzionale Territoriale Ad-Personam e dei suoi servizi.

ma anche, in subordine, della Azione 9.7.3 (per la quale è peraltro prevista la attivazione a partire dai primi mesi del 2018 e per il biennio successivo).

Per quanto riguarda invece le Azioni con le *performance* finanziarie migliori, esse hanno in comune (con qualche semplificazione) quanto segue:

- sono attuate da strutture con esperienza pregressa (anche se di diversa consistenza) sul FSE;
- hanno, alternativamente, meccanismi erogativi positivamente funzionali alla spesa (è il caso dei *Buoni di servizio*) oppure volumi di traino rilevanti (è il caso del Piano Trentino Trilingue);
- utilizzano impianti/modelli di implementazione consolidati nel tempo, anche sul FSE.

Tab. 10. Avanzamento finanziario del Programma per Azione

| <i>Azioni</i> | <i>Dotazione complessiva (a)</i> | <i>Impegni ammessi (b)</i> | <i>Pagamenti ammessi ©</i> | <i>Capacità impegno (b/a)</i> | <i>Eff.za realizzat. (c/a)</i> | <i>Capacità utilizzo (c/b)</i> |
|---------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 8.1.1 | 10.000.000,00 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8.1.6 | 4.400.000,00 | 2.735.153,00 | 1.421.617,00 | 62,1 | 32,2 | 51,9 |
| 8.1.7 | 2.200.000,00 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8.2.1 | 13.013.154,00 | 12.156.149,50 | 7.946.568,10 | 93,4 | 61,0 | 65,4 |
| 8.5.1 | 8.000.000,00 | 3.586.777,94 | 2.004.830,59 | 44,8 | 25,0 | 55,9 |
| 9.2.2 | 11.000.000,00 | 1.926.071,73 | 497.718,68 | 17,5 | 4,5 | 25,8 |
| 9.3.3 | 7.000.000,00 | 2.788.385,74 | 305.230,25 | 39,8 | 4,3 | 10,9 |
| 9.7.3 | 3.995.996,00 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10.1.1 | 7.000.000,00 | 2.795.408,75 | 916.413,38 | 39,9 | 13,1 | 32,7 |
| 10.2.2 | 10.000.000,00 | 9.376.434,55 | 3.671.500,19 | 93,8 | 36,7 | 39,1 |
| 10.3.1 | 4.000.000,00 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10.3.4 | 21.882.014,00 | 7.343.935,76 | 3.489.349,63 | 33,6 | 15,9 | 47,6 |
| 10.3.8 | 1.000.000,00 | 151.392,00 | 11.712,00 | 15,1 | 1,1 | 7,3 |
| 11.3.3 | 2.089.620,00 | 423.436,92 | 223.742,33 | 20,2 | 10,7 | 52,7 |
| AT | 4.339.200,00 | 2.845.483,45 | 1.552.364,11 | 64,68 | 35,29 | 54,60 |

2.2 Il livello di realizzazione (fisica) delle operazioni

Sono complessivamente 21.363 (al 31/8/2017⁵⁸) i/le destinatari⁵⁹ avviati nell'ambito del Programma; di essi, la larga maggioranza (quasi l'83%) è rappresentato da donne in ragione della rilevanza – già evidenziata – degli interventi del tipo *Buoni di servizio*. Dal punto di vista tipologico, il 19% dei destinatari/e è costituito da disoccupati/e alla ricerca di occupazione; il 70% da occupati/e (ovvero in larghissima maggioranza dai destinatari/e dei *Buoni di servizio* e dagli insegnanti partecipanti al Piano Trentino Trilingue); il 10,6% da studenti/esse; infine, il restante (meno dell'1%) da inattivi/e "diversi dagli studenti". Sono valori che, nella loro distribuzione

⁵⁸ Sono i dati più aggiornati resi disponibili dalla ADG.

⁵⁹ Corrispondenti ad altrettanti codici fiscali.

rispetto agli OOSS ed alle Azioni del PO, danno una precisa fisionomia alla attuazione del Programma in quanto:

- I soggetti occupati, la netta maggioranza dei destinatari/e, sono coinvolti (come già sottolineato) dagli interventi relativi ai *Buoni di servizio* (Azioni 8.2.1 e 9.3.3) ed al Piano Trentino Trilingue (Azione 10.3.4);
- I disoccupati/e sono destinatari prevalenti (96% dei casi) degli interventi di formazione a titolarità della Agenzia del Lavoro (Azione 8.5.1 in particolare, Asse 1);
- Gli/le studenti/esse sono coinvolti nelle azioni volte, da un lato, al contrasto/prevenzione della dispersione e, dall'altro, in quelli del Piano Trentino Trilingue (entrambe le azioni sono sull'Asse 3, Azioni 10.2.1 e 10.2.2).

Di questa struttura di attuazione vi è un chiaro riflesso anche nella configurazione dei destinatari/e avviati

- per età (con l'82% di essi concentrati nella fascia di età 25-54 anni)
- per Isced (con il 28% avente un Isced almeno di livello 5 – concentrati soprattutto nelle azioni rivolte ai/alle docenti e nei *Buoni di servizio*– e il 71% con un Isced pari al massimo a 3 – concentrati a loro volta nei *Buoni di servizio*, di nuovo, nella formazione per disoccupati/e e negli interventi per gli studenti/esse del Piano Trilingue).

Nella tab. 11 qui sotto è riassunta la situazione attuativa del Programma con riferimento, per singola *Priorità di Investimento*, ai destinatari/e avviati al 31/8/2017 e al 31/12/2016⁶⁰ ed è espresso un giudizio – l'unico possibile – sulla variazione dei destinatari/e nel periodo 12/2016-8/2017. Ciò che emerge è un quadro complessivamente positivo con la sola eccezione della Priorità 11ii (alla quale fa riferimento la Azione 11.3.3, in ritardo di attuazione per quanto si dirà oltre).

Tab. 11. Avanzamento realizzativo del Programma in relazione ai destinatari/e (al 31/8/2017)

| <i>Priorità</i> | <i>Destinatari/a avviati al 31/8/2017</i> | <i>Destinatari avviati al 31/12/2016</i> | <i>Andamento 31/12/2016-31/8/2017</i> |
|-----------------|---|--|---------------------------------------|
| 8i | 4.088 | 1.862 | Forte aumento |
| 8iv | 9.320 | 6.742 | Forte aumento |
| 9i | 187 | 112 | Aumento |
| 9iv | 2.722 | 600 | Forte aumento |
| 10i | 2.391 | 1.751 | Aumento |
| 10iii | 2.640 | 1.807 | Aumento |
| 11ii | 15 | 15 | Invariato |
| Totale | 21.363 | 12.889 | Forte aumento |

⁶⁰ Va ricordato che nel PO non è indicato un numero di destinatari previsti a livello di Priorità ma solo valori-target per persone con determinate caratteristiche. Si tratta pertanto di valori che non si possono sommare perché una stessa persona può avere più di una caratteristica (e quindi rientrare nel conteggio di più popolazioni) e ci possono essere persone che non rientrano invece in nessuno degli indicatori con target. Non esiste quindi un valore-target "complessivo" dei destinatari attesi del PO né tantomeno un valore-target che conteggi necessariamente una sola volta il singolo/a destinatario/a.

Per quanto riguarda invece la numerosità delle operazioni, i dati – articolati per Obiettivo Specifico – sono riassunti nella tabella qui di seguito. Si tratta di dati che vengono presentati per completezza ma che devono essere considerati con cautela in ragione della diversità di interventi (per durata, volume finanziario e numerosità dei partecipanti) caratterizzante la singola operazione.

Ciò evidenziato, il confronto tra il 2015 e il 2017 (31/10) mostra, in coerenza con quanto visto anche se su annualità diverse per i destinatari/e, l'enorme incremento nella attuazione del Programma nel passaggio dal primo al secondo anno con la conferma, nel 2017, dei volumi raggiunti nel 2016 (anche se il dato del 2017 fa riferimento a 10 e non a 12 mesi di funzionamento del Programma). Nel PO non sono in generale previsti obiettivi riferiti alle operazioni e quindi l'unico aspetto che si può qui sottolineare è la concentrazione prevalente delle operazioni sugli OOSS 8.5 (52,5 delle approvazioni), 10.1 (13,6%) e 10.3 (19,1%) a conferma solo parziale del quadro finanziario esposto in precedenza (e ciò in ragione di quanto segnalato poco sopra sulla cautela necessaria nella analisi dei dati sulle operazioni). Va anche richiamata l'attenzione sul ruolo importante che l'Asse 3 ha avuto nell'avvio, già dal 2015, della attuazione del PO.

Tab. 12. Operazioni approvate per Obiettivo Specifico (aggiornamento al 31/10/2017)

| <i>OS</i> | <i>Operazioni approvate nel 2015</i> | <i>Idem nel 2016</i> | <i>Idem nel 2017 (fino al 31/10)</i> | <i>Numero totale operazioni approvate al 31/10/2017</i> | <i>Andamento 31/12/2015-31/10/2017</i> |
|---------------|--------------------------------------|----------------------|--------------------------------------|---|---|
| 8.1 | 3 | 2 | 0 | 5 | Calo |
| 8.2 | 2 | 1 | 1 | 4 | Calo |
| 8.5 | 0 | 132 | 184 | 316 | Forte aumento |
| 9.2 | 0 | 39 | 1 | 40 | Variabile ma in aumento |
| 9.3 | 0 | 1 | 1 | 2 | Aumento |
| 9.7 | 0 | 0 | 0 | 0 | Invariato |
| 10.1 | 2 | 45 | 35 | 82 | Variabile ma in aumento |
| 10.2 | 7 | 6 | 10 | 23 | Aumento |
| 10.3 | 8 | 54 | 53 | 115 | Aumento |
| 11.3 | 1 | 2 | 2 | 5 | Invariato |
| AT | 4 | 4 | 1 | 9 | Calo |
| Totale | 27 | 286 | 288 | 601 | Forte aumento poi stabilizzazione |

2.3 Il grado di avanzamento e di raggiungimento dei target degli indicatori di output e di risultato

In relazione agli indicatori di realizzazione e di risultato nel loro rapporto con i valori-obiettivo di riferimento sono disponibili esclusivamente i dati contenuti nel RAA 2016 e quindi aggiornati a tutto il 2016⁶¹.

Incominciando da quelli di realizzazione, il quadro complessivo di “progressione verso il valore-obiettivo” di ciascun indicatore è positivo. Infatti per la maggioranza degli indicatori il valore-obiettivo a fine periodo di programmazione⁶² risulta già raggiunto oppure caratterizzato da una progressione in linea o superiore al “sentiero ottimale” di conseguimento. Questa situazione è propria in particolare degli indicatori relativi alle *Priorità di Investimento* 8.i (Accesso all’occupazione), 8.iv (Uguaglianza tra uomini e donne) e 10.i (Riduzione e prevenzione dell’abbandono scolastico), ciò in ragione dell’andamento attuativo delle Azioni collegate a queste Priorità (ovvero le Azioni 8.5.1, 8.2.1, 10.1.1 e 10.2.2). Sono invece posizionati ad un livello di progressione “inferiore all’ottimale” oppure addirittura “nullo” gli indicatori (tutti o la larga maggioranza) riferiti alle *Priorità di Investimento* 9.i (Inclusione attiva), 9.iv (Miglioramento dell’accesso a servizi accessibili e sostenibili, 10.iii (Rafforzamento della parità di accesso all’apprendimento per tutte le fasce di età) e 11.ii (Sviluppare le capacità di tutte le parti interessate che operano nei settori dell’istruzione). Anche in questo caso, l’avanzamento attuativo delle Azioni che realizzano queste Priorità (9.2.2, 9.7.3, 9.3.3, 10.3.1, 10.3.4, 10.3.8, 11.3.3) è la (ovvia) spiegazione del posizionamento di questo secondo blocco di indicatori in relazione ai rispettivi valori-obiettivo.

A questo proposito, per alcuni degli indicatori distanti dalla “progressione ottimale verso il valore-obiettivo” potrebbe essere opportuno considerare la possibilità da parte della ADG di rivederne il valore al ribasso. E’ il caso degli indicatori CO05 e SO01 (i quali sono stati sovrastimati in sede di definizione iniziale per quanto segnalato nella nota 61) nonché CO03 e CO05 (i quali fanno riferimento a tipi di popolazione o di interventi diversi da quelli effettivamente implementati nell’ambito della Priorità 10.iii). Una operazione inversa, ovvero di incremento dei valori-obiettivo, potrebbe essere realizzata per gli indicatori che afferiscono alla Priorità 10.i le cui Azioni, in particolare quelle che coinvolgono studenti/esse nell’ambito del Piano Trentino Trilingue e negli interventi di contrasto/prevenzione alla dispersione, presentano un *tiraggio* molto positivo in termini di destinatari/e.

61¹ Si procederà ad una integrazione con dati più recenti qualora disponibili e forniti dalla ADG in tempo utile.

62¹ Che assumiamo come ragionevole in quanto validato in sede di valutazione ex-ante del PO. L’unica eccezione è rappresentata dalle modalità di calcolo dei valori-obiettivo degli indicatori relativi ai destinatari/e dei *Buoni di servizio* (CO05 e SO01) la quale è diversa da quella indicata dalla CE successivamente alla approvazione del PO ed ha portato ad una sovrastima di circa il 40% dei valori-obiettivo.

Tab. 13. Indicatori di realizzazione del PO, per Priorità di Investimento (al 31/12/2016)

| <i>PDI</i> | <i>Sigla</i> | <i>Valore obiettivo al 2023</i> | <i>Valore al 31/12/2016</i> | <i>Progressione verso il valore obiettivo⁶³</i> |
|------------|--------------------|---------------------------------|-----------------------------|--|
| 8.i | CO01 ⁶⁴ | M=4250, F=2450, T=6700 | M=820, F=865, T=1685 | In linea, donne meglio di uomini |
| | CO06 ⁶⁵ | M=620, F=360, T=980 | M=111, F=115, T=226 | In linea, donne meglio di uomini |
| | CO22 ⁶⁶ | 1 | 2 | Raggiunto |
| 8.iv | CO05 ⁶⁷ | M=0, F=14500, T=14500 | M=41, F=6684, T=6725 | Superiore all'ottimale |
| 9.i | CO16 ⁶⁸ | M=180, F=120, T=300 | M=35, F=28, T=63 | In linea |
| | CO17 ⁶⁹ | M=280, F=190, T=470 | M=21, F=30, T=51 | Inferiore all'ottimale |
| | CO23 ⁷⁰ | 80 | 0 | Nulla |
| 9.iv | SO01 ⁷¹ | 7800 | 600 | Molto inferiore all'ottimale |
| 10.i | CO06 ⁷² | M=1300, F=1650, T=2950 | M=748, F=900, T=1648 | Superiore all'ottimale |
| | CO09 ⁷³ | M=760, F=740, T=1500 | M=725, F=876, T=1601 | Raggiunto |
| 10.iii | CO01 | M=160, F=210, T=370 | M=0, F=0, T=0 | Nulla |
| | CO03 ⁷⁴ | M=1800, F=2300, T=4100 | M=0, F=0, T=0 | Nulla |
| | CO05 | M=5900, F=9800, T=15700 | M=354, F=1453, T=1807 | Molto inferiore all'ottimale |
| | CO22 | 1 | 2 | Raggiunto |
| 11.ii | SO03 ⁷⁵ | M=27, F=63, T=90 | M=1, F=14, T=15 | Inferiore all'ottimale |

Con riferimento invece agli indicatori di risultato vengono qui considerati, per ovvie ragioni, solo quelli per i quali è stato definito nel PO un valore-obiettivo: peraltro, assunta questa opzione, la progressione degli indicatori di risultato verso i propri valori-obiettivo è strutturalmente più lenta di quella degli indicatori di realizzazione e ciò in ragione

63¹ Fonte: colonna "rapporto di conseguimento" nella RAA 2016.

64¹ Numero di disoccupati, compresi quelli di lungo periodo.

65¹ Numero di soggetti di età inferiore a 25 anni.

