

FSE FONDO SOCIALE EUROPEO
SICILIA 2020
PROGRAMMA OPERATIVO



VALUTAZIONE
D'IMPLEMENTAZIONE DEL
POR FSE SICILIA 2014-2020

*PRIMO RAPPORTO
AL 31 DICEMBRE 2019*

dicembre 2020

NWIP
SICILIA

Nucleo Valutazione e Verifica
Investimenti Pubblici
Regione Siciliana

Il presente documento è il "Rapporto di valutazione d'implementazione del POR FSE Sicilia 2014-2020 – Primo rapporto al 31 dicembre 2019" così come previsto dal Piano di Valutazione FSE 2014-2020.

Il Rapporto è stato curato da Ornella Pagano (ornella.pagano@regione.sicilia.it) e Domenico Spampinato (domenico.spampinato@regione.sicilia.it) e redatto dai componenti del Gruppo di lavoro per la Valutazione d'implementazione del POR FSE Sicilia 14/20 del Nucleo di Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici della Regione Siciliana (Eva Faraci, Cristian Matraia, Rosario Milazzo, Ornella Pagano, Domenico Spampinato) e, in particolare:

- Premessa e Capitolo 1: O. Pagano, Domenico Spampinato;
- Capitolo 2: R. Milazzo, O. Pagano, E. Faraci e C. Matraia;
- Capitolo 3: O. Pagano, R. Milazzo, E. Faraci e C. Matraia;
- Capitolo 4: E. Faraci, O. Pagano e R. Milazzo;
- Capitolo 5: C. Matraia ed E. Faraci.

Si ringraziano l'Autorità di Gestione del POR FSE, gli uffici regionali, l'Area 1 di Coordinamento, l'UMC dell'AdG e i componenti dell'Assistenza tecnica al POR FSE (F. Gagliardi e G. Realmuto) per il supporto offerto nel corso delle analisi e per le informazioni e i dati messi a disposizione.

Palermo, 31 dicembre 2020.

Indice

EXECUTIVE SUMMARY	5
PREMESSA.....	10
1. ARTICOLAZIONE E APPROCCIO METODOLOGICO DELLA VALUTAZIONE.....	11
1.1I CONTENUTI E GLI ASPETTI METODOLOGICI DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE.....	11
1.2I SOGGETTI COINVOLTI NELLA VALUTAZIONE E LE FONTI INFORMATIVE	13
2. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO DELLA VALUTAZIONE	15
2.1 QUADRO GENERALE DEL CONTESTO SOCIALE ED ECONOMICO	15
2.1.1 <i>Andamenti demografici</i>	16
2.1.2 <i>Le dinamiche del mercato del lavoro e dell'occupazione in Sicilia</i>	17
2.1.3 <i>La povertà in Sicilia</i>	23
2.1.4 <i>Le condizioni di contesto relative al settore dell'istruzione e formazione</i>	27
2.2. ANALISI DELL'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO IN MATERIA DI INCLUSIONE SOCIALE, ISTRUZIONE, FORMAZIONE E MERCATO DEL LAVORO.....	29
2.2.1 <i>Evoluzione del contesto normativo relativo al mercato del lavoro</i>	31
2.2.2 <i>Le principali innovazioni normative nazionali e regionali in materia d'inclusione sociale</i> .	34
2.2.3 <i>Le principali modifiche del quadro regolativo per l'istruzione e la formazione</i>	36
2.3LA VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA PROGRAMMAZIONE DEL POR FSE IN RELAZIONE AI MUTAMENTI DEL CONTESTO.....	40
2.3.1 <i>La attualità dell'analisi di contesto del Programma</i>	40
2.3.2 <i>La pertinenza degli obiettivi del POR in relazione agli eventuali mutamenti del contesto</i> ..	41
3. LA VALUTAZIONE D'IMPLEMENTAZIONE DEL PROGRAMMA: ANALISI DELL'AVANZAMENTO FISICO, FINANZIARIO E PROCEDURALE E CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI	45
3.1 INQUADRAMENTO DEL PROGRAMMA: ARTICOLAZIONE STRATEGICA E RISORSE DEL POR FSE SICILIA 2014-2020.....	45
3.2ANALISI DELLO STATO DI AVANZAMENTO E DEI PRINCIPALI EFFETTI DEL POR FSE	49
3.2.1 <i>L'avanzamento complessivo del Programma</i>	50
3.2.2 <i>Asse 1 "Occupazione"</i>	52
3.2.3 <i>Asse 2 "Inclusione sociale"</i>	55
3.2.4 <i>Asse 3 "Istruzione e Formazione"</i>	58
3.2.5 <i>Asse 4 "Capacità istituzionale"</i>	61
3.2.6 <i>Asse 5 "Assistenza Tecnica"</i>	63
3.3LE PERFORMANCE DEL POR FSE: ANALISI DELL'ANDAMENTO DEGLI INDICATORI DI REALIZZAZIONE E DI RISULTATO.....	64
3.3.1 <i>Lo stato di avanzamento rispetto agli indicatori di realizzazione e di risultato del POR FSE</i>	64
3.3.1 <i>Focus di analisi sui partecipanti degli interventi formativi</i>	68
4. LA RILEVANZA DEI PRIMI RISULTATI DEL POR RISPETTO ALLA STRATEGIA EUROPA 2020, AI PRINCIPI TRASVERSALI E DI ALTRI STRUMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE UNITARIA.....	74
4.1APPROFONDIMENTO SULL'AVANZAMENTO DEL POR FSE RISPETTO AGLI OBIETTIVI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020.....	74
4.2LE PROSPETTIVE DELLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027 E DI ALTRI STRUMENTI COMUNITARI DI RISPOSTA ALLA CRISI DA COVID-19 RISPETTO AL POR FSE.....	76
4.3LA VALUTAZIONE DEI PRINCIPI TRASVERSALI EX ARTT. 7 E 8 DEL REG. UE 1303/2013.....	84
4.3.1 <i>Valutazione dell'applicazione del principio di pari opportunità e non discriminazione</i>	84
4.3.2 <i>Analisi della presa in carico del principio trasversale Sviluppo Sostenibile ex art. 8 del Regolamento "Disposizioni Comuni"</i>	87
4.4LA COMPLEMENTARIETÀ DEL POR FSE CON IL POR FESR SICILIA 2014-2020: FOCUS SULLA DIMENSIONE TERRITORIALE.....	89
5. LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO DEL POR FSE.....	93
5.1L'ADEGUATEZZA DELL'ORGANIZZAZIONE ADOTTATA.....	93

5.2L'ADEGUATEZZA DELLE PROCEDURE ADOTTATE.....	96
5.3LE MISURE VOLTE A RIDURRE GLI ONERI SUI BENEFICIARI	102
5.4I MECCANISMI ADOTTATI PER FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE DEGLI STAKEHOLDER NELL'ATTUAZIONE DEL POR FSE	107
ALLEGATI.....	109
1. ACRONIMI	110

EXECUTIVE SUMMARY

Il *Rapporto di Valutazione di implementazione* del Programma operativo FSE 2014-2020 della Regione Sicilia, articolato in coerenza con le attività assegnate al Nucleo di Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici, rende conto dei principali esiti del lavoro di raccolta, elaborazione e analisi dei dati del POR e dei documenti attuativi, così come delle evidenze di natura anche qualitativa che sono state acquisite in merito all'avanzamento realizzativo ed ai primi effetti del Programma. Nei limiti di quanto consentito dall'attuale quadro informativo, esso esprime pertanto un giudizio circa i risultati raggiunti dagli interventi sin qui attivati e delinea qualche possibile linea di miglioramento rispetto ad alcune problematiche rilevate. Il Rapporto si compone di cinque sezioni che, dalla sintesi dei principali quesiti di valutazione e dal richiamo dell'approccio metodologico prescelto, procede mediante un aggiornamento dell'analisi del contesto socio-economico e normativo di riferimento essenziale per verificare la pertinenza del programma rispetto ai fabbisogni territoriali, per poi valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi a livello di Asse e concentrarsi su alcuni ambiti a valenza trasversale quali l'adeguatezza dell'organizzazione e la funzionalità del sistema gestionale, operando precedentemente una sintetica analisi della coerenza degli obiettivi del POR con la strategia Europa 2020 e con il nuovo quadro programmatico 2021-2027, anche in ottica di complementarità FSE-FESR. In particolare, Il Rapporto, sulla base delle attività di valutazione realizzate e in relazione ai differenti obiettivi conoscitivi, presenta la seguente articolazione di contenuti.

La prima sezione descrive l'approccio metodologico scelto per la valutazione del Programma. Sulla base delle indicazioni di livello comunitario e nazionale, sono state elaborate specifiche domande valutative coerenti sia con gli obiettivi e le finalità del POR sia con le priorità ed esigenze di approfondimento dell'Autorità di Gestione. Tale elaborazione, ripresa dal Piano di valutazione FSE, ha goduto del contributo di diversi soggetti, secondo un approccio partecipativo, ed ha individuato metodi valutativi diversificati in funzione dell'ambito da valutare.

La seconda è riferita all'analisi del contesto socioeconomico e normativo funzionale alla verifica dell'adeguatezza della strategia ed alla pertinenza del programma rispetto ai fabbisogni territoriali, e che traccia un esame aggiornato dell'attuale contesto siciliano, sviluppando una serie di approfondimenti su specifici settori e linee di attività del FSE. Dall'analisi effettuata è, nello specifico, emerso che il generale contesto socioeconomico sia caratterizzato da un persistente divario sia rispetto al quadro nazionale che alle altre regioni, seppur la Sicilia nel corso del quinquennio ha realizzato importanti innovazioni nel quadro normativo-istituzionale di riferimento del FSE, anche a riscontro delle Raccomandazioni UE e delle Condizionalità ex ante del Reg. (UE) 1303/2013 "Disposizioni Comuni". Nel complesso, emerge la necessità di proseguire nel perseguimento degli obiettivi individuati dal programma. Infatti, la Sicilia è ancora distante dai principali obiettivi occupazionali anche fissati dalla Strategia Europa 2020: un tasso di occupazione che non raggiunge i due terzi del benchmark nazionale; un'occupazione femminile che, sia pure quasi in linea con la media del Mezzogiorno, raggiunge poco più della metà del livello nazionale; modesta resta anche la qualità dell'occupazione complessivamente offerta dal sistema produttivo, con una presenza tuttora esile delle attività legate all'economia della conoscenza, seppur presenti punte di eccellenza (sia a livello universitario che imprenditoriale). Più in generale, stentano ad affermarsi processi di sviluppo compatibili con modelli sociali inclusivi, persistendo altresì ampi divari nei livelli di istruzione e delle competenze, seppur in questi ambiti si siano registrati alcuni segnali positivi, in molti casi anche migliori di quelli osservabili in altre regioni. Tale analisi si conclude, poi, con la ricostruzione parziale dei possibili effetti della crisi Covid-19 sulle linee di azione del Programma; in particolare, attraverso un approccio comparativo sono stati messi in evidenza le eventuali ripercussioni sui fabbisogni del tessuto socioeconomico siciliano con una focalizzazione sugli ambiti d'intervento delle priorità d'investimento del POR FSE. Da tali approfondimenti emerge, quindi, un impatto preoccupante e con scenari ancora incerti sul tessuto economico e sociale siciliano. La crisi scaturita dalla pandemia da Covid-19 sul mercato del lavoro regionale rischia, infatti, di aggravare alcune criticità preesistenti, soprattutto sul fronte delle condizioni occupazionali delle categorie più vulnerabili quali i giovani, le donne, lavoratori precari (i più colpiti dagli effetti sanitari ed economici della crisi epidemiologica), incidendo di conseguenza sulla già elevata quota di persone a rischio di esclusione sociale e sulla povertà educativa, con il potenziale aumento della dispersione scolastica e formativa anche derivante alla sospensione delle attività in presenza e dai divari digitali ampiamente presenti nell'Isola.

L'analisi dello stato di avanzamento e dei principali effetti del Programma Operativo – il capitolo cruciale dal punto di vista valutativo – presenta nel dettaglio i risultati e lo stato di avanzamento di ciascun Asse prioritario del Programma. La valutazione si concentra sul grado di efficienza ed efficacia delle azioni e fornisce prime indicazioni relative al "il grado di successo" del POR, evidenziando gli eventuali scostamenti rispetto ai risultati attesi e avanzando alcune ipotesi in merito ai fattori che possono averli determinati. Nel dettaglio, il POR FSE, che dispone di una dotazione complessiva di 820 milioni di euro, assegna circa il 39% delle risorse complessive all'Asse 1 "Occupazione" (oltre 319 milioni di euro) e

il 33% all'Asse 3 "Istruzione e Formazione" (circa 271 milioni di euro). In linea con le disposizioni regolamentari della concentrazione tematica, il POR ha, poi, attribuito una dotazione finanziaria pari a 164.019.286 euro, all'Asse 2 "Inclusione sociale" (il 20% delle risorse totali) e il restante è suddiviso tra azioni per il miglioramento della capacità amministrativa e l'assistenza tecnica (per entrambi il 4% delle risorse totali, pari a oltre 32 milioni di euro). Per quanto riguarda lo stato di avanzamento complessivo del Programma, le analisi condotte sulla base dei dati di monitoraggio, mostrano progressi significativi e in accelerazione rispetto agli anni precedenti:

- l'ampio ammontare delle risorse stanziato per l'attivazione delle azioni previste, registrato in particolare tra il 2017 e 2018, ma che è proseguito anche nel 2019, con quasi sostanziale completamento della disponibilità del Programma;
- la crescita degli impegni, dopo una prima fase di lieve progressione ha registrato una forte accelerazione negli anni 2018 e 2019. Ancorché si tratti di una tendenza in parte connaturata all'evolversi del ciclo di programmazione, la constatazione che resta da impegnare una cifra rilevante suggerisce di mantenere sotto stretta osservazione l'evoluzione della variabile nell'arco del 2020-2021;
- i pagamenti ammessi hanno un andamento sostanzialmente lineare, oltre che ovviamente speculare alla certificazione, laddove invece, per conseguire un pieno utilizzo delle risorse, si rende necessario un significativo incremento dei tassi di crescita;
- le certificazioni, innescatesi soprattutto nel 2018, in vista delle scadenze legate al *performance framework*, esprimono un andamento apprezzabile e in progressivo rialzo. Tale tendenza è stata confermata nel 2019 con un incremento delle risorse certificate di circa 70 milioni di euro, ma per scongiurare i rischi di disimpegno, è imprescindibile imprimere ulteriore slancio agli impegni e, soprattutto, alla spesa dei beneficiari, specialmente in tale fase di attraversamento della crisi sanitaria scaturita dalla pandemia da Covid-19.

L'avanzamento finanziario del POR FSE non è, comunque, incorso in problemi rilevanti rispetto al raggiungimento degli obiettivi N+3, conseguendo anche i target intermedi del *performance framework*, con assegnazione della riserva di efficacia. In questo quadro, l'Asse 1 "Occupazione" è quello che mostra i maggiori avanzamenti in termini di risorse stanziato e certificate, mentre l'Asse 4 "Capacità istituzionale" è quello che mostra il minore avanzamento di certificazione. In termini di risorse spese non vi sono, poi, rilevanti differenze tra l'Asse 2 "Inclusione sociale" e il 3 "Istruzione e Formazione", con il primo che ha raggiunto una spesa del 19%, mentre il secondo il 21%. Analogamente in relazione all'avanzamento fisico, l'osservazione sull'andamento degli indicatori, ha evidenziato un quadro di luci ed ombre che sostanzialmente riflette l'avanzamento finanziario del Programma. Nello specifico, i primi tre Assi hanno già superato significativamente i valori obiettivo al 2023 di alcuni indicatori di realizzazione e, in particolare, quelli relativi ai principali target di riferimento delle priorità (ad es. numero di disoccupati CO01 e di cui di lungo periodo delle PI 8.i e 10.i, i partecipanti con disabilità, CO16 della PI 9.i e il numero di lavoratori autonomi, CO05 coinvolti dalla PI 9.iv), mentre restano distanti dagli obiettivi prefissati un numero significativo di indicatori di output che mostrano un avanzamento limitato ed, in alcuni casi, addirittura pari a zero. L'analisi valutativa, si è quindi concentrata sulle caratteristiche dei destinatari, ovvero dei partecipanti alle attività finanziate dal POR FSE che, al 31 dicembre 2019, erano complessivamente 76.598, con le seguenti principali connotazioni:

- sono in misura lievemente maggiore i partecipanti di genere femminile (55,3%);
- oltre la metà sono giovani, con 42.224 di under 25 anni (pari al 55% del totale), a fronte di un 41% del totale rappresentato da persone tra i 25 e i 54 anni e di un 3,8% di ultracinquantacinquenni;
- con riguardo alla condizione professionale, in linea con l'impianto del POR, è prevalente la quota dei senza lavoro, con i disoccupati che rappresentano il 60,7% del totale dei destinatari e le persone inattive, pari al 36,6%, mentre gli occupati ammontano soltanto a 2.046 persone (2,7%);
- in relazione ai livelli di istruzione, prevalgono i soggetti con un titolo Isced 1 o 2, ovvero il 58,2% sono persone in possesso al massimo di una licenza di istruzione secondaria inferiore, seguiti da soggetti in possesso di un titolo di studio Isced 3 o 4 (oltre 26 mila persone, pari al 35% del totale, hanno un diploma di insegnamento secondario superiore o un diploma di istruzione post secondaria), mentre soltanto il 6,7% è in possesso di un titolo di studio di livello terziario/universitario (Isced 5-8);

La distribuzione dei destinatari per Asse appare, inoltre, coerente con l'impianto strategico del POR e, in particolare: il maggior numero di destinatari (pari al 54,2% del totale) partecipa alle attività finanziate dall'Asse 1, seguono i destinatari delle attività a valere sull'Asse 3 (37,8%), mentre sono molto inferiori le percentuali dei partecipanti alle misure dell'Asse 2 (7,2%) e dell'Asse 4 (0,8%). L'analisi dell'efficacia interna del POR, considerata la mancata realizzazione di valutazioni di *placement* delle misure realizzate, si completa, infine, con la verifica dei tassi di copertura, vale a dire la valutazione dell'incidenza percentuale di ciascun target di destinatari sul totale della popolazione di riferimento. Con tale analisi, la

valutazione ha quindi mostrato che, a fine 2019, gli interventi formativi del POR FSE hanno raggiunto complessivamente l'1,53% della popolazione siciliana residente, con una lieve prevalenza femminile. In particolare, considerata la tipologia d'intervento maggiormente attivata in tale fase della programmazione, i tassi di copertura sono più elevati per i giovani (under 25 anni), gli individui con un livello di istruzione secondaria e, principalmente, i disoccupati di lunga durata (13,6%). Nel caso degli immigrati e delle persone con disabilità, il tasso di copertura è pari rispettivamente all'0,5% e all'0,6%.

La quarta sezione del presente Rapporto risulta composta da diversi approfondimenti soprattutto incentrati a rilevare i mutamenti del contesto esterno al Programma con specifico riferimento al quadro post 2020, ad individuare il potenziale contributo del POR FSE agli obiettivi Europa 2020 e ai principi orizzontali, nonché a rilevare le complementarità con la programmazione regionale del FESR. Per quanto riguarda il contributo del POR FSE alla strategia Europa 2020, l'analisi si è articolata sull'esame del raggiungimento dei target nazionali, descrivendo il posizionamento della Sicilia rispetto a tali obiettivi e rinviando a successive verifiche la misurazione concreta del contributo del POR. L'approfondimento, conferma, tuttavia, che l'intera azione del Programma è orientata agli ambiti prioritari relativi alla crescita intelligente (con focus specifico su *occupazione* e *educazione*) e inclusiva: la programmazione FSE riveste, infatti, un ruolo primario nel contesto siciliano in termini di sostegno alle politiche per l'occupazione e per la formazione, mentre assume un ruolo di rafforzamento nelle politiche sociali e dell'istruzione. La valutazione ha, poi, illustrato le recenti evoluzioni del negoziato in corso sul nuovo Quadro Finanziario Pluriennale e sulla politica di coesione – ciclo 2021-2027, fornendo una panoramica dei principali cambiamenti del prossimo quadro regolamentare. La sezione delinea sinteticamente, quindi, le modifiche del quadro complessivo degli strumenti di policy che interverranno nel contesto europeo, incluse le innovazioni intervenute con il *recovery package* presentate per contrastare gli effetti economici della crisi sanitaria da Covid-19. La sezione si focalizza, inoltre, sul contributo del Programma ai principi orizzontali previsti dal Regolamento Disposizioni Comuni (artt. 7 "Pari Opportunità" e 8 "Sviluppo Sostenibile"), evidenziandone un'adeguata presa in carico sia a livello strategico che di implementazione. Con riguardo alle pari opportunità e non discriminazione, il POR ha riconosciuto questo tema come uno dei principali della propria strategia, da affrontarsi tramite sia la messa in campo di azioni specifiche, soprattutto a valere sugli Assi 1 e 2, sia con il ricorso ad un approccio *mainstreamed oriented*. In questo quadro, seppur si registrano dei ritardi significativi nelle azioni dirette, la presenza femminile appare complessivamente adeguata tra i partecipanti alle attività del POR, con particolare riferimento all'Asse 1 "Occupazione", dove le donne rappresentano il 54,2% del totale e in Asse 3 "Istruzione e formazione" (37,8%). Analogamente con riferimento alla tematica della non discriminazione, il Programma, a fine 2019, ha supportato oltre 8.700 soggetti vulnerabili (di cui 1.014 migranti e 2.753 disabili), vale a dire circa l'11,5% del totale dei destinatari raggiunti e, nell'insieme, concentrati nei primi tre Assi. In relazione allo sviluppo sostenibile, nel POR si riscontra una strategia con effetti, per natura propria del Fondo, indiretti, con alcune priorità di investimento che comunque hanno garantito lo sviluppo di competenze professionali nei settori della *green economy*, con particolare riferimento alle misure rivolte alla formazione tecnica superiore. La quarta sezione si chiude, infine, con un affondo valutativo sul grado di complementarità tra le programmazioni regionali FSE-FESR, che ha descritto gli ambiti e i livelli di integrazione potenziali ed effettivi dei due Programmi: tali livelli sono stati conseguiti solo in parte in modo preordinato e hanno riguardato, principalmente, gli ambiti riferiti alla Strategia regionale di Specializzazione intelligente e, ancora parzialmente, la dimensione territoriale/urbana del POR.

Il Rapporto si conclude, infine, con l'analisi qual-quantitativa del Sistema di Gestione e Controllo del POR FSE e dei principali meccanismi e strumenti di funzionamento. Il capitolo, di rilevanza centrale nell'ambito del Rapporto, prende in considerazione ed analizza il grado di adeguatezza delle risorse umane e strumentali, le modalità organizzative adottate per l'attuazione del Programma, come anche il funzionamento di alcuni dispositivi a valenza trasversale e delle misure di semplificazione adottate. Le evidenze raccolte, a partire dall'approfondimento sull'articolazione organizzativa che la Regione ha definito per l'espletamento delle funzioni di gestione e controllo, sono state anche utilizzate per fornire un resoconto puntuale dell'assetto e tempistiche delle procedure: obiettivo del percorso valutativo, in tale ambito dell'indagine, era fare emergere - attraverso la produzione di specifiche evidenze tratte dalle interviste realizzate con i vari responsabili dei servizi regionali - i principali punti di debolezza registrati nell'attuazione delle misure, prefigurando al tempo stesso alcune soluzioni potenziali, da adottare con particolare riferimento al ciclo 2021-2027. Ulteriori focus di analisi hanno poi riguardato gli aspetti relativi alla pertinenza e alla significatività delle soluzioni adottate per la riduzione degli oneri amministrativi sui Beneficiari del POR, nonché il modello di *governance* partenariale adottato.

Nel complesso, i risultati emersi dal processo di valutazione, consentono di ricavare alcune evidenze circa l'attuazione del POR FSE che, in sintesi e senza carattere di esaustività, sono di seguito rappresentati:

- ⊙ a fronte dell'aggiornato quadro di riferimento del contesto, l'azione di policy avviata dal Programma prosegue in modo coerente con i fabbisogni individuati, nonché con gli orientamenti della Strategia Europa 2020. Da questo punto di vista, anche considerando i cambiamenti innescati dalla crisi sanitaria da Covid-19 e l'aggravarsi dei fabbisogni territoriali, la strategia risulta ancora coerente con le esigenze del contesto, seppur occorre evidenziare la limitata dimensione finanziaria disponibile (anche dimezzata rispetto al precedente ciclo di programmazione 2007-2013) a fronte dei persistenti divari nei livelli dei principali indicatori del mercato del lavoro rispetto dalla media nazionale ed europea;
- ⊙ sotto il profilo dell'avanzamento finanziario, a fine 2019 si registravano impegni complessivi per circa 474 milioni di euro, pagamenti ammessi per 205 milioni e spese certificate per 191 milioni. Si tratta di risultati sostanzialmente soddisfacenti, tenuto conto che sono maturati in un quadro generale condizionato da un avvio rallentato. L'effettiva partenza della programmazione regionale FSE è, infatti, riconducibile al 2016 con decise accelerazioni ed intensificazioni delle attività soprattutto nel 2018 e 2019. La generale efficienza del POR presenta comunque una certa variabilità interna agli Assi piuttosto accentuata, anche se tendenzialmente meno elevata rispetto alle annualità precedenti. In tale prospettiva, al fine di garantire un pronto avvio della programmazione 2021-2027 risulta necessaria, pertanto, un'adeguata pianificazione che, pur garantendo la giusta diversificazione tra interventi di carattere routinario e azioni innovative, possa risultare funzionale all'individuazione di un mix di policy in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di spesa facendo leva sia su azioni tradizionali che innovative (spesso connotate da tempi più lunghi di attivazione);
- ⊙ per quanto riguarda invece i singoli Assi, i principali elementi emersi sono approfonditi nei seguenti punti.
 - ⊙ Le azioni e i dispositivi avviati nell'ambito dell'Asse 1 "Occupazione", che si caratterizza per uno stato di avanzamento fisico e finanziario nell'insieme positivo, si sono dimostrati coerenti con l'impostazione strategica adottata e le attività previste hanno trovato tutte attuazione, ad eccezione delle Priorità 8.iv (Occupazione femminile) e 8.vii (Servizi per il lavoro) in ritardo di implementazione. Nel complesso, si segnala la necessità di supportare i processi attuativi al fine di accelerare la realizzazione delle misure programmate, anche in considerazione che l'emergenza scaturita dalla crisi Covid-19 potrebbe comportare ulteriori difficoltà, mentre al contempo risulta indispensabile puntare sulle azioni rivolte a quelle categorie di destinatari, maggiormente colpite dagli effetti negativi della crisi pandemica (donne, giovani, lavoratori precari, ecc.);
 - ⊙ L'Asse 2 "Inclusione sociale" rivela, in termini di efficienza attuativa, valori inferiori alla media, con differenziali tuttavia non particolarmente pronunciati e, soprattutto, con significativi progressi relativi osservabili nel corso del 2018 e 2019. Nello specifico è apprezzabile il rialzo della capacità di certificazione (triplicata nel 2019, rispetto all'annualità precedente) così come la dinamica riguardante gli impegni, più che raddoppiati. La valutazione segnala comunque un relativo rischio rispetto, non soltanto agli obiettivi di spesa, bensì anche ai risultati attesi. Le difficoltà riscontrate per l'implementazione delle due Priorità d'investimento 9.i (inclusione attiva) e 9.iv (servizi di cura), in parte affrontate con l'inclusione di operazioni avviate a valere su altri programmi, richiedono comunque un intervento di verifica rispetto ai target di spesa al 2023 ed, in generale, rispetto ai nuovi fabbisogni emersi in seguito alla crisi sanitaria, così come per altro emerso dalla rimodulazione 2020 del POR.
 - ⊙ Le evidenze relative all'Asse 3 "Istruzione e Formazione" restituiscono un quadro attuativo avanzato, a cui, tuttavia corrispondono limitati livelli nelle realizzazioni e nella certificazione (nel 2019 di poco superiore al 21% della dotazione): in termini di efficienza realizzativa, quantunque non manchino segnali positivi, primo fra tutti la capacità di generare spese certificabili essenziali per il conseguimento dell'N+3, si rende comunque necessario potenziare i sistemi di gestione. In quest'ottica, l'esigenza di rafforzare la programmazione operativa dell'Asse 3 è, altresì, opportuna considerati sia i buoni risultati in termini di avanzamento degli indicatori finora riscontrati per alcune priorità (PI 10.i e 10.ii), sia gli ambiti di intervento previsti che acquistano ulteriore valenza nelle strategie di superamento delle criticità derivanti dalla crisi Covid-19.
 - ⊙ L'Asse 4 "Capacità istituzionale", con un peso finanziario relativamente ridotto, mostra altresì un avanzamento realizzativo, soprattutto finanziario, inferiore ai precedenti Assi. La programmazione operativa dell'unica Priorità prevista conferma, tuttavia, una buona capacità di attivazione, testimoniato dall'ottima performance degli impegni. I livelli di allocazione delle risorse, di impegno e spesa risultano, comunque, da potenziare per un'ottimale chiusura del POR, anche in vista dell'imminente avvio del ciclo 2021-2027 e del Piano di ripresa (Next Generation EU), che richiederanno altresì un notevole impegno delle strutture amministrative.

- ⊙ l'analisi di adeguatezza e funzionalità del SIGECO evidenzia, innanzitutto, un sottodimensionamento dell'organico ed i carichi notevoli sulle singole articolazioni regionali responsabili (che, sino a marzo 2017, erano altresì al contempo impegnate nelle attività di chiusura del precedente Programma Operativo FSE 2007-2013 e dall'attuazione e gestione anche di altri programmi). Con riferimento alle soluzioni da adottare, tralasciando la problematica collegata alle risorse umane disponibili rispetto alle operazioni da gestire complessivamente, connessa evidentemente a scelte di potenziamento/rinnovamento generale dell'amministrazione, l'analisi evidenzia la necessità di intensificare le attività di potenziamento del sistema informativo e di incremento della digitalizzazione, garantendo una interoperabilità tra i diversi sistemi, primo fra tutti il SIC (sistema informativo contabile). In relazione all'organizzazione interna in vista dell'approssimarsi del nuovo ciclo 2021-2027, emerge inoltre l'esigenza di una revisione dell'articolazione degli uffici fondata sul più stretto raccordo tra i servizi dedicati alla programmazione, alla gestione e al monitoraggio e controllo, al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse, razionalizzare i procedimenti amministrativi e beneficiare dell'esperienza maturata nel campo dell'attuazione dei programmi per tarare modalità e strumenti di attuazione più efficienti;
- ⊙ la valutazione, concentrandosi sul percorso di attuazione delle procedure di accesso (avvisi/bandi), ha rilevato alcune criticità soprattutto relative alla lunghezza dei tempi di gestione dei rimborsi/pagamenti ai vari soggetti attuatori/beneficiari. Le evidenze valutative hanno, nello specifico, riscontrato come alcune carenze gestionali, in parte, attribuibili al sistema informativo (SIL) possano appesantire i percorsi procedurali: frequentemente, infatti, in sede di rendicontazione della spesa il SIL non è in grado di garantire, con appositi automatismi, il rispetto dei vincoli previsti nell'avviso rendendo più onerosa e complessa l'attività di verifica demandata all'ufficio e allungando i tempi per il trattamento delle pratiche. È emerso, inoltre, che la farraginosità ed estrema complessità delle clausole degli avvisi (ed i relativi vincoli), oltre a rendere necessarie talvolta financo l'emanazione di disposizioni integrative/interpretative degli avvisi stessi, incide significativamente ed inevitabilmente sulla lunghezza dell'attività istruttoria e di verifica amministrativa propedeutiche alle erogazioni in favore dei beneficiari. Tra gli elementi, quindi, auspicabilmente da promuovere per il ciclo 2021-2027 emergono anche quelli legati alla semplificazione delle procedure di selezione sia con riguardo alla struttura degli avvisi, sia in ordine alla numerosità e complessità degli allegati;
- ⊙ l'esame dei risultati del POR rispetto a quanto previsto nella Sezione 10 "Misure di riduzione degli oneri amministrativi sui beneficiari" ha evidenziato un'adeguata presa in carico da parte dell'Autorità di Gestione. In particolare, le soluzioni adottate (Vademecum, allegati del manuale delle procedure, ecc.) hanno avuto un effetto positivo sulle differenti attività che sono poste in essere dai beneficiari. Nel prossimo ciclo di programmazione, tuttavia, potrebbero essere attuate ulteriori misure che, tra l'altro, incidano sugli obblighi di tenuta della documentazione e sull'attività di monitoraggio. Ad esempio, potrebbe essere valutata l'opportunità di concordare con le amministrazioni responsabili una differente frequenza delle tempistiche di monitoraggio. Inoltre, potrebbero essere riviste le previsioni in ordine alla tenuta della documentazione, cogliendo le opportunità offerte dai regolamenti comunitari;
- ⊙ dalle analisi valutative, infine, emerge la presenza di meccanismi per un coinvolgimento del partenariato (soprattutto tematico) nell'ambito dell'attuazione, in linea con le indicazioni contenute nel Codice europeo di condotta. Nell'ottica di favorire ulteriormente una partecipazione degli *stakeholder* ampia ed uniforme per i diversi settori, si suggerisce altresì la previsione sin dall'inizio del ciclo 2021/2027, di un piano di informazione/consultazione/partecipazione concordato con i diversi attori del partenariato per le fasi di attuazione e valutazione del POR. Tale Piano dovrebbe articolarsi, inoltre, in una struttura per obiettivi, attività e tempi anche con focus su specifici ambiti su cui esercitare il confronto partenariale, quali ad esempio gli oneri sui beneficiari, modalità peculiari di attuazione.

PREMESSA

Il primo Rapporto di valutazione d'implementazione del Programma Operativo FSE Sicilia 2014 2020 (di seguito anche POR FSE) presenta i risultati dell'attività di analisi e approfondimento condotte dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Regione Siciliana, come previsto dall'ultimo aggiornamento del Piano di Valutazione del POR FSE, approvato a giugno 2019. L'obiettivo del Rapporto è di fornire un'analisi dell'avanzamento del POR FSE sino al 31 dicembre 2019, per verificare il suo stato di attuazione dando rilievo all'impiego delle risorse, alle realizzazioni e ai primi risultati rispetto alle tendenze del contesto economico e sociale.

Il presente Rapporto si concentra, infatti, su specifici ambiti di analisi indicati dal Piano di Valutazione FSE, anche in linea con quanto contenuto dal Piano Unitario delle Valutazioni (ovvero, relativo alle attività valutative complessive previste dalla programmazione regionale del FESR, FSE e del FEASR), che hanno principalmente richiesto l'osservazione di:

- il grado di realizzazione delle attività promosse, con riferimento all'arco temporale relativo al quinquennio dall'avvio del Programma;
- l'avanzamento nella realizzazione degli obiettivi e nel conseguimento dei risultati attesi correlati;
- le difficoltà incontrate nella fase di attuazione e nella gestione delle policy promosse;
- i possibili correttivi per migliorare la programmazione anche in considerazione dell'imminente avvio del prossimo ciclo 2021-2027.

La valutazione ha, quindi, illustrato e analizzato la capacità degli interventi attuati di conseguire la strategia assunta nel Programma declinata in termini di obiettivi tematici, priorità d'investimento, obiettivi specifici ed anche di principi trasversali (promozione della parità opportunità e non discriminazione e sviluppo sostenibile). Le attività valutative, oltre che riguardare l'analisi dei risultati del POR FSE conseguiti al 31 dicembre 2019 rispetto a ciascuna priorità d'investimento ed obiettivo specifico, sono focalizzate, altresì, sulla verifica dell'efficacia e dell'efficienza delle modalità organizzative e delle procedure operative adottate dall'Autorità di Gestione.

Il presente rapporto - elaborato dal Gruppo di lavoro, costituito nell'ambito dei componenti esterni del NVVIP Sicilia incaricato specificatamente con nota prot. n. 15220 del 13 novembre 2020, cui ha fatto seguito la prot. n. 16716 del 10 dicembre 2019 (passaggio di consegne documentazione dal nucleo interno) del Dipartimento regionale della Programmazione – è pertanto articolato in cinque capitoli: il primo contiene la descrizione dei principali quesiti valutativi previsti nel Piano di Valutazione FSE e le relative metodologie di analisi utilizzate per la redazione del Rapporto; il secondo presenta l'analisi delle evoluzioni del contesto socio-economico e normativo, fornendo al contempo la valutazione della tenuta della strategia. Il terzo capitolo, partendo dalla descrizione della struttura e delle principali linee di attività del POR, riporta i risultati delle analisi dell'avanzamento procedurale, finanziario e fisico del Programma e degli indicatori di risultato e di output. Il quarto capitolo riguarda l'analisi degli interventi del POR in relazione ai target stabiliti nell'ambito della Strategia Europa 2020 e delle altre politiche nazionali e regionali, anche con riferimento ai principi trasversali. Il quinto capitolo, infine, sintetizza le principali evidenze emerse dalla disamina del sistema di gestione e controllo, proponendo alcuni spunti di riflessione sugli assetti selezionati.

1. ARTICOLAZIONE E APPROCCIO METODOLOGICO DELLA VALUTAZIONE

1.1 I CONTENUTI E GLI ASPETTI METODOLOGICI DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE

Il presente rapporto illustra i risultati dell'attività di valutazione del Programma Operativo FSE 2014-2020 della Regione Siciliana che è stata basata su solide e rigorose evidenze empiriche. La struttura del Rapporto, elaborato in linea con le indicazioni del Piano di Valutazione FSE, come indicato in premessa, si articola nei seguenti blocchi tematici di analisi:

- 1) la sintesi dei principali quesiti della valutazione, evidenziando altresì le domande specifiche emerse negli incontri con l'Autorità di Gestione e gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma;
- 2) la logica del Programma nel contesto di *policy* e l'aggiornamento del contesto socioeconomico di riferimento, al fine di valutare l'attualità della diagnosi effettuata in fase di programmazione e, quindi, la validità della strategia adottata e la pertinenza degli obiettivi;
- 3) l'efficacia dell'attuazione, analizzando, a livello di Asse, Priorità di investimento e Obiettivi specifici/Azioni, le caratteristiche delle realizzazioni ammesse al contributo e valutando, laddove possibile, il potenziale grado di raggiungimento dei risultati attesi;
- 4) la coerenza degli obiettivi del POR con gli orientamenti della Strategia Europa 2020, il rispetto della presa in carico dei principi trasversali ed indirizzi rispetto al nuovo ciclo 2021-2027;
- 5) l'adeguatezza e la funzionalità del sistema di gestione e controllo, verificando da un lato la rispondenza ai requisiti richiesti dai regolamenti comunitari, dall'altro la capacità delle strutture incaricate di contribuire a rendere efficace ed efficiente l'attuazione del Programma.

Il Rapporto di valutazione esamina, quindi, gli output e i primi risultati del Programma riferiti al periodo 2014-2019, cercando di soddisfare prioritariamente le esigenze conoscitive relative:

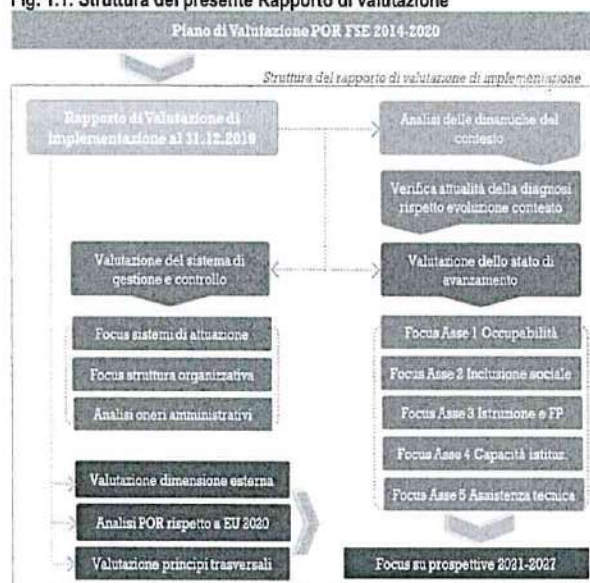
- alla flessibilità della strategia e alla capacità della strategia del POR di rispondere al mutamento del contesto economico e sociale e del quadro normativo-istituzionale;
- alla capacità prospettica del POR di conseguire gli obiettivi di programma in termini di realizzazioni e

risultati, alla luce della completezza del set di indicatori proposti nel POR;

- all'approfondimento di specifici temi, problemi, aree di interesse, individuati nel corso delle attività valutative, con particolare riferimento alle eventuali difficoltà incontrate nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti;
- all'apporto dato dal POR all'attuazione delle priorità strategiche di Europa 2020, anche nell'ottica degli orientamenti per il prossimo ciclo di programmazione 2021-2027.

Il Rapporto di Valutazione è stato articolato rispetto a due blocchi di analisi: uno che analizza le strategie "settoriali" del POR, passando in rassegna - in maniera strutturata - ogni singolo obiettivo del POR, l'altro che prende in esame gli elementi fondamentali dell'assetto e struttura del Programma, ovvero il sistema di gestione e controllo. Tali blocchi di analisi sono preceduti da approfondimenti sulle dinamiche del quadro socio-economico e sull'attualità e pertinenza della diagnosi e della strategia, con focus specifici relativi agli indicatori di realizzazione e risultato riportati nel Programma.

Fig. 1.1: Struttura del presente Rapporto di valutazione



In generale, il Piano di valutazione, ha rappresentato il punto di partenza per le attività valutative, mentre la definizione delle domande di valutazione è stata realizzata, nel corso di un processo evolutivo, mediante

soprattutto l'interazione con l'Autorità di gestione e altri soggetti da questa designati, con specifico riferimento all'Area di Coordinamento delle politiche di coesione, al fine di identificare reali fabbisogni di informazione e comprensione necessari per le future attività di riprogrammazione.

Le attività valutative sono state, quindi, avviate dal NVVIP con l'individuazione delle domande valutative e delle relative metodologie/tecniche di indagine, tarate in ragione delle specifiche esigenze conoscitive e dei dati e informazioni disponibili, così come riportato nel paragrafo seguente. In quest'ottica, la valutazione è stata altresì preceduta da un'intensa attività di verifica del sistema degli indicatori di risultato e di realizzazione, incluso il supporto per le quantificazioni degli indicatori per la redazione della Relazione annuale di attuazione. Dal punto di vista metodologico, le attività di valutazione sono state definite tenendo conto dei documenti metodologici diffusi a livello sia comunitario sia nazionale. Come precedentemente indicato, il set di domande riportato nella seguente tabella ha costituito la base di partenza dell'attività di valutazione che è stata sviluppata nel presente rapporto. Seguendo, infatti, la

metodologia ivi riportata, attraverso l'analisi del contesto socio-economico attuale e l'analisi dello stato di avanzamento e dei principali effetti del programma operativo, si è attivato in questa sede un ulteriore confronto con alcuni *stakeholder* dell'Amministrazione che ha permesso la formulazione puntuale delle domande di valutazione necessarie sia per l'analisi sul sistema di gestione svolte sia per le indagini sulle realizzazioni, al fine di definire un quadro d'insieme che permetta da un lato l'identificazione di eventuali elementi di criticità e dall'altro di identificare i fattori di successo da approfondire nei successivi rapporti di valutazione, nonché nei rapporti di valutazione tematica. L'analisi del modello di *governance* e di gestione del Programma ha inteso restituire, infatti, una prima valutazione sull'efficienza del sistema gestionale adottato, anche al fine di individuare eventuali ambiti di possibile miglioramento rispetto al prossimo ciclo 2021-2027. Nell'analisi, inoltre, sono stati individuati alcuni dei fattori esogeni (evoluzione del contesto normativo, all'accelerazione dei processi di quiescenza, ecc.) che incidono sul complessivo livello di performance del sistema di gestione e controllo.

Tab. 1.1: Domande valutative formulate a livello complessivo del POR FSE Sicilia 2014-2020

Ambito di valutazione	Domande di valutazione	Metodi di analisi	Fonti informative
Analisi della strategia del Programma e della sua validità rispetto al raggiungimento degli obiettivi del POR	<ul style="list-style-type: none"> o L'analisi di contesto alla base del PO Sicilia FSE 2014-2020 risulta ancora attuale? o Gli obiettivi indicati nel PO risultano ancora pertinenti in relazione all'eventuale mutamento del contesto? o Gli obiettivi previsti dal PO sono raggiungibili, eventualmente con correttivi? 	<ul style="list-style-type: none"> - Analisi desk statistica dei principali indicatori di contesto - Indagini dirette (Interviste a testimoni privilegiati, ecc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fonti statistiche ufficiali e studi settoriali (cfr. par. seguente) - Sistema di monitoraggio
Analisi dell'avanzamento procedurale, finanziario e fisico	<ul style="list-style-type: none"> o Quale è il livello di realizzazione delle operazioni? o La coerenza attuativa è assicurata? o Il rispetto dei sistemi di gestione e controllo è garantito? o Sono state implementate linee di intervento integrate? o Sono state implementate linee di intervento innovative? o Quale è la capacità effettiva di impegno? o Quale è la capacità effettiva di utilizzo? o Quale è l'efficienza realizzativa? 	<ul style="list-style-type: none"> - Analisi desk della documentazione e interviste ai soggetti attuatori - Analisi indicatori di monitoraggio e analisi documentali e interviste - Analisi desk, analisi degli indicatori - Quadro logico 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema di monitoraggio - Rapporti annuali di attuazione (RAA) - Bandi e Avvisi pubblici - Deliberazioni della Giunta regionale e altri documenti di indirizzo
La dimensione esterna del POR	<ul style="list-style-type: none"> o Quali sono i risultati del POR in relazione agli obiettivi di Europa 2020 e rispetto ai principi trasversali Pari opportunità e non discriminazione e dello Sviluppo Sostenibile? o Quali sono i potenziali ambiti di interesse rispetto al ciclo 2021-2017? 	<ul style="list-style-type: none"> - Analisi desk della documentazione e interviste ad attori rilevanti programmi 	<ul style="list-style-type: none"> - Fonti statistiche ufficiali e Regolamenti UE - Sistema di monitoraggio - Dispositivi attuativi (avvisi, ecc.)
Sistema di gestione e controllo	<ul style="list-style-type: none"> o Gli assetti di governance adottati per la gestione del PO sono stati atti a garantire una chiara assegnazione e definizione delle funzioni? o Il sistema di governance ha contribuito a rafforzare l'integrazione degli attori del partenariato istituzionale e sociale regionale? o Sussistono le condizioni necessarie per assicurare una soddisfacente esplicazione delle funzioni? o Si sono riscontrate inefficienze e ritardi nell'attuazione del POR riconducibili alla struttura organizzativa e gestionale dello stesso? o Il sistema di sorveglianza e di monitoraggio risulta adeguato alle necessità di completezza dei dati raccolti, sia nei confronti di quanto previsto e richiesto dal Sistema Unico di Monitoraggio, sia della possibilità di sorvegliare e quantificare i vari indicatori assunti a base del PO? o Il sistema informativo adottato è adeguato ai compiti assegnati? o Quali sono le criticità fisiche - finanziarie - procedurali? 	<ul style="list-style-type: none"> - Analisi desk dei documenti attuativi - Analisi dati di monitoraggio - Indagini dirette attraverso interviste ai responsabili regionali della gestione e del controllo - Analisi multicriteria 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentazione e dispositivi di programmazione e attuazione del POR (manuali, SIGECO, piste di controllo, RAA, ecc.) - Bandi e Avvisi pubblici - Deliberazioni della Giunta regionale - Sistema di Monitoraggio

In seguito al confronto con l'AdG, per l'analisi del sistema di gestione e controllo, sono stati pertanto approfonditi quattro quesiti valutativi, riconducibili comunque ai quesiti del PdV riportati nella precedente tabella, ovvero:

- L'organizzazione adottata appare essere adeguata in termini di risorse umane e strumenti rispetto alla dimensione del programma e al numero di operazioni da gestire?
- Le procedure adottate dall'Autorità di Gestione sono adeguate, anche in termini di durata temporale?

- Sono state adottate misure efficaci per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari?
- Il programma prevede meccanismi adeguati ad un efficace coinvolgimento dei partner e degli stakeholder?

Nel complesso, l'attività di valutazione, attraverso la costante interlocuzione con le strutture regionali, ha l'obiettivo di valorizzare l'apporto che la valutazione stessa può fornire alla programmazione o revisione degli interventi, nonché alla messa a punto dei documenti programmatici relativi al periodo 2021-2027.

1.2 I SOGGETTI COINVOLTI NELLA VALUTAZIONE E LE FONTI INFORMATIVE

L'attività di valutazione è stata sin dall'inizio finalizzata a coinvolgere i diversi soggetti interessati in maniera diretta o indiretta all'attuazione del POR, al fine di far emergere specifiche esigenze conoscitive, in modo da rendere efficace la valutazione stessa. In questo senso, accanto ad un continuo confronto con i soggetti maggiormente coinvolti nella fase di programmazione (Autorità di Gestione e Responsabile della valutazione – Area di coordinamento della politica di coesione), nel tempo sono stati via via fatti partecipi del processo valutativo anche i responsabili dell'attuazione e altri soggetti coinvolti nella gestione e nel controllo (UMC, Autorità di Certificazione, ecc.).

Gli strumenti adottati a tal fine sono stati diversi, incontri collettivi, incontri tematici e settoriali, interviste dirette e somministrazione di questionari, compatibilmente alle restrizioni legate alla fase di distanziamento sociale vigente a causa dell'emergenza Covid-19, che naturalmente ha condizionato le attività di valutazione.

In linea generale, nell'ambito delle attività di valutazione, è stato raggiunto un buon livello di interazione tra stakeholder e gruppo di lavoro del NVVIP e facendo riferimento ai diversi soggetti coinvolti si possono effettuare le seguenti osservazioni:

- un interesse trasversale a tutte le tematiche trattate, e quindi una ampia e significativa domanda di valutazione, è stata espressa da parte dell'Autorità di gestione, interessata non soltanto a conoscere i risultati raggiunti, ma anche a verificare l'adeguatezza del sistema di gestione e delle modalità attraverso le quali vengono attuate le diverse azioni del POR;
- necessità di approfondimento sullo stato di avanzamento degli indicatori del Programma. Nello

specifico, la collaborazione ha riguardato la rilevazione degli indicatori e le modalità di calcolo anche in prospettiva dell'avvio di specifiche indagini di *placement*;

- nel tempo, si è rilevata anche una progressiva collaborazione con la maggior parte dei Responsabili di attuazione, soprattutto per focalizzare ulteriormente gli ambiti e le tematiche oggetto di analisi e verifica.

Per quanto riguarda le fonti informative e le metodologie utilizzate per la redazione del rapporto – precedentemente sintetizzate in relazione ai quesiti valutativi di riferimento - sono state diversificate a seconda dell'oggetto della valutazione, ed in particolare:

- in relazione alla verifica dell'attualità della diagnosi, si è proceduto a ricostruire il quadro logico del Programma e ad aggiornare l'analisi di contesto, sulla base dei dati statistici disponibili e dei più recenti studi sull'economia regionale; per la rielaborazione del contesto di riferimento territoriale sono state utilizzate informazioni provenienti da fonti esterne al Programma (dati secondari), al fine di valutare l'architettura complessiva del POR nella fase del suo avvio con riferimento alla specifica realtà territoriale in cui esso si innesta, ai nodi e alle criticità dei sistemi territoriali, alle potenzialità e ai vincoli posti allo sviluppo. In particolare, sono state utilizzate tre le altre le seguenti fonti: Eurostat, Invalsi, Istat - Banca dati territoriale per le politiche di sviluppo, ecc.
- attraverso interviste con l'Autorità di gestione, i responsabili dell'attuazione sono state raccolte informazioni utili all'analisi del set di indicatori previsti nel Programma;

- relativamente allo stato di attuazione e alla verifica dei primi risultati conseguiti, le analisi hanno avuto per oggetto la verifica della coerenza e dell'incidenza delle strategie e linee d'azione proposte con gli obiettivi operativi previsti; valutare la coerenza tra le attività individuate e gli obiettivi operativi posti; qualificare i vantaggi socio-economici attesi, in relazione alle risorse finanziarie disponibili. Nel caso degli interventi diretti a sostenere il sistema imprenditoriale sono stati

utilizzati i dati forniti dal sistema di monitoraggio regionale e dagli organismi intermedi.

Infine, per il sistema di gestione e di controllo, oltre all'analisi dei materiali predisposti dalle strutture competenti ed all'esame dei dati presenti sul sistema informativo sono state realizzate interviste dirette con l'Autorità di gestione, i responsabili di attuazione e le Unità di Monitoraggio e Controllo.

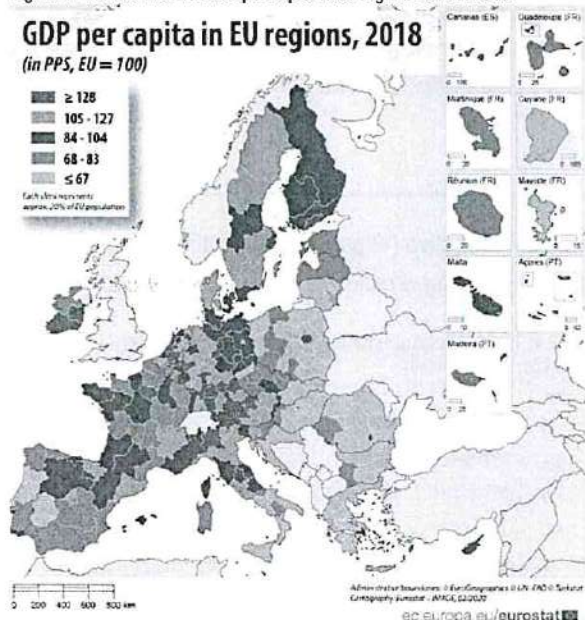
2. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO DELLA VALUTAZIONE

2.1 QUADRO GENERALE DEL CONTESTO SOCIALE ED ECONOMICO

La definizione dei fabbisogni del POR FSE è stata operata in un quadro temporale condizionato in maniera rilevante dagli effetti negativi originatisi dalla crisi economico-finanziaria del 2008. Le conseguenze di tale crisi sul contesto economico si sono palesate con una evidente contrazione della produzione, degli investimenti, e dell'esclusione dal mercato del lavoro di centinaia di migliaia di persone.

La crisi ha scosso, in particolare, tutti i principali paesi industrializzati e anche l'Italia ha registrato una pesante riduzione della sua capacità produttiva con una contrazione di tutti gli aggregati macroeconomici. Nell'intero periodo 2008-2019, in particolare, si è registrata una diminuzione del Prodotto interno lordo (PIL) pari a 4,9 punti percentuali e una riduzione degli investimenti fissi lordi e dei consumi interni rispettivamente di 19,4 punti e 2,2 punti percentuali.

Fig. 2.1: Prodotto interno lordo pro capite nelle regioni dell'UE 2018



La Sicilia, in tale quadro marcatamente negativo, afflitta dai suoi problemi endemici e ritardi strutturali e caratterizzata da un contesto socio-economico molto fragile ha subito uno dei peggiori declini, avendo sempre manifestato storicamente forti ritardi nelle riprese dei cicli economici.

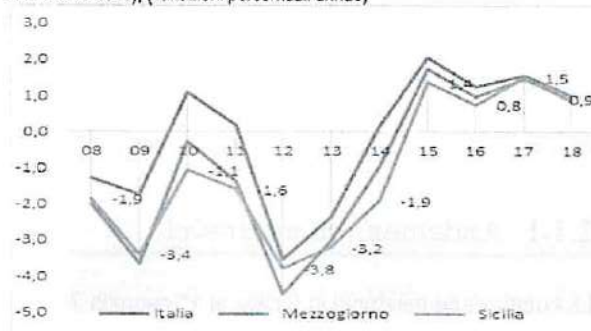
Analizzando l'intero periodo 2008-2018 si osserva nell'Isola una perdita complessiva di circa 14 punti

percentuali di PIL, ben maggiore di quella osservata a livello nazionale (4,1%) e superiore a quella del Mezzogiorno pari al 10,7 punti percentuali.

La variazione media annua, nello stesso periodo, è in Sicilia pari al -1,3%, di poco superiore a quella del Mezzogiorno (-1%) ma tripla rispetto al valore Italia (-0,4%). In uno scenario così critico, alcuni segnali positivi si sono manifestati nel 2015 (+0,4% del PIL Sicilia) mantenendo, negli anni successivi, una tendenza lievemente positiva per il 2016 e più marcata nel 2017.

In particolare, nel pieno periodo della crisi, cioè tra il 2008 e il 2014, ad incidere sulla contrazione del sistema produttivo sono stati, dal lato della domanda, il calo dei consumi delle famiglie e il crollo degli investimenti.

Fig. 2.2: Spesa per consumi finali sul territorio economico delle famiglie in Italia, Mezzogiorno e Sicilia - Anni 2008-2018 (valori concatenati con anno di riferimento 2015), (variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

La spesa delle famiglie ha registrato a livello Sicilia un calo medio annuo del 2,4% (-16,8% la variazione cumulata) indotto dalla contrazione dell'occupazione del 1,6% annuo, dalla riduzione del reddito disponibile e dalla contrazione del credito al consumo. Tuttavia, le stime degli ultimi quattro anni confermano, con tassi di variazione positivi annui, una forte ripresa della spesa per consumi delle famiglie, che dal 2015 mostra valori positivi. Anche la spesa per consumi della PA, se pur nel 2016, conferma una crescita della spesa (0,8%), registrando valori più intensi nel 2017 (1,5%) che si attenuano nel 2018 (+0,9%).

Le difficoltà sopra evidenziate nel periodo della crisi sono altresì dovute alla caduta di una componente importante della domanda interna, quella degli investimenti: ancora peggiore risulta infatti l'andamento degli investimenti che hanno subito, nel periodo considerato, una riduzione complessiva del 48,5%, corrispondente ad un calo in

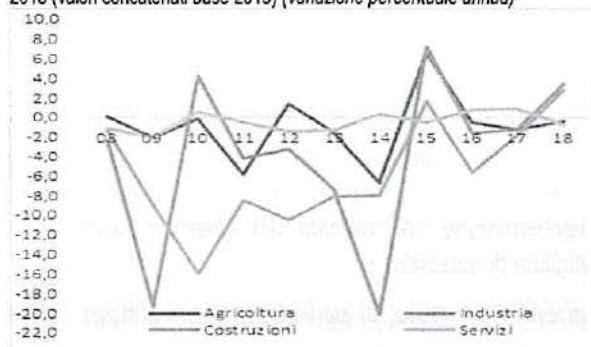
media annuo del 7%. Anche per questo aggregato economico, dal 2015 al 2019, si sono registrati lievi segnali di ripresa.

In tale situazione occorre valutare anche il considerevole impatto della cosiddetta economia "non osservata", ovvero quella parte dell'economia che include il "sommerso" e le attività illegali e che incidono comunque sul territorio. Nel 2017, ultimo anno per cui è disponibile una misura del fenomeno, l'economia non osservata (somma della componente sommersa e di quella illegale) è pari a 211 miliardi (erano 207,7 nel 2016) e rappresenta in Italia il 12,1 del PIL. L'insieme delle componenti dell'economia sommersa vale nel 2017 circa 192 miliardi di euro, cioè il 11,1 per cento del PIL. Le componenti più rilevanti in termini di peso sono la rivalutazione della sotto-dichiarazione dei risultati economici delle imprese (5,6 per cento del PIL) e l'impiego di lavoro irregolare (4,5 per cento), mentre circa l'1 per cento è codificato con "altro". L'economia illegale e le altre componenti minori (mance, fitti in nero e integrazione domanda-offerta) incidono per il restante 1,1%. L'incidenza dell'economia non osservata è molto alta nel Mezzogiorno (19% del valore aggiunto).

In Sicilia, nel 2017, l'economia non osservata è circa 14,3 miliardi di euro, pari al 19,2% del valore aggiunto totale dell'Isola. Tale economia è composta dalla sotto-dichiarazione, a fini fiscali, dei risultati economici delle

imprese (7,5% del valore aggiunto), dal lavoro non regolare (8,1%) e dalle attività connesse all'economia illegale (3,6%).

Fig. 2.3: Valore aggiunto per macro attività economica in Sicilia – Anni 2008-2018 (valori concatenati base 2015) (variazione percentuale annua)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

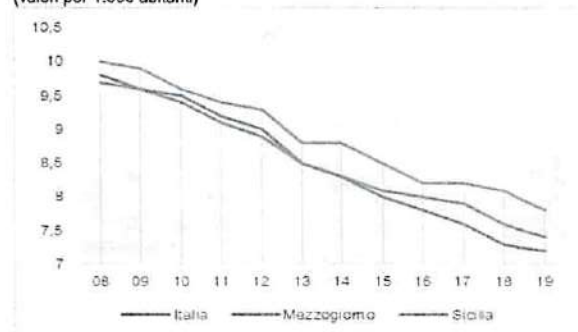
L'analisi del valore aggiunto, cioè la misura dell'incremento di valore che si verifica nell'ambito della produzione e distribuzione di beni e servizi finali, nel periodo 2008-2018, mostra che alcuni settori economici hanno sofferto più di altri. Il settore dell'industria è stato caratterizzato, da forti variazioni registrando negli ultimi anni trend di crescita positivi. Anche i settori dell'agricoltura e delle costruzioni sono stati caratterizzati da dinamiche altalenanti. Invece, il settore dei servizi è quello che mostra un andamento più lineare.

2.1.1 Andamenti demografici

La popolazione residente in Sicilia, al 1° gennaio 2019, si attesta a poco meno di 5 milioni di abitanti (con le donne pari a 2.567.302, ovvero il 51,3% della popolazione complessiva). Dal 2008 la popolazione residente nella regione, ma anche nelle altre ripartizioni territoriali (Mezzogiorno e Italia), rileva un costante decremento annuale, nonostante il lieve incremento nel periodo 2013-2015 (probabilmente dovuto agli effetti della regolarizzazione avvenuta in seguito all'emanazione della legge "Bossi-Fini"). Questa dinamica è frutto di saldi naturali e migratori che non si sono compensati, anzi entrambi si configurano negativamente. Nel 2019, infatti in Sicilia il tasso di natalità è pari 7,8 per mille abitanti, con un 40,6 mila nati; il tasso di mortalità è pari a 10,8 per mille abitanti, con circa 52 mila morti. L'insieme di queste due componenti hanno condotto la Sicilia a un tasso di crescita

naturale¹ negativo (-3 per mille abitanti) con una riduzione di circa 141 mila persone.

Fig. 2.4: Tasso di natalità in Italia, Mezzogiorno e Sicilia - Anni 2008-2019 (valori per 1.000 abitanti)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

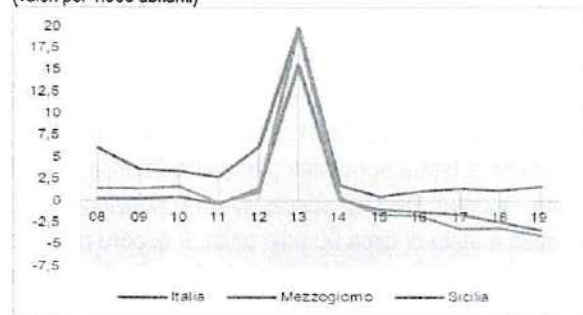
Analogamente, il saldo migratorio è negativo pari a -3,2 per mille abitanti, che in termini assoluti si traduce in

¹ Il tasso di crescita naturale è dato dal rapporto tra il saldo naturale (numero di nati vivi meno numero di morti nell'anno) e l'ammontare medio della popolazione

residente, moltiplicato per mille; il tasso di crescita naturale è positivo se le nascite superano le morti, negativo nel caso opposto.

15.764 persone in meno. Il dato riferito al saldo migratorio è particolarmente preoccupante se si considera che la Sicilia è, insieme alla Calabria, Basilicata, Campania e Molise, ad aver registrato nel 2018 significativi saldi migratori negativi. È soprattutto la componente migratoria interna a far registrare evidenti cali: i trasferimenti della popolazione residente verso le regioni del Centro-Nord Italia si è accentuato, al punto che non riesce ad essere bilanciato né dalle dinamiche positive della componente naturale, né dal bilancio con l'estero. L'incidenza della popolazione straniera residente è, in effetti, ancora inferiore a quella nazionale (0,9%), anche se è cresciuta di quasi quattro volte nel corso dell'ultimo decennio.