66¹ Numero di progetti destinati alle PPAA o ai servizi pubblici di livello nazionale, regionale o locale.

67¹ Numero di lavoratori, compresi gli autonomi.

68¹ Numero di partecipanti con disabilità.

69¹ Numero di soggetti con altro svantaggio (diverso dalla disabilità).

70¹ Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale).

71¹ Numero famiglie a basso reddito.

72¹ Numero di persone di età inferiore a 25 anni.

73¹ Numero di titolari di un diploma ISCED1 o ISCED2.

74¹ Numero di soggetti inattivi.

75¹ Numero di partecipanti agli interventi di formazione su competenze specifiche.

- della loro *variabile di riferimento* (in quanto spesso fanno riferimento alla “condizione dei destinatari/e” *qualche tempo dopo* la partecipazione all’intervento)
- della relazione tra la variabile di riferimento dell’indicatore e lo stato di attuazione del Programma (ovvero la scarsa numerosità degli interventi conclusi da un tempo sufficiente per considerarne i/le partecipanti nel calcolo di uno specifico indicatore)
- della modalità di calcolo ottimale del singolo indicatore (in particolare per come realizzata secondo le indicazioni di cui alla Guida della Commissione Europea in materia di calcolo degli indicatori⁷⁶).

Ciò precisato, è necessario evidenziare come il “rapporto di conseguimento” – ovvero l’indicatore tratto dalla RAA 2016 sul quale si basa il giudizio “di progressione” dell’ultima colonna della tab. 14 qui sotto – è calcolato per i diversi indicatori secondo formule definite dalla CE che utilizzano, quando l’indicatore è legato uno specifico indicatore di *output*, il dato relativo agli avviati e non a quello dei conclusi (dato non inserito nelle RAA). Questo porta, in particolare per gli indicatori di risultato calcolati *durante* la attuazione del PO (e non alla sua conclusione), ad una certa imprecisione nei conteggi e quindi alla necessità di considerare con cautela – a fini valutativi – i valori degli indicatori stessi⁷⁷.

In questa cornice, il quadro complessivo che emerge dagli indicatori di risultato è (naturalmente e come già anticipato) molto dipendente dalla focalizzazione degli indicatori considerati oltre che dalla durata dell’intervento al quale si riferiscono (annuale o pluriennale): esso è, nello specifico, positivo in termini di “progressione verso il valore-obiettivo” per le *Priorità di Investimento* 8.i (ma solo per gli interventi rivolti agli adulti), 8.iv (corrispondente ai *Buoni di servizio*), 9.iv (anche in questo caso corrispondente ai *Buoni di servizio*) e 10.iii (per la parte relativa agli interventi ricompresi nel Piano Trentino Trilingue per i/le docenti). In tutti gli altri casi gli indicatori di risultato hanno valore nullo (in ragione della combinazione tra centratura dell’indicatore e tipo di intervento di riferimento) oppure sono in una situazione di ritardo – più o meno rilevante - rispetto alla progressione ottimale per il raggiungimento del valore-obiettivo (in particolare per le Priorità 9.i, 10.i e 11.ii).

Tuttavia, per quanto evidenziato in precedenza circa il calcolo degli indicatori di risultato nella RAA 2016 – dal punto di vista sia del metodo che del merito – non si ritiene opportuno andare oltre questa analisi di larga massima.

⁷⁶ EC, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. ESF Guidance Document, June 2015.

⁷⁷ Ad esempio, facendo riferimento all’indicatore CR07 (p. 16 della RAA 2016), il calcolo non viene fatto utilizzando il target di output CO05 ma quello degli avviati cumulati al 31/12/2016 (6.725). E’ su questi che viene calcolato il 20% previsto per il target del CR07 ($6725 \cdot 20\% = 1345$). Questo dato viene rapportato al valore inserito nel CR07 (652 persone) ovvero $652/1345 = 0.48$ (48%, arrotondato dal sistema a 49%).

Tab. 14. Indicatori di risultato del PO, per Priorità di Investimento (al 31/12/2016)

| <i>PDI</i> | <i>Sigla</i> | <i>Valore obiettivo al 2023</i> | <i>Valore al 31/12/2016</i> ⁷⁸ | <i>Progressione verso il valore obiettivo</i> |
|------------|--------------------|---------------------------------|---|---|
| 8.i | CR06 ⁷⁹ | M=50%, F=41%, T=47% | M=0, F=0, T=0 ⁸⁰ | Nulla |
| | SR01 ⁸¹ | M=21%, F=24%, T=22% | M=27%, F=23%, T=25% | Superato, più per gli uomini che per le donne |
| 8.iv | CR07 ⁸² | M=0%, F=20%, T=20% | M=0 ⁸³ , F=652, T=652 | Superiore all'ottimale |
| 9.i | CR05 ⁸⁴ | M=95%, F=85%, T=90% | M=3, F=1, T=4 | Nulla |
| | SR02 ⁸⁵ | 1,49% | 0 | Nulla |
| 9.iv | SR03 ⁸⁶ | M=51%, F=49%, T=50% | M=ND, F=ND, T=24% | In linea |
| 10.i | SR04 ⁸⁷ | M=2%, F=6%, T=4% | 0 | Nulla |
| | SR05 ⁸⁸ | M=16%, F=14%, T=15% | M=2,6%, F=4,5%, T=3,5% | Inferiore all'ottimale |
| 10.iii | CR07 | M=47%, F=53%, T=52% | M=52, F=188, T=240 | In linea |
| 11.ii | SR06 ⁸⁹ | M=59%, F=92%, T=80% | M=ND, F=ND, T=6,1% | Molto inferiore all'ottimale |

78¹ Arrotondato all'unità superiore.

79¹ % di partecipanti che ha un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento.

80¹ E' questo un caso in cui, ad esempio, i valori al 31/12/2016 sono pari a zero perché non c'erano interventi conclusi a tutto il 2016 oppure non erano trascorsi 6 mesi dalla conclusione dell'intervento per i destinatari/e).

81¹ Come CR06 ma solo adulti 30-64 anni.

82¹ % di partecipanti che gode di una migliore situazione sul mercato del lavoro entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento. Per la modalità di valorizzazione di questo indicatore si veda quanto illustrato nella RAA 2016 a p.3 nonché la nota 78 precedente.

83¹ Quelli indicati sono, come da regola definita dalla CE, valori assoluti e non percentuali: questa regola vale per tutti gli indicatori con sigla CR.

84¹ % partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nella acquisizione di una qualifica, in un'occupazione anche autonoma al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento.

85¹ Quota di imprese e organizzazioni coinvolte in processi di rafforzamento FSE sul totale delle imprese e istituzioni no-profit che svolgono attività a contenuto sociale in provincia di Trento.

86¹ Tasso di bambini/e 0-3 anni destinatari delle misure relative ai servizi di assistenza all'infanzia (Buoni di servizio).

87¹ Tasso di abbandono scolastico nell'anno scolastico successivo all'intervento.

88¹ Quota di studenti/esse che ha partecipato alle attività FSE di rafforzamento delle competenze sul totale degli studenti/esse della provincia di Trento.

89¹ Quota di partecipanti a interventi di formazione e/o aggiornamento che acquisiscono competenze specifiche.

2.4 Le eventuali criticità nell'avanzamento procedurale, fisico e finanziario del PO

La cornice generale delle criticità menzionate in questo paragrafo è rappresentata dal fatto che in Italia l'avvio della programmazione 2014-2020 ha dovuto confrontarsi con il generale ritardo nell'approvazione dei regolamenti comunitari relativi ai Fondi SIE e, quindi, la Giunta Provinciale ha approvato il PO FSE nel mese di dicembre 2014. Pertanto, le prime operazioni previste dal PO FSE 2014-2020 sono state realizzate a partire dalla metà del 2014 (con i soli *Buoni di servizio*) mentre il 2015 è l'anno nel quale tutti gli Assi tranne il 2 hanno visto la loro attivazione.

In questa cornice, un primo blocco di criticità individua elementi da intendersi in senso negativo rispetto alla attuazione del PO (di fatto già emersi nella ricostruzione di cui ai paragrafi precedenti). Essi sono i seguenti:

- Il ritardo nell'avvio della Azione 9.3.3 (implementata dalla metà del 2016) in ragione della attesa della definizione a livello provinciale del valore dell'indicatore ICEF (che determina la soglia di reddito per gli interventi di sostegno alla famiglia a livello provinciale) – pertanto fino a quella data i buoni di servizio per le famiglie a basso reddito sono stati pagati sull'OS 8.2 dell'Asse 1;
- Il ritardo nella implementazione di specifiche Azioni previste nel PO ovvero (si veda anche in precedenza e oltre su questo punto): le Azioni 8.1.1 e 8.1.7 nell'ambito dell'OS 8.1 (Aumento dell'occupazione giovanile); le Azioni 9.2.2 e 9.7.3, rispettivamente nell'ambito degli OOS 9.2 (Incremento della occupabilità e partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili) e 9.7 (Rafforzamento dell'economia sociale); non attivazione della Azione 10.3.1 nell'ambito dell'OS 10.3 (Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta).

Oltre a queste criticità relative a specifiche Azioni del Programma vanno segnalate anche le seguenti che sono invece relative ad elementi che hanno a che fare con la attuazione degli interventi a prescindere dalla loro appartenenza di OS:

- la necessità/opportunità (in ragione dei rispettivi obiettivi e/o contenuti) di attivare con una durata pluriennale interventi inizialmente ipotizzati come annuali;
- la difficoltà, in ragione della progressione attuativa effettiva, di implementare interventi tipologicamente sempre coerenti con quelli indicati nel Programma oppure di sviluppare volumi di attività tali da consentire il raggiungimento dei target, ad esempio di destinatari, definiti nel Programma;
- la complessità di attuazione delle operazioni derivante da una serie di obblighi amministrativi e gestionali introdotti dalla Commissione Europea nella programmazione attuale (è il caso, ad esempio, dei conti annuali e dei relativi adempimenti collegati).

Vanno infine segnalate due criticità intese come "elementi" interni al PO che ne hanno in parte orientato l'attuazione in una direzione diversa da quella attesa:

- la domanda di *Buoni di servizio* tra lavoro e cura familiare (a sostegno della occupazione femminile) superiore – in particolare nel loro “valore finanziario” individuale⁹⁰ - al previsto, anche per la mancata attivazione – sino a metà 2016 – dell’azione 9.3.3 dedicata ai buoni di servizio per le famiglie a basso reddito (OS 8.2);
- la previsione, nel Piano Trentino Trilingue, di interventi volti all’accostamento dei bambini/e delle scuole dell’infanzia alle lingue straniere (interventi – come già anticipato - non inizialmente previsti nel PO che sono stati finanziati nell’ambito dell’OS 10.2).

⁹⁰ Per i seguenti motivi: la rilevanza superiore al previsto dei servizi conciliativi rivolti ai bambini/e 0-3 anni i quali hanno per la PAT un costo orario maggiore rispetto ai servizi rivolti a fasce di età superiori; l’aumento del 15% circa (rispetto alle annualità 2011-2014 prese a riferimento per la definizione del PO) del numero complessivo di ore di conciliazione richieste per singola domanda; il calo, sempre rispetto ai dati 2011-2014, del valore dell’indicatore ICEF delle famiglie richiedenti con la conseguenza di una maggiore partecipazione finanziaria della PAT al valore del singolo buono.

3. I processi ed i meccanismi di realizzazione del PO

3.1 Il sistema di 29overnante del PO ed il suo contributo alla attuazione efficace ed efficiente del PO

Il sistema di *29overnante* del Programma opera attraverso tre dispositivi principali:

- la struttura *tecnica* di implementazione del Programma (composta dal Servizio Europa della PAT, anche in funzione di ADG, e dalle Strutture Provinciali Competenti⁹¹);
- il Comitato di Sorveglianza del Programma;
- gli organismi di partenariato istituzionale e sociale associati a specifici progetti/interventi oppure alla attività delle Strutture Provinciali Competenti.

Per quanto riguarda il Comitato di Sorveglianza, il suo contributo alla attuazione efficace ed efficiente del PO è nel complesso in linea con i compiti e le attribuzioni di questo organismo; lo stesso vale per il sistema del partenariato attivo a livello di progetto/intervento oppure di Struttura Provinciale Competente (su entrambi questi livelli si veda anche il paragrafo successivo di questa relazione).

Va invece qui approfondito il contributo della *struttura tecnica di implementazione* del Programma, rispetto alla quale è necessario richiamare in primo luogo il fatto che essa non prevede Organismi Intermedi ma, come già anticipato, la partecipazione alla attuazione del Programma da parte di Strutture Provinciali Competenti⁹². A queste Strutture (SPC) , sono assegnate sul bilancio provinciale le risorse per la attuazione degli interventi di rispettiva competenza mentre il Servizio Europa, in quanto ADG, è titolare della funzione di coordinamento complessivo della attuazione del Programma⁹³. Tuttavia, in ragione della diversa esperienza di gestione diretta del FSE da parte delle SPC⁹⁴ combinata – in alcuni casi – con la complessità gestionale degli interventi⁹⁵, il Servizio Europa ha mantenuto la gestione di una quota degli interventi (è il caso dei *Buoni di servizio* per i quali il *governo* generale è in carico alla

91¹ Ovvero: Dipartimento della Conoscenza (e, al suo interno, Servizio Istruzione e Formazione del secondo grado, Università e Ricerca); Dipartimento Sviluppo Economico e Lavoro; Agenzia del Lavoro; Agenzia Provinciale per la Famiglia, Natalità e Politiche Giovanili; Servizio Politiche Sociali.

92¹ Quelle di cui alla nota immediatamente precedente.

93¹ Come definito in due Delibere della Giunta Provinciale del 2/2015 e del 12/2016. In termini operativi il coordinamento avviene attraverso un crono programma che ogni SPC deve presentare nell'anno T per l'anno T+1: se dalla verifica periodica del crono programma emergono ritardi nella attuazione e/ difficoltà, allora il Servizio Europa interviene formalmente. A ciò si aggiunge anche la previsione che il Servizio Europa svolga un controllo preventivo sugli atti delle SPC per validarne la coerenza rispetto al PO.

94¹ Hanno esperienza di gestione FSE almeno sulla programmazione precedente l'Agenzia del Lavoro, il Dipartimento della Conoscenza e il Dipartimento Sviluppo Economico e Lavoro mentre non ne hanno il Servizio Politiche Sociali e la Agenzia della Famiglia.

95¹ Primi fra tutti i *Buoni di servizio* (Azioni 8.2.1 e 9.3.3).

Agenzia Provinciale della Famiglia che però non ne gestisce il corrispondente finanziamento) oltre a svolgere le funzioni seguenti:

- controllore di primo livello;
- titolare delle relazioni con le Amministrazioni centrali, l'Unione Europea e le altre Regioni/PP.AA;
- titolare di interventi transnazionali di scambio di *buone pratiche*.

A ciò si aggiunge che, in quanto ADG, il Servizio Europa programma e gestisce direttamente gli Assi 4 (Capacità Istituzionale ed Amministrativa) e 5 (Assistenza Tecnica). Inoltre, una struttura della Provincia (la Struttura Multifunzionale Territoriale Ad-Personam, STM) svolge – nel quadro di un servizio affidato mediante gara di appalto – attività di raccolta, istruttoria e gestione delle domande di partecipazione⁹⁶ rispetto ai *Buoni di servizio* ed ad una quota rilevante degli interventi dell'Asse 3⁹⁷ (essa opera quindi a supporto sia della ADG sia delle SPC).

Questa struttura di implementazione del Programma, significativamente diversa da quella esistente fino alla programmazione precedente⁹⁸, presuppone – nel suo disegno originale – che la ADG monitori, effettui i controlli e fornisca assistenza tecnica e gestionale alle SPC stesse. Tuttavia, per le ragioni richiamate in precedenza (alle quali vanno aggiunte la diversa *velocità* delle SPC nel dotarsi di unità interne in grado di presidiare il FSE⁹⁹ e la novità o meno del singolo intervento e dei suoi meccanismi attuativi¹⁰⁰), la ADG ha mantenuto, come appena evidenziato, la gestione diretta degli Assi 4 e 5 oltre che di una quota del finanziamento del Programma.

Il sistema di *30overnante* corrispondente a questo impianto risulta particolarmente complesso e, per quanto riguarda in particolare la relazione tra ADG e le SPC, appare basato largamente su relazioni informali guidate dalle normative e procedure amministrative del FSE che però sono fortemente dipendenti, nel loro profilo ed esito, dal grado di autonomia nella gestione del FSE che le singole SPC hanno ad oggi maturato (un grado che è ad oggi complessivamente adeguato per Agenzia del Lavoro, Dipartimento della Conoscenza e Dipartimento Sviluppo Economico e Lavoro¹⁰¹ mentre è in fase di costruzione per il Servizio Politiche Sociali). Il profilo di questo

96¹ Che sono domande sottoposte da singoli individui: la STM è pagata sull'OS 8.1. del PO.

97¹ In particolare rispetto alle attività del Piano Trentino Trilingue (componente studenti/esse).

98¹ Per la quale dapprima l'Ufficio FSE (come ADG) e successivamente, con la crisi, la Agenzia del Lavoro (in quanto Organismo Intermedio) gestivano direttamente la grande maggioranza delle risorse FSE (ad essi si aggiungeva il solo Dipartimento della Conoscenza che in quanto Organismo Intermedio gestiva una quota molto ridotta di finanziamento FSE).

99¹ Una velocità dipendente anche da fattori al di fuori del loro diretto controllo quali, ad esempio, la disponibilità nell'organico provinciale di personale formato sul FSE oppure da formare ma disponibile al trasferimento in una determinata SPC nonché i tempi burocratici delle assegnazioni/trasferimenti.

100¹ E' il caso, di nuovo, dei Buoni di servizio, attivi dal 2007 e rispetto ai quali la STM (per la parte di raccolta e istruttoria delle candidature) e il Servizio Europa (per la parte di gestione) hanno maturato una consolidata esperienza di gestione, anche in termini procedurali, che sarebbe stato difficile trasferire ad altre strutture.

101¹ Ufficio Risorse UE e Sviluppo del Lavoro.

meccanismo è tale per cui la attuazione del Programma (in particolare nelle sue fasi iniziali) è risultata rallentata rispetto al sentiero temporale ottimale (ma nulla più di ciò) e particolarmente onerosa per il Servizio Europa¹⁰².

E' un sistema in ogni caso molto centrato sul Servizio Europa (una situazione rispetto alla quale potrebbe essere opportuno valutare l'opportunità di un minore coinvolgimento diretto del servizio nella gestione degli interventi, salvo gli Assi 4 e 5) e che ha indubbiamente contribuito ad una attuazione nel complesso positiva del Programma che ha cercato in corso d'opera – attraverso un processo per molti versi ancora in corso e largamente definito “in progress” – una mediazione sostenibile (per il Servizio) tra

- la gestione diretta di interventi per i quali le SPC non ritenevano funzionale svolgerla (Agenzia Provinciale per la Famiglia) o non erano nelle condizioni di farsene carico da subito (Servizio Politiche Sociali)
- l'esercizio delle funzioni di controllo
- il supporto, anche se in maniera prevalentemente reattiva e non pro-attiva e sistematica (e su questo sarebbe invece necessario uno spostamento nella direzione di questo secondo versante), alle SPC per la programmazione e, quando pertinente, sulla gestione degli interventi.

Va segnalato, a completamento, il fatto che non esiste un dispositivo formalizzato di consultazione e raccordo congiunto, periodico e costante, tra la ADG e le SPC sia sul piano tecnico-operativo (ovvero di chi programma e gestisce gli interventi) che sul piano strategico (ovvero a livello di dirigenza delle strutture coinvolte)¹⁰³. Questa mancanza – che rappresenta un elemento di criticità rispetto a tematiche/esigenze specifiche delle SPC – identifica un impianto di attuazione “a raggiera” (con il Servizio Europa al centro) che, in prospettiva, potrebbe essere – almeno in parte – ridefinito secondo una logica “a rete” che preveda, ora che gli adempimenti e le procedure richieste in particolare alle SPC sono state largamente definite, una maggiore rilevanza dei collegamenti orizzontali tra SPC ad integrazione di quelli con la ADG.

3.2 Il grado di coinvolgimento degli attori del partenariato istituzionale e sociale provinciale

Il grado di coinvolgimento del partenariato istituzionale e sociale provinciale nel presidio della attuazione del Programma è adeguato sia dal punto di vista del metodo che del merito, valorizzando in questo delle prassi consolidate – non solo sul FSE – da lungo tempo. Questo giudizio deriva essenzialmente dalla considerazione per la quale il coinvolgimento avviene

¹⁰² A questo proposito, dai controlli di primo livello effettuati dal Servizio sulle SPC non sono emerse sinora anomalie nella gestione.

¹⁰³ Mentre ce ne sono, in alcuni casi, a livello bilaterale. E' il caso, ad esempio, della Cabina di Regia sugli interventi 0-3 anni alla quale partecipano, tra gli altri, la Agenzia Provinciale per la Famiglia ed il Servizio Europa (quest'ultimo proprio in ragione del suo ruolo sul FSE).

attraverso una pluralità di forme che tiene conto della articolazione del Programma dal punto di vista sia tematico sia della sua struttura di implementazione.

Infatti, oltre al livello proprio e specifico del Programma rappresentato dal Comitato di Sorveglianza, diversi tipi di partenariati (istituzionali o sociali o di ambedue le fattispecie) sono coinvolti – a titolo informativo o di regia complessiva – nel presidio degli interventi a valere sui diversi Assi. Si tratta, in generale, di partenariati pre-esistenti al Programma (e quindi non relativi ai soli interventi a finanziamento FSE) che trovano formalizzazione in organismi il cui riferimento è rappresentato, a seconda dei casi e di norma in attuazione di una previsione di legge provinciale, da una specifica *policy*, da un progetto oppure dall’ambito di attività complessivo di una struttura dell’Amministrazione Provinciale. In ragione di questo profilo, si tratta inoltre di partenariati che riguardano le Azioni del Programma realizzate dalle Strutture Provinciali Competenti e non dalla Autorità di Gestione. Esempi di questi *luoghi* di partenariato – dai quali si ricava che in alcuni casi si tratta di un processo in via di consolidamento per quanto riguarda il FSE – sono i seguenti:

- la Commissione Provinciale per l’Impiego e il Consiglio di Amministrazione della Agenzia del Lavoro per quanto riguarda gli interventi FSE a sua gestione (i quali sono parte integrante del Piano di Politica del Lavoro ai sensi della l.p. 19/1983);
- il Forum delle Associazioni Familiari (come organo di rappresentanza degli *stakeholder* esterni) e la cabina di Regia dei Servizi Prima Infanzia (interna alla PAT) per gli interventi a governo della Agenzia Provinciale per la Famiglia;
- la Consulta Provinciale per le Politiche Sociali (istituita a fine 2016 e quindi da poco operativa) per gli interventi a gestione del Servizio Politiche Sociali (in questo caso il coinvolgimento della Consulta sul FSE non ha ancora avuto luogo);
- la Cabina di Regia del Piano Trentino Trilingue, il Comitato Provinciale della Formazione Professionale¹⁰⁴, il Comitato Tecnico Provinciale sull’Istruzione (istituito nel marzo 2017) per gli interventi a gestione del Dipartimento della Conoscenza.

Per quanto concerne infine il Programma nel suo complesso, il grado di coinvolgimento del partenariato è in fase di sviluppo grazie all’affiancamento al Comitato di Sorveglianza (il cui livello di formalità ed ufficialità, oltre che la cadenza di incontro e la composizione, non rendono sempre possibile la discussione in profondità di strategie e opzioni di *policy* riferite ad un oggetto ampio quale il Programma) del già citato *Comitato Provinciale della Formazione Professionale* (un comitato della Commissione Provinciale per l’Impiego alla quale partecipano, oltre alle Parti Sociali ed ai livelli politici e tecnici della Provincia competenti in materia, i soggetti di cui all’art. 6 della l.p. 19/1983). E’ infatti intenzione della ADG, a partire dal 2018 e indicativamente ogni 4 mesi, riunire il Comitato in maniera dedicata rispetto al Programma così da attivare una modalità continuativa e regolare di confronto sul suo avanzamento con i soggetti del partenariato sociale

104 ¹ Per quanto riguarda la attuazione della Azione 10.3.1 per la quale è in corso la gara di appalto (formazione linguistica per adulti con carte ILA e mobilità all’estero).

più direttamente interessati al FSE. E' una ipotesi di lavoro che va nella giusta direzione ovvero quella di trovare un luogo unitario e *place-based* di presidio (appunto) partenariale del Programma.

3.3 Le eventuali inefficienze e ritardi nella attuazione del Programma e le relative cause

La attuazione del Programma non presenta inefficienze ma, in maniera peraltro non diffusa, due tipi di ritardi:

- a) ritardi nella attuazione di Azioni specifiche che si traducono in un livello insoddisfacente della spesa delle Azioni stesse: è il caso in particolare delle Azioni 8.1.1 (come conseguenza della scelta, da parte della ADG, di utilizzare innanzitutto le risorse assegnate alla PAT sul Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani per la realizzazione di Garanzia Giovani¹⁰⁵ intervenendo solo in un secondo tempo con il PO FSE: l'impiego del finanziamento sul programma nazionale è attualmente in fase di conclusione ma è in corso l'avvio della seconda fase), 8.1.7 (in ragione del necessario collegamento con il PO FESR), 9.7.3 (per via del cambio di SPC alla quale ne è affidata la gestione), 10.3.1 (a causa della priorità data all'attuazione delle altre Azioni dell'Asse, a maggiore rilevanza strategica e – con una sola eccezione – anche finanziaria);
- b) ritardi nei processi interni di programmazione e gestione delle Azioni che però non si sono tradotti in un livello insoddisfacente della spesa. Per questi ritardi le ragioni, già citate in precedenza, sono soprattutto: l'avvio e la progressiva implementazione del sistema di *33overnante* e gestione del Programma (un sistema diverso da quello del precedente PO FSE); la insufficiente padronanza della gestione del FSE da parte di alcune delle SPC con la conseguente necessità di un affiancamento continuativo da parte del Servizio Europa; i tempi di infrastrutturazione di uffici/presidi dedicati (in tutto o in parte) alla gestione del FSE nelle SPC nelle quali tali uffici/presidi non esistevano; i ricorsi a seguito dell'esito di alcune gare da parte dei soggetti risultati non aggiudicatari dell'intervento; la definizione prevalentemente in corso d'opera, in particolare nel primo periodo di attuazione del Programma (fino a tutto il 2016), delle regole e procedure formali di programmazione e gestione soprattutto da parte delle SPC.

3.4 La adeguatezza del sistema di monitoraggio in termini di completezza dei dati raccolti anche a fini di sorveglianza e quantificazione degli indicatori del PO

Il sistema di monitoraggio del Programma, che valorizza l'esperienza maturata dalla PAT rispetto ai Programmi precedenti, è stato oggetto di una ampia revisione nel corso del 2017 e risulta nel complesso sia funzionale rispetto alle sue finalità sia pienamente soddisfacente in relazione alla

¹⁰⁵ Pari a circa 8 Meuro.

completezza dei dati fisici e finanziari. Anche l'aggiornamento dei dati/informazioni presenti nel sistema è adeguato così come non presenta difficoltà l'estrazione, anche per la produzione di questo rapporto di valutazione, dei dati di tipo fisico e finanziario a fini di sorveglianza del Programma e (per i dati fisici) di calcolo degli indicatori di realizzazione. Per quanto riguarda invece gli indicatori di risultato, la revisione del sistema accennata poco sopra se da un lato risponde proprio alla necessità (emersa in particolare in relazione alla produzione della RAA 2016) di velocizzare e rendere più fluido il calcolo degli indicatori del PO, dall'altro richiede una serie di interventi di manutenzione sui dati di attuazione (in particolare su quelli, numerosi, relativi ai *Buoni di servizio*) tali per cui non è stato possibile aggiornare il valore degli indicatori rispetto a quello di fine 2016¹⁰⁶. Si tratta però di un impedimento contingente che sarà risolto a breve e certamente in tempo utile per la elaborazione della RAA 2017.

Rispetto al sistema di monitoraggio in generale va anche aggiunto che la sua implementazione rispetto al Programma ha avuto comunque inizialmente necessità di qualche periodo di rodaggio essenzialmente in ragione della sua presa in carico, come responsabilità generale, da parte del Servizio Europa (in quanto ADG) nel quadro della nuova struttura di implementazione del PO. Tuttavia, questo periodo è durato pochi mesi e la produzione dei dati necessari alla elaborazione delle due Relazioni di Attuazione Annuale (RAA) sinora rese disponibili (relative rispettivamente alle attività 2014-2015 e 2016) non ha presentato particolare difficoltà salvo quanto evidenziato in precedenza e che ha portato alla sua revisione nel corso del presente anno¹⁰⁷. Se, come già evidenziato, il Servizio Europa ha la responsabilità del sistema di monitoraggio e della sua gestione, l'inserimento dei dati elementari è svolto – a seconda delle azioni e delle funzioni – dall'ADG (dati finanziari, di controllo, termini ecc.), dalle SPC, dalla *STM Ad-Personam* oppure dai soggetti accreditati (o equivalenti): si tratta di un impianto che presenta, anche a questo livello, un grado di funzionalità adeguato rispetto alle sue finalità.

3.5 Le criticità (eventuali) nei processi e meccanismi di attuazione del PO

Oltre a quanto già segnalato in precedenza nel paragrafo *Criticità nell'avanzamento procedurale, fisico e finanziario* (al quale si rimanda per brevità con una sottolineatura particolare del punto relativo alla complessità di attuazione delle operazioni derivante da una serie di obblighi amministrativi e gestionali introdotti dalla Commissione Europea nella programmazione attuale), il quadro delle criticità nei "processi e meccanismi di attuazione del PO" risulta diversificato tra le Azioni – nella misura già evidenziata in precedenza nella parte dedicata all'avanzamento attuativo del Programma - in ragione di fattori quali

¹⁰⁶ Sul tema degli indicatori di risultato si rimanda anche a quanto esposto in precedenza circa la loro modalità di calcolo secondo quanto previsto dalla CE.

¹⁰⁷ A questo proposito, anche la CE, in un incontro tenutosi a Roma a novembre, non ha mosso osservazioni alla RAA 2016 del PO FSE PAT (peraltro formalmente già accettata dalla CE in data 17 agosto 2017).

- la esperienza pregressa sul FSE della struttura della PAT che ne ha la gestione (ADG o SPC),
- la strutturazione interna alla ADG/SPC del presidio del FSE (sia in termini quantitativi che di competenze ma anche di riferimento esclusivo o meno al FSE),
- la complessità delle Azioni da realizzare,
- le politiche interne alla Provincia in materia di turn-over e di assegnazione del personale (in questo caso) alle strutture di gestione del FSE.

Da questo punto di vista, quindi, il grado di criticità dei “processi e meccanismi di attuazione del PO” ha

- in parte una dipendenza da fattori – quelli indicati qui sopra – esterni ai processi/meccanismi stessi (e sono quelli che spiegano ad esempio l’andamento attuativo insoddisfacente dell’Asse 2)
- (solo) in parte una dipendenza da fattori che riguardano i loro contenuti e gli adempimenti ad essi connessi.

In relazione a questo secondo versante va operata una ulteriore distinzione tra

- fattori direttamente riconducibili al FSE (in relazione ai quali persiste la mancanza di indicazioni sui costi ammissibili: sono attualmente in uso le regole del FSE precedente con il rischio che eventuali nuove regole cambino, in corso d’opera, il quadro di riferimento);
- fattori esterni al FSE (*in primis* le novità introdotte dal nuovo Codice degli Appalti, D.Lgs 50/2016).