Fig. 2.5: Saldo migratorio in Italia, Mezzogiorno e Sicilia - Anni 2008-2019 (valori per 1.000 abitanti)



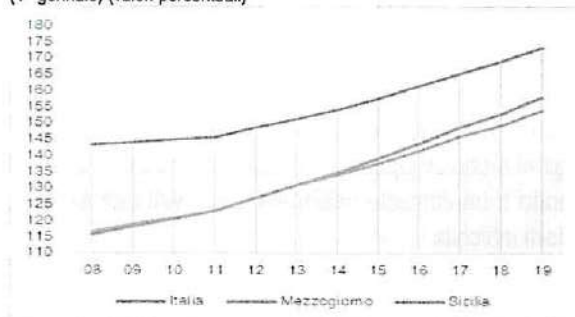
Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'assenza del ricambio della popolazione è rilevata dal 2014 e continua ad essere negli anni successivi in costante aumento anche se con intensità minore. In Sicilia nel 2019, la popolazione residente 0-14 anni rappresenta il 14% di quella complessiva, quella tra 15-64 anni si attesta al 65,2% e infine la popolazione anziana (65 anni e più) è pari al 20,8% delle persone siciliane. I dati della popolazione residente per età permettono di costruire alcuni indici "cosiddetti di struttura" che sintetizzano alcuni aspetti demografici di un territorio.

2.1.2 Le dinamiche del mercato del lavoro e dell'occupazione in Sicilia

L'andamento economico recessivo che ha interessato l'Italia, con un andamento più o meno continuativo dall'anno della crisi economico finanziaria di fine decennio scorso, nel caso della Sicilia ha accentuato ancor di più i divari e i ritardi strutturali, produttivi e sociali, già presenti, producendo una caduta importante della produzione

Fig. 2.6: Indice di vecchiaia in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2008-2019 (1° gennaio) (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'indice di vecchiaia² in Sicilia al 1° gennaio 2019 è pari a circa 154 anziani per 100 giovani. Dalla serie storica si evince una costante crescita dell'indice, a dimostrazione di una popolazione sempre più anziana e una più ridotta popolazione giovanile. Tale dinamica è simile a quella rilevata per l'Italia che registra, nello stesso anno, un indice di vecchiaia più elevato 173 anziani per 100 giovani anch'esso in continua e costante crescita. Altri indicatori strutturali della popolazione di rilevanza economica e sociale nell'analisi territoriale sono l'indice di dipendenza strutturale e quello degli anziani. In Sicilia, al 1° gennaio 2019, l'indice di dipendenza strutturale³ è pari a circa 54 persone in età non attiva su 100 persone in età attiva.

In questo caso l'indice mostra dinamiche in crescita che fanno preoccupare sia per l'equilibrio del mercato del lavoro, sia per la sostenibilità del sistema previdenziale nazionale a causa dell'effetto ricambio generazionale. Anche l'indice di dipendenza degli anziani⁴ rileva, nello stesso anno, un rapporto preoccupante circa 33 anziani ogni 100 individui potenzialmente indipendenti (15-64 anni di età).

² L'indice di vecchiaia è il rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e la popolazione di età 0-14 anni, moltiplicato per 100.

³ L'indice di dipendenza strutturale è il rapporto tra la popolazione in età non attiva (0-14 e 65 anni e oltre) e la popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.

⁴ L'indice di dipendenza degli anziani è il rapporto tra la popolazione residente 65 anni e più e la popolazione 15-64 anni per 100

particolare di quello più competitivo sotto il profilo dei saperi e delle competenze possedute.

Il mercato del lavoro regionale è, in effetti, contraddistinto da fattori di debolezza di carattere strutturale, con livelli di performance spesso al di sotto della media delle altre Regioni meno sviluppate, evidenziando inoltre ampi ritardi rispetto a un contesto nazionale a sua volta attraversato da forti difficoltà.

Occupazione

Nel 2019, il numero di occupati (15-64 anni) in Sicilia è circa 1 milione e 326 mila unità. L'analisi in serie storica mostra che tra il 2008 e il 2013, la crisi ha provocato una contrazione del numero di occupati di circa 145.000 unità, di cui circa il 76% uomini (poco meno di 111.000 unità). Negli anni successivi si registra un lieve recupero delle persone occupate, infatti, nell'intero periodo analizzato (2008-2019) si rileva una contrazione meno marcata (114.000 occupati) rispetto agli anni iniziali della crisi. Il livello di partecipazione nel mondo del lavoro, al 2019, si attesta su valori molto bassi, soprattutto nel caso della componente femminile (38,7%). Nel complesso, infatti il tasso di attività calcolato per il periodo 2013-2019, per la popolazione tra 15 e 64 anni, evidenzia un trend di crescita leggermente positivo, passando dal 49,9% al 51,6%.

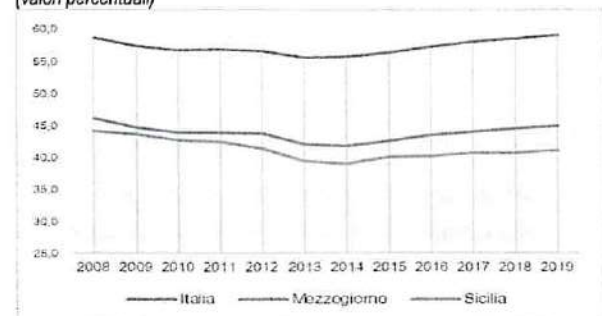
Tab. 2.1: Tasso di attività della popolazione 15-64 anni, in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2014-2019 (valori percentuali)

Area geografica	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sicilia	50,3	51,0	51,7	52,0	52,0	51,6
Mezzogiorno	52,8	52,9	54,2	54,8	54,7	54,6
Italia	63,9	64,0	64,9	65,4	65,6	65,7

Fonte: elaborazioni su dati Istat

La difficile condizione del mercato del lavoro regionale è resa ancor più evidente dal livello dei tassi di occupazione. Nello specifico l'occupazione in Sicilia nel 2019 si attesta al 41,1% a fronte di un dato nazionale del 59% e del 44,8% nel Mezzogiorno.

Fig.2.7: Tasso di occupazione in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2008-2019 (valori percentuali)

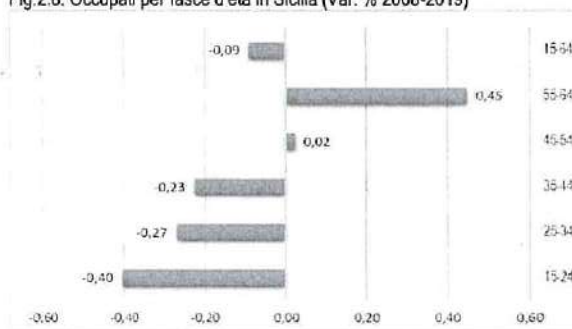


Fonte: elaborazioni su dati Istat

In particolare, nonostante il consolidamento delle tendenze lievemente positive nel mercato del lavoro, già in atto dal 2015 e pur in presenza di un andamento che continua ad essere caratterizzato da evidenti oscillazioni, in Sicilia non si è generato un marcato recupero della situazione pre-crisi in termini di numero di posti di lavoro. In tal senso, nel corso del 2013 e 2014, l'evoluzione del mercato del lavoro siciliano ha subito un deciso rallentamento, con l'occupazione in forte diminuzione, come nel resto del Mezzogiorno e in misura minore nel resto del Paese, per registrare una costante ripresa nei successivi anni, confermata anche nel 2019.

Complessivamente, gli andamenti del mercato del lavoro siciliano hanno comunque esercitato un impatto differenziato e speculare sui lavoratori giovani e adulti, accentuando le difficoltà all'inserimento lavorativo per le fasce d'età più giovani. L'occupazione è, infatti, diminuita drasticamente tra la popolazione giovanile, segnatamente tra 15 e 24 anni e tra 25 e 34 anni: nel periodo 2008-2019 per la prima fascia sono stati persi oltre 38 mila posti di lavoro, mentre per la successiva la riduzione degli occupati è stata di circa 90 mila unità. Il quadro negativo si rispecchia anche nella successiva classe, mentre la situazione si rovescia a partire dai 45 anni: le riforme che hanno interessato il sistema pensionistico, con il conseguente innalzamento dell'età pensionabile, hanno comportato in effetti un incremento della permanenza nel mercato delle fasce d'età più avanzate.

Fig.2.8: Occupati per fasce d'età in Sicilia (Var. % 2008-2019)

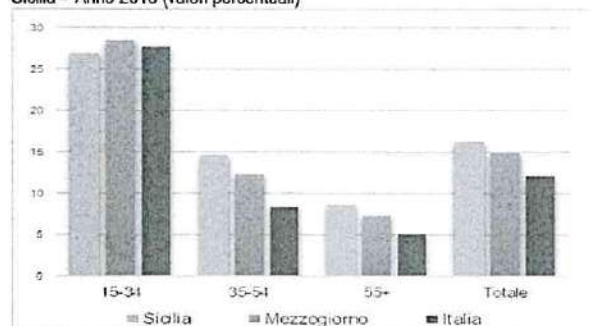


Fonte: elaborazioni su dati Istat

Dalla distribuzione per età e genere degli occupati, in Sicilia come nel resto delle altre regioni, emerge inoltre una maggiore incidenza di contratti temporanei per le donne e per i giovani e, al contempo, un utilizzo più frequente nel settore dell'agricoltura, dei servizi (comparto degli alberghi e ristoranti) e in quello della PA e difesa. In effetti, nel contesto siciliano, è rilevabile una maggiore incidenza dei contratti a carattere temporaneo per le donne e per i giovani soprattutto nella classe d'età tra i 15

e i 34 anni, per una maggiore frequenza di accesso al mondo del lavoro con forme contrattuali flessibili.

Fig. 2.9: Incidenza dell'occupazione a carattere temporaneo per età e genere in Sicilia – Anno 2016 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Banca d'Italia su dati Istat

Rispetto alla media nazionale emerge, altresì, una differente distribuzione nelle altre classi d'età, con un uso maggiore di questa tipologia di contratti anche per i lavoratori tra i 35 e i 54 anni.

Tab. 2.2: Sicilia - Occupati per tipologia contrattuale 2014-2019 (valori percentuali)

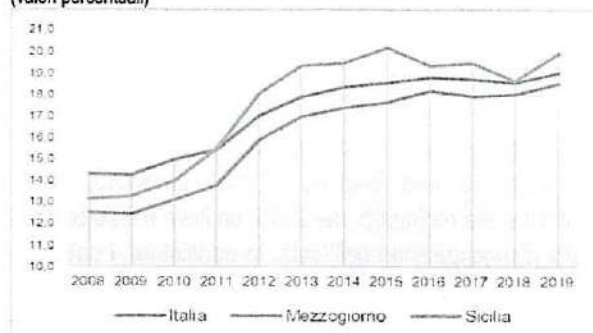
Tipologia di contratto	Sicilia		Mezzogiorno		Italia	
	2014	2019	2014	2019	2014	2019
Indipendenti	24,8	22,8	26,4	24,5	24,7	22,7
Dipendenti	75,2	77,2	73,6	75,5	75,3	77,3
- di cui tempo indeterminato	80,9	79,3	82,5	81,6	86,4	86,0
- di cui tempo determinato	19,1	20,7	17,5	18,4	13,6	14,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'aumento dell'incidenza del fenomeno della flessibilità lavorativa in Sicilia è confermato dai dati rilevati nel periodo 2008-2019 relativamente alle posizioni lavorative. Nel 2008, in Sicilia la quota di lavoro part-time corrisponde al 13,2% degli occupati; nel 2015 si è giunti sino al 20,2%, con un aumento rilevante del numero dei prestatori di lavoro accessorio (+78 mila unità), per poi scendere sino ad arrivare nel 2018 ad una quota pari al 18,6% allineandosi al dato Italia, ma già nel 2019 si riosserva una risalita dell'incidenza al 19,9% di quasi un punto percentuale al dato Italia (19%). La componente dell'occupazione femminile detiene storicamente una incidenza maggiore di part time rispetto quella maschile, infatti, la componente femminile, nel 2019, ha valori più che doppi (33,2%) rispetto a quella maschile (15,6%).

Nel 2008, le donne occupate in regime di part time rappresentano in Sicilia il 26,4% dell'occupazione femminile, nel Mezzogiorno è il 25,1%, mentre in Italia è pari al 27,8%.

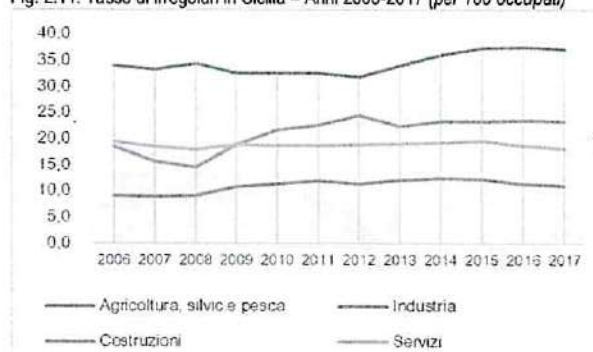
Fig. 2.10: Occupati in part time in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2008-2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nel 2014, anno di massima incidenza dell'occupazione femmine in regime di part time, la Sicilia tocca il 33,5% e l'Italia il 33,2%, per poi scendere lievemente nel 2019 rispettivamente al 33,2% e al 32,9%. E' evidente che l'incidenza dell'occupazione femminile in regime di part time influenza il valore complessivo del dato; tuttavia l'aumento dell'incidenza degli occupati in part time, nel periodo considerato (2008-2019), non sembra penalizzare particolarmente l'occupazione femminile ma appare, anche dall'analisi della quota maschile, che l'aumento di circa 7 punti percentuali degli occupati in part time interessa entrambi i generi. Infine, l'analisi della condizione lavorativa in Sicilia non può non tenere conto dell'informazione del lavoro irregolare.

Fig. 2.11: Tasso di irregolari in Sicilia – Anni 2006-2017 (per 100 occupati)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

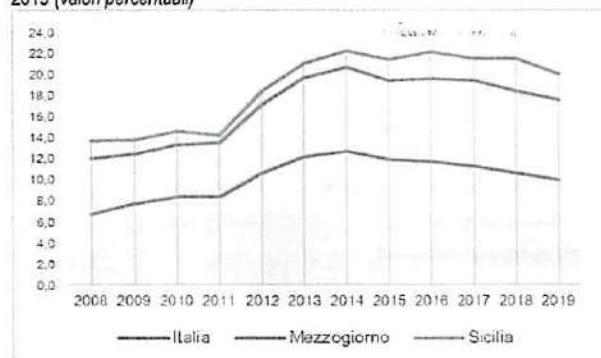
In particolare, l'indicatore scelto per analizzare questo fenomeno è il tasso di irregolarità degli occupati che integra l'informazione sui tassi occupazionali e delle persone 15 anni e più in cerca di lavoro. Il tasso di irregolarità, calcolato come rapporto tra l'occupazione non regolare e la corrispondente occupazione totale moltiplicato per cento, in Sicilia nel 2017, ultimo anno disponibile, è pari a circa al 19,4%, cioè circa 20 occupati irregolari per 100 occupati regolari. Nel Mezzogiorno il tasso di irregolarità è pari al 18,3%, mentre in Italia è 13,1% degli occupati regolari. I settori economici più

esposti al rischio irregolarità sono l'agricoltura, silvicoltura e pesca e il settore delle costruzioni.

◉ Gli individui in cerca di occupazione

Il numero di persone in cerca di occupazione di 15 anni e più permane nella Regione su livelli preoccupanti, per quanto si sia registrato, nel 2015, un lieve riassorbimento della disoccupazione nell'Isola. In particolare, i dati Istat⁵ al 2019 (media annua), segnalano, infatti, la presenza nel territorio regionale di circa 341 mila persone in cerca di occupazione, con un'incidenza della popolazione femminile di oltre il 42,5% del totale. Dal 2016, anno in cui la disoccupazione giovanile ha toccato il valore più elevato (circa 383 mila unità), si è osservato una diminuzione degli individui in cerca di occupazione confermato anche nel 2019 con una riduzione, rispetto al 2016, di circa 42 mila unità. Parallelamente, anche il tasso di disoccupazione della popolazione in età 15 anni ed oltre ha registrato, nel periodo in esame, prima un forte incremento, raggiungendo nel 2014 un'incidenza pari al 22,2% della forza lavoro, a cui ha fatto seguito una parziale riduzione nel 2015 (21,4%), fino ad assestarsi nel 2019 su un valore pari al 20,0%, inferiore per la componente maschile (18,5%) rispetto a quella femminile (22,5%). E' il caso di evidenziare come il tasso di disoccupazione siciliano si colloca molto al di sopra della media nazionale (pari al 10%) e sopravanza di meno di 3 punti il dato riferito al Mezzogiorno (17,6%).

Fig. 2.12: Tasso di disoccupazione in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2008-2019 (valori percentuali)

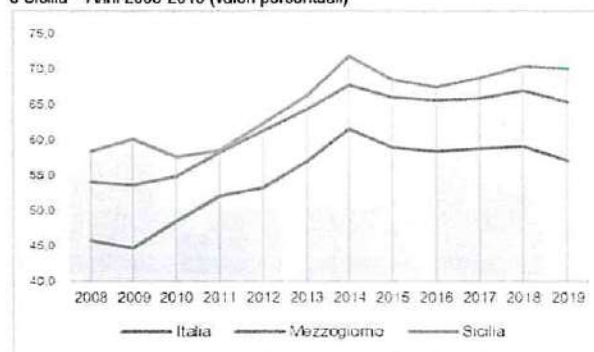


Fonte: elaborazioni su dati Istat

Un dato che conferma esplicitamente le rilevanti difficoltà in cui versa il mercato del lavoro regionale è rappresentato altresì dall'elevata incidenza della disoccupazione di lunga durata (oltre 12 mesi): nel 2019, questa si è attestata in Sicilia al 70,1% del totale, un dato ben superiore a quello

rilevabile, in media, a livello nazionale (57,1%) e alla media del Mezzogiorno (65,3%).

Fig. 2.13: Incidenza della disoccupazione di lunga durata in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2008-2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

La sintesi dell'indicatore evidenzia che circa due terzi dei disoccupati residenti nell'Isola è alla ricerca di un'occupazione da più di 12 mesi; in termini assoluti, si trovavano quindi in questa condizione circa 240 mila persone per le quali la probabilità di trovare un impiego risulta oggettivamente molto più bassa rispetto a chi è alla ricerca di un lavoro da molto meno tempo. Inoltre, l'incidenza della disoccupazione di lunga durata in Sicilia, come anche nelle altre ripartizioni territoriali, è progressivamente aumentata durante gli anni della crisi economica, raggiungendo l'apice nel 2014 per poi ridursi leggermente e continuare nella successiva fase di stagnazione sino al 2019, anno in cui si registrano lievi riduzioni per la Sicilia, ma ancor di più per l'Italia e il Mezzogiorno.

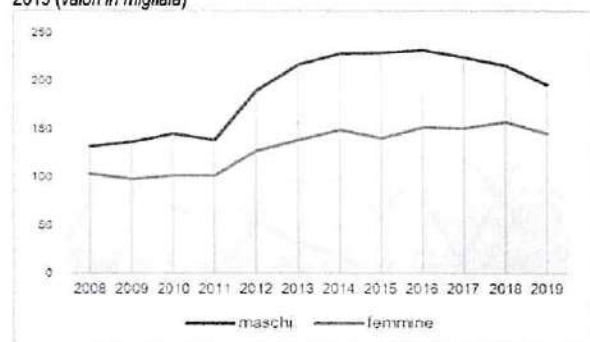
◉ La componente femminile del mercato del lavoro

Uno dei target privilegiati della programmazione FSE sono le donne che tradizionalmente incontrano difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro e anche a rimanervi, soprattutto dopo la nascita dei figli. L'analisi della condizione femminile rilevabile nel mercato del lavoro regionale conferma come questa componente risulti fortemente svantaggiata rispetto agli uomini. I dati Istat sulle Forze di Lavoro, aggiornati al 2019, indicano come le donne rappresentino oltre il 42,5% dei disoccupati complessivi, un dato che corrisponde a circa 157 mila unità. Dall'analisi delle dinamiche temporali degli ultimi undici anni emerge che il maggiore incremento della disoccupazione femminile si è concretizzato fra il 2012 ed

⁵ Indagine sulle Forze di Lavoro dell'Istat.

il 2014, quando si sono contati circa 48 mila disoccupati di sesso femminile. Successivamente, nel 2015, si è registrato un parziale riassorbimento (9 mila unità) che si sono ampiamente perse negli anni successivi. Soltanto nel 2019, si assiste ad una forte riduzione, probabilmente non per le azioni di politiche attive del mercato del lavoro quanto a causa della disillusione di trovare lavoro che si concretizza quantitativamente alla crescita del tasso di inattività.

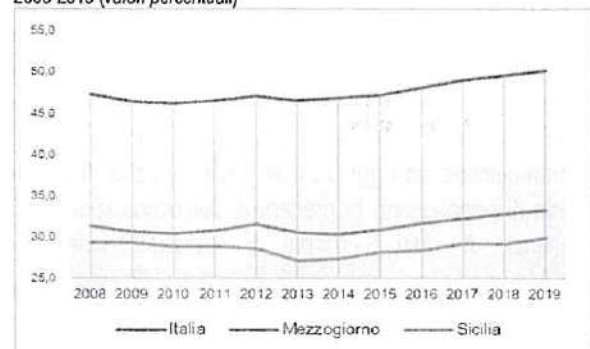
Fig. 2.14: Persone in certa di occupazione 15 anni e oltre in Sicilia – Anni 2008-2019 (valori in migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

La disoccupazione femminile è quindi cresciuta in modo rilevante rispetto alla componente maschile, anche se l'andamento dell'occupazione è stato negli ultimi anni leggermente più sfavorevole alla seconda componente.

Fig. 2.15: Tasso occupazione femminile in Sicilia, Mezzogiorno, Italia – Anni 2008-2019 (valori percentuali)



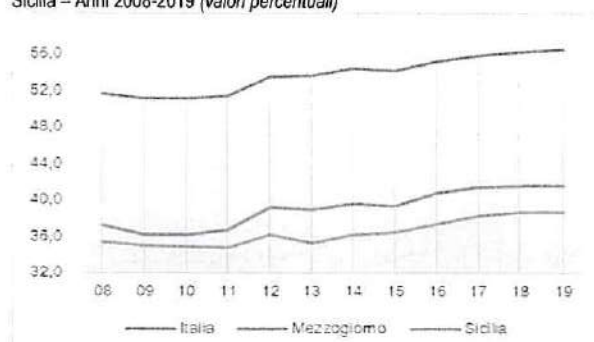
Fonte: elaborazioni su dati Istat

In particolare, mettendo a confronto gli andamenti dell'occupazione femminile e maschile, registrati a partire dal 2008, si evidenzia che, nell'intero periodo considerato, l'occupazione femminile si è comunque ridotta di circa 14 mila unità (-2,9%), a fronte di una riduzione più marcata dell'occupazione maschile quantificabile in circa 120 mila unità (-12,4%). Nel contesto regionale, il divario di genere si è, quindi, mantenuto costante durante la recessione a vantaggio degli uomini: il tasso di occupazione femminile risulta pari al 29,8% (media 2019) e, pur risultando in lieve crescita negli ultimi anni, è molto al di sotto del tasso

maschile (52,6%) ma, soprattutto, resta a livello nazionale, tra i più bassi (quasi venti punti al di sotto del valore Italia, pari a 50,1%).

Parimenti, il tasso di attività della popolazione femminile dell'Italia è circa 18 punti percentuali in più, mentre quello del Mezzogiorno con un 41,5%, seppur maggiore di quello della Sicilia, rispecchia maggiormente lo stato della componente femminile nel mercato del lavoro del mezzogiorno.

Fig. 2.16: Tasso di attività della popolazione femminile in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2008-2019 (valori percentuali)



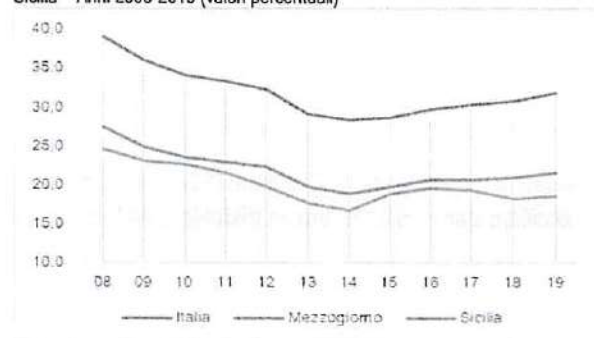
Fonte: elaborazioni su dati Istat

Il tasso di attività della popolazione maschile siciliana mostra minore distanza rispetto a quello femminile; il valore del tasso in Sicilia è pari al 64,7%, quello del Mezzogiorno è leggermente più elevato 67,9%, mentre quello dell'Italia con il 75,1% è superiore di circa 10 punti percentuali a quello dell'Isola.

⊙ La componente giovanile e il fenomeno dei NEET

La componente giovanile del mercato del lavoro risulta strategica per innovare, sviluppare e rilanciare la crescita socioeconomica di un territorio. In Sicilia, nel 2019 il tasso di occupazione giovanile (15-29 anni) è pari al 18,6%, al di sotto di 3 punti percentuali del Mezzogiorno (21%) e molto distante (18 punti percentuali) dal valore Italia (30,8%).

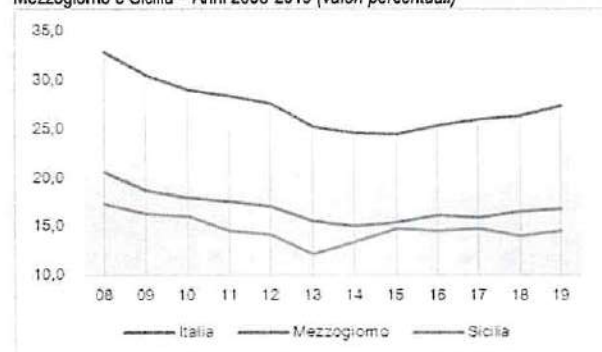
Fig. 2.17: Tasso di occupazione giovanile (15-29 anni) in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2008-2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nel periodo analizzato si osserva dal 2008 una costante riduzione dell'occupazione giovanile che raggiunge il minimo storico nel 2014 (16,8%) per poi risalire nei tre anni successivi e assestandosi nel 2018 con tendenza al decremento (-1% rispetto al 2017), ma il 2019 fornisce registra un segnale positivo (+0,3% rispetto al 2018). La tendenza di quest'ultimo periodo della Sicilia risulta comunque preoccupante in quanto le ripartizioni territoriali analizzate - Mezzogiorno e Italia - registrano, invece, dal 2015 una costante crescita dell'occupazione giovanile.

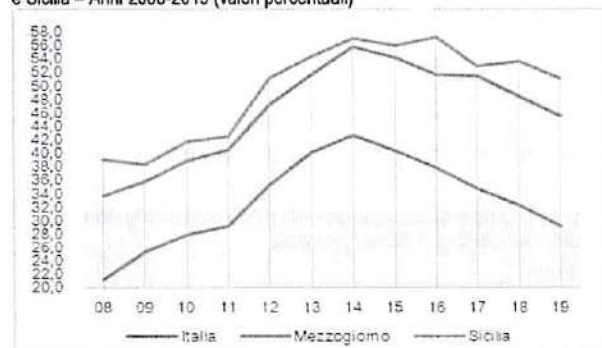
Fig. 2.18: Tasso di occupazione giovanile femminile (15-29 anni) in Italia, Mezzogiorno e Sicilia - Anni 2008-2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Altrettanto importante appare l'analisi per genere rispetto a tale aggregato: la componente femminile di età 15-29 anni mostra nel 2019, in Sicilia, un tasso occupazionale giovanile pari al 14,5%, mentre quello complessivo femminile è pari al 29,8%. Le dinamiche temporali e ripartizionali (Mezzogiorno e Italia) mostrano le stesse tendenze di quelle rilevate per il tasso di occupazione giovanile totale.

Fig. 2.18.: Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) in Italia, Mezzogiorno e Sicilia - Anni 2008-2019 (valori percentuali)



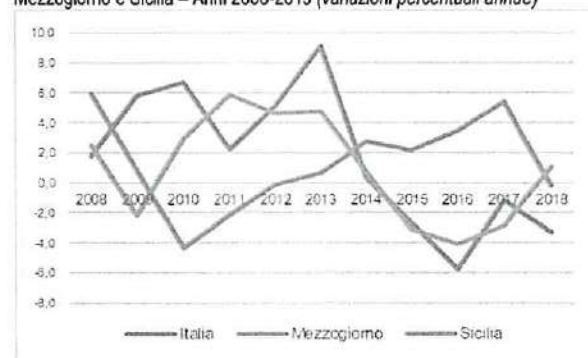
Fonte: elaborazioni su dati Istat

Il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) nel 2019 in Sicilia è pari al 51,1%, valore distante dal Mezzogiorno

(45,5%) e fortemente lontano, circa 21 punti, da quello rilevato dall'Italia (29,2%).

L'analisi temporale in Sicilia evidenzia, anche in questo caso, una tendenza alla crescita sino al 2016, anno di picco del tasso di disoccupazione giovanile (57,2%). Dal 2017 si assiste ad una diminuzione del tasso di disoccupazione giovanile, tuttavia, tale indicatore ha raggiunto da tempo livelli poco sostenibili, al punto di registrare, da un lato, un continuo e costante esodo dei giovani verso territori in cui l'offerta di lavoro è in ripresa, dall'altro, un aumento degli inattivi.

Fig. 2.19: Giovani NEET di 15-29 anni (non occupati e non in istruzione) in Italia, Mezzogiorno e Sicilia - Anni 2008-2019 (variazioni percentuali annue)



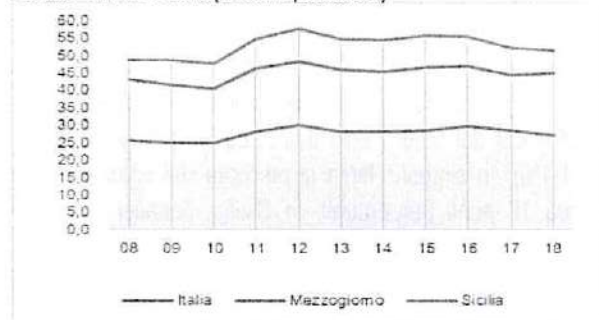
Fonte: elaborazioni su dati Istat

La condizione giovanile nel mercato del lavoro desta, quindi, particolare preoccupazione: le difficoltà di inserimento occupazionale dei giovani sono testimoniate oltre che da un alto tasso di disoccupazione giovanile, anche dalla consistente presenza di NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione), con una quota a livello nazionale - pari al 22,2% nel 2019 - tra le più alte d'Europa, pur essendo in calo rispetto al 2018. Contribuiscono ad aggravare le problematiche di questa fascia di popolazione la precarietà dell'occupazione e la presenza di vasti fenomeni di sovra-istruzione, che rivelano una più generale problematica di skills -mismatch. In Sicilia, il fenomeno dei NEET riveste particolare importanza, in quanto fortemente correlato alle condizioni generali del mercato del lavoro e dei sistemi di istruzione e formazione: nel 2019, i NEET (giovani tra i 15-29 anni) sono circa 321 mila e rappresentano il 38% dei giovani della stessa classe di età non occupati né inseriti in un percorso di istruzione e formazione.

2.1.3 La povertà in Sicilia

Nel corso degli ultimi anni, l'impatto della crisi economica ha contribuito a estendere ulteriormente le aree di disagio sociale, come emerge dai principali indicatori statistici. In questo quadro di difficoltà la Sicilia, al pari del resto del Mezzogiorno, evidenzia fattori di particolare criticità: l'indicatore congiunto di povertà o esclusione sociale, secondo la definizione adottata nell'ambito della Strategia Europa 2020, rileva che in Sicilia nel 2018 il 51,7% della popolazione regionale si trovi in una delle seguenti condizioni: rischio di povertà⁶, grave deprivazione materiale⁷ o bassa intensità di lavoro⁸.

Fig. 2.20: Persone a rischio povertà o esclusione sociale in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2008-2018 (incidenza percentuale)

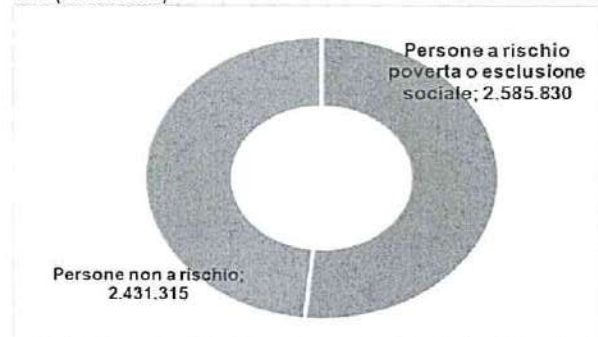


Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nel 2012, in Sicilia si è registrata la maggiore incidenza della povertà o esclusione sociale con un valore pari al 57,7% della popolazione residente. Tale incidenza, la più elevata fra le regioni italiane, interessa 2.887.372 siciliani. Tuttavia, segnali lievemente positivi provengono dall'analisi dell'ultimo quinquennio in quanto le persone a rischio povertà in Sicilia sono scese a 2.585.830 (2018) con una riduzione rispetto al 2012 di circa 302 mila persone (10,4%) che sono usciti dal rischio povertà o esclusione sociale. I circa 2,6 milioni di persone a rischio povertà non si differenziano particolarmente a seconda del genere, con poco più della metà del dato sulla povertà rappresentata da donne e da minori. I risultati positivi dell'ultimo quinquennio possono essere interpretati come andamenti più strutturali di quelli delle altre ripartizioni territoriali in quanto sia il Mezzogiorno ma soprattutto l'Italia, nello stesso periodo, non registrano risultati così

positivi, rispettivamente -6,7% e -8,5% di persone a rischio povertà o esclusione sociale.

Fig. 2.21: Persone a rischio povertà o esclusione sociale in Sicilia – Anno 2018 (valori assoluti)

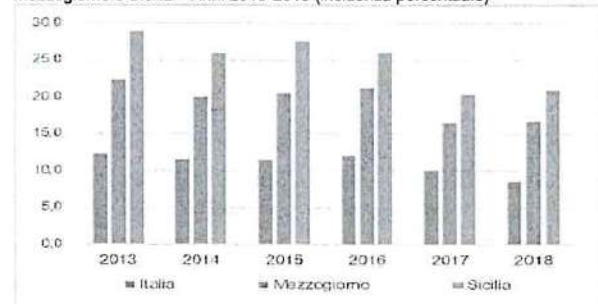


Fonte: elaborazioni su dati Istat

Prendendo in esame l'insieme delle tre componenti dell'indicatore, emerge chiaramente come la condizione che pesa in termini più marcati sia rappresentata dal rischio di povertà, seguita dalla deprivazione materiale e dal fatto di vivere in famiglia con bassa intensità di lavoro.

Nel complesso, la quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale si riduce rispetto al 2013, a sintesi di una riduzione degli individui a rischio di povertà (la stima passa dal 55% del 2013 al 51,7% del 2018); di un aumento di quelli che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa (dal 25,3% nel 2013, al 25,8% nel 2017) e della diminuzione dell'incidenza percentuale di persone che vivono in grave deprivazione materiale (dal 28,9%, del 2013 al 21% del 2018).

Fig. 2.22: Persone in condizioni di grave deprivazione materiale in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2013-2018 (incidenza percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

⁶ Reddito equivalente netto inferiore al 60 per cento di quello mediano nazionale.

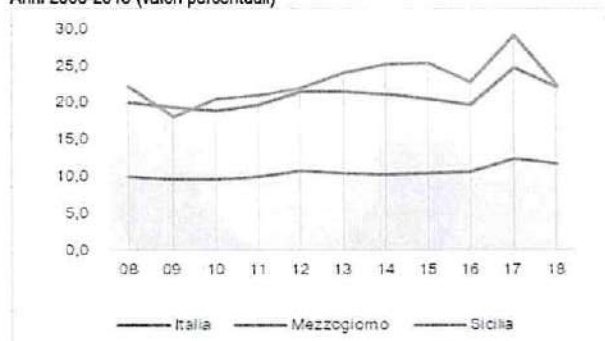
⁷ Percentuale di persone che vivono in famiglie con almeno 4 di 9 problemi considerati sul totale delle persone residenti. I problemi considerati sono: i) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; ii) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; iii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per es. gli acquisti a rate; iv) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano); v) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi

permettere: vi) una lavatrice; vii) un televisore a colori; viii) un telefono; ix) un'automobile. Fonte: ISTAT, indagine Eu-silc.

⁸ Percentuale di persone che vivono in famiglie la cui intensità di lavoro è inferiore a 0,20. Incidenza di persone che vivono in famiglie dove le persone in età lavorativa (tra i 18 e i 59 anni, con l'esclusione degli studenti 18-24) nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale (con esclusione delle famiglie composte soltanto da minori, da studenti di età inferiore a 25 anni e da persone di 60 anni o più). Fonte: Istat, indagine Eu-silc.

Se pur la tendenza degli ultimi anni fornisce delle speranze di un miglioramento dei parametri del rischio povertà o esclusione sociale, i valori rimangono ancora i più alti tra le regioni italiane.

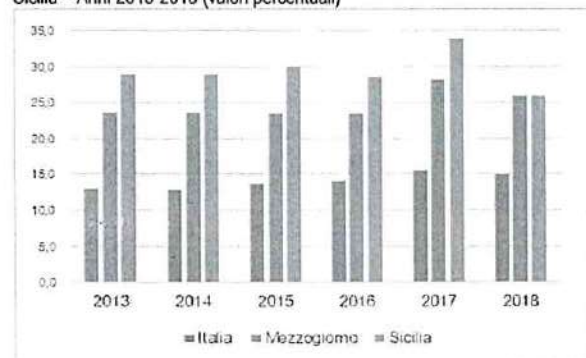
Fig. 2.23: Indice di povertà regionale (famiglie) in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2008-2018 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Infatti, gli elevati fenomeni di povertà e disagio sociale a livello regionale trovano conferma anche in altri indicatori; in particolare, l'incidenza della povertà relativa⁹, in Sicilia, ha assunto, nel corso dell'ultimo decennio, livelli decisamente elevati in costante crescita e superiori anche alla media del Mezzogiorno, oltre del valore nazionale.

Fig. 2.24: Indice di povertà regionale (popolazione) in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2013-2018 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Seppur, nel 2009 si sia registrata una significativa flessione (18%) dell'indice di povertà regionale, a partire dagli anni successivi e soprattutto nel 2013, in controtendenza sia del Mezzogiorno sia dell'andamento nazionale, i valori hanno ripreso a crescere significativamente fino a raggiungere, nel 2015 il 25,3%

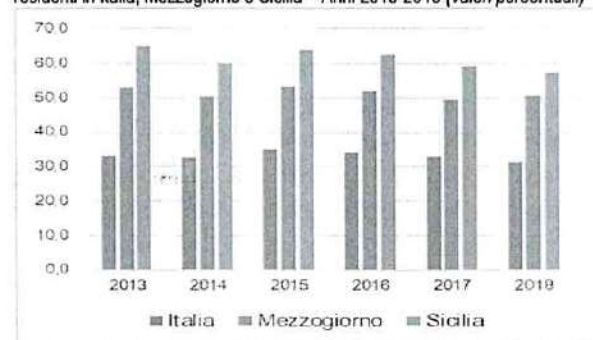
dato ridimensionato l'anno successivo con il 22,8%, e comunque in ulteriore aumento se si considerano gli individui (in Sicilia, nel 2016, il 28,6% di persone vive al di sotto della soglia di povertà, anche esso in riduzione rispetto all'anno precedente).

Nel 2017, si osserva un picco di crescita dell'indice regionale di povertà nelle famiglie (29%) valore più alto della serie storica che viene tuttavia ricalibrato con la stima del 2018 pari al 22,5% (valore in linea a quello del 2016).

Infine, molto interessante nell'analisi degli indicatori sulla povertà è quello dei minori a rischio povertà ed esclusione sociale. In Sicilia, nel 2018 i minori a rischio povertà sono circa 483 mila persone, valore secondo solo alla Campania con circa 575 mila unità.

L'incidenza dei minori a rischio povertà ed esclusione sociale in Sicilia nell'ultimo anno disponibile (2018) rileva valori molto preoccupanti con un indicatore pari al 57,2% dei minori dell'Isola, nel Mezzogiorno si osserva una incidenza del 50,6% e in Italia scende molto al di sotto (31,4%). In sintesi, l'Isola si discosta dal valore Italia di circa 16 punti percentuali. In Sicilia, l'analisi dell'ultimo quinquennio mostra una dinamica positiva intesa come una riduzione di circa 3 punti percentuali dei minori a rischio povertà.

Fig. 2.25- Rapporto tra minori a rischio di povertà o esclusione sociale e i minori residenti in Italia, Mezzogiorno e Sicilia – Anni 2013-2018 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Tale riduzione non è registrata in Italia (-1,3 punti percentuale) e tanto meno nel Mezzogiorno che resta pressoché costante.

Tuttavia, la situazione regionale è ben lontana da essere considerata come un miglioramento strutturale che interessa la fascia di età dei minori.

⁹ La stima dell'incidenza della povertà relativa (percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due

componenti è posta pari alla spesa media mensile per persona nel Paese; questa è risultata nel 2015 pari a 1.050,95 euro (+0,9% rispetto al valore della soglia nel 2014, pari a 1.041,91 euro).

BOX 1: Analisi dei primi effetti delle recenti misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in Italia

In linea con gli orientamenti comunitari che hanno portato all'approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una maggiore consapevolezza, da parte delle autorità politiche nazionali e locali, che la lotta alla povertà, intesa nella sua eccezione più ampia cioè rischio povertà, deprivazione materiale e bassa intensità di lavoro, dovesse essere arginata attraverso strumenti che contrastassero il fenomeno con un sostegno economico finalizzato all'inserimento o reinserimento delle persone nel mondo del lavoro. A tal proposito, a gennaio 2018 è entrata in vigore il reddito di inclusione (Rel) che rappresenta la prima misura unica nazionale di contrasto alla povertà a vocazione universale, condizionata alla valutazione di requisiti legati alla residenza, e alla condizione sociale ed economica del nucleo familiare. Il Rel si componeva di due parti: un beneficio economico, erogato attraverso una Carta di pagamento elettronica "Carta Rel"; e un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa volto al superamento della condizione di povertà. La misura si rivolgeva ad una platea molto ampia anche se non esaustiva delle persone in povertà. In particolare, interessa le fasce di popolazione bisognose in continuità con il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) e l'ASDI (Assegno di disoccupazione) che il Rel sostituisce da gennaio 2018.

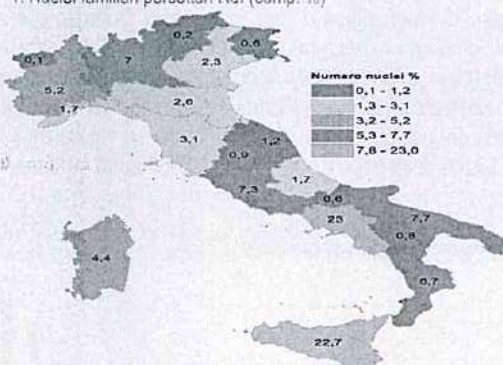
A gennaio 2019, e in particolare con il decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, è stata introdotta una nuova misura di contrasto alla povertà, il reddito di cittadinanza (RdC) che, assume la denominazione di Pensione di Cittadinanza (PdC), qualora tutti i componenti del nucleo familiare abbiano età pari o superiore a 67 anni. Anche il reddito di cittadinanza viene erogato ai nuclei familiari in possesso di determinati requisiti economici, di cittadinanza e di residenza (Fase 1). Di fatto viene erogato attraverso una carta di pagamento elettronica "Carta reddito di cittadinanza" condizionato alla Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID), resa dai componenti del nucleo familiare, e alla successiva sottoscrizione del Patto per il lavoro presso il Centro per l'impiego (Fase 2, partita a gennaio 2020).

Dal punto di vista della lotta alla povertà, il reddito di cittadinanza, subentra e sostituisce il reddito di inclusione da aprile 2019, pertanto, l'analisi effettuata in questo focus interesserà il Rel nel periodo compreso tra gennaio 2018 e marzo 2019 a cui seguirà l'analisi del RdC e della PdC sino a novembre 2019, ultimo mese disponibile.

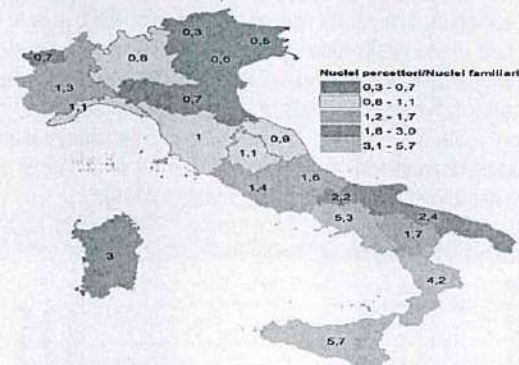
L'Istituto nazionale di previdenza sociale (Inps) ha rilevato, nel periodo compreso tra gennaio 2018 e marzo 2019, che in Italia il numero di nuclei familiari percettori di reddito di Inclusione (Rel) è stato pari a 505.549 unità corrispondenti all'1,9% dei nuclei familiari italiani. Le persone interessate dal Rel sono circa 1 milione e 437 mila unità e l'importo medio mensile per nucleo familiare erogato è di circa 296 euro. In Sicilia i nuclei familiari interessati dal Rel sono 114.995 unità e rappresentano il 5,7% dei nuclei familiari siciliani. Le persone coinvolte sono 343.341 unità e l'importo medio erogato al nucleo familiare è circa 316 euro.

Se rapportiamo le persone coinvolte dal Rel in Sicilia e la popolazione residente attiva (15- 64 anni di età) che rappresenta una proxy del bacino potenziale di interesse si osserva che circa il 10% della popolazione attiva è coinvolta dalla misura contro la povertà.

1. Nuclei familiari percettori Rel (comp. %)



2 - Incidenza % nuclei familiari percettori Rel



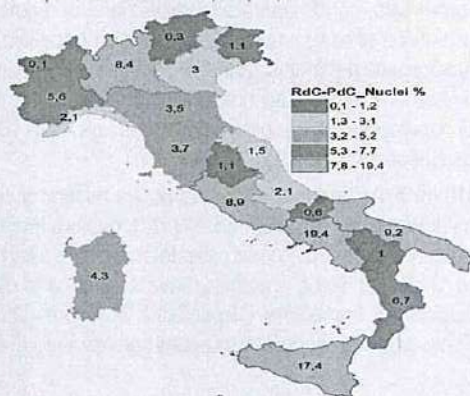
Fonte elaborazioni su dati Inps

Dal confronto con le altre regioni italiane, la Sicilia, con il 22,7% di nuclei familiari italiani percettori del Rel e il 23,9% delle persone coinvolte, è seconda solo alla Campania, rispettivamente 23% di nuclei e 26,2% di persone. Entrambe le regioni, con noti problemi di povertà e di esclusione sociale, mostrano valori più che quadrupli rispetto alla classe "Media (3,2%-5,2%)". Anche l'incidenza percentuale dei nuclei familiari percettori, calcolata come rapporto tra il numero di nuclei familiari che percepiscono il Rel e i nuclei familiari residenti moltiplicati per 100, evidenzia l'elevata incidenza della Sicilia (5,7%), della Campania (5,3%), e della Calabria (4,2%) a cui si aggiungono nella classe appena sopra Sardegna (3%), Puglia (2,4%) e Molise (2,2%) completando il quadro delle regioni del Mezzogiorno con l'eccezione della Basilicata (1,7%); mentre le regioni con una incidenza molto bassa sono quelle del Nord Est, la Valle D'Aosta e l'Emilia Romagna a dimostrazione che la povertà e l'esclusione sociale sono un fenomeno molto territorializzato in cui il contesto socio economico svantaggia le popolazioni del Mezzogiorno e non viene percepito, come un problema preminente, dalle popolazioni del Nord del Paese.

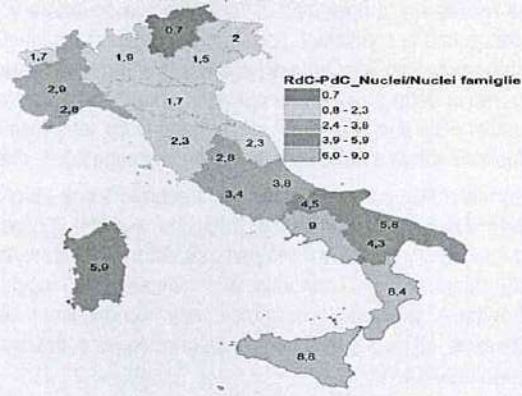
I dati sul reddito di cittadinanza (RdC), che interessano il periodo aprile-novembre 2019, mostrano una distribuzione territoriale simile a quella del reddito di inclusione essendo misure molto simili negli obiettivi da raggiungere, seppur diverse negli aspetti procedurali e applicativi.

In Italia, nel periodo aprile-novembre 2019 il reddito di cittadinanza ha registrato una platea di nuclei familiari percettori pari a 890.756 prestazioni per un importo medio erogato pari a 522 euro. Tale numero comprende, naturalmente, anche quei nuclei familiari percettori del reddito di inclusione (505.549 unità) che sono transitati nella nuova misura ad aprile 2019. A questo strumento assistenziale si aggiunge anche quello della pensione di cittadinanza che fa propri i requisiti economici, di cittadinanza e di residenza del "reddito", ma interessa tutti quei componenti del nucleo familiare che abbiano età pari o superiore a 67 anni.

3. Nuclei familiari percettori RdC e PdC (comp %)



4. Incidenza % nuclei familiari percettori RdC e PdC

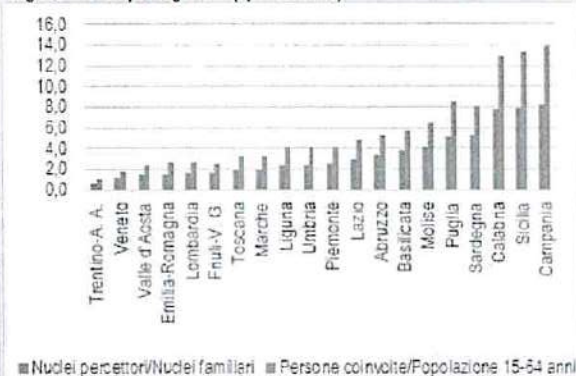


Fonte elaborazioni su dati Inps

Il numero di nuclei familiari percettori della pensione di cittadinanza sono 123.673 unità per un importo medio pari a 219 euro. Pertanto, la somma delle due misure (reddito e pensione di cittadinanza) registra una platea di nuclei percettori pari a 1.014.429 unità e un numero di persone coinvolte dalle due misure pari a 2.451.953 unità. Il 60,8% dei nuclei familiari percettori delle due misure sono residenti nel Mezzogiorno, il 24,1% è residente nelle regioni del Nord, mentre il restante 15,1% è abitante nel Centro.

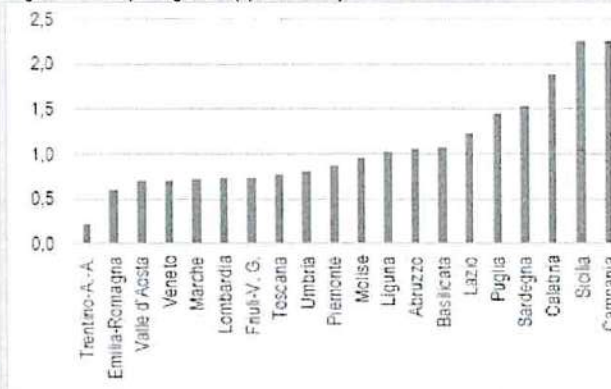
In Sicilia, i nuclei familiari percettori di reddito e pensioni di cittadinanza sono 176.515 unità e coinvolgono circa 495 mila persone per un importo medio mensile di circa 533 euro. L'89% di questi nuclei percepisce un reddito di cittadinanza che ha un importo medio mensile circa di 570 euro. La Sicilia con il 17,4% dei nuclei percettori italiani (reddito e pensione) è seconda solo alla Campania (19,4%). Anche in questo caso è utile calcolare il rapporto tra nuclei familiari percettori del reddito e della pensione di cittadinanza e i nuclei familiari residenti. I dati continuano, parimenti alla distribuzione territoriale del Rei, ad evidenziare un problema tutto delle regioni del Mezzogiorno. La Sicilia, con l'8,8% dei nuclei familiari siciliani interessati dalle misure contro la povertà (reddito e pensioni di cittadinanza) è seconda solo alla Campania (9%); di fatto tutte le regioni del Mezzogiorno sono interessate da molto alte ad alte incidenze percentuali. Alcune eccezioni delle regioni del Nord sono il Piemonte e la Liguria che al contrario delle altre regioni settentrionali si collocano nella classe Media (2,4%-3,8%) dell'indicatore. Infine, scomponendo le due misure (reddito e pensione di cittadinanza) e rapportandole per la popolazione residente, intesa come potenziale bacino di riferimento, si evince che in Sicilia, nel periodo aprile-novembre 2019, il reddito di cittadinanza interessa il 7,9% dei nuclei familiari siciliani (figura 1), valore tra i più alti della serie regionale secondo solo alla Campania (8,1%); e coinvolge il 13,3% della popolazione attiva (15-64 anni) siciliana, circa il +3,3% rispetto al Rei (gennaio 2018-marzo 2019).

Figura 1 - RdC per regione – (apr-nov 2019)



Fonte: elaborazioni su dati Inps

Figura 2 - PdC per regione – (apr-nov 2019)



Fonte: elaborazioni su dati Inps

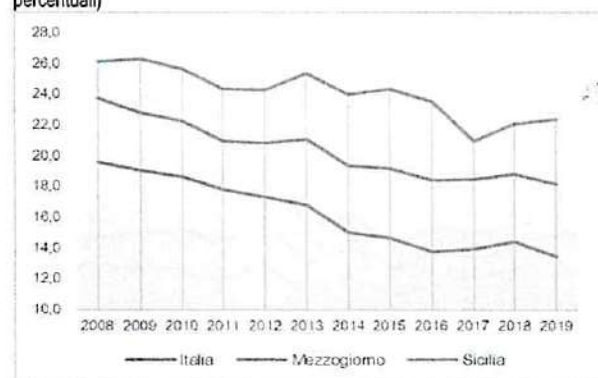
Allo stesso modo, la pensione di cittadinanza, che rappresenta una novità rispetto al Rei, mostra in Italia una incidenza pari all'1,1% della popolazione potenziale degli aventi diritto cioè quella di 67 anni e più. In Sicilia, l'incidenza sale al 2,3% la più elevata della serie regionale insieme alla Campania, dalla figura 2 è, infatti, facile osservare come l'indicatore della serie regionale risulta in crescita verso le regioni del Mezzogiorno che scontano le incidenze più elevate.

2.1.4 Le condizioni di contesto relative al settore dell'istruzione e formazione

Il contesto siciliano si caratterizza oltre che per le difficoltà evidenti nell'inserimento lavorativo di adulti e giovani anche per le problematiche afferenti al settore dell'istruzione e della formazione, che mostra situazioni deficitarie in tutti i contesti esaminati rispetto ai principali aggregati di riferimento. In tal senso, la Sicilia anche nel 2019 conferma il trend del 2018, che risulta peggiorativo e in controtendenza rispetto al Mezzogiorno e all'Italia. Pur avendo registrato, nell'ultimo decennio un evidente recupero, il divario accumulato dalla Sicilia nei confronti delle altre realtà regionali è ancora elevato e pertanto permangono forti distanze rispetto ai contesti più sviluppati. Cresce, infatti, la quota di popolazione che ha conseguito almeno il diploma e continuano a diminuire i giovani che escono precocemente dai percorsi di istruzione e formazione senza una qualifica o un diploma, seppur la Regione resta ancora molto distante dal target fissato come obiettivo nazionale per Europa 2020 (15-18%).

In effetti, in relazione ai "Giovani che abbandonano prematuramente gli studi"¹⁰, si evidenzia un andamento positivo dell'indicatore (passato dal valore di 26,2% del 2008 al 22,4% del 2019) in linea con quanto è avvenuto nel Mezzogiorno e in Italia, anche se con minor incidenza.

Fig. 2.26: Giovani che abbandonano i percorsi di istruzione e formazione professionale in Italia, Mezzogiorno e Sicilia - Anni 2008-2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Occorre, tuttavia, evidenziare che nel corso del 2015 si è registrato un lieve peggioramento dei valori solo in Sicilia, mentre sia il Mezzogiorno, sia l'Italia nel complesso hanno registrato riduzioni negli abbandoni degli studi.

Il fenomeno dell'uscita anticipata dei giovani dal sistema educativo e formativo che presenta in Sicilia intensità

ancora elevate, si accompagna inoltre ai dati deludenti sotto il profilo delle competenze linguistiche e matematico scientifiche degli studenti siciliani. In quest'ottica, i differenziali territoriali aumentano sensibilmente osservando le competenze alfabetiche e quelle numeriche rilevate dall'Invalsi nell'anno scolastico 2018/19 tra gli studenti della seconda classe delle scuole secondarie di II grado. Nelle abilità numeriche il punteggio dei giovani residenti nell'Isola è, infatti, inferiore di oltre 19 punti rispetto alla media nazionale. In particolare, tra il valore più elevato osservato nella Provincia Autonoma di Trento, e il valore osservato in Sicilia, il differenziale è di 40 punti. Anche nelle competenze alfabetiche emerge un evidente divario rispetto alle regioni più sviluppate, con un distacco della Sicilia pari a 12 punti rispetto alla media nazionale e 25 punti rispetto a Trento.

Gli ultimi dati campionari, 2019, del **Rapporto nazionale Invalsi** disegnano una mappa del Paese in cui i livelli di apprendimento degli studenti delle scuole italiane sono alquanto clusterizzate in base alle macro-aree territoriali e alle regioni del Paese. I dati Invalsi, estesi anche agli ultimi anni delle superiori, hanno per la prima volta misurato le competenze di uscita in italiano, matematica e inglese degli studenti italiani, mostrando un quadro preoccupante soprattutto al Sud e, in Sicilia, dove si registrano risultati particolarmente bassi in pressoché ogni grado d'istruzione. Nelle materie di base, italiano e matematica, le distanze rispetto alle aree del Nord risultano ampie: mediamente gli studenti siciliani arrancano e in gran parte non riescono a raggiungere adeguati livelli di competenza, con le insufficienze che si registrano già dalla scuola primaria e che, nel corso dei cicli successivi anziché diminuire, s'incrementano. Di conseguenza, in Sicilia, spesso chi conclude il percorso scolastico alle superiori presenta competenze carenti (oltre uno studente su tre, infatti, non raggiunge i livelli richiesti in italiano/matematica, e riferendosi all'inglese la situazione peggiora). Nel dettaglio, considerando il livello 3 come livello di adeguato raggiungimento dei traguardi delle Indicazioni Nazionali la distribuzione è la seguente.

Al grado 8 "terza media", la percentuale di alunni che in italiano non raggiunge tale livello è: nel Nord Ovest del 30%, nel Nord Est del 28%, nel Centro del 32%, nel Sud del 40%, e nel Sud e Isole del 46%. Le regioni del Sud e Isole che hanno punteggi significativamente al di sotto della media italiana sono la Campania, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna, mentre i risultati delle rimanenti regioni non si differenziano dalla media. In Sicilia, il punteggio medio è 186 molto distante dalla media italiana (199). In matematica il quadro peggiora e appare ulteriormente

¹⁰ Indicatore relativo alla percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale

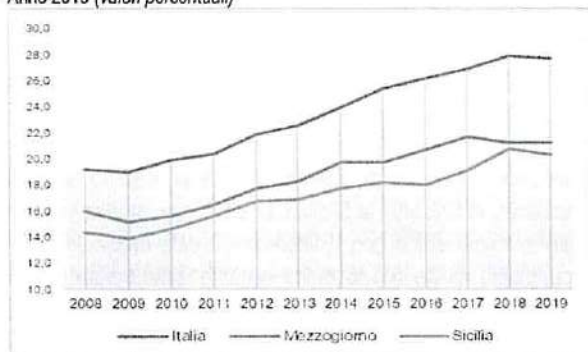
ricosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative.

differenziato fra le diverse aree del Paese. La percentuale di alunni che non arriva al livello 3 è del 32% nel Nord Ovest, del 28% nel Nord Est, del 35% nel Centro, del 48% nel Sud e del 56% nel Sud e Isole. In Sicilia, il punteggio medio è 185 molto distante dalla media nazionale (200). In **inglese**, la Sicilia è la regione con il risultato più basso, con 183 punti nell'ascolto e 185 nella lettura (la media nazionale è rispettivamente 202 e 203).

Al grado 13 "**V superiore**" (ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado), la quota di studenti che non arriva al livello 3 è in **italiano** del 22% nel Nord Ovest, del 23% nel Nord Est, del 34% nel Centro, del 46% nel Sud, del 50% nel Sud e Isole. Le regioni del Sud e Isole che conseguono i punteggi significativamente inferiori alla media italiana sono la Campania, la Calabria e la Sicilia. In Sicilia il punteggio medio è 184 molto distante dalla media italiana (200). In **matematica** la percentuale di alunni che complessivamente raggiunge o supera il livello adeguato nel Nord-Ovest e nel Nord Est è pari, rispettivamente, al 73% e al 74%, scende nel Centro al 57% e cala ulteriormente nel Sud e nel Sud e Isole al 46% e al 40%. In Sicilia, il punteggio medio è pari a 181 molto distante da quello italiano (200). In **inglese**, nella prova di ascolto raggiunge il livello B2 il 50% circa degli studenti del Nord Ovest e del Nord Est e il 36% degli studenti del Centro, mentre nel Sud e Isole solo il 16%, degli alunni arriva al traguardo previsto. Nella prova di lettura le cose vanno meglio, ma la distanza tra le macro-aree rimane tuttavia ampia, con il nel Sud e Isole dove le percentuali scendono al 34%. La Sicilia, nella prova di ascolto è la regione con la percentuale, insieme alla Calabria, più bassa (15%).

Analogamente, il contesto regionale mostra difficoltà evidenti con riferimento alla formazione terziaria e superiore; anche gli immatricolati all'università si riducono, nel 2016 si registra una riduzione del 5% rispetto al 2013, in controtendenza rispetto all'Italia +2,7% e superiore, di 1,4 punti percentuali, alla variazione del Mezzogiorno (-3,6), mentre nel 2017 si registra una lieve ripresa con un +3,6% rispetto al 2016.

Fig. 2.27: Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni per regioni - Anno 2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

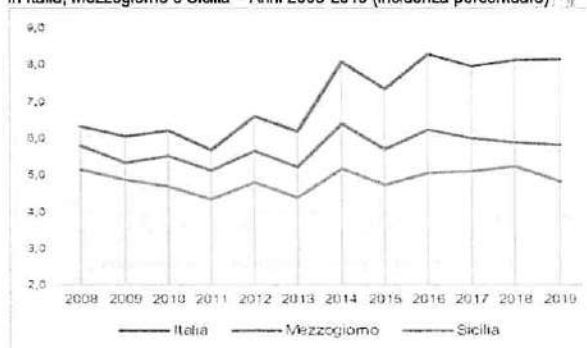
Peggiora anche la quota dei giovani di età compresa tra 30 e 34 anni che portano a compimento almeno un ciclo di istruzione terziaria (nel 2019 pari al 20,3%, con prevalenza della componente femminile 25,6%, rispetto a quella maschile al 15%), con un livello che rimane tra i più bassi del Paese (21,2% del Mezzogiorno e 27,6% del livello nazionale).

Il gap della regione può essere altresì collegato all'assenza di un efficace sistema di istruzione terziaria non accademica capace di recepire le esigenze di quanti vorrebbero conseguire un titolo professionalizzante di alto livello fuori dai tradizionali percorsi universitari.

Altro indice importato per fornire una misura della performance del sistema di istruzione terziaria e l'indice di attrattività delle università, calcolato come rapporto tra saldo migratorio netto degli studenti e il totale degli studenti immatricolati (percentuale), in Sicilia è pari nel 2017 (-30,4%) valore tra i più bassi delle regioni italiane.

L'indicatore relativo alla partecipazione degli adulti alle azioni di *lifelong-learning* (popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale) in Sicilia nel 2018 è pari al 5,2% della popolazione residente della stessa classe di età. Rispetto all'anno 2008 si rileva il medesimo valore a dimostrazione che il fenomeno risulta alquanto strutturato. Tuttavia dall'analisi della serie storica (2008-2018) si evince un periodo di decrescita sino al 2011 per poi crescere e decrescere sino al 2015 anno da cui in poi si assiste ad una lieve ma costante crescita.