Rispetto, in particolare, ai primi le principali criticità appaiono essere di due tipi:

- la differenza di onere gestionale, ovviamente a parità di tipo di interventi, tra FSE e non FSE (ove non-FSE significa essenzialmente risorse provinciali¹⁰⁸). Nello specifico, il FSE ha - in termini comparati - una gestione più impegnativa e complessa in ragione sia della sua regolamentazione di livello comunitario sia della previsione da parte della PAT di disposizioni o adempimenti specifici (aggiuntivi) in particolare sulla formazione;
- la definizione “in corso d’opera” – nella relazione ADG-SPC che gestiscono il FSE per la prima volta – durante il primo anno e mezzo di attuazione del PO di una quota significativa delle procedure, degli adempimenti esatti, dei *passaggi* da compiere per programmare prima e successivamente gestire gli interventi (questo, come già sottolineato, ha rallentato ma soprattutto reso più faticoso il primo periodo di attuazione del Programma anche se ad oggi la situazione pare abbastanza assestata¹⁰⁹).

108¹ Un confronto che è possibile, ad esempio, per gli interventi realizzati dalla Agenzia del Lavoro.

109¹ Anche se la questione si pone in ogni caso per le SPC che iniziano ora la gestione del FSE (è il caso dell’Ufficio Inserimento Lavorativo dei Soggetti Svantaggiati di ADL e del Servizio Politiche Sociali).

4. I risultati ottenuti dal Programma rispetto agli obiettivi di Europa 2020 e “ad altri obiettivi europei e nazionali”

4.1 La relazione tra realizzazioni e risultati del PO e gli obiettivi di Europa 2020

Nella tab. 15 qui di seguito è sintetizzato il posizionamento del Programma rispetto agli obiettivi di EU2020 rilevanti per il FSE e nella ultima colonna è espresso un giudizio, basato sui contenuti della tabella, circa il “contributo del PO FSE” al valore del singolo indicatore per il Trentino. Questo contributo è stato ricostruito, dal punto di vista metodologico, con le modalità indicate nella *Premessa* di questo documento (alla quale si rimanda¹¹⁰).

Tab. 15. Posizionamento del PO rispetto agli indicatori/obiettivi di EU2020 (situazione al 31/10/2017)

| Indicatori EU2020 | Valore obiettivo Italia | Valore del Trentino al 2013 ¹¹¹ | Valore del Trentino (ultimo disponibile) | Andamento nel periodo | Azioni PO FSE collegate | Risorse Fse impegnate per le Azioni collegate (31/10/2017) | Contributo del PO FSE all'indicatore EU2020 Trentino ¹¹² |
|--|-------------------------|--|--|-----------------------|---|--|---|
| Tasso di occupazione 20-64 anni | 67-69% | 70,3% (2012) | 71,4% (2016) | Crescita | 8.1.1 8.1.6 8.1.7 8.2.1 8.5.1 | 18.478.081,18 | Rilevante |
| Spesa in R&S | 1,53% | 1,9% | 1,86% (2014) | Calo | Nessun collegamento diretto con il FSE | 0 | Non valutabile |
| Abbandono scolastico | 15-16% | 12% (2012) | 7,9% (2016) | Calo | 10.1.1 10.2.2 | 12.171.843,30 | Abbastanza rilevante |
| Istruzione terziaria (30-34enni con istruzione universitaria) | 26-27% | 26,5% (2012) | 35,0% (2016) | Crescita | 10.3.1 | 0 | Per nulla rilevante |
| Percentuale di popolazione a rischio di povertà/esclusione sociale | ND | 20,2% (2012) | 15,8% (2015) | Calo | 9.2.2 9.3.3 | 1.926.074,52 | Poco rilevante |

Il quadro che emerge dalla tabella vede un contributo del Programma agli Obiettivi di EU2020 differente per singolo obiettivo. Nello specifico, il contributo (pur con la difficoltà di *collegare* il

¹¹⁰ Questa considerazione vale anche per le altre valutazioni “di contributo” contenute in questa Sezione 4.

¹¹¹ O altro anno indicato tra parentesi. Fonte: Censis-Consel, *Valutazione ex-ante PAT componente FSE 2014-2020*, novembre 2014, pp. 19-21.

¹¹² Molto rilevante; rilevante; abbastanza rilevante; poco rilevante; per nulla rilevante.

PO – e le sue Azioni – al cambiamento di variabili dense ed aggregate quali quelle degli Obiettivi di EU2020) appare

- rilevante per l'obiettivo di aumento del Tasso di Occupazione delle persone in età 20-64 anni
- abbastanza rilevante per l'obiettivo di riduzione dell'Abbandono Scolastico
- poco rilevante per l'obiettivo di riduzione della Percentuale di popolazione a rischio di povertà/esclusione sociale
- per nulla rilevante rispetto all'obiettivo dell'aumento del Tasso di istruzione terziaria
- non valutabile rispetto all'obiettivo dell'incremento della spesa in R&S.

Si tratta di giudizi (da leggersi anche alla luce di quanto proposto nel PO FSE alle pp. 9-16) che disegnano una situazione complessivamente soddisfacente, soprattutto tenuto conto del *nesso di contribuzione* strutturalmente *lasco* tra le Azioni del PO e i fenomeni sottostanti gli indicatori di EU2020. Si può tuttavia richiamare l'attenzione sulla necessità di incrementare per quanto possibile il contributo del PO alla variazione in positivo dell'indicatore relativo a povertà/esclusione sociale.

In termini di prima riflessione, è possibile evidenziare che il diverso contributo delle Azioni del PO agli Obiettivi di EU2020 dipende soprattutto da:

- la ampiezza/entità complessiva del fenomeno di riferimento (ovvero oggetto dell'indicatore di EU2020);
- il grado di contributo teorico del FSE al mutamento del fenomeno di riferimento (ovvero il *nesso di contribuzione* potenziale);
- la presenza e rilevanza di altri interventi PAT extra-FSE che insistono sul medesimo fenomeno;
- la consistenza dell'investimento finanziario del PO sulle Azioni collegate al fenomeno di riferimento e lo stato di avanzamento delle Azioni stesse.

Si tratta di fattori che andranno tenuti presente in una fase più avanzata di attuazione del PO (ma soprattutto di consolidamento dei suoi risultati) per verificare ulteriormente e con maggiore solidità il suo contributo *effettivo* agli Obiettivi di EU2020.

4.2 Il contributo del PO ai risultati attesi dall'Accordo di Partenariato

I *Risultati Attesi* (RRAA) dell'Accordo di Partenariato corrispondono esattamente, per come formulati nell'Allegato I dell'Accordo stesso, agli Obiettivi Specifici del Programma. Pertanto la valutazione del "contributo del Programma" al raggiungimento dei "risultati attesi" dell'Accordo di Partenariato si identifica, nel merito, con la valutazione del grado di raggiungimento degli Obiettivi Specifici del Programma per come già descritto in precedenza.

A ciò va però aggiunta la considerazione per la quale, assumendo il termine “contributo” in senso proprio¹¹³, il grado di raggiungimento degli Obiettivi Specifici del Programma va riportato al grado di raggiungimento dei “risultati attesi” dall’intervento del FSE per come definiti nell’Accordo di Partenariato a livello nazionale. A questo livello, in assenza di evidenze aggiornate di livello nazionale (ovvero considerando congiuntamente i POR ed i PON FSE), quello che può essere qui segnalato è che il Programma FSE della PAT vale circa lo 0,52% dello stanziamento del fondo a livello nazionale (al netto del cofinanziamento e considerando solo il supporto della UE). E’ pertanto ragionevole ritenere, in prima approssimazione, che il contributo del Programma sia proporzionale - pro-quota - al *peso finanziario* relativo del Programma stesso nel quadro nazionale; tuttavia la buona performance complessiva del Programma (sempre dal punto di vista finanziario: si vedano i dati riportati nei paragrafi precedenti) consente di affermare che il “contributo” del Programma FSE PAT ai “risultati attesi dell’Accordo di Partenariato” è *superiore* al peso finanziario relativo del Programma stesso anche se una quantificazione di questo *plus* non è ad oggi fattibile.

4.3 L’integrazione del PO FSE con il PO FESR ed il PSR

L’integrazione del PO FSE con il Programma FESR, da un lato, e con il Programma di Sviluppo Rurale, dall’altro, è nel complesso adeguata. In relazione al PO FESR, essa è basata sul dispositivo per il quale la Autorità di Gestione è unica e quindi c’è una unitarietà di presidio strategico che si realizza attraverso un meccanismo di tipo organizzativo formalizzato¹¹⁴. Per quanto riguarda invece l’integrazione con il Programma di Sviluppo Rurale, essa ha luogo sia a livello strategico e di sorveglianza del suo avanzamento realizzativo (attraverso la partecipazione della Autorità di Gestione FSE al *Comitato di Sorveglianza* del PSR) sia, ma per il solo strumento/misura Leader, a livello operativo (attraverso la partecipazione della ADG FSE alla valutazione ex-ante delle proposte di intervento candidate al finanziamento¹¹⁵).

4.4 Il contributo del PO alla “strategia nazionale per le aree interne”

Come enunciato nel PO (cap. 6), sono state individuate due aree per la implementazione della “strategia nazionale per le aree interne” (l’area Prototipo Tesino e l’area Progetto Val di Sole).

L’intervento nelle due aree è iniziato nel 2016 ed ha portato, alla fine dell’anno, alla elaborazione – grazie ad una serie di attività che hanno coinvolti i principali attori e *stakeholder* dei due territori – dei rispettivi documenti preliminari e/o in bozza contenenti la strategia in grado di conseguire gli obiettivi generali previsti per i due territori e di dare attuazione alle azioni a ciò

113¹ Ovvero, nell’ambito della valutazione di impatto, in coerenza con la logica causale di tipo (appunto) “contributivo” e non “attributivo”.

114¹ Con riferimento al FESR va anche richiamato il progetto, in fase di avvio sull’Azione 8.1.7, di supporto allo sviluppo di idee imprenditoriali anche con servizi formativi gestiti con carte ILA: il processo sostiene la persona fino alla elaborazione del *business plan* successivamente alla quale passerà in carico al FESR.

115¹ Questo coinvolgimento è legato alle finalità dello strumento/misura Leader tra le quali vi è, per le due aree eleggibili situate nel territorio provinciale, la creazione di occupazione.

funzionali¹¹⁶. I documenti sono stati quindi sottoposti, sempre a fine 2016, ai Ministeri competenti ed al *Comitato Tecnico per le Aree Interne*: quello relativo al Tesino ha concluso il suo iter di recente ed è stato approvato con deliberazione della Giunta Provinciale 14 dicembre 2017, n. 2204 (e pertanto sarà ad inizio 2018 firmato il relativo Accordo di Programma Quadro per la attuazione) mentre il documento della Val di Sole non è ancora stato approvato (e di conseguenza slitterà a 2018 inoltrato anche la firma del relativo Accordo di attuazione).

Per questa ragione, solo il documento riguardante l'area del Tesino è puntuale rispetto alla definizione del ruolo del FSE il quale si sostanzia – almeno nelle intenzioni (come dalla deliberazione della G.P. appena approvata) – nella “riduzione e prevenzione dell’abbandono scolastico precoce e la promozione della parità di accesso all’istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale e informale), nonché il rafforzamento della parità di accesso all’apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l’orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite”. Questa intenzionalità dovrebbe trovare attuazione attraverso un investimento di circa 810.000 Euro relativi agli OOSS 8.1, 8.5, 8.2, 10.1, 10.2, 10.3 e 9.3.

Ciò che in ogni caso accomuna, ad oggi, il contributo del FSE allo sviluppo delle due aree è la lunghezza dell’iter procedurale per la approvazione formale del documento preliminare agli Accordi di Programma Quadro. Questa lunghezza ha due ragioni principali: a) la numerosità dei soggetti – di livello provinciale e locale ma anche nazionale – coinvolti nel processo di definizione della singola strategia di area (una numerosità tanto maggiore quanto più l’area, come nel caso della Val di Sole, è ampia); b) la previsione, dello Stato Italiano e non di fonte UE, che la singola strategia di area venisse finanziata al 50% con risorse nazionali e al 50% con risorse a valere sui PO, in questo caso, a titolarità PAT (dove il punto di criticità è la previsione del 50% sui PO, un livello elevato da raggiungere). Tutto ciò considerato, in ragione del quadro di avanzamento appena esposto, il contributo effettivo del PO FSE alla *Strategia Nazionale per le Aree Interne* per come declinata operativamente in Trentino (un contributo che si configura anche con la priorità garantita nei bandi FSE agli interventi che implementano le azioni della strategia sui due territori

¹¹⁶ Ovvero (PAT, RAA 2016, p. 126), per l’area del Tesino l’obiettivo è quello di “contenere il fenomeno dello spopolamento e invecchiamento della popolazione attraverso un progetto di sviluppo basato sulla conservazione del territorio e uno, sperimentale, di tipo socio-assistenziale”. Le azioni previste sono: costruzione di una pista ciclopedonale; sperimentazione di un progetto di telemedicina esteso a tutta la popolazione; attivazione di percorsi innovativi nelle scuole per valorizzare le potenzialità dell’area (aule digitali e trilinguismo). Per l’area della Val di Sole, invece, l’obiettivo generale dell’intervento è quello di attivare “un nuovo modello di sviluppo del turismo per una maggiore integrazione tra territorio e attività antropiche e riequilibrio interno della componente demografica a presidio della montagna”. Le azioni collegate sono: “la formazione a sostegno della qualità della dell’offerta turistica; la mobilità intermodale e green; ... l’ampliamento del polo Enaip di Ossana, la riorganizzazione dei servizi socio-assistenziali, l’adozione di una strategia di lungo periodo della mobilità per i residenti nelle zone più isolate preservando l’ambiente per un target turistico di livello più elevato”.

provinciali) è ancora allo stato potenziale anche se per il Tesino la sua attuazione dovrebbe iniziare a breve.

4.5 Il contributo del PO ai programmi di cooperazione territoriale europea

La Cooperazione territoriale europea (CTE) è uno dei due obiettivi della programmazione dei fondi Strutturali e di Investimento europei (SIE) 2014-2020 ed il Regolamento UE n. 1299/2013 del 17 dicembre 2013 stabilisce disposizioni specifiche relativamente all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

In attuazione dell'obiettivo CTE per il periodo di programmazione 2014-2020, l'Italia ha a disposizione risorse per un totale pari a 1.136,8 milioni di Euro a prezzi correnti. Le risorse consentono la partecipazione a quindici programmi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale, di cui:

- 8 di cooperazione transfrontaliera (*Italia-Francia marittimo, Italia-Francia Alcotra, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Grecia-Italia, Italia-Malta*);
- 3 di cooperazione transfrontaliera esterna co-finanziati da FESR e IPA (*Italia-Albania-Montenegro*) e da FESR e ENI (*Italia-Tunisia e Mediterranean Sea Basin*);
- 4 di cooperazione transnazionale (*Central Europe, Med, Alpine Space, Adriatic-Ionian*).

In aggiunta, l'Italia partecipa anche a quattro programmi di cooperazione interregionale che coinvolgono tutti i 28 Stati membri dell'UE (Urbact III, Interreg Europe, Interact, Espon).

La Provincia Autonoma di Trento (in ragione delle caratteristiche del proprio territorio) partecipa a 3 programmi di cooperazione transnazionale (ALPINE SPACE/Spazio Alpino, CENTRAL EUROPE/Europa Centrale e EUSAIR/Adriatic-Ionian) e a tutti i programmi di cooperazione interregionale (INTERREG IV C, ESPON, INTERACT, URBACT).

Di essi, è il programma ALPINE SPACE (Eusalp) quello più rilevante per il PO FSE anche se ad oggi non risultano operazioni a finanziamento FSE esplicitamente agganciate alla strategia Eusalp. Ciò precisato, sono i progetti finanziati nell'ambito degli Assi 1, 2 e 3 del PO che, pur non avendo una correlazione diretta con la strategia EUSALP né criteri specifici di premialità a questa connessi, risultano in linea con la strategia e gli obiettivi in particolare dell'Area Tematica 1, Azione 3. A ciò va aggiunto il fatto che la Provincia detiene, nell'ambito di Eusalp, la *leadership* del Gruppo di Azione 3 volto a "migliorare l'adeguatezza della forza lavoro, dell'istruzione e della formazione nei settori strategici".

4.6 Il contributo del PO al potenziamento della cooperazione con altre Regioni e ai partenariati internazionali

Nel PO (cap. 4.4) il tema della cooperazione interregionale e transnazionale è declinato, anche se viene lasciata aperta la possibilità di prevederne di altri tipi in corso di attuazione del PO, in relazione alla realizzazione di

- “azioni di rafforzamento delle competenze (formazione continua e linguistiche) previste nell’Asse 3”
- “scambio di buone pratiche con una particolare attenzione a quei progetti che nel corso della passata programmazione abbiano dato risultati di particolare valore e siano stati oggetto di riconoscimenti per la loro qualità”.

Gli interventi ad oggi finanziati sul Programma in tema di interregionalità/transnazionalità¹¹⁷, il cui valore finanziario impegnato a tutto il 2016 è pari a circa 3,5Meuro, risultano coerenti con entrambe queste direttrici ma soprattutto con la prima e, nello specifico, con l’ambito del rafforzamento delle competenze linguistiche (all’interno del quale si posiziona anche l’importante intervento relativo alla internazionalizzazione delle istituzioni scolastiche e formative).

Per quanto riguarda invece l’ambito relativo alle *buone pratiche*, l’azione di attivazione di una funzione di assistenza tecnica a supporto della ADG (e delle altre strutture della PAT coinvolte nella attuazione del PO) con il compito di sviluppare ed accompagnare il lavoro di rete interregionale o transnazionale su casi concreti di buone pratiche in materia di politiche sociali e di lavoro è certamente una operazione che va nella direzione di attuare quanto enunciato nel PO. Tuttavia, il livello di implementazione effettiva della funzione è ancora prematuro per avere prodotto risultati tangibili per la Provincia. Da segnalare, come elemento positivo nella impostazione dell’attività, la focalizzazione su due fronti – politiche sociali e del lavoro – che sono non solo di tradizionale *avanguardia* da parte della PAT ma anche di particolare importanza nella strategia del PO alla luce degli elementi di contesto più aggiornati.

¹¹⁷ Ovvero, sull’Asse 3, il finanziamento di voucher a studenti/insegnanti per la frequenza di corsi estivi full-immersion di inglese e tedesco in Paesi UE; il finanziamento di voucher a studenti dell’a.s. 2016/2017 per la frequenza del quarto anno della secondaria di secondo grado in Paesi UE; la attivazione di un progetto di internazionalizzazione delle istituzioni scolastiche e formative comprendente viste e scambi per transnazionali per studenti e insegnanti; sull’Asse 4, il finanziamento di un servizio di assistenza tecnica per attività di studio e approfondimento di progettualità ed esperienze di successo realizzate a livello interregionale e transnazionale in tema, prioritariamente, di politiche sociali e politiche del lavoro.

4.7 La assunzione da parte degli interventi attuati dei principi orizzontali di non discriminazione, pari opportunità, sviluppo sostenibile ambientale, sviluppo sostenibile sociale

Nel complesso, la attuazione del Programma ha assunto in maniera chiara ed esplicita – a livello di interventi – i principi orizzontali di non discriminazione, pari opportunità, sviluppo sostenibile ambientale (anche se il Programma FSE non prevede interventi diretti e specifici su questo ambito¹¹⁸) e sviluppo sostenibile sociale.

A questo proposito:

- circa un quinto delle risorse del Programma è stato sinora destinato, sugli Assi 1 e 2, all'erogazione dei buoni di servizio per la conciliazione tra famiglia e lavoro volti direttamente alla promozione delle pari opportunità e non discriminazione tra uomini e donne con particolare attenzione all'occupazione femminile ed alla promozione della natalità (nella cornice della l.p. 2 marzo 2011, n. 1, Legge provinciale sul benessere familiare, che prevede espressamente il potenziamento, anche con il contributo del FSE, dei servizi che favoriscono la conciliazione famiglia e lavoro);
- il documento "Metodologia e criteri di selezione delle operazioni cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo", approvato dal Comitato di sorveglianza congiunto nella seduta del 31 marzo 2015 e adottato con deliberazione della Giunta provinciale del 18 maggio 2015, n. 799 ha stabilito al paragrafo "Principi guida per la selezione delle operazioni" che nella selezione delle operazioni, così come in tutte le fasi dell'attuazione del PO, si tenga conto e si promuova anche il perseguimento dei principi orizzontali di non discriminazione e pari opportunità nonché di sviluppo sostenibile, nella sua dimensione ambientale e sociale". Tale principio si declina operativamente nella previsione secondo cui le proposte progettuali ammissibili devono essere valutate dal Nucleo tecnico di valutazione, nell'ambito del criterio della Coerenza progettuale esterna, anche in relazione al rispetto di questi principi (i principi-guida per la selezione delle operazioni sono stati successivamente riportati all'art. 13 del regolamento di esecuzione dell'art. 18 della l.p. 16 febbraio 2015, n. 2 per l'attuazione dei PO 2014-2020 FSE e FESR);
- nell'ambito dell'Asse 2 con riferimento all'Avviso per la presentazione di proposte formative/di tirocini finalizzate all'inclusione lavorativa di persone svantaggiate, approvato con deliberazione della Giunta provinciale 13 novembre 2015, n. 2024, entro la fine 2016 sono stati finanziati 39 progetti volti all'incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili e in particolare delle persone disabili, dei detenuti, dei soggetti sottoposti a forme alternative di detenzione, degli ex-detenuti, delle persone in situazione di disagio sociale e delle donne vittime di violenza. In generale, poiché il finanziamento di interventi analoghi proseguirà anche nel triennio 2018-

¹¹⁸ In carico al Programma FESR.

2020 (con un secondo avviso emanato nel 2017 le cui attività inizieranno nel 2018) il presidio del tema è assicurato anche nei prossimi anni;

- i *Buoni di servizio* sono assegnati sulla base di graduatorie mensili definite in base all'indicatore I.C.E.F. e a priorità volte alla promozione del principio orizzontale delle pari opportunità e non discriminazione (nucleo monoparentale, presenza di minori soggetti a malattia certificata, articolazione degli orari di lavoro poco concilianti con l'attività di cura, numero di figli e di minori in affidamento);
- in relazione alle persone con disabilità, i Criteri e modalità per l'attuazione del Programma operativo FSE 2014 – 2020, approvati con deliberazione della Giunta provinciale 30 agosto 2016, n. 1462 prevedono l'ammissibilità al finanziamento di "Altre spese per attività di sostegno all'utenza" nel caso di progetti riferibili all'Asse 2 e di soggetti disabili inseriti in percorsi riferibili ad altri Assi, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese; in particolare possono essere riconosciute spese per lo svolgimento di azioni di accompagnamento o di servizi, finalizzate a favorire l'accesso al processo di apprendimento a soggetti altrimenti condizionati o limitati per ragioni di ordine personale o sociale;
- infine, vanno segnalate le ricadute indirette in termini di sostenibilità ambientale derivanti dall'apporto del PO FSE alla strategia provinciale a sostegno dello sviluppo delle aree interne e marginali (si veda in precedenza lo specifico punto) con cui si contribuisce a garantire la presenza di popolazione nei territori dove maggiori sono i rischi di degrado e dissesto ambientale.

5. L'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione delle *policy* degli Assi del PO

I meccanismi gestionali ed attuativi del Programma non hanno presentato, nel periodo coperto da questo documento di valutazione, problemi di particolare gravità e rilevanza. Si possono tuttavia segnalare, come elementi interni al Programma che hanno in generale condizionato in maniera comune la realizzazione delle *policy* dei suoi Assi, la complessità della struttura di implementazione del PO¹¹⁹, il diverso grado di padronanza dei *meccanismi* di programmazione ed attuazione del FSE da parte delle SPC, la complessità amministrativa delle procedure di assegnazione degli interventi (una complessità che non è peraltro propria del FSE ma delle Pubbliche Amministrazioni in generale), il differente livello di consolidamento attuativo degli interventi allocati sul Programma. In relazione ai singoli Assi ci sono poi degli elementi di specificità che vengono esposti qui di seguito.

5.1 Asse 1

5.1.1 I problemi di attuazione e le relative misure a contrasto

Al 31/10/2017 le risorse complessive dell'Asse risultano impegnate per il 66% sulla Azione 8.2.1 (Buoni di servizio), per il 19% sulla Azione 8.5.1 (Formazione sulle Key-competence per disoccupati/e o sospesi/e – cassaintegrati/e - legata alla condizionalità) e per il restante 15% sulla Azione 8.1.6 (finanziamento dell'attività della STM a supporto, tra l'altro, della attuazione delle azioni legate ai Buoni di servizio e al Piano Trentino Trilingue). Delle due restanti Azioni dell'Asse, il cui stanziamento complessivo è pari a 12Meuro, la 8.1.7 (Sostegno al lavoro autonomo ed alla creazione di impresa) sarà avviata nei primi mesi del 2018¹²⁰ mentre per la Azione 8.1.1 (destinataria di uno stanziamento di 10Meuro) non ci sono impegni (si veda in precedenza per le motivazioni e le relative misure, di prospettiva, a contrasto).

I *Buoni di servizio* rappresentano la quota di impegni largamente prevalente sull'Asse. Essi sono definiti come "servizi conciliativi" nella legge provinciale 1/2011 sul benessere familiare (art. 9 lettera C) con riferimento esplicito alla possibilità di essere finanziati con il FSE. Sono *buoni utilizzabili* – sulla base di un progetto di conciliazione vita-lavoro costruito sui bisogni del singolo nucleo familiare - per pagare servizi di cura e custodia erogati da strutture private o del privato sociale per bambini/e sia della fascia 3 mesi-3 anni sia, in particolare in estate, di età fino a 15

¹¹⁹ Si veda il paragrafo dedicato alla *governance* del PO.

¹²⁰ La Azione è coperta da un unico progetto di supporto allo sviluppo di idee imprenditoriali anche con servizi formativi gestiti con carte ILA. Le candidature pervenute per la gestione del progetto sono in corso di valutazione e il servizio coprirà fino alla predisposizione del *business plan* per poi passare al PO FESR le operazioni successive. La ragione della attivazione ritardata dell'Azione risiede proprio nel suo collegamento con il FESR che ha richiesto un certo tempo per essere definito e formalizzato.

anni¹²¹; sono inoltre utilizzabili per servizi di assistenza materna (*baby-sitting*) erogati da persone accreditate. In aggiunta è in corso, sul FSE, anche una sperimentazione sui nidi aziendali. Come già anticipato, la Agenzia ha il governo generale dell'intervento (ovvero la definizione dei criteri generali del servizio) ma non la sua gestione che invece è in capo al Servizio Europa con il supporto in termini erogativi della STM AD-Personam. Quello dei *buoni* è uno strumento consolidato, attivo dal 2007 sempre sul FSE (e quindi noto ai cittadini/e), che copre un'area di bisogni molto ampia e diversificata, la cui attuazione è anche significativamente *supply-driven*: esso vale mediamente 4Meuro/anno¹²². I *buoni* sostengono l'occupazione femminile (attraverso il sostegno alla conciliazione famiglia-lavoro) ma al tempo stesso creano anche offerta di servizi (e quindi imprenditoria o comunque lavoro, largamente femminile, nel settore). In ragione di queste caratteristiche, la loro implementazione non ha comportato problemi di rilievo, anche in ragione di una domanda che nel tempo si è assestata dal punto di vista dei volumi. Gli unici elementi di criticità che possono essere segnalati riguardano, in ragione del numero elevato di buoni trattati ogni anno (circa 1.800 nel 2016), l'impegno nella gestione burocratica (in ottemperanza alle regole del Fondo, più numerose di quelle della Provincia) e la possibile irregolarità del flusso di liquidità per i soggetti erogatori dei servizi, soprattutto per le strutture di dimensione più piccola (ciò in quanto i *buoni* vengono pagati al soggetto erogatore dal Servizio Europa "a blocchi" ed è sufficiente che ci sia un problema formale in uno dei *buoni* per bloccare la liquidazione di tutto il "pacchetto" nel quale esso è incluso).

Passando alla Azione 8.5.1 (Formazione su un blocco di 10 *key-competences* per disoccupati/e con durata tra 6 e 12 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione oppure cassintegrati/e), essa – gestita dalla Agenzia del Lavoro della Provincia attraverso i Centri per l'Impiego¹²³ – è strettamente legata al meccanismo della condizionalità (come definito nel D.Lgs 150/2015) rispetto al quale copre coloro per i/le quali non è possibile dirottare la condizionalità su percorsi professionalizzanti oppure per i quali non è stato ancora individuato un percorso professionale da seguire. Anche in questo caso si tratta di un intervento già attuato nella precedente programmazione FSE che a partire da maggio 2016 ha formato circa 4.300 soggetti a fronte di 7.800 iscritti iniziali (la differenza è dovuta a chi si iscrive e poi, prima che parta il corso, trova lavoro oppure cambia idea rispetto al corso da seguire). L'Azione è erogata, su tutto il territorio provinciale, da 10 soggetti gestori (uno per competenza-chiave) individuati attraverso un avviso che dovrà essere ribandito ad aprile 2018. L'aggancio dei corsi alla condizionalità, la presenza di volumi (per il territorio trentino) consistenti di disoccupati/e ed il consolidamento dell'offerta nel tempo fanno sì che l'intervento non abbia problemi di attuazione né dal punto di vista fisico né finanziario (è anzi vero che la domanda è superiore alla capienza dell'Azione). Questa considerazione vale anche in prospettiva tenuto conto che su questa Azione transiteranno

121¹ PAT-Agenzia per la famiglia, natalità e politiche giovanili, Rapporto sullo stato di attuazione del sistema integrato delle politiche familiari (art. 24, l.p. 1/2011), 31/12/2016, pp. 34-35.

122¹ Per ulteriori dettagli sul meccanismo dei *buoni* si veda anche il *Dossier Politiche Familiari 2016*, p. 71.

123¹ Che in questo modo si trovano ad essere coinvolti per la prima volta in maniera intensa nella attuazione del FSE.

probabilmente, da inizio 2018, soggetti che attualmente si formano attraverso altri programmi non-FSE gestiti da ADL (ad esempio il *Pronti a Ripartire*) che verranno a conclusione. In questo quadro complessivamente positivo (rispetto al quale l'unico problema procedurale è stato i 3 mesi persi ad inizio 2016 per due ricorsi al TAR rispetto all'esito della gara per due delle competenze-chiave: il tempo è stato recuperato attraverso una calendarizzazione più intensa dei corsi), la attuazione della Azione nel biennio 2016/2017 ha fatto emergere alcuni elementi di criticità che meritano di essere qui segnalati:

- la mancanza di risorse FSE (trasferite a ADL) per la assistenza tecnica e il supporto informatico alla gestione dei bandi per la realizzazione della Azione;
- il parziale disallineamento, in alcuni *passaggi* di tipo strategico (ma collegati al conferimento di risorse finanziarie FSE alla Agenzia), tra la programmazione del FSE e la attività della Agenzia sui soggetti a potenziale copertura da parte del FSE stesso;
- il livello di conflittualità (più elevato che in passato) che ha caratterizzato la relazione tra Agenzia ed enti di formazione in relazione agli esiti delle procedure per la attribuzione dei finanziamenti (per questa ragione nel prossimo avviso si indicherà non un solo ente vincitore per competenza-chiave ma una lista di *vincitori* per ogni competenza-chiave tra i quali il disoccupato/a potrà scegliere – anche se, certamente, questa opzione responsabilizza molto, trattandosi di condizionalità legata al percepimento della NASPI, il disoccupato/a: la scelta attuale, di fare guidare il processo dal CPI, nasceva proprio dalla delicatezza – anche formale – di questo collegamento);
- infine, la difficoltà – soprattutto per i cassintegrati – di terminare la formazione sui temi obbligatori (diritto del lavoro, salute e sicurezza, informatica, ricerca attiva del lavoro) nel caso questi contenuti non fossero collocati ad inizio corso e il destinatario/a (in particolare se cassintegrato/a) veniva richiamato in azienda (l'ipotesi è quindi di collocare sempre questi contenuti nelle ore iniziali di ogni corso).