Fig. 2.28: Adulti che partecipano all'apprendimento permanente d'età 25-64 anni in Italia, Mezzogiorno e Sicilia - Anni 2008-2019 (incidenza percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Se pur l'ultimo triennio mostra valori in leggera crescita, rimangono ancora forti differenze rispetto alle altre regioni (nel 2019, il 4,8% della Sicilia, a fronte del 5,8% del Mezzogiorno e dell'8,1% del livello nazionale) e di genere (con prevalenza della componente femminile rispetto a quella maschile, il 5% contro il 4,6%).

2.2. ANALISI DELL'EVOLUZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO IN MATERIA DI INCLUSIONE SOCIALE, ISTRUZIONE, FORMAZIONE E MERCATO DEL LAVORO

L'avvio della programmazione del Fondo sociale, per il ciclo 2014-2020, è intervenuta in contesto normativo in evoluzione che, già in fase di definizione dei Programmi Operativi, aveva fortemente orientato i contenuti delle policy selezionate. Le riforme introdotte a livello nazionale nell'ambito dei settori di intervento del FSE, oltre che cercare di arginare gli effetti negativi delle crisi che hanno interessato in modo particolare il contesto economico e sociale, al contempo hanno rappresentato i mezzi per sostenere l'attuazione delle Raccomandazioni Specifiche per Paese (CSR) emesse nel contesto del Semestre Europeo¹¹. Le innovazioni del quadro regolamentare della politica di coesione per il ciclo 2014-2020, infatti, hanno tra l'altro richiesto agli Stati membri di formulare Programmi Operativi in linea con le esigenze relative alle sfide identificate nelle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun Paese¹². Per l'Italia, in effetti, sin dal 2013 si è mantenuta pressoché costante la presenza di Raccomandazioni relative al rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro, alla promozione di interventi per target specifici (donne e giovani), nonché relative al miglioramento dei sistemi di educazione, istruzione e formazione professionale.

Le sfide segnalate dai documenti di diagnosi della Commissione UE (Relazioni per Paese), e riportate nelle agende proposte nell'ambito della *governance* economica UE, evidenziano di fatti per l'Italia il permanere di medesimi ambiti di criticità, sui quali viene posta attenzione e riconosciuta importanza in progressione, seguendo un quadro di priorità assegnate dalla Commissione europea ogni anno.

Con riguardo specifico ai settori di intervento del FSE, come indicato dalla stessa Commissione¹³, *“per quanto riguarda il mercato del lavoro e le politiche sociali, i progressi nell'attuare le riforme sono stati limitati”*. Inoltre, secondo la Commissione, *“nonostante i recenti sforzi per rendere più efficaci le politiche attive del mercato del lavoro e rafforzare i centri pubblici per l'impiego, i risultati variano notevolmente da regione a regione, e il coordinamento con altre politiche sociali ed educative sono ancora carenti”*.

Le misure adottate, quindi, dalle autorità nazionali, come indicato nelle apposite sezioni dei Piani Nazionali di Riforma, oltre che far riferimento alle modifiche/aggiornamenti del quadro normativo ed ordinamentale richieste, richiamavano altresì l'intervento della politica di coesione, quale supporto alla messa in atto delle riforme previste (ad es. il contributo del PON Inclusionione all'implementazione delle misure a contrasto della povertà, indicato nel Piano Nazionale di Riforma del 2016, ecc.).

Il coinvolgimento degli strumenti della politica di coesione e, in particolare, del FSE nel riscontro alle Raccomandazioni è anche stato garantito dalle Condizionalità ex ante (CEA) previste all'art. 19 del Regolamento Disposizioni Comuni. L'identificazione di tali condizioni settoriali e orizzontali da soddisfare in una fase iniziale di attuazione, e al più tardi entro la fine del 2016, rappresentano una delle riforme chiave per il ciclo 2014-2020, in grado di incentivare gli Stati membri ad attuare i cambiamenti strutturali e normativi, comprese le riforme connesse alle pertinenti Raccomandazioni specifiche per paese, in particolare quelle incluse nel periodo 2013-2014.

Tab. 2.3: Quadro di sintesi CSR per l'Italia relative ai settori FSE

Categorie generali	Settori di policy /	Annualità						
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Mercato del Lavoro (MdL)	Norme di tutela dell'occupazione e su contratti di lavoro							
	Indennità di disoccupazione							
	Politiche attive del MdL							
	Incentivi a lavoro, creazione occupazione, partecipazione MdL							
	Salari e fissazione dei salari							
	Assistenza all'infanzia							
	Istruzione	Salute/assistenza lunga durata						
		Riduzione della povertà e inclusione sociale						
		Istruzione – focus sistema scolastico e istruzione terziaria						
		Competenze e apprendimento permanente						
Politiche sociali	Contesto imprenditoriale							
	Quadro in materia di insolvenza							
	PA	Efficienza Pubblica Amministrazione						
		Imprese pubbliche						
		Giustizia civile						
Contesto imprenditoriale	Economia sommersa e corruzione							

¹¹ Le Raccomandazioni rappresentano le "sfide strutturali che possono essere affrontate mediante investimenti pluriennali che ricadono direttamente nell'ambito di applicazione dei Fondi SIE". Tali Raccomandazioni (o CSR - Country Specific Recommendations) ai sensi dell'art. 121 par. 2 del TFUE sono quelle che il Consiglio UE adotta per definire gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Le Raccomandazioni ai sensi dell'art. 148 par. 4 del

TFUE sono invece quelle che il Consiglio UE può rivolgere agli Stati membri, se lo considera opportuno sulla base dell'esame delle relazioni annuali.

¹² Cfr. art. 96 e art. 16, 18, 23, 29, 55 del Reg. (UE) Disposizione Comuni 1303/13.

¹³ Commissione UE "Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011".

Tab. 2.4: Quadro delle condizionalità ex ante del POR FSE Sicilia 14/20

Obiettivo tematico (OT)	Condizionalità ex ante (CEA) di riferimento del POR FSE Sicilia	Tipologie di condizionalità ex ante richieste				Livello di soddisfacimento e fase di adempimento
		Strategiche	Normative	Capacità amministrativa istituzionale	Misure/strumenti	
8. Occupazione	8.1 Definizione e attuazione di politiche attive per il mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione			✓		A livello regionale, processo di riorganizzazione dei servizi per l'impiego anche attraverso l'adozione della regolazione regionale in materia di accreditamento (2016)
	8.3. Modernizzazione e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione ¹⁴			✓		
9. Inclusione sociale	9.1. Esistenza e attuazione di un quadro politico strategico nazionale per la riduzione della povertà ai fini dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro ...	✓	✓		✓	A livello nazionale con la sperimentazione del SIA e successivamente Rel nel corso del triennio 14-16
10. Istruzione e formazione	10.1. Abbandono scolastico: esistenza di un quadro politico strategico nazionale e/o regionale	✓				A livello regionale acquisizione di un programma applicativo per la gestione dell'Anagrafe regionale scolastica (2016)
	10.3 Apprendimento permanente: esistenza di un quadro politico strategico nazionale e/o regionale	✓				A livello regionale, entro il 2016, con LR 8/16, art. 30 e adozione del Repertorio delle qualificazioni della Regione Siciliana
	10.4. Esistenza di un quadro politico strategico nazionale o regionale per innalzare la qualità e l'efficienza dei sistemi istruzione/formazione prof.	✓				
11. Efficienza amministrativa	11.1 Esistenza di un quadro politico strategico inteso a rafforzare l'efficienza amministrativa (da conseguire con la realizzazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo – PRA)	✓		✓		A livello nazionale, attraverso realizzazione dei PRA per i Programmi FESR/FSE
Trasversali a tutti gli OT	G.2 Esistenza della capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione del diritto e della politica dell'Unione in materia di parità di genere			✓		A livello regionale, realizzati percorsi formativi dedicati per i Programmi FESR/FSE (2015)
	G.3 Esistenza della capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD)			✓		
	G.4. Dispositivi a garanzia della capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici.			✓	✓	A livello regionale, realizzati percorsi formativi dedicati per i Programmi FESR/FSE (2015) e adozione di strumenti e misure dedicate (2016)
	G.5. Esistenza di dispositivi che garantiscano l'applicazione efficace del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato nel campo dei fondi SIE.			✓	✓	

Fonte: Relazione 15/2017 della Corte Conti europea e tabella 14 della Relazione Annuale di Attuazione 2016 e 2017, POR FSE Sicilia 14/20

Come indicato infatti dalla Commissione europea¹⁵, le CEA hanno avuto un impatto stimolante sulle riforme ed in alcuni contesti nazionali hanno consentito di accelerare i processi per il recepimento per alcuni settori, dell'*acquis communautaire*, migliorando i quadri strategici e rafforzando la capacità istituzionale e amministrativa.

Per la programmazione regionale del FSE, le condizionalità di competenza dell'Amministrazione regionale, non soddisfatte alla data di approvazione del POR, si sono concentrate (come sintetizzato nella tabella 2.4) nei settori relativi alle politiche attive del lavoro (OT 8), con la richiesta di potenziare i servizi per l'impiego e nei settori dell'istruzione e della formazione (OT 10) e, con riferimento alle CEA generali nei settori relativi le pari opportunità, agli appalti e aiuti di Stato. Entrambe le CEA settoriali hanno indirizzato l'intervento regionale, in coordinamento con il livello nazionale, in ambiti rilevanti

attraverso la realizzazione di appositi Piani di Azione, valutati, al 31.12.2016, positivamente dalla Commissione europea.

Nel complesso, quindi, le azioni adottate dall'Amministrazione regionale al fine di ottemperare alle condizionalità *ex ante* hanno contribuito positivamente all'efficacia delle politiche e delle misure di sostegno poste in essere con il Programma, promuovendo riforme strutturali e inducendo processi di ammodernamento dell'amministrazione, difficilmente attuabili senza l'intervento di vincoli esterni di livello superiore, come in parte evidenziato nei paragrafi seguenti.

¹⁴ Nell'ambito della Relazione citata, la Corte dei Conti europea evidenzia che le CEA 8.1 e 8.3 sulle azioni adottate per mettere in atto i servizi per il lavoro. I criteri di valutazione delle due CEA, secondo la Corte, "si escludono a vicenda, poiché la CEA 8.3 rappresenta una CEA 8.1 non soddisfatta: pertanto gli Stati membri non possono valutare i criteri relativi alla CEA 8.1 sulla "Capacità degli Stati membri di offrire servizi dell'occupazione personalizzati e misure del mercato del lavoro di tipo

attivo e preventivo" come soddisfatti e allo stesso tempo intraprendere azioni per sviluppare capacità di offrire tali servizi come richiesto dalla CEA 8.3.

¹⁵ Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, "Il valore aggiunto delle condizionalità ex ante nelle strutture europee e Fondi di investimento", SWD(2017) 127 def. del 31.03.2017.

2.2.1 Evoluzione del contesto normativo relativo al mercato del lavoro

L'ambito delle politiche per il lavoro è stato caratterizzato da un ampio processo di riforma, finalizzato oltre che alla ridefinizione delle tipologie contrattuali, anche alla revisione delle politiche attive, aspetti che necessariamente hanno inciso sull'attuazione del Programma, sostanzialmente avviato nel 2015.

In particolare, già con la legge n. 92/2012 (Legge Fornero), il legislatore nazionale è intervenuto con la riforma del mercato del lavoro, agendo sostanzialmente su quattro aree d'intervento, ovvero: a) sulla razionalizzazione delle tipologie contrattuali esistenti (delineando anche l'apprendistato quale contratto tipico per l'accesso al mercato del lavoro e valorizzandone il ruolo formativo), b) sulla modifica della disciplina dei licenziamenti, c) sul riordino del sistema di ammortizzatori sociali (con la creazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego - ASpl e della miniASpl e l'istituzione dei fondi di solidarietà bilaterali), ed infine, d) sul rafforzamento delle politiche attive del lavoro e del ruolo dei servizi per l'impiego, per i quali vengono individuati livelli essenziali di servizio omogenei su tutto il territorio nazionale.

Le innovazioni introdotte dalla Legge Fornero, soltanto a fine 2012, sono state oggetto già nel biennio successivo di un'intensa revisione da parte della legge n.183/2014 (c.d. Jobs act). Tale legge ha previsto numerose ed ampie deleghe al Governo per la riforma del mercato del lavoro e si è completata con l'adozione di otto decreti legislativi (e un decreto correttivo). I dispositivi previsti dal Jobs Act sono, quindi, intervenuti su numerosi ambiti del settore lavoristico, riformando alcuni settori di diretto intervento del Fondo sociale, tra cui: la ridefinizione del sistema degli ammortizzatori sociali; il rafforzamento dei servizi per l'impiego e delle politiche attive per il lavoro; la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure per gli adempimenti relativi alla costituzione e alla gestione dei rapporti di lavoro; il rafforzamento della strumentazione di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il processo di riforma avviato con il Jobs Act ha, innanzitutto, riguardato la riorganizzazione degli ammortizzatori sociali dopo la perdita del posto di lavoro

(con l'introduzione di nuovi strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, ossia la nuova ASPI - NASPI, l'assegno di disoccupazione - ASDI, l'indennità per i collaboratori a progetto - DIS-COLL e il contratto di ricollocazione)¹⁶ e, soprattutto, la regolazione del nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti¹⁷ e successivamente, il riordino delle tipologie contrattuali e delle misure di conciliazione¹⁸ (rispettivamente con la riconduzione al lavoro subordinato di alcune tipologie contrattuali, la revisione dell'apprendistato e l'ampliamento della fruibilità del congedo parentale, ecc.).

Il Jobs Act si è poi dedicato alla riforma dei servizi ispettivi e degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro¹⁹, in quest'ultimo caso intervenendo sul sistema delle politiche passive del lavoro che dal 2009 aveva rappresentato il principale strumento di risposta agli effetti della crisi economica, interessando anche la programmazione 2007-2013 del FSE. Il decreto legislativo 148/15, in particolare, ha rivisto il campo di applicazione degli istituti della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria (CIGO e CIGS) e dei fondi di solidarietà bilaterali, relativi ai settori non coperti dagli strumenti di integrazione salariale, modificando le previsioni della Legge Fornero ed ampliando il raggio d'azione di tali meccanismi in modo da razionalizzare e superare il sistema degli ammortizzatori in deroga.

La riforma del Jobs Act con il decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150, recante disposizioni per il riordino dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, è infine intervenuta direttamente nel cuore delle competenze delle Regioni in materia di lavoro. Con tale decreto il legislatore ha, infatti, tracciato le coordinate del nuovo sistema nazionale, istituendo dal 2016, l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) e riconfigurando i servizi pubblici e privati preposti all'erogazione delle stesse sul territorio. Nello specifico, sotto il profilo della *governance* del sistema, il provvedimento ha previsto la costituzione di una Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, con la partecipazione di diversi soggetti - pubblici e privati accreditati, di natura istituzionale e non - tra cui l'ANPAL e le strutture regionali

¹⁶ D.lgs. n. 22, 4 marzo 2015 "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di occupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati".

¹⁷ D.lgs. n. 23, 4 marzo 2015 "Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti".

¹⁸ D.lgs. n. 81, 25 giugno 2015 "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni e D.lgs. n. 80, 25 giugno 2015 "Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro".

¹⁹ D.lgs. n. 149, 14 settembre 2015 "Disposizioni per la realizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale" e D.lgs. n. 148, 14 settembre 2015 "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro".

per le politiche attive del lavoro²⁰, affidando al Ministero del Lavoro, il compito di fissare linee di indirizzo in materia di politiche attive e di definire i livelli minimi per le prestazioni (LEP). Allo stesso Ministero sono, inoltre, state attribuite le funzioni di controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale e di monitoraggio delle politiche occupazionali (a tal fine, è anche stato istituito un Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro, un Sistema informativo delle politiche del lavoro e il fascicolo elettronico del lavoratore)²¹.

In linea generale, nel modello prefigurato dalla Riforma del Jobs Act, al Ministero del Lavoro spetta, pertanto, il compito di indirizzo del sistema e, a tale scopo, si coordina con le Regioni e Province Autonome per la fissazione delle linee generali e obiettivi annuali di policy²². Le Regioni e le Province Autonome sono, invece, direttamente responsabili, soprattutto mediante i propri uffici territoriali - centri per l'impiego (CPI), delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia, dell'attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali, della disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro. La riforma ha, pertanto, ridisegnato la funzione dei CPI, attribuendo loro un ruolo cardine nella gestione delle politiche del lavoro, incentrato su: la stipula del patto di servizio personalizzato, la profilazione qualitativa dell'utenza, servizi e misure standard, ma soprattutto sul rafforzamento della condizionalità delle erogazioni che, per l'appunto, le Regioni direttamente tramite i CPI (ovvero tramite i soggetti accreditati), sono chiamate ad erogare ai disoccupati, ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro ed ai lavoratori a rischio di disoccupazione, alla luce della nuova definizione dello *status* di disoccupazione²³. La riforma avviata con il Jobs Act, tenta pertanto di ridisegnare il quadro normativo, proponendo un modello soprattutto focalizzato sulla reale convergenza tra politiche passive e politiche attive del lavoro, essenzialmente assicurato da una nuova procedura di accesso alle politiche attive, ovvero disciplinando il principio di condizionalità per la fruizione di prestazioni di integrazione del reddito, subordinandole alla

partecipazione ad un percorso di politiche attive sancito in un patto di servizio, stipulato con il Centro per l'impiego e prevedendo anche un nuovo strumento denominato *assegno individuale di ricollocazione*²⁴.

La riorganizzazione dei servizi per l'impiego e la contestuale gestione delle politiche attive del lavoro, definita dal Jobs Act, ha comunque avuto una conduzione complessa, innanzitutto per la mancata approvazione della riforma costituzionale, nel cui ambito era prevista la modifica del Titolo V con una diversa ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, rendendo pertanto complesso il coordinamento operativo delle attività tra i 21 sistemi regionali (anche con riferimento ai sistemi informativi).

L'iniziale disegno del Jobs Act di riorganizzazione del sistema, configurando inizialmente i servizi del lavoro quali uffici amministrativi di livello regionale, ha necessariamente richiesto un'ampia attività di coordinamento tra il livello nazionale e locale. In questo quadro, nel corso del triennio 2015-2017, attraverso le stipule di apposite intese in sede di Conferenza²⁵, lo Stato e le Regioni, a Costituzione invariata, hanno sostanzialmente avviato la riforma dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, mettendo di fatto in atto un regime transitorio, frutto di un compromesso istituzionale durato tre anni, concluso con la definizione di un quadro comune per la governance e l'organizzazione dei servizi del lavoro. In particolare, la cooperazione inter-istituzionale ha consentito, in risposta anche a quanto richiesto nell'ambito della Condizionalità *ex ante* 8.1 per la programmazione del FSE, di pervenire a:

- una nuova configurazione organizzativa dei CPI (specificatamente, per le regioni a statuto ordinario si è pervenuti ad un nuovo assetto sul personale, superando le criticità subentrate in seguito all'adozione della legge n. 56/2014 di riordino delle Province), definendo, altresì, l'entrata a regime del nuovo assetto organizzativo dei servizi;
- alla definizione di un corpus di regole e strumenti (c.d. "cassetta degli attrezzi") per il funzionamento dei CPI,

²⁰ Cfr. C. Iacobelli, "I "nuovi" servizi per il lavoro nel Jobs Act", in Quaderno di Tecnostuttura del 22 dicembre 2015.

²¹ Cfr. Adpat "Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa" a cura di A. Cassandro, G. Cazzola.

²² In tale modello, l'ANPAL ha il ruolo di coordinare la gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi per il lavoro, del collocamento dei disabili, nonché delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro. Alla medesima sono, altresì, affidati importanti compiti di raccordo e definizione degli strumenti unitari della strategia nazionale, ecc.

²³ L'art. 19 del D.lgs. 150/2015 considera disoccupati, coloro che sono privi di impiego e che dichiarano, in forma telematica, al Sistema Informativo Unitario delle politiche

del lavoro (SIU), la propria immediata disponibilità (DID) allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il Servizio competente.

²⁴ Tra i principali strumenti introdotti dal D.lgs. 150/15 per rispondere alle necessità delle persone in cerca di occupazione, vi è, infatti, l'assegno di ricollocazione, vale a dire una somma, "graduata in funzione del profilo personale di occupabilità, spendibile presso i centri per l'impiego o presso i servizi accreditati" allo scopo di acquisire i servizi di riqualificazione ed intermediazione.

²⁵ Accordo Quadro in materia di politiche attive del 30 luglio 2015 e Addendum del 21 dicembre 2017.

relativi, tra l'altro, all'identificazione dei LEP (DM 4/2018) e individuazione dei criteri comuni in materia di accreditamento dei servizi del lavoro (DM 3/2018).

In ultimo, in seguito all'intesa con le Regioni 2017 è stato adottato il principale strumento della riforma dei CPI: il *Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politiche attive del lavoro*. Il Piano, utilizzando risorse FSE dei programmi operativi nazionali "Inclusione" e SPAO e della programmazione complementare (POC), ha rappresentato un quadro comune di riferimento per orientare gli interventi di qualificazione dei servizi per l'impiego a livello territoriale.

Il complesso processo di riordino dell'assetto delle politiche attive del lavoro, avviato con il Jobs Act e che aveva richiesto un lungo iter di revisione ordinamentale, nel corso del biennio 2018/2019 ha subito un segnale di arresto, con conseguente revisione alla luce delle modifiche del quadro legislativo legate all'introduzione del Reddito/Pensione di cittadinanza.

Il Reddito di cittadinanza (RdC) è, in particolare, definito *"quale misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro, nonché a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro"*. Tale istituto assume la denominazione di "Pensione di cittadinanza" nel caso di nuclei familiari *"composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni ..."*.

Il RdC è stato, quindi, introdotto con il Decreto legge n. 4/2019 - convertito in Legge 28 marzo 2019, n. 26, e costituisce, pertanto, allo stesso tempo, una misura di carattere assistenziale per il contrasto della povertà e una misura di politica attiva del lavoro, in quanto la fruizione del beneficio è subordinata all'adesione a programmi personalizzati che prevedono la ricerca attiva del lavoro, la formazione e qualificazione professionale, oltre che lo svolgimento di attività a favore della comunità. I beneficiari del RdC sono, inoltre, soggetti a numerosi obblighi, che presuppongono una forte attivazione nella ricerca del lavoro²⁶ e nelle azioni volte a migliorarne l'occupabilità²⁷ e rendere la dichiarazione di immediata disponibilità al fine di stipulare il "Patto per il lavoro" o il "Patto per l'inclusione sociale", a seconda della loro condizione (periodo di

inoccupazione, età, distanza temporale dall'ultima fruizione di ammortizzatori contro la disoccupazione).

La struttura del Reddito di Cittadinanza, come si evince da quanto descritto, è complessa e gli adempimenti introdotti molto rilevanti e la maggior parte dei quali gravano su servizi forniti dai CPI. In quest'ottica, anche con la Riforma del RdC è stato attribuito un ruolo cardine alle *policy* di rafforzamento dei CPI e, in tal senso, con DM n. 74 del 28 giugno 2019 è stato adottato il "Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro". Il Piano straordinario, di durata triennale ed aggiornato annualmente, costituisce l'atto di programmazione e gestione nazionale per l'attuazione del RdC, individuando le risorse per lo sviluppo degli interventi. Tale Piano, inoltre, individua specifici standard di servizio per l'attuazione dei LEP e i connessi fabbisogni delle Regioni e delle Province autonome in termini di risorse umane e strumentali, assieme agli obiettivi in termini di partecipazione alle misure di politica attiva dei beneficiari del Reddito. In tal senso, tale strumento prevede azioni di sistema a livello centrale, tra cui quelle realizzate tramite l'Anpal che, inoltre, nell'ambito dell'assistenza tecnica territoriale, mette a disposizione azioni per il corretto avvio della misura, con riferimento ai profili di impatto operativo sul sistema dei Servizi per l'impiego, anche tramite operatori (cd. *Navigator*) chiamati a svolgere attività di assistenza tecnica a supporto dei CPI.

In tale contesto, la Regione Siciliana, che già con la l.r. n. 8/2016, artt. 11-13, avviava la Riforma dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, recependo il quadro regolamentare derivante dal Jobs Act, è intervenuta sul potenziamento del sistema. A livello regionale, infatti, nell'ambito dei provvedimenti diretti al miglioramento della *governance* del mercato del lavoro e dei servizi per il lavoro, sono stati adottati, una serie di misure per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva, tra cui la l.r. n. 8/2017, art. 13 (testo coordinato con le modifiche introdotte dalla l.r. n. 15/2017) che ha promosso il potenziamento Centri per l'impiego, avvalendosi del CIAPI ente *in house*. In seguito, la Regione ha quindi intensificato l'azione di riordino del sistema attraverso specifici provvedimenti, in linea con l'evoluzione del quadro nazionale e con le disposizioni della l.r. n. 9/2015, art. 63 che stabiliva, per i livelli essenziali delle prestazioni in materia di lavoro, un regime di cooperazione attraverso

²⁶ In tal senso di particolare rilevanza l'integrazione che il comma 9 dell'art. 4 apporta al concetto di "offerta di lavoro congrua", come definito dall'art. 25, D.lgs. n. 150/2015 e dal DM (Lavoro) n. 42 del 10 aprile 2018.

²⁷ V. Silvestri, "Le politiche attive e il reddito di cittadinanza", Edizione II Sole24ore, 2019.

la rete dei CPI e dei soggetti pubblici e privati accreditati²⁸. In particolare, con:

- la DGR n. 166/2018 "Creazione rete servizi per il lavoro - Apprezzamento", è stata approvata la realizzazione di una programmazione integrata di servizi di istruzione, formazione e lavoro, volta a favorire lo sviluppo del capitale umano e la crescita qualitativa e quantitativa dell'occupazione;
- la DGR 34/2019 è stato disciplinato il nuovo "Sistema di accreditamento dei soggetti pubblici e privati per l'erogazione dei servizi per il lavoro in Sicilia", con l'adeguamento del sistema rispetto ai nuovi criteri condivisi in sede di Conferenza Stato, Regioni e statuiti con DM 3/2018 e, conseguentemente, di modifica del modello stabilito con la DGR n. 80/2015;
- la DGR 459/2019 è stato approvato il nuovo modello del "Sistema di accreditamento dei soggetti pubblici e

privati per l'erogazione dei servizi per il lavoro in Sicilia", alla luce del rinnovato quadro nazionale in esito alla riforma del RdC.

Analogamente, sulla scorta della riforma del Reddito di Cittadinanza, con la DGR n. 460/2019, il Governo regionale ha altresì espresso il proprio apprezzamento in ordine al "Programma degli interventi per il rafforzamento dei Centri per l'impiego", e predisposto un il "Programma degli interventi per il rafforzamento dei Centri per l'impiego" all'interno del quale sono complessivamente declinate le risorse assegnate alla Regione Siciliana, suddivise per la finalità concorsuale, per il potenziamento strutturale ed infrastrutturale dei predetti Uffici, nonché per il rafforzamento delle politiche attive del lavoro, al fine di attivare tutte le procedure connesse alla utilizzazione delle risorse finanziarie assegnate²⁹.

2.2.2 Le principali innovazioni normative nazionali e regionali in materia d'inclusione sociale

L'avvio della programmazione 2014-2020 del FSE è stata caratterizzata, oltre che dalla rilevante e continua modifica del contesto normativo e istituzionale relativo alle politiche del lavoro, anche dal sostanziale rinnovamento della disciplina inerente alle misure di *policy* di contrasto alla povertà. Una sostanziale spinta in questa direzione, come precedentemente indicato, è stata innescata dal perdurare delle conseguenze della crisi: il reddito medio in Italia, nel periodo 2007-2015, aveva subito una contrazione considerevole³⁰, con gli indici di povertà in crescita come principale conseguenza del deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro, anche di settori della popolazione precedentemente non compresi nelle categorie dell'esclusione. A fronte di tale situazione e in risposta alle numerose raccomandazioni della Commissione UE, l'impegno dei governi nazionali sul fronte del contrasto alla povertà è cresciuto favorendo la revisione di un sistema di welfare, in cui la lotta all'indigenza è stata tradizionalmente residuale³¹.

Con la legge di stabilità 2016 (L. 208/2015) sono stati, infatti, previsti una serie di interventi per il contrasto all'esclusione sociale, con l'avvio della sperimentazione di

un'unica misura nazionale (SIA - Sostegno Inclusione Attiva) e del riordino della normativa di settore, nonché il riscontro alla Condizionalità *ex ante* 9.1 che richiedeva l'esistenza di un quadro politico strategico nazionale per la riduzione della povertà con la previsione di un'apposita misura di sostegno per l'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

Conseguentemente, con la legge 33/2017 è stata, quindi, prevista la delega ad adottare decreti legislativi recanti l'introduzione di: una misura nazionale di contrasto alla povertà e dell'esclusione sociale, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale e il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi di cui alla legge n. 328/2000.

In attuazione della delega, è stato poi adottato il D.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà" che ha istituito a decorrere dal 1° gennaio 2018, il Reddito di inclusione (Rel), quale misura unica a livello nazionale di

²⁸ La legge regionale prevedeva inoltre la sperimentazione in Sicilia della dote lavoro, lo strumento innovativo di politica attiva che si ispira all'articolo 17 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22.

²⁹ Tale delibera fa seguito alla DGR n. 361/2019, recante l'apprezzamento in ordine al "Piano triennale del fabbisogno di personale per il rafforzamento dei servizi delle misure di politica attiva del lavoro".

³⁰ L'Ocse nell'ambito della pubblicazione "Uno sguardo sulla società: ITALIA La crisi e le sue conseguenze", aveva calcolato che, nel periodo 2007-2012, il reddito medio in Italia ha subito una diminuzione di circa 2.400 Euro: una delle riduzioni in termini reali più significative nell'Eurozona, dove la diminuzione media nei redditi, nello stesso intervallo di tempo, è stata pari a 1.100 Euro.

³¹ Cfr. C. Agosti, "Come si è arrivati al Reddito di Cittadinanza" n.2/19 Welfare Oggi.

contrasto alla povertà e all'esclusione sociale³². Con tale provvedimento, per la prima volta, l'Italia si è dotata di uno strumento nazionale e strutturale – fondato sull'esistenza di una condizione di bisogno economico generalizzata e non più sull'appartenenza a particolari categorie.

In linea con le prescrizioni della condizionalità ex ante 9.1, l'azione nazionale, comunque, oltre che essere incentrata sul varo del Reddito di Inclusione, in sostituzione del SIA, ha previsto il rafforzamento dei servizi di accompagnamento verso l'autonomia; il riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà ed il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali.

Tale processo di riforma avviato per un completo riordino delle misure per la povertà, secondo un approccio di inclusione attiva, ha subito una profonda revisione con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 d'introduzione del Reddito/Pensione di Cittadinanza. In seguito, con la legge di bilancio 2019 è stato quindi abbandonato definitivamente il progetto del Rel in favore della pensione e del reddito di cittadinanza. L'art. 1, comma 255, della legge 145/2018 ha provveduto, infatti, a stanziare le risorse per l'istituzione dei richiamati istituti, demandando l'attuazione degli stessi ad appositi provvedimenti normativi nei limiti delle risorse stanziare.

Come precedentemente analizzato, il RdC assorbendo il Rel ne mantiene alcune caratteristiche, spostando, tuttavia, l'attenzione soprattutto sull'inclusione lavorativa: come il Rel, l'ammontare massimo del RdC, che va a integrare il reddito della famiglia, varia a seconda della composizione del nucleo familiare (secondo una scala equivalenza familiare, seppur differente) ed è erogato attraverso un'apposita carta. Per l'accesso al beneficio, concorrono cumulativamente diversi requisiti (della residenza e del soggiorno³³, del reddito e del patrimonio e del godimento di beni durevoli), ma soprattutto, come per il Rel, il RdC è una misura condizionata alla disponibilità a rendersi "occupabile"³⁴, ma con profonde differenze in relazione alle modalità di gestione amministrativa della misura (per il Rei, ruolo principale era affidato ai Comuni coordinati a livello di ambiti territoriali, per il RdC la

gestione dipende da una pluralità di soggetti tra cui INPS, CPI, Agenzie del lavoro, ecc.). In sintesi, tra le due misure sussistono comunque notevoli difformità soprattutto con riferimento a:

- i requisiti di accesso (relativi alla residenza e soggiorno, al reddito – ISEE vs Indicatore della Situazione Reddittuale ISR, ecc.);
- i percorsi relativi alla condizionalità (a causa di un'articolazione più complessa del RdC, che non prevede, come nel Rei, un unico punto di accesso delle famiglie beneficiarie presso i servizi sociali comunali, ma due diversi percorsi, determinati sulla base del grado di occupabilità da realizzarsi tramite il Patto per il Lavoro, stipulato dai Centri per l'Impiego, e il Patto per l'Inclusione Sociale, presso i Comuni).

In generale, il RdC, grazie all'ingente stanziamento di risorse, risulta uno strumento più inclusivo rispetto al Rei (con grado di copertura più ampio), anche erogando alle famiglie beneficiarie un trasferimento più elevato: sul RdC sono, infatti, confluite gran parte delle risorse attribuite al Rei, riducendo, conseguentemente, a decorrere dal 2019, le risorse del Fondo povertà, nel quale residuano attualmente soltanto quelle destinate al rafforzamento e alla programmazione degli interventi e dei servizi sociali.

Con riferimento a tali risorse, le innovazioni del contesto normativo, precedentemente descritte³⁵, hanno portato all'approvazione, con DM del 18 maggio 2018, del Piano Nazionale Povertà 2018-2020 che ha infatti disciplinato il rafforzamento del servizio sociale professionale e i LEP previsti dal D.lgs. 147/17. Con l'approvazione del Piano nazionale, le Regioni sono state chiamate a disciplinare attraverso propri Piani regionali (o altri atti di programmazione) le modalità di collaborazione e cooperazione tra i servizi³⁶. A tal proposito, in Sicilia, con DGR n. 36 del 29 gennaio 2019, è stato approvato il "Piano regionale per la lotta alla povertà" che traccia le linee strategiche per le politiche regionali e per una revisione del sistema di welfare, nell'ottica di una maggiore integrazione dei servizi territoriali e della complementarità delle risorse in considerazione della multidimensionalità del fenomeno. A tal fine, la Regione ha quindi provveduto a revisionare

³² Il Rel rappresentava una misura condizionata alla prova dei mezzi, articolato in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona, ovvero all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. Dal 1° gennaio 2018, il REI aveva sostituito il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) e l'ASDI (Assegno di disoccupazione).

³³ Il Reddito di cittadinanza, rispetto al Rel, introduce limitazioni per i cittadini di Paesi terzi, prevedendo di fatto l'esclusione degli stranieri che vivono in Italia da meno di dieci anni, sia pure con regolare permesso di soggiorno.

³⁴ Cfr. E. Monticelli "Il nuovo Reddito di cittadinanza ed il Rei: analogie e differenze", Menabò di Etica ed Economia n. 97/2019

³⁵ Il D. Lgs. 147/2017 ha altresì previsto la costituzione, presso il MLPS, della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, con il compito di predisporre specifici Piani triennali (con possibili aggiornamenti annuali), quali strumenti programmatici per l'utilizzo delle risorse dei fondi statali dedicati alle politiche sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo nazionale per le non autosufficienze, "Quota servizi del Fondo povertà").

³⁶ La predisposizione di questi Piani consente, per altro, agli enti locali di accedere alle risorse della "quota servizi" stanziata.

anche le "Linee Guida per l'attuazione delle politiche sociali 2019-2020" (approvate con DGR n. 152 del 24 aprile 2019).

In ultimo, per completezza di descrizione del quadro normativo per l'inclusione sociale, occorre segnalare un ulteriore ambito d'intervento legislativo rappresentato dalla riforma del Terzo settore avviata con legge delega n. 106/2016. Con tale provvedimento si è rivista e semplificata la disciplina vigente relativa al no profit e all'impresa sociale, portando all'adozione di decreti relativi ai quattro pilastri della riforma, ovvero:

- l'adozione del nuovo del Codice del Terzo settore (D.lgs. 117/2017, integrato con D.lgs. 105/2018), con cui si è provveduto *al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore, compresa la disciplina tributaria*, configurandosi come uno strumento unitario in grado di garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica di tutte le componenti del settore no profit;
- la revisione della disciplina in materia di impresa sociale (D.lgs. 112/2017);
- l'istituzione del servizio civile "universale" (D.lgs. 40/2017), in sostituzione della precedente normativa riferita al servizio civile "nazionale";

- il completamento della riforma strutturale dell'istituto del 5 per mille (D.lgs. 111/2017).

La riforma del Terzo settore, che riveste necessariamente un ruolo centrale per il Fondo sociale in quanto disciplina l'organizzazione del no profit, tra i principali beneficiari del Fondo, non è tuttavia stata ancora completata, in quanto non sono stati emanati tutti gli atti previsti dai decreti legislativi di attuazione. Inoltre, tale normativa novellando la disciplina generale delle organizzazioni non profit, ha provveduto a raccordare le diverse leggi riguardanti le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali e le associazioni di promozione sociale, in ciò regolando "ambiti" di intervento che necessariamente si ritrovano collocati tra l'azione dello Stato e le competenze regionali³⁷: in questo quadro, si è infatti più volte pronunciata la Corte Costituzionale³⁸ per chiarire tra l'altro che la disciplina del terzo settore non costituisce una disciplina "di attività", bensì una disciplina "di soggetto", da ricondursi nell'area del diritto privato e, quindi, ricadendo tipicamente nell'ordinamento civile, considerando la specifica attitudine degli enti del Terzo settore a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale.

2.2.3 Le principali modifiche del quadro regolativo per l'istruzione e la formazione

Il contesto di riferimento della programmazione del FSE ha risentito, nel corso dell'ultimo quinquennio, anche dell'evoluzione del quadro normativo relativo alle politiche per l'istruzione e la formazione. In particolare, la principale novità per il sistema educativo nel suo complesso è rappresentata dalla riforma del sistema scolastico avviata con l'adozione della legge delega 107/2015 (la Buona Scuola). Tale riforma che ha inteso disciplinare l'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata, tuttavia, ultimata nel biennio successivo con l'approvazione delle deleghe previste, che hanno riguardato, tra l'altro:

- la disciplina del percorso unitario di accesso e formazione ai ruoli del personale docente della scuola (D.lgs. n. 59/2017) e l'ampliamento dell'offerta formativa con riferimento alla cultura umanistica, del patrimonio culturale e del sostegno alla creatività (D.lgs. n. 60/2017);

- la definizione dei livelli essenziali del diritto allo studio (D.lgs. n. 63/2017);
- la razionalizzazione e la riorganizzazione dei provvedimenti vigenti in materia d'inclusione scolastica degli studenti con disabilità (D.lgs. n. 66/2017);
- la progressiva istituzione del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai 6 anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia statali e paritarie (D.lgs. n. 65/2017);
- l'introduzione di un nuovo modello di valutazione e certificazione delle competenze per gli alunni e studenti, con un maggior peso al percorso scolastico (D.lgs. n. 62/2017).

La legge di riforma della scuola ha comportato, inoltre, anche la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nonché il raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale (IeFP), operata

³⁷ A. Santuari, La riforma del Terzo Settore tra competenze statali ed autonomie regionali, in *Diritto e Governance dell'economia civile*, Università di Bologna 2018

³⁸ Sentenze n. 185 del 12 ottobre 2018 e n. 131 del 20 maggio 2020.

con il d.lgs. 61/2017. Con riferimento a quest'ultimo provvedimento, la riforma oltre al tentativo di rinnovare e potenziare il sistema educativo, ha provato al contempo di contrastare gli effetti della crisi, favorendo il passaggio dal mondo dell'istruzione e della formazione al mercato del lavoro: in quest'ottica, la riforma si è posta altresì l'obiettivo di contrastare la dispersione scolastica, orientando maggiormente gli studenti verso il mondo del lavoro, attraverso il rafforzamento l'istituto dell'alternanza scuola-lavoro (con l'introduzione della sua obbligatorietà³⁹). Così come il Jobs Act, e in particolare il D.lgs. 81/2015 che ha riformato il contratto di apprendistato⁴⁰ finalizzato all'acquisizione di un diploma di istruzione secondaria superiore, la Buona Scuola va, infatti, ricondotta all'impegno dell'Italia per la costituzione di un "sistema duale" efficace nel combinare istruzione e lavoro⁴¹.

In generale, la definizione di un quadro strategico nazionale per l'apprendimento permanente è da oltre un quindicennio oggetto di ricorrenti sollecitazioni da parte dell'Unione europea all'Italia, sia nell'ambito delle raccomandazioni in relazione al Piano Nazionale di Riforma, sia nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali. Da ultimo l'operatività della certificazione delle competenze, almeno nell'ambito dei sistemi della formazione professionale regionale, è stata assunta tra le condizionalità ex ante per l'avvio dei programmi operativi di FSE per il periodo 2014-2020 (CEA 10.3).

Il D.lgs. n. 13/2013, attuativo della delega contenuta nella Legge Fornero, introduce nell'ordinamento italiano il diritto all'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze come modalità privilegiata per favorire il reingresso delle persone nei sistemi di istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita e per garantire alla formazione maggiore pertinenza e spendibilità, nazionale e comunitaria, in rapporto ai fabbisogni professionali. Il decreto riorganizza in una disciplina unitaria una serie di istituti, alcuni previgenti la norma (come la certificazione a conclusione dei percorsi formali di studio e formazione di ogni ordine, grado e territorio), altri di nuova introduzione (come la validazione degli apprendimenti acquisiti nei diversi contesti di vita della persona). Gli elementi centrali che sostanziano il provvedimento sono due:

- la definizione di un quadro di standard minimi e livelli essenziali delle prestazioni (LEP) validi per tutte le amministrazioni centrali e regionali che a diverso titolo hanno titolarità nel rilascio di titoli di studio e qualificazioni professionali, di ogni ordine e grado;
- l'implementazione del Repertorio Nazionale dei titoli di studio, di formazione e delle qualificazioni professionali, quale riferimento unitario per la certificazione delle competenze acquisite dalle persone, organizzato in settori economico professionali e articolato in livelli di complessità definiti dalla Raccomandazione per il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF)⁴².

L'attuazione del D.lgs. n. 13/2013 è stata, quindi, rimessa all'adozione di apposite Linee guida elaborate su proposta di un Comitato Tecnico Nazionale, composto da tutte le amministrazioni pubbliche nazionali e regionali competenti in materia e insediatosi operativamente nel 2014. In seguito al lavoro tecnico di tale Comitato, si è poi arrivati alla definizione di un primo impianto di riferimenti operativi e applicativi, coerenti con il D.lgs. n. 13/2013, sia in relazione al Repertorio Nazionale, sia in rapporto al quadro di standard minimi dei servizi di validazione e certificazione delle competenze. Tale impianto è stato, pertanto, approvato con intesa nella Conferenza Stato-Regioni del 22 gennaio 2015, e con successivo decreto interministeriale del 30 giugno 2015. Il percorso avviato con il D.lgs. n. 13/2013 era stato concordato con la Commissione europea per assicurare un riferimento unitario e operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze nella prospettiva della più ampia attuazione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze che ha dato concretamente avvio alla realizzazione del Quadro nazionale delle qualificazioni regionali (QNQR) approvato definitivamente dal decreto interministeriale 8 gennaio 2018. Il QNQR è uno dei pilastri portanti del sistema, in quanto costituisce il riferimento operativo unitario per le Regioni per la descrizione delle qualificazioni professionali regionali.

In linea con la costituzione del suddetto sistema nazionale e soprattutto in ottemperanza del piano d'azione per il

³⁹ In particolare, l'art. 1, co. 33-43 della l. 107/15, ha disposto che, negli ultimi tre anni di scuola secondaria di secondo grado i percorsi di alternanza scuola-lavoro – da inserirsi nel Piano triennale dell'offerta formativa – hanno una durata complessiva di almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e di almeno 200 ore nei licei

⁴⁰ Il D.lgs. n. 81/2015 ha riordinato la disciplina del contratto, definendo tre tipologie:

- apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma d'istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (primo livello);
- apprendistato professionalizzante (secondo livello);
- apprendistato di alta formazione e ricerca (terzo livello).

⁴¹ Cfr. R. Celano "Diventare "duali"? Struttura e riforma della formazione professionale in Italia", in *Primo Welfare*, febbraio 2017.

⁴² Raccomandazione del Parlamento UE e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente), abrogata dalla Raccomandazione del Consiglio UE del 22 maggio 2018 e Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, abrogata dalla Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente.

superamento delle Condizionalità ex ante prevista dal POR FSE, la Regione Siciliana ha adottato, con il Decreto Assessorile n. 2570 del 26 Maggio 2016, il proprio Repertorio delle qualificazioni, secondo le disposizioni di cui alla l.r. n. 8/2016, comma 3 dell'art. 30.

L'intervento della Regione è stato, quindi, completato con l'istituzione del Sistema di Certificazione Regionale, approvato con Decreto del Presidente della Regione e DGR n. 478/2017 e DGR n. 8/2018, secondo quanto previsto dalla l.r. n.29/2016 art. 1 comma 2.

il Sistema regionale di Certificazione delle competenze, ai fini dell'apprendimento permanente, è finalizzato a favorire lo sviluppo e la valorizzazione delle competenze che i soggetti acquisiscono durante il corso della loro vita e, in tal senso, disciplina i servizi relativi all'individuazione,

validazione e certificazione delle competenze acquisite nei contesti formali e non formali di apprendimento secondo gli standard di riferimento stabiliti dal Repertorio regionale delle qualificazioni.

La rinnovata azione normativa della Regione, sostanzialmente avviata in seguito all'attivazione della programmazione regionale FSE, ha altresì riguardato ulteriori ambiti, quali il diritto allo studio (l.r. 10/2019) e il sistema della formazione (l.r. n.23/2019), che da anni necessitavano di un assetto regolamentare organico e di una revisione della disciplina, in coerenza con i fabbisogni dei settori dell'istruzione e della formazione professionale in Sicilia (cfr. Box seguente di approfondimento) e del nuovo quadro ordinamentale di livello nazionale e comunitario.

BOX 2: La riforma del diritto allo studio in Sicilia e della normativa sulla formazione professionale

Nell'ambito dei provvedimenti volti a sostenere gli studenti di ogni ordine e grado assume rilevanza la legge regionale 10/2019. Con la l.r. 10/2019 la Regione riconosce e garantisce il diritto allo studio e alla formazione sul proprio territorio. A tal fine, nel rispetto dei principi di buon andamento, efficienza, efficacia e adeguatezza della pubblica amministrazione, disciplina gli interventi regionali a sostegno delle politiche educative, ne assicura la qualità, intraprende e persegue le politiche e le azioni volte al miglioramento della complessiva offerta formativa affinché quest'ultima risponda a criteri di competenza, continuità, coerenza e avanzamento della conoscenza, secondo un prevalente criterio di continuità del progetto formativo individuale. L'emanazione di questo provvedimento a tutela del diritto allo studio, ha senz'altro colmato un vulnus presente nell'ordinamento legislativo regionale. La Sicilia era una delle poche Regioni italiane a non avere mai approvato una normativa organica in questo settore determinando forti squilibri nell'accesso ai servizi da parte degli studenti dell'Isola. La legge 10/2019 finalmente disciplina, in una logica di continuità, il percorso formativo degli studenti siciliani.

La ratio della legge è individuabile nella promozione dello sviluppo e nella piena realizzazione di un sistema integrato di educazione, istruzione e formazione professionale, capace di rispondere alle esigenze di sviluppo dei territori. La Regione considera l'istruzione e la formazione fattori primari per lo sviluppo e la realizzazione della persona umana e strumento per la crescita democratica e per lo sviluppo culturale, economico, sociale del territorio, per la formazione alla legalità, anche nell'ottica della prevenzione e del contrasto ad ogni forma di criminalità. In tal senso, il sistema regionale di istruzione e formazione si fonda sui valori del pluralismo e si realizza coerentemente ai principi di libertà di scelta e centralità della persona, autonomia di insegnamento e pari opportunità e si conforma ai principi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e di pluralismo dell'offerta formativa, anche per il tramite di operatori privati qualificati e abilitati attraverso lo strumento dell'accredimento.

Questa legge risulta un passo importante verso la rimozione effettiva degli ostacoli presenti sul territorio siciliano per il godimento del diritto all'istruzione. Il testo ha quindi l'intento di promuovere un approccio che affronti le crescenti disuguaglianze che caratterizzano la vita di tanti studenti, con la consapevolezza che la scuola debba ritornare a essere fattore di cambiamento e mobilità sociale sul territorio. Tra i punti principali della nuova legge c'è il contrasto alla povertà educativa nelle aree dove questa è maggiormente presente con la distribuzione delle risorse laddove sono più necessarie. La Sicilia, infatti, occupa purtroppo tra le posizioni peggiori in Italia nel campo dell'istruzione e delle povertà educative. In una regione caratterizzata da elevata incidenza di fallimento scolastico, di minori in povertà relativa e di NEET, l'investimento sull'istruzione e sul diritto allo studio sono da ritenersi senza alcun dubbio prioritari. Tale provvedimento normativo risponde, quindi, alla fondamentale esigenza di garantire l'accesso a tutti i gradi dell'istruzione e della formazione, nonché il sostegno al completamento del percorso scolastico e formativo e all'inserimento nel mondo del lavoro, nel rispetto delle vocazioni individuali e del livello di istruzione di ciascuno. La legge prevede inoltre l'istituzione del prestito d'onore per gli studenti e regolando l'utilizzo dei servizi di trasporto, favorendo soprattutto gli studenti con disabilità o in precarie condizioni socio-economiche.

Un punto centrale della legge sul diritto allo studio è quello legato ai trasporti: per quelli pubblici, infatti, la Regione prevede di aumentare i fondi a disposizione fino al 30%, oltre a garantirli a titolo gratuito per gli studenti che rientrano in condizioni di disagio socio-economico; è, inoltre, prevista la fruizione gratuita del trasporto pubblico per tutte le città che ospitano sedi universitarie. Proprio perché la priorità è tutelare il diritto allo studio per gli studenti in difficoltà economiche, il testo regionale prevede anche la possibilità di richiedere un "prestito d'onore", erogato dall'ERSU. Il prestito d'onore sarà previsto anche per gli studenti universitari

che si distinguono per merito. Un altro tassello importante è l'insediamento di una Consulta regionale per il diritto allo studio, cui si aggiunge anche un'Anagrafe scolastica regionale per gli studenti siciliani. Rientrano all'interno del provvedimento altri incentivi in favore degli studenti siciliani ossia: le borse di studio, l'incremento delle attività volte al perfezionamento linguistico ed al prolungamento del tempo scolastico, in uno ad una maggiore attenzione ai servizi scolastici per gli alunni disabili ed alla valorizzazione dei plessi scolastici presenti nelle isole minori.

Al riguardo si prevede infatti che a Regione promuove e sostiene azioni ed interventi mirati a valorizzare e mantenere i processi di insegnamento/apprendimento nelle isole minori e nelle aree montane e/o interne, o nelle aree urbane e metropolitane soggette ad elevato degrado sociale, al fine di garantire il diritto ai servizi educativi ed all'istruzione, favorire la permanenza della popolazione in tali aree, contrastare il decremento demografico, affermare la cultura dell'identità locale e della crescita civile.

Con la nuova legge, inoltre, assume rilevanza anche lo sport: è favorito lo sviluppo delle attività anche a livello agonistico, per accrescere i livelli di aggregazione tra gli studenti. Proprio per questo, anche per i docenti si prevede il potenziamento con corsi di formazione inerenti i temi socialmente più attuali, favorendo le attività di scambio interculturale contro ogni forma di isolamento e discriminazione.

Un ulteriore tassello verso il superamento della povertà educativa ed il miglioramento del sistema della formazione professionale siciliano, in linea ed in continuità con gli obiettivi e le finalità perseguite dalla citata legge 10/2019 sul diritto allo studio, è rappresentato dalla l.r.23/2019. Quest'ultima ha istituito e disciplinato il sistema regionale della formazione professionale, al fine di rendere effettiva la crescita della professionalità dei lavoratori, in coerenza con la strategia dell'Unione europea per lo sviluppo delle risorse umane. La ratio della legge è da rinvenire nell'inquadramento delle iniziative di formazione professionale nell'alveo del servizio di interesse pubblico, inteso ad assicurare un sistema di interventi formativi finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali, rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento ed al perfezionamento dei lavoratori in un quadro di formazione permanente.

Nel dettaglio, dopo vari e vani tentativi di riformare il sistema della formazione professionale, la l.r.23/2019 ha previsto varie novità tra le quali: l'istituzione del Comitato delle politiche regionali per la formazione professionale con il compito di fornire proposte in merito alle politiche formative regionali.

Particolare rilievo assume, al fine di monitorare la funzionalità e la qualità del sistema della formazione, l'art. 19 rubricato "Clausola valutativa - Valutazione del sistema regionale della formazione professionale" che introduce la previsione di una valutazione di qualità ed efficacia del sistema con cadenza triennale, attraverso una relazione fornita dall'assessore al ramo alla competente Commissione legislativa permanente dell'Assemblea regionale siciliana che renderà noti i risultati conseguiti, sul piano formativo e occupazionale, dalla misurazione delle performance degli operatori al livello di soddisfazione e di successo raggiunto dagli allievi.

La relazione deve fornire informazioni sulle attività svolte, i soggetti formativi coinvolti, gli studenti interessati e gli effetti rispetto: a) all'offerta formativa e alle qualifiche conseguite; b) al proseguimento in percorsi formativi; c) all'inserimento nel mondo del lavoro; d) alla creazione delle condizioni per agevolare i passaggi fra sistema d'istruzione e formazione professionale.

E' inoltre prevista la digitalizzazione di tutti i processi che saranno supportati da nuovi sistemi informativi al fine di innovare il sistema e le procedure amministrative, in coerenza con le politiche adottate in materia dal governo regionale. La nuova riforma ha anche modificato l'assetto organizzativo dell'Assessorato all'istruzione e alla formazione professionale prevedendo la scissione in due dipartimenti: Istruzione, Università, Ricerca e Formazione professionale.

In relazione, inoltre, al personale impegnato nel sistema della formazione professionale, inclusi nel c.d. albo ad esaurimento, per altri cinque anni si applicheranno le tutele già in vigore, mantenendo a favore degli stessi una sorta di priorità in fase di assunzione. Altra novità rivoluzionaria per il comparto, riguarda la creazione a fini ricognitivi di un "registro dei formatori e del personale della formazione professionale" che dovrebbe agevolare la mappatura ed il monitoraggio del sistema degli operatori.

2.3 LA VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA PROGRAMMAZIONE DEL POR FSE IN RELAZIONE AI MUTAMENTI DEL CONTESTO

2.3.1 La attualità dell'analisi di contesto del Programma

L'analisi dei principali indicatori di contesto regionali, precedentemente illustrata, confrontata con quanto nello stesso periodo evidenziato a livello nazionale, delle Regioni del Mezzogiorno e più in generale dell'EU28, mostra una situazione con forti criticità, solo in parte attenuata da segnali di ripresa registrati negli ultimi anni, precedenti alla crisi scaturita dalla pandemia da Covid-19. Da un lato, infatti, come analizzato nel secondo capitolo del presente Rapporto, la Sicilia non ha potuto non risentire della generale crisi economica, registrando dinamiche di gran parte degli indicatori macroeconomici piuttosto negative. Dall'osservazione dell'evoluzione del contesto economico e sociale illustrato, che riporta il confronto dei dati siciliani rispetto all'Italia, alle Regioni del Mezzogiorno, appare per altro evidente come, pur in quadro generale decisamente peggiore della media europea, la Sicilia abbia mostrato una scarsa capacità di tenuta occupazionale. Il tasso di occupazione si è ridotto, anche se con ritmi non troppo distanti dalla media nazionale. Inoltre, sono cresciuti in maniera significativa i tassi di mancata partecipazione al lavoro, seppur con lievi segni di miglioramento nel periodo di sostanziale avvio della programmazione FSE.

La verifica della tenuta della strategia delineata nel Programma Operativo FSE, rispetto alle evoluzioni del contesto generale, ha considerato in primo luogo quanto riportato POR con riferimento agli indicatori del contesto (che risultano aggiornati ai valori disponibili al 2019): il quadro sintetizzato nella Sezione 1 del Programma è confermato rispetto alle evoluzioni del contesto, così come emerso dall'aggiornamento dell'analisi delle principali variabili del mercato del lavoro siciliano.

Nel complesso, dai dati precedentemente evidenziati si rileva infatti il persistere di molte delle criticità occupazionali e sociali registrate al momento di definizione della strategia del PO FSE quali, a titolo esemplificativo:

- la persistente difficoltà, pur in presenza di qualche segnale positivo, di accesso al lavoro per le classi di età più giovani;
- il permanere di fatto di un numero elevato di NEET del -1,5% a quello registrato nel 2013;
- l'aumento della disoccupazione in particolare dei soggetti con basso titolo di studio e quelli in condizione di disoccupazione da oltre 12 mesi (lunga durata);
- l'aggravarsi delle condizioni occupazionali della popolazione immigrata con la conseguenza di renderne più problematica l'integrazione culturale e sociale e di aumentare i rischi di alimentazione di lavori in nero e di devianza sociale;
- l'aumento del tasso di disoccupazione delle donne aggravato dalla constatazione che quando occupate è proprio la componente femminile dei lavoratori ad essere percentualmente più interessata da contratti di tipo precario;
- i livelli d'inclusione sociale che mostrano, nel periodo 2013-2018, un tiepido miglioramento testimoniato nell'ultimo triennio e in particolare nel 2018 in cui la percentuale di popolazione siciliana a rischio di esclusione sociale/povertà è la più bassa degli ultimi otto anni.

Anche con riguardo al sistema scolastico e formativo si confermano le criticità rilevate nel momento di definizione degli obiettivi e dei contenuti del POR FSE. Il riferimento è nello specifico a:

- il permanere di elevati tassi di abbandono scolastico anche se in costante decrescita nell'ultimo quinquennio, dal 9% del 2012 al 5,6% del 2017;
- tassi di frequenza dell'istruzione terziaria sono ancora molto bassi dovuti a una bassa immatricolazione associata a una offerta d'istruzione tecnica post secondaria superiore ancora debole sia sotto il profilo quantitativo quanto qualitativo, tuttavia nell'ultimo quinquennio si rileva un miglioramento dei tassi di istruzione terziaria trainati dalla componente femminile;
- il persistere di bassi livelli di partecipazione della popolazione adulta ad attività formative di apprendimento permanente (5,2% nel 2018) se pur con un tiepido valore positivo rilevato nell'ultimo triennio.

Tab. 2.5: Quadro di sintesi della variazione dei principali indicatori di contesto

Ambito	Principali indicatori di contesto riferiti al POR	Baseline 2013	Valore attuale	Variazione %	Benchmark Italia	Benchmark EU 28
Occupazione	Tasso di occupazione giovanile (totale) - (Valori disponibili al 2019)	17,7%	18,6%	+0,9	63,5%	73,9%
	Tasso giovani NEET (totale) - (Valori disponibili al 2019)	39,5%	38,0%	-1,5	22,2%	12,5%
	Tasso di occupazione femminile - (Valori disponibili al 2019)	27,1%	29,8%	+2,7	53,8%	68,2%
	Tasso di occupazione over 54 (totale) - (Valori disponibili al 2019)	35,4%	41,6%	+6,2	54,3%	59% (2018)
	Tasso disoccupazione di lunga durata - (Valori disponibili al 2019)	13,6%	13,7%	+0,1	5,6%	2,5%
	Partecipazione della popolazione al MdL - (Valori disponibili al 2019)	49,9%	51,6%	+1,7	65,7%	74,2%
Inclusione sociale	Persone a rischio di povertà o esclusione sociale - (Valori disponibili al 2018)	55,0%	51,7%	-3,3	25,6%	21,4%
Istruzione e formazione	Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale - (Valori disponibili al 2018)	25,4%	22,1%	-3,3	13,5%	10,3%
	Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (Valori disponibili al 2019)	4,4%	4,8%	+0,4	8,1%	11,3%
	Tasso di istruzione terziaria fascia d'età 30-34 anni (Valori disponibili al 2019)	16,9%	20,3%	+3,4	27,6%	41,6%

Tali dinamiche nel complesso non appaiono tali da cambiare sostanzialmente lo scenario di riferimento e quindi la strategia complessiva che, in coerenza con i bisogni allora presenti, ha motivato le scelte di *policy* del POR FSE al momento della sua approvazione, come si evidenzia nella tabella sopra riportata. Tuttavia, va considerata, in questo quadro di sostanziale continuità strategica, la necessità di porre una specifica attenzione rispetto alle traiettorie di attuazione del Programma alle seguenti aree di relativa criticità:

↘ **la crescita della disoccupazione adulta di lunga durata;**

- ↘ **il permanere**, che nel caso dell'istruzione terziaria assume caratteri di peggioramento, **di una frequenza scolastica e formativa relativamente bassa**, per effetto sia di tassi di abbandono ancora molto elevati e sia di un sistema di offerta di alta formazione di livello universitario ancora strutturalmente debole e come tale poco attrattiva per i giovani diplomati;
- ↘ **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 registratasi in quest'ultimo decennio.

2.3.2 La pertinenza degli obiettivi del POR in relazione agli eventuali mutamenti del contesto

L'aggiornamento dell'analisi di contesto ha evidenziato i principali effetti subiti dal sistema economico e sociale della Sicilia, facendo emergere l'attualità e la pertinenza degli obiettivi del Programma rispetto ai fabbisogni territoriali che persistono e permangono, malgrado l'evoluzione dello scenario economico-finanziario generale, almeno entro il 2019. Come riportato, quindi, nel precedente paragrafo, le scelte strategiche – in parte lievemente modificate nel corso del 2018 e del 2019 – sono in linea con i fabbisogni e potenzialità del territorio siciliano. La Regione ha, infatti, definito l'articolazione del Programma Operativo complessivamente in linea con le esigenze e le caratteristiche del contesto socioeconomico, ponendo al centro dell'impianto programmatico l'obiettivo generale di *far fronte alle gravi emergenze occupazionali e sociali espresse dal contesto economico e sociale dell'isola*. Tale finalità si è articolata, quindi, in obiettivi specifici che si concentrano soprattutto *su quei target di popolazione più colpiti dagli effetti sul mercato del lavoro prodotti dalla combinazione della crisi, e dall'andamento*

recessivo deflattivo che ne è conseguito, con i ritardi strutturali di cui già soffre il sistema economico sociale siciliano. L'impianto selezionato per la programmazione regionale del FSE, d'altronde, ha consentito l'attivazione di rapide risposte ai primi effetti prodotti dalle misure di contenimento adottate per contrastare la pandemia da Covid-19. In particolare, la crisi epidemiologica ha prodotto e sta producendo effetti pesantissimi sul piano economico e sociale: si tratta, infatti, della crisi più grave, di dimensioni di gran lunga superiori a quelle precedenti, soprattutto nel contesto siciliano, ancora alle prese con un percorso incompiuto di ritorno ai livelli di PIL e occupazione pre-2008.

In questa prospettiva, di seguito si riporta lo schema contenuto nella sezione 1 del Programma (Tabella 1 "motivazione scelta obiettivi e priorità") integrato con le principali evidenze emerse dall'analisi dei dati disponibili sugli andamenti delle principali variabili economiche e del mercato del lavoro rispetto alla crisi Covid-19.