Per quanto riguarda infine la attività della STM Ad-Personam, corrispondente alla Azione 8.1.6, essa non presenta alcun problema procedurale od attuativo trattandosi di un organismo dal funzionamento consolidato fin dalla scorsa programmazione FSE.

5.1.2 L'incidenza delle procedure (attuative) implementate rispetto ai risultati conseguiti

Da quanto esposto qui sopra si ricava che le procedure attuative sono state generalmente neutre rispetto ai risultati di realizzazione conseguiti (ove, quindi, il riferimento è ai risultati di realizzazione dell'Asse in termini fisici e finanziari e non ai risultati degli interventi finanziati). Per le tre Azioni in fase di implementazione è possibile affermare, da questo punto di vista, che gli oneri derivanti dal necessario riferimento alle procedure del FSE e a quelle, quando necessario, degli appalti (con i relativi, in un caso, contenziosi) sono stati compensati dal fatto che le Azioni si identificano con dispositivi collaudati e consolidati, da un lato, e con un sistema di implementazione (ADL, STM, Servizio Europa, Agenzia per la Famiglia) altrettanto rodato sul FSE, dall'altro.

5.1.3 Gli apprendimenti di ambito gestionale e organizzativo (buone pratiche) ricavabili dalla implementazione dell'Asse e "trasferibili" in altre aree di intervento del PO

Non ci sono "buone pratiche" di ambito gestionale od organizzativo che emergono come significative dalla attuazione dell'Asse e che siano trasferibili ad altre aree del PO. In termini invece di "apprendimenti di merito" relativi alle Azioni in corso di realizzazione sull'Asse, si segnala come la implementazione dei *Buoni di servizio* – e in particolare i tipi di servizio per i quali sono richiesti – mostri la crescente rilevanza di fragilità sociali nuove alle quali i buoni potrebbero dare supporto. E' il caso, ad esempio, dei servizi di supporto allo studio per i ragazzi/e fino alla terza media (fare i compiti, educare allo studio, eccetera) i quali sono molto poco diffusi e quindi poco coperti dai buoni mentre potrebbero essere, sempre nella logica della conciliazione, rafforzati e diffusi.

5.1.4 La percezione di sostenibilità dei risultati conseguiti degli interventi attuati (conclusi)

Gli interventi ad oggi conclusi sull'Asse riguardano un certo numero di *Buoni di servizio* corrispondenti a servizi completamente utilizzati e i/le partecipanti alla Azione 8.5.1 che hanno concluso i percorsi formativi terminati. Il principale risultato di questi interventi è sintetizzato nell'Indicatore CR07 per il quale, a fine 2016, l'11,26% dei destinatari/e "che hanno concluso un intervento da almeno 6 mesi ha una situazione sul mercato del lavoro migliore di quella a fine intervento". Si tratta di un risultato che, anche in ragione del suo valore non particolarmente elevato, appare come largamente sostenibile nella sua dimensione individuale. Non ci sono invece evidenze formalizzate sui risultati di apprendimento in esito ai percorsi sulle *key-competences* (Azione 8.5.1) ma l'indicazione informale che viene dai/dalle partecipanti (per come raccolta dai Centri per l'Impiego) è che la sostenibilità a livello individuale di questi esiti sia, ovviamente per chi li ha completati, attestata su un livello soddisfacente.

5.2 Asse 2

5.2.1 I problemi di attuazione e le relative misure a contrasto

L'Asse 2 presenta, come già più volte evidenziato, significative criticità di attuazione (visibili soprattutto dal punto di vista finanziario) che possono essere ricondotte a quattro fattori sopra tutti:

- la presenza di un sistema di implementazione articolato e complesso (vi intervengono infatti il Servizio Politiche Sociali, l'Agenzia del Lavoro, l'Agenzia della Famiglia con il Servizio Europa, il Dipartimento Sviluppo Economico e Lavoro: è vero tuttavia che ciascuno di essi insiste su

- Azioni diverse – tranne che nel caso della Azione 9.2.2¹²⁴ - e quindi non c'è, in linea di principio, un problema rilevante di coordinamento sulla medesima Azione);
- la mancanza di esperienza precedente nella gestione del FSE da parte di una delle Strutture Provinciali Competenti responsabili della attuazione dell'Asse;
 - la *errata* attribuzione, in sede di allocazione iniziale delle Azioni alle SPC, di due delle Azioni (nello specifico, la 9.7.3 – in origine assegnata alla Agenzia del Lavoro ma poi trasferita nel 2017 al Servizio Politiche Sociali in ragione della sua centratura sull'economia sociale – e la 9.2.2 – in origine assegnata al Servizio Politiche Sociali ma poi trasferita alla Agenzia del Lavoro in ragione della sua focalizzazione sul tema della occupazione/occupabilità di soggetti deboli e vulnerabili¹²⁵ -);
 - le importanti modifiche in corso, a livello nazionale e provinciale, rispettivamente nella normativa del Terzo Settore e in quella delle politiche sociali (modifiche che stanno in generale rallentando l'operatività del settore).

In questa cornice, al 31/10/2017 gli impegni sull'Asse (pari a poco più del 21% della dotazione finanziaria complessiva) riguardano per il 60% la Azione 9.3.3 (*Buoni di servizio*, analoghi a quelli allocati sull'Asse 1 ma destinati a famiglie con basso reddito) e per il restante 40% l'Azione 9.2.2 (nello specifico un bando, emanato nel 2015, per 39 progetti finalizzati alla inclusione lavorativa di disabili, detenuti/ex-detenuti, soggetti a rischio di emarginazione o devianza, donne vittime di violenza). Peraltro anche queste due Azioni hanno sperimentato una attivazione non facile in quanto

- la Azione 9.3.3, come già segnalato in precedenza, ha dovuto attendere fino al luglio 2016 la definizione da parte della Giunta Provinciale della soglia ICEF che definisce l'appartenenza (o meno) del richiedente a famiglie a basso reddito (tuttavia, una volta definito il parametro, la attuazione della Azione è stata assolutamente lineare per le ragioni già esposte in relazione ai *buoni* allocati sull'Asse 1 alle quali si rimanda);
- la Azione 9.2.2, invece, era stata avviata – per la parte relativa ai soggetti svantaggiati¹²⁶ - nel 2015 dal Servizio Politiche Sociali con uno specifico Avviso la cui gestione è stata però, dopo la approvazione della graduatoria, successivamente trasferita al Servizio Europa (che l'ha

¹²⁴ Sulla quale insistono il Servizio Politiche Sociali, il Dipartimento Sviluppo Economico e Lavoro, la Agenzia del Lavoro.

¹²⁵ Il trasferimento alla ADL (Ufficio Inserimento Lavorativo Soggetti Svantaggiati) vale circa 6Meuro e copre temporalmente fino alla fine della programmazione.

¹²⁶ E' infatti in corso di gestione da parte del Servizio Politiche Sociali un avviso, sempre sul 9.2.2, emanato a metà 2017 per la formazione di badanti del valore di 100.000 Euro circa. Una associazione ha vinto la gara, la STM Ad-Personam ha raccolto le domande ma non sono stati raggiunti i numeri minimi per la attivazione della formazione. A seguito di ciò sono stati resi più elastici i criteri per la attivazione dei corsi e a settembre sono partite la prime edizioni dei corsi. Il Servizio Politiche Sociali sta gestendo questo bando con due persone interne dedicate al FSE (le quali però non hanno esperienza precedente sul Fondo) al fine di sviluppare "sul campo" adeguate capacità (appunto) di gestione del FSE.

attualmente in carico) in ragione sia della sua complessità sia della impossibilità del Servizio Politiche Sociali di farsene, per la mancanza di risorse professionali specializzate¹²⁷, carico.

In termini attuativi, quindi, l'Asse presenta il *nodo* della attuazione della Azione 9.2.2 nella nuova attribuzione alla Agenzia del Lavoro e quello dell'avvio della Azione 9.7.3 nella nuova attribuzione al Servizio Politiche Sociali¹²⁸. Entrambi paiono tuttavia destinati ad una positiva soluzione in quanto:

- sulla Azione 9.2.2 è stato pubblicato dalla Agenzia del Lavoro ad agosto un avviso (dal valore di 2,1Meuro) a seguito del quale sono attualmente in fase di approvazione le graduatorie: gli interventi, nel complesso molto simili a quelli già oggetto dell'avviso inizialmente gestito dal Servizio Politiche Sociali¹²⁹, saranno quindi avviati nei primi mesi del 2018 con i relativi impegni finanziari a partire da gennaio 2018. Questa analogia con interventi 49ipo logicamente già consolidati nel contesto trentino è un fattore che consente di ipotizzare una attuazione non problematica degli interventi stessi anche se l'Ufficio della Agenzia incaricato della gestione ha una limitata esperienza sul FSE (e a questo proposito sarà importante il supporto che il Servizio Europa potrà fornire anche se ciò potrà rallentare in alcuni passaggi la velocità del processo di gestione);
- sulla Azione 9.7.3 (che vale complessivamente circa 4Meuro fino al 2020¹³⁰) il Servizio Politiche Sociali ne ha definito la strategia di utilizzo in due direzioni (accomunate dal sostegno al Terzo Settore in un momento di rilevante cambiamento a livello nazionale e provinciale): la prima, funzionale alla attuazione della nuova legge provinciale sulle politiche sociali, supporterà i soggetti del Terzo Settore in particolare rispetto alle procedure di accreditamento ed autorizzazione che saranno in vigore dall'estate del 2018; la seconda sarà invece finalizzata alla promozione, presso gli operatori economici *classici*, della cooperazione con il Terzo Settore nell'ambito dei *Distretti dell'Economia Solidale* previsti dalla l.p. 13/2013. La prima direzione troverà attuazione a partire dal febbraio 2018¹³¹.

127¹ Che il Servizio ha ricevuto, in numero di 2, due mesi fa (si veda su questo la nota immediatamente precedente).

128¹ In realtà sull'Azione 9.2.2 sono appostate anche (per un valore finanziario complessivo di circa 1Meuro) una ricerca azione sulla integrazione sociale e lavorativa delle fasce deboli sul mercato del lavoro (in avvio entro la fine del 2017) e un intervento di mobilità estera in tirocinio per 40 giovani partecipanti a Garanzia Giovani ed aventi un profilo di elevata criticità lavorativa, soggettiva e/o sociale (per questo intervento sarà individuato a breve un gestore per il triennio 2018-2020).

129¹ Ovvero interventi composti da formazione e tirocini che sviluppano nei destinatari/e specifici pre-requisiti lavorativi.

130¹ E' opportuno ricordare che lo stanziamento complessivo della PAT sulle politiche sociali in un anno-tipo è di circa 100Meuro destinati alle Comunità di Valle e 30Meuro gestiti direttamente dal Servizio Politiche Sociali per interventi (soprattutto) a favore dei minori.

131¹ Saranno nello specifico realizzati dei seminari e iniziative analoghe affidati a due soggetti gestori da individuare con apposito avviso (13 edizioni per singolo gestore, base e progredito, a copertura del territorio provinciale). L'obiettivo è formare i/le dipendenti delle imprese sociali in

5.2.2 L'incidenza delle procedure (attuative) implementate rispetto ai risultati conseguiti

Premesso che, in ragione dell'avanzamento attuativo dell'Asse, i risultati ad oggi conseguiti non sono particolarmente significativi (ma nemmeno evidenti), non è il rapporto tra procedure e risultati che può essere indicato come un elemento di problematicità rispetto all'avanzamento dell'Asse bensì – semmai – il concentrarsi su questo Asse e su una quota importante dei suoi soggetti attuatori di significative difficoltà nel presidio delle procedure relative al FSE (per il 9.2.2) oppure l'influenza di decisioni della PAT ma esterne al Programma (per il 9.3.3) oppure, ancora, la necessità di rivedere in corso d'opera la attribuzione formale della attuazione di alcune Azioni (la 9.7.3 e la 9.2.2).

5.2.3 Gli apprendimenti di ambito gestionale e organizzativo (buone pratiche) ricavabili dalla implementazione dell'Asse e "trasferibili" in altre aree di intervento del PO

Lo stato di attuazione dell'Asse è in generale troppo prematuro per fornire elementi in risposta a questo punto con la sola eccezione dei *Buoni di servizio* per i quali si rimanda a quanto già espresso nell'Asse 1 su questo stesso punto.

5.2.4 La percezione di sostenibilità dei risultati conseguiti degli interventi attuati (conclusi)

Solo alcuni degli interventi afferenti alla Azione 9.2.2 risultano ad oggi conclusi unitamente ai *Buoni di servizio* corrispondenti a servizi completamente utilizzati. Per quanto riguarda questi secondi si rimanda alle valutazioni espresse in questa medesima sezione dell'Asse 1 mentre sull'Azione 9.2.2 l'indicatore CR05 (calcolato però su soli 16 casi a fine 2016) segnala che il 25% di chi aveva terminato l'intervento era, 4 settimane dopo, impegnato "nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nella acquisizione di una qualifica o in una occupazione". Data la limitatezza di questo riferimento non si ritiene opportuno esprimere alcun giudizio sulla sostenibilità di questo risultato.

5.3 Asse 3

5.3.1 I problemi di attuazione e le relative misure a contrasto

L'Asse 3 è totalmente a gestione del Dipartimento della Conoscenza (Servizio Istruzione e Formazione di Secondo Grado, Università e Ricerca): tutte le Azioni previste vedono al

modo che sviluppino competenze adeguate per la crescita delle imprese sociali. Analoga attività sarà programmata anche per il 2019 e il 2020.

31/10/2017 l'impegno di risorse – in una percentuale variabile tra il 15 ed il 94%¹³² - con la sola eccezione della Azione 10.3.1 (Percorsi per adulti) che però sarà avviata a breve¹³³. Nel complesso la attuazione dell'Asse – che vale circa 7Meuro/anno in totale – non ha sinora presentato problemi significativi e ciò soprattutto per via della sua concentrazione prevalente su due ambiti (il Piano Trentino Trilingue e il contrasto alla dispersione/insuccesso scolastico) che si *agganciano* a linee strategiche della PAT importanti e prioritarie nell'*agenda* della politica (soprattutto il Piano per il Trilinguismo). Su queste due linee, in particolare sul Trilinguismo, il contributo del Programma sta facendo la differenza in termini di copertura non tanto degli studenti/esse, sui quali la PAT ha una lunga tradizione di intervento, quanto dei/delle docenti¹³⁴. Pertanto, considerato che gli interventi a supporto del Piano Trentino Trilingue concentrano l'85% delle risorse impegnate sull'Asse, gli elementi che ne hanno positivamente guidato la attuazione sono almeno i seguenti: gli elevati volumi di destinatari/e da coinvolgere; il profilo e la durata degli interventi; la efficace e costante collaborazione a livello gestionale che si è instaurata tra il Dipartimento della Conoscenza ed il Servizio Europa, soprattutto nelle fasi iniziali di avvio delle Azioni¹³⁵; la attribuzione della gestione del FSE ad un Servizio – il *Servizio Istruzione e Formazione di Secondo Grado, Università e Ricerca* – che ha come compito principale la distribuzione di risorse finanziarie alle scuole e all'interno del quale è stato attivato, progressivamente dal 2016, un gruppo di lavoro dedicato di una decina di persone che si occupano esclusivamente di FSE^{136 137}. In termini di evidenza critica, la attuazione degli interventi del Piano Trentino Trilingue ha evidenziato come – diversamente dalle attese iniziali – gli interventi per i/le docenti siano di norma lunghi (in quanto portano alla acquisizione di certificazioni linguistiche) e per questo richiesti da un numero inferiore (al previsto) di docenti; al contrario, la domanda degli studenti/esse ha quasi esaurito lo stanziamento iniziale sull'Azione 10.2.2. Pertanto, è da considerare – come già anticipato – un passaggio di risorse finanziarie tra le due Azioni (dalla 10.3.4 alla 10.2.2: la previsione di stanziamento per la formazione degli insegnanti è eccessiva mentre è insufficiente per gli studenti/esse degli ordini e gradi coinvolti nel Piano Trilingue) con conseguente revisione anche dei target di realizzazione.