Tab 2.6: Motivazione della scelta degli obiettivi tematici e delle priorità d'investimento del POR FSE con correlate evidenze relative ai primi effetti crisi Covid-19

Obiettivo tematico selezionato	Priorità d'investimento selezionata dal POR FSE	Motivazione alla base della selezione e riportati nella tab. del POR FSE	Prime evidenze sugli effetti scaturiti dalla crisi epidemiologica da Covid-19 a conferma dei fabbisogni originariamente previsti dal POR
<p>OT 8 Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori</p>	<p>i) L'accesso all'occupazione per le persone alla ricerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale</p>	<p>La crisi economia e la recessione che ne è conseguita hanno acuito le difficoltà occupazionali e i ritardi strutturali di cui già soffriva il sistema socioeconomico siciliano, determinando un aumento significativo della marginalità lavorativa e sociale in particolare dei target di popolazione relativamente più deboli come i giovani, le donne, i lavoratori adulti e i disoccupati di lunga durata.</p> <p>Tale contesto necessita di una risposta incisiva a sostegno dell'accesso, rafforzamento e permanenza nel mdl delle fasce di popolazione che registrano maggiori difficoltà di occupazione. Per tale ragione, la strategia regionale si impegna in questa direzione attuando un set ampio e articolato di interventi di politica attiva del lavoro. Si tratta d'altra parte di una area d'impegno indicata con evidenza sia dal <i>Position Paper</i> (PP) della CE e sia dalla Raccomandazione del Consiglio 2014 sul PNR Italia (CSR 5)</p>	<p>La crisi innescata dalla diffusione della pandemia da Covid-19 ha incontrato nei primi due trimestri del 2020 un mercato del lavoro (MdL) sostanzialmente stagnante. Nel corso della prima parte dell'anno le condizioni del MdL siciliano si sono quindi deteriorate: le ricadute sull'occupazione si sono manifestate in modo marcato nel II trimestre con il numero di occupati, nella media del semestre, ridotta di circa 34.300 unità rispetto allo stesso periodo del 2019, con il calo in linea con quanto avvenuto nel Mezzogiorno, ma più intenso rispetto al dato medio italiano (-1,7%). Fonte: Banca d'Italia e ISTAT</p>
	<p>ii) Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia Giovani</p>	<p>Una delle principali criticità del contesto socioeconomico regionale riguarda il tasso di disoccupazione giovanile giovani, in particolare modo la quota relativa ai NEET, che risulta in costante aumento. Per arginare tale criticità, si è ritenuto opportuno agire in modo mirato orientando gli interventi rivolti a questo target di popolazione per sostenere l'accesso nel mercato del lavoro, il recupero formativo, nonché il rafforzamento e la crescita delle competenze e dei saperi. Tale approccio di base su un modello integrato con gli strumenti attuati a valere sul Piano giovani e sul PON Garanzia per i Giovani, e si pone in coerenza con le indicazioni del PP della CE e con la Raccomandazione 2014 sul PNR Italia</p>	<p>I dati delle rilevazioni ISTAT evidenziano come l'emergenza Covid-19 abbia interessato principalmente i segmenti storicamente più fragili del mercato del lavoro, tra cui i giovani. La crisi non ha, infatti, avuto un impatto omogeneo nel contesto economico e sociale generale, colpendo maggiormente settori produttivi che godono di scarsa protezione e i lavoratori più giovani, acuendo in questo modo iniquità che caratterizzano il mercato del lavoro, ed in particolare quello siciliano. In Sicilia, un ulteriore elemento di allarme è inoltre rappresentato dall'incremento dei livelli di inattività tra i più giovani considerato che gli ambiti produttivi maggiormente interessati dall'emergenza sono proprio quelli dove il lavoro giovanile risulta più diffuso (frequentemente a termine e con scarse tutele e qualifiche).</p>
	<p>iv) l'uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione ...</p>	<p>La condizione femminile nel mercato del lavoro siciliano costituisce un elemento di criticità sia in termini di partecipazione al mercato del lavoro, sia in termini di disparità di genere. La Regione intende selezionare tale priorità con la finalità di favorire l'attivazione e quindi la partecipazione al MdL delle donne ed allo stesso tempo di contribuire alla rimozione degli svantaggi e delle discriminazioni che interessano le donne nei posti di lavoro. Un impegno che la Regione assume in linea con le indicazioni con le Raccomandazioni 2014 e le sollecitazioni della CE come espresse nel PP</p>	<p>In Italia, ed in Sicilia in particolare, gli effetti della pandemia hanno fatto emergere in maniera ancora più evidente come la questione di genere sia ancora un nodo centrale, non solo con specifico riferimento ai gap inerenti il mercato del lavoro, ma anche rispetto alle tematiche della conciliazione vita-lavoro e della violenza di genere. Gli effetti occupazionali del lockdown si sono infatti scaricati maggiormente sulle donne (-3%) nel periodo tra il 4° trimestre 2019 e il 2° trimestre 2020, e in particolare su quante erano occupate nei servizi con contratti precari. La crisi economica post pandemica ha interessato, infatti, in Italia soprattutto la componente femminile che oltre ricoprire frequentemente mansioni nei lavori più esposti (ad es. lavori di cura, commercio), subiscono in gran parte gli effetti collaterali delle nuove modalità di lavoro e di studio dei figli (DAD). A tal proposito, come rilevato da Istat a luglio, a partire da marzo 2020 si è registrata una rilevante contrazione dell'occupazione delle donne, in quanto maggiormente occupate in settori paralizzati dalla crisi (turismo, ristorazione, servizi, ecc.) e con maggiori carichi di cura conseguenti dalle incombenze familiari dovute alla pandemia.</p>
	<p>vii) La modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale nonché attraverso programmi di mobilità ...</p>	<p>La crisi occupazionale ha alimentato la richiesta di domanda di lavoro da parte dei giovani disoccupati, dei lavoratori/trici disoccupati o a rischio espulsione dal MdL. Per tale ragione, si rende necessario potenziare ed innovare i servizi per l'incrocio della domanda/offerta di lavoro, nell'ottica di garantire una risposta occupazionale efficace e adeguata, in particolare sotto il profilo qualitativo, e di assicurare un migliore funzionamento del mercato del lavoro siciliano. Una priorità d'impegno che risponde anche alla necessità di assicurare entro il 2016 il soddisfacimento delle condizionalità ex ante 8.1 e 8.3 proposte dal Reg. (UE) 1303/2014. Anche in questo caso si tratta di un ambito d'intervento coerente tanto con le indicazioni del PP della CE quanto con la Raccomandazione 2014 I</p>	<p>La pandemia e le conseguenti misure di contenimento hanno causato uno shock sulla domanda (inattività obbligata di gran parte della forza lavoro) e offerta globali (sospensione di alcune imprese), delineando uno scenario di prospettive poco positive per l'economia. Nella media del primo semestre dell'anno le forze di lavoro sono infatti calate sensibilmente rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-7,1%) e nel secondo trimestre il tasso di attività per la popolazione tra 15 e 64 anni ha raggiunto il suo minimo storico (47,1%). La minore partecipazione al MdL, in Sicilia, si è riflessa poi in una riduzione del tasso di disoccupazione, che è risultato pari al 17,3% nella media dei primi due trimestri del 2020. In questo quadro, quindi, risulta ancora centrale il ruolo dei servizi per il lavoro considerate le crescenti difficoltà nell'incontro domanda e offerta, complicata altresì dalla diminuzione degli ingressi previsti a livello nazionale dalle imprese per il mese di dicembre (con una flessione rispetto al 2019 che supera il 36%) (dati UNIONCAMERE)</p>

Obiettivo tematico selezionato	Priorità d'investimento selezionata dal POR FSE	Motivazione alla base della selezione e riportati nella tab. del POR FSE	Prime evidenze sugli effetti scaturiti dalla crisi epidemiologica da Covid-19 a conferma dei fabbisogni originariamente previsti dal POR
<p>OT 9 - Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione</p>	<p>i) L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva e migliorare l'occupabilità</p>	<p>La Sicilia è la regione italiana con il maggior indice di povertà. Inoltre, cresce il numero di famiglie a rischio povertà ed esclusione sociale ed il numero di coloro che soffrono di gravi deprivazioni materiali. Di conseguenza, emerge così la necessità di un forte impegno regionale a sostegno dell'inclusione sociale che implica una mobilitazione di politiche di attivazione di coloro che si trovano in una condizione di indigenza e più in generale di tutti quei segmenti di popolazione più fragile quali i disabili e le persone molto svantaggiate. In questo ambito un ruolo di assoluta rilevanza può essere svolto dal terzo settore in quanto fattore indispensabile per lo sviluppo di un welfare locale sostenibile e orientato all'innovazione in campo sociale. Obiettivi di contrasto alla povertà e sviluppo del terzo settore sono in linea con quanto indicato nel PP e nella Raccomandazione del Consiglio 2014 sul PNR Italia (cfr. CSR n.6).</p>	<p>Come indicato da Istat, la pandemia ha colpito maggiormente le persone più vulnerabili, come testimoniano i differenziali sociali riscontrabili nell'eccesso di mortalità causato dal Covid-19. Anche i lavoratori impiegati nei settori in maggiore difficoltà appartengono alle fasce più fragili, con accentuata presenza di occupazione a tempo determinato e part-time, carriere precarie. Tali analisi sono, infatti, confermate dalla Banca d'Italia, secondo cui <i>"nel medio termine esiste il pericolo che l'emergenza Covid-19 si ripercuota con particolare forza sulle classi sociali più deboli per la maggiore presenza di lavoratori a basso reddito nei settori più colpiti</i>, e anche considerando la riduzione della propensione al risparmio rispetto al passato delle famiglie appartenenti alle fasce più vulnerabili della popolazione. Tra i fattori che sostengono l'ipotesi di un aumento notevole del rischio di povertà è altresì testimoniato dall'ampio ricorso agli strumenti di livello nazionale a contrasto agli effetti negativi della crisi: in Sicilia, come specificato dal report regionale di Banca d'Italia, infatti, il reddito disponibile delle famiglie, sul quale pesa il calo dell'occupazione, ha continuato a essere sostenuto dalle erogazioni del Reddito di cittadinanza. Secondo i dati INPS, in Sicilia i nuclei familiari che tra gennaio e settembre 2020 hanno usufruito del RdC per almeno un mese sono circa 230.000, in aumento rispetto allo scorso anno e pari all'11,5% delle famiglie residenti (l'8,5% nel 2019). A tale strumento si è aggiunto il Reddito di emergenza ed in base agli ultimi dati dell'INPS aggiornati all'8 ottobre e riferiti al 31 luglio, i nuclei che in regione hanno usufruito della misura sono pari a circa 44.500 (il 2,2% delle famiglie residenti in regione e il 15,3% delle famiglie beneficiarie in Italia).</p>
<p>OT 10 - Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente</p>	<p>iv) Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale</p>	<p>Il sistema regionale non riesce a fronteggiare la crescente domanda di servizi di assistenza determinata dall'aumento del disagio lavorativo e sociale e che, quindi, necessita di un significativo consolidamento e sviluppo sia sotto il profilo delle dotazioni sia in termini di qualità dei servizi offerti. L'impegno della Regione si concentra nel miglioramento dell'accesso a servizi di qualità e sostenibili, in particolare nei settori dell'assistenza e cura per le famiglie disagiate e per l'assistenza ai minori. Rispetto al sistema di welfare locale un ruolo ed una funzione rilevante viene svolta dalle imprese sociali. Si tratta di un settore produttivo che, in un'ottica di sostenibilità ed innovazione sociale, per esprimere al meglio il suo ruolo e potenzialità in campo sociale, necessita comunque di consolidamento e sviluppo. Una scelta di priorità che trova conferma anche nelle indicazioni di priorità nell'uso dai Fondi SIE in Italia espresse dalla CE nel PP e nelle Raccomandazioni Consiglio 2014.</p>	<p>L'aumento dei livelli di povertà dovuto alla disoccupazione causata dalla crisi richiede, necessariamente, un'adeguata garanzia di accesso facilitato ai servizi sociali per i soggetti più vulnerabili, nonché l'erogazione di servizi di assistenza di buona qualità. In quest'ottica e alla luce degli eventi conseguenti all'emergenza epidemiologica in corso, si sottolinea infatti la forte rilevanza di promuovere ulteriormente l'azione dei Fondi SIE per il rafforzamento dei servizi territoriali intervenendo quindi nelle aree d'investimento relative all'assistenza sociale e socio-sanitaria. In generale, gli interventi a favore del rafforzamento dei servizi di cura (inclusi quelli relativi alla conciliazione vita-lavoro) incidono significativamente sulla riduzione delle disparità legate al genere, rappresentando altresì un ambito strategico per l'integrazione del principio della pari opportunità per tutti.</p>
	<p>i) Riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e promozione dell'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare primaria e secondaria di buona qualità inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale che consentono di riprendere l'istruzione e la formazione</p>	<p>Il tasso di dispersione scolastica in Sicilia risulta il più elevato rispetto alle regioni del Mezzogiorno ed alla media nazionale ed europea. Allo stesso modo, il livello di scolarizzazione superiore per i giovani è inferiore alla media italiana ed europea. Si tratta di valori ben distanti dai target fissati dalla Strategia Europa 2020. La scelta di puntare su questa priorità deriva, dunque, dalla necessità di attivare misure di contrasto alla dispersione e all'abbandono scolastico agendo sia in termini preventivi sia di recupero, ed operando in termini di miglioramento della qualità dell'istruzione e formazione, in linea con CSR (luglio 2012-luglio 2013 e ribadite nel 2014) che invitano ad adottare misure per combattere l'abbandono scolastico. (cfr. CSR n.3)</p>	<p>Il peggioramento delle condizioni delle famiglie e l'aumento della deprivazione materiale, innescata dalla pandemia, sono fortemente correlati alla deprivazione/povertà educativa e culturale dei bambini e degli adolescenti, derivante altresì dalle misure di confinamento e, soprattutto, dalla chiusura prolungata delle scuole e degli spazi educativi. Una privazione che potrà avere effetti di lungo periodo sull'apprendimento e sulla dispersione scolastica e formativa che, in Sicilia, si attestavano su livelli preoccupanti già prima della crisi (Fonte: Rapporto "L'impatto del coronavirus sulla povertà educativa" Save the children - 2020). Inoltre, come indicato dall'OCSE (Rapporto "Youth and Covid-19: response, recovery and resilience" 2020) si evidenzia la grande asimmetria generazionale dell'impatto economico e sociale della pandemia: gli ambiti nei quali si avranno le maggiori penalizzazioni sono quello educativo (a causa dell'interruzione e dell'alterazione del processo educativo), reddituale e lavorativo (per la frammentazione e compressione del mercato del lavoro). Tra i giovani, in effetti, si concentra la più alta incidenza di lavoratori precari e poco retribuiti (spesso impiegati nel settore turistico, nella Gig economy, ecc.), ovvero le categorie più colpite durante l'emergenza epidemiologica.</p>

Obiettivo tematico selezionato	Priorità d'investimento selezionata dal POR FSE	Motivazione alla base della selezione e riportati nella tab. del POR FSE	Prime evidenze sugli effetti scaturiti dalla crisi epidemiologica da Covid-19 a conferma dei fabbisogni originariamente previsti dal POR
	<p>ii) miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita, specie per i gruppi svantaggiati</p>	<p>La Sicilia si caratterizza per una scarsa presenza di popolazione con titoli di istruzione terziaria, che rappresenta una quota ancora lontana dai valori medi registrati in molti dei paesi dell'UE. Inoltre, la qualità della formazione nel settore scientifico e tecnologico necessita di potenziamento ed innovazione. Per tale ragione, si è scelto di agire su questa priorità, anche nella consapevolezza che la competitività e la crescita del sistema produttivo regionale può realizzarsi solo con la presenza di un capitale umano di eccellenza in grado di recepire e sviluppare nuove conoscenze ed innovazioni. Anche in questo caso la scelta trova riscontro nella Raccomandazione del Consiglio al PNR Italia 2014 (cfr. CSR 6)</p>	<p>Come indicato da Istat, gli effetti della crisi sanitaria si sono soprattutto riversati sulle categorie più vulnerabili e in particolare sulle persone poco scolarizzate: le evidenze disponibili mostrano, infatti, come sebbene tra il 2019 e il 2020, a causa della crisi, il numero di occupati sia calato per ogni categoria, la riduzione è stata maggiore per i lavoratori senza una laurea. Il titolo di studio, quindi, risulta essere un'importante discriminante, considerato che maggiore qualificazione/titolo di studio può attenuare gli effetti della crisi. Nel contesto siciliano, tuttavia, rimangono decisamente inferiori sia i livelli di istruzione, sia i tassi di occupazione anche delle persone più istruite, ma soprattutto risulta ancora ampio il divario rispetto alla quota di popolazione di 30-34enni con un titolo di studio terziario (20,3% nel 2019 rispetto al dato nazionale del 27,6%).</p>
	<p>iii) rafforzare la parità di accesso alla formazione permanente per tutte le età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornare le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovere percorsi di apprendimento flessibili ...</p>	<p>La qualificazione del capitale umano costituisce un elemento di fondamentale importanza per promuovere una società della conoscenza e rilanciare l'occupazione e l'economia regionale. Pertanto, la scelta di operare su questa priorità è motivata dall'esigenza di rafforzare significativamente l'accesso e la partecipazione della popolazione siciliana ad attività di life long learning.</p>	<p>Per contrastare le povertà educative che, già presente nel Mezzogiorno, l'esperienza Covid 19 ha ulteriormente aggravato, risulta necessario dedicare maggiore centralità alla formazione permanente e soprattutto alle azioni di sostegno dell'apprendimento delle abilità necessarie per relazionarsi in modo critico e produttivo con le tecnologie informatiche, il cosiddetto digital literacy. Una azione che comporta in primo luogo il superamento del digital divide e il ricorso ad un uso estensivo nella scuola e nella formazione di nuovi ambienti di apprendimento fondati su metodologie didattiche digitali.</p>
	<p>iv) migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi di insegnamento e formazione, favorire il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la loro qualità</p>	<p>La scelta di questa priorità trova motivazione nella necessità di rafforzare l'offerta formativa adeguandola alle esigenze espresse dal tessuto produttivo regionale, tenendo conto anche della CSR (Raccomandazione specifica del Consiglio) che invita a migliorare la pertinenza del percorso formativo rispetto al mercato del lavoro (luglio 2012) e a rafforzare la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro (luglio 2013 e ribadita nella raccomandazione n 5 del luglio 2014). La Regione attraverso l'attuazione di questa priorità si impegna ad attuare una maggiore specializzazione dei percorsi di formazione in funzione dei fabbisogni formativi ed occupazionali delle imprese locali al fine di promuovere un'offerta finalizzata all'inserimento lavorativo nei principali settori di crescita</p>	<p>Come evidenziato dall'OCSE nel rapporto "VET in a time of crisis (maggio 2020)", la crisi pandemica ha imposto pressioni improvvise e senza precedenti sui sistemi di istruzione e formazione (IFP). Tali sistemi hanno, infatti, subito impatti non solo in relazione al modo con cui si erogano le attività (diffusione del digitale) nel contesto delle distanze sociali e delle restrizioni agli spostamenti, ma anche in termini di capacità ad anticipare e adattarsi a quello che potrebbe essere un mercato del lavoro significativamente mutato nei prossimi anni. In aggiunta il lockdown ha sospeso, per altro, oltre che l'apprendimento in aula, anche i percorsi effettuati nei luoghi di lavoro, con effetti sulle filiere dell'apprendistato e, in generale, della formazione professionale. Tali impatti richiedono pertanto misure di sostegno per rafforzare la capacità dei sistemi di IFP di adattarsi e rispondere efficacemente ai cambiamenti previsti e imprevisi delle esigenze del mercato del lavoro e dei sistemi produttivi locali fortemente compromessi dalla crisi epidemiologica.</p>
<p>OT 11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere una PA efficiente</p>	<p>i) investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance</p>	<p>Il miglioramento dell'efficacia e della trasparenza amministrativa è un obiettivo che la Regione si impegna a perseguire attraverso l'attuazione di interventi volti a rafforzare le capacità e le competenze di tutti i soggetti pubblici locali che operano nel settore amministrativo e che compongono il partenariato economico e sociale. Una specifica attenzione è rivolta al rafforzamento degli uffici giudiziari siciliani, in considerazione dell'esigenza di sostenere questi organismi nel loro impegno di contrasto e lotta alla illegalità e amministrazione della giustizia. Si tratta di una area d'intervento sostenuta nelle indicazioni dell'uso dei Fondi SIE per l'Italia proposte dal PP della CE e nella Raccomandazione al PNR 2014 che invita a perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica per migliorare l'assorbimento dei fondi UE</p>	<p>Per far fronte all'emergenza da COVID-19, sono state adottate per la PA alcune misure, tra cui: la previsione del lavoro agile come la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione, la sospensione temporanea dei procedimenti amministrativi, misure di semplificazioni e il ricorso massiccio a soluzioni ICT, facendo emergere la necessità di adeguare le risorse umane. L'attuale crisi richiede, infatti, una compiuta attuazione dei piani di digitalizzazione della PA (ai vari livelli, soprattutto locale), anche finalizzati e completa della dematerializzazione dei procedimenti amministrativi e, soprattutto, come indicato dalle Linee Guida PNRR e azioni di riforma, a partire da quelle finalizzate alla riqualificazione di asset strategici: il capitale umano (le conoscenze e le competenze dei suoi dipendenti); le strutture organizzative e l'organizzazione del lavoro pubblico; le procedure operative e le modalità di erogazione dei servizi.</p>

3. LA VALUTAZIONE D'IMPLEMENTAZIONE DEL PROGRAMMA: ANALISI DELL'AVANZAMENTO FISICO, FINANZIARIO E PROCEDURALE E CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

3.1 INQUADRAMENTO DEL PROGRAMMA: ARTICOLAZIONE STRATEGICA E RISORSE DEL POR FSE SICILIA 2014-2020

Il Programma Operativo FSE Sicilia 2014-2020 (di seguito anche POR FSE) è stato approvato con Decisione della Commissione europea del 17 dicembre 2014 (Decisione C(2014) 10088 final) e modificato successivamente nel 2018 (Decisione C (2018) 7326 del 29 ottobre 2018) e nel 2019 in seguito all'assegnazione della riserva di efficacia (Decisione C(2020)1256 del 28 febbraio 2020).

Come indicato nella sezione 1 del POR FSE, con la programmazione 2014-2020 del Fondo Sociale, la Regione ha inteso segnare una discontinuità rispetto al passato sotto il profilo sia dell'approccio strategico adottato per la definizione degli obiettivi e contenuti del programma, sia in relazione alle finalità da perseguire nella fase di attuazione, in termini di innovazioni di metodo nella gestione e nel controllo delle politiche e degli interventi finanziati. Con riguardo alla strategia per la definizione del POR, anche in considerazione delle minori risorse complessive assegnate rispetto alla precedente programmazione 2007-2013, i principi chiave di riferimento assunti sono stati i seguenti:

- concentrazione su poche priorità ed azioni identificate in base alla loro idoneità a porre rimedio alle principali criticità che denota il territorio regionale;
- porre rimedio ai gap di efficienza ed efficacia registrati nell'offerta di servizi formativi, del lavoro e socio assistenziali, sulla scorta dell'esperienza della precedente programmazione;
- improntare le politiche regionali alla necessità di intercettare di tutte le opportunità di finanziamento offerte, con tutte le tipologie di fondi, in tema di lavoro, inclusione sociale, integrazione socio-sanitaria e istruzione-formazione.

Sulla base dell'adozione di tali principi, l'intervento del FSE in Sicilia ha quindi concentrato la sua azione, e le risorse di cui dispone, su quei target di popolazione più vulnerabili. L'impianto del POR FSE ha, pertanto, da un lato inteso valorizzare e rafforzare le opportunità di

lavoro, e quindi di sviluppo, puntando sulle misure rivolte alle persone al fine di potenziarne le capacità e competenze per l'inserimento nel mercato del lavoro, e, dall'altro, intervenendo sul sistema delle politiche occupazionali e di inclusione sociale, che in un territorio come quello siciliano, ancora relativamente povero soprattutto di servizi di cura alle persone, si possono offrire a coloro, in particolare donne, in cerca di occupazione, senza, tuttavia, escludere anche lo sviluppo di competenze di alto profilo per la formazione e l'ampliamento di figure professionali di eccellenza. Il Programma si articola in 4 Assi prioritari, a cui si aggiunge l'Asse 5 relativo all'assistenza tecnica.

In particolare, con riferimento all'Asse 1 "Occupazione" (OT 8), le Priorità d'investimento (PI) selezionate si sono concentrate, innanzitutto, sul sostegno agli interventi di politica attiva per l'occupabilità di quella ampia platea della popolazione in età lavorativa per la quale si registrano bassi tassi di occupazione (soprattutto i giovani, le donne, i disoccupati di lunga durata) e su interventi, più a carattere di sistema, finalizzati ad agire, in maniera incisiva sul rafforzamento nell'accesso e nella qualità dei servizi per l'impiego e di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

L'Asse 1 si articola, quindi, in quattro PI e relativi 4 Obiettivi Specifici (OS):

- la PI 8.i, correlata all'OS 8.5, promuove un *mix* di misure di politica attiva e di mobilità professionale, volte tra l'altro al rafforzamento delle competenze e recupero/acquisizione di qualifiche, al sostegno ad iniziative per l'autoimpiego e ad incentivi alle assunzioni e al lavoro autonomo;
- la PI 8.ii e il relativo obiettivo 8.1 sono finalizzate a promuovere l'occupazione dei giovani, attraverso un insieme di azioni, già sperimentate da Garanzia Giovani, volte innanzitutto ad assicurare la convergenza tra sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Gli interventi spaziano, in tal senso, dall'orientamento al tutoraggio, dalla

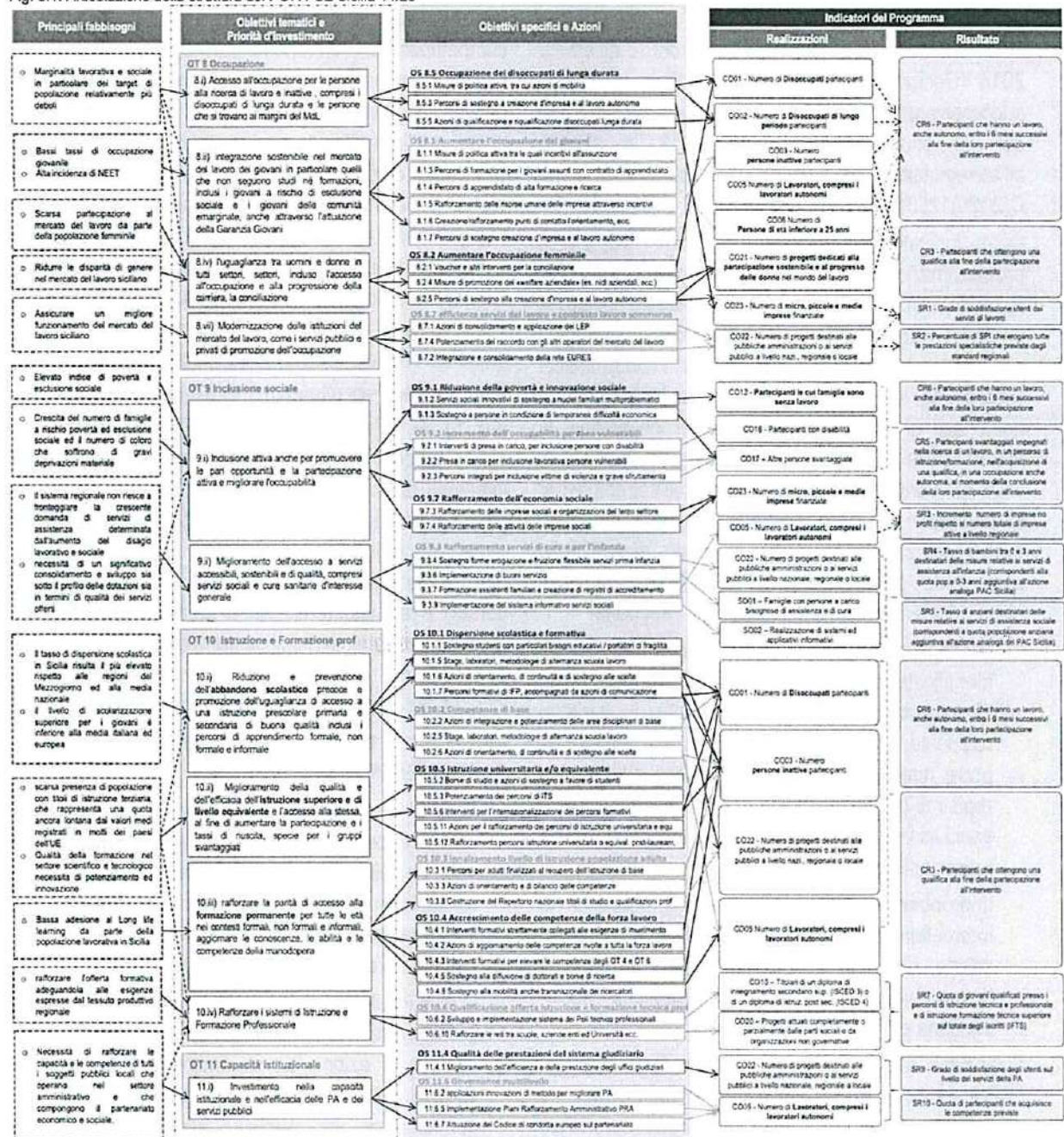
formazione (inclusi anche i percorsi di leFP) al tirocinio extra curricolare (formativo e professionale) e all'apprendistato in tutte le sue forme, ecc.;

- la PI 8.iv, con il connesso OS 8.2, finalizzato all'incremento dei livelli occupazionali femminili perseguito mediante sia iniziative per l' ampliare l'accesso ai servizi di cura (con il sostegno a strumenti quali i voucher di conciliazione e/o di altre forme in grado di favorire una più equilibrata

condivisione tra i generi delle responsabilità di cura) sia interventi per l'occupabilità, inclusi quelli per la nascita di impresa e di lavoro autonomo;

- la PI 8.vii, con il relativo OS 8.7, è orientata a rafforzare il sistema regionale dei servizi per l'impiego, anche alla luce delle innovazioni introdotte dalla Legge 92/2012 relative ai c.d. "Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego".

Fig. 3.1: Articolazione della struttura del POR FSE Sicilia 14/20



In relazione all'OT9, la strategia del POR FSE e del corrispondente Asse 2 "Inclusione sociale" è stata indirizzata al rafforzamento di un modello d'intervento fondato soprattutto sul principio dell'inclusione attiva, definito quale ambito prioritario d'intervento per il contrasto al rischio di povertà/ esclusione sociale e per il recupero di coloro che soffrono di gravi deprivazioni materiali. L'Asse 2, in primo luogo, promuove l'inclusione attiva tramite la PI 9.i, articolata nel Programma in tre obiettivi specifici volti a rafforzare:

- i servizi di presa in carico ed accompagnamento al lavoro in sinergia con l'azione dei servizi socio-assistenziali locali, specialmente rivolti ai nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate o oggetto di discriminazione (OS 9.1);
- il profilo di occupabilità dei disabili e soggetti molto svantaggiati (OS 9.2), con azioni di sostegno multi-professionali per l'inserimento sociale e lavorativo;
- l'economia sociale (OS 9.7), attraverso la realizzazione specifiche iniziative di consolidamento del tessuto delle imprese del terzo settore.

La strategia dell'Asse 2 si completa, poi, con la PI 9.ii che, con l'OS 9.3, che sostiene un sistema integrato di interventi finalizzati a supportare la famiglia nei compiti di cura di bambini, anziani e persone con limitazioni dell'autonomia.

L'Asse 3 "Istruzione e Formazione" (OT10) presenta una struttura particolarmente articolata, rispetto agli altri Assi del Programma, concentrata su quattro Priorità d'investimento e sei obiettivi specifici. In particolare, la prima PI, 10.i, si attua attraverso due Obiettivi relativi, da un lato, alla riduzione del fallimento formativo precoce (OS 10.1) con il sostegno al sistema dell'orientamento e della Istruzione e Formazione Professionale (leFP), rafforzandone e ampliandone l'offerta e, dall'altro, al miglioramento delle competenze di base (OS 10.2), con azioni di integrazione e potenziamento delle aree disciplinari di base degli allievi/allieve e di aggiornamento disciplinare del corpo docenti.

Con la PI 10.ii e il relativo OS 10.5, l'Asse punta al miglioramento delle opportunità di accesso e della partecipazione nell'istruzione superiore e universitaria, con interventi di potenziamento di percorsi formativi di eccellenza, universitari e post-universitari. Gli interventi finanziati dall'OS 10.5 contribuiscono, altresì, al consolidamento del sistema regionale dell'innovazione e della ricerca, in coerenza con quanto indicato dalla Strategia regionale di specializzazione intelligente (S3).

La strategia dell'Asse 3 tende, inoltre, a rafforzare la parità di accesso alla formazione permanente con la PI 10.iii, articolata in due Obiettivi specifici, ovvero:

- l'OS 10.3 che promuove, da una parte, azioni di formazione per l'inserimento e il reinserimento lavorativo e, dall'altra, azioni di sistema volte al rafforzamento del sistema regionale di certificazione delle competenze;
- l'OS 10.4 rivolto sia alla qualificazione, riqualificazione della forza lavoro (con il potenziamento delle competenze trasversali e professionali specifiche in risposta al fabbisogno del sistema produttivo) sia ad azioni di sostegno all'alta formazione con caratterizzazione industriale e con azioni di sostegno alla mobilità internazionale per la costruzione di reti di collaborazione alla ricerca con altre regioni europee.

Con la PI 10.iv e il connesso Obiettivo 10.6, l'Asse 3 concentra le risorse del FSE anche sull'implementazione dei Poli Tecnico Professionali, quale canale privilegiato per favorire l'occupazione giovanile e la competitività delle imprese nei settori considerati strategici per il sistema produttivo locale e su azioni di orientamento avanzate con le imprese.

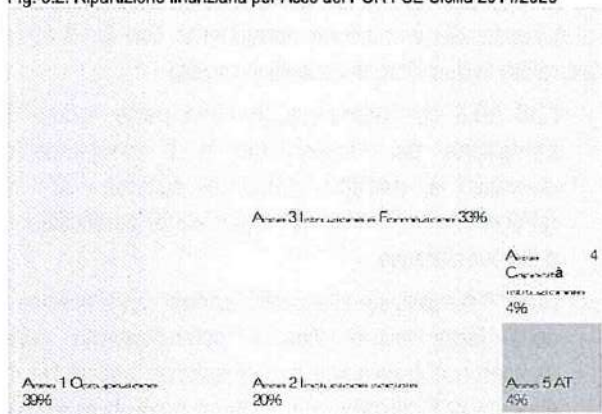
Il POR FSE ha, infine, inteso contribuire all'attuazione dell'OT 11, tramite l'Asse 4 "Capacità istituzionale e amministrativa" e la relativa PI 11.i, con interventi volti a migliorare, tramite l'OS 11.6, l'efficienza e la qualità dei servizi erogati sia dall'Amministrazione regionale nel suo complesso, sia da quei soggetti pubblici operanti nei settori propri del Fondo Sociale.

L'Asse 4, in continuità con quanto già sperimentato nel ciclo 2007-2013, ha previsto inoltre interventi finalizzati al miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari (OS 11.4), anche in complementarietà con quanto realizzato a valere sul PON Governance.

◉ Il quadro finanziario del Programma e la sua evoluzione

La dotazione complessiva del Programma Operativo FSE è pari a 820.096.428 euro, di cui 615.072.321 euro di quota FSE (tasso di cofinanziamento del 75%) e 205.024.107 euro di controparte nazionale (cofinanziamento nazionale e regionale). Le risorse del POR (con riferimento al piano finanziario approvato con Decisione C (2018) 7326 del 29 ottobre 2018) si sono concentrate soprattutto sugli Assi 1 "Occupazione" e 3 "Istruzione e Formazione".

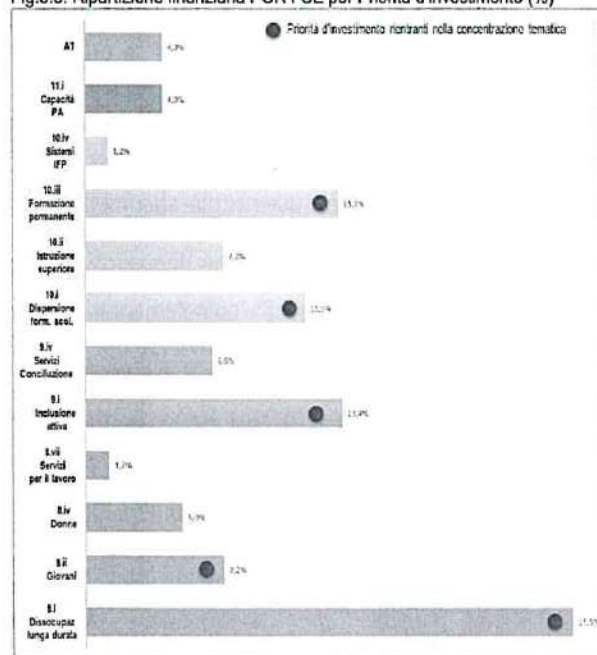
Fig. 3.2: Ripartizione finanziaria per Asse del POR FSE Sicilia 2014/2020



Il Programma, infatti, ha assegnato il 38,9% delle risorse complessive all'Obiettivo Tematico 8 e al corrispondente Asse 1 (oltre 319 milioni di euro) e, il 33% all'Asse 3 (circa 271 milioni di euro).

In linea con le disposizioni regolamentari della concentrazione tematica, il POR ha, poi, attribuito una dotazione finanziaria pari a 164.019.286 euro, all'Asse 2 "Inclusione sociale" (il 20% delle risorse totali), mentre la restante parte è suddivisa parimenti tra gli Assi 4 "Capacità istituzionale" e 5 "Assistenza tecnica" (per entrambi il 4% delle risorse totali, pari a 32 Meuro circa).

Fig.3.3: Ripartizione finanziaria POR FSE per Priorità d'investimento (%)



Coerentemente alla strategia delineata nella Sezione 1 ed i fabbisogni ivi individuati, le risorse finanziarie del POR si concentrano in prevalenza sulla Priorità d'Investimento 8.i dell'Asse 1 e del relativo Obiettivo specifico 8.5

(Inserimento lavorativo per i disoccupati di lunga durata) che assorbe il 25,5% della dotazione complessiva del Programma (circa 209 milioni di euro). La restante parte della dotazione dell'Asse 1 si suddivide, quindi, tra la PI 8.ii e il relativo Obiettivo 8.1 rivolto ai giovani (con quasi 59 milioni di euro), la PI 8.iii e l'OS 8.2 (Occupazione femminile) con 41 milioni di euro e, residualmente, la PI 8.viii e l'OS 8.7 (Servizi per il lavoro) con 10 milioni di euro.

Con riferimento all'Inclusione sociale, le due Priorità dell'Asse 2 hanno un peso finanziario relativamente elevato rispetto alle altre PI del POR: la Priorità 9.i "Inclusione attiva" assorbe circa 110 milioni di euro e la PI 9.iv "Servizi di conciliazione", con il relativo OS 9.3, dispone di 54 milioni di euro (6,6%). Nell'ambito dell'Inclusione attiva, gli interventi finanziariamente più rilevanti sono gli interventi di presa in carico per favorire l'inclusione socio-lavorativa delle persone maggiormente vulnerabili (oltre 71 milioni di euro), al centro dell'intervento dell'Obiettivo 9.2, mentre gli interventi di riduzione della povertà dell'OS 9.1 si attestano ad oltre 30 milioni di euro e quelli relativi al potenziamento dell'economia sociale (OS 9.7) a circa 7 milioni di euro.

L'Asse 3 "Istruzione e Formazione" concentra tre quarti della dotazione finanziaria nella priorità 10.i "Dispersione formativa" (circa 94 milioni di euro) e i relativi OS 10.1 e 10.2 e nella PI 10.iii "Formazione permanente" per oltre 107 milioni di euro, suddivisa negli obiettivi 10.3 (di quasi 87 milioni di euro) e 10.4 (21,6 milioni di euro), volti al sostegno degli interventi di formazione professionale. Le restanti priorità, infine, si concentrano su:

- il rafforzamento dei percorsi di alta formazione e di livello equivalente, con la PI 10.ii e il relativo obiettivo 10.5, la cui dotazione ammonta a quasi 59 milioni di euro;
- la qualificazione dei sistemi di istruzione e formazione, prevista dalla PI 10.iv (OS 10.6) per oltre 9 milioni di euro.

Il Programma si completa, infine, con l'Asse 4 "Capacità Istituzionale e Amministrativa" e la relativa PI 11.i, articolata in due obiettivi: l'OS 11.4 (pari a circa 6 milioni di euro) finalizzato al rafforzamento del sistema giudiziario in Sicilia e l'OS 11.6 (26 milioni di euro) per il miglioramento della *governance* multilivello.

Il piano finanziario del Programma, precedentemente illustrato, ha subito nel corso biennio 2018-2019 delle modifiche, legate primariamente alla revisione del Quadro della riserva di efficacia (anche Performance framework).

Tab.3.1: Evoluzione del Piano finanziario per Asse e Decisione CE

Asse Prioritario	Decisione della CE		
	2014/10088	2018/7326	2020/1256
1 Occupazione	332.931.299	319.353.270	336.298.030
2 Inclusione Sociale	168.119.768	164.019.286	164.019.286
3 Istruzione e Form.	257.538.129	271.116.158	254.171.398
4 Capacità istituz.	32.803.857	32.803.857	32.803.857
5 AT	28.703.375	32.803.857	32.803.857

In particolare, nel corso del 2018, l'Amministrazione regionale ha sottoposto alla Commissione europea (in seguito a specifica consultazione del Comitato di Sorveglianza del POR⁴³) una proposta di rideterminazione dei target intermedi previsti dal Performance Framework (PF). Come indicato dal documento motivazionale, la riprogrammazione è derivata dalle seguenti necessità:

- far fronte al mutato contesto socioeconomico e ai fabbisogni territoriali, prevedendo minimi spostamenti di risorse tra gli assi, per un valore finanziario pari a circa il 2% della dotazione complessiva e nell'ambito dello stesso asse tra obiettivi diversi,
- rideterminare i target intermedi al 2018 previsti dal PF, in considerazione dell'errore di calcolo commesso in fase di definizione dei valori iniziali.

Le modifiche del quadro finanziario complessivo si sono, pertanto, sostanzialmente limitate al trasferimento dall'Asse 1 all'Asse 3 di 13.578.029 euro e dall'Asse 2 all'Asse 5 Assistenza tecnica, di circa 4 milioni di euro.

Nel 2019, a seguito della verifica dell'attuazione (*performance review*), la Commissione europea ha operato, quindi, con Decisione C(2019) n. 5636 del 24.07.2019, l'attribuzione della riserva di efficacia agli assi prioritari sulla base dei target fisici e finanziari raggiunti al 2018⁴⁴. Per il POR FSE Sicilia tale decisione ha comportato la riallocazione della riserva dell'Asse 3 che, al 31 dicembre 2018, non aveva conseguito tutti i target prefissati a differenza degli altri Assi (mancato raggiungimento del valore intermedio dell'indicatore di output CO05 "Numero di lavoratori, inclusi i lavoratori autonomi" associato all'OS 10.3). La revisione del quadro complessivo della dotazione finanziaria, approvata dalla Commissione europea con Decisione C(2020) n. 1256/F1⁴⁵ del 28.02.2020, quale effetto della imputazione della riserva di performance, si è quindi tradotta nella compensazione, pari a 16.944.760 euro, tra l'Asse 3 (con decurtazione della PI 10.iii, Obiettivo specifico 10.3) e l'Asse 1 più performante (con rispettivo incremento della PI 8.i, Obiettivo specifico 8.5).

3.2 ANALISI DELLO STATO DI AVANZAMENTO E DEI PRINCIPALI EFFETTI DEL POR FSE

La valutazione dello stato di avanzamento del Programma viene presentato esaminando, in successione e in forma complementare, la situazione osservabile al 31.12.2019 a livello complessivo e di singolo Asse. L'andamento generale, per il quale si è optato anche per un'esposizione sintetica che dà conto dei dati più significativi, viene analizzato con riferimento ai soli profili finanziari del Programma e dei principali risultati sin qui conseguiti quali emergono dalla quantificazione dei corrispondenti indicatori di realizzazione valorizzati nella Relazione Annuale di Attuazione 2019, trasmessa dall'AdG e dal sistema di monitoraggio del Programma.

I medesimi misuratori dello stato di avanzamento impiegati a livello generale trovano applicazione, con specificazioni ulteriori, nell'analisi per Asse. Le specificazioni sono

conseguenti, per un verso, alla volontà di dare contezza di quale sia stata l'evoluzione nel tempo delle variabili finanziarie più rilevanti, adottando una comparazione su base annuale, che con maggiore completezza risponde all'esigenza di apprezzare in chiave dinamica l'andamento del Programma. Esse ambiscono, per l'altro verso, a soddisfare istanze conoscitive che attengono propriamente alla caratterizzazione di ciascun Asse di intervento. Da questo punto di vista, l'analisi per Asse:

- approfondisce l'avanzamento finanziario a livello di priorità d'investimento;
- contempla l'avanzamento fisico, dando conto, sia in termini di Asse che di Priorità e relativi obiettivi specifici, dei progetti avviati e conclusi, valorizzando i corrispondenti indicatori;

⁴³ Le linee direttrici della proposta di modifica del POR FSE sono state oggetto di apprezzamento positivo da parte dei membri del Comitato di Sorveglianza nel corso della seduta del 24 maggio 2018.

⁴⁴ Il mancato raggiungimento di uno degli obiettivi intermedi 2018, in un asse del programma, comportava la riallocazione in altri assi della riserva di efficacia dell'attuazione dell'asse stesso, così come previsto all'art. 22 "Applicazione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione" del Regolamento UE 1303/2013 "Disposizioni Comuni". Ai sensi dello stesso regolamento, un livello non soddisfacente di conseguimento dei target intermedi e finali potrebbe anche

determinare sanzioni più rilevanti quali sospensioni dei pagamenti nel 2019 e correzioni finanziarie dopo il 2023. Il monitoraggio e la verifica del raggiungimento degli obiettivi del performance framework è realizzato sulla base delle informazioni contenute nella Relazione di attuazione annuale 2018 (RAA), presentata dalle Autorità di Gestione a giugno 2019.

⁴⁵ La proposta di modifica del POR è stata sottoposta al CdS con procedura scritta n. 14 del 2019, avviata dall'AdG con nota prot. 11479 del 18 ottobre 2019 e conclusa con prot. 116549 del 29 ottobre 2019.

- include l'avanzamento procedurale, esaminando, da un lato, le procedure emanate e quantificando, ove possibile e pertinente, gli indici che pongono in relazione i progetti rilevati ai diversi *step* considerati (presentazione, ammissibilità, finanziamento, avvio, rinuncia);
- restituisce alcune informazioni rilevanti in riferimento all'avanzamento finanziario e/o fisico dello specifico Asse;
- fornisce una valorizzazione puntuale, al livello opportuno (rispettivamente Obiettivo specifico, Priorità d'investimento e Asse) degli indicatori di realizzazione e di risultato.

3.2.1 L'avanzamento complessivo del Programma

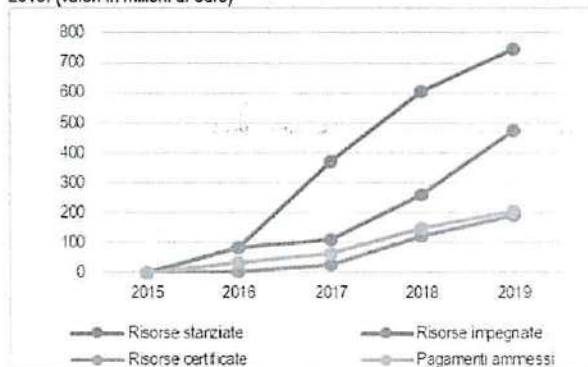
Al 31 dicembre 2019, il POR FSE mostrava impegni per circa 247 milioni di euro, pagamenti ammessi per 205 milioni e spese certificate per 191 milioni di euro. Come evidenziato dalla figura sottostante, la dinamica delle variabili finanziarie, costruita assumendo quale anno di partenza il 2015 in virtù del fatto che il primo anno della programmazione – anche in relazione alla data di approvazione del POR, che si colloca temporalmente nel mese di dicembre - è stato di fatto impiegato unicamente per mettere a punto la strategia di intervento, così come l'annualità successiva, impiegata ad approntare gli elementi fondamentali del sistema di gestione e controllo necessari per la selezione delle operazioni (*in primis*, i criteri di selezione delle operazioni, la Strategia per la Comunicazione, documentazione per l'accreditamento dell'AdG, ecc.), presenta più di un elemento di interesse:

- l'ampio ammontare delle risorse stanziate per l'attivazione delle Azioni previste, registrato in particolare tra il 2017 e 2018, ma che è proseguito anche nel 2019, con quasi sostanziale completamento della disponibilità del Programma;
- la crescita degli impegni, dopo una prima fase di lieve progressione ha registrato una forte accelerazione negli anni 2018 e 2019. Ancorché si tratti di una tendenza in parte connaturata all'evolversi del ciclo di programmazione, la constatazione che resta da impegnare una cifra rilevante suggerisce di mantenere sotto stretta osservazione l'evoluzione della variabile nell'arco del 2020-2021;
- i pagamenti ammessi hanno un andamento sostanzialmente lineare, oltre che ovviamente speculare alla certificazione, laddove invece, per conseguire un pieno utilizzo delle risorse, si rende necessario un significativo incremento dei tassi di crescita (laddove la progressione rimanesse quella media del quadriennio, si giungerebbe ad effettuare

pagamenti per circa i tre quarti del valore del Programma);

- le certificazioni, innescatesi soprattutto nel 2018, in vista delle scadenze legate al Performance *framework*, esprimono un andamento apprezzabile e in progressivo rialzo, particolarmente evidente nel corso del 2018: in soli 12 mesi si passa da circa 26 a 121 milioni di euro; tendenza che viene confermata anche nel 2019 con un incremento delle risorse certificate di circa 70 milioni. Va da sé che per scongiurare i rischi di disimpegno, è imprescindibile imprimere ulteriore slancio agli impegni e, soprattutto, alla spesa dei beneficiari, specialmente in tale fase di attraversamento della crisi sanitaria scaturita dalla pandemia da Covid-19.

Fig. 3.4: Dinamica delle principali variabili finanziarie al 31/12 degli anni 2015-2019. (valori in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'AT

La situazione statica al 31.12.2019 è più compiutamente rappresentata nella tabella che segue, nella quale si riportano, rispettivamente, i valori assoluti delle medesime variabili finanziarie prima considerate (ad esclusione dell'Asse 5 AT di seguito trattato) in chiave dinamica e i corrispondenti indicatori ottenuti rapportandone le cifre al piano finanziario del POR risultante dalla Decisione C (2018) n. 7326.

Tab. 3.2: POR FSE Sicilia 2014-2020. Indicatori finanziari al 31/12/2019⁴⁶

Asse prioritario	Dotazione finanziaria	Risorse stanziata (a)	Risorse impegnate (l)	Pagamenti (p)	Spesa certificata (s)
1. Occupazione	319.353.270	345.104.102	179.884.122	88.322.362	83.832.434
2. Inclusione Sociale	164.019.286	141.925.250	102.691.282	31.103.335	31.091.158
3. Istruzione e Formazione	271.116.158	211.825.743	145.800.153	67.029.168	57.197.508
4. Capacità Istituzionale	32.803.857	21.458.666	20.750.658	4.542.193	4.527.793

Asse Prioritario	Risorse stanziata su dotazione (%)	Capacità di impegno (l/A) (%)	Efficienza realizzativa (P/A)	Capacità di certificazione (S/A)	Capacità di spesa (S/l)
1 Occupazione	102,6	52,1	25,6	24,3	46,6
2 Inclusione Sociale	86,5	72,4	21,9	21,9	30,3
3 Istruzione e Formazione	83,3	68,8	31,6	27,0	39,2
4 Capacità Istituzionale	65,4	96,7	21,2	21,1	21,8

Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica ed anche inseriti nella RAA 2019.

Gli indicatori finanziari avvalorano le considerazioni precedentemente effettuate, evidenziando una capacità di impegno alquanto soddisfacente ancorché non eccelsa (anche in rapporto all'andamento di altri Programmi cofinanziati dal FSE a livello nazionale), un'efficienza realizzativa e certificativa collocata su livelli modesti (meno di un quarto del programmato), con livelli di certificazione anche pari a poco più di un quarto del Piano finanziario e tuttavia – come poc'anzi sottolineato – in progressivo, sensibile rialzo, una capacità di spesa, indicatore ottenuto rapportando il certificato ai pagamenti ammessi, nel complesso buona, a segnalare, probabilmente, un'adeguata fluidità della parte finale del processo di certificazione (quella che si innesta successivamente alla dichiarazione di spesa da parte dei beneficiari), caratteristica, altresì, precipua del Fondo.

In relazione agli indicatori su riportati, l'Asse 1 "Occupazione" si colloca al di sotto dei valori medi, di poco più di 10 punti percentuali, per gli impegni, per contro, evidenzia un andamento relativamente brillante (comunque sopra media) per i pagamenti e le certificazioni. In generale, dall'analisi degli andamenti degli indicatori finanziari risulterebbe, quindi, che le misure di questo Asse scontino una capacità d'impegno poco sostenuta rispetto allo stanziamento e, tuttavia, una buona capacità attuativa.

L'Asse 2 "Inclusione sociale" presenta, invece, un quadro più complesso, registrando una capacità di impegno soddisfacente (di gran lunga superiore a quella media), a fronte di un avanzamento nelle realizzazioni e nella spesa limitata. Tenuto anche conto che, quindi, tale Asse rimane al di sotto della media per le realizzazioni e la spesa,

semberebbe evidenziarsi una relativa vischiosità in qualcuno degli step caratterizzanti il circuito finanziario. Stando a specifiche analisi condotte nei successivi paragrafi di approfondimento specifico, tale situazione si determinerebbe proprio nel passaggio dall'impegno alla spesa e sarebbe ascrivibile, per lo più, alla complessità gestionale di alcune misure. Evidentemente tale complessità sono più pronunciate nella fase di start up, ragione per la quale è da attendersi un progressivo quanto sensibile miglioramento degli indicatori (soprattutto alla luce del recente inserimento delle misure di contrasto alla pandemia da Covid-19) oggi meno performanti per questo Asse e, di conseguenza, per l'intero Programma.

La situazione dell'Asse 3 "Istruzione e formazione" si contrappone a quella poc'anzi messa in luce, rilevandosi un'alta capacità di impegno e, per contro, un andamento relativamente soddisfacente per i pagamenti e le certificazioni.

Largamente al di sotto dei valori medi, infine, le performance finanziarie dell'Asse 4 "Capacità istituzionale", rispetto al quale va peraltro sottolineato come la natura degli interventi finanziati (azioni di sistema prevalentemente rivolte alla PA) e le procedure necessarie al relativo perfezionamento, lascino presagire miglioramenti anche significativi nel medio periodo, considerato, in effetti, l'elevato livello di impegni assunti.

L'apporto di ciascuno degli Assi rispetto alle diverse variabili finanziarie, fisiche e procedurali è comunque esplicitato nei successivi paragrafi che misurano altresì l'incidenza relativa di ogni Asse rispetto a ciascuna delle variabili esaminate di carattere finanziario, fisico e

⁴⁶ I dati finanziari riportati in tabella fanno riferimento a quanto inserito nella Relazione Annuale di Attuazione 2019. Con riferimento ai Pagamenti (UMC), i dati sono stati estratti dal Sistema Informativo FSE, febbraio 2020 ("reporting sistema Sicilia FSE14/20").

procedurale. In particolare, l'attuazione finanziaria degli Assi viene valutata, di seguito, con il supporto di tre indicatori specifici che ricalcano quanto già precedentemente analizzato, ovvero:

- "capacità effettiva di impegno" delle risorse finanziarie (impegni giuridicamente vincolanti in rapporto percentuale allo stanziamento e alla dotazione);
- "efficienza realizzativa" delle risorse finanziarie (spesa certificata, che corrisponde di fatti ai pagamenti ai beneficiari, in rapporto percentuale allo stanziamento e alla dotazione finanziaria totale);
- "capacità di utilizzo" delle risorse finanziarie (certificazione in rapporto percentuale agli impegni giuridicamente vincolanti).

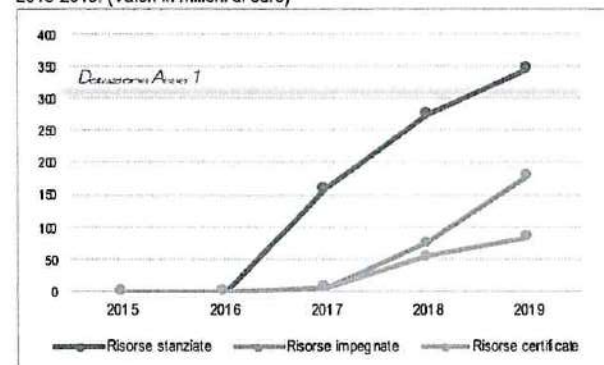
3.2.2 Asse 1 "Occupazione"

L'Asse 1, dedicato alla promozione dell'occupazione, ha posto in essere nel primo quinquennio misure essenzialmente finalizzate a contrastare il fenomeno della disoccupazione, con particolare riferimento alla lunga durata, puntando anche sull'inserimento lavorativo delle categorie strutturalmente più deboli, come confermato anche dai dati di attuazione.

L'Asse mostra, nel 2019, un avanzamento finanziario complessivamente positivo. A fronte di una dotazione finanziaria totale pari a 319.353.270 euro (modificata a circa 336 milioni di euro, con la Decisione CE 2020/1256), al 31 dicembre 2019, risultavano:

- uno stanziamento complessivo pari ad oltre 345.104.102 euro, conseguente all'integrale destinazione delle risorse finanziarie e alla previsione di un potenziale overbooking di circa l'8% (che si attesta a quasi il 3% con la nuova dotazione);
- impegni giuridicamente vincolanti sottoscritti dalla Regione per un totale di 179.884.122 euro;
- una spesa rendicontata alla Commissione europea di 83.832.434 euro, in linea con il target N+3.

Fig. 3.5: Asse 1. Dinamica delle principali variabili finanziarie al 31/12 degli anni 2015-2019. (Valori in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

Nel complesso, la capacità d'impegno sulla dotazione risulta migliorata tra il 2018 e il 2019: essa, infatti, è aumentata dal 23,6%, relativo al triennio 2016-2018, ad un

56,3% nel 2019, con un incremento di circa 32 punti percentuali.

La rendicontazione della spesa alla Commissione europea, pur avendo subito un'accelerazione nell'ultimo anno, appare ancora non soddisfacente: l'indicatore della capacità di utilizzo evidenzia, infatti, come meno della metà della spesa impegnata risultasse rendicontata alla Commissione. Ciò induce a dubitare sulla capacità di colmare tale *gap* nelle due prossime annualità, in assenza di una significativa accelerazione dei volumi di spesa.

Se si considerano le singole Priorità d'Investimento (PI) su cui si concentra l'Asse si può evidenziare come il contributo maggiore all'avanzamento finanziario sia stato fornito dalla PI 8.i che riguarda l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata, con un valore cumulato degli impegni pari a 122.773.542 euro, corrispondente a più del 68% del totale degli impegni giuridicamente vincolanti dell'Asse. Altri apporti significativi, e in crescita in termini percentuali rispetto all'anno precedente, sono dati dalla PI 8.ii, con 55.210.579 euro (il 30% del totale). Sostanzialmente irrilevanti, invece, rimangono i livelli degli impegni delle altre Priorità e, in particolare, della PI 8.vii per il rafforzamento dei Servizi per il lavoro, mentre non si registra alcun impegno per la PI 8.iv, ovvero l'Obiettivo 8.2 finalizzato all'aumento dell'occupazione femminile.

Analogamente, dal punto di vista della capacità di utilizzo, le migliori performance si sono registrate per la PI 8.ii, che ha altresì conseguito un'alta capacità di rendicontazione e per la PI 8.i che ha raggiunto allo stesso modo l'obiettivo di spesa. Risultati più contenuti sono stati ottenuti, invece, per le altre priorità: come per l'Obiettivo di potenziamento dei Servizi per il lavoro, che ha certificato soltanto lo 0,8% delle risorse e ne ha impegnato il 36%, rivelando la necessità di un rafforzamento delle performance attuative, in un ambito particolarmente strategico per il conseguimento generale degli obiettivi dell'Asse, ovvero garantire anche un sistema di erogazione di servizi, che faciliti l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e sostenga

le persone con maggiori difficoltà, orientandole a programmi di politica attiva.

Per le misure volte al sostegno dell'occupazione femminile, al centro dell'azione dell'Obiettivo 8.2, si nota,

infine, un significativo ritardo nell'attuazione delle misure previste dal POR, nonostante un fabbisogno che appare essere sempre più elevato, considerata l'alta incidenza della disoccupazione femminile nel mercato del lavoro siciliano, ormai da considerarsi fenomeno strutturale.

Tab.3.3: Avanzamento finanziario Asse 1 per priorità di investimento al 31.12.2019 (valori assoluti e composizione percentuale)

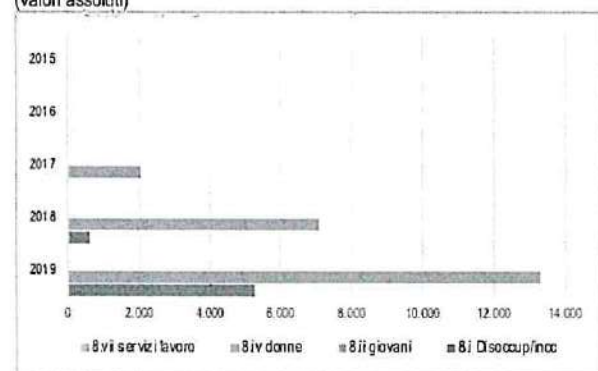
PI	Asse 1 Occupazione			
	Dotazione (d)	Stanziato (a)	Impegnate (b)	Certificazione ©
8.i Disoccupazione di lunga durata	€ 209.471.326	€ 242.583.596	€ 122.773.542	€ 51.255.787
8.ii occupazione giovani	€ 58.874.712	€ 60.009.366	€ 55.210.579	€ 31.893.244
8.iv occupazione femminile	€ 41.004.821	€ 40.611.140	-	-
8.vii Servizi per l'impiego	€ 10.002.411	€ 1.900.000	€ 1.900.000	€ 683.403

PI	Capacità di programmazione (a/d)	Capacità di impegno (b/a)	Efficienza realizzativa (c/a)	Capacità di utilizzo (c/b)
	8.i Disoccupazione di lunga durata	116%	50,6%	21,1%
8.ii occupazione giovani	102%	92,0%	53,1%	57,8%
8.iv occupazione femminile	99%	0,0%	0,0%	0,0%
8.vii Servizi per l'impiego	19%	100,0%	36,0%	36,0%

Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

L'analisi dell'avanzamento fisico dell'Asse 1 segnala un livello medio di attivazione/realizzazione dei progetti piuttosto soddisfacente. Il numero complessivo di operazioni avviate, che si attesta nel complesso a 18.552, è più che triplicato tra il 2017 e il 2018 ed ulteriormente aumentato nel 2019 (con 10.873 operazioni in più), in buona parte grazie all'azione propulsiva dell'Obiettivo Specifico 8.1 (PI 8.ii) e della complementarietà con l'Iniziativa Garanzia Giovani, che con 13.298 progetti avviati costituisce oltre l'71,7% del totale dell'Asse.

Fig. 3.6: Avanzamento fisico Asse 1 per priorità di investimento al 31.12.2019 (valori assoluti)



Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

Nello specifico, l'attivazione di sinergie con il PON IOG, esplicitamente indicata nel Programma, si è sostanzialmente declinata nell'inclusione delle operazioni già avviate dal Programma nazionale, che ha infatti registrato un elevato numero di adesioni e di giovani presi in carico in Sicilia.

Analogamente, anche nell'ambito della Priorità 8.i, si è proceduto all'imputazione di un rilevante numero di operazioni provenienti dal PON SPAO, nell'ottica di promuovere l'occupazione attraverso il riconoscimento di sgravi contributivi ai datori di lavoro privati che assumono soggetti disoccupati.

Le analisi finanziaria e fisica hanno evidenziato come l'Asse 1 si trovi, pertanto, ad uno stato di avanzamento complessivamente positivo. Sono, infatti, state avviate e svolte attività per oltre il 100% delle risorse programmate. Tale "sforzo realizzativo" è stato compiuto attraverso una fitta rete di dispositivi/procedure di attivazione: nell'Asse, infatti, se ne contano, al 31 dicembre 2019, complessivamente 14, riassunti in dettaglio nella tabella seguente.

La Priorità che ha richiesto il maggior numero di dispositivi è stata la 8.i, per l'attuazione della quale è stato necessario provvederne ben 9, le altre Priorità hanno invece utilizzato, fino ad oggi, 5 dispositivi complessivi. L'insieme dei dispositivi/procedure di attivazione dell'Asse 1 (a cui si aggiungono le quote della dimensione territoriale previste dalla Sezione 4 del POR) ha visto una dotazione finanziaria complessiva di circa 345 milioni di euro.

La procedura che ha presentato il maggior stanziamento è stato l'Avviso n. 8/2016 con una dotazione di 95 milioni di euro a valere sull'Asse 1 (e ulteriori risorse a valere sull'Asse 3), mentre quello per il quale è stata prevista la dotazione minore è stato il bando rivolto a "Rafforzare l'occupabilità di giovani laureati nella pubblica

amministrazione regionale" (n. 26/2018), con circa 2,7 milioni di euro.

L'avvio dell'attuazione dell'Asse Occupazione ha registrato, complessivamente, una serie di difficoltà di carattere procedurale che hanno soprattutto riguardato la PI 8.i, così come emerge dal numero di procedure revocate, nonché allo stato attuale delle sospese (con specifico riferimento all'Avviso n. 8/2016), che hanno

determinato un rallentamento potenzialmente anche rilevante per la chiusura ottimale del Programma, soprattutto considerato la significativa dimensione finanziaria impegnata e l'ambito di intervento relativo alla formazione professionale, prioritario per gli obiettivi strategici del POR (anche interessato da importanti interventi di riforma avviati già nel 2015).

Tab.3.4: Elenco dei dispositivi di attuazione dell'Asse 1 per priorità d'investimento (PI)

Procedure di attivazione al 31.12.2019					
PI	Riferimento atto del dispositivo/procedura di attivazione	Dotazione finanziaria	Stato della procedura	Progetti presentati	Progetti selezionati
8.i Disoccupati lunga durata	Avviso n. 1/2015 per la presentazione di proposte formative per occupabilità	€ 81.768.140	revocato	-	-
	Avviso n. 3/2015 per la presentazione di proposte formative per occupabilità	€ 81.768.140	revocato	-	-
	Avviso n. 8/2016 Per la realizzazione di percorsi formativi	€ 95.000.000	sospeso	1.021*	-
	Decreti di re imputazione dei progetti afferenti all'Avviso n. 2/2018 "Catalogo Regionale dell'offerta formativa"	€ 57.373.343	concluso	-	492*
	Avviso n. 1/2017 - Contratto di ricollocazione	€ 15.000.000	concluso	1.039	1.039
	Decreti relativi al trascinarsi di progetti - Incentivo Occupazione SUD	€ 31.454.999	concluso	-	n.d.
	Avviso 21/2018 per il finanziamento di contributi all'occupazione per i disoccupati di lunga durata	€ 15.000.000	concluso	506	506
	Avviso n. 26/2018 per l'attivazione di percorsi per rafforzare l'occupabilità di giovani laureati nella PA regionale	€ 2.673.484	concluso	4	4
	Avviso n. 20/2018 per il finanziamento di tirocini obbligatori e non obbligatori delle professioni ordinistiche	€ 20.000.000	concluso	2.998	2.269
	€ 15.000.000				
8.ii Giovani	Avviso n. 22/2018 Soggetti promotori per la realizzazione di tirocini extracurricolari	€ 20.000.000	concluso	23.664	6.483
	Trascinamento progetti PON Garanzia Giovani	€ 31.735.579	concluso	-	8.858
8.vi Donne	Avviso n. 31/2019 Lavoro ed impresa artigiana donne	€ 11.000.000	in corso	n.d.	n.d.
	Avviso n. 1/2015 e n.3/2015 (finanziato anche a valere su PI 8.i)	-	revocato	-	-
8.iv Servizi per il lavoro	Convenzione Fomez "La Sicilia è il tuo futuro - Competenze, organizzazione, reti per un nuovo sistema dei CPI ..."	€ 1.900.000	in corso	1	1

* Progetti presentati a valere sulle relative PI dell'Asse 1 e dell'Asse 3

Gli avvisi emanati, complessivamente, hanno ottenuto ampio riscontro da parte dei soggetti a cui erano rivolti (soprattutto giovani inoccupati/disoccupati ed enti di formazione, ecc.) con oltre 28.000 istanze complessivamente presentate, di cui selezionate e finanziate 10.793 (a cui si aggiungono i *trascinamenti*). In quest'ottica, la procedura con il più alto livello di gradimento è rappresentata dall'Avviso n. 22/2018 per la realizzazione di tirocini extracurricolari per giovani inattivi ed in cerca di prima occupazione che ha registrato la partecipazione di 23.664 giovani, ovvero istanze presentate, di cui ammesse a finanziamento 6.483. Parimenti, l'Avviso n. 20/2018 che prevede il finanziamento di "tirocini non obbligatori delle professioni

ordinistiche" ha riscontrato un alto livello di interesse, con 2.998 domande presentate da parte di giovani professionisti, di cui finanziate 2.269.

In generale, l'avanzamento finanziario e procedurale dall'Asse 1, nonostante l'avvio rallentato, può considerarsi soddisfacente sia rispetto al raggiungimento dei target di spesa compiutamente centrati, sia rispetto agli obiettivi intermedi del *performance framework* al 2018, anche essi raggiunti, ottenendo l'Asse l'assegnazione della riserva di efficacia ed un'ulteriore premialità.

Riguardo al contesto nazionale, invece, il livello di attuazione appare caratterizzato da una minore progressione, sebbene nel 2019 si siano registrati considerevoli avanzamenti, anche raggiunti con

l'attivazione di specifiche sinergie con il PON SPAO e la programmazione complementare. All'interno dell'Asse si rilevano, tuttavia, differenze di performance tra le Priorità d'investimento, con alcune di esse particolarmente in ritardo rispetto alla programmazione avviata (PI 8.iv relativa all'occupazione femminile).

Per l'Asse 1, nel complesso, vari fattori hanno inciso sul generale ritardo iniziale: alcuni di carattere esogeno e comuni a tutti gli Assi del POR, nonché ad altri contesti regionali, come la chiusura della precedente programmazione protrattasi per ulteriori 15 mesi (sovrapponendosi, inevitabilmente, con l'avvio delle misure 14/20), la tempistica prolungata per la designazione delle Autorità di Gestione (cfr. capitolo 5) e per la definizione di modalità attuative in grado di recepire le innovazioni regolamentari introdotte nel ciclo 2014/2020 (ad es. ampliamento delle opzioni di semplificazione di costi), i nuovi adempimenti connessi all'applicazione delle regole sui sistemi contabili e sugli schemi di bilancio armonizzati, così come previsto dal decreto legislativo n.118 del 2011 e dalla relativa Direttiva 2011/85/UE.

Ulteriori fattori esterni hanno, poi, specificatamente segnato la programmazione operativa dell'Asse, soprattutto rappresentati dall'evoluzione del contesto normativo nazionale in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego, con una modifica degli assetti di policy (cfr. cap. 2), che in alcuni casi hanno altresì determinato un effetto di spiazzamento rispetto alle misure sostenute dal Programma (ad es. Avviso n. 1/2017 "Contratto di ricollocazione"). La lunga fase di transizione seguita alla riforma del Jobs Act e alle ulteriori modifiche dovute all'introduzione del Reddito di Cittadinanza, ha in

effetti probabilmente concorso a rallentare la programmazione operativa dell'Asse 1⁴⁷ (e per le tematiche oggetto di intervento, anche gli altri Assi), seppur a differenza di altre regioni, la Sicilia non ha dovuto variare l'assetto dell'organizzazione dei servizi per il lavoro a livello territoriale (da sempre di competenza regionale). A tal proposito, occorre inoltre segnalare le modifiche del quadro regolamentare regionale relativo ai sistemi di formazione e del lavoro, anche in applicazione delle misure previste per il soddisfacimento delle Condizionalità ex ante (CEXA 8.1 e 10.3) che hanno, tra l'altro, comportato la revisione dei sistemi di accreditamento (sia per i servizi formativi che per il lavoro): tali revisioni hanno richiesto diversi aggiustamenti protrattosi nel tempo, con impatti soprattutto sulle prime procedure attuative emanate. Tali fattori esterni, insieme ad altri ulteriori fattori endogeni, hanno probabilmente contribuito a determinare le difficoltà nell'attuazione iniziale dell'Asse 1, che solo in parte è stata recuperata, come precedentemente analizzato.

In questo quadro, l'emergenza scaturita dalla crisi epidemiologica da Covid-19 potrebbe comportare ulteriori difficoltà al modello gestionale ed attuativo del POR e, in particolare, dell'Asse 1, soprattutto considerato che le deroghe concesse attualmente a livello europeo⁴⁸ si limiteranno presumibilmente all'annualità 2020, rendendo quindi necessaria l'accelerazione del processo di attuazione di molte priorità, con specifico riferimento agli obiettivi specifici volti all'occupabilità di particolari categorie di destinatari, maggiormente colpiti dagli effetti negativi della crisi pandemica (donne, giovani, lavoratori precari, ecc.).

3.2.3 Asse 2 "Inclusione sociale"

L'Asse 2, incentrato sulla lotta alla povertà e sul contrasto dei fenomeni di marginalità, ha definito misure attuative principalmente focalizzate sull'inclusione attiva e sul sostegno dell'occupabilità delle persone maggiormente vulnerabili, nonché sulla qualificazione dei servizi di cura. In generale, lo stato di attuazione finanziaria dell'Asse può considerarsi complessivamente sufficiente e in miglioramento: i dati di monitoraggio, disponibili al 31 dicembre 2019, indicano che l'Asse, nell'ultimo biennio, ha raggiunto livelli apprezzabili in termini di avanzamento finanziario degli impegni (pari a 102 milioni di euro) rispetto

all'importo programmato per l'Asse (il 72%, e oltre il 62% del costo totale d'Asse).

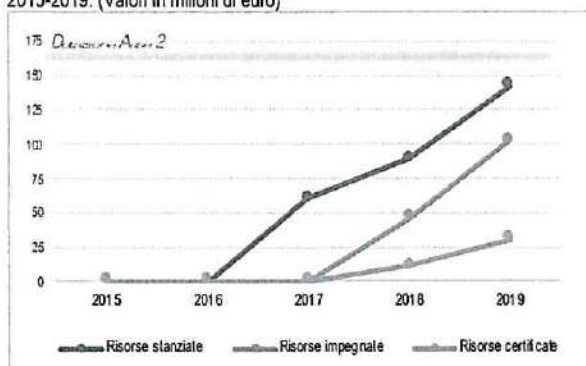
Più in particolare, si può evidenziare come i primi impegni giuridicamente vincolanti, sono stati registrati nel 2018 e sono stati pari a circa 46 milioni di euro, mentre le risorse liquidate ai beneficiari e rendicontate alla Commissione europea, in tale annualità, hanno superato gli 8 milioni di euro, per attestarsi, poi nel 2019, a 31.091.158 euro. A conferma dell'incremento della performance registrata nell'ultimo biennio, anche gli indicatori sintetici si attestano su valori speculari: la capacità di impegnare le risorse

⁴⁷ Tale fattore è, altresì, in parte richiamato nella relazione di accompagnamento alla modifica del Programma del 2018.

⁴⁸ Deroghe contenute dalle Iniziative CRII e CRII+ della Commissione europea che hanno portato alla modifica dei Regolamenti UE 1303/2013, 1301/2013 e 1304/

disponibili è molto aumentata negli ultimi due anni, passando dal 49%, raggiunto nel 2018, al 72% a fine 2019, mentre in termini di utilizzo delle risorse, l'indice di certificazione della spesa si attesta, a fine periodo, soltanto al 30,3% (il 21% se rapportato alla dotazione complessiva).

Fig. 3.7: Asse 2. Dinamica delle principali variabili finanziarie al 31/12 degli anni 2015-2019. (Valori in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

Più contenuti sono, similmente, i risultati ottenuti in termini di avanzamento effettivo in quanto, al termine del periodo di riferimento, l'efficienza realizzativa raggiunge il 22% del costo totale programmato ed il 19% della dotazione d'Asse. L'avanzamento dell'Asse 2 ha, quindi, inizialmente

risentito dei ritardi nell'attivazione delle misure e successivamente, a partire dal 2018, ha registrato una notevole accelerazione grazie all'inclusione nel POR di operazioni avviate a valere su altri strumenti finanziari e al completamento di procedure, che sin dall'inizio avevano mostrato particolari complessità connesse prevalentemente alle tipologie d'intervento previste e alle particolari platee di destinatari. Il dato solo parzialmente soddisfacente relativo alla spesa certificata assume ulteriore rilevanza analizzando i valori relativi alle singole Priorità e ai correlati Obiettivi Specifici.

Dalla tabella che segue si nota, infatti, una notevole disparità tra queste ed emerge come all'avanzamento finanziario complessivo abbia contribuito in misura prevalente l'attuazione degli interventi previsti nell'ambito della PI 9.iv, finalizzata al miglioramento dell'accesso ai servizi di cura. Le risorse impegnate per la Priorità 9.iv, che hanno coperto quelle programmate e sono pari a oltre 46 milioni di euro, rappresentano, infatti, il 45,6% dell'importo complessivamente impegnato per l'Asse, mentre in termini di efficienza realizzativa, le spese certificate sono pari a 24,8 milioni di euro (80% sul totale certificato dell'Asse) e la relativa capacità di utilizzo si è attestata ad oltre il 53%.

Tab.3.5: Avanzamento finanziario Asse 2 per priorità di investimento al 31.12.2019 (valori assoluti e composizione percentuale)

Asse 2 Inclusione sociale				
PI	Dotazione (d)	Stanziato (a)	Impegnate (b)	Certificazione ©
9.i Inclusione Attiva	€ 110.019.286	€ 87.997.348	€ 55.813.242	€ 6.196.173
9.iv Migliore accesso ai servizi	€ 54.000.000	€ 53.927.902	€ 46.878.039	€ 24.894.986
PI	Capacità di programmazione (a/d)	Capacità di impegno (b/a)	Efficienza realizzativa (c/a)	Capacità di utilizzo (c/b)
9.i Inclusione Attiva	80%	63,4%	7,0%	11,1%
9.iv Migliore accesso ai servizi	99,9%	86,9%	46,2%	53,1%

Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

A fronte dei livelli di avanzamento finanziario registrati dalla PI 9.iv, deboli appaiono le performance finanziarie registrate dai tre Obiettivi Specifici afferenti alla PI 9.i, centrali nella strategia dell'Asse e, del Programma nel suo complesso, in quanto rivolti a contribuire alla riduzione degli endemici problemi legati alla povertà, strutturalmente presenti nel contesto siciliano. Nel caso degli investimenti volti alla riduzione della povertà (OS 9.1), il livello degli impegni giuridicamente vincolanti si attesta, alla fine del 2019, a circa 5 milioni di euro, mentre la spesa certificata rappresenta il 3,2% del totale d'Asse. La capacità di realizzazione risulta, quindi, pari al 16,7%, valore ancora lontano dall'obiettivo, considerando soprattutto che la spesa certificata si è registrata, soltanto, nel 2019 con 5

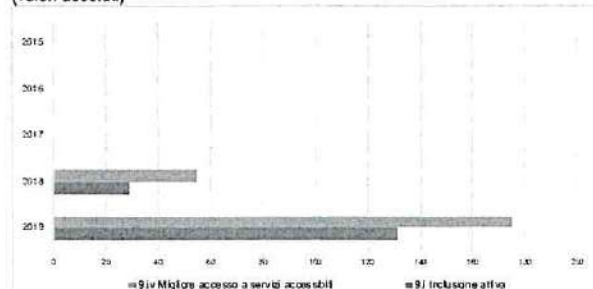
milioni di euro circa, prospettando la necessità di un'intensificazione del ritmo di certificazione nelle annualità rimanenti. In riferimento agli interventi che mirano a promuovere l'occupabilità delle fasce della popolazione maggiormente a rischio di esclusione sociale (OS 9.2), l'importo impegnato è, invece, molto consistente pari a oltre 50 milioni di euro (la metà delle risorse impegnate a valere sull'Asse). Per contro, la spesa certificata al termine del 2019, si è circoscritta a circa un milione di euro, dato ancora limitato considerando che nel periodo rimanente si dovranno certificare più di 71 milioni di euro.

In termini di realizzazione fisica, l'avanzamento dell'Asse risulta complessivamente mediocre, essendo stati avviati,

tra il 2018 e il 2019, 306 progetti (su 517 selezionati). In generale, la quantità di progetti selezionati nel 2019 e il gap esistente tra le Priorità d'investimento sembrerebbero indicare un certo ritardo nell'avanzamento fisico, soprattutto considerando l'attuale stato della programmazione per l'Asse 2 nel suo complesso. Tale considerazione è confermata dall'incidenza dei progetti selezionati a valere sull'Asse 2 sul totale del Programma (complessivamente di circa il 1,5%), dato in linea di massima non necessariamente negativo, e che risulta trainato maggiormente dalla PI 9.iv e dal relativo Obiettivo 9.3, con 175 operazioni finanziate rispetto alle 131 della PI 9.i. Nello specifico, quest'ultima Priorità mostra, in relazione all'OS 9.1, percentuali di attivazione molto inferiori rispetto all'Obiettivo 9.2 (con progetti avviati pari a 112) e, comunque, coerenti con i dati di attuazione finanziaria: per l'OS 9.1 il rapporto è, infatti, pari a circa il 15%, ma tuttavia maggiormente critica appare, invece, la

condizione dell'OS 9.7, finalizzato al rafforzamento dell'economia sociale che non presenta alcun progetto.

Fig. 3.8: Avanzamento fisico Asse 2 per priorità di investimento al 31.12.2019 (valori assoluti)



Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

Dal punto di vista attuativo, come precedentemente specificato, l'Asse 2 esprime un limitato stato di avanzamento, caratterizzato da nove dispositivi attivati e portati per la quasi totalità a conclusione (con l'esclusione di uno ancora in corso) al 31 dicembre 2019.

Tab.3.6: Elenco dei dispositivi di attuazione dell'Asse 2 per priorità d'investimento (PI)

Procedure di attivazione al 31.12.2019					
PI	Riferimento atto del dispositivo/procedura di attivazione	Dotazione finanziaria	Stato della procedura	Progetti presentati	Progetti selezionati
9.i Inclusionione attiva	Avviso n. 10/2016 per la presentazione di operazioni per l'inserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale	€ 10.892.466	concluso	67	28
	Avviso n. 18/2017 per la realizzazione di percorsi formativi rivolti alle persone con disabilità	€ 8.400.000	concluso	117	24
	Avviso n. 19/2018 presentazione di azioni per l'occupabilità di persone con disabilità, vulnerabili e a rischio di esclusione	€ 22.000.000	concluso	136	74
	Avviso n. 30/2019 Formazione delle persone disabili, maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione	€ 14.000.000	In corso	-	-
9.iv Miglioramento accesso ai servizi	Provvedimento di trascinamento di progetti finanziati su altre fonti: PAC Piano Nazionale*	€ 5.176.713	concluso	-	91
		€ 9.489.687			
	*Trascinamento di progetti finanziati su altre fonti: FONDO NON AUTOSUFFICIENZE 2016 (FNA)	€23.854.155,61	concluso	55	54
	*Trascinamento di progetti finanziati su Piano d'Azione Obiettivo Obiettivi di servizio 2007/2013" Assistenza domiciliare integrata	€ 9.299.322	concluso	-	26
	Avviso n. 17/2017 per la realizzazione di percorsi per la formazione di assistenti familiari	€ 4.234.875	concluso	162	22
Avviso n. 29/2019 per la realizzazione di percorsi per la formazione di Assistenti Familiari-	€ 6.000.000	concluso	207	198	

Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

Rispetto alle singole priorità, si nota come la PI 9.iv, con il più alto livello di risorse spese nell'Asse, sia caratterizzata da una prevalenza di procedure di imputazione di progetti avviati a valere su altri strumenti, mentre la PI 9.i si connota per l'attuazione di procedure destinate a sostenere interventi integrati rivolti alle categorie più fragili, con un livello di complessità e innovatività solo in parte già sperimentata nel corso del precedente ciclo 2007-2013 da parte delle strutture amministrative competenti.

Nel complesso, la limitata attivazione e attuazione progettuale delle Priorità 9.i e 9.iv attesta la difficoltà e la lentezza nella realizzazione di tipologie di investimento ritenute maggiormente innovative rispetto al precedente

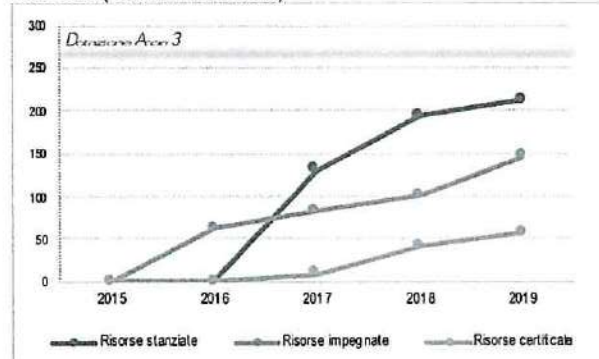
ciclo, prospettando notevoli difficoltà nella piena esecuzione dell'Asse 2, dal quale attingono, altresì, le strategie urbane e territoriali previste dalla Sezione 4 del POR (con ritardi attuativi registrati anche nell'ambito della programmazione regionale FESR). A fronte di tale quadro attuativo, occorre evidenziare come i campi d'intervento dell'Asse rivestono, in generale, particolare rilevanza nel contesto siciliano, caratterizzato da elevati tassi di povertà, a cui si aggiungono le conseguenze della diffusione del virus Sars-COV-2 e i relativi rischi sanitari che, in effetti, hanno principalmente colpito le fasce più vulnerabili della popolazione, altresì maggiormente esposte agli effetti negativi della crisi economica innescata dalla pandemia.

3.2.4 Asse 3 "Istruzione e Formazione"

L'Asse 3, che interviene sui sistemi di formazione e istruzione, ha focalizzato le misure attuative, nel primo quinquennio, soprattutto sui percorsi di formazione professionalizzante, di leFP e sull'alta formazione. L'analisi relativa all'Asse mostra uno stato di attuazione finanziaria in ritardo, ma in parziale miglioramento rispetto alle annualità precedenti.

Per l'analisi dei dati di monitoraggio disponibili al 31 dicembre 2019, si rende in primis necessaria una premessa per quanto attiene alla dotazione finanziaria, modificata inseguito alla riassegnazione della riserva di efficacia che ha comportato una riduzione, a partire dal 2020, dell'Asse pari a quasi 17 milioni di euro, passando da circa 271 a 254 milioni di euro.

Fig. 3.9: Asse 3. Dinamica delle principali variabili finanziarie al 31/12 degli anni 2015-2019. (Valori in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

L'avanzamento finanziario dell'Asse 3 mostra, nel biennio 2018-2019, un rilevante incremento della spesa rendicontata, pari a 49 milioni di euro, e un aumento delle risorse impegnate pari a circa 63 milioni.

L'accelerazione rilevata è, infatti, particolarmente significativa se rapportata alla dinamica del 2017 che, se pur aveva visto soltanto un lieve aumento della spesa certificata, aveva comunque registrato un rilevante incremento degli impegni giuridicamente vincolanti (che si erano attestati a circa 63 milioni di euro).

Nel complesso, mentre gli impegni giuridicamente vincolanti vedono un incremento e arrivano a superare i 145 milioni, mostrando una notevole accelerazione, in maggiore ritardo appare, invece, l'andamento dei pagamenti e delle spese rendicontate alla Commissione europea, che raggiungono circa i 57 milioni, discostandosi di poco dal volume dell'anno precedente e non confermando il trend positivo registrato tra il 2017 e il 2018.

L'andamento dell'Asse può essere sintetizzato attraverso i principali indicatori di avanzamento finanziario:

- la capacità d'impegno, nel 2019, ha raggiunto il 68,8%, con un incremento di circa 16 punti percentuali rispetto all'anno precedente;
- l'efficienza realizzativa – rappresentata dal rapporto tra la spesa certificata e le risorse programmate – è risultata, al 31 dicembre 2019, pari al 27%, con un aumento di 5 punti percentuali rispetto all'anno precedente e tali, comunque, da mettere a rischio il raggiungimento degli obiettivi di piena efficienza e certificazione per la fine della programmazione, laddove non si adottino i necessari correttivi.

Il dato poco soddisfacente relativo alla spesa certificata assume ulteriore rilevanza analizzando i valori relativi alle singole Priorità d'Investimento (cfr. tabella seguente).

Dalla tabella che segue si nota, infatti, una notevole differenza tra queste e, come all'avanzamento finanziario complessivo, abbia contribuito in misura prevalente l'attuazione degli interventi previsti nell'ambito PI 10.ii, finalizzati al miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente.

Le risorse impegnate dalla Priorità 10.ii (pari a 51,8 milioni di euro), che hanno coperto quelle programmate, rappresentano, infatti, il 35,5% dell'importo complessivamente impegnato per l'Asse, mentre, in termini di efficienza realizzativa, le spese certificate sono pari a circa a 34 milioni di euro (60,1% sul totale d'Asse).

Tab.3.7: Avanzamento finanziario Asse 3 per priorità di investimento al 31.12.2019 (valori assoluti e composizione percentuale)

PI	Asse 3 Istruzione e Formazione			
	Dotazione (d)	Stanziate (a)	Impegnate (b)	Certificazione ©
10.i Riduzione del fallimento formativo	€ 94.120.754	€ 72.999.908	€ 71.289.348	€ 11.106.411
10.ii Istruzione superiore e di liv. equiv.	€ 58.718.326	€ 58.323.897	€ 51.813.094	€ 34.374.008
10.iii Formazione permanente	€ 108.500.637	€ 68.680.456	€ 17.930.456	€ 11.504.776
10.iv Sistemi IFP	€ 9.776.441	€ 11.821.483	€ 4.767.255	€ 212.313

PI	Capacità di programmazione (a/d)	Capacità di impegno (b/a)	Efficienza realizzativa (c/a)	Capacità di utilizzo (c/b)
10.i Riduzione del fallimento formativo	77,6%	97,7%	15,2%	15,6%
10.ii Istruzione superiore e di liv. equiv.	99,3%	88,8%	58,9%	66,3%
10.iii Formazione permanente	63,3%	26,1%	16,8%	64,2%
10.iv Sistemi IFP	120,9%	40,3%	1,8%	4,5%

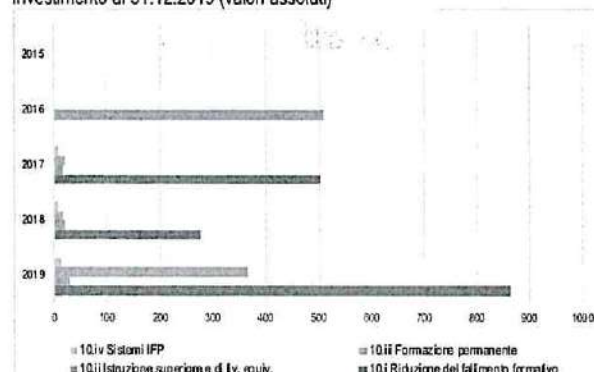
Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

Un contributo in termini di certificazione della spesa è stato anche apportato dalle PI 10.i e PI 10.iii. In particolare, la prima rivolta alla riduzione della dispersione scolastica e del fallimento formativo precoce, fenomeni che rappresentano una delle principali criticità del sistema siciliano, ha conseguito il più alto livello di impegni dell'Asse, concentrati sulle iniziative di sviluppo dei percorsi regionali di istruzione e formazione professionale (ieFP).

Performance meno positive in termini di capacità di certificazione, fa rilevare la PI 10.iv e il relativo Obiettivo specifico 10.6, finalizzato alla qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale (IFTTS), che rimane ai livelli minimi rispetto alla spesa certificata.

Il dato relativo all'avanzamento fisico ha mostrato, nel 2019, una notevole accelerazione nella capacità di attivazione di progetti, se rapportato ai risultati ottenuti nelle annualità precedenti. Il contributo maggiore, in termini di avviamento fisico, lo hanno fornito per lo più le PI 10.i e la PI 10.iii, con un apporto rispettivamente di 863 e 368 interventi avviati.

Tab. 3.10: Avanzamento fisico (numero progetti) Asse 3 per priorità di investimento al 31.12.2019 (valori assoluti)



Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

Complessivamente i progetti avviati cumulati, al 31 dicembre 2019, sono stati 1.272, di cui la gran parte afferenti alle PI 10.i (68% sul totale) e 10.iii (29%), mentre rimane residuale il contributo apportato dalle rimanenti Priorità 10.ii e 10.iv.

Nello specifico, occorre sottolineare tuttavia che queste ultime si rivolgono ad un ristretto bacino di potenziali beneficiari, ovvero Università, Poli formativi, centri di ricerca, ecc., ed i progetti attivati rivestono un carattere di complessità, anche in termini di tempi di attuazione, in grado di tradurre la programmazione in un reale valore aggiunto derivante da azioni soprattutto integrate con il sistema produttivo ed in linea con la Strategia regionale di specializzazione intelligente.

Con riferimento alle realizzazioni, occorre altresì evidenziare che per la priorità 10.ii, successivamente al 2016, vi è stata una modifica della dotazione di progetti finanziati, poi, probabilmente transitati in altri Assi.

Dal punto di vista attuativo l'Asse 3 esprime un complesso stato di avanzamento, caratterizzato da ventiquattro dispositivi attivati e portati in termini procedurali, per la quasi totalità, a conclusione al 31 dicembre 2019. In particolare, rispetto alle singole Priorità, si nota come siano stati attivati:

- cinque dispositivi, di cui uno revocato, a valere sulla PI 10.i, per complessivi 65,8 milioni di euro, e diretti principalmente a finanziare percorsi di ieFP, ed un'azione di sistema realizzata da INDIRE;
- otto dispositivi per la PI 10.ii, di cui uno attivato anche con il sostegno della PI 10.iii, di incentivo alla formazione superiore e all'alta formazione, compresa l'inclusione nel POR di operazioni finanziate a valere su altri strumenti (borse di studio in ambito universitario di competenza delle Enti per il diritto allo studio universitario in Sicilia);
- sette dispositivi per l'avviamento di interventi volti all'innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta, al centro dell'azione della PI 10.iii., di cui soltanto tre proceduralmente conclusi al 31 dicembre 2019;
- quattro dispositivi realizzati a valere sulla PI 10.iv, di cui uno ancora in corso di completamento al 31 dicembre 2019, per 20 milioni complessivi, diretti a potenziare l'offerta di istruzione e formazione tecnica professionale, tramite il sostegno agli ITS.

Tab.3.8: Elenco dei dispositivi di attuazione dell'Asse 3 per priorità d'investimento (PI)

Procedure di attivazione al 31.12.2019					
PI	Riferimento atto del dispositivo/procedura di attivazione	Dotazione finanziaria	Stato della procedura	Progetti presentati	Progetti selezionati
10.i Riduzione del fallimento formativo e della dispersione scolastica	Avviso n. 2/2015 realizzazione dei percorsi formativi leFP seconda, terza e quarta annualità a.s.f. 2015-2016	€ 45.000.000	revocato	-	-
	Avviso n. 4/2015 - realizzazione dei percorsi formativi di istruzione e formazione professionale - seconda, terza e quarta annualità a.s.f. 2015-2016	€ 24.888.814	concluso	388	365
	Avviso 7/2016 - Realizzazione dei Percorsi Formativi di Istruzione e Formazione Professionale seconda e quarta annualità a.s.f. 2016/2017	€ 8.608.464	concluso	142	138
	Avviso 28/2019 - Realizzazione di Percorsi Formativi di Istruzione e Formazione Professionale - II, III e IV annualità - a.s.f. 2019/2020	€ 32.392.070	concluso	499	453*
	Erasmus Plus (Indire)	€ 5.400.000	concluso	-	1
10.ii Istruzione superiore e di livello equivalente	Avviso n. 5/2016 per il finanziamento di borse regionali di dottorato di ricerca in Sicilia - I finestra - a.a. 2016/2017	€ 5.155.319	concluso	5	5
	Avviso n. 6/2016 per il finanziamento di contratti di formazione specialistica nell'area medico-sanitaria in Sicilia	€ 9.680.000	concluso	3	3
	Avviso n. 12/2017 per il finanziamento di "Borse regionali di dottorato di ricerca in Sicilia - a.a. 2017/2018"	€ 5.885.169	concluso	5	5
	Avviso n.13/2017 per il finanziamento di contratti di formazione specialistica nell'area medico-sanitaria in Sicilia	€ 4.980.000	concluso	3	3
	Avviso n. 23/2018 per il finanziamento di contratti di formazione specialistica nell'area medico sanitaria a.a. 2017/2018	€ 5.056.012	concluso	3	3
	Avviso n. 24/2018 per il finanziamento di borse regionali di dottorato di ricerca a.a. 2018/2019	€ 3.613.487	concluso	3	3
	Trascinamento di progetti finanziati su altre fonti: Borse EE.RR.SS.UU FIS 2017	€ 20.453.910	concluso	-	4
Avviso n.27/2019 - Progetto Giovani 4.0	€ 3.500.000	concluso	736	289	
	€ 3.200.000				
10.iii Formazione permanente	Avviso n. 1/2015 per la presentazione di operazioni formative per il rafforzamento dell'occupabilità	€ 71.811.570	revocato	-	-
	Avviso n. 3/2015 per la presentazione di operazioni formative per il rafforzamento dell'occupabilità	€ 71.811.570	revocato	-	-
	Avviso n. 8/2016 per la realizzazione di percorsi formativi di qualificazione mirati al rafforzamento dell'occupabilità in Sicilia	€ 41.000.000	sospeso	-	-
	Decreti di reimputazione contabile dei progetti afferenti l'Avviso n. 2/2018 per la costituzione del Catalogo Regionale dell'offerta formativa	€ 6.271.197	concluso	-	49
	Avviso 11/2017 per rafforzare l'occupabilità nel sistema della Ricerca & Sviluppo e la nascita di spin off di ricerca in Sicilia	€ 11.072.541	concluso	22	21
	Avviso 16/2017 Azioni di rafforzamento per la formazione dei liberi professionisti lavoratori autonomi	€ 586.717	concluso	532	298
	Avviso 33/2019 Formazione per la creazione di nuova occupazione	€ 6.050.000	In corso	-	-
10.iv Sistemi di istruzione e FP	Avviso 9/2016 Percorsi formativi per il conseguimento del diploma di tecnico superiore collocato nel V-VI (EQF) da avviare nel 2016-2017 da parte degli I.T.S.	€ 963.282	concluso	5	3
	Avviso 14/2017 per la presentazione di candidature per l'attuazione dell'offerta formativa di istruzione tecnica superiore (ITS) in Sicilia	€ 2.936.588	concluso	5	5
	Avviso pubblico n. 25/2018 Offerta formativa di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) in Sicilia 2018/2019	€ 2.126.341	concluso	5	5
	Avviso n. 32/2019 - Offerta Formativa di Istruzione Tecnica Superiore (I.T.S.) in Sicilia 2019/2021	€ 2.830.602	In corso	-	-

* Selezione relativa a POR FSE e PAC

L'analisi precedentemente sintetizzata dei progressi dell'Asse 3, al 31 dicembre 2019, dal punto di vista finanziario e delle realizzazioni ha messo in luce un quadro complessivamente alquanto soddisfacente, con indici di capacità di impegno e di utilizzo collocati su valori positivi, mentre quello di efficienza realizzativa che risente, in negativo, soprattutto della durata, della complessità e della taglia consistente degli interventi finanziati.

Le azioni e i dispositivi avviati nell'ambito dell'Asse si sono dimostrati, nel complesso, coerenti con l'impostazione strategica adottata e le priorità identificate hanno trovato, poi, tutte esecuzione. Il processo di attuazione, così come

verificato per gli altri Assi del Programma, ha avuto un avvio rallentato per le motivazioni precedentemente indicate e, di conseguenza, sul versante finanziario: la capacità di impegno rivela un progresso confortante della programmazione degli interventi al quale fa da contraltare una non altrettanto celere efficienza realizzativa. La difficoltà nel tradurre la programmazione in azioni concrete sul territorio è testimoniata anche dal mancato conseguimento di parte dei target, al 2018, previsti dal *performance framework* per l'Asse. Lo stato di avanzamento complessivo dell'Asse consiglia, pertanto, di porre particolare attenzione soprattutto a quest'ultimo

aspetto. È fondamentale cercare di garantire un più rapido avanzamento procedurale e fisico dei progetti, agevolando, eventualmente, le attività che dimostrano in tal senso le prestazioni migliori, senza tuttavia depotenziare le misure fondate sull'innovazione e soprattutto rivolte a promuovere una maggiore specializzazione dei percorsi formativi, in funzione dei fabbisogni dei sistemi produttivi, nonché finalizzati all'inserimento lavorativo nei settori in crescita.

In quest'ottica, l'Asse 3 ha una valenza strategica sostanziale all'interno del POR FSE: dal successo dei suoi interventi in parte dipende il contributo del Programma alla qualificazione dell'offerta formativa *lungo tutto l'arco della vita* per il più generale recupero dei ritardi e di competitività del sistema economico e sociale siciliano⁴⁹.

L'investimento strategico fatto sinora dalla Regione, in tal senso, verte sui sistemi di istruzione e formazione professionale per il superamento dei gap ancora fortemente presenti rispetto ai livelli di istruzione e di competenze della popolazione in età lavorativa, anche in stretta connessione con quanto realizzato a valere sull'Asse 1, sul sistema leFP, sulla formazione tecnica superiore, nonché sull'alta formazione di livello universitario. L'importanza strategica di tali ambiti permane anche a fronte dei mutamenti di contesto intervenuti in seguito alla diffusione dell'epidemia da Covid-19.

La massiccia spesa nazionale messa in campo per arginare gli effetti della crisi economica derivante dalla espansione del coronavirus in materia di sostegno al

sistema imprenditoriale (anche tramite il blocco dei licenziamenti), da un lato, e per gli ammortizzatori sociali, da un altro lato, hanno svolto sinora un ruolo importante nel sostenere il mercato del lavoro rispetto allo shock pandemico. Tuttavia, tali interventi di *policy* di carattere prettamente emergenziale, seppur necessari, non potranno affrontare i problemi di adattamento delle forze lavoro ai nuovi paradigmi tecnologici e produttivi, presenti anche in fase antecedente al Covid-19.

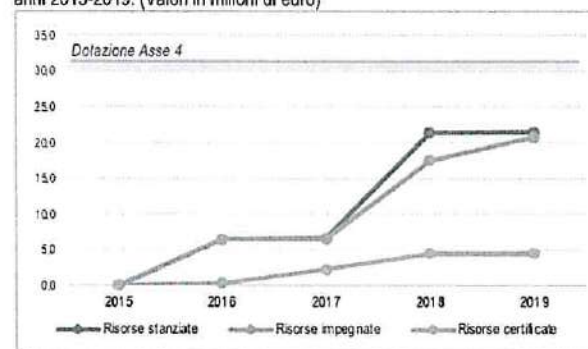
Su tali sfide, demandate a livello regionale principalmente al POR FSE, si basa in effetti la possibilità di assicurare una ripresa dell'occupazione. In tale prospettiva, l'intervento dell'Asse dovrebbe continuare a sostenere la qualificazione dei sistemi di istruzione e formazione, i nuovi *skill*, le misure di contrasto alla dispersione scolastica e formativa, puntando al contempo sul rafforzamento dei sistemi di orientamento (presenti in misura limitata nella programmazione operativa).

In generale, l'alterato scenario non dovrebbe impattare sulle linee strategiche dell'Asse soprattutto considerato che gli effetti della crisi hanno principalmente colpito le categorie più vulnerabili del mercato del lavoro (giovani, precari, lavoratori con bassi livelli di istruzione e meno qualificati, ecc.), rendendo quindi ulteriormente necessario promuovere iniziative mirate alle fasce più deboli, spesso tra le tipologie di destinatari più difficili da coinvolgere, onde evitare l'aumento della povertà educativa e formativa tra i più giovani e dell'inattività tra le forze lavoro (anche in attesa del riavvio dei settori in maggior misura colpiti e comunque cruciali per la Sicilia, come il turismo).

3.2.5 Asse 4 "Capacità istituzionale"

L'Asse 4 dedicato alla "Capacità istituzionale ed amministrativa" presenta una dotazione analoga a quella dell'Asse V Assistenza Tecnica, pari ad euro 32.803.857, che è principalmente rivolta a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi erogati dalla macchina amministrativa regionale nel suo complesso, a rafforzare la capacità istituzionale di tutti quei soggetti pubblici locali operanti nei servizi del lavoro e di quelli socio educativi (istruzione, formazione, assistenza) e a potenziare il sistema giudiziario nella Regione.

Fig. 3.11: Asse 4. Dinamica delle principali variabili finanziarie al 31/12 degli anni 2015-2019. (Valori in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

⁴⁹ Come precedentemente indicato, gli impatti del POR FSE sul contesto regionale sono necessariamente limitati in relazione al peso finanziario di tale strumento (oltre tutto fortemente ridimensionato rispetto al precedente ciclo programmatico)

e devono comunque essere considerati insieme agli altri strumenti di policy operanti nei settori di riferimento, anche di livello nazionale.

Lo stato di attuazione finanziaria dell'Asse si può considerare non del tutto positiva: i dati di monitoraggio disponibili al 31 dicembre 2019 indicano che l'Asse ha raggiunto livelli apprezzabili in termini di avanzamento finanziario dell'impegnato rispetto all'importo programmato (pari a 20,7 milioni di euro, ben oltre la metà del costo totale dell'Asse), ma ha contribuito in misura minore agli altri Assi al conseguimento dell'obiettivo di spesa fissato per la fine del 2019.

Sulla base dei dati finanziari, l'Asse si è dimostrato soprattutto capace di attivare impegni giuridicamente vincolanti: più in particolare, si può evidenziare come gli impegni, tra il 2016 ed il 2019, si sono attestati circa al 63%

della dotazione finanziaria totale dell'Asse (circa il 96% rispetto alle risorse stanziare), mentre le risorse liquidate e certificate sono state di poco più di 4,5 milioni di euro, pari a più del 21% di quanto impegnato. In generale, lo stato di attuazione dell'Asse, che si articola in un'unica Priorità d'investimento (11.i. Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche), è ripartita tra i due Obiettivi specifici previsti: 11.4 "Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario" e 11.6 "Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei Programmi d'investimento pubblico".

Tab.3.9: Avanzamento finanziario Asse 4 per priorità di investimento al 31.12.2019 (valori assoluti e composizione percentuale)

Asse 4 Capacità Istituzionale				
PI	Dotazione (d)	Stanziato (a)	Impegnate (b)	Certificazione ©
11.i Capacità istituzionale e efficacia delle PA	€ 32.803.857	€ 21.458.666	€ 20.750.658	€ 4.527.793
PI	Capacità di programmazione (a/d)	Capacità di impegno (b/a)	Efficienza realizzativa (c/a)	Capacità di utilizzo (c/b)
11.i Capacità istituzionale e efficacia delle PA	65,4%	96,7%	21,1%	21,8%

Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

Considerato lo specifico assetto strategico dell'Asse, con riferimento all'avanzamento fisico e procedurale, in dettaglio:

- nell'ambito dell'OS 11.4 sono stati finanziati, tramite l'attivazione di tre procedure, interventi per il sostegno delle performance del sistema giudiziario siciliano, con specifico riguardo ai percorsi formativi del settore amministrativo (Consiglio di Giustizia) e di *empowerment* dei distretti giudicanti della Sicilia;
- per l'OS 11.6, sono stati sostenuti una molteplicità di progetti per migliorare la *governance* multilivello e la

capacità amministrativa e tecnica, proseguendo sostanzialmente l'azione di adeguamento dei processi organizzativi della PA e di miglioramento della capacità amministrativa ed istituzionale del sistema regionale, anche in continuità con quanto realizzato nel precedente ciclo di programmazione 2007-2013.

L'Asse rappresenta, inoltre, tramite l'Obiettivo specifico 11.6 (ed in parte l'Asse Assistenza Tecnica) il principale strumento a sostegno delle misure previste dal Piano di rafforzamento amministrativo (PRA)⁵⁰, sia prima fase (2015-2017) che seconda (2018-2019).

Tab.3.10: Elenco dei dispositivi di attuazione dell'Asse 4 per Obiettivo specifico e stato procedurale al 31.12.2019

Procedure di attivazione al 31.12.2019					
Obiettivo specifico	Riferimento atto del dispositivo/procedura di attivazione	Dotazione finanziaria	Stato della procedura	Progetti presentati	Progetti selezionati
11.4 Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario	Avviso 15/2017 Intervento sperimentale di alta formazione: tirocini formativi presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa	€ 179.742	concluso	14	11
	Intervento sperimentale di alta formazione: tirocini formativi presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana	€ 200.000	In corso	-	-
	La Capacitazione istituzionale nei distretti giudicanti della Regione Siciliana - Convenzione Formez PA	2.930.000	concluso	-	1
11.6 Miglioramento della <i>governance</i> multilivello e della capacità	Convenzione tra la Regione Siciliana e il FORMEZ PA del 15 ottobre 2015 per la realizzazione di attività previste dall'Asse IV	€ 4.500.000	concluso	-	1
	Contratto tra la Regione Siciliana e Sviluppo Italia Sicilia S.p.A. per l'implementazione del sistema di accreditamento degli organismi formativi operativi nel sistema della formazione professionale	€ 1.921.500	concluso	-	1

⁵⁰ Il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), adottato da tutte le Amministrazioni titolari di programmi operativi finanziati dai Fondi SIE, è un documento operativo che definisce le azioni di miglioramento amministrativo,

tecnico, normativo e organizzativo che le amministrazioni responsabili dell'attuazione dei programmi operativi 2014-2020 devono intraprendere, al fine di assicurare una gestione efficiente, efficace e trasparente dei programmi stessi.

Procedure di attivazione al 31.12.2019					
Obiettivo specifico	Riferimento atto del dispositivo/procedura di attivazione	Dotazione finanziaria	Stato della procedura	Progetti presentati	Progetti selezionati
amministrativa e tecnica delle PA	Bando n. 1/2018 per l'affidamento di "Servizi per la realizzazione di un'azione di sistema integrata finalizzata a promuovere l'occupabilità dei giovani siciliani attraverso l'implementazione del sistema regionale dell'apprendistato e dei relativi dispositivi"	€ 508.008	concluso	-	1
	Protocollo con i Carabinieri per la realizzazione delle misure relative al rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa	€ 298.768	concluso	-	1
	Nuova Convenzione tra la Regione Siciliana e il FORMEZ PA Percorsi per la realizzazione di attività previste dall'Asse IV	€ 11.000.000	concluso	-	1

L'Asse 4 che si è quindi rivolto, sin dalla fase di avvio del POR, a sviluppare le condizioni per incrementare le performance delle pubbliche amministrazioni, presenta pertanto un andamento attuativo non del tutto soddisfacente, seppur l'avvio della programmazione operativa sia stata definita in piena continuità con quanto realizzato nel precedente ciclo. In particolare, sono proseguite le azioni di rafforzamento amministrativo negli ambiti relativi alle condizionalità ex ante di livello generale (aiuti di stato, appalti, parità di genere e non discriminazione) e tematiche e le azioni di *empowerment* delle strutture e del personale regionale. Le iniziative realizzate prevedevano (seppur all'interno di poche procedure di affidamento *in house*), comunque, la realizzazione di numerose iniziative, anche parcellizzate, con il coinvolgimento di molteplici strutture regionali, non soltanto afferenti all'ambito FSE, bensì anche del FESR. Questa distribuzione diffusa e varietà degli interventi, probabilmente, potrebbe aver rallentato l'esecuzione dell'Asse, che nell'ultimo anno si è altresì focalizzato su ambiti di notevole rilevanza, quali la capacitazione degli enti locali ed il supporto al PRA.

In generale, l'attuazione dell'Asse che ha mostrato una buona capacità di programmazione, ma soprattutto una capacità d'impegno superiore a quella media del POR, richiede, quindi, una decisa accelerazione in vista della

chiusura, anche con la formulazione di interventi maggiormente mirati, preceduti da puntuali verifiche di fabbisogni e, altresì, concentrati sulle strutture dell'AdG (interessata nel 2020 da un'importante riforma che ne ha rivisto l'organizzazione, con la suddivisione in due entità del Dipartimento dell'Istruzione e della Formazione Professionale) e degli altri Dipartimenti regionali/Centri di responsabilità del POR FSE, anche al fine di assicurare una pronta partenza della nuova programmazione 2021-2027 rispetto alle sfide del mutato contesto post pandemia.

Nell'attuale periodo di programmazione, infatti, l'ambito d'intervento dell'Asse 4 consolida la sua importanza e diventa un tema ulteriormente rilevante in vista dell'avvio del prossimo ciclo. Intervenire sul rafforzamento delle PA coinvolte nell'attuazione delle politiche di sviluppo risulta, difatti, ancora più cogente, considerato che la quantità di risorse per gli investimenti crescerà significativamente nei prossimi anni con l'avvio dell'Iniziativa Next Generation EU (cfr. cap. 4) e comportando al contempo la necessità di garantire il coordinamento dei vari strumenti finanziari che verranno messi in campo, a livello europeo, sia per arginare gli effetti della crisi derivante dalla pandemia (dal Recovery Fund a React-EU), sia per promuovere la coesione territoriale (Fondi del ciclo 2021-2027).

3.2.6 Asse 5 "Assistenza Tecnica"

L'Asse 5, dedicato alla assistenza tecnica con una dotazione di 32.803.857 euro, ha registrato al 31.12.2019 una considerevole *performance* in termini di avanzamento finanziario, con spesa certificata pari a 14.653.900 euro ed impegni pari a 25.367.222 euro.

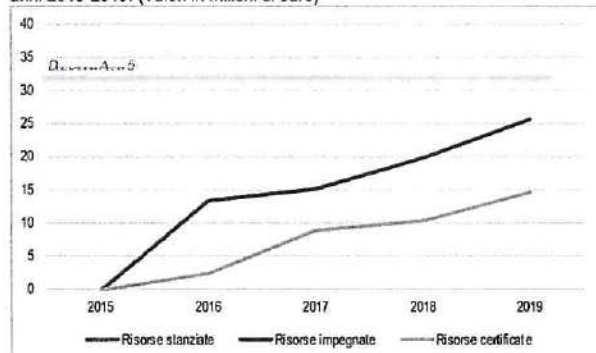
L'Asse che, è funzionale al conseguimento degli obiettivi fissati nel Programma nel suo complesso e dai singoli Assi, si suddivide in tre obiettivi specifici volti a rafforzare:

- i processi di programmazione, attuazione, gestione, monitoraggio, controllo e sorveglianza degli interventi previsti dal Programma Operativo (5.a);
- il sistema di valutazione dal Programma Operativo (5.b);
- il sistema comunicazione e informazione del Programma Operativo (5.c).

Nell'ambito del primo obiettivo, 5.a), volto a migliorare il sistema di attuazione ed anche il relativo sistema di gestione e controllo, sono state attivate, al 31.12.2019, n.

14 procedure per 25 milioni di euro, rispondenti all'esigenza di garantire un affiancamento ed un supporto specialistico agli uffici impegnati nella concezione, preparazione ed attuazione/controllo degli interventi. Tale affiancamento e supporto si è realizzato, in primo luogo, attraverso la fruizione dei servizi di assistenza tecnica da parte dell'Autorità di gestione e dei Centri di Responsabilità (Dipartimento regionale del Lavoro e Dipartimento regionale della Famiglia).

Fig. 3.12: Asse 5. Dinamica delle principali variabili finanziarie al 31/12 degli anni 2015-2019. (Valori in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni NNVIP su dati forniti dall'AdG per il tramite dell'Assistenza tecnica

Oltre ai servizi di assistenza tecnica nell'ambito delle attività connesse alla gestione, al monitoraggio e al controllo del Programma⁵¹, assumono particolare rilievo, anche il progetto MEASTRALE 2.0, e i contratti di servizio stipulati per la gestione ed implementazione delle piattaforme informatiche. In particolare, il progetto Maestrale, in continuità con quanto realizzato nel precedente ciclo, è volto a realizzare un importante rafforzamento della capacità amministrativa, nell'ambito dell'attuazione e del controllo del Programma. Tale progetto, che ha una durata ampia sino a quasi il completamento del ciclo (dal 14.12.2016 al 31.12.2022),

ed uno stanziamento di 2,7 milioni di euro, ha inteso supportare le strutture amministrative impegnate nella gestione, rappresentando un utile strumento anche da potenziare come rilevato durante la fase di analisi *field* realizzata per la presente valutazione e come per altro indicato nel PRA seconda fase.

Dal numero e dal complesso delle procedure attivate e attesa la rilevanza strategica e finanziaria riconducibile alle finalità perseguite, si può sostenere che, in linea con quanto declinato nell'obiettivo 5.a), l'Amministrazione ha sicuramente attivato numerosi interventi al fine di rafforzare le strutture dedicate all'attuazione del FSE, soprattutto in considerazione dell'elevato peso amministrativo conseguente dalla gestione di un numero notevole di operazioni come riportato nei precedenti paragrafi.

Nell'ambito dell'obiettivo 5.b), diretto a rafforzare il sistema di valutazione del POR, con una dotazione pari ad oltre 3 Meuro, si segnala che l'AdG ha siglato una Convenzione con INDIRE, mentre sono da avviarsi le procedure per l'individuazione del Valutatore indipendente o per l'analisi di *placement*.

In ultimo, con riguardo all'obiettivo 5.c) relativo alla comunicazione e informazione, con una dotazione per oltre 4 milioni di euro, al 31 dicembre 2019, risultano attivate n.18 procedure, tra cui sono presenti i servizi diretti alla organizzazione dei CdS e le azioni per l'attivazione del Piano di Comunicazione, che ha nello specifico registrato un rallentamento nell'avvio anche dovuto all'individuazione delle modalità operative di implementazione, effettivamente definite e completate nel corso del 2018 e, soprattutto, nel 2019 con la Convenzione Formez.

3.3 LE PERFORMANCE DEL POR FSE: ANALISI DELL'ANDAMENTO DEGLI INDICATORI DI REALIZZAZIONE E DI RISULTATO

3.3.1 Lo stato di avanzamento rispetto agli indicatori di realizzazione e di risultato del POR FSE

Il quadro sullo stato di avanzamento del Programma, alla data del 31 dicembre 2019, viene rappresentato con riferimento all'andamento finanziario e procedurale, così come riportato nei precedenti paragrafi, e agli indicatori di

risultato (laddove valorizzati) e di realizzazione o output. L'evoluzione degli indicatori di realizzazione e di risultato guidano, infatti, la valutazione sotto il profilo dell'efficacia,

⁵¹ Le attività di AT hanno, altresì, riguardato gli interventi connessi alla chiusura ed al controllo sugli interventi a valere sul POR FSE 2007-2013.

rispettivamente a livello di Asse e Priorità d'investimento, nonché di Obiettivo specifico, laddove pertinente.

Nella presente sezione, a partire dai dati di avanzamento forniti dalle Relazioni Annuali di Attuazione (RAA) e dal sistema di monitoraggio FSE, l'analisi valutativa si concentra, quindi, sulla copertura degli ambiti di policy del Programma e sui destinatari interessati dagli interventi finanziati a valere sui primi quattro Assi del POR. In particolare, l'analisi valuta lo stato di avanzamento del Programma rispetto ai target degli indicatori di output e di risultato individuati a livello di singola PI, verificando in tal modo, il livello di conseguimento, in percentuale, del valore obiettivo previsto al 2023.

In relazione all'Asse 1 Occupazione, i dati relativi agli indicatori, sintetizzati nella tabella seguente, forniscono un quadro soddisfacente, sebbene per alcuni di essi sia necessario un ulteriore avanzamento, anche rilevante, nel periodo rimanente.

Nel dettaglio, per la Priorità 8.i rivolta prevalentemente a ridurre la disoccupazione, la percentuale di raggiungimento dei target attesi è più che soddisfacente, ed in particolare è stato già superato il target degli indicatori CO01 e 02 (numero di disoccupati, di cui anche di lungo periodo), rispettivamente con il 137% e il 146%, mentre si attesta a zero l'indicatore relativo alle PMI finanziate.

Tab. 3.11: Asse 1 Occupazione: Indicatori di realizzazione e di risultato al 31 dicembre 2019 (valori assoluti e percentuali)

PI	Indicatore di output	Unità di misura	Valore Realizzato - Totale	Valore Realizzato - Uomini	Valore Realizzato - Donne	Valore target finale Totale	Valore target Uomini	Valore target - Donne	Rapporto di conseguimento totale	Rapporto conseg. uomini	Rapporto conseg. donne	Stato indicatore	
8.i	CO 01	Disoccupati, compresi i disoc. di lunga durata	N	28.185	13.536	14.649	20.580	11.300	9.280	137,0%	119,8%	157,9%	☺
	CO 02	Disoccupati di lungo periodo	N	19.546	9.424	10.122	13.380	7.230	6.150	146,1%	130,3%	164,6%	☺
	CO23	Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate	N	0	-	-	600	-	-	0,0%	-	-	☹
8.ii	CO 01	Disoccupati, compresi i disoc. di lunga durata	N	9.602	4.290	5.312	11.580	6.100	5.480	82,9%	70,3%	96,9%	☺
	CO 03	Persone inattive	N	2.473	1.083	1.390	4.250	2.070	2.180	58,2%	52,3%	63,8%	☹
	CO 06	Persone di età inferiore a 25 anni	N	7.737	3.675	4.062	8.500	4.130	4.370	91,0%	89,0%	93,0%	☺
8.iv	CO 01	Disoccupati, compresi i disoc. di lunga durata	N	0	0	0	3.300	0	3.300	0,0%	0,0%	0,0%	☹
	CO 21	Numero di progetti dedicati alla partecipazione sost. e al progresso delle donne nel MdL	N	0	0	0	500	-	-	0,0%	-	-	☹
8.vii	CO 01	Disoccupati, compresi i disoc. di lunga durata	N	0	0	0	280	160	120	0,0%	0,0%	0,0%	☹
	CO 05	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	N	732	291	441	1.700	950	750	43,1%	30,6%	58,8%	☹
	CO 22	Numero di progetti destinati alle PA o ai servizi pubblici a livello naz. Reg. o locale	N	2	-	-	85	-	-	2,4%	-	-	☹

PI	Indicatore di risultato	Ind output	Valori cumulati al 2019			Rapporto % di conseguimento del target al 2023			Valori annuali 2019		Valori annuali 2018		
			T	U	D	T	U	D	U	D	U	D	
8.ii	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	CO01	49,5%	49,5%	49,5%	90,0%	90,0%	90,0%	56,4%	55,7%	49,5%	49,5%

Fonte: elaborazioni NNVIP su dati RAA 2019 del POR FSE Sicilia 2014-2020

Con riferimento alla PI 8.ii, espressamente rivolta alle fasce giovanili della popolazione, si registrano valori superiori all'80% per gli indicatori relativi ai disoccupati, comprese le persone con età inferiore ai 25 anni (91%),

mentre gli inattivi si attestano al 58,2%. Per contro, la PI 8.iv finalizzata al sostegno dell'occupazione femminile non presenta alcuna valorizzazione, risultato della mancata e ritardata attivazione. Analogamente, per la PI 8.vii, diretta

a rafforzare i servizi per il lavoro, si rileva un significativo ritardo nel raggiungimento dei target, corrispondente ad una attivazione ancora parziale.

In generale, anche l'unico indicatore di risultato valorizzato dell'Asse, riferito alla PI 8.ii, mostra un buon avanzamento

in termini di efficacia, rappresentata dal rapporto tra valore obiettivo e valore al 2019, che è infatti risultata pari al 90% per l'indicatore di risultato. Tale indicatore è, infatti, associato all'Obiettivo specifico 8.1, per cui sono state evidenziate, nei paragrafi precedenti, livelli più performanti in termini attuativi.

Tab. 3.12: Asse 2 Inclusione sociale: Indicatori di realizzazione e di risultato al 31 dicembre 2019 (valori assoluti e percentuali)

PI	Indicatore di output	Unità di misura	Valore Realizzato - Totale	Valore Realizzato - Uomini	Valore Realizzato - Donne	Valore target finale Totale	Valore target - Uomini	Valore target - donne	Rapporto di conseguimento totale	Rapporto di conseg. uomini	Rapporto di conseg. donne	Stato indicatore	
9.i	CO 12	Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro	N	-	-	-	180	100	80	0,0%	-	-	⊗
	CO 16	Partecipanti con disabilità	N	909	623	286	530	290	240	171,5%	214,8%	119,2%	⊕
	CO 17	Altre persone svantaggiate	N	2.915	2.693	222	7.400	4.000	3.400	39,4%	67,3%	6,5%	⊖
	CO 23	Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate	N	0	-	-	760	-	-	0,0%	-	-	⊗
9.iv	CO 05	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	N	215	66	149	70	20	50	307,1%	330,0%	298,0%	⊕
	CO 22	Numero di progetti destinati alle PA o ai servizi pubblici a livello naz. Reg. o locale	N	54	-	-	40	-	-	135,0%	-	-	⊕
	SO 01	Famiglie con persone a carico bisognose di assistenza e di cura	N	0	-	-	13.300	-	-	0,0%	-	-	⊗
	SO 02	Realizzazione di sistemi ed applicativi informativi	N	0	-	-	1	-	-	0,0%	-	-	⊗

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati RAA 2019 del POR FSE Sicilia 2014 2020

In relazione all'Asse 2, gli indicatori confermano, in ragione delle diverse motivazioni già esposte nei precedenti paragrafi, un grado di efficacia lievemente inferiore rispetto alla media del Programma, ma va sottolineato che nel corso del 2019 gli indicatori hanno registrato uno spostamento - in alcuni casi minimo, in altri notevole - verso i valori target prefissati.

In questo quadro, per la priorità 9.i, il livello di raggiungimento dei target attesi è molto diversificato: l'indicatore partecipanti con disabilità ha raggiunto, infatti,

il 171% del valore atteso, mentre con riferimento all'indicatore di output relativo alle "Altre persone svantaggiate" coinvolte nel Programma, il grado di raggiungimento degli obiettivi è soltanto al 39%, e gli altri indici non registrano alcun avanzamento. Analogamente per la Priorità 9v, l'indicatore "lavoratori, compresi i lavoratori autonomi" ha conseguito ottime performance in termini di target, raggiungendo il 307% del target, così come l'indicatore relativo ai Progetti della PA attestatosi al 135%, invece i restanti indicatori non registrano alcun avanzamento.

Tab. 3.13: Asse 3 Istruzione e formazione: Indicatori di realizzazione e di risultato al 31 dicembre 2019 (valori assoluti e percentuali)

PI	Indicatore	Unità di misura	Valore Realizzato - Totale	Valore Realizzato - Uomini	Valore Realizzato - Donne	Valore target finale Totale	Valore target - Uomini	Valore target - donne	Rapporto di conseguimento totale	Rapporto di conseg. uomini	Rapporto di conseg. donne	Stato indicatore	
10.i	CO 01	Disoccupati, compresi i disoc. di lunga durata	N	3.776	1.472	2.304	1.000	550	450	377,6%	267,6%	512,0%	⊕
	CO 03	Persone inattive	N	12.915	4.847	8.068	19.800	9.800	10.000	65,2%	49,5%	80,7%	⊕
	CO 05	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	N	4	1	3	200	50	150	2,0%	2,0%	2,0%	⊖
	CO 22	Numero di progetti destinati alle PA o ai servizi pubblici a livello naz. Reg. o locale	N	0	-	-	94	-	-	0,0%	-	-	⊗

PI	Indicatore	Unità di misura	Valore Realizzato - Totale	Valore Realizzato - Uomini	Valore Realizzato - Donne	Valore target finale Totale	Valore target - Uomini	Valore target - donne	Rapporto di conseguimento totale	Rapporto di cons. uomini	Rapporto di cons. donne	Stato indicatore	
10.ii	CO 01	Disoccupati, compresi i disc. di lunga durata	N	103	46	57	750	420	330	13,7%	11,0%	17,3%	⊖
	CO 03	Persone inattive	N	10.059	3.552	6.507	3.050	1.425	1.625	329,8%	249,3%	400,4%	⊕
	CO 22	Numero di progetti destinati alle PA o ai servizi pubblici a livello naz. Reg. o locale	N	0	-	-	1	-	-	0,0%	-	-	⊗
10.iii	CO 01	Disoccupati, compresi i disc. di lunga durata	N	1.345	349	996	12.000	6.500	5.500	11,2%	5,4%	18,1%	⊖
	CO 03	Persone inattive	N	42	6	36	700	340	360	6,0%	1,8%	10,0%	⊖
	CO 05	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	N	298	184	114	6.350	3.450	2.900	4,7%	5,3%	3,9%	⊖
10.vi	CO 22	Numero di progetti destinati alle PA o ai servizi pubblici a livello naz. Reg. o locale	N	0	-	-	1	-	-	0,0%	-	-	⊗
	CO 10	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	N	383	248	115	880	460	420	41,3%	53,9%	27,4%	⊖
	CO 20	Progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizz.gov	N	0	-	-	48	-	-	0,0%	-	-	⊗
PI	Indicatore di risultato	Ind output	Valori cumulati al 2019			Rapporto % di conseguimento del target al 2023			Valori annuali 2019		Valori annuali 2018		
			T	U	D	T	U	D	U	D	U	D	
10.i	CR03	Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	CO03 Persone inattive	33,6%	38,4%	31,0%	37,3%	42,7%	34,5%	0,0%	0,0%	38,4%	31,0%
	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento		14,0%	23,0%	9,0%	36,2%	57,8%	22,3%	0,0%	0,0%	23,0%	9,0%

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati RAA 2019 POR FSE Sicilia 2014 2020

Dal punto di vista dell'efficacia interna l'Asse 3, in linea con l'annualità precedente, presenta risultati divergenti rappresentati dal completo (o quasi) raggiungimento di alcuni obiettivi e da difficoltà di implementazione di altri.