132¹ Ma il livello di impegno al 15% riguarda la Azione (10.3.8) con la quantità inferiore di risorse stanziata (1Meuro).

133¹ Il ritardo nella attivazione di questa Azione è dovuto alla priorità assegnata alle Azioni collegate al Piano Trentino Trilingue (si veda anche sotto, nel testo, a questo proposito).

134¹ Senza il FSE alcune attività (ad esempio quelle di contrasto alla dispersione/abbandono) sarebbero state probabilmente finanziate dalla PAT mentre quelle relative al Trilinguismo si sarebbero realizzate in quantità inferiore.

135¹ Nella programmazione precedente il Dipartimento era Organismo Intermedio sul FSE ma non gestiva, partecipava solo alla programmazione degli interventi.

136¹ La maggioranza delle quali si è formata "sul campo".

137¹ Va anche ricordato, per le attività linguistiche rivolte agli studenti/esse, il supporto fornito dalla STM Ad-Personam per la raccolta e primo trattamento delle domande.

5.3.2 L'incidenza delle procedure (attuative) implementate rispetto ai risultati conseguiti

I risultati di realizzazione dell'Asse sono ad oggi, come già anticipato, complessivamente positivi e rispetto ad essi le procedure attuative implementate si sono rivelate sostanzialmente neutre, ciò soprattutto in ragione della capacità di gestione dimostrata dal Dipartimento della Conoscenza e dal Servizio *Istruzione e Formazione di Secondo Grado, Università e Ricerca* in collaborazione con l'Ufficio Europa. Quanto ai risultati sui destinatari degli interventi, gli indicatori pertinenti (SR04, SR05, CR07) fanno riferimento ad un numero di casi molto limitato ed è quindi poco opportuno considerarli in questa sede. E' possibile comunque affermare che, anche in questo caso, l'incidenza delle procedure attuative su questi risultati sia sostanzialmente neutra. L'unico caso di incidenza critica, ma non riguarda direttamente le procedure del FSE, si è verificato rispetto alla gara relativa al servizio di "accostamento alle lingue tedesca e inglese nei nidi e nella scuola dell'infanzia" perché c'è stato un ricorso sull'esito che ne ha rallentato la aggiudicazione.

5.3.3 Gli apprendimenti di ambito gestionale e organizzativo (buone pratiche) ricavabili dalla implementazione dell'Asse e "trasferibili" in altre aree di intervento del PO

Sono tre i principali apprendimenti "di ambiti gestionale ed organizzativo" che possono essere richiamati in questa sede (per quanto non necessariamente assimilabili a *buone pratiche*):

- il primo è che la concentrazione delle risorse FSE su pochi tipi di interventi sta effettivamente consentendo, almeno per questo Asse, di dare un valore aggiunto significativo in termini di volume (in particolare su Trilinguismo e contrasto alla dispersione/abbandono);
- il secondo apprendimento è che, soprattutto in ragione della nuova struttura di implementazione del Programma, è probabilmente *normale* definire e strutturare "in corso d'opera" – soprattutto nelle fasi iniziali di attuazione del PO – le procedure e le regole di attuazione del FSE ma che questa operazione è fattibile se esiste (come è stato per il Servizio Europa) una struttura che guida e supporta questo processo di definizione;
- infine, il terzo apprendimento è che il presidio consapevole e qualificato del FSE richiede tempo, competenze e capacità specifiche che vanno costruite per quanto possibile *prima* o comunque in tempo utile per l'avvio della attuazione delle Azioni.

5.3.4 La percezione di sostenibilità dei risultati conseguiti degli interventi attuati (conclusi)

In ragione della loro rilevanza nell'ambito dell'Asse, sono gli interventi nell'ambito del Piano del Trilinguismo a rappresentare l'ambito di interesse prioritario rispetto alla sostenibilità dei loro risultati. A questo proposito, la percezione diffusa è che pratiche quali la formazione dei/delle docenti sulle lingue straniere e sulla loro didattica – incluso in questo anche il CLIL¹³⁸ - si stiano

138¹ Content and Language Integrated Learning.

consolidando nelle scuole anche grazie agli interventi sostenuti dal FSE e che stiano portando a risultati positivi in termini di rinforzo delle competenze linguistiche sia nei/nele docenti sia negli studenti/esse (al di là delle certificazioni formali acquisite al termine dei corsi/percorsi). Analoga percezione vale, confortata in questo anche dai dati provinciali presentati all'inizio di questo rapporto, per i risultati riferiti al contrasto/prevenzione dell'abbandono/dispersione scolastica e formativa, soprattutto in una prospettiva di medio periodo.

5.4 Asse 4

5.4.1 I problemi di attuazione e le relative misure a contrasto

L'Asse 4 presenta un andamento attuativo, in particolare in termini finanziari, non del tutto soddisfacente (la *Capacità di Impegno* è al 20,26%) in ragione essenzialmente del fatto che il Servizio Europa – al quale fa riferimento l'Asse – ha dato priorità, nel periodo 2015-2017, alla attuazione diretta o indiretta (supportando le altre SPC) degli altri Assi del PO finanziariamente più consistenti. Pertanto l'Asse è stato implementato solo a partire dal 2016 (anno nel quale si concentra la larga maggioranza degli impegni) mentre nel 2017 la sua attuazione si è nuovamente rallentata in ragione essenzialmente della necessità di definire quale struttura, internamente alla PAT, poteva procedere alla indizione di un gara per un intervento di formazione del personale provinciale sulla attuazione del Programma FSE¹³⁹.

I problemi di attuazione dell'Asse rimandano quindi prevalentemente a fattori esterni all'Asse stesso o al funzionamento del FSE e sono sintetizzabili nei seguenti tre:

- a) la scelta (comprensibile) del Servizio Europa di dare priorità all'avvio della attuazione degli altri Assi del PO;
- b) la necessità che le SPC coinvolte nella attuazione del Programma consolidassero le loro rispettive organizzazioni interne di presidio del FSE (così che chi vi opera possa essere destinatario, certamente non esclusivo, degli interventi dell'Asse);
- c) il condizionamento esercitato da adempimenti procedurali o da verifiche formali di fattibilità amministrativa e/o di competenza esterni al FSE.

Le *misure a contrasto* adottate riguardano solo l'ultimo di questi fattori e consistono nel presidio costante, da parte del Servizio Europa, del processo di definizione dei compiti e delle competenze da parte dei diversi organi ed uffici della Provincia. In relazione agli altri due fattori è invece ipotizzabile che il tempo ormai trascorso dall'avvio del Programma li collochi ormai "in secondo piano" consentendo quindi al Servizio Europa di accelerare l'attuazione dell'Asse.

¹³⁹ Ora pare che la decisione sia stata presa e che quindi la gara possa essere attivata.

5.4.2 L'incidenza delle procedure (attuative) implementate rispetto ai risultati conseguiti

Sull'incidenza delle "procedure attuative implementate rispetto ai risultati conseguiti" si rimanda a quanto evidenziato al punto precedente sottolineando nuovamente come con "risultati conseguiti" si intendano i "risultati di realizzazione" dell'Asse e non quelli relativi ai destinatari/e degli interventi per i quali non sono disponibili evidenze.

5.4.3 Gli apprendimenti di ambito gestionale e organizzativo (buone pratiche) ricavabili dalla implementazione dell'Asse e "trasferibili" in altre aree di intervento del PO

In ragione dello stato di attuazione dell'Asse non ci sono apprendimenti/buone pratiche da segnalare.

5.4.4 La percezione di sostenibilità dei risultati conseguiti degli interventi attuati (conclusi)

In ragione, anche in questo caso, dello stato di attuazione dell'Asse non è possibile esprimersi in maniera motivata su questo aspetto. Si segnala a questo proposito che l'indicatore SR06 mostra come, a fine 2016, solo il 6,09% dei/delle dipendenti PAT coinvolti nella attuazione del PO siano stati interessati da interventi di formazione a valere sull'Asse: si tratta di un valore basso ma del tutto coerente con il profilo realizzativo dell'Asse.

6. Conclusioni e (qualche) raccomandazione

Vengono qui di seguito riassunte, per punti sintetici, le principali evidenze emerse dalla valutazione condotta presentandole con riferimento ai blocchi tematici da essa coperti; ad esse saranno aggiunte, a chiusura, alcune sintetiche *raccomandazioni* ricavabili dall'analisi svolta.

La strategia del PO e la sua validità rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti

- Il confronto tra la situazione provinciale trentina al 2013 (nella dimensioni rilevanti rispetto ai contenuti del PO) e quella più recente mostra che i contesti relativi al *lavoro/occupazione* ed alla *innovazione/R&S* non presentano significativi elementi di modifica; quello relativo ad *istruzione/formazione* ha una prevalenza di elementi di miglioramento rispetto a quelli di peggioramento; infine, il contesto relativo alla inclusione sociale segnala una decisa prevalenza di elementi di peggioramento. Tuttavia, lo scenario complessivo di riferimento del PO non cambia nel periodo considerato e quindi la analisi di contesto alla base del Programma mantiene, pur con le differenze certamente esistenti tra il 2013 e il 2016 (o 2017 a seconda dei dati), la sua attualità;
- Il sistema degli OT-PDI-OS del Programma risulta complessivamente pertinente, alla data attuale, rispetto ai fattori di contesto che più direttamente interessano i contenuti degli Obiettivi Specifici del PO e delle relative Azioni: questo anche tenuto del fatto, non marginale, che le risorse del Programma – pari a circa 100 Meuro in 7 anni – rappresentano una quota molto minoritaria dell'investimento della Provincia sugli ambiti di *policy* coperti dal PO;
- La raggiungibilità degli "obiettivi del PO" (identificati con i suoi Obiettivi Specifici) non appare problematica per gli OS 8.2, 8.5, 9.3, 9.7, 10.1, 10.2 mentre lo è, anche se non a livelli allarmanti ed irrecuperabili entro la conclusione del Programma (a patto di intervenire, a seconda dei casi, con la riduzione dello stanziamento o/e con una decisa accelerazione nella implementazione: si veda oltre), per gli OS 8.1, 9.2, 10.3.

L'avanzamento procedurale, fisico e finanziario della attuazione del PO

- A livello di Programma l'avanzamento finanziario (al 31/10/2017) è positivo soprattutto per quanto riguarda la *capacità di impegno* (a quasi il 42%, poco sotto il sentiero ottimale del 45%). L'*efficienza realizzativa* si attesta su un valore significativamente inferiore (20,04%) ma fisiologico mentre è positivo l'indice di *capacità di utilizzo*. A livello di Assi, l'Asse Occupazione (il secondo finanziariamente più consistente) e Assistenza Tecnica sono quelli meglio posizionati rispetto ai tre indici mentre le prestazioni relativamente meno soddisfacenti riguardano gli Assi *Inclusione Sociale* e *Capacità Istituzionale ed Amministrativa*. Come Obiettivi Specifici, sono gli OOSS 8.2 e 10.2 a presentare le *performance* migliori (al punto che è assolutamente certo che le rispettive dotazioni finanziarie saranno esaurite ben prima della scadenza del Programma) mentre i meno *performanti* sono gli OOSS 8.1, 9.2, 9.7 e 11.3. Le Azioni con le *performance* finanziarie

migliori hanno in comune il fatto di: essere attuate da strutture con esperienza pregressa sul FSE; avere, alternativamente, meccanismi erogativi positivamente funzionali alla spesa (è il caso dei *Buoni di servizio*) oppure volumi di traino rilevanti (è il caso del Piano Trentino Trilingue); utilizzare impianti/modelli di implementazione consolidati nel tempo, anche sul FSE;

- sono complessivamente 21.363 (al 31/8/2017) i/le destinatari¹⁴⁰ avviati nell'ambito del Programma; di essi, la larga maggioranza (quasi l'83%) è rappresentato da donne in ragione della rilevanza degli interventi del tipo *Buoni di servizio*. Dal punto di vista tipologico, il 19% dei destinatari/e è costituito da disoccupati/e alla ricerca di occupazione; il 70% da occupati/e (ovvero in larghissima maggioranza dai destinatari/e dei *Buoni di servizio* e dagli insegnanti partecipanti al Piano Trentino Trilingue); il 10,6% da studenti/esse;
- la numerosità delle operazioni mostra, nel confronto tra il 2015 e il 2017 (dati al 31/10), l'enorme incremento nella attuazione del Programma nel passaggio dal primo al secondo anno con la conferma e il probabile superamento, nel 2017, dei volumi raggiunti nel 2016;
- gli indicatori di realizzazione (aggiornati a fine 2016) presentano tutti una "progressione verso il valore-obiettivo" positiva. Per la maggioranza di essi il valore-obiettivo a fine periodo di programmazione risulta già raggiunto oppure caratterizzato da una progressione in linea o superiore al "sentiero ottimale" di conseguimento. Ciò vale soprattutto per le *Priorità di Investimento* 8.i, 8.iv e 10.i;
- gli indicatori di risultato (considerando solo quelli per i quali il PO definisce un valore-target) sono positivi rispetto alla "progressione verso il valore-obiettivo" per le *Priorità* 8.i (ma solo per gli interventi rivolti agli adulti), 8.iv (corrispondente ai *Buoni di servizio*), 9.iv (*Buoni di servizio* anche in questo caso) e 10.iii (per la parte relativa agli interventi ricompresi nel Piano Trentino Trilingue per i/le docenti);
- le criticità nell'avanzamento procedurale, fisico e finanziario del PO riguardano essenzialmente il ritardo o il mancato avvio di alcune Azioni (9.3.3, 8.1.1, 8.1.7, 9.2.2, 9.7.3 e 10.3.1). A ciò si aggiungono elementi che hanno a che fare con la attuazione degli interventi a prescindere dalla loro appartenenza di OS (quali, ad esempio, la difficoltà in alcuni casi di implementare interventi tipologicamente coerenti con quelli indicati nel Programma oppure la complessità di attuazione delle operazioni derivante dagli obblighi amministrativi e gestionali introdotti dalla Commissione Europea nella programmazione attuale) nonché elementi interni al PO che ne hanno in parte orientato l'attuazione in una direzione diversa da quella attesa.