L'efficacia è, infatti, risultata pari al 377% per l'indicatore relativo al numero di disoccupati raggiunti dalle azioni finanziati a valere sulla PI 10.i e pari al 329% per l'indicatore "persone inattive", interessate dagli interventi finanziati a valere sulla PI 10.ii.

Al contrario, difficoltà di raggiungimento dei target previsti si sono verificate per quanto riguarda gli indicatori inerenti al "Numero di progetti destinati alle PA" (CO22) e "Progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali"

che, dall'avvio della programmazione, non presentano alcun avanzamento per ciascuna delle Priorità dell'Asse.

Situazioni lievemente migliori si riscontrano per gli indicatori della PI 10.iii, che hanno raggiunto percentuali di efficacia comprese tra il 6% e l'11%, sebbene sia difficile ipotizzare il pieno raggiungimento dei target a tali ritmi di attuazione.

Con riferimento agli indicatori di risultato, seppur limitati ai soli riferiti alla PI 10.i (i restanti non risultano ancora valorizzati) si riscontrano lievi incrementi, raggiunti nel 2018, rispetto al target posto al 2023: in particolare, l'indicatore di risultato "Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento",

registra buone performance, attestandosi al 33,6% del target complessivo, in quanto soprattutto collegato all'Obiettivo 10.1 che presenta livelli di attuazione soddisfacenti e buoni indici di efficienza in termini di attivazione di azioni, mentre l'indicatore "Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione" registra solo un parziale incremento nel 2018.

Da tali risultati si denota, in particolare, come a fronte dell'impegno regionale nel raggiungere, seppur parzialmente, obiettivi quali quelli di favorire l'innalzamento dei tassi di scolarizzazione e di qualificazione dei giovani, permangono difficoltà nell'inserimento lavorativo, evidenziando la necessità di un'accelerazione, nel periodo rimanente, di azioni di qualificazione ulteriore dell'offerta formativa dirigendola verso settori in grado d'intercettare maggiormente i fabbisogni formativi e professionali del territorio.

Tab. 3.14: Asse 4 Capacità istituzionale: Indicatori di realizzazione al 31 dicembre 2019 (valori assoluti e percentuali)

PI	Indicatore	Unità di misura	Valore Realizzato - Totale	Valore Realizzato - Uomini	Valore Realizzato - Donne	target finale Totale	Valore target - Uomini	Valore target - Donne	Rapporto di conseguimento totale	Rapporto conseg. uomini	Rapporto di conseg. donne	Stato indicatore
11.1	CO05 Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	N	588	383	205	1.600	900	700	36,8%	42,6%	29,3%	⊖
	CO22 Numero di progetti destinati alle PA o ai servizi pubblici a livello naz. Reg. o locale	N	3	-	-	85	-	-	3,5%	-	-	⊖

Fonte: elaborazioni NVIP su dati RAA 2019 POR FSE Sicilia 2014 2020

Con riguardo all'Asse 4 si evidenziano risultati al di sotto delle aspettative, soprattutto per l'indicatore "Numero di progetti destinati alle PA", che ha raggiunto il target finale al 3,5%, probabilmente anche a causa di una sovrastima del valore obiettivo al 2023, mentre l'indicatore relativo ai

lavoratori interessati dalle azioni, promosse a valere sull'Asse, presenta un andamento più performante rispetto al conseguimento del target nel suo complesso, attestandosi, infatti, al 36,8%.

3.3.1 Focus di analisi sui partecipanti degli interventi formativi

La valutazione sull'efficacia interna del Programma si completa con un focus di analisi sulle caratteristiche dei partecipanti alle attività a carattere formativo promosse a valere sul POR FSE. L'obiettivo principale di tale approfondimento, anche in assenza di specifiche analisi sul contributo del programma al perseguimento dei risultati, è identificare chi è stato sostenuto e con quale intensità dalle azioni finanziate, verificare in che misura le tipologie di partecipanti corrispondono ai target previsti nel POR, nonché esaminare il grado di copertura dei fabbisogni, verificando la copertura offerta ai differenti segmenti della popolazione di riferimento e degli ambiti di policy previsti dal Programma.

Tale approfondimento è basato sui dati presenti nel sistema di monitoraggio FSE ed estratti a febbraio 2020, riferibili al periodo tra gennaio 2016 e dicembre 2019. In tal senso, è utile ricordare che le procedure di attivazione degli avvisi formativi sono state poste in essere nel 2016 e che tuttavia soltanto per alcune di tali procedure sono

state avviate le attività di esecuzione delle operazioni selezionate.

Il 2019 è stata l'annualità, invece, in cui è stato possibile misurare i sostanziali avanzamenti dei partecipanti agli avvisi formativi, permettendo di conseguenza il calcolo di un numero di indicatori di output, per Priorità di investimento, sufficienti a valutare l'andamento del POR, come sopra riportato. Nel complesso, nel suddetto periodo di attuazione del POR FSE, hanno beneficiato dei percorsi formativi, con diversi gradi di specializzazione, 76.598 partecipanti, con una lieve prevalenza della componente femminile (55,3%).

A conferma dell'accelerazione riscontrata nell'attuazione delle Azioni previste dal POR, così come evidenziato nelle precedenti sezioni, appare utile segnalare come nel 2019 si sia registrato un incremento nel numero dei destinatari rispetto all'annualità precedente, con un balzo del 300% (nel 2018 coloro che avevano preso parte a progetti formativi erano, infatti, appena 17.461 partecipanti).

Tab. 3.15: Partecipanti del POR FSE per sesso e stato occupazionale – Anno 2019 (valori assoluti e percentuali)

Genere	Disoccupato	In cerca di prima occupazione	Inattivo	Studente	Occupato	Totale
Valori assoluti						
Femmine	18.654	6.332	706	15.687	981	42.360
Maschi	18.382	3.142	2.281	9.359	1.065	34.229
Totale	37.036	9.474	2.987	25.046	2.046	76.589
Composizione percentuale						
Femmine	24,4	8,3	0,9	20,5	1,3	55,3
Maschi	24,0	4,1	3,0	12,2	1,4	44,7
Totale	48,4	12,4	3,9	32,7	2,7	100,0

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati SIL POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

In linea con le scelte e decisioni assunte dagli attuatori del Programma, al 2019, in relazione alla condizione professionale (tabella 3.9), la quota maggiore di destinatari raggiunti dalle misure poste in essere è rappresentata dai soggetti disoccupati (che rappresentano il 45,3% dei partecipanti totali, senza particolare differenziazione di genere) e dagli studenti che, con 25.046 unità, rappresentano il 32,7% del totale dei destinatari del POR.

Appare significativo anche il numero delle persone in cerca di prima occupazione, pari complessivamente a 9.474 unità, ossia il 12,4% del totale, con una prevalenza di donne coinvolte (8,3%). Gli inattivi non studenti, sono pari al 3,9% del totale, prevalentemente di genere maschile, mentre gli occupati rappresentano soltanto il 2,7% dei partecipanti complessivi.

La distribuzione del numero dei partecipanti rispetto ai singoli Assi del Programma, mostra, una ripartizione in linea anche con le rispettive dotazioni finanziarie e gli obiettivi generali delle principali articolazioni strategiche del POR, ovvero:

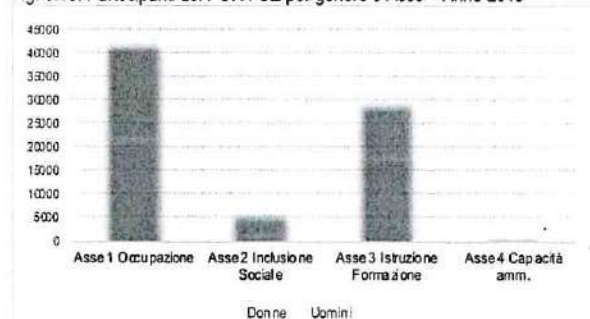
- l'Asse 1 Occupazione, date le sue finalità e le modalità di attuazione (prevalentemente azioni formative), si distingue per la maggiore concentrazione di "partecipanti" (54%), anche risultato della prevalenza di risorse assegnate;
- l'Asse 2 Inclusione sociale, che si attesta al 7% in quanto caratterizzato dalla presenza di azioni complesse e rivolte, prevalentemente, alle fasce vulnerabili della popolazione;
- l'Asse 3 Istruzione e Formazione, analogamente all'Asse 1, presenta un livello elevato di destinatari pari al 38%.

Infine, l'Asse 4 Capacità istituzionale, al 2019, vede la partecipazione di un numero più esiguo di partecipanti (1% del POR), anche in considerazione di una dotazione di risorse limitata e prevalentemente rivolta al rafforzamento

della capacità amministrativa delle strutture pubbliche beneficiarie degli interventi.

Nel complesso, con riferimento al genere, i dati disponibili evidenziano una, seppur lieve, maggiore presenza di partecipanti femminili, che rappresentano il 55% del totale.

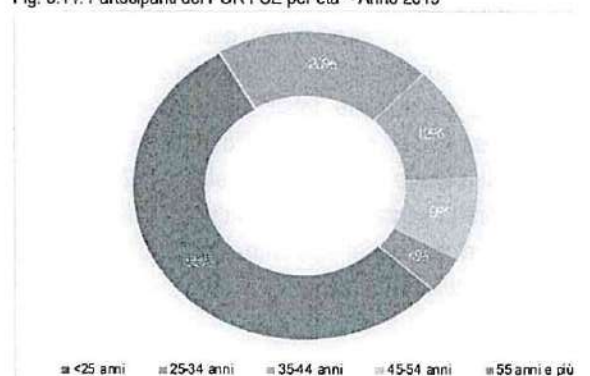
Fig. 3.13: Partecipanti del POR FSE per genere e Asse – Anno 2019



Fonte: elaborazioni su dati SIL POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

A livello di Asse, comunque, la presenza femminile risulta complessivamente più modesta in relazione all'Asse 2 Inclusione sociale e all'Asse 4 Capacità Istituzionale, meglio bilanciata con riferimento agli interventi portati avanti a favore direttamente dell'inserimento occupazionale e prevalente per l'Asse 3 Istruzione e Formazione (per maggiori dettagli cfr. capitolo 4, par. 4.3).

Fig. 3.14: Partecipanti del POR FSE per età – Anno 2019



Fonte: elaborazioni su dati SIL POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

In relazione alle classi di età dell'utenza del Programma, coerentemente con lo stato di avanzamento dei singoli Assi, un destinatario su due, in particolare il 55% del totale, è giovane ed ha un'età compresa tra 15 e 24 anni con lieve prevalenza della componente femminile, mentre quelli con una età compresa tra i 25 e 34 anni sono il 20% dei partecipanti. Le classi di età centrali (35-44 e 45-54 anni) rappresentano invece il 21% e appena il 4% ha una età superiore ai 54 anni, con una composizione per genere complessivamente equilibrata.

Le classi di età giovanile risultano, pertanto, le più coinvolte anche in coerenza con lo stato di avanzamento dell'attuazione del Programma, che registra i più importanti progressi in termini di realizzazione, soprattutto con riferimento alle misure dell'Asse 1, PI 8.ii (espressamente rivolta ai giovani) e dell'Asse 3, PI 10.i che ha, infatti, finanziato i percorsi leFP.

Altra variabile da considerare riguarda i livelli di istruzione: il 54% è titolare di licenza elementare e media, il 35% ha ottenuto un diploma di scuola secondaria di II grado, mentre il 7% ha un titolo terziario o addirittura superiore. Residuale, infine, il numero di coloro che non posseggono alcun titolo di studio (4%).

Fig. 3.15: Partecipanti del POR FSE per titolo di studio – Anno 2019

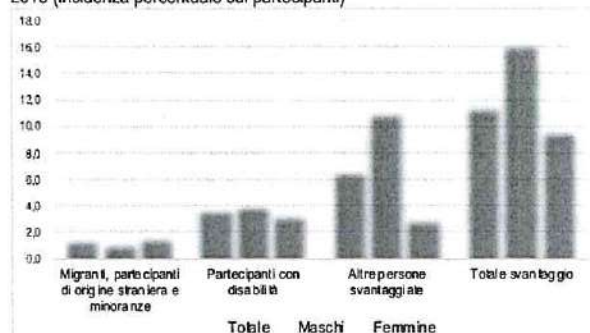


Fonte: elaborazioni su dati POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

Approfondendo la condizione della vulnerabilità si osserva, intanto, che, al 2019, rientrano in questa fascia l'11,5% dei partecipanti totali: un peso relativamente significativo, anche risultato dell'importante incremento nella certificazione delle spese dell'Asse 2 Inclusione sociale direttamente rivolta a ridurre i fenomeni di marginalità e che ha, per l'appunto, registrato il sostanziale avviamento nell'ultimo biennio.

Sempre con riferimento alle fasce vulnerabili, il sistema di monitoraggio fornisce dati sulle specifiche caratteristiche dei partecipanti, in base alle seguenti classificazioni: le persone con disabilità, la cui incidenza è pari al 3,6% dei partecipanti del POR, i migranti, che rappresentano anche la quota minoritaria delle tre classificazioni, e si assestano all'1,3% dei partecipanti, e infine le altre persone svantaggiate, che rappresentano la maggioranza dei numeri delle condizioni di svantaggio, con una incidenza pari al 6,5% di tutti i partecipanti agli interventi formativi (per maggiori dettagli, cfr. capitolo 4, par. 4.3).

Fig. 3.16: Partecipanti del POR FSE per sesso e tipologia di svantaggio – Anno 2019 (incidenza percentuale sui partecipanti)



Fonte: elaborazioni su dati SIL POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

In generale, riguardo alle caratteristiche professionali dei partecipanti agli interventi del FSE, coerentemente all'impianto strategico prescelto ed al quadro di contesto, il Programma si concentra principalmente sul fenomeno della disoccupazione e dell'esclusione al mercato del lavoro, prevedendo di raggiungere, a conclusione del periodo di programmazione, oltre 49.000 disoccupati⁵² e 27.800⁵³ soggetti inattivi.

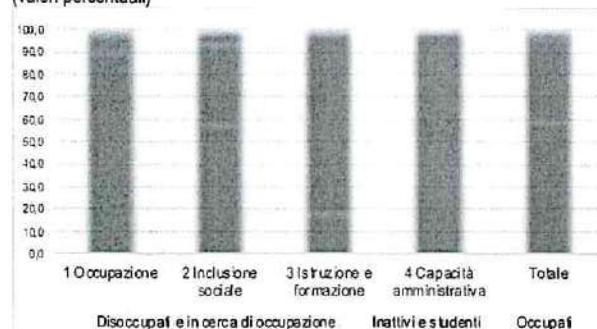
Tali valori obiettivo, congrui rispetto al contesto di intervento e alla dotazione finanziaria del POR, si pongono anche in linea con lo stato di attuazione che presenta percentuali di raggiungimento del target, al 2023, rispettivamente del 87,5% e del 93,7%. L'obiettivo di coinvolgere in maggioranza coloro che sono in cerca di lavoro o, comunque, coloro pur in assenza di occupazione hanno smesso di attivarsi, si riflette altresì nella dotazione finanziaria che ha, infatti, assegnato oltre il 41% del budget complessivo all'Asse 1 (ultima Decisione CE del 2020): a fronte di ciò non deve quindi stupire che, nel 2019, ben il 54,2% dei partecipanti del POR è stato supportato da tale Asse e il restante 45,8% dei partecipanti è, come precedentemente riportato, distribuito tra i restanti (considerato, altresì, che soprattutto gli Assi 2 e 3

⁵² Tale valore corrisponde alla sommatoria dei target degli indicatori CO01 previsti per gli Assi 1 e 3.

⁵³ Tale valore corrisponde alla sommatoria dei target degli indicatori CO03 previsti per gli Assi 1 e 3.

prevedono percorsi/misure con costi unitari maggiori rispetto a quelli dell'Asse 1).

Fig. 3.17: Partecipanti del POR FSE per stato occupazione e asse – Anno 2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati SIL POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

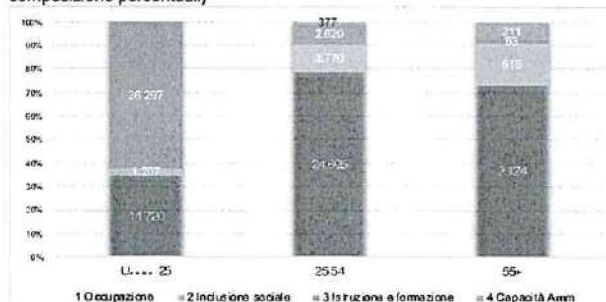
Nel dettaglio, l'analisi dei partecipanti agli interventi dei singoli Assi per condizione lavorativa (fig. 3.17), età (fig. 3.18) e titolo di studio (fig.3.19) evidenzia che:

- il 91% dei destinatari dell'Asse 1 Occupazione è costituito da persone disoccupate e in cerca di occupazione. L'Asse, date le sue finalità, si distingue, infatti, per la maggiore concentrazione di destinatari disoccupati, 37.787 soggetti che partecipano alle attività finanziate a valere sulle PI 8.i e 8.ii, e soprattutto con un'età compresa tra i 25 ed i 54 anni (dato che i partecipanti fino a 25 anni rappresentano il 35% del totale dei destinatari d'Asse e i partecipanti con più di 55 anni il 5%). Si tratta di soggetti prevalentemente con titolo di studio basso (53,5% del totale dei partecipanti in possesso di titolo di studio Isced 1 o 2 e il 57,4% del totale d'Asse), ma l'Asse si caratterizza anche per una alta percentuale di soggetti con titolo di studio di livello Isced 3-4 (pari al 56,7% del totale del POR);
- nell'Asse 2 è, analogamente, maggioritaria l'incidenza dei senza lavoro con prevalenza dei disoccupati (58,6%) sugli inattivi (36,2%) e con bassi titoli di studi. Con riguardo all'età, è prevalente la percentuale di destinatari tra i 25 e i 54 anni, che rappresentano il 68% del totale dei destinatari delle attività dell'Asse (il 12% del POR), mentre i minori di 25 anni e gli ultra 55enni sono rispettivamente il 22% e il 9,4% dell'Asse;
- in linea con le finalità e caratteristiche peculiari delle Priorità selezionate nell'Asse 3, il 78,6% dei partecipanti è, invece, classificato inattivo e/o studente e solamente il 19% è disoccupato. La condizione prevalente di studente spiega, inoltre, la forte presenza di soggetti partecipanti di età inferiore ai 25 anni (91% dei destinatari dell'Asse) e di soggetti in possesso di un titolo di studio Isced 1 o 2 (58%), anche se è

parimenti significativa l'incidenza della medio-alta scolarizzazione (con titolari Isced 3 o 4 pari al 34% dell'Asse e con laureati pari all'8,3%);

- l'Asse 4 ha, infine, coinvolto esclusivamente occupati, tutti di 25 anni e oltre ed in possesso di un titolo di studio medio-alto, in coerenza con gli ambiti d'intervento propri dell'Asse, per l'appunto, relativi al rafforzamento delle performance della PA.

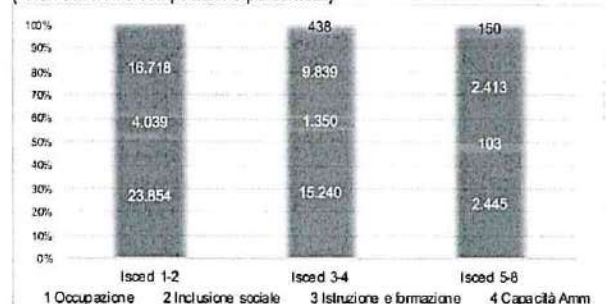
Fig. 3.18: Partecipanti del POR FSE per età – Anno 2019 (valori assoluti e composizione percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati SIL POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

In relazione ai livelli di istruzione, inoltre occorre altresì sottolineare, come precedentemente indicato, che i partecipanti agli interventi del FSE con un titolo Isced 1-2 (licenza elementare e media) e Isced 5-8 (titolo terziario o superiore) oltre ad essere presenti in misura prevalente nell'Asse 3, sono fortemente rappresentati nell'Asse 1. Con riferimento a quest'ultima evidenza, mentre per i primi il dato relativo alla preminente adesione alle misure finanziate a valere sull'Asse 1 è atteso, in quanto a basso livello di istruzione corrispondono maggiori difficoltà occupazionali, per quelli con il titolo terziario o superiore si prevede in genere un comportamento simile meno frequente: tale dinamica distributiva è, in effetti, la dimostrazione di una reale difficoltà a trovare lavoro nella Regione anche delle persone con titoli di studio superiori.

Fig. 3.19: Partecipanti del POR FSE per titolo di studio e asse – Anno 2019 (valori assoluti e composizione percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

L'analisi dell'efficacia interna del POR FSE, considerata la mancata realizzazione di valutazioni di placement delle

misure realizzate, si completa, infine, con la verifica dei tassi di copertura, vale a dire la valutazione dell'incidenza percentuale di ciascun target di destinatari sul totale della popolazione di riferimento (in altri termini, la misura della quota di popolazione residente in Sicilia raggiunta dalle azioni del POR).

L'attività di analisi, di seguito svolta, considera ovviamente che l'effettivo avvio della programmazione regionale FSE

è stato il 2016 con decise accelerazioni ed intensificazioni delle attività nel 2018 e 2019 e, soprattutto, la relativa dimensione finanziaria del POR, sostanzialmente dimezzata rispetto al precedente ciclo di programmazione 2007-2013, a fronte tuttavia di un contesto ancora caratterizzato dal persistere di livelli dei principali indicatori del mercato del lavoro molto distanti dalla media nazionale ed europea, come rappresentato nel capitolo seguente.

Tab. 3.16: Destinatari coinvolti negli interventi avviati e tassi di copertura della popolazione di riferimento - Anno 2019 (valori assoluti e percentuali)

Indicatore	Asse 1	Asse 2	Asse 3	Asse 4	Totale	Popolazione residente di riferimento
	Occupazione	Inclusione sociale	Istruzione e Formazione	Capacità Istituzionale		
Valori percentuali						
Sesso						
Maschi	0,8	0,1	0,4	0,0	1,4	2.432.589
Femmine	0,9	0,1	0,7	0,0	1,6	2.567.302
Età						
Under 25	1,2	0,1	2,1	0,0	3,4	1.235.843
25-54	1,2	0,2	0,1	0,0	1,6	2.027.894
55+	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	1.736.154
Livello istruzione (1)						
Isced 1-2	1,0	0,2	0,7	0,0	1,8	2.424.275
Isced 3-4	1,1	0,1	0,7	0,0	1,9	1.382.565
Isced 5-8	0,5	0,0	0,5	0,0	1,1	474.868
Condizione sul mercato del lavoro						
Disoccupati inclusi quelli di lunga durata	11,1	0,9	1,6	0,0	13,6	341.183
Inattivi	0,2	0,1	1,5	0,0	1,8	1.564.089
Lavoratori (inclusi gli autonomi)	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	1.053.179
Gruppi svantaggiati						
Migranti ecc..	0,2	0,0	0,3	0,0	0,5	200.813
Persone con disabilità (2)	0,2	0,3	0,1	0,0	0,6	441.054
Altro svantaggio						
Totale	0,83	0,11	0,58	0,01	1,53	4.999.891

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FSE Regione Siciliana. I dati fanno riferimento solo ai destinatari degli avvisi formativi.

Note: (1) Nella classe Isced 1-2, dove presenti, sono conteggiati anche i partecipanti "senza nessun titolo di studio" al fine di confrontarli con i dati Istat pubblicati con la medesima classificazione/aggregazione. (2) I dati delle persone con disabilità della popolazione di riferimento sono di fonte "Disabilità in cifre" dell'Istat, anno 2018.

Al 31 dicembre 2019, gli interventi formativi del POR FSE hanno raggiunto complessivamente l'1,53% della popolazione siciliana residente, con una lieve prevalenza femminile. Considerata la tipologia d'intervento maggiormente attivata in tale fase della programmazione, i tassi di copertura sono più elevati per i giovani (under 25 anni), gli individui con un livello di istruzione secondaria (ISCED 3 e 4) e, principalmente, i disoccupati di lunga durata (13,6%). Nel caso degli immigrati e delle persone con disabilità, il tasso di copertura è pari rispettivamente all'0,5% e all'0,6%.

In relazione ai singoli Assi, si osserva che la maggior concentrazione di disoccupati ricade, ovviamente, nell'Asse 1, con tassi di copertura più elevati per tale categoria rispetto agli altri Assi (così come per quasi tutti gli altri target di destinatari, tranne che per i giovani, inattivi e migranti).

Per i giovani al di sotto dei 25 anni e gli inattivi, il tasso di copertura più alto si verifica, infatti, per l'Asse 3, così come per le persone con disabilità la copertura maggiore si riscontra con riferimento all'Asse 2, in linea con le rispettive strategie ed obiettivi prefissati. In generale, gli esiti della presente verifica, opportunamente incrociati con

quanto evidenziato nell'analisi di contesto condotta nel secondo capitolo del presente Rapporto, confermano che gli interventi del POR FSE, finora realizzati, sono coerenti in linea di massima rispetto ai principali fabbisogni di contesto e ai target di destinatari rilevati ad inizio della programmazione (target prefissati per i singoli indicatori di output).

In particolare, gli interventi promossi a valere sull'Asse 1 e, specificatamente, PI 8.i e 8.ii, si sono indirizzate prevalentemente in modo coerente con l'obiettivo di contrastare la disoccupazione di lunga durata e giovanile, soprattutto attraverso interventi che permettano l'aggiornamento delle competenze e il raggiungimento di qualifiche professionali.

In quest'ottica, tuttavia, occorre evidenziare il forte ritardo nell'ambito dell'Asse 1 con riferimento a:

- la piena realizzazione di interventi volti al rafforzamento dei Servizi per l'impiego, necessaria per garantire l'effettivo matching domanda-offerta di lavoro. Tali interventi, effettivamente avviati nel 2019, hanno probabilmente subito ritardo anche in conseguenza della recente evoluzione normativa,

soprattutto legata alla revisione dell'assetto di *governance* previsto dal Jobs Act e dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza (che ha contribuito comunque a spiazzare alcune misure previste nell'Asse);

- l'attuazione di azioni espressamente dirette a favorire la partecipazione della componente femminile nel mercato del lavoro che, in un contesto già fragile come quello siciliano con i più bassi tassi di attività e per la natura asimmetrica della crisi innescata dalla pandemia, rischia di indebolirsi ulteriormente.

Analogamente, per l'Asse 2, con un avanzamento finanziario che ha visto una accelerazione nel corso del 2019, sono stati avviati interventi su entrambe le priorità previste, 9i e 9iv, indirizzandosi sulle principali esigenze del contesto, ovvero:

- l'inclusione attiva delle persone svantaggiate e delle persone con disabilità, oltre che delle persone in situazione di grave marginalità;
- l'accesso a servizi di cura, con focus sulla non auto sufficienza.

Per l'Asse 2, appare opportuno sottolineare la necessità di imprimere ulteriore accelerazione alle realizzazioni, considerato che la Regione continua a caratterizzarsi per un livello di reddito inferiore alla media italiana e per una più ampia disparità nella sua distribuzione (la disuguaglianza dei redditi da lavoro rimane elevata a causa del persistere di una maggiore incidenza di nuclei attivi senza reddito da lavoro)⁵⁴. Anche in relazione ai bassi livelli di occupazione femminile, si dovrebbe indirizzare l'ambito di intervento dell'Asse verso una maggiore qualificazione dei servizi di conciliazione, con focus sui servizi di cura per l'infanzia, ancora al di sotto dei livelli standard, e sul potenziamento del sistema dell'economia sociale.

Coerentemente con la necessità di ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico e del fallimento formativo, fortemente diffusi in Sicilia, la sfera di intervento dell'Asse 3 si è concentrata, in primo luogo, sulla qualificazione professionale necessaria per l'inserimento nel mercato del

lavoro, soprattutto dei più giovani (in particolare, con la PI 10.i), così come il miglioramento dell'offerta formativa per accrescere le competenze della forza lavoro, con focus anche sull'alta formazione e sulla formazione superiore (PI 10.ii e 10.iii).

L'Asse 3, in analogia con l'Asse 1 (con cui condivide il sostegno per alcune procedure), si è soprattutto indirizzato sulla qualificazione del capitale umano, per favorire a partecipazione della popolazione ad attività di life long learning, coinvolgendo un ampio numero di soggetti in cerca di occupazione, in linea con le esigenze territoriali. In tale prospettiva, occorre comunque considerare che, a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, il mercato del lavoro siciliano ha risentito del progressivo rallentamento dell'attività economica, nonostante le ricadute dell'emergenza sanitaria sull'andamento dell'occupazione siano state in parte mitigate dall'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali, anche in deroga, e dal blocco dei licenziamenti.

In tal senso, gli effetti rilevanti sull'occupazione potrebbero emergere nel prossimo periodo, dato che in Sicilia la componente a tempo determinato, tra le categorie più colpite dalla crisi pandemica, era fortemente cresciuta negli ultimi anni e con un'incidenza maggiore rispetto alla media nazionale.

Considerate le ultime evoluzioni del contesto, il Programma dovrebbe quindi rafforzare le azioni in grado di garantire una maggiore specializzazione dei percorsi di formazione in funzione dei fabbisogni formativi e occupazionali delle imprese del territorio e maggiormente finalizzarla all'inserimento professionale nei principali settori di crescita. Il Programma dovrebbe puntare, altresì, nell'ambito dei suddetti Assi sulla qualificazione dei lavoratori, residuale nella strategia attuale, anche con focus diretto sull'economia sociale (seppure al centro dell'intervento dell'Asse 2).

Infine, gli ambiti relativi al rafforzamento amministrativo al centro delle Raccomandazioni della Commissione europea 2019 e 2020, sono stati presidiati grazie agli interventi realizzati in Asse 4 (indirizzati altresì sul supporto al sistema giudiziario dell'Isola).

⁵⁴ Cfr. Banca d'Italia Economie regionali L'economia della Sicilia 19/2020.

4. LA RILEVANZA DEI PRIMI RISULTATI DEL POR RISPETTO ALLA STRATEGIA EUROPA 2020, AI PRINCIPI TRASVERSALI E DI ALTRI STRUMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE UNITARIA

4.1 APPROFONDIMENTO SULL'AVANZAMENTO DEL POR FSE RISPETTO AGLI OBIETTIVI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

Il POR FSE ha definito la propria strategia e le proprie azioni in coerenza con le tre direttrici tracciate dalla Strategia Europa 2020 (di seguito anche EU2020) della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coerentemente alle previsioni dell'art. 4 del RDC. L'intervento del FSE, nello specifico, si focalizza sulla prima e sulla terza direttrice, sostenendo le misure di policy indirizzate al raggiungimento degli obiettivi, denominati target⁵⁵, posti per il 2020 a livello di ciascun Paese membro.

Con riferimento all'opzione, "una crescita intelligente", il Programma sostiene interventi, per favorire la qualificazione del capitale umano, attraverso le risorse finanziarie programmate nell'ambito dell'Asse 3 e, in parte, dell'Asse 1. Le azioni attivate, come descritto nei precedenti capitoli, puntano, pertanto, al conseguimento del target UE che riguardano prevalentemente la riduzione della dispersione scolastica/formativa, il miglioramento delle opportunità di accesso e della partecipazione nell'istruzione superiore e, soltanto indirettamente, l'incremento della quota di spesa in ricerca e sviluppo. La

Sicilia, a tal riguardo, si posiziona ancora in ritardo rispetto a tutti e tre gli obiettivi.

In relazione al secondo ambito di EU2020, garantire "una crescita sostenibile", coerentemente con l'obiettivo europeo 20/20/20 (diminuzione del 20% delle emissioni di gas serra, la copertura del 20% dei consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica dell'economia), l'azione del POR è soltanto residuale, ovvero limitata a sostenere percorsi di formazione per la riqualificazione e sviluppo di competenze relative alla green economy.

L'azione del POR FSE è, infine, soprattutto orientata a contribuire alla "crescita inclusiva", tramite in particolare l'Asse 2 che concentra le risorse del FSE su "azioni che permettano alle persone di uscire dalla condizione di svantaggio, marginalità e povertà attraverso l'implementazione di iniziative finalizzate a rimuovere le cause di esclusione e sostenerne attraverso servizi specifici e specialistici e percorsi di accompagnamento l'attivazione, l'autonomia e l'inclusione sociale facendo leva sull'inserimento nel mercato del lavoro".

Tab. 4.1: Livello di interrelazione potenziale tra il POR FSE Sicilia e gli Obiettivi di EU2020

STRATEGIA EUROPA 2020 E PRIORITÀ DELLA POLITICA DI COESIONE 2014-2020		POR FSE SICILIA 2014/2020		
Ambiti prioritari	Obiettivi e target per l'Italia	Asse 1 Occupazione	Asse 2 Inclusione sociale	Asse 3 Istruzione formazione
Crescita intelligente	Aumento degli investimenti in R&S pari al 3% del PIL	○○○	○○○	○○○
	Riduzione del tasso di abbandono scolastico passando	○○○	○○○	○○○
	Aumento quota della popolazione età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori	○○○	○○○	○○○
Crescita sostenibile	Portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale	○○○	○○○	○○○
	Ridurre emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990	○○○	○○○	○○○
	Migliorare del 20% l'efficienza energetica	○○○	○○○	○○○
Crescita inclusiva	Aumentare il tasso di occupazione della popolazione 20-64 anni	○○○	○○○	○○○
	Riduzione di 2.200.000 di persone a rischio di povertà o in situazione di povertà	○○○	○○○	○○○

○○○ - forte coerenza/interrelazione ○○○ - media coerenza/interrelazione ○○○ - coerenza/interrelazione debole ○○○ - nessuna coerenza/interrelazione

Di seguito si descrivono sinteticamente i progressi raggiunti dalla Regione verso gli obiettivi di EU2020 più pertinenti per il FSE. L'analisi del posizionamento della Sicilia rispetto a tali target è descritta, sia in termini di

evoluzione temporale (con riferimento al 2015, anno di sostanziale avvio dell'attuazione del Programma) sia, in termini di confronto con i dati e i valori obiettivo nazionali ed europei. A tal proposito si evidenzia che non è

⁵⁵ In particolare, i target identifiati si riferiscono agli otto indicatori legati ai cinque ambiti tematici: occupazione, povertà, istruzione, ricerca e sviluppo, cambiamento climatico ed energia.

possibile, nell'ambito del presente Rapporto, misurare il contributo del POR FSE al raggiungimento degli obiettivi della Strategia, posto che il Programma è ancora in corso di attuazione, per cui si rinvia a successive valutazioni circa l'impatto del POR. Tuttavia, come riportato nella tabella precedente ed in linea con le evidenze della Valutazione ex ante⁵⁶, si conferma che l'intera azione del POR è orientata agli ambiti prioritari relativi alla crescita intelligente (con focus specifico su *occupazione* e *educazione*) e inclusiva. La programmazione FSE riveste, infatti, un ruolo primario nel contesto siciliano in termini di sostegno alle politiche per l'occupazione e per la formazione, mentre assume un ruolo di integrazione e potenziamento nelle politiche sociali e dell'istruzione.

- ⊙ Target 1: il 75% (67%-69% per l'Italia) della popolazione tra 20-64 anni deve essere occupata
- L'aumento del tasso di occupazione per la popolazione tra i 20 e i 64 anni è uno degli obiettivi di EU2020 a maggiore rilevanza per il POR FSE che concentra, infatti, oltre 319 milioni di euro dell'Asse 1.

In Italia nel 2019 il tasso di occupazione⁵⁷ (20-64 anni) è pari al 63,5% in crescita rispetto al 2015 (60,5%), ma al di sotto di 3,5 punti percentuale del target nazionale e di circa dodici punti dall'obiettivo EU2020.

In Sicilia nel 2019 il tasso di occupazione (20-64 anni) è pari al 44,5% molto distante dal target e poco superiore (+1,1%) a quello rilevato nel 2015 (43,4%).

- ⊙ Target 2: il 3% (1,53% per l'Italia) del PIL investito in Ricerca e Sviluppo (R&S)

Il prodotto interno lordo investito nel settore R&S in Italia nel 2017 è pari all'1,38% del PIL nazionale, pertanto non raggiunge il valore obiettivo nazionale. Il trend temporale dell'indicatore mostra una costante crescita dal 2012, in particolare dal 2015 al 2017 si rileva un +0,04%. Per il 2018, i dati preliminari indicano un aumento della spesa complessiva per R&S a valori correnti delle imprese e delle istituzioni pubbliche e private non profit.

In Sicilia, nel 2017, l'incidenza del PIL investito in R&S è pari allo 0,77%, al contrario dell'Italia, il trend temporale evidenzia una crescita dal 2011 al 2014 (1,08%) per poi diminuire costantemente nel triennio successivo (dal 2015 al 2017 si è ridotta l'incidenza del PIL investito in R&S dello 0,23%).

- ⊙ Target 4: portare il tasso di abbandono scolastico al 13% - 16% (valore target per l'Italia)

L'abbandono scolastico ha registrato in tutta Italia una tendenza discendente da diversi anni e l'obiettivo nazionale del 16% per cento è stato raggiunto nel 2014. Nel 2019 in Italia il tasso di abbandono scolastico⁵⁸ è anche sceso al 13,5%, risultando il valore più basso di sempre e molto vicino al valore obiettivo di EU2020.

In Sicilia il tasso di abbandono, nel 2019, è invece pari al 22,4% (anche superiore a quello rilevato l'anno precedente del 22,1%). L'analisi dell'evoluzione temporale tra il 2015 e il 2019 mostra una tendenza alla decrescita con una riduzione di circa tre punti percentuali, dal 25,3% del 2015 si è passati al 22,4%. Tale riduzione, tuttavia, non appare sufficiente e, seppur si osservano lievi miglioramenti è, comunque, necessaria una maggiore spinta per avvicinarsi al valore nazionale.

- ⊙ Target 5: Almeno il 40% (26% per l'Italia) delle persone di età 30-34 con istruzione universitaria o equivalente

L'obiettivo del tasso di istruzione universitaria o equivalente⁵⁹ al 26% di riferimento per l'Italia è stato raggiunto nel 2016 (26,2%). L'andamento dell'indicatore mostra, nel biennio successivo, anche una tendenza alla crescita raggiungendo nel 2019 il 27,6% ancora distante, tuttavia, dal target europeo del 40% al 2020.

In Sicilia, le persone di età 30-34 con istruzione universitaria o equivalente, nel 2019, sono pari al 20,3%. L'analisi temporale, come per l'Italia, mostra comunque una dinamica crescente (nel 2015 il valore era pari a 18,2%). Nonostante i progressi ottenuti, il gap iniziale della Sicilia resta comunque rilevante rispetto al valore obiettivo nazionale (distante 5,7% nel 2019), rendendo necessario un maggior sforzo nella strategia programmatica regionale.

- ⊙ Target 6: Ridurre di almeno 2.2 milioni in Italia il numero di persone a rischio o in situazione di povertà o esclusione sociale

L'obiettivo di ridurre le persone a rischio povertà ed esclusione sociale è un obiettivo molto ambizioso in quanto la crisi iniziata nel 2008 ha portato un netto peggioramento delle condizioni socioeconomiche del Paese. L'evoluzione di questo indicatore mostra un aumento nell'ultimo decennio del numero di persone a

⁵⁶ Cfr. Aggiornamento del Rapporto di Valutazione ex ante, NVVIP Sicilia, novembre 2014.

⁵⁷ Persone occupate in età 20-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (percentuale).

⁵⁸ Giovani dai 18 ai 24 anni d'età che abbandonano prematuramente gli studi sulla popolazione della stessa classe di età (percentuale).

⁵⁹ Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un livello di istruzione 5 e 6 (Isced97) in percentuale sulla popolazione nella stessa classe di età.

rischio povertà ed esclusione sociale in Italia e in molte regioni italiane. A livello nazionale, nel 2018, si è infatti in presenza di circa 16,4 milioni di persone in situazione di povertà o esclusione sociale che rappresentano il 27,2% della popolazione residente italiana. Dall'analisi dell'ultimo quadriennio (2015-2018) si osserva tuttavia che in Italia si è assistito ad una forte riduzione circa 1 milione di persone a rischio povertà principalmente concentrate nel 2018, mentre se si considera il 2014 come *benchmark* di riferimento si osserva una riduzione di circa 690 mila unità.

In Sicilia il numero di persone a rischio povertà, nel 2018, è pari a circa 2,6 milioni e rappresenta il 51,7% della popolazione residente nell'Isola. Dall'analisi dell'evoluzione temporale dell'ultimo quadriennio si osserva una variazione percentuale maggiore rispetto (-10,4%) a quella rilevata per l'Italia (8,5%), con una riduzione delle persone a rischio o situazione di povertà o esclusione sociale di circa 250 mila.

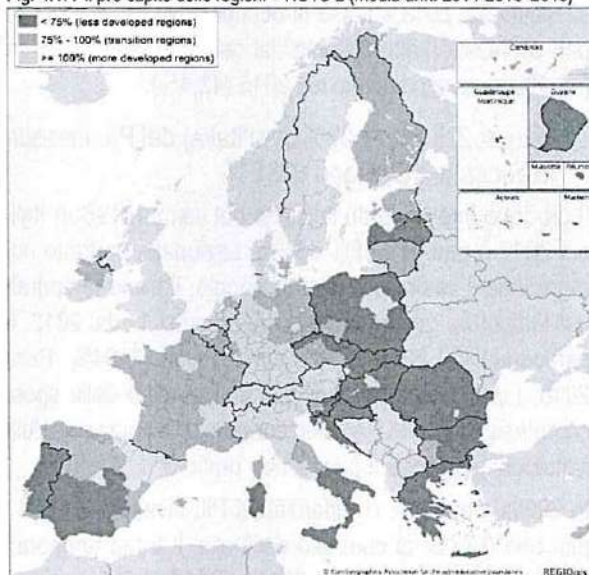
4.2 LE PROSPETTIVE DELLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027 E DI ALTRI STRUMENTI COMUNITARI DI RISPOSTA ALLA CRISI DA COVID-19 RISPETTO AL POR FSE

Nel corso del 2018, la Commissione europea ha presentato il pacchetto di proposte relative al nuovo bilancio a lungo termine dell'Unione, delineando anche l'architettura della politica di coesione per il prossimo ciclo 2021-2027. In particolare, la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni introduce un corpus unico di norme per la disciplina di 7 fondi UE: FESR, FC, FSE+, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca - FEAMP, Fondo Asilo, migrazione e integrazione - AMIF, Fondo per la sicurezza interna - ISF e Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti - BMVI. In vista del prossimo programma quadro pluriennale, la Politica di Coesione presenta, infatti, altre importanti novità, tra cui, innanzitutto, che gli 11 obiettivi tematici del periodo 2014-2020 sono sostituiti da cinque più ampi obiettivi strategici (o di policy) che consentiranno agli Stati di essere più flessibili nel trasferire le risorse nell'ambito della propria azione. Nello specifico, il FESR e il FSE+ (il Fondo di coesione e il FEAMP) sosterranno i seguenti obiettivi di policy.

1. **un'Europa più competitiva e più intelligente** attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
2. **un'Europa più verde** e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, della mitigazione e dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
3. **un'Europa più connessa** attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;
4. **un'Europa più sociale e inclusiva** attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali;
5. **un'Europa più vicina ai cittadini** attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

La politica di coesione continua a investire, poi, in tutte le regioni, in funzione della loro appartenenza alle tre categorie già note (regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate). In quest'ottica, il metodo di assegnazione dei fondi è ancora in gran parte basato sul PIL pro capite, ma sono aggiunti nuovi criteri (disoccupazione, disoccupazione giovanile, basso livello di istruzione, emissioni di gas a effetto serra, migrazione netta) al fine di rispecchiare più fedelmente la realtà.

Fig. 4.1: PIL pro capite delle regioni – NUTS 2 (media anni 2014-2015-2016)



La nuova politica di coesione fornisce, inoltre, un ulteriore sostegno alle strategie di sviluppo gestite a livello locale e conferisce maggiori responsabilità alle autorità locali nella gestione dei fondi (si rafforza anche la dimensione urbana, con il 6% del FESR destinato allo sviluppo urbano sostenibile). Nell'ambito dei nuovi programmi, la dotazione dei programmi sarà stabilita per i primi cinque anni. Successivamente, negli ultimi due anni del periodo

dotazioni dei programmi saranno prese in base ad un riesame intermedio di ampia portata che comporterà adeguamenti nel 2025: il riesame terrà conto dei cambiamenti della situazione socioeconomica, delle nuove sfide individuate nell'ambito del semestre europeo e dell'efficacia dell'attuazione dei programmi sino a tale data. Le proposte della Commissione⁶⁰, ancora in fase di revisione, contengono quindi una serie di importanti cambiamenti allo scopo di favorire una maggiore semplificazione nell'uso delle risorse, a cui tuttavia si aggiungono alcuni vincoli che devono essere tenuti in considerazione al momento della definizione delle strategie regionali. Tra questi sono previste delle "Condizioni abilitanti", che a differenza delle condizionalità ex ante del 2014-2020, sono in numero minore, più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato e, soprattutto, monitorate e applicate durante tutto il periodo.

In generale, anche l'assetto finanziario e le regole che disciplineranno la politica di coesione nel ciclo di programmazione sono in via di definizione: allo stato attuale, infatti, non è stato ancora adottato il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, la cui proposta originaria; presentata dalla Commissione, nel 2018⁶¹, è stata interamente modificata a fine maggio 2020, in seguito alla crisi pandemica da Covid-19. In particolare, la Commissione europea che ha definito un piano globale per la ripresa⁶² basato su nuovi strumenti per concentrare il sostegno finanziario nei primi anni, ritenuti cruciali per la ripresa, ha altresì rivisto l'intero assetto del Bilancio UE.

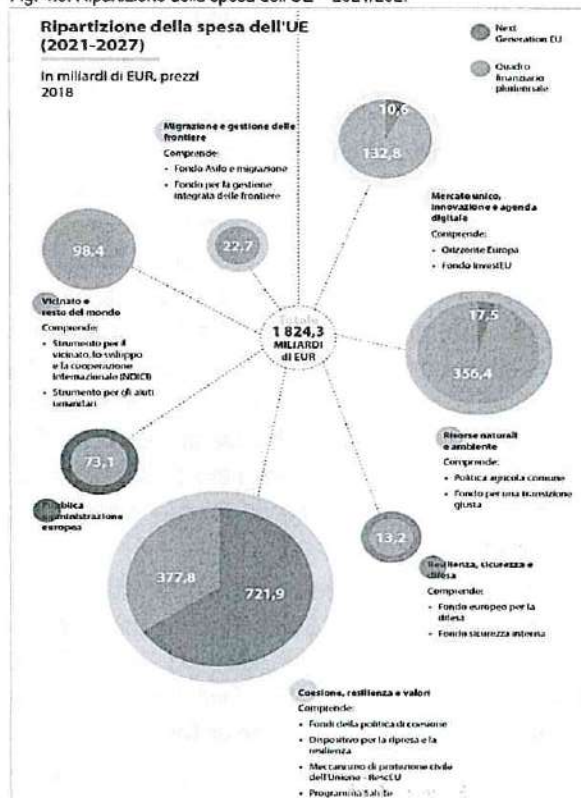
Fig. 4.2: Spesa dell'UE – 2021/2027 (nuovo Bilancio pluriennale)



Fonte: Infografica Consiglio UE, ottobre 2020

Con riferimento ai Fondi Strutturali, il QFP proposto prevede per la rubrica "Coesione", in linea con le ipotesi di compromesso maturato a luglio 2020, un lieve decremento degli impegni rispetto alla proposta iniziale della Commissione pari a -7.461. Analogamente la dotazione per il FSE+ pari a 87.995 milioni di euro vede un decremento rispetto alla proposta iniziale di 89.688 milioni di euro.

Fig. 4.3: Ripartizione della spesa dell'UE – 2021/2027



Fonte: Infografica Consiglio UE, ottobre 2020

La Commissione europea ha proposto altresì di rafforzare il collegamento tra la politica di coesione e il Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e, quindi, con le raccomandazioni per Paese con le quali esso termina. In particolare, si punta a un maggiore sostegno della politica di coesione alle riforme strutturali, in coordinamento con il nuovo Programma di sostegno alle riforme presentato dalla Commissione stessa nell'ambito del bilancio UE 2021-2027.

⁶⁰ Le proposte regolamentari sono ancora in fase di negoziato tra Commissione, Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea. Nel 2020 sono state presentate nuove proposte di modifica:

- COM(2020) 22 final del 14 gennaio 2020, che istituisce il Fondo per una Transizione Giusta (JTF);
- COM(2020) 447 final del 28 maggio 2020, relativo al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+);

- COM(2020) 450 final del 28 maggio 2020, relativo alle disposizioni comuni a tutti i fondi (FESR, FSE+, Fondo di Coesione, JTF);

- COM(2020) 452 final del 28 maggio 2020, relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo di Coesione.

⁶¹ COM(2018) 322 final.

⁶² COM(2020) 442 final "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea" del 27 maggio 2020.

Per l'Italia, l'assegnazione delle risorse della Coesione dovrebbe aumentare lievemente e le indicazioni per la programmazione 2021-2027 sono state delineate dalla Commissione UE nel documento di lavoro "relazione per paese relativa all'Italia 2019" che accompagna la Comunicazione della Commissione relativa al Semestre europeo 2019 (Allegato D).

⊗ Focus sul Fondo sociale europeo + nella programmazione 2021-2027

Nonostante i progressi compiuti, il contrasto alla disoccupazione ed alla povertà rappresenta tuttora un problema prioritario, non solo per la Sicilia ma per tutta l'Unione europea. L'Unione, inoltre, si trova a dover affrontare altri problemi che riguardano gli insufficienti livelli di competenze, i risultati insoddisfacenti della politica attiva del lavoro e dei sistemi di istruzione, le sfide generate dalle nuove tecnologie, l'esclusione sociale di gruppi emarginati e la bassa mobilità professionale. Per rispondere a tali problemi e al fine di fornire risposte concrete alla richiesta di un'Europa più sociale e di un rafforzamento degli investimenti nelle persone, l'Unione europea ha individuato il Fondo Sociale Europeo plus quale principale strumento di intervento.

La principale innovazione nella programmazione del Fondo sociale per il 2021-2027, introdotta dalla proposta della Commissione, riporta sotto un unico Fondo, denominato **FSE plus** (o **FSE+**), fondi e programmi che, nell'attuale programmazione, sono distinti, ovvero:

- il FSE e l'Iniziativa per l'occupazione dei giovani (IOG);
- il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD);
- il Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI);
- il Programma d'azione dell'Unione in materia di salute.

Il Fondo sociale europeo+ rimane il principale strumento finanziario per gli investimenti a favore delle persone, per il rafforzamento della coesione sociale, il miglioramento della protezione sociale e l'aumento della competitività in tutta Europa. Le priorità del Fondo sono allineate ancora di più con le Raccomandazioni per Paese fornite nell'ambito del Semestre europeo e sono soprattutto coerenti con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Nell'ambito dei 5 Obiettivi di policy della politica di coesione post 2020, il Fondo contribuisce, innanzitutto, all'Obiettivo 4 "Un'Europa più sociale", a sua volta articolato in 11 obiettivi specifici:

- i) migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani e i disoccupati di lungo periodo, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale
- ii) modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro
- iii) promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata, compreso l'accesso all'assistenza all'infanzia, un ambiente di lavoro sano e adeguato che tiene conto dei rischi per la salute, l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti e un invecchiamento attivo e sano
- iv) migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, per sostenere l'acquisizione delle competenze chiave, comprese le competenze digitali
- v) promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e dall'assistenza prescolare, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti
- vi) promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare le opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale
- vii) incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità
- viii) promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom
- ix) migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata
- x) promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini
- xi) contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti, con misure di accompagnamento

In continuità con il ciclo 2014-2020, per il FSE+ sono previsti ancora dei vincoli di concentrazione tematica e con specifico riferimento a:

- il sostegno volto a contrastare la deprivazione materiale, rispetto alla quale occorre assegnare un importo minimo prestabilito delle risorse (2%) a misure intese a contrastare il fenomeno;
- la lotta alla povertà e promozione dell'inclusione sociale, per il quale rispetto alla precedente programmazione in cui era il 20%, si richiede ora che almeno il 25% delle risorse FSE+ venga destinato alla promozione dell'inclusione sociale);
- azioni mirate e a riforme strutturali volte al sostegno dei giovani (almeno il 15% delle risorse FSE+).

Il FSE+ contribuisce, altresì, ad altri obiettivi strategici oltre l'OP 4, ovvero all'OP 5 "un'Europa più vicina ai cittadini", e relativi a:

- un'Europa più intelligente (OP1) attraverso lo sviluppo di competenze per la specializzazione intelligente;
- un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio (OP2) attraverso il miglioramento/ adeguamento dei sistemi di istruzione e formazione e la creazione di nuovi posti di lavoro in settori collegati all'ambiente, al clima e all'energia e la bio-economia.

Analogamente all'attuale periodo di programmazione, vengono rafforzati i pre-requisiti connessi a ciascun obiettivo specifico, ovvero le condizioni abilitanti tematiche (o condizionalità ex ante secondo la nomenclatura del passato), che devono essere assolti affinché la

programmazione possa intervenire negli ambiti prescelti. Per quanto riguarda il principale ambito d'intervento del FSE+, l'OS 4, queste richiedono, a seconda degli obiettivi specifici selezionati:

- ◉ **Mercati del lavoro e occupazione:**
 - un quadro politico strategico per politiche attive del mercato del lavoro alla luce degli orientamenti per l'occupazione;
 - un quadro politico strategico nazionale o regionale per la parità di genere.
- ◉ **Istruzione e formazione:**
 - un quadro politico strategico nazionale e/o regionale per il sistema di istruzione e formazione.
- ◉ **Inclusione sociale:**
 - un quadro politico strategico nazionale per l'inclusione sociale e la riduzione della povertà;
 - strategia nazionale di integrazione dei Rom (NRIS).
- ◉ **Assistenza sanitaria:**
 - quadro politico strategico nazionale o regionale per la sanità.

Oltre alle condizioni abilitanti tematiche la proposta di regolamento prevede che siano soddisfatte anche alcune condizionalità abilitanti orizzontali tra le quali possono essere segnalate l'effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e l'attuazione e applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Tab. 4.2: Articolazione strategica della programmazione operativa FSE 2021-2027

Obiettivo strategico	Obiettivo specifico	Indicatori Output	Indicatori di Risultati
4. Un'Europa più sociale e inclusiva	4.1 Migliorare l'accesso all'occupazione, modernizzare le istituzioni del mercato del lavoro e promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	1.a Indicatori di output relativi alle operazioni rivolte alle persone <ul style="list-style-type: none"> - Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo - Disoccupati di lungo periodo - Inattivi - Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi - Persone di età inferiore a 30 anni - Persone di età superiore a 54 anni - Titolari di un diploma di istruzione secondaria inferiore o più basso (ISCED 0-2) - Titolari di un diploma di istruzione secondaria superiore (ISCED3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED4) - Titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8) 1.b altri indicatori comuni di output <ul style="list-style-type: none"> - Partecipanti con disabilità - Cittadini di Paesi terzi - Partecipanti di origine straniera - Minoranze (comprese le comunità emarginate come i ROM) - Senzatetto o persone colpite da esclusione abitativa - Partecipanti provenienti da zone rurali 2. Indicatori comuni di output per gli Enti <ul style="list-style-type: none"> - Numero di pubbliche amministrazioni o servizi pubblici sostenuti a livello nazionale, regionale o locale - Numero di micro, piccole e medie imprese sostenute (comprese le società cooperative e le imprese sociali) 	3. Indicatori di risultato immediato per i partecipanti <ul style="list-style-type: none"> - Partecipanti che cercano un lavoro alla fine della loro partecipazione all'intervento* - Partecipanti impegnati in un percorso di istruzione o di formazione alla fine della loro partecipazione all'intervento* - Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipazione che hanno un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento* 4. Indicatori comuni di risultato a lungo termine per i partecipanti <ul style="list-style-type: none"> - Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, sei mesi dopo la fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti che godono di una migliore condizione sul mercato del lavoro sei mesi dopo la fine della partecipazione all'intervento
	4.2 Migliorare la qualità, l'accessibilità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dell'istruzione e della formazione e al fine di promuovere l'apprendimento permanente		
	4.3 Potenziare l'inclusione attiva, promuovere l'integrazione socioeconomica delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale, far fronte alla deprivazione materiale, migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza a lungo termine per ridurre le disuguaglianze in materia di salute		

La struttura della prossima programmazione del FSE+ non si discosta dall'attuale assetto, a meno della priorità relativa alla Capacità istituzionale che rientra, a determinate condizioni, nell'ambito dell'Assistenza Tecnica.

In particolare, come indicato nella tabella sopra riportata, gli obiettivi specifici ricalcano le finalità previste dai tre Obiettivi Tematici 8, 9 e 10 finanziati con il POR FSE 2014-2020, analogamente alla struttura degli indicatori di output e risultato che presentano, tuttavia, alcune semplificazioni.

L'articolazione strategica del Fondo sociale per il prossimo periodo di programmazione riprende, pertanto, i principali campi di intervento dell'attuale ciclo (cfr. tabella 4.3) ponendo, comunque, l'accento su alcuni ambiti correlati alle sfide che a livello nazionale occorre perseguire, come per altro ribadite dagli orientamenti e dalle raccomandazioni indirizzati nel quadro del Semestre europeo 2019. Tali ambiti si concentrano, in particolare, sull'aumento della partecipazione di donne e giovani al mercato del lavoro, sul completamento dei percorsi di istruzione e formazione iniziale e sul rafforzamento delle competenze lungo tutto l'arco della vita, sul contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, con attenzione particolare ai minori e ai soggetti più vulnerabili, tra cui i cittadini di Paesi terzi⁶³.

Con specifico riferimento all'inclusione sociale, considerato il legame con il *Pilastro per i diritti sociali* previsto nelle proposte regolamentari per il ciclo 2021-2027, i prossimi programmi si potranno concentrare ulteriormente sulla qualità dei servizi sociali e socio-sanitari, in risposta anche agli ulteriori fabbisogni emersi in seguito all'acuirsi, nel 2020, della crisi epidemiologica da Covid-19. Tali tipologie di intervento riscontrano,

comunque, una delle principali esigenze evidenziate rispetto al contesto sociale della Regione già precedentemente dal diffondersi della pandemia, rappresentando un ambito perseguito finora dall'Asse 2 e che potrebbe essere ulteriormente sostenuto in futuro, in modo da accrescere il coinvolgimento nelle azioni realizzate dal Programma rispetto al peggioramento del quadro di contesto relativamente ai fenomeni di povertà e marginalità. A tal proposito, occorre evidenziare come il percorso partenariale avviato a livello nazionale per la definizione della proposta di Accordo di Partenariato ha, nel complesso, fatto emergere altresì *"come le risorse europee, senza sostituirsi alle risorse ordinarie, possano rappresentare un volano per stimolare e rafforzare la filiera ordinaria dei servizi nei diversi ambiti interessati dall'OP 4: il lavoro, l'istruzione e la formazione, l'inclusione e la protezione sociale. Tale rafforzamento, che può avvenire sia con azioni di ampliamento e qualificazione dell'offerta, sia attraverso lo stimolo e il sostegno alla domanda, è certamente necessario e prioritario laddove, come nel Mezzogiorno, la spesa ordinaria è a livelli quantitativi e qualitativi inferiori"*⁶⁴.

In quest'ottica, si può infine specificare che, attraverso la programmazione FSE+, gli Stati membri in generale dovrebbero intervenire per il raggiungimento di obiettivi di medio/lungo periodo, mentre gli interventi di breve periodo connessi all'emergenza socio-sanitaria ed economica dovuta alla pandemia da Covid-19 sono trattati, soprattutto nell'ambito dell'attuale programmazione, attraverso un apposito strumento finanziario, il REACT EU, erogato nel periodo 2021-2022, nel quadro del nuovo strumento per la ripresa denominato "Next Generation EU", approfondito nel successivo paragrafo.

Tab. 4.3: Confronto tra le articolazioni strategiche e operative inerenti al FSE di livello regionale per il ciclo 2014-2020 ed il 2021-2027

Programmazione 2021-2027		Programmazione 2014-2020	
Obiettivi Specifici	Campi di intervento FSE	Campi di intervento FSE	OT/Asse
4.1 Migliorare l'accesso all'occupazione, modernizzare le istituzioni del mercato del lavoro e promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	97. Misure volte a migliorare l'accesso al MdL	102. Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e le persone inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone distanti dal mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità dei lavoratori	Obiettivo Tematico 8 / Asse 1 Occupazione
	98. Misure volte a promuovere l'accesso all'occupazione dei disoccupati di lunga durata		
	100. Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	104. Lavoro autonomo, imprenditorialità e creazione di imprese	
	101. Sostegno all'economia sociale e alle imprese sociali	113. Promozione dell'imprenditoria sociale e dell'inserimento professionale nelle imprese sociali e dell'economia sociale e solidale	
	99. Sostegno specifico per l'occupazione giovanile e l'integrazione socioeconomica dei giovani	103. Inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro, in particolare di quelli disoccupati e non iscritti a corsi d'istruzione o di formazione, compresi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani provenienti da comunità emarginate, anche mediante l'attuazione della "garanzia per i giovani"	

⁶³ Cfr. Programmazione 2021-2027. Tavolo 4 "Un'Europa più sociale - Sintesi degli esiti del confronto partenariale" gennaio 2020 (Conclusioni Tavolo 4).

⁶⁴ Cfr. Conclusioni Tavolo 4 "un'Europa più sociale".