I processi ed i meccanismi di realizzazione del PO

- Il sistema di *governance* del Programma opera attraverso tre dispositivi principali (la struttura *tecnica* di implementazione del Programma composta dal Servizio Europa della PAT, anche in funzione di ADG, e dalle Strutture Provinciali Competenti; il Comitato di Sorveglianza del Programma; gli organismi di partenariato istituzionale e sociale associati a

¹⁴⁰ Corrispondenti ad altrettanti codici fiscali diversi per progetto.

specifici progetti/interventi oppure alla attività delle Strutture Provinciali Competenti). La struttura tecnica di implementazione ha un impianto particolarmente complesso il cui buon funzionamento è largamente dipendente dal grado di autonomia nella gestione del FSE che le singole SPC hanno ad oggi maturato. E' un sistema molto centrato sul Servizio Europa e che ha cercato in corso d'opera una mediazione sostenibile (per il Servizio) tra diversi fattori: la gestione diretta di interventi per i quali le SPC non ritenevano funzionale svolgerla o non erano nelle condizioni di farsene carico; l'esercizio delle funzioni di controllo; il supporto alle SPC per la programmazione e, quando pertinente, sulla gestione degli interventi;

- il grado di coinvolgimento del partenariato istituzionale e sociale provinciale nel presidio della attuazione del Programma è adeguato sia dal punto di vista del metodo che del merito, valorizzando in questo prassi consolidate – non solo sul FSE – da lungo tempo;
- la attuazione del Programma non presenta inefficienze ma, in maniera peraltro non diffusa, due tipi di ritardi: nella attuazione di Azioni specifiche che si traducono in un livello insoddisfacente della spesa delle Azioni stesse (Azioni 8.1.1, 8.1.7, 9.7.3, 10.3.1); nei processi interni di programmazione e gestione delle Azioni che però non si sono tradotti in un livello insoddisfacente della spesa (per questi ritardi le ragioni sono quelle già citate in precedenza);
- il sistema di monitoraggio del Programma valorizza l'esperienza dei Programmi FSE precedenti ed è stato oggetto di una ampia revisione nel corso del 2017. Esso risulta nel complesso sia funzionale rispetto alle sue finalità sia pienamente soddisfacente quanto a completezza ed aggiornamento dei dati fisici e finanziari. Tuttavia, per quanto riguarda gli indicatori di risultato la revisione del sistema richiede una serie di interventi di manutenzione sui dati caricati tale per cui non è stato possibile aggiornare i valori degli indicatori alla data più recente. Si tratta però di un impedimento contingente in via di risoluzione;
- le criticità nei “processi e meccanismi di attuazione del PO” dipendono in parte da fattori esterni ai processi/meccanismi stessi (e sono quelli che spiegano ad esempio l'andamento attuativo insoddisfacente dell'Asse 2) e solo in parte da fattori che riguardano i loro contenuti e gli adempimenti ad essi connessi. Tra questi secondi vi sono quelli direttamente riconducibili al FSE rispetto ai quali le principali criticità sono due: la differenza di onere gestionale, a parità di tipo di interventi, tra FSE e non FSE (a sfavore del FSE); la definizione “in corso d'opera”, nella relazione ADG-SPC che gestiscono il FSE per la prima volta, di una quota significativa di procedure, adempimenti e *passaggi* da compiere per programmare prima e successivamente gestire gli interventi.

I risultati ottenuti dal Programma rispetto agli obiettivi di Europa 2020 e “ad altri obiettivi europei e nazionali”

- Il contributo del Programma agli Obiettivi di EU2020 è rilevante per l'obiettivo dell'aumento del Tasso di Occupazione delle persone in età 20-64 anni, abbastanza rilevante per l'obiettivo di riduzione dell'Abbandono Scolastico, poco rilevante per l'obiettivo di riduzione della Percentuale di popolazione a rischio di povertà/esclusione sociale, per nulla rilevante

rispetto all'obiettivo dell'aumento del Tasso di istruzione terziaria, non valutabile rispetto all'obiettivo dell'incremento della spesa in R&S;

- la valutazione del "contributo del Programma" al raggiungimento dei "risultati attesi" dell'Accordo di Partenariato si identifica, nel merito, con la valutazione del grado di raggiungimento degli Obiettivi Specifici del Programma per come già descritto in precedenza: questo perché i *Risultati Attesi* dell'Accordo di Partenariato corrispondono esattamente, per come formulati nell'Allegato I dell'Accordo stesso, agli Obiettivi Specifici del Programma;
- l'integrazione del PO FSE con il Programma FESR, da un lato, e con il Programma di Sviluppo Rurale, dall'altro, è nel complesso adeguata;
- la "Strategia nazionale per le aree interne" (implementata dal PO nelle aree Tesino e Val di Sole) è giunta alla conclusione formale della sua definizione solo per il Tesino e molto di recente. Pertanto, il contributo *effettivo* del PO FSE alla strategia è ancora allo stato potenziale anche se per il Tesino la sua traduzione in pratica dovrebbe iniziare a breve;
- i programmi di cooperazione transnazionale ai quali partecipa la Provincia Autonoma di Trento sono 3 (Spazio Alpino, Europa Centrale e EUSAIR/Adriatic-Ionian) ai quali si aggiungono tutti i programmi di cooperazione interregionale. Di essi, è il programma ALPINE SPACE (Eusalp) quello più rilevante per il PO FSE anche se ad oggi non risultano operazioni a finanziamento FSE esplicitamente agganciate alla strategia Eusalp. Tuttavia, gli interventi finanziati nell'ambito degli Assi 1, 2 e 3 del PO risultano in linea con la strategia e gli obiettivi in particolare dell'Area Tematica 1-Azione 3 di EUSALP;
- gli interventi finanziati sul PO in tema di interregionalità/transnazionalità, il cui valore impegnato a tutto il 2016 è pari a circa 3,5Meuro, risultano coerenti con le direttrici strategiche espresse nel PO. Quanto alle *buone pratiche*, la attivazione di una funzione di assistenza tecnica a supporto della ADG e delle SPC con il compito di sviluppare ed accompagnare il lavoro di rete interregionale o transnazionale su casi concreti di buone pratiche in materia di politiche sociali e di lavoro va nella direzione di attuare quando indicato nel PO;
- la attuazione del Programma ha assunto in maniera chiara ed esplicita – a livello di interventi – i principi orizzontali di non discriminazione, pari opportunità, sviluppo sostenibile ambientale (anche se il Programma FSE non prevede interventi diretti e specifici su questo ambito) e sviluppo sostenibile sociale.

L'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione delle policy degli Assi del PO

- I meccanismi gestionali ed attuativi del Programma non hanno presentato, nel periodo coperto da questo documento di valutazione, problemi di particolare gravità e rilevanza a livello di singolo Asse. Si possono tuttavia segnalare, come elementi interni al Programma che hanno in condizionato in maniera trasversale la realizzazione delle *policy* dei suoi Assi, la complessità della struttura di implementazione del PO, il diverso grado di padronanza dei *meccanismi* di programmazione ed attuazione del FSE da parte delle SPC, la complessità

amministrativa delle procedure di assegnazione degli interventi (una complessità che non è peraltro propria del FSE ma delle Pubbliche Amministrazioni in generale), il differente livello di consolidamento attuativo degli interventi allocati sul Programma;

- rispetto ai singoli Assi è opportuno presentare qui solo il punto relativo alla “*percezione di sostenibilità dei risultati conseguiti degli interventi attuati (conclusi)*”. A questo proposito: per gli interventi conclusi sull’Asse 1 (un certo numero di *Buoni di servizio* corrispondenti a servizi completamente utilizzati e i/le partecipanti alla Azione 8.5.1 che hanno terminato i percorsi formativi) il risultato evidenziato dall’indicatore CR07 appare largamente sostenibile nella sua dimensione individuale; sull’Asse 2, per i *Buoni di servizio* corrispondenti a servizi completamente utilizzati valgono le medesime considerazioni espresse per gli analoghi Buoni sull’Asse 1 mentre sull’Azione 9.2.2 l’indicatore di risultato (CR05) è calcolato su un numero di casi così ridotto da consigliare di non procedere ad alcuna valutazione; per l’Asse 3, dove gli interventi conclusi sono nell’ambito del Piano del Trilinguismo, la percezione è che pratiche quali la formazione dei/delle docenti sulle lingue straniere e sulla loro didattica si stiano consolidando nelle scuole anche grazie agli interventi sostenuti dal FSE e che stiano portando a risultati positivi in termini di rinforzo delle competenze linguistiche sia nei/nelle docenti sia negli studenti/esse; analoga percezione vale per i risultati riferiti al contrasto/prevenzione dell’abbandono/dispersione scolastica e formativa; infine, in relazione all’Asse 4, il suo stato di attuazione non rende possibile alcuna valutazione sul tema.

Per concludere (con qualche raccomandazione)

Il quadro attuativo del Programma Operativo FSE a titolarità della PAT è, per come emergente dalla valutazione realizzata, largamente positivo rispetto a tutte le dimensioni considerate; esso ha solo la necessità di accelerare la attuazione di alcune Azioni la cui realizzazione appare in evidente ritardo (Azioni 8.1.1, 8.1.7, 9.2.2, 9.7.3, 10.3, 11.3) anche prendendo in considerazione l’ipotesi di rivedere in riduzione la dotazione finanziaria soprattutto di quelle che si caratterizzano per la combinazione *ritardo-stanziamiento iniziale consistente-incidenza rilevante di fattori esterni nella attuazione* (è il caso prioritariamente delle Azioni 8.1.1 e 10.3.4 a favore, in prima approssimazione, di quelle per le quali è maggiore la domanda o il *bisogno* – Azioni 8.5.1, 8.2.1, 10.2.2 -). Al tempo stesso appare importante, alla luce della complessità della struttura di programmazione e gestione del PO in termini di *parti* della Provincia coinvolte (ADG, SPC, STM), che la ADG – anche utilizzando le risorse della Assistenza Tecnica - continui e consolidi soprattutto in termini di organicità la sua azione di supporto strutturato alle SPC a livello gestionale ed amministrativo qualificando al tempo stesso l’interazione a livello programmatico e strategico con le SPC in chiave di accompagnamento “di alto profilo” alla attuazione del Programma. Tutto ciò tenendo ovviamente in considerazione:

- l’impianto complessivo del Programma (molto focalizzato nelle sue intenzioni sui temi da un lato dell’occupazione - femminile in logica di conciliazione e di chi ha perso un lavoro in

aggancio alla condizionalità, e dall'altro della formazione linguistica e degli adulti in generale: è una focalizzazione che sta trovando conferma nel suo primo periodo di attuazione);

- la limitata consistenza del contributo finanziario del PO (109 Meuro in 7 anni) rispetto all'intervento che la Provincia realizza ordinariamente sugli ambiti di *policy* del PO (una consistenza che si traduce in una opportuna e funzionale concentrazione del Programma su pochi ambiti di intervento);
- la diversa capacità di gestione del FSE che caratterizza le SPC coinvolte nella sua attuazione (anche se dal 2018 il quadro complessivo dovrebbe risultare assestato per tutte le Strutture anche in ragione delle modifiche di assetto gestionale introdotte in particolare nell'Asse 2, quello che ha più *sofferto* da questo punto di vista);
- la complessità del sistema di presidio ed implementazione del Programma a livello di Provincia (con la compresenza di SPC che programmano ma non gestiscono e di SPC che invece programmano e gestiscono, di Azioni per le quali l'attività di raccolta e trattamento delle domande da parte della STM Ad-Personam è un elemento cruciale del processo di implementazione e di Azioni nelle quali il ruolo gestionale del Servizio Europa è non solo formalmente ma anche sostanzialmente decisivo);
- la differente "fluidità di funzionamento" che caratterizza interventi – quali esemplarmente i *Buoni di servizio* – che hanno una significativa *storia* di attuazione sul FSE, rispondono ad una domanda individuale (ma prima ancora *sociale*) consistente e capace di indirizzarsi verso il FSE, sono in buona parte trainati anche dall'offerta (ormai esistente a livello provinciale), hanno un meccanismo di implementazione molto adatto alle regole ed alle logiche del Fondo.

Due aspetti ulteriori meritano di essere qui accennati.

Il primo fa riferimento alla considerazione per la quale è necessario che il Programma mantenga anche nella sua implementazione, come era nella sua impostazione iniziale, un bilanciamento tra una logica di utilizzo delle risorse del FSE di fatto *sostitutiva* dell'investimento diretto della Provincia e una invece di tipo *aggiuntivo*. La presenza di una componente *di sostituzione* è per molti versi comprensibile alla luce della dinamica più recente di riduzione delle risorse sul bilancio provinciale ma si ritiene importante segnalarla come punto di riflessione – anche in ordine alla sua genesi: politica o tecnica? - sia rispetto agli interventi che ricevono il maggiore sostegno dal FSE sia – non sembri prematuro – in relazione al prossimo triennio di attuazione del PO ed alla programmazione successiva.

Il secondo aspetto riguarda invece il tema del sostegno del Programma ad azioni di tipo innovativo il quale, se da un lato ha poca evidenza e formalizzazione sia a livello programmatico che attuativo, dall'altro è certamente presente in primo luogo con riferimento - a livello provinciale - al Piano Trentino Trilingue e, nel confronto con il livello nazionale, all'esperienza dei *Buoni di servizio*. Quello del contributo del FSE alla sperimentazione di interventi *innovativi* (pur con la difficoltà di dare un contenuto *concreto* a questo termine) è un tema indubbiamente di rilievo, soprattutto in una realtà come quella trentina dove il FSE ha storicamente molto alimentato l'innovazione nelle policy di sua competenza, ed è a questo proposito positivo che

anche rispetto all'Asse Inclusione Sociale si registri l'intenzione da parte delle SPC coinvolte nella sua attuazione di orientarlo anche nella direzione del sostegno alla innovazione (ad esempio in aggancio alla nuova legge provinciale sul Terzo Settore e in chiave di sperimentazione di nuovi dispositivi di supporto all'occupazione dei soggetti in condizione di disagio o debolezza).

Come già anticipato, la strategia generale del PO non ha motivo di cambiare né in relazione al contesto provinciale né in relazione al suo stato di attuazione a (quasi) tutto il 2017 anche se è probabilmente opportuno che la ADG dedichi un "supplemento di attenzione" all'Asse dedicato alla "Inclusione sociale". In questa cornice sono due – sempre per la ADG – gli scenari possibili:

- a) non modificare nulla in termini di allocazione di risorse tra OOSS/Azioni ma attivare forme *pesanti*, strutturate e continuative di sostegno ed accompagnamento alle SPC che devono attuare gli OOSS in maggiore ritardo finanziario (anche usando – come già evidenziato - le risorse della Assistenza Tecnica);
- b) fare qualche spostamento finanziario tra Azioni (e in subordine Obiettivi Specifici: è il caso degli OOSS 8.1, 8.2, 8.5, 10.2 e 10.3) attivando in ogni caso il supporto alla attuazione degli OOSS/Azioni in ritardo ma senza modificare, anche in ragione delle evidenze di contesto, la dotazione dell'Asse *Inclusione Sociale* (la cui attuazione deve però essere monitorata con particolare attenzione soprattutto sul fronte della spesa).

In questa logica, le Azioni alle quali il PO destina un finanziamento rilevante e che ad oggi non risultano neppure avviate a livello di programmazione o progettazione oppure risultano implementate ad un livello molto basso dal punto di vista finanziario sono quelle rispetto alle quali decidere immediatamente come procedere. E' il caso delle Azioni

- 8.1.1 (per la quale potrebbe essere opportuno considerare una riduzione dello stanziamento iniziale tenuto conto che l'Azione potrebbe essere finanziata nel prossimo triennio con risorse a valere sul PON IOG)
- 9.2.2 (rispetto alla quale è invece opportuno, anche tenuto conto dei già richiamati dati di contesto, non procedere ad alcuna riduzione finanziaria ma cercare di incrementarne nel breve periodo la attivazione a livello di impegno e di spesa)
- 9.7.3 (per la quale, allo stesso modo, non si suggerisce alcuna riduzione dello stanziamento dato che la sua attivazione è prevista, con un disegno che pare ragionevole e sostenibile, a partire dai primi mesi del 2018 e per il biennio successivo)
- 10.3.4 (per la quale potrebbe essere invece opportuno considerare la possibilità di una riduzione dello stanziamento dato che la diversa – rispetto alle attese- configurazione degli interventi effettivamente realizzati¹⁴¹ disegna un rischio di sottoutilizzo strutturale delle risorse inizialmente allocate sull'Azione).

E' evidente che le eventuali modifiche in riduzione dovranno trovare corrispondenza nell'aumento della dotazione di alcune Azioni (probabilmente quelle sulle quali vi è una

¹⁴¹ Si veda in precedenza per il dettaglio.

domanda consistente accompagnata da un avanzamento elevato della spesa e quindi, in primo luogo, le Azioni 8.5.1, 8.2.1, 10.2.2) nonché nella modifica – al rialzo o al ribasso a seconda dei casi – degli indicatori di realizzazione e/o di risultato ad esse collegati (salvo il fatto che per alcuni degli indicatori sono ipotizzabili modifiche che prescindono dalla variazione delle risorse finanziarie: è il caso ad esempio degli indicatori CO05 e SO01 legati ai *Buoni di servizio*, sovrastimati in sede di definizione iniziale per le ragioni segnalate nella Sezione 2 precedente, nonché degli indicatori CO03 e CO05, i quali fanno riferimento a tipi di popolazione o struttura di interventi diversi da quelli effettivamente implementati nell'ambito della Priorità 10.iii).

(fine)