Tab. 4.3: Confronto tra le articolazioni strategiche e operative inerenti al FSE di livello regionale per il ciclo 2014-2020 ed il 2021-2027

Programmazione 2021-2027		Programmazione 2014-2020	
Obiettivi Specifici	Campi di intervento FSE	Campi di intervento FSE	OT/Asse
	102. Misure volte a modernizzare e rafforzare le istituzioni e i servizi del MdL o per valutare e anticipare le competenze necessarie e per garantire assistenza e sostegno tempestivi e mirati	108. Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi di collocamento pubblici e privati e migliore soddisfazione delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso interventi a favore della mobilità transnazionale dei lavoratori, nonché programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra istituzioni e parti interessate	
	104. Sostegno alla mobilità dei lavoratori		
	103. Sostegno all'incontro della domanda e dell'offerta e alle transizioni		
	109. Sostegno per l'adattamento al cambiamento da parte di lavoratori, imprese e imprenditori		
	105. Misure volte a promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e a ridurre la segregazione di genere nel mercato del lavoro		
	106. Misure volte a promuovere l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, compreso l'accesso all'assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti		
4.2 Migliorare la qualità, l'accessibilità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dell'istruzione e della formazione e al fine di promuovere l'apprendimento permanente	110. Misure volte a incoraggiare l'invecchiamento attivo e in buona salute	106. Adattamento al cambiamento da parte di lavoratori, imprese e imprenditori	Obiettivo Tematico 10 / Asse 3 Istruzione e formazione
	108. Sostegno allo sviluppo di competenze digitali	105 Parità tra uomini e donne in tutti i campi, anche in materia di accesso al lavoro, progressione nella carriera, conciliazione tra vita professionale e vita privata e promozione della parità di retribuzione per lavoro di pari valore	
	104. Sostegno alla mobilità dei lavoratori	109 Inclusionione attiva, anche al fine di promuovere le pari opportunità, e partecipazione attiva, nonché migliore occupabilità	
	111. Sostegno all'educazione e alla cura della prima infanzia (infrastrutture escluse)	107. Invecchiamento attivo e in buona salute	
	112. Sostegno all'istruzione primaria e secondaria (infrastrutture escluse)	118. Adozione di sistemi di istruzione e di formazione maggiormente rilevanti per il mercato del lavoro	
	113. Sostegno all'istruzione terziaria (infrastrutture escluse)	108. Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi di collocamento pubblici e privati e migliore soddisfazione delle esigenze del mercato del lavoro	
4.3 Potenziare l'inclusione attiva, promuovere l'integrazione socioeconomica delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale, far fronte alla deprivazione materiale, migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza a lungo termine per ridurre le disuguaglianze in materia di salute	114. Sostegno all'istruzione degli adulti (infrastrutture escluse)	115. Riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico prematuro e promozione della parità di accesso a un'istruzione prescolare, primaria e secondaria di qualità	Obiettivo Tematico 9 / Asse 2 Inclusione sociale
	119. Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei cittadini di paesi terzi all'occupazione	116. Miglioramento della qualità e dell'efficienza e dell'accessibilità all'istruzione terziaria e di livello equivalente	
	116. Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro per i soggetti svantaggiati	117. Miglioramento della parità di accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita per tutte le fasce di età in contesti formali, non formali e informali, innalzamento delle conoscenze, delle capacità e delle competenze della forza lavoro	
	115. Misure volte a promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva alla società	103. inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro, in particolare di quelli disoccupati e non iscritti a corsi d'istruzione o di formazione, anche mediante l'attuazione della "garanzia per i giovani"	
	117. Misure volte a migliorare l'accesso dei gruppi emarginati (come i rom) all'istruzione e all'occupazione e a promuovere l'inclusione sociale	109 Inclusionione attiva, anche al fine di promuovere le pari opportunità, e partecipazione attiva, nonché migliore occupabilità	
	120. Misure volte all'integrazione sociale dei cittadini di paesi terzi	110. Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	
	118. Sostegno alle organizzazioni della società civile che operano nelle comunità emarginate come i rom	112. Miglioramento dell'accesso a servizi abordabili, sostenibili e di qualità, compresi i servizi sociali e le cure sanitarie d'interesse generale	
	126. Misure volte a promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini		
	123. Misure volte a migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari (infrastrutture escluse)		
	124. Misure volte a migliorare l'accesso all'assistenza a lungo termine (infrastrutture escluse)		
125. Misure volte a modernizzare i sistemi di protezione sociale, compresa la promozione dell'accesso alla protezione sociale	114. Strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività		
121. Misure volte a rafforzare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e abordabili			

Legenda: ■ Categorie di operazioni presenti nel POR FSE Sicilia 2014-2020; ■ Categorie di operazioni NON presenti nel POR FSE Sicilia 2014-2020

◉ Focus sull'Iniziativa europea di Next generation UE (Recovery Plan e React-Eu)

L'attuale programmazione dei Fondi SIE, e del FSE in particolare, dal 2020 risentirà fortemente delle profonde modifiche del quadro regolamentare, mutato in seguito alle misure adottate a livello europeo per contrastare gli effetti sui sistemi economici e sociali della crisi sanitaria da Covid-19.

La programmazione operativa del FSE a livello regionale nella fase di conclusione si misurerà, in effetti, oltre che con l'avvio del nuovo ciclo (come precedentemente illustrato), anche con il complesso di strumenti messi in campo a livello europeo per arginare le conseguenze della crisi epidemiologica. In quest'ottica, la proposta della Commissione, presentata nel maggio 2020, ha delineato un disegno fortemente innovativo e molto articolato che, per un verso, interviene apportando alcune modifiche al bilancio vigente, al fine di stanziare risorse aggiuntive, seppur limitate, già per il 2020⁶⁵; per altro verso, interviene a modifica di proposte relative al prossimo Bilancio UE già presentate dalla Commissione, ma il cui iter si è perfezionato soltanto a dicembre 2020 ed ancora, interviene prospettando l'attivazione di strumenti, programmi e procedure del tutto nuovi⁶⁶.

Al fine di contribuire al superamento dei danni economici e sociali causati dalla diffusione del virus Sars-CoV-2, la Commissione europea ha, infatti, proposto a maggio 2020 un piano di ampio respiro denominato Next Generation EU (di seguito NGEU) - successivamente approvato dal Consiglio Europeo nel luglio 2020. In particolare, l'accordo raggiunto sul Piano per la ripresa, punta a mobilitare le risorse finanziarie e gli investimenti necessari attraverso due canali: un quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 rafforzato (1.074 miliardi) e, per l'appunto, Next Generation EU il nuovo strumento per la ripresa da 750 miliardi, che andrà anche a potenziare le missioni del prossimo Bilancio UE⁶⁷.

In linea con gli indirizzi concordati a livello europeo, gli Stati membri sono chiamati quindi all'elaborazione di Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (di seguito PNRR) - che rappresentano lo strumento programmatico ed attuativo fondamentale di NGEU - da presentare entro il 30 aprile

2021 e da definire coerentemente con le Raccomandazioni specifiche per Paese nell'ambito del Semestre europeo e in linea con il target della transizione verde e digitale.

Nell'ambito del processo di costruzione del PNRR, il Governo italiano ha elaborato una proposta di Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito Linee guida), sottoposto all'esame del Parlamento nazionale, allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione UE. Il percorso descritto dalle Linee guida nazionali è ovviamente basato sulle disposizioni contenute nel Regolamento UE della Recovery and Resilience Facility (di seguito RRF).

La proposta della Commissione per tale regolamento, stabilisce i criteri di ammissibilità dei progetti che gli Stati membri inseriscono nei rispettivi PNRR, che in linea di massima sono relativi a: la piena coerenza con gli obiettivi strategici e macro-settoriali del PNRR; il significativo impatto positivo sulla crescita del PIL potenziale e dell'occupazione; i costi e gli impatti economici, ambientali e sociali quantificabili, motivati e ragionevoli; l'esplicitazione dei legami e della coerenza con le riforme e le politiche di supporto; l'indicazione della tempistica e delle modalità di attuazione, con la specifica dei target intermedi e finali; la chiara identificazione del soggetto attuatore. Allo scopo di rendere la selezione più precisa, le Linee guida individuano, inoltre, alcuni criteri aggiuntivi di valutazione positiva dei progetti, nonché dei criteri di valutazione negativa, ovvero di esclusione di determinati progetti.

Le Linee guida definiscono anche le politiche e le riforme di supporto al Piano: il Governo, infatti, sosterrà le imprese e le famiglie realizzando politiche e riforme di contesto. In questo processo, la Pubblica Amministrazione sarà un elemento chiave per la modernizzazione del Paese e per migliorare la vita dei cittadini e l'ambiente imprenditoriale. A ciò si dovrà accompagnare il potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giustizia. Infine, affinché il Piano di Rilancio possa dispiegare i suoi effetti in termini di maggiore occupazione, andrà affiancato da un impegno costante per migliorare il mercato del lavoro in termini di maggiore equità e riduzione delle disuguaglianze.

⁶⁵ In questo quadro s'inseriscono altresì le iniziative di investimento in risposta al coronavirus e Plus (CRII e CRII+), ovvero un pacchetto di misure anche finalizzato a mobilitare rapidamente risorse provenienti dai fondi strutturali per permettere ai Paesi UE di avere maggiore liquidità per una risposta immediata alla crisi da Covid-19.

⁶⁶ Tra questi si evidenzia SURE, nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in emergenza che fornisce assistenza finanziaria per un totale di 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti concessi dall'UE agli Stati membri a condizioni favorevoli.

⁶⁷ In seguito all'accordo in seno al Consiglio, resta invariata sia la quota complessiva proposta dalla CE per NGEU e il QFP, mentre sono state aumentate da 560 a 672,5 miliardi di euro le risorse destinate al Dispositivo per la ripresa e la resilienza. (Recovery and Resilience Facility - RRF), a tal fine sono stati eliminati, rispetto alla proposta CE, sia Eu4Health, il nuovo programma europeo per la sanità sia lo strumento di sostegno alla solvibilità per le imprese. Risultano notevolmente diminuiti inoltre gli stanziamenti inizialmente ipotizzati a favore del Just Transition Fund, di InvestEU e del Fondo agricolo per lo sviluppo rurale.

Le Linee guida, infine, presentano il quadro delle risorse disponibili per l'Italia assai rilevanti, essendo stimate pari a 191,4 miliardi. Per quanto riguarda le sovvenzioni, sulla base dei dati economici rilevanti per la prima fase del programma e delle previsioni macroeconomiche della Commissione per il 2020 e 2021, l'Italia riceverebbe fino a 63,8 miliardi complessivi. In base al livello del RNL nel 2018, l'ammontare dei prestiti dovrebbe arrivare invece a oltre 127 miliardi. Le risorse totali fornite al nostro Paese dalla Next Generation EU sono stimate in quasi 209 miliardi⁶⁸.

Per affrontare tali sfide strategiche, il Piano nazionale di ripresa e resilienza si articolerà in sei missioni, che rappresentano le aree tematiche strutturali di intervento, a loro volta suddivise in cluster di progetti omogenei e funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Tra le sei missioni, gli ambiti d'interesse per il FSE sono rappresentati da:

- Istruzione, formazione, ricerca e cultura, che punterà a migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione in termini di ampliamento dei servizi per innalzare i risultati educativi;
- Equità sociale, di genere e territoriale, per cui si prevede di adottare un ampio spettro di interventi, che includono misure fiscali, politiche attive del lavoro e politiche di coesione territoriale e sociale;
- Salute per lo sviluppo della sanità di prossimità e una più forte integrazione tra politiche sanitaria, politiche sociali e ambientali al fine di favorire un'effettiva inclusione sociale.

Il quadro della programmazione 2014-2020 del FSE nell'ultimo triennio di attuazione si confronterà ed interagirà, pertanto, con una serie di misure e riforme che incideranno inevitabilmente sui settori di intervento dei programmi operativi che, seppur la Commissione europea da tempo incoraggia a una progettualità che preveda un uso integrato delle fonti di finanziamento, non hanno registrato performance considerevoli in termini sinergie attivate. Un'ottica questa che verrà rafforzata nella futura programmazione europea 2021-2027, ma che già nell'attuale richiede un doveroso sforzo attuativo, tanto più in uno scenario quale quello attuale, caratterizzato da un forte impegno delle diverse istituzioni nel fronteggiare la

crisi emergenziale causata dal diffondersi della pandemia da Covid-19, che rende ancor più necessario definire le più efficaci soluzioni di coordinamento dei differenti strumenti messi a disposizione dalla UE, quali il Recovery fund e l'iniziativa REACT-EU.

Gli impegni previsti nell'ambito di Next Generation UE relativi alla politica di coesione saranno attuati attraverso l'iniziativa REACT-EU, mediante la quale la Commissione propone, infatti, di stanziare, tra il 2020 e il 2022, 55 miliardi di euro di fondi aggiuntivi (attestati a 47,5 miliardi di euro in seguito all'accordo raggiunto in seno al Consiglio UE di luglio 2020). Le proposte prevedono finanziamenti aggiuntivi, infatti, nel 2020-2022, per gli attuali Programmi Operativi e per il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), mentre le modalità attuative⁶⁹ sono contenute nella proposta di modifica all'attuale Regolamento Disposizioni Comuni.

Per quanto riguarda il FSE, le risorse aggiuntive dovranno essere utilizzate principalmente per sostenere il mantenimento dell'occupazione, la creazione di posti di lavoro (in particolare per le persone in situazioni di vulnerabilità ed i giovani), lo sviluppo delle competenze e il miglioramento dell'accesso ai servizi sociali di interesse generale⁷⁰. L'uso delle risorse aggiuntive di React-EU, al netto dei trasferimenti al FEAD e del 4% utilizzabile per l'assistenza tecnica, è pertanto destinato esclusivamente a sostenere operazioni per il contrasto degli effetti della crisi nel contesto della pandemia COVID-19 o che preparano una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia. In particolare, rispetto agli attuali ambiti di intervento del FSE, l'Iniziativa è finalizzata a potenziare le misure, già presenti nella programmazione regionale, ovvero:

- con riferimento all'Asse 1 "Occupazione", il mantenimento dell'occupazione, anche attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo e aiuti ai lavoratori autonomi, anche nei casi in cui tale sostegno non sia associato a misure attive del mercato del lavoro se non imposte dal diritto nazionale. Tale tipologia di misura è solo parzialmente presente nell'attuale formulazione del Programma che, infatti, non ha previsto l'attivazione della Priorità 8.v "Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti". Gli

⁶⁸ La RRF verrà divisa in due fasi. La prima, pari al 70 per cento dell'importo totale a disposizione, dovrà consistere in progetti da presentare al più tardi nel 2022; le relative risorse dovranno essere impegnate entro quell'anno. Nella seconda fase del programma, il restante 30 per cento delle sovvenzioni verrà allocato secondo una formula che riflette la caduta registrata dal PIL dei Paesi membri nel 2020 e la variazione complessiva registrata nel 2020-2021. Il calcolo si baserà sui dati Eurostat che saranno disponibili a giugno 2022. I fondi relativi alla seconda fase

dovranno essere impegnati entro il 2023. I programmi di spesa finanziati dalla RRF dovranno essere completati entro il 2026.

⁶⁹ COM (2020) 451, relativo all'iniziativa React-EU, acronimo declinato in "assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa".

⁷⁰ Cfr. M. Fagioli, P. Notaro, "Il bilancio della Ue come motore del piano per la ripresa europea e l'iniziativa REACT-EU", in Quaderni di Tecnostruttura 30 giugno 2020.

ulteriori ambiti dell'Iniziativa associabili all'Asse 1, ossia le misure in favore dell'occupazione giovanile e lo stimolo alla creazione di posti di lavoro, in particolare per le persone in situazioni di vulnerabilità, sono al centro dell'intervento delle Priorità 8.i e 8.ii, che presentano buoni livelli di implementazione in termini sia procedurali che di output;

- in relazione all'Asse 2 "Inclusione sociale", l'accesso ai servizi sociali di interesse generale, anche in favore dei minori previsto dall'Iniziativa React-EU è analogamente un campo d'azione della Priorità 9.iv, che presenta livelli performanti di attivazione rispetto alle restanti misure dell'Asse;
- relativamente all'Asse 3 "Istruzione e Formazione", le risorse aggiuntive si focalizzeranno sui settori dell'istruzione, della formazione e sullo sviluppo delle competenze, in particolare allo scopo di favorire la duplice transizione verde e digitale, ambiti di intervento ampiamente oggetto del POR, soprattutto con riferimento alle misure promosse dalle Priorità 10.i e 10.ii.

In generale, le risorse aggiuntive garantite da React-EU e, di conseguenza, della programmazione del FSE hanno l'obiettivo di mobilitare finanziamenti e incentivare tutte le parti interessate ad intraprendere azioni concrete per il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione della forza lavoro nell'Unione europea, in particolare istituendo partenariati su vasta scala negli ecosistemi industriali strategici e nei settori prioritari individuati dal Green Deal europeo.

La Commissione sta, infatti, ponendo le competenze al centro dell'agenda politica dell'UE, orientando gli

investimenti nelle persone e nelle loro competenze per una ripresa sostenibile dopo la pandemia di Coronavirus, che ha accelerato queste transizioni e ha portato nuove sfide per l'Europa. In questa prospettiva, la Commissione ha presentato una nuova "Agenda delle competenze" che fissa obiettivi ambiziosi e quantitativi per l'aggiornamento delle competenze (migliorare le competenze esistenti) e la riqualificazione (formazione di nuove competenze) da raggiungere entro il 2025. L'obiettivo è quello di garantire che il diritto alla formazione e all'apprendimento permanente, sancito dal pilastro europeo dei diritti sociali, diventi una realtà in tutta Europa. Tale Agenda mira a migliorare la rilevanza delle competenze per rafforzare la competitività sostenibile, garantire l'equità sociale e costruire la resilienza, attraverso 12 "azioni": 1) un patto per le competenze; 2) rafforzare l'intelligenza delle competenze; 3) sostegno dell'UE per un'azione strategica di riqualificazione nazionale; 4) proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istruzione e la formazione professionale per una competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza; 5) svolgere l'iniziativa delle università europee e migliorare le competenze degli scienziati; 6) competenze per supportare le transizioni verdi e digitali; 7) aumentare i laureati STEM e favorire le competenze imprenditoriali e trasversali; 8) competenze per la vita; 9) iniziativa sui conti di apprendimento individuali; 10) un approccio europeo alle micro-credenziali; 11) nuova piattaforma Europass; 12) migliorare il quadro di riferimento per sbloccare gli investimenti degli Stati membri e dei privati nelle competenze.

4.3 LA VALUTAZIONE DEI PRINCIPI TRASVERSALI EX ARTT. 7 E 8 DEL REG. UE 1303/2013

4.3.1 Valutazione dell'applicazione del principio di pari opportunità e non discriminazione

La programmazione della politica di coesione per il periodo 2014-2020, in continuità con i precedenti cicli, ha attribuito grande importanza al principio delle pari opportunità, riconfermandone il carattere trasversale e l'ampliamento della portata e introducendo accanto alla tematica di genere e della "non discriminazione" elementi relativi all'accessibilità.

Le precedenti programmazioni hanno, infatti, registrato nel campo della promozione delle pari opportunità risultati complessivamente positivi rispetto agli obiettivi posti. Ciò non solo in termini di effetti direttamente connessi alla

realizzazione delle attività previste, ma soprattutto in termini di apprendimenti istituzionali e di crescita della cultura di genere tra gli stakeholder.

L'impegno a cui l'attuale programmazione è chiamata a rispondere è quello di non disperdere il potenziale accumulato dalle esperienze già svolte nei precedenti due cicli in ottica di genere e non discriminazione e ad estendere il campo di azione di tale principio. In quest'ottica, l'indirizzo contenuto nel Regolamento Disposizioni Comuni ribadisce all'art. 7 la necessità di adottare un approccio *mainstreaming oriented*, ovvero in

grado di assicurare che tutte le politiche tengano conto del principio in fase di pianificazione, attuazione e valutazione dei programmi. Tale approccio è seguito, altresì, dal Regolamento FSE (n. 1304/2013) che prevede, oltre la specifica priorità di investimento 8.iv "Miglioramento dell'occupazione femminile" (art. 3, par. 1.a), la necessità di *garantire l'integrazione trasversale del principio, aumentare la partecipazione e i progressi delle donne nel settore dell'occupazione, lottare contro la femminilizzazione della povertà, ridurre la segregazione di genere nel mercato del lavoro, contrastare gli stereotipi di genere nel mercato del lavoro, nell'istruzione e nella formazione e promuovere la riconciliazione tra vita professionale e vita privata* (art. 7).

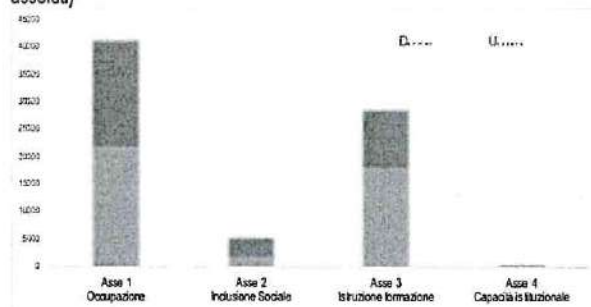
In conformità con tali previsioni regolamentari, il POR FSE ha individuato, nelle apposite Sezioni 11.2 e 11.3, la strategia complessiva d'intervento per l'applicazione del principio. In particolare, l'approccio recepito dal Programma, che stabilisce il carattere trasversale della tutela delle pari opportunità, ha individuato, da una parte, azioni "positive", ovvero direttamente rivolte all'attivazione lavorativa e l'inclusione sociale di specifici target della popolazione, a favorire la conciliazione vita-lavoro e al miglioramento in generale dei servizi di cura e, dall'altra, ha stabilito che *"l'AdG assicura la completa adozione del principio di pari opportunità e non discriminazione sia mediante l'utilizzo di specifiche strumentazioni a supporto delle attività gestionali (criteri di selezione, parametri di valutazione per la selezione dei progetti, ecc.) sia attraverso meccanismi procedurali di coinvolgimento degli organismi di parità"*.

Con riferimento specifico alla **parità di genere**, per far fronte alle criticità strutturali del contesto, il POR ha posto il tema dei divari di genere tra le principali sfide da affrontare, attraverso un'attenzione trasversale all'interno di tutti gli assi (garantita principalmente attraverso l'applicazione di specifici criteri di selezione delle operazioni) e la messa in campo di azioni specifiche, soprattutto a valere sulla Priorità di investimento 8.iv, ma anche sulla Priorità 9.iv, che finanzia azioni per incrementare i servizi di cura.

Dal punto di vista attuativo, tali Priorità con effetto positivo diretto sul principio di parità, non presentano livelli performanti: con la PI 8.iv che, al 31 dicembre 2019, non aveva concluso gli iter procedurali degli avvisi emanati (Avviso n. 31/2019 "Lavoro e impresa artigiana donne"), e la PI 9.iv che ha avvitato l'attuazione di misure in favore soprattutto della non autosufficienza, mentre risultano residuali le misure rivolte alla prima infanzia (inserite essenzialmente nelle misure del PAC PNSCIA).

Nonostante tali dati, come già evidenziato nel precedente capitolo, alla fine del 2019 il Programma ha raggiunto 42.360 di destinatari di sesso femminile su un totale di oltre 76 mila, pari al 55,3%.

Fig. 4.4: Partecipanti del POR FSE per genere e Asse – Anno 2019 (valori assoluti)

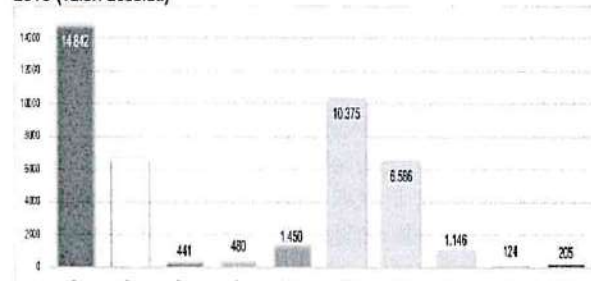


Fonte: elaborazioni su dati SIL POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

Tralasciando l'Asse 4, dove il numero delle persone destinatarie è molto basso, la presenza femminile è maggiormente elevata nell'Asse 1 "Occupazione", dove le donne rappresentano il 54,2% del totale del POR e quasi il 53% dell'Asse; analogamente nell'Asse 3 "Istruzione e formazione", le destinatarie di genere femminile sono prevalenti, anche se con percentuali inferiori rispetto al POR nel suo complesso (37,8%), ma maggioritarie rispetto al valore d'Asse (62,9%).

All'interno dell'Asse 1, la priorità con la maggiore partecipazione femminile è quella dedicata alla riduzione della disoccupazione di lunga durata (8.i), che da sola assorbe il 35% del totale delle donne interessate dalle attività del POR e che ha, altresì, una prevalenza di destinatarie (52%). La percentuale di partecipazione femminile è elevata anche all'interno della PI 8.ii "Giovani", che registra un'incidenza pari, infatti, al 55%.

Fig. 4.4: Partecipanti donne del POR FSE per Priorità d'investimento – Anno 2019 (valori assoluti)



Fonte: elaborazioni su dati SIL POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

In relazione all'Asse 3, sono le priorità 10.i (Riduzione del fallimento formativo) e 10.ii (Innalzamento dei livelli di competenza) a determinare il risultato complessivo (63% di donne sul totale dei partecipanti): in tutte le tipologie di

intervento finanziate a valere su tali Priorità la partecipazione femminile è elevata, così come, inoltre, registrato per la PI 10.iii (Formazione permanente), che comunque presenta, in generale, tassi di partecipazione meno significativi.

L'Asse 2 complessivamente presenta, invece, bassi livelli di partecipazione femminile, probabilmente in quanto molte delle misure erogate sono riferite alle "famiglie", come nel caso della PI 9.iv (Qualificazione dei servizi di cura). Nell'Asse, la priorità con maggiore incidenza femminile è, comunque, la 9.iv (73%) che principalmente ha sostenuto parte del Fondo Non Autosufficienze (FNA) e la formazione dei *caregiver*/assistenti familiari, mentre la PI 9.i (Inclusione attiva) ha riscontrato basse percentuali di donne partecipanti, soprattutto con riferimento agli avvisi relativi all'inserimento socio-lavorativo di gruppi svantaggiati (soggetti in esecuzione penale, ecc.).

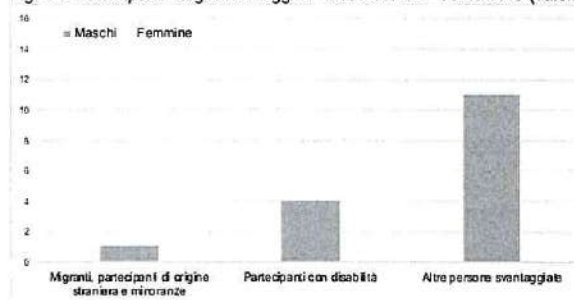
Nel complesso, dall'analisi dei dati di attuazione riferiti ai destinatari, è interessante evidenziare come l'effetto positivo in chiave di genere è prevalso nelle priorità relative all'accesso al mercato del lavoro e alla formazione, campi in cui i dispositivi sono strettamente e direttamente indirizzati al cambiamento di condizione professionale (es. obiettivi inseriti nell'Asse 1 Occupazione).

Per converso, intensità minore è assegnata ai dispositivi che potenziano i sistemi e che incidono sulle politiche sociali (ad es. obiettivi dell'Asse 2): questi ultimi rappresentano indicatori sostanziali dei cambiamenti sul contesto di vita e, d'altronde, incidere efficacemente su tali sistemi richiede, comunque, il concorso operativo di politiche che vanno oltre il campo di intervento del FSE e che rientrano più direttamente nella sfera di azione delle politiche ordinarie e di altri programmi e fondi (come, ad es., il FESR). Gli effetti che ne derivano devono, quindi, correlarsi anche alla capacità di integrazione sostanziale in fase di attuazione dei programmi e dei necessari collegamenti funzionali sviluppati rispetto alle varie misure d'intervento in ambito sociale.

Si sottolinea comunque, che rispetto al precedente ciclo di programmazione, il POR si impegna maggiormente sul rafforzamento delle politiche sociali e socio-assistenziali (ad es. considerando tra le azioni, buoni servizio per favorire l'accesso dei nuclei familiari alla rete dei servizi sociosanitari domiciliari e a ciclo diurno, formazione di *care giver*, ecc.), dimostrando di agire direttamente e *mainstreamed oriented* e analogamente, con riferimento al principio di **non discriminazione**, definendo modalità/strumenti specifici per l'accesso al mercato del

lavoro di target vulnerabili (in linea, altresì, con il vincolo di concentrazione tematica del 20% sull'inclusione sociale).

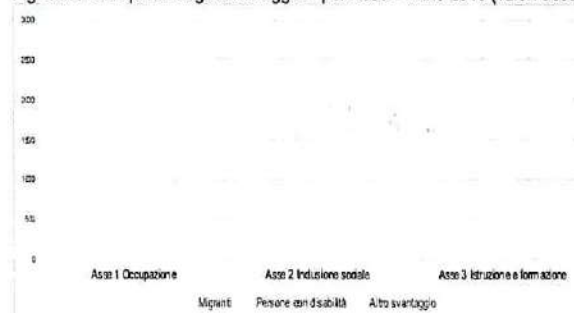
Fig. 4.5: Partecipanti "target svantaggiati" del POR FSE – Anno 2019 (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati SIL POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

Come riportato nel precedente capitolo 3, il Programma operativo, al 31 dicembre 2019, ha supportato oltre 8.700 soggetti vulnerabili, vale a dire circa l'11,5% del totale dei destinatari raggiunti e, nell'insieme, concentrati nei primi tre Assi del POR. Nel dettaglio, gli interventi del Programma hanno coinvolto oltre 2.750 persone con disabilità (3,6%), raggiunte in prevalenza dalle azioni finanziate a valere sull'Asse 2 e, in particolare, dalla Priorità 9.i che ha, infatti, promosso misure dirette a favorire l'inclusione sociale e lavorativa di persone disabili (Avvisi n. 18/2017 e n. 19/2018), altresì numerosamente interessate dagli interventi finanziati a valere sull'Asse 1 e, specialmente, dalla PI 8.ii.

Fig. 4.5: Partecipanti "target svantaggiati" per Asse – Anno 2019 (valori assoluti)



Fonte: elaborazioni su dati SIL POR FSE della Regione Siciliana - File Tutti i Progetti

I migranti e le minoranze, che rappresentano l'1,3% del totale dei destinatari del POR, sono stati supportati in tutti i primi tre Assi del Programma: la percentuale più elevata si è registrata *in primis* nell'Asse 3, in particolare nelle PI 10.i e 10.iii, che hanno finanziato percorsi formativi per la qualificazione e l'inserimento professionale, e nell'Asse 1 con riferimento specifico alle PI 8.i e 8.ii. In ultimo, il 6,5% del totale dei destinatari del POR sono persone affette da altri svantaggi (nella gran parte persone in stato di povertà, tossicodipendenti, ecc.), per lo più raggiunte dall'Asse 2 e dalla relativa PI 9.i, finalizzata infatti

all'inclusione attiva di specifici target, ma con un elevato contributo, altresì, garantito dall'Asse 1 e, specificatamente, dalla PI 8.ii volta a favorire l'occupazione giovanile.

Il Programma, infine, ha previsto nella fase di implementazione, oltre che la definizione di un adeguato sistema di monitoraggio, con la valorizzazione degli indicatori in ottica di genere e non discriminazione, anche l'impegno a adottare:

- criteri di selezione sensibili al principio in modo da premiare le iniziative che favoriscano maggiormente le pari opportunità e la non discriminazione;
- studi di valutazione in itinere volti a verificare se e come la parità di genere è stata considerata nelle diverse fasi di attuazione del programma, e, qualora emergessero criticità in proposito, indirizzare l'Autorità di Gestione ad assumere gli opportuni provvedimenti per il loro superamento.

In relazione al primo punto, le attività di valutazione hanno fatto emergere una serie di elementi a partire dalla specifica attenzione, così come per altro richiesto dalle disposizioni regolamentari, attribuita al principio dal Documento "Criteri di selezione delle operazioni finanziate dal FSE ex art. 110 par. 2.a) Regolamento (UE) n. 1303/2013", approvato dal CdS del 10 giugno 2015 (di seguito anche Documento "Criteri"). Tale documento, che non ha subito per tale aspetto alcuna modifica, ha individuato un apposito criterio: "*Coerenza con i principi orizzontali del PO*": in relazione al criterio individuato (a cui è attribuito un orientamento dimensionale pari a 10 punti su 100) si valutano, in particolare, *le modalità previste dalla proposta per garantire la promozione dei principi orizzontali di non discriminazione e pari opportunità, nonché di sviluppo sostenibile, nella sua dimensione ambientale e sociale*". Il principio di pari opportunità è,

quindi, associato alla priorità trasversale dello *sviluppo sostenibile*, senza un'ulteriore specificazione, a livello generale, circa la declinazione.

In fase attuativa, si è osservato in complesso come le indicazioni contenute nel Documento "Criteri" siano state applicate alquanto fedelmente nell'implementazione degli avvisi/procedure attuative finanziate a valere sul POR. In particolare, le procedure di attuazione esaminate (con riferimento alle procedure di concessione tramite selezione di progetti) hanno evidenziato, piuttosto in larga misura, il ruolo delle priorità trasversali esponendo, in linea con i contenuti propri delle azioni da finanziare (anche avvolte specificatamente individuate), gli indicatori di valutazione ex ante.

Nel complesso, la verifica di come la previsione di criteri di selezione *gender oriented* e per la non discriminazione si è tradotta in concreto supporto a destinatari di genere femminile e soggetti svantaggiati, è stato analizzato precedentemente, con il focus sul peso di questi target sul totale dei destinatari del POR: l'approfondimento sull'efficacia dei criteri, che è nella gran parte dei casi riferita ad un requisito di rispetto del principio (spesso articolato in ulteriori elementi esplicativi) e dal peso attribuito ai criteri (con sufficiente incidenza sulle posizioni in graduatoria), fa emergere la sostanziale capacità del Programma, nel complesso, di impatto "effettivo" sulle pari opportunità, primariamente derivante dalle caratteristiche precipue del Fondo sociale. Il POR, infatti, mostra non solo potenzialmente ma anche concretamente una capacità di sostenere interventi volti a favorire specifici target della popolazione, seppur in questa fase tali interventi si sono concentrano soprattutto su alcuni Assi e Priorità, mentre si riscontrano ritardi attuativi nelle misure dedicate (con specifico riferimento alla PI 8.iv).

4.3.2 Analisi della presa in carico del principio trasversale Sviluppo Sostenibile ex art. 8 del Regolamento "Disposizioni Comuni"

Il Regolamento Disposizioni Comuni ha previsto all'art. 8, che gli obiettivi dei Fondi SIE sono perseguiti in linea con il *principio dello sviluppo sostenibile e della promozione dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, tenendo conto del principio "chi inquina paga"*. A tal fine, le Autorità di Gestione hanno il vincolo di intraprendere azioni durante tutta la durata dei Programmi Operativi, per evitare o ridurre gli eventuali effetti dannosi per l'ambiente degli interventi e garantire risultati che apportino benefici sociali, ambientali e climatici netti. La

strategia d'azione del POR FSE, in linea con i requisiti di ammissibilità previsti dal Reg. UE 1304/2013 del FSE, non prevede interventi diretti e specifici rispetto alle esigenze di protezione ambientale, di uso efficiente delle risorse, di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento ai medesimi, di resilienza alle catastrofi e di prevenzione e gestione dei rischi del territorio.

I temi relativi all'ambiente ed allo sviluppo sostenibile, conformemente alle indicazioni regolamentari del Fondi

SIE, afferiscono infatti direttamente agli Obiettivi Tematici oggetto di intervento diretto del FESR. Tuttavia, anche alcune azioni promosse attraverso gli Obiettivi Tematici di interesse del FSE possono produrre effetti indiretti sugli obiettivi di sostenibilità ambientale, contribuendo a migliorare i sistemi di protezione dell'ambiente e di uso efficiente delle risorse naturali e a rafforzare i servizi e le opportunità occupazionali in alcuni settori a vocazione ambientale e legate all'uso efficiente delle risorse naturali. In termini più puntuali il POR FSE agisce a sostegno dello sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale attraverso le seguenti azioni:

- misure di politica attiva volte all'inserimento occupazionale con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita, in particolare green economy e al recupero e valorizzazione delle risorse naturali e culturali (Asse 1, Azioni 8.1.1 e 8.5.1);
- creazione di nuove imprese che spesso si orientano alla tutela e alla valorizzazione delle risorse naturali (Asse 1);
- interventi formativi strettamente collegati alle esigenze di inserimento e reinserimento lavorativo, prioritariamente indirizzati alle iniziative di formazione specialistica con riferimento anche alla green economy e blue economy (Asse 3, Azione 10.4.1);
- iniziative formative formativi legati alle caratteristiche ed alle potenzialità di sviluppo del territorio regionale, come quelle del settore agricolo e forestale, dell'ambiente, dei rischi naturali, dell'energia (Asse 3 Azione 10.4.3).

In relazione al contributo indiretto e residuale del POR FSE al principio dello sviluppo sostenibile, dall'analisi delle procedure di attivazione emerge una maggiore attenzione al detto principio, non limitata ad una generica inclusione dello stesso tra i criteri di selezione in ossequio alle prescrizioni regolamentari, nell'ambito dell'Asse III "Istruzione e Formazione professionale".

L'impegno della Regione, nell'ambito in particolare di tale Asse, si rivolge a favore delle politiche per uno sviluppo sostenibile a basso impatto ambientale, fondate sull'innovazione e basate sui settori chiave della c.d. green economy e blue economy, favorendo la creazione/formazione di nuove competenze e conoscenze da parte della forza lavoro, nonché nuovi approcci nella gestione dei processi produttivi che rendono necessaria la formazione di nuove figure professionali.

In relazione alla c.d. *economia blu*, attraverso il FSE si intende rafforzare l'impegno volto a favorire l'ampliamento

dell'iniziativa finalizzate a formare figure professionali in grado di rispondere adeguatamente alle opportunità lavorative offerte in questo settore.

Una specifica attenzione viene rivolta ai giovani inoccupati senza comunque trascurare i lavoratori del settore rafforzandone le competenze e la capacità di gestire le nuove tecnologie nella finalità anche di migliorarne le opportunità di mobilità. Una attenzione specifica è inoltre rivolta all'alta formazione di livello universitario, nella finalità di consolidare e sviluppare connessioni tra università e centri di ricerca ed imprese così da favorire l'occupazione di laureati e dottorati e la diffusione di nuove tecnologie ed innovazioni di processo e/o di prodotto.

In generale, a titolo esemplificativo, il principio dello sviluppo sostenibile è inserito tra i criteri di selezione (nell'ambito della coerenza con i principi orizzontali del POR) degli avvisi ad esempio nell'ambito dell'avviso 11/2017 volto a rafforzare l'occupabilità nel sistema della Ricerca & Sviluppo e la nascita di *spin off* di ricerca in Sicilia (approvato con DDG n. 284 del 26.01.2017), ovvero ancora nell'ambito dell'Avviso 24/2018 per il finanziamento di borse regionali di dottorato di ricerca in Sicilia (approvato con DDG 2919 del 04.07.2018), o in ultimo nell'ambito dell'Avviso 33/2019 "*Formazione per la creazione di nuova occupazione*" (approvato con DDG 8050 del 27.12.2019). Ad esempio, in questo ultimo caso, la declinazione della coerenza con il principio dello sviluppo sostenibile è focalizzata sulle "*..attività previste nel progetto finalizzate a minimizzare gli impatti ambientali ed a diffondere una coscienza tra gli allievi rispetto al tema della sostenibilità ambientale formulando un giudizio di valore sull'adozione di soluzioni e tecniche ecocompatibili nella realizzazione e gestione del progetto e/o presenza inadeguata di contenuti nelle attività proposte alle problematiche ambientali, anche nel campo della green economy e/o della blue economy*".

L'esame di alcune procedure di attivazione mostra, invero, una maggiore attenzione al principio dello sviluppo sostenibile che non viene semplicemente incluso tra i criteri di selezione, ma diventa parte delle finalità perseguite dalle stesse: si tratta degli avvisi ITS (nelle varie edizioni 9/2016, 14/2017, 25/2018 e da ultimo 32/2019) con cui la Regione seleziona proposte progettuali di percorsi formativi per il conseguimento del diploma di tecnico superiore collocato nel V-VI livello del *Quadro Europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente* (EQF) da avviare da parte degli Istituti tecnici superiori. Nell'ambito di tali avvisi la Regione persegue le seguenti finalità:

- favorire l'allineamento sul territorio tra il sistema produttivo e il sistema educativo di Istruzione e Formazione Tecnico Superiore di terzo livello, con particolare riferimento ai percorsi di istruzione tecnico superiore, e favorire l'innovazione tecnologica scientifica nel tessuto produttivo siciliano;
- favorire la competitività del tessuto produttivo dell'isola promuovendo, secondo una logica di rete, le specializzazioni e le complementarità dei soggetti formativi con le imprese;
- **promuovere uno sviluppo sostenibile e rinnovabile con particolare riferimento alle strategie per la green economy in Sicilia;**
- rafforzare le competenze tecniche della popolazione siciliana in particolare sebbene non esclusivamente nella componente dei giovani.

Pertanto, sia pure nei limiti in cui per sua vocazione e natura il Fondo sociale contribuisce solo indirettamente all'attuazione di tale principio, demandata in via principale e diretta al FESR, dall'analisi delle procedure di attivazione è emerso che il principio dello sviluppo sostenibile, oltre ad essere richiamato unitamente al principio di pari opportunità nell'ambito dei criteri di selezione degli avvisi, in assolvimento a precisi obblighi regolamentari, è perseguito quale finalità nell'ambito delle varie edizioni degli avvisi che finanziano i percorsi formativi da parte degli Istituti tecnici superiori.

4.4 LA COMPLEMENTARIETÀ DEL POR FSE CON IL POR FESR SICILIA 2014-2020: FOCUS SULLA DIMENSIONE TERRITORIALE

In tema di coordinamento ed integrazione l'art. 96 par. 6 lett. a) del regolamento 1303/2013 prevede che: "il programma operativo stabilisce inoltre quanto segue, tenuto conto del contenuto dell'accordo di partenariato e del quadro istituzionale e giuridico degli Stati membri: meccanismi volti a garantire il coordinamento tra i fondi, il FEASR, il FEAMP e altri strumenti di finanziamento dell'Unione europea e nazionali e con la BEI.

Anche il Quadro Strategico Comune 14-20 al par. 3.2. ha previsto che le autorità di gestione responsabili dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) debbano collaborare alla preparazione, attuazione, sorveglianza ed alla valutazione dell'accordo dei programmi assicurando che siano realizzate precise azioni per garantire il coordinamento e la complementarità tra i Fondi SIE.

A livello regionale l'integrazione e il coordinamento tra i fondi FSE e FESR è prevista sia in fase di predisposizione dei programmi sia in fase di attuazione degli stessi, attraverso tavoli di raccordo istituzionale, sia da un punto di vista contenutistico, in particolare, quale contributo sinergico negli ambiti della strategia per la specializzazione intelligente (S3), dell'inclusione e nella lotta alla povertà (OT9) e delle politiche territoriali.

a) Coordinamento ed integrazione a livello istituzionale

La Regione Siciliana ha definito, infatti, specifici indirizzi per il coordinamento dei Fondi sin dalla fase di avvio della predisposizione dei Programmi 2014-2020, a partire dalla

verifica delle condizionalità *ex ante* prevista dal Regolamento Disposizioni Comuni.

Con riferimento alla fase di avvio, il coordinamento della preparazione dei Programmi Operativi 2014-2020 è stato assicurato dall'istituzione di tavoli tecnici a cui hanno partecipato i Dipartimenti Regionali, condividendo le strategie dei fondi e le priorità della politica di coesione all'interno di un quadro strategico complessivo regionale.

Tale raccordo istituzionale fra i Dipartimenti ha condotto all'elaborazione del Documento di orientamento per la programmazione 2014-2020 della Regione Siciliana. La Regione ha, quindi, esteso anche alla fase di attuazione dei Programmi il coordinamento delle strutture regionali, in particolare prevedendo una struttura permanente per il coordinamento e l'integrazione della programmazione 2014-2020, composto dalle Autorità di Gestione dei Programmi operativi del FESR, del FSE, del FEASR e del FEAMP.

In tal senso e per tale finalità è stato istituito, con Delibera di Giunta n. 208 del 10 luglio 2014, il *Tavolo permanente per il coordinamento e l'integrazione della programmazione 2014-2020*, a cui partecipano le AdG dei fondi SIE. Il Tavolo è coordinato dall'Autorità di Gestione del Programma Operativo Regionale FESR e CTE. È costituito dalle Autorità di Gestione dei Fondi SIE individuate dalla predetta delibera. Del Tavolo fanno parte, altresì, l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit regionali, nonché il Capo di Gabinetto o, su sua delega, il Capo della Segreteria Tecnica del Presidente della Regione e dell'Assessore con eventuale delega alla

Programmazione. Il Segretario Generale della Regione e il Capo di Gabinetto del Presidente della Regione assicurano le funzioni relative all'attuazione e all'aggiornamento del PRA ed al soddisfacimento delle condizionalità ex-ante.

Il coordinamento avrebbe potuto allargarsi, su specifici temi, ai Dipartimenti competenti per materia per stabilire piena complementarità fra le azioni cofinanziate dai Fondi SIE e fra questi, i PON ed i Programmi a gestione diretta della Commissione, con riferimento prioritario ai Programmi Orizzonte 2020, COSME, Connecting Europe Facility (MCE), Europa Creativa, LIFE 2014-2020, il Fondo di aiuti agli indigenti (FEAD), il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione ed il Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG). Tale tavolo, seppur istituito formalmente, non ha di fatto contribuito alla integrazione sostanziale dei due fondi che, come meglio delineato appresso, hanno contribuito agli ambiti di cui infra in modo sostanzialmente autonomo, e comunque non coordinato, come auspicato in sede di costituzione del detto organismo.

b) Contributo fornito dal POR FSE alla Strategia regionale per la specializzazione intelligente (S3)⁷¹

Come anticipato, in premessa, l'integrazione tra Fondi FSE e FESR (azioni finanziate a valere sul POR FESR della Regione Siciliana relativamente agli obiettivi tematici 1 e 3 del Regolamento (UE) 1303/13) è perseguita anche nel quadro della Strategia di Specializzazione Intelligente, intesa come riferimento trasversale e generale delle politiche dei fondi SIE, a cui contribuiscono strategie mirate di rafforzamento produttivo, miglioramento della competitività, incremento dell'occupazione, innalzamento e qualificazione delle competenze delle risorse umane.

Invero, ancorché non possa dirsi realizzata una totale sinergia tra i due Fondi, dall'analisi delle procedure attivate a valere sul POR FSE al 31.12.2019 emerge la presenza di ambiti all'interno dei quali sarebbe stato possibile realizzare una maggiore integrazione tra le policy del Programma ed il POR FESR, con particolare riferimento alle azioni volte all'incremento dell'attività di innovazione delle imprese (OS 1.1) e, in particolare, per il Sostegno alla valorizzazione economica dell'innovazione attraverso la sperimentazione e l'adozione di soluzioni innovative (Az. 1.1.3) e per il Sostegno all'avanzamento tecnologico delle

imprese attraverso il finanziamento di linee pilota e azioni di validazione precoce dei prodotti e di dimostrazione su larga scala (Az. 1.1.5) i cui avvisi sono stati pubblicati nel 2017.

Ciò nondimeno, pur in assenza di formali atti di integrazione delle *policy*, in ambito FSE, risultano pienamente connesse alla S3 le procedure che hanno previsto quale criterio premiale lo svolgimento di attività di ricerca su tematiche coerenti con gli ambiti tematici della predetta strategia ovvero lo svolgimento di attività in partenariato con enti di ricerca. Tale caratteristica è rinvenibile essenzialmente, (avuto riguardo alle procedure pubblicate successivamente al 2016 anno di pubblicazione della strategia regionale) nell'avviso 11/2017 volto a sostenere l'occupabilità nel sistema di R&S anche nei termini di sviluppo in un progetto d'impresa di idee e risultati di servizi e prodotti innovativi derivanti da attività di ricerca, nell'avviso n. 27/2019 per il finanziamento di voucher formativi, e negli avvisi n. 12/2017 e n. 2/2019 per il finanziamento dei dottorati e delle borse di ricerca con caratterizzazione industriale.

L'Avviso n. 11/2017 volto a "Rafforzare l'occupabilità nel sistema R&S e la nascita di Spin off di Ricerca in Sicilia", nell'ambito della priorità 10.iii, azione 10.4.5 del POR FSE, ha finanziato 21 progetti presentati da enti pubblici di ricerca per un contributo totale di oltre 10 milioni di euro.

L'avviso ha delineato un intervento strutturato caratterizzato da borse di studio e da percorsi di studio e di accompagnamento, finalizzati all'inserimento lavorativo e/o alla creazione di impresa, in particolare prevedendo che i percorsi di studio ed accompagnamento rechino sino ad un massimo di due ambiti di specializzazione intelligente.

L'avviso prevedeva che le borse di studio e il percorso di studio e di accompagnamento andavano realizzati obbligatoriamente presso strutture scientifiche di ricerca, e dovevano riguardare fino a due ambiti tematici individuati nella Strategia Regionale dell'innovazione per la specializzazione intelligente 2014-2020 (cfr. art.7 comma 5 dell'avviso).

Ancora l'Avviso n. 27/2019, ha stanziato 6,7 Meuro, nell'ambito della priorità 10 ii e 10 iii, azioni 10.4.2 e 10.5.1.2, intende supportare il processo di specializzazione dei giovani, supportando l'acquisizione di titoli di alta formazione post-laurea, di certificazioni

⁷¹ Per l'analisi di cui al presente paragrafo si è fatto riferimento al "Report di attuazione e monitoraggio della S3 Sicilia 2014-2020" al 31 dicembre 2019, redatto con il contributo del NNVIP Sicilia, reperibile al seguente link: http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegio

nale/PIR_ActivitaProduttive/PIR_DipAttivitaProduttive/PIR_DipAttivitaProduttive_News?stepThematicNews=del_news&idNews=202231189&thematicFilter=PIR_ArchivioNewsDipAttivitaProduttive

linguistiche ed il conseguimento di licenze, patenti e brevetti. Esso ha previsto tre tipologie di voucher formativi: per master di I e II livello (sezione A), per la certificazione della lingua (sezione B), per il conseguimento di licenze e brevetti (sezione C), enucleando espressamente la coerenza dei Master con i 6 ambiti tematici della S3, ed individuando specifici criteri premiali ove fosse previsto, per l'appunto, lo sviluppo di attività in ambiti tematici afferenti alla Strategia di specializzazione intelligente.

L'Avviso n. 12/2017 per il finanziamento di "Borse regionali di dottorato di ricerca in Sicilia – a.a. 2017/2018", nell'ambito della priorità 10 ii, azione 10.5.6 del POR FSE, è rivolto alla promozione dell'alta formazione e la specializzazione post-laurea di livello dottorale per quelle aree disciplinari a forte vocazione scientifico-tecnologica, in coerenza con i bisogni del sistema produttivo regionale e con la Strategia di specializzazione intelligente 2014-2020 della Regione Siciliana.

Esso ha previsto le seguenti finalità: i) migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione terziaria con particolare riferimento al terzo ciclo di formazione universitaria; ii) promuovere il rafforzamento delle sinergie fra alta formazione, ricerca, professioni e mondo produttivo; iii) innalzare i livelli di competenze, partecipazione e successo formativo sostenendo l'accesso ai corsi di dottorato di ricerca. Il criterio B.1 dell'avviso valorizza i settori scientifici disciplinari proposti in base alla coerenza con gli ambiti di studi e ricerche individuati dalla S3.

L'avviso ha finanziato con oltre 5 milioni di euro 5 progetti per un totale di 109 borse regionali di dottorato così ripartite: UNIPA 33, UNICT 35, UNIME 29, KORE 7, LUMSA 5. Infine, l'Avviso n. 2/2019 (priorità 10 ii, azione 10.5.6) per il finanziamento di "Borse regionali di dottorato di ricerca in Sicilia – a.a. 2019/2020", ha finanziato 5 progetti promossi dagli Atenei regionali per il finanziamento di 58 borse di dottorato per un contributo totale di circa 3,5 milioni di euro.

Per completezza, si segnala, che anche gli avvisi n. 3/2019, n.13/2017 e n. 23/2018, pur perseguendo l'obiettivo del "Sostegno all'Alta Formazione e Specializzazione post-laurea per aree disciplinari a forte vocazione scientifico-tecnologica per la alta qualificazione di figure in ambito medico-sanitario" connesso alla S3, sono volti in concreto al finanziamento di contratti di formazione specialistica nell'area medico-sanitaria in Sicilia, presentano una vocazione troppo specifica e quindi poco correlata alla strategia di specializzazione intelligente, la quale peraltro pur essendo richiamata negli

avvisi, quale cornice di riferimento, non risulta declinata a livello di criteri di selezione.

c) Contributo in tema di politiche di inclusione sociale e lotta alla povertà (OT 9)

Per quel che riguarda le politiche in materia di inclusione sociale e lotta alla povertà (OT 9), con riferimento all'auspicata integrazione dei Fondi FSE e FESR, si fa riferimento essenzialmente al tema del rafforzamento del welfare e della conciliazione dei tempi di vita-lavoro. In merito, si rappresenta che mentre l'ambito infrastrutturale demandato al FESR risulta in fase di piena attuazione, con l'emanazione di avvisi a valere sulle azioni 9.3.8, 9.3.1. e 9.3.2, a livello FSE l'attivazione di tali politiche ad oggi risulta solo marginale, circostanza peraltro confermata dal generale ritardo attuativo che connota l'Asse II del PO FSE, e di cui si è dato conto nelle sezioni dedicate all'avanzamento finanziario, fisico e procedurale.

Nel dettaglio si rileva che, con riferimento al POR FESR, possono enuclearsi le procedure rivolte al potenziamento dei servizi territoriali sociosanitari avviate dal Dipartimento Pianificazione Strategica, nell'ambito dell'azione 9.3.8, e rivolte alle Aziende del Servizio Sanitario regionale, e gli avvisi dedicati al miglioramento dell'offerta di servizi socioeducativi per l'infanzia, pubblicati dal Dipartimento Famiglia, nell'ambito delle azioni 9.3.1 e 9.3.2. Con riferimento al FSE, si può far riferimento unicamente alla procedura avviata dal Dipartimento Famiglia volta a finanziare la formazione degli assistenti familiari.

L'avviso n. 17/2017 (priorità 9 iv, azione 9.3.7), la cui riedizione è stata pubblicata a settembre 2019 con l'avviso n. 29/2019, ha previsto uno stanziamento di oltre 4,2 milioni di euro (beneficiari enti del terzo settore e enti di formazione accreditati per le macro-tipologie ivi previste), al fine di sostenere percorsi di formazione finalizzati al rilascio della qualifica di assistente familiare, migliorando l'occupabilità dei soggetti svantaggiati e rispondendo alla richiesta crescente di caregiving delle famiglie siciliane.

I percorsi formativi proposti si pongono l'obiettivo di fornire e/o sviluppare competenze tecnico-professionali, relazionali - comunicative nonché socioculturali nel campo dell'assistenza familiare, fornendo ai partecipanti gli strumenti necessari per poter affrontare le difficoltà che emergono nell'ambito dell'assistenza e cura alla persona.

d) Focus su politiche territoriali⁷²

Dall'analisi dell'articolazione della struttura delle Strategie Urbane (SUS) siciliane emerge in modo netto come le varie sezioni della SUS siano state organizzate simmetricamente alla struttura dei rispettivi programmi operativi di entrambi i Fondi, FESR/FSE, con una essenziale e significativa differenza di cui infra.

Partendo dall'analisi del contesto locale e dei relativi fabbisogni a valere sugli Assi del POR FESR individuati dalle AU, si prosegue i correlati Risultati Attesi, Azioni, Indicatori di risultato e di realizzazione accompagnati da un'analisi della "Motivazione della scelta".

Con riferimento al POR FSE, contrariamente a quanto sopra riferito in ambito FESR, non è invece possibile riscontrare richiami ad elementi di struttura immediatamente associabili ad esso. Gli unici elementi espliciti del POR FSE all'interno delle SUS fanno riferimento esclusivamente al riparto finanziario a livello di Azione delle risorse dedicate da questo fondo.

Risultano individuate soltanto le azioni territorializzate che possono contribuire al sostegno delle strategie delle rispettive Aree Urbane, nonché la dotazione finanziaria dedicata alla programmazione ed attuazione integrata della Strategia regionale per le Aree Urbane, pari complessivamente a € 12.301.446. Il riparto, oltre che a livello di singola Azione del POR FSE territorializzata, è stato definito dall'AdG del FSE anche rispetto alle 18 città individuate dalla Strategia regionale delle Aree Urbane e sulla scorta dei criteri adottati per la redistribuzione delle risorse dall'AdG FESR.

Da ciò emerge, quindi, un quadro programmatico delle Strategie eminentemente mono fondo FESR, in cui il ruolo esplicito del fondo FSE dal punto di vista programmatico è presente solo in termini finanziari. Il ruolo implicito dell'FSE, per converso, è riscontrabile solo in alcune SUS (Catania/Acireale, Siracusa, Agrigento e Ragusa/Modica) in ordine alle quali si può ritenere che, per quanto esse rappresentino delle strategie eminentemente focalizzate sul mono fondo FESR, presentano gli elementi minimi di una programmazione locale integrata, stante il contesto programmatico di riferimento fornito dall'attore regionale.

Non si assiste in ogni caso alla presenza, come auspicabile, di un chiaro riferimento dei fabbisogni a cui si intende dare una risposta con le Azioni del FSE

Inoltre, dall'analisi della del percorso procedurale delineato per la delega di funzioni alle Autorità Urbane si rappresenta che l'AdG FSE ha iniziato a definire le modalità di programmazione e gestione delle operazioni delle SUS a valere sulle risorse del FSE soltanto a partire dal mese di luglio 2020.

Nello specifico, nel corso dell'intervista condotta nel corso del mese di dicembre con l'AdG FSE, è stato rappresentato che l'attuale Direttore Generale, non appena insediatosi, ha affrontato la questione ed ha inviato una nota nel mese di luglio 2020 alle nove Autorità Urbane corredata della documentazione necessaria per il conferimento della delega piena di funzioni da parte dell'AdG. Allo stadio attuale soltanto tre AU hanno presentato la documentazione richiesta in maniera esaustiva e potranno, pertanto, essere riconosciute quali Organismi Intermedi.

Le altre AU hanno presentato la documentazione per la delega di funzioni incompleta e, quindi, oggetto di richieste di integrazioni da parte dell'AdG, o non hanno ancora presentato alcuna documentazione. L'AdG, inoltre, consapevole della tardiva tempistica con la quale la stessa ha comunicato i propri intendimenti procedurali alle AU, ravvisa la possibilità che, al fine di mettere in salvaguardia le risorse del FSE dedicate alle Agende Urbane, si possa/debba far ricorso al Piano di Azione e Coesione (Programma Operativo Complementare) 2014/2020.

In sintesi, la lettura incrociata delle evidenze sull'approccio multi fondo nella costruzione delle SUS e sul percorso per il conferimento della delega di funzioni alle Autorità Urbane denota l'assenza di integrazione e coordinamento tra i due fondi che si è manifestata in Strategie eminentemente mono fondo FESR ed in procedure per il conferimento della delega di funzioni alle AU contenutisticamente diverse (delega minima di funzioni per il FESR e delega piena per il FSE) e temporalmente sfalsate con gli atti convenzionali stipulati in buona misura nel corso del 2019 per il FESR e non ancora perfezionati con nessuna Autorità Urbana per il FSE.

⁷² Per l'analisi di cui al presente paragrafo si è fatto riferimento alla "Valutazione dell'attuazione integrata delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile" FASE 1:

Valutazione del processo di implementazione (Rapporto Finale), in corso di pubblicazione, redatto dal NVVIP Sicilia.

5. LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO DEL POR FSE

5.1 L'ADEGUATEZZA DELL'ORGANIZZAZIONE ADOTTATA

La definizione di una struttura organizzativa appropriata rispetto all'ammontare di risorse rese disponibili dal programma e rispetto al numero di operazioni da gestire risulta essenziale per l'efficienza, l'efficacia e la capacità attuativa dell'AdG di conseguire i risultati attesi del programma.

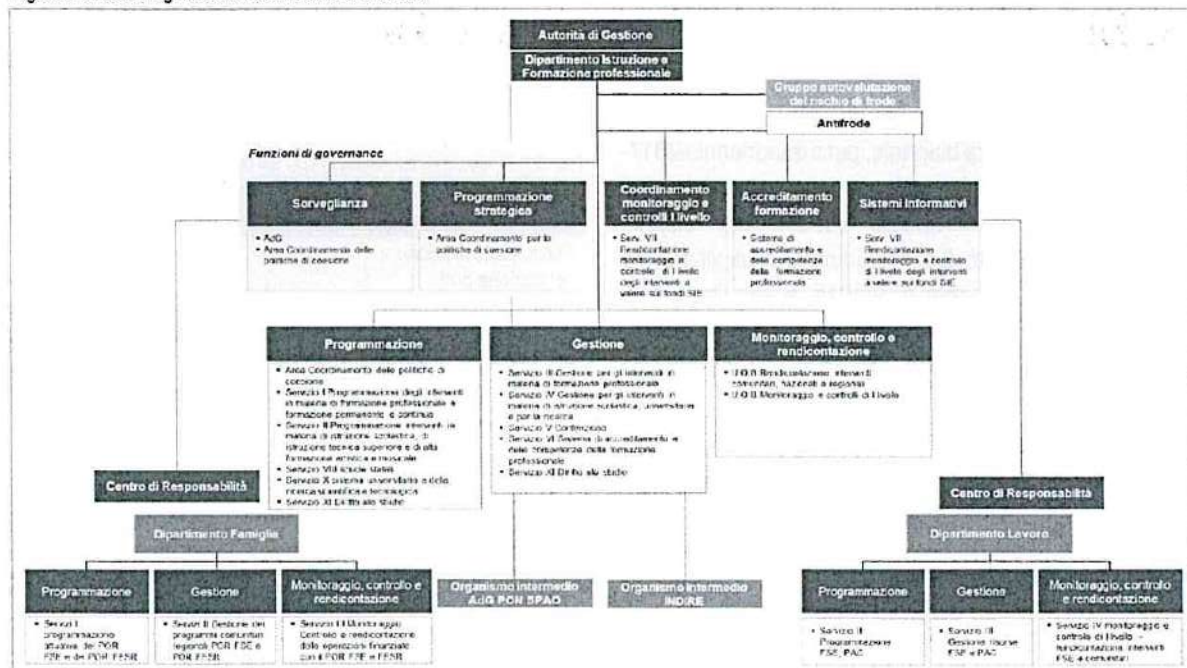
La buona e corretta attuazione di un programma, infatti, richiede oltre che la selezione di operazioni che consentano di conseguire i risultati attesi, processi gestionali efficienti che devono essere attuati da una struttura organizzativa adeguata in termini di risorse umane e di competenze rispetto al budget gestito e alle caratteristiche del Programma, una chiara e razionale distribuzione delle competenze e delle attività e un sistema informativo che faciliti lo svolgimento delle differenti attività.

Con riferimento all'ammontare di risorse finanziarie, come indicato nel cap. 3, il POR FSE presenta una dotazione finanziaria totale di € 820.096.428, inferiore di circa il 41% rispetto a quella del precedente ciclo di programmazione 2007-2013 che, in base al Rapporto Finale di Esecuzione, risultava essere pari a 1.389.538.866 euro. Tuttavia, nonostante la riduzione

delle risorse rese disponibili dal programma, le operazioni sostenute dall'Autorità di Gestione nel suo complesso, al 31 dicembre 2019 risultavano essere 20.178 a fronte invece delle 18.368 operazioni finanziate dal POR FSE 2007-2013, ossia circa il 9,8% in più rispetto al precedente ciclo di programmazione.

Nell'esaminare il sistema di gestione e controllo del Programma, valutandone l'adeguatezza, è innanzitutto rilevante considerare che tale sistema si presenta come sostanzialmente simile a quello adottato nel precedente periodo di programmazione, come emerge dall'analisi dei documenti relativi alla descrizione dei sistemi di gestione e controllo. Allo stesso tempo, sono tuttavia stati posti in essere alcuni processi di razionalizzazione e integrazione in ragione del nuovo quadro regolamentare adottato per il ciclo di programmazione 2014-2020 e della riorganizzazione che ha interessato le strutture amministrative regionali. L'incremento del numero di operazioni gestite e la riduzione delle risorse umane dedicate alla gestione del programma incide in maniera negativa sul carico di lavoro che le strutture dell'Autorità di Gestione (AdG) devono sostenere.

Fig. 5.1: Struttura organizzativa dell'Autorità di Gestione



L'Autorità di Gestione, in continuità con il precedente ciclo di programmazione è stata posta in capo al dirigente generale pro-tempore del Dipartimento dell'Istruzione e della Formazione Professionale (IFP), oggi Dipartimento della Formazione Professionale (a seguito della scissione del Dipartimento in due distinte strutture: Dipartimento dell'Istruzione, dell'università e del diritto allo studio e Dipartimento della Formazione Professionale operata ex art. art. 22 comma 1 della l.r.23/2019). La struttura organizzativa alle dirette dipendenze dell'Autorità di Gestione, ossia il Dipartimento IFP, svolge sia attività generali di *governance* del programma operativo, relative alla programmazione strategica, alla sorveglianza, al coordinamento, sia attività di selezione e gestione delle operazioni relative agli obiettivi in materia di istruzione e formazione professionale.

L'Autorità di Gestione, come le altre strutture regionali, è stata interessata da alcune rimodulazioni organizzative. La prima rimodulazione è avvenuta con Decreto presidenziale 14 giugno 2016, n.12 che ha dato attuazione a quanto disposto con l'articolo 49, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n.9 che disponeva una rimodulazione organizzativa dei Dipartimenti regionali volta alla razionalizzazione delle competenze ed al contenimento delle strutture in misura non inferiore al 30%. Con tale rimodulazione, le strutture intermedie del dipartimento sono state ridotte da 42 a 33, aumentando di 1 unità il numero di servizi ed eliminando complessivamente 10 unità operative.

La seconda rimodulazione è avvenuta con Decreto presidenziale 27 giugno 2019, n.12 che ha dato attuazione a quanto stabilito dall'articolo 13, comma 3 della legge regionale 17 marzo 2017, n. 3 che ha disposto con cadenza biennale, per il quadriennio 2017-2020, l'accorpamento per materie omogenee di strutture dirigenziali restate vacanti nel biennio precedente, a seguito di pensionamenti di cui all'articolo 52 della legge regionale n. 9/2015. A seguito di tale rimodulazione, le strutture intermedie del dipartimento sono state ridotte da 33 a 28, eliminando complessivamente 5 unità operative.

Delle 28 strutture intermedie del Dipartimento IFP, risultano complessivamente coinvolte nell'attuazione degli interventi finanziari dal POR FSE 2014-2020 le 2 aree dipartimentali, 10 dei 12 servizi e 10 delle 14 unità

operative di base con una dotazione complessiva di 110 risorse umane dedicate.

La struttura complessiva dell'Autorità di Gestione, inoltre, risulta essere composta da due Centri di Responsabilità (CdR) che svolgono le loro funzioni in raccordo con il Dipartimento regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale, altresì responsabile per l'attuazione dell'asse 3 "Istruzione e Formazione professionale".

I due Centri di Responsabilità sono costituiti da: il Dipartimento regionale del Lavoro, dell'Impiego, dell'Orientamento, dei Servizi e delle Attività formative (di seguito Lavoro), responsabile per la realizzazione di alcuni interventi dell'Asse 1 "Occupazione" e il Dipartimento regionale della Famiglia e delle Politiche sociali (di seguito Famiglia), responsabile per la realizzazione degli interventi dell'Asse 2 "Inclusione sociale".

L'Autorità di Gestione ha poi individuato anche due Organismi Intermedi (OI) costituiti dall'AdG del PON SPAO e da INDIRE⁷³. Può essere valutato positivamente la rivisitazione delle modalità di ripartizione delle funzioni dell'Autorità di Gestione, con l'adozione di un modello più snello rispetto a quello che aveva caratterizzato il ciclo di programmazione 2007-2013.

In particolare, la Giunta regionale con Deliberazione n. 230 del 2016 ha nominato il Dipartimento del Lavoro e il Dipartimento della Famiglia quali centri di responsabilità dell'Autorità di Gestione, ritenendo che l'attribuzione delle funzioni di Organismo Intermedio dovesse essere esercitata verso un soggetto differente ed esterno alla pubblica amministrazione regionale.

Tab. 5.1: Procedure e operazioni gestite dai Dipartimenti Regionali

Struttura AdG	Risorse umane	Procedure gestite	Operazioni gestite
Dip.to reg. Istruzione e formazione prof.	110	52	1.767
Dip.to reg. Lavoro	27	12	18.105
Dip.to reg. Famiglia	17	9	306
Totale	154	73	20.178

Fonte – rielaborazione NVVIP su dati AdG

Il CdR del Dipartimento del Lavoro, responsabile per la realizzazione di alcuni interventi dell'Asse 1 ha reso disponibili per l'attuazione del Programma 3 aree dipartimentali, 25 servizi e 63 unità operative di base

⁷³ INDIRE - Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa del Ministero dell'Istruzione

con una dotazione complessiva di 27 risorse dedicate. Il CdR del Dipartimento della Famiglia, invece, che è responsabile per la realizzazione degli interventi dell'intero Asse 2 (per un importo complessivo di circa 164 milioni di euro) ha dedicato 4 servizi per le attività connesse all'attuazione del POR FSE con 17 risorse umane dedicate.

Con deliberazione n. 433 del 6 novembre 2018, la Giunta regionale ha individuato l'AdG del PON SPAO Organismo intermedio del Programma, con riferimento all'attuazione degli interventi a valere sull'asse 1.

La Giunta regionale, con deliberazione n.150 del 24 aprile 2019, ha individuato l'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione, e Ricerca Innovativa (INDIRE) quale organismo intermedio del PO FSE 2014-2020, per le attività connesse al potenziamento del "Programma Erasmus +" in Sicilia, nell'ambito dell'Asse III "Istruzione e Formazione", priorità 10i), obiettivo specifico 10.2) Miglioramento delle competenze chiave degli allievi, Azione 10.2.3 Azioni di internazionalizzazione dei sistemi educativi e mobilità e in relazione all'Asse V "Assistenza tecnica" obiettivo specifico 5.A) Rafforzare i processi di programmazione, attuazione, gestione, monitoraggio, controllo e sorveglianza degli interventi previsti dal programma operativo e obiettivo specifico 5.B) Migliorare il sistema di valutazione delle operazioni previste dal PO.

Il ricorso ad organismi nazionali può essere valutato positivamente, in un'ottica di applicazione del principio di sussidiarietà e di cooperazione, rendendo disponibili ulteriori competenze che rafforzano le capacità dell'AdG di conseguire i risultati attesi del Programma.

Per valutare l'adeguatezza delle risorse umane disponibili, si rende opportuno rapportare il numero di risorse umane dedicate dai differenti Dipartimenti alla gestione del programma rispetto al numero di operazioni che devono essere gestite. Dall'estrazione dei dati del sistema di monitoraggio, risultavano complessivamente attivate 73 procedure e selezionate 20.178 operazioni con un carico gestionale rilevante per le strutture organizzative deputate alle attività di gestione e controllo delle stesse.

Più in particolare, nel caso del Dipartimento del lavoro, le 27 risorse dedicate si trovavano a dover gestire 12 procedure con 18.105 operazioni correlate, mentre nel caso del Dipartimento della famiglia le 17 risorse dedicate si trovano a dover gestire 9 procedure con 306 operazioni correlate. Le procedure gestite dal

Dipartimento IFP sono invece 52 con 1.767 operazioni finanziate.

Occorre poi segnalare che sino a marzo 2017 le strutture organizzative dell'Autorità di Gestione sono state contemporaneamente interessate dalle attività di chiusura del programma operativo FSE 2007-2013 e dall'attuazione e gestione anche di altri programmi (i.e. Garanzia Giovani, PON inclusione, ecc.) con conseguenti effetti anche sul carico di lavoro.

Tab. 5.2: Giudizi espressi dai dirigenti intervistati delle strutture gestionali circa la funzionalità della struttura organizzativa

Variabili chiave per la funzionalità della struttura organizzativa	Dip. IFP	Dip. Famiglia	Dip. Lavoro
Adeguatezza dell'organico in termini di competenza numerica, competenze professionali ed esperienza	Bassa	Bassa	Bassa
Situazione logistica e dotazione di infrastrutture tecniche e informatiche	Bassa	Bassa	Bassa
Disponibilità delle informazioni necessarie all'adempimento delle attività	Media	Medio-bassa	Media

Appare evidente che il numero di operazioni da gestire risulta rilevante se rapportato al numero di risorse umane dedicate e che al fine di sopperire a tale carico divengono essenziali strumenti evoluti di *office automation* al fine di aumentare la produttività del personale dell'Autorità di Gestione.

Dalle interviste effettuate con i dirigenti delle strutture di gestione del Dipartimento della Famiglia e del Dipartimento del Lavoro emerge una carenza di organico, specie se correlata al numero di operazioni e procedure da gestire. Tale carenza, secondo quanto segnalato dai dirigenti intervistati sarà aggravata dal fatto che molte unità di personale saranno a breve collocate in quiescenza e si renderà inoltre necessario istituire le nuove risorse sostitutive. Al contempo le strutture gestionali evidenziano una bassa funzionalità della dotazione di infrastrutture tecniche e informatiche che non agevola la produttività del personale impiegato nella gestione delle operazioni e anche una carenza numerica di risorse dell'assistenza tecnica dedicate a supportare i diversi uffici. Alcuni dirigenti, poi, hanno messo in rilievo le carenze del sistema informativo che non consentirebbe di garantire con appositi automatismi il rispetto da parte dei beneficiari dei vincoli previsti dal bando, rendendo più lunga e onerosa l'attività di verifica demandata all'ufficio. Tale situazione risulta aggravata in ragione dell'accelerazione nei processi di collocamento in quiescenza di dirigenti e

funzionari che hanno impoverito la dotazione di risorse umane e competenze disponibili. Se nel 2015 la dotazione organica dei dirigenti dell'amministrazione regionale era di 1.736 a fine 2019, la stessa si era ridotta a 1.210.

Tale processo, avviato con la legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 non è stato accompagnato da adeguati processi di reclutamento di nuovo personale né da specifiche procedure per gestire gli avvicendamenti del personale. Per completare il quadro l'età dei dipendenti risulta essere elevata se comparata con quella di altre amministrazioni. Il 58,7% dei dipendenti ha un'età superiore a 55 anni e l'88,9% ha un'età superiore ai 50 anni. Al contempo la quota di personale con titolo di studio pari o superiore alla laurea breve è il 24,8%. L'Autorità di Gestione del programma presenta caratteri omogenei a quelli presentati per l'amministrazione nel suo complesso, con una carenza di funzionari esperti nella gestione complessiva delle operazioni, resa più problematica dall'entrata in quiescenza di alcuni di essi.

Inoltre, sulla scorta di quanto riferito dai dirigenti intervistati, è emerso che una elevata percentuale del personale non è dedicato integralmente (ossia per l'intero monte orario del servizio prestato) ad attività afferenti l'FSE, dovendo altresì espletare, nell'ambito della prestazione dovuta, anche mansioni di diversa natura e relative a funzioni differenti di competenza dei Centri di Responsabilità.

Con riferimento alle soluzioni da adottare, tralasciando la problematica collegata alle risorse umane disponibili, connessa evidentemente a scelte di potenziamento/rinnovamento dell'organico, appare necessario ed indefettibile, come segnalato dai diversi intervistati lavorare sul miglioramento del sistema informativo, garantendo una interoperabilità tra i diversi sistemi, primo fra tutti il SIC. Inoltre, dalle interviste emerge l'esigenza di raccordo tra i servizi dedicati alla programmazione, alla gestione e al monitoraggio e controllo al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse e razionalizzare i procedimenti amministrativi.

5.2 L'ADEGUATEZZA DELLE PROCEDURE ADOTTATE

La valutazione del sistema di gestione del Programma può essere condotta anche esaminando le procedure che determinano il maggiore carico di lavoro sulle strutture gestionali ed analizzando la durata temporale delle stesse al fine di individuare eventuali punti di debolezza e possibili soluzioni gestionali da adottare.

Appare opportuno premettere che dall'analisi delle Deliberazioni di Giunta regionale, si può dedurre come la designazione dell'Autorità di Gestione sia stato un processo "*time consuming*" se rapportato con i sette anni di durata del ciclo di programmazione.

La designazione dell'Autorità di Gestione è stata avviata con Deliberazione n.104 del 13 maggio 2014 e si è conclusa con la Deliberazione n. 434 del 27 dicembre 2016, quasi due anni dopo l'avvio del ciclo di programmazione.

Sulla lunghezza della procedura di nomina dell'Autorità di Gestione hanno inciso sia fattori endogeni che fattori esogeni.

Infatti, l'Autorità di Audit, ha proceduto a comunicare solo nel novembre del 2015 la documentazione

necessaria da produrre per procedere alla valutazione della conformità dell'Autorità di Gestione, posto che l'IGRUE ha definito soltanto nel settembre 2015 le procedure e i criteri di designazione dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione. Al contempo, l'Autorità di Gestione ha fornito i documenti necessari per la valutazione tra settembre e novembre del 2016.

Nel corso del 2017, e più in particolare con la Deliberazione di Giunta regionale n. 242 del 23 giugno 2017 è stato approvato il documento "Descrizione delle funzioni e delle procedure in atto per l'Autorità di Gestione e per l'Autorità di Certificazione" (in seguito SIGECO) che contiene la descrizione del sistema di procedure adottate dall'AdG.

Tale documento è stato poi modificato con DDG 7519 del 18 dicembre 2018, al fine di integrare l'ANPAL quale Organismo Intermedio, a seguito della DGR n. 433 del 6 novembre 2018 e con DDG 156 del 30 gennaio 2020, al fine di integrare l'INDIRE quale Organismo Intermedio a seguito della DGR n. 150 del 24 aprile 2019.

Fig. 5.2: Carico di lavoro in equivalente a tempo pieno per milione di euro



Il Dipartimento regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale ha successivamente adottato con DDG n. 4472 del 27.06.2017 il "Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione POR FSE

Sicilia 2014-2020" (d'ora in poi Manuale delle procedure) e successivamente con DDG 7294 del 6 dicembre 2019 ne ha approvato una versione aggiornata.

Il Manuale delle procedure delinea, in maniera più dettagliata, il sistema di procedure previste dall'Autorità di Gestione al fine di assicurare un'efficace e corretta gestione del Programma e di fornire alle differenti strutture amministrative uno strumento per lo svolgimento delle attività di competenza.

In base ad un recente studio⁷⁴ condotto dall'Unione Europea sugli oneri amministrativi nell'ambito dei Fondi SIE, le procedure che determinano un maggiore carico di lavoro sono rappresentate nell'ordine dalla selezione delle operazioni, dalla verifica per ogni richiesta di pagamento dei beneficiari, dai controlli in loco, la tenuta della pista di controllo e la gestione informatizzata dei dati.

In generale, in base alle risultanze delle interviste effettuate con le strutture gestionali, le procedure adottate dall'Autorità di Gestione vengono reputare più che adeguate. Tuttavia, al fine di rendere più oggettivo tale giudizio sarebbe opportuno acquisire altri elementi quali la durata temporale dei procedimenti e il giudizio dei beneficiari circa la selezione delle operazioni ed il trattamento delle domande di rimborso.

Tab.5.3: Giudizi espressi dai dirigenti intervistati delle strutture gestionali circa la funzionalità delle procedure

Procedure – fasi	Dip. IFP	Dip. Famiglia	Dip. Lavoro
Valutazione, selezione e approvazione delle operazioni	Medio-Alta	Medio-Alta	Medio-Alta
Verifica delle operazioni	Medio-Alta	Medio-Alta	Medio-Alta
Raccolta, registrazione e conservazione dati	Medio-Alta	Medio-Alta	Medio-Alta
Ricevimento, verifica e convalida delle domande di rimborso	Medio-Alta	Medio-Alta	Medio-Alta

Con riferimento alle procedure di selezione e approvazione delle operazioni, il Manuale delle procedure definisce procedure differenti in base alla tipologia di operazioni da attivare ed alla natura dei beneficiari, dettagliando i seguenti iter:

1. selezione tramite avviso pubblico per la concessione di sovvenzioni;
2. selezione tramite avviso pubblico per la concessione di sovvenzioni dirette ai singoli destinatari;

3. selezione tramite bando di gara;
4. affidamento diretto ex art.36, comma 2, lettera a) del D.lgs. 50/2016;
5. selezione tramite affidamento *in house*.

Esaminando le procedure di tipo 1.a) e 2.b) che sono quelle numericamente più consistenti le stesse prevedono differenti attività che prendono avvio con la predisposizione dell'avviso sulla base delle linee guida rese disponibili dall'Autorità di Gestione. Ciascun Centro di Responsabilità, successivamente, procede

⁷⁴ Unione Europea (2018). New assessment of ESIF administrative burden costs and burden. Lo studio è disponibile al seguente collegamento:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_admin_costs.pdf

alla preventiva trasmissione all'AdG dell'avviso pubblico all'Area di Coordinamento per le politiche di coesione per il controllo preventivo sulla coerenza programmatica rispetto agli obiettivi strategici e contenuti del programma.

A seguito dell'esito positivo della verifica, il Centro di Responsabilità trasmette l'avviso pubblico e la documentazione a corredo al Dirigente generale di competenza ai fini dell'adozione tramite provvedimento a firma dello stesso.

All'approvazione dell'avviso seguono poi la trasmissione del decreto all'ufficio regionale competente per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana, la ricezione delle domande di finanziamento ovvero delle proposte progettuali, la nomina della commissione di istruttoria e valutazione, la verifica di ricevibilità e ammissibilità delle proposte, la valutazione delle proposte progettuali ammesse, la trasmissione della proposta di graduatoria da parte della Commissione e la approvazione della graduatoria provvisoria con decreto del Dirigente generale competente. A seguito dell'esame delle eventuali osservazioni presentate dai proponenti e della proposta di graduatoria, il Dirigente generale competente approva gli esiti delle valutazioni e la graduatoria definitiva delle operazioni selezionate.

Successivamente all'approvazione della graduatoria definitiva il responsabile del procedimento procede a:

- la richiesta di progettazione esecutiva e relativa approvazione, ove previsto dall'avviso;
- l'impegno delle risorse in favore di ciascun beneficiario; alla richiesta del codice CUP per tutti i progetti ammessi a finanziamento;
- la trasmissione del decreto alla Corte dei Conti per ammissione al visto di legittimità, alla Ragioneria per l'impegno delle risorse e agli uffici competenti per la pubblicazione.

Infine, la procedura prevede la registrazione dei dati nel sistema informativo e la richiesta dell'atto di adesione sottoscritto da parte del beneficiario per i successivi adempimenti.

Di seguito vengono presentate le analisi condotte sugli avvisi pubblicati dai differenti Dipartimenti, relativamente al tempo intercorrente tra la fase di approvazione dell'avviso e l'approvazione delle graduatorie definitive, per quelle procedure concluse entro il 31 dicembre 2019.

Dall'analisi degli avvisi pubblicati dal Dipartimento della Famiglia emerge come normalmente tra l'approvazione dell'avviso e la pubblicazione delle graduatorie definitive trascorrono mediamente 583 giorni, con procedure più rapide come l'avviso 17/2017 che ha impiegato 547 giorni e procedure più lunghe come quella dell'avviso 10/2016 che ha invece impiegato 637 giorni.

Tab. 5.4: Avvisi pubblicati dal Dip. Reg. Famiglia e tempo intercorrente tra le principali fasi relative alla selezione delle operazioni

Fasi - tempistica	Avviso 10/2016	Avviso 17/2017	Avviso 18/2017
	Inserimento socio-lavorativo soggetti in esecuzione penale	Realizzazione percorsi per assistenti familiari	Percorsi per le persone con disabilità
A. Approvazione dell'avviso	06/09/2016	11/10/2017	14/12/2017
B. Pubblicazione dell'avviso	16/09/2016	22/12/2017	12/01/2018
C. Nomina della Commissione di Valutazione	12/12/2016	08/02/2018	03/04/2018
D. Approvazione e pubblicazione graduatorie provvisorie	16/01/2018	14/05/2018	26/06/2018
E. Approvazione e pubblicazione graduatorie definitive	05/06/2018	11/04/2019	04/07/2019
Giorni trascorsi tra fase A e fase B	10	72	29
Giorni trascorsi tra fase B e fase C	87	48	81
Giorni trascorsi tra fase C e fase D	400	95	84
Giorni trascorsi tra fase D e fase E	140	332	373
Giorni trascorsi tra fase E e fase A	637	547	567
Numero di progetti presentati	67	162	117
Giorni medi di istruttoria e valutazione per progetto	6	0,6	0,7

Fonte: rielaborazione propria del NVVIP

Oltre alle procedure riportate nella tabella sopraripotata, risultano poi gestiti dal Dipartimento altre 3 procedure di selezione con avviso non ancora concluse al 31 dicembre 2019 (avviso 19/2018 "Azioni per l'occupabilità di persone con disabilità, vulnerabili e a rischio di esclusione, avviso 29/2019 "Percorsi di formazione per assistenti familiari", e avviso 30/2019 "Occupazione inclusiva: corsi per disabili") e 3 procedure di imputazione di operazioni la cui realizzazione era originariamente finanziata con altra

fonte finanziaria (PAC PANSCIA, FNA, OBIETTIVI DI SERVIZIO).

Nel caso degli avvisi pubblicati dal Dipartimento del Lavoro emerge come mediamente tra l'approvazione dell'avviso e la pubblicazione delle graduatorie definitive trascorrono mediamente 350 giorni, con procedure più rapide come quella dell'avviso 20/2018 che ha impiegato soltanto 192 giorni e procedure più lunghe come quella dell'avviso 21/2018 che ha invece impiegato 499.

Tab. 5.5: Avvisi pubblicati dal Dip. Reg. Lavoro e tempo intercorrente tra le principali fasi relative alla selezione delle operazioni

Fasi - tempistica	Avviso 1/2017 Contratto di Ricollocazione	Avviso 20/2018 Tirocini professionali ordinistiche	Avviso 21/2018 Contributi per disoccupati lunga durata	Avviso 22/2018 Tirocini extra- curricolari
A. Approvazione dell'avviso	03/08/2017	07/05/2018	08/05/2018	11/05/2018
B. Pubblicazione dell'avviso	08/09/2017	11/05/2018	18/05/2018	18/05/2018
C. Nomina della Commissione di Valutazione	n.a.	22/05/2018	22/05/2018	01/08/2018
D. Approvazione e pubblicazione graduatorie provvisorie	01/08/2018	06/08/2018	15/02/2019	20/12/2018
E. Approvazione e pubblicazione graduatorie definitive	26/09/2018	15/11/2018	19/09/2019	25/02/2019
Giorni trascorsi tra fase A e fase B	36	4	10	7
Giorni trascorsi tra fase B e fase C	n.a.	11	4	75
Giorni trascorsi tra fase C e fase D	n.a.	76	269	141
Giorni trascorsi tra fase D e fase E	56	101	216	67
Giorni trascorsi tra fase E e fase A	419	192	499	290
Numero di progetti presentati	1039	2998	506	11.825
Giorni medi di istruttoria e valutazione per progetto	n.a.	0,03	0,53	0,01

Fonte: rielaborazione propria del NVVIP

Oltre alle procedure riportate nella tabella sopraripotata, risultano poi gestiti dal Dipartimento un'altra procedura di selezione con avviso non ancora conclusa al 31 dicembre 2019 (avviso 31/2019 "Lavoro ed impresa artigiana donna"), una procedura di

selezione di acquisizione di servizi e 6 procedure di imputazione di operazioni la cui realizzazione era originariamente finanziata con altra fonte finanziaria (PON SPAO e GARANZIA GIOVANI).

Tab. 5.6: Avvisi pubblicati dal Dipartimento regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale e tempo intercorrente tra le principali fasi relative alla selezione delle operazioni (1/4)

Fasi - tempistica	4/2015 Percorsi leFP	5/2016 Borse regionali dottorati	6/2016 Formazione specialistica Area Medica	7/2016 Percorsi leFP	9/2016 Offerta ITS
A. Approvazione dell'avviso	02/11/2015	08/03/2016	09/03/2016	19/04/2016	18/08/2016
B. Pubblicazione dell'avviso	06/11/2015	18/03/2016	18/03/2016	29/04/2016	26/08/2016
C. Nomina della Commissione di Valutazione	09/03/2016	04/05/2016	30/03/2016	31/05/2016	11/10/2016
D. Approvazione e pubblicazione graduatorie provvisorie	13/09/2016	30/06/2016	18/05/2016	23/09/2016	23/12/2016
E. Approvazione e pubblicazione graduatorie definitive	11/10/2016	11/10/2016	21/07/2016	12/10/2016	09/08/2017
Giorni trascorsi tra fase A e fase B	4	10	9	10	8
Giorni trascorsi tra fase B e fase C	124	47	12	32	46
Giorni trascorsi tra fase C e fase D	188	57	49	115	73
Giorni trascorsi tra fase D e fase E	28	103	64	19	229
Giorni trascorsi tra fase E e fase A	344	217	134	176	356
Numero di progetti presentati	388	5	3	142	5
Giorni medi di istruttoria e valutazione per progetto	0,48	11,4	16,33	0,81	14,6

Fonte: rielaborazione propria del NVVIP

Con riferimento agli avvisi del Dipartimento regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale emerge come mediamente tra l'approvazione dell'avviso e la pubblicazione delle graduatorie definitive trascorrono mediamente 203 giorni, con

procedure più rapide come quelle dell'avviso 2/2019 e 3/2019 che hanno impiegato soltanto 84 giorni e procedure più lunghe come quella dell'avviso 16/2017 che ha invece impiegato 736 giorni.

Tab. 5.7: Avvisi pubblicati dal Dipartimento IFP e tempo intercorrente tra le principali fasi relative alla selezione delle operazioni (2/4)

Fasi - tempistica	11/2017 Rafforzamento occupazione ricerca	12/2017 Borse reg dottorati	13/2017 Formazione special. area medica	14/2017 Offerta ITS	15/2017 Alta Formazione CGA- Sicilia
A. Approvazione dell'avviso	26/01/2017	11/04/2017	13/04/2017	30/06/2017	26/07/2017
B. Pubblicazione dell'avviso	03/02/2017	21/04/2017	21/04/2017	07/07/2017	11/08/2017
C. Nomina della Commissione di Valutazione	05/04/2017	29/05/2017	10/05/2017	10/08/2017	16/10/2017
D. Approvazione e pubblicazione graduatorie provvisorie	13/06/2017	26/07/2017	30/06/2017	29/09/2017	21/11/2017
E. Approvazione e pubblicazione graduatorie definitive	27/07/2017	09/10/2017	19/09/2017	23/10/2017	29/12/2017
Giorni trascorsi tra fase A e fase B	8	10	8	7	16
Giorni trascorsi tra fase B e fase C	61	38	19	34	66
Giorni trascorsi tra fase C e fase D	69	58	51	50	36
Giorni trascorsi tra fase D e fase E	44	75	81	24	38
Giorni trascorsi tra fase E e fase A	182	181	159	115	156
Numero di progetti presentati	22	5	3	18	14
Giorni medi di istruttoria e valutazione per progetto	3,14	11,60	17,00	2,78	2,57

Fonte: rielaborazione propria del NNVIP

Tab. 5.8: Avvisi pubblicati dal Dipartimento IFP e tempo intercorrente tra le principali fasi relative alla selezione delle operazioni (3/4)

Fasi - tempistica	16/2017 Formazione liberi prof. e autonomi	1/2018 Percorsi leFP	23/2018 Formazione special. area medica	24/2018 Borse reg dottorati	25/2018 Offerta ITS
A. Approvazione dell'avviso	02/10/2017	31/01/2018	26/06/2018	04/07/2018	23/10/2018
B. Pubblicazione dell'avviso	06/10/2017	09/02/2018	29/06/2018	06/07/2018	26/10/2018
C. Nomina della Commissione di Valutazione	23/01/2018	13/03/2018	08/08/2018	09/08/2018	28/12/2018
D. Approvazione e pubblicazione graduatorie provvisoria	31/12/2018	21/05/2018	18/09/2018	24/09/2018	07/02/2019
E. Approvazione e pubblicazione graduatorie definitive	20/11/2019	26/06/2018	22/10/2018	07/12/2018	23/05/2019
Giorni trascorsi tra fase A e fase B	4	9	3	2	3
Giorni trascorsi tra fase B e fase C	109	32	40	34	63
Giorni trascorsi tra fase C e fase D	342	69	41	46	41
Giorni trascorsi tra fase D e fase E	324	36	34	74	105
Giorni trascorsi tra fase E e fase A	779	146	118	156	212
Numero di progetti presentati	532	332	46	59	5
Giorni medi di istruttoria e valutazione per progetto	0,64	0,21	0,89	0,78	8,20

Fonte: rielaborazione propria del NNVIP

Tab. 5.9: Avvisi pubblicati dal Dipartimento IFP e tempo intercorrente tra le principali fasi relative alla selezione delle operazioni (4/4)

Fasi - tempistica	26/2018 Occupabilità giovani laureati nella PA	28/2019 Percorsi leFP	2/2019 Borse reg dottorati	3/2019 Formaz. special. area medica
A. Approvazione dell'avviso	14/12/2018	04/06/2019	08/08/2019	08/08/2019
B. Pubblicazione dell'avviso	21/12/2018	07/06/2019	16/08/2019	16/08/2019
C. Nomina della Commissione di Valutazione	12/02/2019	07/08/2019	11/09/2019	11/09/2019
D. Approvazione e pubblicazione graduatorie provvisorie	07/03/2019	16/10/2019	03/10/2019	30/09/2019
E. Approvazione e pubblicazione graduatorie definitive	29/03/2019	11/11/2019	31/10/2019	31/10/2019
Giorni trascorsi tra fase A e fase B	7	3	8	8
Giorni trascorsi tra fase B e fase C	53	61	26	26
Giorni trascorsi tra fase C e fase D	23	70	22	19
Giorni trascorsi tra fase D e fase E	22	26	28	31
Giorni trascorsi tra fase E e fase A	105	160	84	84
Numero di progetti presentati	5	499	5	3
Giorni medi di istruttoria e valutazione per progetto	4,60	0,14	4,40	6,33

Fonte: rielaborazione propria del NNVIP

Oltre alle procedure riportate nelle tabelle 5.6-5.9, risultano poi gestiti dal Dipartimento tre ulteriori procedure di selezione con avviso non ancora concluse al 31 dicembre 2019 avviso 27/2019, avviso 32/2019 "Offerta ITS anno 2019" e 33/2019 "Creazione di nuova occupazione in Impresa"). Va precisato che all'inizio della programmazione sono stati emessi tre avvisi revocati procedure revocate (avviso 1/2015, avviso 2/2015 e avviso 3/2015), i primi due poiché non risultavano in linea con il Regolamento Accreditamento 2015 nelle more adottato, ed il terzo per la pendenza di numerosi contenziosi tali da rendere precario l'iter amministrativo, ed alla luce del preminente interesse pubblico rappresentato dal raggiungimento dei target di spesa comunitaria.

Per dovere di completezza, e tenuto conto anche della cospicua dotazione assegnata a tale procedura (pari a oltre 130 Meuro) si segnala, inoltre, l'esistenza al 31.12.2019 di ed una procedura sospesa (avviso 8/2016 "Avviso per la realizzazione di percorsi formativi di qualificazione mirati al rafforzamento dell'occupabilità in Sicilia"). Nel dettaglio, le graduatorie definitive relative all' avviso 8/2016 sono state dichiarate sospese con DDG n. 2606 del 11/06/2019 *alla luce del preminente interesse di tutela delle casse erariali e della precarietà dell'iter amministrativo dell'avviso gravato da numerosi contenziosi legati all'applicazione dei criteri di selezione*. Si rappresenta, altresì, che sono state adottate 10 procedure di imputazione di operazioni la cui realizzazione era originariamente finanziata con altra fonte finanziaria (Borse di studio FIS 2017 (fondi MIUR) e Avviso 2/2018 a valere su Piano Straordinario per il Lavoro/POC 2014-2020). A queste procedure si aggiungono altre 4 procedure attivate nell'Asse 4 Capacità istituzionale e 12 procedure nell'Asse 5 Assistenza Tecnica.

Le attività che appaiono assorbire maggior tempo, come è logico attendersi sono quelle relative

all'istruttoria e alla valutazione delle proposte progettuali, sulle quali si rende opportuno definire azioni per l'accelerazione e la semplificazione delle attività. Il programma operativo, ad esempio, aveva previsto la revisione e semplificazione dei criteri di selezione, mediante l'introduzione di criteri verificabili in maniera oggettiva e in parte automatizzabili al fine di semplificare l'accesso ai beneficiari ai diversi dispositivi e agevolare la gestione delle procedure.

Con riferimento alle procedure di verifica connesse alle richieste di pagamento dei beneficiari, nel caso delle sovvenzioni, per il primo acconto, il Manuale delle procedure prevede che entro 30 giorni dalla trasmissione della richiesta di acconto da parte del beneficiario, il CdR proceda all'esame documentale (verifiche tecniche e amministrative), controllando la completezza e la conformità della documentazione⁷⁵, in particolare la regolarità della polizza fidejussoria e l'avvenuta soddisfazione di tutte le condizioni per la richiesta dell'acconto, secondo quanto previsto dall'avviso di riferimento.

Per tutte le successive domande è previsto che gli uffici competenti procedano all'effettuazione della verifica della completezza e correttezza formale della domanda di rimborso, della verifica della coerenza e della completezza amministrativo contabile e la verifica della regolarità finanziaria della spesa. Appare opportuno segnalare che in base a quanto previsto dal Manuale delle procedure gli Uffici competenti nell'esecuzione dei controlli accedono attraverso il sistema informativo alle domande di rimborso trasmesse dal beneficiario e alla relativa documentazione giustificativa di supporto.

Analizzando i dati del sistema informativo e calcolando il tempo medio impiegato dagli uffici dal momento della presentazione del giustificativo e il mandato di pagamento (cfr. tabella seguente) emerge una estrema variabilità dei tempi, con tempi rapidi ad esempio per le operazioni selezionate nell'ambito dell'avviso 11/2017 e

⁷⁵ L'importo del primo acconto è fissato nell'Avviso di riferimento, fino ad un massimo del 50% del finanziamento pubblico complessivo, e può essere erogato a seguito della presentazione da parte del beneficiario della seguente documentazione: Richiesta di erogazione del primo acconto, secondo il modello previsto in allegato al Vademecum;

- Atto di adesione/convenzione debitamente sottoscritto;
- Dichiarazione di avvio delle attività progettuali/corsuali, in linea con quanto previsto dall'Atto di adesione/convenzione;
- Polizza fidejussoria (ove prevista, in funzione della tipologia di beneficiario), di importo almeno pari a quello dell'acconto richiesto e conforme con quanto previsto all'interno del Vademecum e sinteticamente richiamate nel Box sottostante;
- Informazioni e dati necessari all'acquisizione del DURC e, ove previsto, delle informazioni antimafia ex D.lgs. n. 159/2011 e s.m.i., inclusi gli estremi del conto corrente dedicato, anche non in via esclusiva, sul quale accreditare il

finanziamento accordato e dal quale effettuare i pagamenti relativi ai costi del progetto indicando le generalità e il codice fiscale delle persone delegate a operare sul conto;

- Dichiarazione resa ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 e s.m.i. in ordine allo stato dei pignoramenti avanzati in nome proprio o da parte di soggetti creditori nei confronti del Dipartimento Regionale;
- Documentazione ulteriore richiesta nell'Atto di adesione/convenzione in relazione alle caratteristiche peculiari dell'intervento ammesso a finanziamento.

L'Amministrazione deve, inoltre, procedere all'acquisizione della seguente documentazione necessaria all'erogazione del primo acconto:

- documento unico di regolarità contributiva (DURC);
- certificazione antimafia, se previsto;
- certificato camerale, se previsto.

avviso 14/2017 che rispettano le previsioni temporali del Manuale delle procedure, e tempi più lunghi come quelli riferibili alle operazioni degli avvisi 15/2017 e 20/2018.

Per le operazioni relative a 6 avvisi, il sistema informativo restituisce informazioni che non sembrano essere attendibili/verosimili posto che la data del mandato di pagamento coincide con la data della presentazione dei giustificativi di spesa.

Tab. 5.10: Tempi medi di gestione delle principali procedure di selezione per Dipartimento regionale di riferimento

Procedure di selezione	Dipartimento responsabile	Giorni medi trascorsi tra presentazione giustificativo e pagamento al beneficiario
Avviso 4/2015	IFP	75,3
Avviso 5/2016	IFP	0
Avviso 6/2016	IFP	0
Avviso 7/2016	IFP	57,7
Avviso 10/2016	Famiglia	0
Avviso 11/2017	IFP	13,8
Avviso 12/2017	IFP	0
Avviso 13/2017	IFP	0
Avviso 14/2017	IFP	19,1
Avviso 15/2017	IFP	100,5
Avviso 17/2017	Famiglia	0
Avviso 20/2018	Lavoro	112,6

Fonte: rielaborazione propria del NNVIP

Dall'intervista effettuata con i dirigenti delle strutture del Dipartimento regionale della famiglia emerge una lunghezza dei tempi di riscontro legata alla carenza del sistema informativo che in sede di rendicontazione della spesa non è in grado di garantire con appositi automatismi il rispetto dei vincoli previsti nell'avviso rendendo più onerosa e complessa l'attività di verifica demandata all'ufficio e allungando i tempi per il trattamento delle domande di rimborso da parte dei beneficiari. Dalle informazioni fornite dai dirigenti intervistati delle altre strutture cui è demandata l'attuazione del POR FSE (Dipartimento regionale del Lavoro e Dipartimento regionale della formazione professionale) è emerso, inoltre, che la farraginosità ed estrema complessità delle clausole degli avvisi (ed i relativi vincoli), oltre a rendere necessarie talvolta financo l'emanazione di disposizioni integrative/interpretative degli avvisi stessi, incida significativamente ed inevitabilmente sulla lunghezza dell'attività istruttoria e di verifica amministrativa propedeutiche alle erogazioni in favore dei beneficiari. Tra gli elementi, quindi, auspicabilmente da promuovere per il prossimo ciclo emergono anche quelli legati alla semplificazione delle procedure di selezione sia con riguardo alla struttura degli avvisi, sia in ordine alla numerosità e complessità degli allegati.

5.3 LE MISURE VOLTE A RIDURRE GLI ONERI SUI BENEFICIARI

Secondo un recente studio⁷⁶ condotto dall'Unione Europea sugli oneri amministrativi nell'ambito dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei, emergerebbe che per i beneficiari dei programmi sostenuti dal Fondo Sociale Europeo le attività che vengono considerate più gravose riguardano il monitoraggio ed a seguire l'archiviazione delle informazioni e della documentazione relativa all'operazione. Dallo studio, inoltre, emergerebbe che i beneficiari considerino gravosa anche la trasmissione delle informazioni necessarie per le valutazioni.

Appare opportuno ricordare come con riferimento agli obblighi di monitoraggio, secondo quanto previsto dall'Autorità di Gestione, il beneficiario abbia l'obbligo di fornire, secondo i modi e i tempi stabiliti dall'Autorità di Gestione, tutte le informazioni necessarie al corretto espletamento del monitoraggio procedurale, finanziario e fisico. Il soggetto Beneficiario, inoltre, deve garantire la

validazione e l'invio dei dati bimestrali di monitoraggio (finanziario, fisico e procedurale) entro la scadenza fissata dall'AdG, secondo l'apposito format e tramite il sistema informativo.

Con riferimento all'archiviazione dei documenti relativi alle operazioni, ai sensi dell'articolo 140 del RDC e di quanto stabilito dall'Autorità di Gestione, i beneficiari sono tenuti alla istituzione di un fascicolo di operazione contenente la documentazione tecnica e amministrativa e alla sua conservazione per un periodo di tre anni in formato cartaceo (per gli originali dei libri di contabilità e dei giustificativi quietanzati, per le copie degli ordini di pagamento). I beneficiari, inoltre, sono tenuti a:

- riportare sulle fatture originali a giustificazione della spesa la scritta "Spesa che ha usufruito del contributo

⁷⁶ Commissione Europea (2018). New assessment of ESIF administrative burden costs and burden. Lo studio è disponibile al seguente collegamento:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_ad_min_costs.pdf

del PO FSE Sicilia 2014-2020" e relativo codice identificativo di progetto (CIP) e CUP;

- b) nel caso di progetti rientranti nell'ambito degli aiuti di stato, assicurare la stabilità di una operazione ai sensi dell'art. 71 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, per cinque anni dal suo completamento.

Al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, l'Autorità di Gestione ha identificato già in sede di definizione del programma alcune azioni volte alla riduzione dei costi e alla semplificazione delle procedure. Nella sezione 10 del POR, in particolare, sulla base delle lezioni del passato, sono state individuate le principali azioni volte a ridurre gli oneri amministrativi generati dalle procedure e dalla documentazione amministrativa necessaria per ottenere il sostegno finanziario del programma.

Se nel corso del ciclo 2007-2013, l'AdG aveva introdotto le opzioni di semplificazione dei costi ed aveva utilizzato un sistema informativo che consentiva un dialogo tra beneficiari ed amministrazione regionale, nel corso del 2014-2020 le azioni identificate riguardano:

1. la definizione di una modulistica standard per bandi/avvisi e relativi formulari, finalizzata a ad uniformare requisiti e procedure richieste dai bandi regionali e a semplificare il procedimento amministrativo;
2. la graduale digitalizzazione e de materializzazione dei procedimenti amministrativi al fine di rendere disponibili un portale per la presentazione, trasmissione e la gestione documentale delle istanze. L'AdG, inoltre, ha previsto di adoperarsi per assicurare un pieno sfruttamento delle possibilità offerte dalla tecnologia (posta e firma certificata), evitando i costi e le complicazioni derivanti dalla necessità di trasmettere in formato cartaceo la domanda di contributo anche se sottoscritta telematicamente;
3. la revisione e semplificazione dei criteri di selezione, mediante l'introduzione di criteri verificabili in maniera oggettiva e in parte automatizzabili al fine di semplificare l'accesso ai beneficiari ai diversi dispositivi e agevolare la gestione delle procedure di affidamento;
4. la codificazione e definizione di tempi standard per le verifiche da parte dell'amministrazione regionale;
5. l'estensione dell'applicazione delle modalità di calcolo semplificato dei costi, con l'adozione di tabelle standard di costi unitari o importi forfettari per tutte le operazioni per le quali il sostegno pubblico non supera

i 50 mila euro ad eccezione delle operazioni attuate esclusivamente tramite appalti pubblici o che ricevono un sostegno sotto forma di aiuti di Stato;

6. il potenziamento degli strumenti elettronici già attivi nella programmazione 2007-2013, al fine di determinare un arricchimento delle funzionalità e una semplificazione delle procedure oltre che determinare un ulteriore superamento della trasmissione ed archiviazione cartacea della documentazione, con un conseguente abbattimento dei relativi costi per i beneficiari.

Con riferimento alla **prima azione** l'Autorità di Gestione, ha reso disponibile in allegato al Manuale delle procedure approvato con DDG n.4472 del 27/06/2017 le "linee guida per la redazione di Avvisi per le operazioni a carattere formativo e non formativo a valere sul PO FSE 2014-2020" con l'indicazione dei contenuti minimi che gli avvisi devono presentare e delle relative specifiche tecniche. Il Manuale delle procedure, di contro, non contiene formulari e moduli standard volti a semplificare la presentazione delle proposte da parte dei beneficiari, lasciando ai Centri di Responsabilità l'onere di definire tali documenti. L'Autorità di Gestione, invece, ha supportato l'attuazione delle operazioni selezionate attraverso la definizione del "Vademecum per l'attuazione del PO FSE Sicilia 2014-2020" approvato con DDG n.4472 del 27/06/2017. Tale documento rappresenta uno strumento volto ad accompagnare i beneficiari nell'attuazione delle operazioni, armonizzando per quanto possibile le procedure attuative del programma operativo e segnalando gli adempimenti e gli obblighi vincolanti in capo ai beneficiari con riferimento alle spese ammissibili, alla struttura dei progetti, alle procedure di spesa, alla tenuta della documentazione, all'informazione e pubblicità e gli altri adempimenti previsti dalle disposizioni comunitarie e nazionali.

In relazione alla **seconda azione**, in base a quanto previsto dal Manuale delle procedure, gli interessati a partecipare alle procedure di selezione, possono presentare istanza di finanziamento mediante il supporto del Sistema informativo regionale (modulo Gestore Bandi che prevede un sistema di assistenza per l'inserimento progetti e la generazione degli allegati utili alla presentazione delle domande di finanziamento) e in casi residuali, mediante la trasmissione via PEC o con modalità cartacea. In base al SIGECO il sistema "gestore bandi" prevede la struttura di inserimento progetti per ogni specifica iniziativa e, qualora attivato, un processo di istruttoria e valutazione.

Per quanto concerne la **terza azione** l'AdG ha previsto l'introduzione di criteri verificabili in maniera oggettiva e in parte automatizzabili. Il programma, inoltre, prevedeva una standardizzazione dei criteri di selezione/valutazione, per semplificare l'accesso ai beneficiari ai diversi dispositivi e agevolare la gestione delle procedure di affidamento da parte dell'amministrazione evitando, come spesso avviene, l'applicazione di regole che differenziano sia pure di poco da un dispositivo all'altro. Dai documenti esaminati emerge come i criteri di selezione/valutazione delle operazioni siano stati approvati nella seduta del Comitato di Sorveglianza del 10 giugno 2015.

Con specifico riferimento ai criteri di selezione adottati per gli avvisi, risulterebbe che gli stessi sono costituiti da:

- qualificazione del soggetto proponente prendendo in esame le caratteristiche proprie del soggetto proponente quali le esperienze pregresse nell'ambito della stessa tipologia di intervento proposta, la composizione e la qualità della rete partenariale, l'adeguatezza delle strutture logistiche previste per la realizzazione del progetto e l'affidabilità dimostrata nella gestione di progetti cofinanziati dal FSE;
- qualità e coerenza progettuale che viene valutata esaminando la:
 - coerenza esterna della proposta misurata in termini di coerenza degli obiettivi proposti con la situazione del contesto di riferimento e con gli obiettivi del PO;
 - coerenza interna della proposta in termini di congruità degli obiettivi e delle specifiche caratteristiche progettuali sotto il profilo organizzativo e professionale delle risorse impiegate; e di coerenza degli obiettivi (competenze traguardo), contenuti e articolazione/durata delle attività proposte;
 - qualità progettuale prendendo in esame la chiarezza espositiva degli obiettivi e dei risultati attesi; la completezza e univocità delle informazioni e, ove pertinente, dell'integrazione con iniziative locali e l'efficacia potenziale della proposta rispetto ad esempio all'occupabilità dei destinatari e/o la capacità di conseguire gli obiettivi di apprendimento e favorire la certificabilità degli stessi (ad es. dispositivi di riconoscimento/validazione/certificabilità delle competenze acquisite).
- Coerenza con i principi orizzontali del POR: analizzando le modalità previste dalla proposta per garantire la promozione dei principi orizzontali di non

discriminazione e pari opportunità, nonché di sviluppo sostenibile, nella sua dimensione ambientale e sociale;

- Economicità esaminando la congruità e la correttezza in termini di coerenza con le UCS e più in generale rispetto alla correttezza delle voci di preventivo e di congruenza di bilancio della proposta progettuale riguardo ai limiti massimi di spesa indicati dalla normativa regionale e/o in relazione ad eventuali vincoli o indicazioni di economicità definiti nell'Avviso.

Tali criteri sono poi di norma suddivisi in indicatori di dettaglio a cui corrisponde un peso misurabile in termini di scala numerica (punteggio) la cui entità è definita in fase di stesura di avviso. È stato previsto che per la qualificazione del soggetto proponente e la qualità e coerenza progettuale possano essere attribuiti sino a 45 punti. A giudizio del valutatore, l'azione di riduzione degli oneri dei beneficiari non appare attuata (fatto salvo l'ambito dei costi semplificati di cui infra). Inoltre, gli attuali criteri di selezione adoperati ed i pesi attribuiti sembrano focalizzare maggiormente l'attenzione sulla capacità amministrativa e operativa dei beneficiari, come sarebbe auspicabile e congruo, sul contributo delle operazioni al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici della pertinente priorità.

Con riferimento alla **quarta azione**, il Manuale delle procedure ha previsto che per il primo acconto le verifiche tecniche ed amministrative siano realizzate entro 30 giorni dalla trasmissione della richiesta di acconto da parte del beneficiario. La verifica ha ad oggetto la completezza e la conformità della documentazione, in particolare la regolarità della polizza fidejussoria e l'avvenuta soddisfazione di tutte le condizioni per la richiesta dell'acconto, secondo quanto previsto dall'Avviso di riferimento. Il Manuale delle Procedure, inoltre, prevede poi che l'erogazione del saldo avvenga di norma entro 90 giorni dalla data di comunicazione della chiusura del progetto previa consegna della documentazione amministrativa contabile e successivamente alla verifica di conformità.

La **quinta azione** identificata di riduzione degli oneri sui beneficiari ha previsto l'estensione dell'applicazione delle modalità di calcolo semplificato dei costi, con l'adozione di tabelle standard di costi unitari o importi forfettari per tutte le operazioni per le quali il sostegno pubblico non supera i 50 mila euro ad eccezione delle operazioni attuate esclusivamente tramite appalti pubblici o che ricevono un sostegno sotto forma di aiuti di Stato.

Le modalità di calcolo semplificato dei costi risultano essere applicate estensivamente come risulta dall'analisi

degli avvisi pubblicati dai differenti dipartimenti competenti (Dipartimenti Istruzione e Formazione Professionale, della Famiglia e del Lavoro).

Tab. 5.11: Avvisi dei Dipartimenti che adottano le unità di costo standard o altre opzioni di semplificazione per la rendicontazione

Procedura di selezione	Costi standard/altre opzioni di semplificazione	Costi reali
Avvisi di competenza del Dipartimento regionale della Famiglia		
Avviso 10/2016	✓	
Avviso 17/2017	✓	
Avviso 18/2017	✓	
Avviso 19/2018	✓	
Avviso 29/2019	✓	
Avviso 30/2019	✓	
Avvisi di competenza del Dipartimento regionale del Lavoro		
1/2017	✓	
20/2018	✓	
21/2018		✓
22/2018	✓	
31/2019	✓	
Avvisi di competenza del Dipartimento regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale		
Avviso 4/2015	✓	
Avviso 5/2016	✓	
Avviso 6/2016	✓	
Avviso 7/2016	✓	
Avviso 9/2016	✓	
Avviso 11/2017	✓	
Avviso 12/2017	✓	
Avviso 13/2017	✓	
Avviso 14/2017	✓	
Avviso 15/2017	✓	
Avviso 16/2017		✓
Avviso 1/2018	✓	
Avviso 23/2018	✓	
Avviso 24/2018	✓	
Avviso 25/2018	✓	
Avviso 26/2018	✓	
Avviso 28/2019	✓	
Avviso 2/2019	✓	
Avviso 3/2019	✓	
Avviso 27/2019		✓
Avviso 32/2019	✓	
Avviso 33/2019	✓	

Per quanto concerne la **sesta azione** di riduzione degli oneri sui beneficiari, giova ricordare che l'art. 122, par. 3 del RDC stabilisce che "gli Stati membri garantiscono che entro il 31 dicembre 2015 tutti gli scambi di informazioni tra beneficiari e un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione, un'autorità di audit e organismi intermedi possano essere effettuati mediante sistemi di scambio elettronico di dati". Inoltre, tale articolo ha disposto anche che tali sistemi "consentono ai beneficiari di presentare tutte le informazioni una sola volta", un principio importante per la riduzione degli oneri

L'AdG ha operato la scelta di adoperare in riuso l'applicativo di monitoraggio Caronte nelle sue funzioni

essenziali e insieme ai suoi moduli (FAROS, Pentaho, ecc.). Alla base di tale scelta vi sarebbero motivazioni connesse alla continuità dell'esperienza intrapresa nel ciclo di programmazione 2007-2013 e la presunta affidabilità del sistema di monitoraggio.

Tale applicativo e i diversi moduli sono però stati re ingegnerizzati ed integrati in un sistema unico denominato "S.I. 14/20 FSE Sicilia" e al fine di adeguare tale sistema alle nuove prescrizioni regolamentari, sono state effettuate le dovute integrazioni e modifiche richieste dall'allegato III del Regolamento (UE) n. 480/2014. Tali interventi sono stati realizzati dalla società *in house* della Regione Siciliana, *Sicilia e-servizi*.

Appare opportuno segnalare che il SIGECO prevede che il sistema informativo, a regime, debba garantire il colloquio con il sistema CUP e il sistema dell'ex AVCP relativo al CIG, con la BDA, con le banche dati Istat e con i sistemi regionali di protocollo informativo, delle ragionerie e dei bilanci (relativi all'emissione dei decreti e dei mandati di pagamento). Inoltre, i dati necessari alla gestione finanziaria e alla sorveglianza, dovrebbero essere disponibili per ciascuna operazione in un formato tale che consenta di procedere agevolmente alla loro aggregazione e riconciliazione. Con nota prot. 3731 del 6 ottobre 2017, l'Autorità di Audit, nell'ambito della procedura di designazione delle Autorità, ha trasmesso la relazione finale dell'audit sul sistema informativo dalla quale è emersa una valutazione positiva in merito alle verifiche di conformità ed esaustività del sistema informativo, di affidabilità e accessibilità, di sicurezza e di stabilità complessiva rispetto agli standard applicabili in materia, rendendo possibili la presentazione di domande di rimborso alla Commissione europea.

Il sistema consente la registrazione e la conservazione in forma elettronica dei dati relativi ad ogni operazione necessari per adempiere alle attività di monitoraggio, sorveglianza, valutazione, gestione finanziaria, verifica e audit come stabilito dall'articolo 125 del RDC e dall'articolo 24 del Regolamento (UE) n. 480/2014.

Il Sistema informativo, sulla base di quanto descritto nel Manuale delle procedure contiene le domande di rimborso presentate dai beneficiari, nonché la relativa documentazione giustificativa di supporto. Dal Vademecum per l'attuazione del POR, tuttavia, emerge che i beneficiari, con riferimento agli adempimenti per la trasmissione dei dati e dei documenti, sono tenuti ad utilizzare le funzionalità del Sistema Informativo che sostituisce a tutti gli effetti la trasmissione cartacea, ma gli stessi devono comunque essere in possesso della documentazione cartacea ai fini di renderla disponibile nel corso dei controlli. Tale previsione non sembra essere in linea con il principio di riduzione degli oneri sui beneficiari e dovrebbe pertanto essere rivista anche alla luce di quanto stabilito dall'articolo 140 del RDC che stabilisce che "i documenti sono conservati sotto forma di originali o di copie autenticate, o su supporti per i dati comunemente accettati, comprese le versioni elettroniche di documenti originali o i documenti esistenti esclusivamente in versione elettronica". Infine, l'AdG, grazie al Vademecum per l'attuazione e ai diversi allegati elaborati, ha supportato i beneficiari nelle differenti attività poste in capo ai beneficiari, compresi i chiarimenti inseriti in tale vademecum e ai modelli predisposti per le richieste, le relazioni e le dichiarazioni.

Tab. 5.12: Soluzioni adottate dal PO per la riduzione degli oneri dei beneficiari

Attività in capo ai beneficiari	Soluzione adottata per ridurre gli oneri
Preparazione della proposta progettuale	• Vademecum per l'attuazione del PO FSE Sicilia
Trasmissione della proposta progettuale	• Scambio elettronico dei dati
Preparazione della documentazione per la rendicontazione	• Costi semplificati • Vademecum per l'attuazione del PO FSE Sicilia • <i>Template</i>
Presentazione documentazione e verifica di primo livello delle spese	• Scambio elettronico dei dati • Vademecum per l'attuazione del PO FSE Sicilia • <i>Template</i>
Trasmissione della domanda di rimborso	• Scambio elettronico dei dati
Raccolta delle informazioni per monitoraggio	• <i>Template</i>
Trasmissione delle informazioni per il monitoraggio	• Scambio elettronico dei dati
Mantenimento contabilità separata e conservazione documentazione	• Costi semplificati
Informazione e pubblicità	-

In conclusione, l'AdG ha adottato diverse misure atte a ridurre gli oneri amministrativi sui beneficiari che hanno un effetto positivo sulle differenti attività che sono poste in essere dai beneficiari. Nel prossimo ciclo di programmazione, tuttavia, potrebbero essere attuate ulteriori misure che incidano sugli obblighi di tenuta della documentazione e sull'attività di monitoraggio.

Ad esempio, potrebbe essere valutata l'opportunità di concordare con le amministrazioni responsabili una differente frequenza delle tempistiche di monitoraggio. Inoltre, potrebbero essere riviste le previsioni in ordine alla tenuta della documentazione, cogliendo le opportunità offerte dai regolamenti comunitari.

5.4 I MECCANISMI ADOTTATI PER FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE DEGLI STAKEHOLDER NELL'ATTUAZIONE DEL POR FSE

Il Regolamento Disposizioni Comuni ha individuato il partenariato e la *governance* a più livelli tra i principi chiave di sostegno dei Fondi SIE. In base al RDC, in particolare, il partenariato dovrebbe prendere parte a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza dei programmi. Il regolamento, inoltre, identifica tre principali tipologie di partner: a) le autorità cittadine; b) le parti economiche e sociali; c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione. L'obiettivo del partenariato, come chiarito dai regolamenti, è di garantire il rispetto dei principi di *governance* a più livelli, come pure della sussidiarietà e della proporzionalità, nonché garantire la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate e sfruttare l'esperienza e le competenze dei soggetti coinvolti. L'applicazione del principio di partenariato dovrebbe garantire una maggiore efficacia dell'attuazione dei Fondi SIE, accrescendo l'impegno collettivo e la responsabilità delle politiche dell'Unione europea, aumentando le conoscenze, competenze e indicazioni nella programmazione e attuazione delle strategie ed infine assicurando una maggiore trasparenza nei processi decisionali. Appare evidente che l'applicazione efficace del principio richiede però che siano individuati i partner pertinenti maggiormente rappresentativi.

Al fine di garantire il coinvolgimento dei partner pertinenti nella stesura, nell'attuazione, nel controllo e nella valutazione dei programmi, il Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 recante un codice di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei, ha definito alcuni principi e disposizioni che gli Stati membri dovrebbero rispettare nella preparazione e attuazione dei loro programmi. L'articolo 2 di tale Regolamento individua, innanzitutto, i criteri per l'individuazione dei partner rappresentativi. La selezione degli stessi dovrebbe prendere in considerazione le competenze, la capacità di partecipare attivamente e l'adeguato livello di rappresentanza.

Del coinvolgimento dei partner pertinenti nella preparazione dei programmi, disciplinato dall'art. 8 del Regolamento (UE) 2040/2014, viene data rappresentazione nel testo del Programma al paragrafo

7.2.1 (azioni adottate per associare i partner di cui all'articolo 5 alla preparazione del programma operativo e il ruolo di questi partner nell'attuazione, sorveglianza e valutazione del programma operativo) In questo paragrafo, invece, vengono analizzate le azioni adottate per garantire la partecipazione dei partner all'attuazione dei programmi che vengono riportate dall'AdG nell'ambito delle relazioni di attuazione annuale o che sono descritte negli altri documenti del programma.

Con riferimento all'individuazione dei partner pertinenti maggiormente rappresentativi è opportuno segnalare come in virtù del protocollo sulla politica di concertazione fra il Governo della Regione Siciliana e le parti economico-sociali, adottato con DGR n. 207 del 2007, modificato con DGR n.146 del 2014 è stato istituito un Tavolo del partenariato che ha tra le proprie competenze quelle di eleggere i propri rappresentanti nei Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi relativi ai Fondi comunitari, tenendo conto delle indicazioni delle AdG e del grado di rappresentanza, dell'alternanza e della competenza nel settore.

Rispetto al set di obiettivi individuati dal POR, la partecipazione dei differenti partner appare garantire una competenza nei settori interessati dal Fondo sociale. Nel caso del POR FSE, i rappresentanti del partenariato che fanno parte del Comitato di Sorveglianza, sono stati individuati con DGR n. 40 del 2015 su proposta del Dirigente generale del Dipartimento IFP. Nell'ambito del CdS, innanzitutto, è prevista la partecipazione con diritto di voto dei rappresentanti delle autorità cittadine, delle parti economiche e sociali e degli organismi che rappresentano la società civile. Dal punto di vista numerico, è stato assegnato un maggiore ruolo ai rappresentati delle parti economiche e sociali.

Tab: 5.13: Rappresentanti del partenariato partecipanti al CdS POR FSE

Autorità Cittadine	Parti economiche e sociali	Organizzazioni della società civile
Anci Sicilia	Confindustria Sicilia	Arcidonna
Uncem Sicilia	Confcommercio Sicilia	Legambiente
	Casartigiani	
	Unione delle associazioni delle PMI siciliane	
	Confesercenti	
	Confooperative Sicilia	
	Confederazione Italiana Agricoltori della Sicilia	
	Legacoop	
	Unioncamere	
	CGL	
	CISL	
	UIL	
	CISAL	
	UGL	
	CONFESAL	

Con specifico riferimento alla partecipazione del partenariato ai lavori del Comitato di Sorveglianza, dai verbali del CdS e dalle relazioni di attuazione annuale (paragrafo 11.5) emerge un coinvolgimento del partenariato nella sorveglianza e nel monitoraggio dell'attuazione, come richiesto dall'articolo 15 del Regolamento (UE) n. 240/2014, sebbene non sia dato dettaglio specifico delle attività puntualmente svolte. Dai verbali del Comitato di Sorveglianza, inoltre, emerge come il partenariato sia intervenuto per proporre incontri per il monitoraggio dell'attuazione del programma oppure la partecipazione a gruppi di lavoro specifici.

Dall'analisi della documentazione, e in particolare dei decreti di approvazione degli avvisi pubblici 10/2016, 17/2017 e 18/2017 del Dipartimento regionale della Famiglia, emergerebbe che con riferimento agli avvisi per la selezione delle operazioni di tale dipartimento è prevista l'attivazione e la convocazione del tavolo partenariale settoriale. Verrebbe in tal modo garantita la partecipazione dei partner nella preparazione degli inviti a presentare proposte. Inoltre, dalla relazione di attuazione annuale, emerge come il partenariato sia stato comunque

consultato anche su ambiti specifici come quelli connessi al sistema universitario regionale e quello della ricerca pubblica riguardo agli interventi da realizzare in materia di formazione e spin off di imprese da parte di enti e centri di ricerca (avviso 5/2016, 6/2016 e 11/2017).

Le interviste effettuate con i dirigenti rappresentati dei Dipartimenti interessati dall'attuazione del Programma, confermano il coinvolgimento del partenariato tematico sia nel caso del Dipartimento regionale della Famiglia che del Dipartimento regionale IFP, mentre non risultano attivate, sulla scorta di quanto riferito, specifiche azioni di coinvolgimento del partenariato da parte del Dipartimento regionale del Lavoro.

Tramite l'Obiettivo 11.6, l'Autorità di Gestione ha programmato un'azione volta a "rafforzare le possibilità di condivisione, partecipazione e controllo delle rappresentanze economiche e sociali e più in generale della società civile alle politiche pubbliche". Il sostegno previsto del Programma, in particolare, dovrebbe essere rivolto ad "interventi di sviluppo e rafforzamento della collaborazione inter-istituzionale e di coinvolgimento degli stakeholder, implementando un sistema strutturato di partecipazione e di rafforzamento oltre che percorsi di qualificazione delle competenze differenziate per i vari livelli che articolano il partenariato". Complessivamente dall'analisi emergono meccanismi per un coinvolgimento del partenariato nell'ambito dell'attuazione dei programmi in linea con le indicazioni del Codice europeo di condotta sul partenariato e che sembrano essere efficaci e che tentano di incidere sul miglioramento dei meccanismi attuativi e gestionali connessi al perseguimento degli obiettivi del POR.

Al fine di favorire ulteriormente la partecipazione del partenariato, si potrebbe prendere in considerazione l'opportunità di definire sin dall'inizio, e pertanto nell'ambito del ciclo 2021/2027, un piano di informazione/consultazione/partecipazione concordato con i diversi attori del partenariato per le fasi di attuazione e valutazione del POR che contenga obiettivi di tali attività e tempi e che si focalizzino su elementi specifici, quali ad esempio gli oneri sui beneficiari, le modalità di attuazione e i criteri di valutazione.

ALLEGATI

1. ACRONIMI

AdA	Autorità di Audit
AdC	Autorità di Controllo
AdG	Autorità di Gestione
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
AT	Assistenza Tecnica
CdR	Centro di Responsabilità
CdS	Comitato di Sorveglianza
CE	Commissione Europea
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CIP	Codice Identificativo di Progetto
CISAL	Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori
DGR	Delibera di Giunta regionale
CISL	Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori
CONFISAL	Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori
CPI	Centri per l'impiego
CUP	Codice Unico di Progetto
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FESR	Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
Fondi SIE	Fondi Strutturali e per l'Investimento Europei
IGRUE	Ispettorato Generale Rapporti finanziari con l'Unione Europea
IeFP	Istruzione e formazione professionale
IFTS	Istruzione e formazione tecnica superiore
ITS	Istituti Tecnici Superiori
LR	Legge regionale
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MEURO	Milioni di euro
NVVIP	Nucleo di Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici
OI	Organismo Intermedio
OS	Obiettivo Specifico
OT	Obiettivo Tematico
PA	Pubblica Amministrazione
PF	Performance Framework
PI	Priorità d'Investimento
PdV	Piano delle Valutazioni
PMI	Piccole e Medie Imprese
PON	Programma Operativo Nazionale
POR	Programma Operativo Regionale
PRA	Piano di Rafforzamento Amministrativo
RAA	Rapporto Annuale di Attuazione
RDC	Regolamento Disposizioni Comuni (Reg. UE 1303/2013)
RFE	Rapporto Finale di Esecuzione
RGS	Ragioneria Generale dello Stato
S3	Strategia regionale di <i>Smart Specialisation</i>
SFC	Sistema informativo per la gestione dei Fondi Comunitari
UCO	Ufficio Competenti per le Operazioni
UE	Unione europea
UE2020	Strategia Europa 2020
UGL	Unione Generale del Lavoro
UIL	Unione Italiana del lavoro
UNCEM	Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani

