

# Rapporto annuale di valutazione del POR FSE Regione Toscana 2014-2020

## RICONOSCIMENTI

Il documento è stato curato da IRIS Prato nell'ambito delle attività comuni di IRPET con Regione Toscana con il coordinamento di Nicola Sciclone, dirigente dell'Area Lavoro, istruzione e welfare dell'IRPET.  
Il gruppo di lavoro IRPET è composto da Silvia Duranti e Nicola Sciclone.

## Sommario

Introduzione e sintesi dei contenuti del Rapporto.....	3
1. L'evoluzione del quadro strategico e normativo di riferimento .....	17
1.1 Il quadro strategico europeo.....	17
1.2 Il quadro strategico e normativo nazionale.....	27
1.3 Il quadro strategico e normativo regionale.....	30
1.4 Conclusioni e indicazioni sulla coerenza del programma rispetto al quadro strategico sovraordinato	36
2. Analisi del contesto socioeconomico .....	40
2.1 L'evoluzione del contesto economico e le implicazioni per la Toscana. ....	40
2.2 Europa 2020 e la Toscana.....	41
2.3. Occupazione e disoccupazione.....	48
2.3.1. Il quadro di riferimento: l'impatto occupazionale della crisi e l'evoluzione socio-demografica .....	48
2.3.2. Forze di lavoro, partecipazione, occupati .....	49
2.3.3. Persone in cerca di occupazione e disoccupazione.....	54
2.3.4. I giovani.....	57
2.4. Istruzione e formazione.....	61
2.5. Povertà e inclusione sociale .....	68
3. Analisi del modello di governance e gestione del POR .....	76
3.1 La struttura di governance .....	76
3.2 Procedure attuative.....	79
Asse A – Occupabilità .....	81
Asse B –Inclusione sociale e lotta alla povertà.....	90
Asse C – Istruzione e formazione .....	101
Asse D – Capacità istituzionale e amministrativa.....	109

## Introduzione e sintesi dei contenuti del Rapporto

Il ruolo della valutazione nella gestione dei fondi SIE è quello di “migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi e valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto” (articolo 54 del Reg. (UE) 1303/2013). In merito alla valutazione in itinere le previsioni regolamentari confermano, in linea con il precedente periodo di programmazione, il ruolo di sostegno all'attuazione dei programmi, e richiamano con forza la dimensione della valutazione degli impatti delle politiche, specificando come tali impatti vadano valutati “alla luce della missione dei rispettivi fondi SIE, in relazione agli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e tenendo conto delle dimensioni del programma in relazione al PIL e al tasso di disoccupazione nella zona del programma interessata, ove appropriato”. Lo stesso regolamento, all'articolo 56, dispone, quindi, che almeno una volta nel corso del periodo di programmazione si valuti “in che modo il sostegno dei fondi SIE abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi di ciascun asse prioritario”.

In questa ottica, il supporto alla programmazione attuativa in questo primo rapporto di valutazione del POR FSE Toscana per gli anni 2014-20 non poteva avere che un *taglio strategico*, finalizzato a cogliere le evoluzioni del contesto strategico e normativo e i cambiamenti del contesto socioeconomico alla luce delle scelte di indirizzo e attuative compiute dal Programma nella sua prima fase di vita, al fine di valutare la pertinenza e la coerenza della logica di intervento.

Nella prima parte del documento vengono affrontati gli aspetti di ordine generale, inerenti il Programma nel suo complesso. In questo ambito è stata innanzitutto analizzata l'evoluzione del quadro di riferimento, costituito dal contesto socioeconomico regionale e dal contesto strategico e normativo a livello europeo, nazionale e regionale. L'analisi (i cui risultati sono descritti ai capitoli 1e 2) mira a fornire un aggiornamento del complesso di istanze che in fase di ex ante hanno guidato l'elaborazione della strategia del POR e a verificare la “tenuta” della logica della programmazione, alla luce dei cambiamenti osservati. Entrambi i capitoli contengono una sezione conclusiva in cui, sulla base delle relazioni evidenziate dal Programma rispetto al quadro dei fabbisogni di sviluppo e delle priorità sovraordinate, vengono fornite valutazioni sul grado di pertinenza e coerenza e suggerite indicazioni tese a rafforzare la qualità della logica di intervento. Nella sezione generale è stato inoltre preso in esame l'insieme dei processi di governance e i meccanismi di gestione adottati per l'attuazione del POR, tema di particolare rilevanza, tenuto conto degli elementi di complessità derivanti dal processo di riordino degli enti locali avviato con la legge 56/2014 e dalla riforma del MdL.

La seconda parte del documento si concentra sulla ricostruzione della logica di intervento di ciascun asse prioritario, operata sia attraverso l'analisi degli atti di indirizzo e di programmazione attuativa pubblicati al 31/12/2016, sia attraverso le interviste condotte presso l'Adg e i RDA.

Con riferimento all'evoluzione del *quadro strategico di riferimento*, tra i documenti pubblicati tra il 2016 e il 2017 dalle istituzioni dell'Unione europea che assumono particolare rilevanza per l'ambito di intervento del POR, si richiamano i seguenti:

- *RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DEL 15 FEBBRAIO 2016 SULL'INSERIMENTO DEI DISOCCUPATI DI LUNGO PERIODO NEL MERCATO DEL LAVORO (2016/C 67/01)*

Questo documento fornisce un quadro di orientamento per l'attuazione di un approccio globale alla disoccupazione di lunga durata, incentrato *sull'integrazione tra misure attive e passive e tra servizi sociali e servizi per l'occupabilità*, che delinea un modello di intervento da strutturare attorno a tre elementi chiave:

- sostenere la registrazione presso i servizi per l'impiego da parte dei disoccupati, attraverso una efficace informazione sui supporti offerti;
- fornire una valutazione delle esigenze e delle potenzialità personali dei disoccupati a lungo termine prima che siano trascorsi 18 mesi di disoccupazione;
- offerta di un accordo di inserimento lavorativo (al raggiungimento dei 18 mesi di disoccupazione al più tardi), stilato sulla base dei risultati della valutazione, che impegna le parti coinvolte alla realizzazione di un percorso di reinserimento nel mondo del lavoro, comprendente un'offerta di servizi individuali rispondenti alle esigenze e le capacità dei disoccupati di lungo periodo, e basato su un mix delle misure disponibili a livello nazionale:
  - assistenza nella ricerca di lavoro,
  - istruzione e formazione - compresa quella linguistica-,
  - esperienza lavorativa,
  - convalida dell'apprendimento non formale e informale,
  - tutoraggio,
  - consulenza sulla gestione dei debiti, riabilitazione,
  - servizi di assistenza e di assistenza all'infanzia, assistenza abitativa e per la mobilità.

Per garantire la continuità e la coerenza del sostegno offerto dai diversi enti dovrà essere individuato un **punto unico di contatto personale**. Ai fini di un maggior raccordo delle misure offerte con il MdL, il coinvolgimento delle imprese costituisce un aspetto cruciale da promuovere attraverso l'erogazione di servizi ad hoc da parte dei CPI e incentivi finanziari mirati.

- *UNA NUOVA AGENDA PER LE COMPETENZE PER L'EUROPA COM(2016)381*  
 Costituisce la strategia attraverso cui la Commissione intende assicurare ai cittadini europei il possesso di competenze pertinenti alle richieste del MdL, promuovendo, al contempo, un quadro di sostegno alla loro trasparenza e comparabilità per favorire lo sviluppo professionale e la mobilità geografica. La Commissione propone le seguenti dieci iniziative per prevenire la carenza di competenze e il mismatching nel mercato del lavoro, derivanti dal permanere del quadro di incertezza sull'evoluzione dei fabbisogni professionali, determinato dai mutamenti indotti dalla globalizzazione e dalle innovazioni tecnologiche:
  1. *Istituzione di una Garanzia per le competenze*
  2. *Revisione del Quadro delle competenze chiave*
  3. *Rendere l'istruzione e la formazione professionale una scelta di elezione*
  4. *Istituzione di una Coalizione per le competenze e le occupazioni digitali*
  5. *Revisione del Quadro europeo delle qualifiche*
  6. *Sviluppo di uno Strumento di determinazione delle competenze per i cittadini di paesi terzi*
  7. *Revisione del quadro Europass*
  9. *Il piano per la cooperazione settoriale sulle competenze*
  10. *Iniziativa di monitoraggio dei percorsi di carriera dei diplomati e laureati dell'istruzione terziaria*
- *RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DEL 19 DICEMBRE 2016 SUI PERCORSI DI MIGLIORAMENTO DEL LIVELLO DELLE COMPETENZE: NUOVE OPPORTUNITÀ PER GLI ADULTI*  
 Sulla base della proposta formulata dalla Commissione per l'Istituzione di una Garanzia per le competenze, il Consiglio a dicembre 2016 ha adottato la presente Raccomandazione, al fine di:
  - migliorare la preparazione delle persone con competenze insufficienti;
  - rendere le competenze visibili e confrontabili anche quando ci si sposta da un Paese all'altro
  - rendere le competenze professionalmente spendibili.

Tra i destinatari sono compresi: lavoratori scarsamente qualificati, occupati, disoccupati, inattivi, migranti. Per quest'ultimi in particolare si sottolinea come sistemi condivisi per la rilevazione, valutazione e certificazione delle competenze possedute siano elementi essenziali ai fini dei processi di integrazione. Questo quadro di intervento, si affiancherà in modo complementare a quello di Garanzia Giovani per assicurare la più ampia copertura di destinatari. Per la sua attuazione gli Stati membri, in cooperazione con le parti sociali, i sistemi di istruzione e di formazione, e le autorità locali e regionali, dovranno istituire percorsi flessibili per la qualificazione delle competenze, articolati in tre fasi che includeranno le seguenti misure:

- valutazione delle competenze, di quelle possedute e di quelle necessarie
- offerta di istruzione e formazione adattata ai bisogni dei singoli e alle esigenze del Mdl
- servizi di convalida e riconoscimento delle competenze acquisite attraverso percorsi personalizzati

Non essendo previsto alcun finanziamento supplementare dell'UE, per la realizzazione di Garanzia delle competenze **potrà essere necessario riorientare parte delle risorse già messe a disposizione dal FSE per l'occupabilità e l'apprendimento permanente.**

- *IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI COM(2017)250*

Nel Marzo 2016 la Commissione ha presentato un progetto preliminare del Pilastro europeo dei diritti sociali, e avviato una vasta consultazione pubblica, i cui risultati sono confluiti nella presente comunicazione, unitamente alla proposta definitiva del Pilastro dei diritti sociali. Con questa iniziativa la Commissione intende dare avvio ad un processo rinnovato di convergenza verso **migliori condizioni di vita e di lavoro negli stati membri dell'UE**. La logica alla base del Pilastro è quella di affrontare attraverso un approccio globale e integrato le ripercussioni della crisi dell'ultimo decennio, tra cui in particolare la disoccupazione giovanile e di lunga durata, l'aumento della povertà, in un contesto sociale e del mercato del lavoro interessato da profondi cambiamenti. Il documento sancisce 20 principi e diritti, articolati in tre categorie:

1. *Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro,*
2. *Condizioni di lavoro eque*
3. *Protezione e inclusione sociali.*

L'efficace attuazione del pilastro sarà sostenuta inoltre da un nuovo **quadro di valutazione sociale** volto a monitorare i progressi compiuti e i risultati raggiunti e basato su numero limitato di indicatori già esistenti, rilevanti ai fini dell'analisi delle tendenze a livello sociale e occupazionale. Nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, l'analisi e le raccomandazioni terranno conto anche dei principi sanciti dal pilastro, valutando, monitorando e comparando i progressi compiuti nella loro attuazione. L'analisi comparativa (benchmarking) e lo scambio di buone pratiche saranno effettuati con riferimento ad ambiti pertinenti, tra cui: la legislazione sulla tutela dell'occupazione, le prestazioni di disoccupazione, i salari minimi, il reddito minimo e le competenze.

**L'attuazione del pilastro sarà sostenuta dai fondi dell'UE, in particolare dal Fondo sociale europeo.**

- *LA NUOVA AGENDA PER L'ISTRUZIONE SUPERIORE COM(2017) 247*

Riconoscendo il ruolo fondamentale dell'istruzione superiore nel contribuire agli obiettivi di sviluppo e coesione dell'UE, la Commissione delinea le prossime sfide da affrontare per il raggiungimento nel 2020 dell'obiettivo del 40% di 30-34enni in possesso di istruzione universitaria o equivalente:

- lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze, rilevabile sia in termini di qualifiche che di qualità delle competenze ad esse associate; in questo quadro i giovani laureati presentano

inoltre carenze tanto nelle competenze di base (alfabetiche, matematiche, digitali) che in quelle di tipo trasversale (soluzione dei problemi, comunicazione, ecc.)

- le persistenti e crescenti divisioni sociali: le persone provenienti da ambienti svantaggiati sotto il profilo socioeconomico e da un contesto migratorio continuano ad avere molte meno probabilità di entrare nel ciclo dell'istruzione superiore e di completarlo; gli accademici e i laureati vengono troppo spesso percepiti come avulsi dal resto della società; e la segregazione di genere per settore di studio è ancora molto diffusa;
- il divario di innovazione, che impedisce agli istituti di istruzione superiore di contribuire adeguatamente all'innovazione dell'economia in generale dei territori di appartenenza
- un'ancora debole integrazione delle diverse componenti dei sistemi di istruzione superiore: scarsa cooperazione con le scuole, con i centri di formazione e con il settore dell'apprendimento degli adulti; meccanismi e strumenti di finanziamento e sostegno non sempre configurati in modo funzionale a premiare la qualità nell'insegnamento e nella ricerca, l'innovazione, l'inclusione sociale e l'impegno.

Per affrontare queste sfide la Commissione individua le seguenti quattro priorità da sostenere attraverso azioni promosse a livello dell'UE:

1. Contrastare gli squilibri di competenze e promuovere l'eccellenza nello sviluppo delle competenze
2. Creare sistemi di istruzione superiore inclusivi e connessi
3. Fare in modo che gli istituti di istruzione superiore contribuiscano all'innovazione
4. Favorire l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di istruzione superiore

- *Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia nell'ambito del semestre europeo*

Con il Consiglio europeo dell'11 Luglio 2017 sono state adottate formalmente le **raccomandazioni specifiche per paese**. Tra i consideranda che precedono le raccomandazioni rivolte all'Italia, i seguenti assumono particolare rilievo per l'ambito di intervento del FSE:

*(20) Nonostante il graduale miglioramento del mercato del lavoro, grazie alle riforme, la disoccupazione di lungo periodo e quella giovanile rimangono elevate (rispettivamente al 6,7% e al 38% nel 2016) e più di 1,2 milioni di giovani non studiano, non frequentano corsi di formazione né lavorano. Nonostante i notevoli progressi registrati, l'attuazione piena ed effettiva della garanzia per i giovani stenta ancora a realizzarsi. La percentuale dei beneficiari della garanzia per i giovani che sono ancora impiegati, impegnati negli studi, che svolgono un apprendistato o un tirocinio sei mesi dopo l'uscita è superiore alla media dell'Unione. Tuttavia il grado di sensibilizzazione della popolazione destinataria rimane basso e vi sono ancora significative differenze regionali nei risultati. La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda il relativo sistema di governance, è ancora nella fase iniziale e i servizi dell'occupazione rimangono deboli e con ampie disparità regionali. La formazione degli adulti non è sufficientemente sviluppata, il che rischia di pesare sui risultati ottenuti sul mercato del lavoro dalle persone poco qualificate.*

*(21) La partecipazione delle donne al mercato del lavoro e il loro potenziale come forza lavoro rimangono in gran parte sottoutilizzati. Il tasso di occupazione femminile è fra i più bassi dell'Unione. Alcune caratteristiche del sistema fiscale continuano a scoraggiare la partecipazione alla forza lavoro del secondo percettore di reddito, mentre l'accesso a servizi di assistenza a prezzi accessibili (per i bambini e gli anziani) resta limitato, con ampie disparità regionali. Il congedo di paternità è tra i più bassi dell'Unione.*

*(23) Il tasso di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale è di gran lunga superiore alla media dell'Unione, in particolare per i bambini e le persone provenienti da un contesto migratorio. Vi sono inoltre*

notevoli disparità regionali. Alcuni progressi sono stati compiuti per quanto riguarda la strategia nazionale di lotta contro la povertà. Il reddito di inclusione sociale di recente adozione è un primo passo positivo verso l'istituzione di un unico sistema complessivo contro la povertà. La sua efficacia dipenderà dalla sua corretta attuazione grazie alla mobilitazione di adeguate risorse (anche attraverso la razionalizzazione delle varie prestazioni assistenziali), all'idonea individuazione dei beneficiari, mediante accertamento delle condizioni di reddito e priorità nell'assegnazione alle famiglie con figli, e a procedure efficaci sul terreno per quanto riguarda sia l'offerta di sostegno al reddito che la fornitura di servizi integrati. In questa fase, non è chiaro se le risorse finanziarie saranno sufficienti per affrontare la sfida della povertà in Italia. Fornire ulteriori risorse nel rispetto degli obiettivi di bilancio, ridurre la frammentazione del sistema di previdenza sociale, razionalizzare la spesa sociale, superando l'attuale preponderanza della spesa pensionistica, restano tra le sfide fondamentali da affrontare.

Con riferimento alle raccomandazioni, le indicazioni più strettamente legate alle politiche per **l'occupazione e di inclusione sociale**, sono espresse all'interno della numero 4:

*4. Con il coinvolgimento delle parti sociali, rafforzare il quadro della contrattazione collettiva, al fine di permettere contratti collettivi che tengano maggiormente conto delle condizioni locali. Assicurare efficaci politiche attive del mercato del lavoro. Incentivare il lavoro dei secondi percettori di reddito. Razionalizzare la spesa sociale e migliorarne la composizione.*

- **RAFFORZARE L'INNOVAZIONE NELLE REGIONI D'EUROPA: STRATEGIE PER UNA CRESCITA RESILIENTE, INCLUSIVA E SOSTENIBILE COM(2017) 376**

Questo documento costituisce un ulteriore avanzamento dell'approccio di specializzazione intelligente e fornisce una serie di indirizzi per la realizzazione di una strategia a lungo termine volta a consentire a tutte le regioni europee di valorizzare appieno il proprio potenziale in materia di innovazione tecnologica, digitalizzazione, decarbonizzazione e modernizzazione industriale. Al fine di rafforzare la capacità di individui e territori di anticipare i profondi mutamenti che questi processi di innovazione determineranno sull'occupazione, sui settori industriali, sui modelli aziendali, sull'economia e sulla società si sottolinea la necessità proseguire nel percorso sin qui realizzato, concentrandosi sulle seguenti quattro sfide prioritarie:

1. *Continuare a riformare i sistemi di ricerca e innovazione* all'interno delle regioni rafforzando il dialogo tra tutti portatori di interesse, incluse le regioni e le autorità locali che, nella prospettiva più generale di sostegno alle priorità definite dalle S3, dovrebbero intensificare gli sforzi al fine di:
  - aumentare la qualità e il grado di apertura della ricerca e del sistema di istruzione superiore,
  - garantire il finanziamento competitivo della ricerca,
  - rafforzare il trasferimento di conoscenze,
  - collegare l'istruzione e la formazione professionale ai sistemi di innovazione e contribuire all'analisi dei fabbisogni di competenze e all'equilibrio tra domanda e offerta in coerenza con la nuova agenda per le competenze.
2. *Aumentare la cooperazione tra le regioni nell'ambito degli investimenti nell'innovazione:* incentivare la cooperazione interregionale nell'ambito di nuove catene di valore in un contesto transfrontaliero, mettendo in contatto i soggetti che operano nell'ambito della ricerca e dell'innovazione con i portatori di interesse del settore industriale, contribuirà a utilizzare al meglio le complementarità nello sviluppo dei prodotti e nella concezione dei processi oltre che



alla creazione e ridefinizione delle catene di valore a livello di UE. A questo scopo la Commissione ha istituito, con il sostegno della piattaforma di specializzazione intelligente, tre **piattaforme tematiche su modernizzazione industriale, energia e agroalimentare** per aiutare le regioni a lavorare insieme sulle rispettive priorità di specializzazione intelligente, coinvolgendo responsabili politici, ricercatori, imprese, cluster e società civile.

3. *Promuovere la ricerca e l'innovazione nelle regioni meno sviluppate e in quelle in transizione industriale*: misure strategiche mirate che facciano leva sull'apprendimento reciproco e la condivisione di buone pratiche possono contribuire a far fronte alle esigenze specifiche di tali regioni nell'attuare con successo le loro strategie di specializzazione intelligente.
4. *Avvalersi delle sinergie e delle complementarità fra le politiche e gli strumenti dell'UE*: il Fondo europeo per gli investimenti strategici, Orizzonte 2020 e la politica di coesione consentono la combinazione di fondi in un unico progetto. La Commissione ha pubblicato orientamenti per combinare il Fondo europeo per gli investimenti strategici con i fondi della politica di coesione.

A **livello nazionale**, le principali innovazioni introdotte tra il 2016 e il 2017 sono rappresentate:

- Dal varo, a maggio 2016, del **Programma Nazionale di Ricerca 2015-2020** a sostegno della competitività industriale e dello sviluppo del Paese. Il sostegno assicurato dal PNR alla ricerca di base si sostanzia principalmente in investimenti sul capitale umano e sulle infrastrutture di ricerca. Per il sostegno alla ricerca applicata sono state definite le seguenti dodici aree: Aerospazio; Agrifood, Cultural Heritage; Blue growth; Chimica verde; Design, creatività e Made in Italy; Energia; Fabbrica intelligente; Mobilità sostenibile; Salute; Smart, Secure and Inclusive Communities; Tecnologie per gli Ambienti di Vita. Il PNR prevede investimenti per il triennio per 2,4 miliardi di cui 1,9 a carico del MIUR e del PON ricerca, e 500 milioni a carico del FSC 2014-2020. Una prima tranche di 20 milioni è stata stanziata per il finanziamento di 230 dottorati innovativi a forte vocazione industriale. È prevista anche una dotazione di 30 milioni per l'attrazione di ricercatori di eccellenza e misure di supporto agli studiosi italiani che intendano partecipare ai bandi europei dell'European Research Council (ERC). Inoltre, 3 milioni dal Fondo FISR sono destinate alla costituzione di 4 nuovi cluster (Made in Italy, Beni Culturali, Energia e Blue Growth) che si uniscono agli altri 8 già esistenti.
- **PIANO INDUSTRIA 4.0**: lanciato a settembre 2016, si articola in una serie di misure a sostegno della produttività, della flessibilità e della competitività dei prodotti per migliorare la qualità della produzione e ridurre i tempi grazie allo sviluppo di tecnologie innovative. Di particolare rilevanza per il POR, la direttrice di intervento dedicata alle **competenze**: in questo ambito l'obiettivo del Piano è quello di promuovere la cultura I4.0 tra gli studenti creando competenze e stimolando la ricerca attraverso:
  - il Piano Scuola Digitale e l'Alternanza Scuola-Lavoro,
  - l'istituzione di specifici percorsi universitari, dottorati di ricerca sul tema e di Istituti Tecnici Superiori dedicati,
  - il potenziamento dei cluster tecnologici e la nascita di **Competence Center nazionali** e di **Digital Innovation Hub**.
- Avvio dell'operatività, a partire da Novembre 2016, dell' Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), istituita con Dlgs n. 150/2015 e le cui funzioni concernono il coordinamento dei Servizi per l'Impiego e della rete nazionale dei servizi e politiche attive del lavoro.
- **Rinnovo dell'Accordo quadro tra il Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di politiche attive per il lavoro per il 2017** (seduta della Conferenza permanente Stato Regioni del 22 dicembre 2016). L'accordo riconferma l'impegno per il rilancio delle politiche attive del lavoro

a livello nazionale. Riconoscendo il ruolo strategico svolto dai centri per l'impiego, Governo e Regioni/Province autonome si impegnano, rispettivamente nella misura di 2/3 e di 1/3, a rendere disponibili risorse per sostenerne i costi del personale a tempo indeterminato e gli oneri di funzionamento. L'accordo prevede inoltre la definizione di un **Piano congiunto di rafforzamento dell'erogazione delle politiche attive**, da attuare mediante l'utilizzo coordinato di risorse, contenute nei PO Nazionali e Regionali.

- Con la Legge di bilancio n. 232/2016, sono state introdotte una serie di misure riguardanti le politiche per l'istruzione, formazione, lavoro, e contrasto alla povertà, di cui occorrerà tenere conto nella prospettiva di presidio delle relazioni di complementarità rispetto al quadro di intervento del programma, tra cui in particolare: il rifinanziamento del programma "Garanzia Giovani" (700 milioni di euro), gli incentivi per l'occupazione di giovani e persone in condizioni di svantaggio, ecc.
- Avvio, a febbraio 2017 della sperimentazione dell'**assegno di ricollocazione**. L'assegno, destinato a disoccupati percettori di Naspi da almeno 4 mesi, finanzia servizi personalizzati e intensivi di assistenza erogati dai circa 900 operatori pubblici e privati accreditati sul territorio nazionale.
- Nel corso del 2017 sono state inoltre avviate, a cura dell'Anpal, le procedure selettive finalizzate all'individuazione di **tutor della transizione** che avranno il compito di supportare le Scuole e le Università nella costruzione di rapporti stabili con le imprese e nella erogazione dei percorsi di alternanza scuola lavoro, di tirocini, di apprendistato di primo livello e di alta formazione e ricerca. La prospettiva è quella di consentire ad ogni studente, a partire dal terzo anno della scuola secondaria di secondo grado, di progettare un percorso personale di transizione scuola-lavoro. E' previsto il coinvolgimento di 5.000 Istituti di scuola secondaria superiore di secondo grado (statali e paritari) e di 60 Università e ITS (Istituti tecnici superiori), nell'arco di un periodo compreso tra giugno 2017 e aprile 2019.
- **Piano per una scuola più aperta, inclusiva, innovativa**, lanciato a febbraio 2017, articolato in 10 azioni in attuazione dei principi della legge di riforma della scuola sull'estensione dell'orario di apertura delle scuole, il potenziamento dell'alternanza, gli investimenti in competenze, la scuola digitale e la formazione dei docenti. Ad aprile 2017 sono stati approvati 8 decreti legislativi per l'attuazione della legge di riforma della scuola. I decreti riguardano: sistema di formazione iniziale e di accesso all'insegnamento nella scuola secondaria di I e II grado (Dlgs n. 59); promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione (Dlgs n. 66); revisione dei percorsi dell'istruzione professionale (Dlgs n. 61); sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a 6 anni (Dlgs n. 65); effettività del diritto allo studio (Dlgs n. 63); promozione e diffusione della cultura e sostegno della creatività (Dlgs n. 60); istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero (Dlgs n. 64); valutazione e certificazione delle competenze degli studenti (Dlgs n. 62).
- **Accordo sulle Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento** (articolo 1, commi 34-36, L.92/2012): approvato in sede di Conferenza Stato-Regioni, il 25 maggio 2017, quale risultato di un lavoro congiunto di revisione delle Linee guida in materia di tirocini extracurricolari (approvate con Intesa in Conferenza Stato-Regioni il 24.01.2013), l'Accordo contiene soluzioni migliorative per il superamento di talune criticità emerse nell'utilizzo di tale strumento. Tra le innovazioni più significative, la previsione di sanzioni volte prevenirne l'abuso e l'introduzione di premialità che attraverso la leva della deroga alle quote di contingentamento, ne incoraggino il corretto utilizzo.

- **Legge 15 marzo 2017, n. 33 “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali”**. Delinea una strategia incentrata su tre direttrici di intervento:
  - i) varo del Reddito di Inclusione, quale misura universale di sostegno economico ai nuclei in condizione di povertà che sostituirà il Sostegno per l'inclusione attiva; è inoltre previsto: un progressivo ampliamento della platea dei beneficiari, una ridefinizione del beneficio economico condizionato alla partecipazione a percorsi di inclusione sociale e un rafforzamento dei servizi di accompagnamento verso l'autonomia;
  - ii) riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà (carta acquisti per minori e l'assegno di disoccupazione ASDI);
  - iii) rafforzamento e coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di assicurare omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni.
- **Legge 22 maggio 2017, n. 81 "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"** che estende il Jobs Act ai lavoratori autonomi e promuove un'articolazione flessibile del lavoro subordinato (*lavoro agile*) per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il **quadro normativo e strategico regionale** registra nel 2017 l'adozione (con Risoluzione del Consiglio n.47) del Programma regionale di sviluppo 2016-2020. L'impianto del PRS poggia su una logica di doppio binario, al cui interno politiche mirate ad innalzare la competitività si integrano con politiche di contrasto agli effetti della crisi e di sostegno alla coesione sociale e territoriale. Il PRS costituisce la risultante di un processo di semplificazione del sistema di programmazione regionale, che ha portato alla riduzione dei piani e dei programmi settoriali (da 18 a 10) e assegnato al PRS una funzione più operativa<sup>1</sup>, ulteriormente specificata e aggiornata attraverso i DEFR annuali e le relative Note di aggiornamento infra-annuali. Il PRS assume, inoltre, gli obiettivi della strategia Europa 2020, declinandoli regionalmente e integrandoli con propri obiettivi inerenti l'innovazione istituzionale, la reindustrializzazione dell'economia regionale, la riduzione delle disparità territoriali e tutela del territorio. Per conseguire i target fissati in riferimento a ciascun obiettivo, il Prs è stato articolato in 26 progetti integrati e, al fine di dare unitarietà all'azione delle politiche settoriali, catalizzandole verso il sostegno delle priorità di tali progetti, fornisce una serie di indirizzi specifici rivolti alle seguenti aree:

- Area 1 - Rilancio della competitività economica
- Area 2 - Sviluppo del capitale umano
- Area 3 - Diritti di cittadinanza e coesione sociale
- Area 4 – Tutela dell'ambiente e qualità del territorio
- Area 5 - Sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali
- Area 6 - Governance ed efficienza della PA

Il POR FSE costituisce un importante strumento di attuazione per molteplici priorità perseguite nell'ambito di diversi progetti regionali. Ciò vale, in particolare, per quelli in cui assumono centralità lo sviluppo del capitale umano, dell'occupabilità, e dell'inclusione sociale:

- Progetto *Politiche per il diritto e la dignità del lavoro*,
- Progetto *Successo scolastico e formativo*,

---

<sup>1</sup> Legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 *Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008.*

- Progetto *Ricerca, sviluppo e innovazione*,
- Progetto *Lotta alla povertà e inclusione sociale*
- Progetto *Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri*,

Il POR costituisce inoltre lo strumento elettivo, agendo in complementarietà con la YEI, dell'attuazione del Progetto *Giovanisì*, in cui sono centrali le misure di sostegno per l'innalzamento dei livelli di istruzione, la qualificazione delle competenze, il rafforzamento dei raccordi tra *education* e lavoro per agevolare la transizione verso l'occupazione da parte dei giovani. Il POR inoltre costituisce uno strumento determinante nella creazione di sinergie tra *Giovanisì* e il progetto *Ricerca, sviluppo e innovazione*, nonché con quelli dedicati al successo scolastico e formativo e all'occupazione.

*L'analisi del contesto socioeconomico* evidenzia come nonostante la leggera ripresa registrata nell'ultimo triennio, nell'economia toscana permangano molti dei fattori critici manifestatisi negli anni della Grande Recessione (tasso di crescita complessivamente modesto; tasso di crescita degli investimenti insufficiente a compensare la caduta degli stessi prodottasi con la crisi; presenza di una situazione di deflazione *de facto*). La peculiarità della situazione toscana è ben rappresentata dalla constatazione che lo stesso insieme delle "imprese dinamiche" (un gruppo di circa 5.500 aziende, monitorate da Irpet, accomunate da un elevato livello di innovazione e da un'elevata capacità competitiva) presentano un elevato livello di dispersione sia settoriale che territoriale, fenomeno che sembra alludere ad un sostanziale sganciamento dei destini imprenditoriali dalle traiettorie e dinamiche di sviluppo territoriali.

Osservando la collocazione della Toscana rispetto all'evoluzione degli indicatori di Europa 2020 il quadro si complessifica ulteriormente. Su occupazione e istruzione la Toscana presenta infatti valori migliori di quelli nazionali (a livello regionale sono stati già raggiunti e superati i valori-target nazionali per tutti e tre gli obiettivi riguardanti questi due ambiti) ma inferiori rispetto al dato europeo. Negli ultimi quattro anni si rileva un'evoluzione molto positiva, in particolare, per quanto concerne l'abbandono scolastico e l'istruzione terziaria. In entrambi i casi il miglioramento è dovuto alle performance comparativamente migliori della componente maschile rispetto a quella femminile (dinamica che peraltro si rileva anche a livello nazionale). Assai più critica è invece la comparazione che concerne i dati sulla povertà: tra il 2008 e il 2015 le persone a rischio povertà ed esclusione sociale in Toscana sono cresciute di circa 129mila unità. Secondo dati Irpet il reddito disponibile pro capite familiare del 2015 è risultato più basso di circa 13 punti percentuali rispetto a quello del 2007: in valori assoluti è stata rilevata una ridotta disponibilità di circa 2,6 mila euro di reddito per abitante (a valori 2015), pari a 5,6 mila euro a famiglia. Si noti che la crisi ha colpito esclusivamente i redditi da lavoro, mentre sembra aver lasciato relativamente indenni i redditi da pensione.

L'evoluzione degli indicatori occupazionali segnala l'incremento delle forze di lavoro (+89mila rispetto al 2008 e +61mila rispetto al 2012) ma anche il non ancora raggiunto pieno recupero del numero di occupati rispetto al 2008. Nel 2016 gli occupati in Toscana sono 1,519 milioni, 4mila in meno rispetto al 2008, con una significativa asimmetria di genere (tra il 2008 e il 2016 si è avuto un forte decremento degli occupati maschi a fronte di un significativo aumento delle occupate) e con un forte incremento (effetto della riforma Fornero) del tasso di occupazione over 54. Va detto che il tendenziale assottigliamento dei differenziali di genere in ambito occupazionale dipende sia dal miglioramento dei dati concernenti la condizione delle donne, sia dal peggioramento di quelli relativi alla componente maschile.

Il numero di persone in cerca di occupazione nella fascia d'età compresa tra 15 e 64 anni è raddoppiato nel periodo compreso tra il 2008 e il 2016, passando da 83mila a 164mila unità (+34mila rispetto al 2012, anno assunto come riferimento per la programmazione ex ante). Analogo andamento si osserva per il tasso di disoccupazione (9,5% nel 2016, contro il 5% del 2008 e il 7,8% del 2012). In forte aumento, in particolare, i

disoccupati di lunga durata (il relativo tasso di disoccupazione è passato dall'1,8% del 2008 al 3,5% del 2012 ed infine al 4,9% del 2016, in lieve calo rispetto al picco del 5,7% nel 2014).

I giovani restano la categoria più colpita dalla crisi: tra il 2008 e il 2014 il tasso di occupazione giovanile è sceso di circa 10 punti, e negli ultimi due anni la Toscana ha perso un ulteriore punto, fino ad attestarsi su un valore pari al 34% nel 2016. Il tasso di disoccupazione giovanile e il numero di NEET sono cresciuti costantemente fino al 2014 (i NEET nel 2016 sono 36mila in più di quanti fossero nel 2008 e 10mila in più rispetto al 2012).

Per quanto riguarda gli indicatori su istruzione/formazione e innovazione si è osservata la crescita della percentuale di adulti impegnati in attività formative (erano il 7,8% nel 2012, sono oltre il 10% nel 2016) e la riduzione generalizzata (sia in Toscana che nelle altre regioni e ripartizioni italiane) della popolazione con un titolo di studio non superiore al diploma di scuola secondaria di primo grado. Più problematici appaiono altri due dati: il tasso di occupazione dei 20-34enni a 1-3 anni di distanza dal conseguimento di un titolo terziario risulta nel 2016 meno elevato rispetto al 2008 per tutte le aree e ripartizioni considerate, compresa la Toscana (evidente traccia dell'impatto negativo della crisi anche sull'occupabilità dei laureati); le imprese attive nei settori ad alta intensità di conoscenza – dato che può fornire una *proxy* della capacità del sistema di elevare il proprio livello d'innovazione – mostrano tassi di sopravvivenza a tre anni dalla nascita decrescenti, fenomeno che potrebbe far ipotizzare una crescente, generalizzata, debolezza delle imprese high-tech più 'giovani'.

Le *politiche promosse nell'ambito dell'Asse A*, mirano a rafforzare il sistema produttivo regionale e a raggiungere una piena e buona occupazione, per mezzo di politiche attive del lavoro che rispondano ai fabbisogni professionali del sistema economico-produttivo e al tempo stesso investano sulle competenze delle persone, anche rafforzando il legame tra il sistema della scuola e della formazione con quello delle imprese. L'obiettivo dell'innalzamento del tasso di occupazione, rappresenta dunque il principale riferimento dell'asse, per il quale la strategia della Regione ha portato a confermare le quattro priorità di investimento indicate dal Position Paper per l'Italia; con l'inclusione, oltre a quelle, della priorità A.4 Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori, non prevista dal citato documento della Commissione.

Nell'ambito della prima priorità, l'accesso all'occupazione viene perseguito non solo attraverso la creazione di nuove opportunità di lavoro, anche di tipo autonomo, o imprenditoriale e con investimenti sui settori in grado di creare occupazione, ma anche prestando attenzione ai soggetti sociali più deboli con difficoltà di inserimento e di permanenza nel mercato del lavoro; in particolare, combattendo la disoccupazione di lunga durata, con strumenti che vanno dai percorsi formativi specialistici agli incentivi all'occupazione, fino ai sostegni per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

Nell'ambito della seconda priorità, l'occupazione giovanile viene sostenuta attraverso politiche attive qualificate di istruzione, formazione e inserimento nel mondo del lavoro, anche tramite percorsi per l'autoimpiego, l'autoimprenditorialità, la mobilità professionale e gli incentivi all'occupazione.

In merito all'occupazione femminile (A.3) vengono sviluppate misure orientate non solo all'incremento quantitativo, ma anche al mantenimento e al miglioramento della qualità dell'occupazione delle donne.

Per quanto riguarda la quarta priorità dell'asse (A.4) La Regione intende promuovere la reindustrializzazione dei territori favorendo il riposizionamento competitivo del sistema industriale regionale, anche attraverso il riorientamento delle competenze dei lavoratori. Le azioni promosse prevedono pacchetti integrati di interventi in grado di accompagnare i processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione

produttiva delle imprese, il cui fuoco centrale sia una formazione in grado di accompagnare lavoratori e imprese nel riposizionamento e nelle strategie di reimpiego e outplacement, insieme alla definizione di piani di gestione aziendale delle crisi, al sostegno ai processi di innovazione e di modernizzazione competitiva, integrati con interventi a sostegno dell'occupazione.

Nell'ambito della quinta priorità (A.5) sono previsti interventi per il potenziamento di Eures e per la sua integrazione con la rete dei Servizi per il lavoro, al fine di attuare interventi di mobilità internazionale. Oltre a ciò sono previste campagne di comunicazione e informative sulle opportunità offerte dal sistema regionale dei servizi per l'impiego

Alla data del 30 settembre 2017, gli impegni assunti in attuazione degli interventi programmati corrispondono al 26,9% circa del programmato totale e al 39% delle risorse stanziato per le annualità dal 2014 al 2018 comprese. La spesa validata (e quindi certificabile) è di poco inferiore a quella effettiva; quest'ultima è complessivamente pari a poco più del 51% degli impegni.

La strategia della Priorità di investimento A.1 (8.i) è articolata attraverso misure di inserimento occupazionale rivolte all'insieme dei disoccupati e degli inattivi coniugate con una specifica attenzione alle frazioni più deboli che compongono il mercato del lavoro: le donne, gli immigrati, i disoccupati di lunga durata. Nel prendere in considerazione l'attuazione della priorità, non si può non rilevare il forte aumento, rispetto all'avvio della programmazione, del tasso di disoccupazione di lunga durata il quale, come evidenziato nell'analisi del contesto socioeconomico, al capitolo 2, si è attestato al 51,2%, con un incremento di oltre 6 punti rispetto al 2012.

In questo quadro, assume particolare importanza la Raccomandazione del Consiglio del 15 febbraio 2016 sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, la quale prevede l'estensione del modello di intervento integrato e personalizzato adottato dalle recenti iniziative sull'occupazione, tra cui, in particolare, quello attuato nell'ambito di Garanzia Giovani, alle politiche di contrasto alla disoccupazione di lunga durata; con un approccio incentrato sull'integrazione tra misure attive e passive e tra servizi sociali e servizi per l'occupabilità; soprattutto in considerazione del fatto che (come evidenziato nel capitolo 1 sull'evoluzione del quadro strategico e normativo di riferimento) l'efficace attuazione di questo nuovo approccio al contrasto della disoccupazione di lunga durata potrà richiedere nel breve periodo cambiamenti di natura strutturale nell'operatività della rete regionale dei servizi.

L'analisi degli avvisi emanati in questo primo periodo di attuazione fa emergere un quadro formato da due filoni principali di attività:

i) incentivi all'assunzione ed altre misure di politica attiva

ii) Percorsi di sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo,

La Priorità di investimento A.2 è volta a promuovere l'occupabilità dei giovani attraverso percorsi di apprendimento e politiche attive per il lavoro ed è la più rilevante, dal punto di vista finanziario, dell'intero programma, in considerazione della gravità e complessità dei problemi a carico di questa fascia di popolazione. La strategia regionale prevede per i giovani l'integrazione di differenti linee di policy, le quali promuovono la realizzazione di azioni a supporto delle competenze e dell'occupabilità, anche nella logica di ampliare le opportunità di acquisizione di una qualifica professionale e assicurare il successo scolastico e formativo, nella prospettiva più generale di favorire un inserimento qualificato nel MdL. Occorre inoltre tenere conto che nell'ambito degli interventi a favore dei giovani ha assunto una forte rilevanza l'iniziativa a

favore dell'occupazione giovanile (YEI), nel cui alveo la Garanzia Giovani, ha assicurato (in linea con gli indirizzi contenuti nella Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013), a tutti i giovani di età inferiore a 25 anni, un'offerta lavorativa di qualità, il proseguimento degli studi, o l'occasione di un apprendistato o di un tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

La priorità di investimento A.3 è dedicata a promuovere, in un'ottica di forte integrazione con le priorità di investimento A.1 e A.2, interventi in favore dell'occupazione femminile, tramite incentivi all'assunzione.

La strategia della priorità di investimento A.4 prevede la realizzazione di interventi che si muovono su due linee fortemente intrecciate tra loro: la prima volta a riqualificare i lavoratori e le lavoratrici di imprese in crisi nell'ambito di processi di riconversione produttiva dell'impresa e piani di ristrutturazione aziendale, la seconda volta a rafforzare la capacità delle imprese e degli imprenditori di anticipare e sostenere i cambiamenti tecnologici ed economici.

Nell'ambito della Priorità di investimento A.5 sono previsti interventi per il potenziamento di Eures, il portale europeo della mobilità professionale, e la sua integrazione con la rete dei Servizi per il lavoro, che permetterà un più agevole supporto e un miglioramento degli interventi di mobilità internazionale. Sempre nell'ambito della Priorità verranno inoltre attivate campagne di comunicazione e informative mirate sulle opportunità disponibili presso il sistema regionale dei servizi per l'impiego.

Dal punto di vista finanziario l'andamento dell'Asse A appare sostanzialmente in linea con gli obiettivi per l'assegnazione della riserva di performance, all'interno dell'Asse la situazione non è però omogenea e presenta azioni in forte ritardo, soprattutto nell'ambito della priorità A.2. Occorre recuperare tale ritardo attuativo, sul quale ha certamente inciso il coincidere dell'avvio della programmazione FSE 2014-2020 con la riforma istituzionale e il radicale processo riorganizzativo che ne è derivato, non solo ai fini della riserva di performance, ma anche e soprattutto perché le condizioni di contesto socioeconomico, aggravatesi rispetto all'inizio della programmazione, impongono che venga svolta un'azione decisa verso le fasce di popolazione più in difficoltà come i giovani, gli occupati precari e i disoccupati di lunga durata

Le *politiche promosse nell'ambito dell'Asse B* concorrono alla realizzazione di un modello di *governance* integrata e al rafforzamento dei legami tra inclusione sociale e inserimento occupazionale. Questi obiettivi sono stati perseguiti attraverso il dispiegamento di alcuni interventi di *policy*, riguardanti sia il modello organizzativo che i contenuti. Il coinvolgimento diretto dei settori regionali ha rappresentato un rilevante elemento di discontinuità rispetto al ciclo precedente di programmazione (in cui era centrale lo strumento della Sovvenzione Globale); l'attuale modello di *governance* individua nella Zona-distretto l'ambito territoriale di riferimento privilegiato per l'implementazione degli interventi. La scelta, affermata chiaramente già nel 2015 e ribadita nell'anno in corso, a seguito dell'approvazione della delibera regionale di adeguamento alla ridefinizione del modello organizzativo regionale (basato sulla riduzione delle Asl a tre sole aziende e delle stesse Zone-distretto da 34 a 26), attribuisce alle SdS (o, in caso di loro assenza, alla Conferenza zonale dei sindaci) il ruolo di perno ai fini della programmazione delle attività del sistema integrato di interventi e servizi sociali di competenza degli enti locali e individua nella co-progettazione lo strumento principale del processo di *coproduzione* delle politiche al quale sono chiamati a concorrere, nel nuovo quadro, sia i soggetti pubblici che i partner privati.

Con il bando emanato alla fine del 2015, relativo ai servizi di accompagnamento al lavoro per le persone disabili e i soggetti vulnerabili, si è avuta la prima sperimentazione concreta di un percorso di co-progettazione. I 14,7 milioni di euro stanziati sono stati destinati a quei partenariati (ne sono poi stati

costituiti 31) che all'interno di ogni Zona-distretto hanno mirato a tradurre in concreto l'obiettivo di promuovere una valutazione multidimensionale e individualizzata del livello di occupabilità delle persone disabili, attraverso anche la previsione di interventi di *matching*, *scouting* e *tutoring*. Il monitoraggio dell'esperienza effettuata finora ha peraltro evidenziato sia aspetti critici (legati alla intrinseca complessità del processo organizzativo, stante soprattutto l'elevata numerosità di soggetti coinvolti nei singoli territori), sia opportunità significative (rappresentate soprattutto dalla maggiore capacità di interazione degli attori locali all'interno dei rispettivi territori).

Rilevante è stata anche la modifica introdotta nell'ultimo bando emanato (quello relativo all'anno scolastico 2016/17) per il sostegno all'accesso della prima infanzia ai servizi educativi. Oltre ad incrementare significativamente le risorse nel corso dei tre anni esaminati, l'ultimo Avviso ha previsto non soltanto il tradizionale supporto alle famiglie sotto forma di buoni servizio per l'inserimento dei bambini in servizi accreditati e convenzionati con i Comuni, ma anche due elementi aggiuntivi: il rafforzamento del ruolo della Conferenza Zonale dei sindaci in fase di programmazione, attraverso la previsione della presentazione di una progettazione preliminare a livello di Zona come condizione per l'accesso alle risorse regionali; la destinazione di una parte delle risorse al potenziamento dell'offerta (attraverso la previsione della copertura delle spese per i costi del personale per i servizi a gestione diretta delle amministrazioni, per le spese per il sostegno ai servizi gestiti tramite appalto, nonché per le spese per l'ampliamento dell'orario dei servizi a gestione diretta o indiretta).

Degne di nota sono state infine altre due linee d'intervento: le misure volte a promuovere la continuità assistenziale, per le quali sono stati stanziati 9 milioni di euro (da ripartire per zone-distretto), destinati sia ad azioni di sistema (diretto al consolidamento e/o al potenziamento del Servizio zonale di continuità ospedale-territorio) che ad azioni rivolte alle persone (attraverso l'attivazione di buoni servizio a beneficio di anziani, persone a rischio di non autosufficienza e disabili in fase di dimissione ritenuta 'critica' da un presidio ospedaliero o da altra struttura); gli stanziamenti per l'inserimento lavorativo dei disabili contenuti nei due bandi multiasse emanati per l'incentivazione delle assunzioni del 2015 e del 2016 (per importi pari rispettivamente a circa 1,3 milioni di euro e a 769mila euro), anche se nel caso del bando 2016 – riservato alle sole imprese e datori di lavoro ubicati nelle aree di crisi – le richieste di incentivo presentate a fine 2016 sono state nettamente inferiori rispetto a quelle inizialmente preventivate, tanto da suggerire la proroga di un anno (da fine 2016 a fine 2017) della data di scadenza per la presentazione delle richieste.

Le *politiche promosse nell'ambito dell'Asse C* concorrono alla strutturazione e al rafforzamento del sistema regionale della formazione. La prima priorità di investimento dell'Asse C insiste sulla riduzione dell'abbandono scolastico precoce, un fenomeno che si è progressivamente ridimensionato in Toscana. Il peso della dispersione scolastica scende di 6 punti dall'avvio della programmazione (11,5% al 2016), un dato che avvicina la regione al valore-target fissato a livello UE (il 10%) e che la colloca al di sotto del dato medio nazionale. Ciononostante, non si può attribuire questo miglioramento alle attività promosse dall'Asse C, dal momento che non sono state ancora avviate. Su questo ritardo insistono alcune difficoltà organizzative e una serie di sovrapposizioni con le azioni promosse dai PON che in questo periodo hanno inciso sulla capacità delle scuole di gestire le attività programmate dal POR. Il peso finanziario delle azioni programmate è tuttavia modesto ed alcune saranno avviate nelle prossime annualità.

La seconda priorità di investimento riguarda il miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione superiore e si attua con un obiettivo specifico che ne orienta chiaramente il raggio di azione verso l'innalzamento dei livelli di competenze, partecipazione e successo formativo nell'istruzione universitaria. I dati di contesto riferiti all'istruzione terziaria mostrano un miglioramento che, tuttavia, vedono la Toscana



ancora distante dal target fissato per l'UE (40%). La percentuale di popolazione in età 30-34 anni che aveva conseguito un diploma di laurea all'inizio della programmazione (2012) era pari al 23,6%; al 2016 si registrava una crescita di oltre 5 punti e una percentuale del 29,2%. Sul piano dell'attuazione questa priorità registra i migliori risultati dell'Asse C grazie, in particolare, alle "Borse dottorato Pegaso" (corsi post - laurea organizzati in rete fra università ed enti di ricerca, anche in collaborazione con imprese). Le risorse del triennio relative a questa attività sono state impegnate per intero e la spesa finora prodotta e validata ammonta a circa il 75% della spesa complessiva realizzata dall'Asse C. Se a questa attività si aggiunge quella che riguarda i voucher di frequenza ai corsi post laurea/post dottorato all'estero in collaborazione università toscane, la spesa di questa priorità di investimento supera l'80% della spesa prodotta dell'asse.

La terza priorità è quella più rilevante dal punto di vista finanziario e mira a sostenere il processo di riforma del sistema della formazione e istruzione rafforzando la pertinenza delle competenze in uscita dai percorsi formativi rispetto ai fabbisogni espressi dai sistemi produttivi. Questo obiettivo tende a ridurre il *mismatch* tra le competenze dei giovani formati e i fabbisogni delle imprese (si pensi al fenomeno della "sovrainformazione" che riguarda quasi la metà dei laureati toscani). Sull'attuazione di questa priorità – in questa fase di avvio del programma – ha pesato negativamente il processo di riorganizzazione dei servizi regionali a seguito del riassetto istituzionale avviato dalla L. 56/2014 e dalle riforme del MdL introdotte con il Jobs Act. Va infatti tenuto presente che il nuovo assetto organizzativo è di fatto entrato a regime il 1° gennaio 2016, e che i primi due anni di operatività del programma si sono svolti in presenza di un quadro di governance e gestionale in fase di radicale trasformazione – con evidenti effetti sull'avanzamento del POR.

L'orientamento verso una maggiore integrazione delle politiche per il capitale umano con le politiche di sviluppo regionale viene raccomandato anche dalla Nuova agenda per le competenze per l'Europa ("Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività", COM(2016) 381), che evidenzia la necessità di un rafforzamento della pertinenza dell'offerta formativa.

Sotto il profilo più strettamente connesso agli orientamenti di policy, l'analisi dell'evoluzione recente del quadro regionale fa registrare l'approvazione di importanti atti di indirizzo, che rivestono specifica rilevanza per l'operatività del POR FSE. Con la DGR 215/2016 è stata approvata la programmazione territoriale per il triennio 2016-2018 dell'istruzione e formazione tecnica superiore e dei poli tecnico professionali (PTP).

Segnaliamo infine la realizzazione di una indagine sui livelli di conoscenza del FSE da parte dei cittadini toscani. I risultati dell'indagine mettono in evidenza che il livello di consapevolezza delle risorse comunitarie e delle attività finanziate dal FSE è diverso nei tre gruppi osservati (cittadini Toscana, beneficiari occupati e non). La conoscenza dei fondi strutturali ed i giudizi raccolti sono maggiormente positivi tra il gruppo dei beneficiari occupati rispetto a quello dei beneficiari non occupati e dei cittadini.

Il rapporto, curato da Irpet, evidenzia come siano da potenziare sia le azioni trasversali di informazione verso l'opinione pubblica sia quelle specifiche verso i beneficiari non occupati che si recano presso i Centri per l'impiego. Complessivamente, la valutazione espressa dagli intervistati sul ruolo svolto dal FSE per migliorare la formazione e la possibilità di trovare lavoro appare buona. Le attività che risultano maggiormente note sono quelle relative all'inclusione delle fasce svantaggiate ed alla formazione e occupazione, seguono a distanza quelle volte alla promozione delle pari opportunità.

## 1. L'evoluzione del quadro strategico e normativo di riferimento

### 1.1 Il quadro strategico europeo

Questa Raccomandazione del Consiglio fornisce un quadro di orientamento volto ad estendere alle politiche di contrasto alla disoccupazione di lunga durata il modello di intervento integrato e personalizzato adottato dalle recenti iniziative sull'occupazione, tra cui in particolare quello attuato nell'ambito di Garanzia Giovani. L'attuazione di questo approccio globale, incentrato sull'integrazione tra misure attive e passive e tra servizi sociali e servizi per l'occupabilità, dovrà essere sostenuta attraverso la strutturazione di partnership tra servizi pubblici per l'impiego, enti per la previdenza sociale, e amministrazioni locali, deputate alla realizzazione di un'offerta generalizzata di percorsi a sostegno dei disoccupati di lungo periodo, da personalizzare in funzione delle specificità dei bisogni dell'individuo. Il coinvolgimento delle imprese, che costituisce uno snodo cruciale per l'efficacia delle misure, dovrà essere promosso attraverso l'erogazione di servizi ad hoc da parte dei CPI, incentivi finanziari mirati e tramite la partecipazione delle parti sociali. L'obiettivo è quello di aumentare i tassi di transizione all'occupazione dei disoccupati di lungo periodo, aumentando la copertura da parte dei servizi, garantendo continuità e coordinamento fra i sostegni e innalzando l'efficacia delle misure offerte sia ai disoccupati di lungo periodo che ai datori di lavoro. Questo modello si dovrebbe strutturare pertanto attorno a tre elementi chiave:

- **l'iscrizione ai servizi per l'impiego** da parte dei disoccupati di lunga durata, che dovrebbe essere favorita attraverso una efficace informazione sui sostegni offerti;
- la **valutazione delle esigenze e delle potenzialità personali** dei disoccupati a lungo termine **prima che siano trascorsi 18 mesi di disoccupazione**;
- **l'offerta di un accordo di inserimento lavorativo** (al raggiungimento dei 18 mesi di disoccupazione al più tardi), stilato sulla base dei risultati della valutazione, che impegna le parti coinvolte alla realizzazione di un percorso di reinserimento nel mondo del lavoro, comprendente un'offerta di servizi individuali rispondenti alle esigenze e le capacità dei disoccupati di lungo periodo, e basato su un mix delle misure disponibili a livello nazionale:
  - assistenza nella ricerca di lavoro,
  - istruzione e formazione - compresa quella linguistica-,
  - esperienza lavorativa,
  - convalida dell'apprendimento non formale e informale,
  - tutoraggio,
  - consulenza sulla gestione dei debiti, riabilitazione,
  - servizi di assistenza e di assistenza all'infanzia, assistenza abitativa e per la mobilità.

Per garantire la continuità e la coerenza del sostegno offerto dai diversi enti dovrà essere individuato un **punto unico di contatto personale**.

L'opportunità di riorientare i finanziamenti esistenti per l'erogazione di incentivi alle assunzioni, con l'obiettivo di promuovere un maggiore coinvolgimento delle imprese, andrebbe tuttavia valutata attentamente, tenendo conto delle dinamiche dei mercati del lavoro locali, per introdurre nei dispositivi di sostegno meccanismi idonei ad evitare possibili effetti distorsivi che si potrebbero determinare in un contesto di debolezza della domanda, come lo *spiazzamento* tra categorie di disoccupati o l'effetto *dead weight*, prodotto dal finanziamento di posti di lavoro che si sarebbero creati anche in assenza delle misure di incentivazione.

Questo documento delinea la strategia attraverso cui la Commissione intende assicurare ai cittadini europei il possesso di competenze pertinenti alle richieste del MdL, promuovendo, al contempo, un quadro di sostegno alla loro trasparenza e comparabilità per favorire lo sviluppo professionale e la mobilità geografica. Riconoscendo come la crescente complessità del mercato del lavoro renda sempre più difficoltoso prevedere la tipologia e i livelli delle competenze necessarie ad affrontare i cambiamenti in atto nell'economia globale, la Commissione propone dieci iniziative che mirano a prevenire la carenza di competenze e il mismatching nel mercato del lavoro, derivanti dal permanere del quadro di incertezza sull'evoluzione dei fabbisogni professionali.

Le prime quattro iniziative sono focalizzate sul **rafforzamento della qualità e pertinenza della formazione**:

**1. Istituzione di una Garanzia per le competenze:** rivolta a occupati e disoccupati, in particolare agli adulti con basse qualifiche, cui dovranno essere offerte opportunità per rafforzare le competenze alfabetiche, matematiche e digitali e per il rientro in percorsi di istruzione finalizzati al conseguimento di un titolo di istruzione secondaria superiore o equivalente.

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DEL 19 DICEMBRE 2016 SUI PERCORSI DI MIGLIORAMENTO DEL LIVELLO DELLE COMPETENZE: NUOVE OPPORTUNITÀ PER GLI ADULTI (2016/C 484/01)**

*Sulla base della proposta formulata dalla Commissione nel quadro della nuova agenda per le competenze, il Consiglio a dicembre 2016 ha adottato la presente Raccomandazione, al fine di:*

- *migliorare la preparazione delle persone con competenze insufficienti;*
- *rendere le competenze visibili e confrontabili anche quando ci si sposta da un Paese all'altro*
- *rendere le competenze professionalmente spendibili.*

*Tra i destinatari sono compresi: lavoratori scarsamente qualificati, occupati, disoccupati, inattivi, migranti. Per quest'ultimi in particolare si sottolinea come sistemi condivisi per la rilevazione, valutazione e certificazione delle competenze possedute siano elementi essenziali ai fini dei processi di integrazione. Questo quadro di intervento, si affiancherà in modo complementare a quello di Garanzia Giovani per assicurare la più ampia copertura di destinatari. Per la sua attuazione gli Stati membri, in cooperazione con le parti sociali, i sistemi di istruzione e di formazione, e le autorità locali e regionali, dovranno istituire percorsi flessibili per la qualificazione delle competenze, articolati in tre fasi che includeranno le seguenti misure:*

- *valutazione delle competenze, di quelle possedute e di quelle necessarie*
- *offerta di istruzione e formazione adattata ai bisogni dei singoli e alle esigenze del MdL*
- *servizi di convalida e riconoscimento delle competenze acquisite attraverso percorsi personalizzati*

*Non essendo previsto alcun finanziamento supplementare dell'UE, per la realizzazione di Garanzia delle competenze potrà essere necessario riorientare parte delle risorse già messe a disposizione dal FSE per l'occupabilità e l'apprendimento permanente.*

**2. Revisione del Quadro delle competenze chiave** elaborato nel 2006, nella prospettiva di integrarle più efficacemente nei percorsi di istruzione e formazione. Tra queste particolare attenzione sarà riservata allo sviluppo della propensione all'imprenditorialità e all'innovazione.

**3. Rendere l'istruzione e la formazione professionale una scelta di elezione:** l'IFP costituisce uno strumento da valorizzare perché oltre a fornire competenze professionali specifiche e trasversali, è un supporto elettivo per agevolare la transizione verso l'occupazione, mantenere e aggiornare le competenze della forza lavoro in modo coerente con l'evoluzione dei fabbisogni settoriali, regionali e locali. Affinché l'istruzione e formazione professionale aumenti la propria attrattiva è necessario assicurare: la qualità dell'offerta, **un'organizzazione flessibile che consenta la progressione verso l'apprendimento professionale o accademico superiore**, legami più stretti con il mondo del lavoro. Le imprese e le parti sociali dovrebbero essere coinvolte nella progettazione e nell'erogazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale a tutti i livelli, sul modello del sistema duale dell'apprendistato. **L'IFP dovrebbe comprendere una forte dimensione basata sul lavoro, ove possibile abbinata a un'esperienza internazionale.**

**4. Istituzione di una Coalizione per le competenze e le occupazioni digitali:** per sostenere l'adeguamento delle competenze per affrontare adeguatamente gli sviluppi tecnologici. Nell'industria si stanno già introducendo modelli innovativi di formazione. **In questo quadro i poli di ricerca e innovazione potranno contribuire a sviluppare e trasferire tali competenze, agendo da catalizzatori per gli investimenti e per la creazione di imprese e posti di lavoro.** La Commissione sollecita gli Stati membri a **sviluppare entro la metà del 2017 Strategie nazionali globali** che prevedano l'istituzione di **coalizioni nazionali**<sup>2</sup> che connettano autorità pubbliche, portatori di interessi del settore imprenditoriale, dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro.

Le iniziative 5 e 6 contribuiranno a rendere le qualifiche più visibili e comparabili, attraverso:

**5. La revisione del Quadro europeo delle qualifiche** al fine di facilitare la valutazione delle qualifiche e delle corrispondenti competenze e contribuire alla loro valorizzazione sul mercato del lavoro dell'UE.

**6 Sviluppo di uno Strumento di determinazione delle competenze per i cittadini di paesi terzi**, per sostenere l'individuazione tempestiva delle scelte più efficaci per la realizzazione dei percorsi di integrazione nelle società di accoglienza e nel mercato del lavoro.

Le ultime quattro iniziative sono dedicate al tema del miglioramento dell'analisi dei fabbisogni di competenze e delle informazioni a supporto delle scelte professionali:

**7 Revisione del quadro Europass.** L'efficacia dell'analisi del fabbisogno di competenze varia tra i paesi dell'UE. In alcuni i partenariati istituiti tra parti sociali, governi ed erogatori di istruzione operano già efficacemente nell'individuazione dei fabbisogni consentendo di adattarvi i programmi di studio. In altri i partenariati non sono ancora un modello diffuso. Tali esperienze hanno mostrato maggior efficacia quando **focalizzate su punti di forza e specializzazioni regionali e locali**. Per supportare i processi decisionali in materia di apprendimento e di carriera, la Commissione propone una revisione del quadro Europass istituendo una piattaforma di servizi online per la documentazione e condivisione di informazioni sulle competenze e sulle qualifiche, dotata di strumenti di autovalutazione gratuiti. I dati sul fabbisogno di competenze e sulle tendenze in materia saranno potenziati mediante il crawling del web e l'analisi dei big data e saranno ulteriormente corroborati da informazioni provenienti da diversi settori, che integrano le risorse fornite in tempo reale nel servizio offerto dall'attuale "panoramica delle competenze".

---

<sup>2</sup> Per l'Italia si veda il sito <http://competenzedigitali.agid.gov.it/content/coalizione>

**8** Una migliore integrazione a livello locale e investimenti mirati per contrastare la fuga dei talenti, sviluppare e attrarre competenze preziose per regioni e industrie. In questo ambito la Commissione promuoverà la condivisione delle migliori prassi sulle modalità efficaci per affrontare il problema.

**9 Il piano per la cooperazione settoriale sulle competenze** per potenziare la capacità di analizzare i fabbisogni di competenze e la collaborazione nei settori economici. In particolare la Commissione sottolinea come la transizione basata sull'innovazione verso un'economia circolare e a basse emissioni di carbonio e la diffusione delle tecnologie abilitanti fondamentali (KET), quali le nanotecnologie, l'intelligenza artificiale e la robotica, stiano determinando profondi mutamenti in un numero crescente di settori. La disponibilità di competenze in grado di gestire la natura complessa e multidisciplinare di tali tecnologie è fondamentale per garantire la competitività e l'innovazione. Per superare il carattere frammentario delle molte iniziative avviate a livello settoriale e regionale la Commissione promuoverà **l'istituzione di Partenariati sulle competenze settoriali**, nell'industria e nei servizi, a livello di UE e in seguito a livello nazionale o, se del caso, regionale, al fine di:

- attuare **strategie settoriali** per i prossimi 5-10 anni al fine di individuare i fabbisogni di competenze e sostenere lo sviluppo congiunto dell'offerta di istruzione e formazione professionale superiore e la strutturazione di **partenariati imprese-istruzione-ricerca**;
- sostenere, se del caso, accordi sul riconoscimento di qualifiche e certificazioni settoriali.

Il piano sarà sostenuto da finanziamenti dell'UE esistenti e avviato in via sperimentale a partire da i seguenti sei settori: automobilistico, tecnologie marittime, spaziale, difesa, tessile e turismo. In una seconda fase di attuazione, a decorrere dal 2017, saranno valutati ulteriori settori (edile, siderurgico, sanitario, tecnologie verdi e energie rinnovabili). La selezione comprende tanto le tecnologie di punta nell'intento di garantire la competitività a lungo termine, quanto settori più tradizionali che devono affrontare sfide specifiche a breve e medio termine.

**10 Iniziativa di monitoraggio dei percorsi di carriera dei diplomati e laureati dell'istruzione terziaria** per comprendere meglio le performance dei laureati e dei diplomati dell'IFP e migliorare l'efficacia della programmazione dell'offerta di istruzione e formazione da parte di università, scuole e agenzie formative.

Con riferimento invece alle politiche già avviate in tutta l'UE, la Commissione sollecita gli Stati membri a **intensificare gli sforzi e gli investimenti rivolti alla modernizzazione dell'istruzione e formazione professionale e dell'istruzione superiore** operando in modo mirato per valorizzarne il ruolo di motori di sviluppo regionale. A questo scopo traccia le seguenti direttrici di intervento, su cui focalizzarsi in via prioritaria:

- **Diffusione delle opportunità di apprendimento basate sul lavoro** facendo leva sui partenariati tra imprese e istruzione, nel solco delle esperienze realizzate nell'ambito dell'Alleanza europea per l'apprendistato, del Patto europeo per la gioventù, della Grande coalizione per l'occupazione nel digitale e -per ciò che concerne l'alta formazione - dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (IET), un modello cooperazione tra imprese e istituti di ricerca che ha consentito di calare piani di studio e programmi di mobilità in contesti industriali e di ricerca favorendo la formazione pratica.
- **Estendere l'accesso alle esperienze di apprendimento all'estero.** Gli studi condotti sugli esiti delle esperienze di mobilità evidenziano l'elevato potenziale occupazionale delle esperienze formative condotte all'estero, osservabile in termini di riduzione dei tempi di attesa per un inserimento lavorativo. Data la quota ancora rilevante di domanda di mobilità non coperta dalle risorse di Erasmus +, la Commissione sollecita gli stati membri a sviluppare in modo strutturale schemi nazionali di offerta di mobilità nei rispettivi sistemi di istruzione, formazione e gioventù.
- **Aumentare le opportunità di formazione continua:** per sostenere contesti di apprendimento sul luogo di lavoro e consentire in particolare alle PMI di fornire formazione, occorre promuovere

l'integrazione tra risorse, strumenti di intervento e infrastrutture di formazione. A questo scopo la Commissione valuterà l'opportunità di affiancare all'intervento dei Fondi SIE e del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), uno strumento finanziario specifico per le competenze, per la concessione di prestiti bancari a tassi favorevoli alle PMI.

- **Maggiori opportunità di convalida dell'apprendimento non formale e informale:** per superare i ritardi in questo settore e raggiungere l'obiettivo di istituire modalità di convalida nazionali entro il 2018, la Commissione e il Cedefop hanno fornito linee guida operative, da aggiornare periodicamente, che includono esempi di buone pratiche realizzate.

La Commissione si impegna inoltre ad avviare un dialogo più approfondito con gli Stati membri su come utilizzare al meglio le opportunità offerte dai programmi di finanziamento esistenti (FSE, FESR, FEASR, FEAMP, FAMI, Erasmus+) per conseguire gli obiettivi dell'agenda. In occasione della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 la Commissione esaminerà gli eventuali adeguamenti necessari per conseguire gli obiettivi dell'agenda. In una prospettiva di più lungo periodo, oltre il 2020, promuoverà un dibattito sui diversi strumenti di finanziamento atti a promuovere le competenze.

Nel Marzo 2016 la Commissione ha presentato un progetto preliminare del Pilastro europeo dei diritti sociali, e avviato una vasta consultazione pubblica, i cui risultati sono confluiti nella presente comunicazione, unitamente alla proposta definitiva del Pilastro dei diritti sociali. Con questa iniziativa la Commissione intende dare avvio ad un processo rinnovato di convergenza verso **migliori condizioni di vita e di lavoro negli stati membri dell'UE**. La logica alla base del Pilastro è quella di affrontare attraverso un approccio globale e integrato le ripercussioni della crisi dell'ultimo decennio, tra cui in particolare la disoccupazione giovanile e di lunga durata, l'aumento della povertà, in un contesto sociale e del mercato del lavoro interessato da profondi cambiamenti. Tale logica si basa sulla convinzione che la convergenza verso migliori risultati socioeconomici, la resilienza sociale e l'equità dipendano, oltre che dalla capacità delle economie nazionali di migliorare il tenore di vita e il potenziale di crescita, dall'efficacia dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nazionali e dalla capacità dell'economia di assorbire gli shock, di adattarsi rapidamente e di far fronte in modo efficace alle conseguenze sociali. In questa prospettiva assumono centralità sistemi di istruzione e formazione di elevata qualità e mercati del lavoro ben funzionanti unitamente a adeguati sistemi di protezione sociale, in grado di prevenire e ridurre la povertà e di sostenere il reinserimento nel mercato del lavoro. Il documento sancisce 20 principi e diritti, articolati in tre categorie:

4. **Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro,**
5. **Condizioni di lavoro eque**
6. **Protezione e inclusione sociali.**

Il pilastro trae fondamento dal patrimonio di esperienze e buone pratiche e sul corpus giuridico esistente a livello internazionale e dell'UE. Esso infatti ribadisce i diritti già presenti nell'acquis dell'UE e nelle normative internazionali, integrandoli in modo da tener conto delle nuove realtà. Il pilastro mira alla messa a sistema di diritti e principi fissati in momenti e forme diversi, per renderli più espliciti e comprensibili ai cittadini e agli attori interessati, fornendo in tal modo un quadro di riferimento dinamico che consenta la necessaria flessibilità e adattabilità agli attori e ai contesti a tutti i livelli, teso a incoraggiare la **sperimentazione di policy e le innovazioni sociali**. L'efficace attuazione del pilastro sarà sostenuta inoltre da un nuovo **quadro di valutazione sociale** volto a monitorare i progressi compiuti e i risultati raggiunti e basato su numero limitato di indicatori già esistenti, rilevanti ai fini dell'analisi delle tendenze a livello sociale e occupazionale.

Nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, l'analisi e le raccomandazioni terranno conto dei principi sanciti dal pilastro, valutando, monitorando e comparando i progressi compiuti nella loro attuazione. L'analisi comparativa (benchmarking) e lo scambio di buone pratiche saranno effettuati con riferimento ad ambiti pertinenti, tra cui: la legislazione sulla tutela dell'occupazione, le prestazioni di disoccupazione, i salari minimi, il reddito minimo e le competenze.

L'attuazione del pilastro sarà sostenuta dai fondi dell'UE, in particolare dal Fondo sociale europeo, dai programmi operativi 2014-2020, nonché da altri programmi finanziari chiave, quali l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, Erasmus+, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e il Fondo di aiuti europei agli indigenti. Il pilastro sarà inoltre un riferimento per la progettazione del periodo di programmazione finanziaria dell'UE successivo al 2020. La Commissione lavorerà in stretta collaborazione con gli Stati membri e le autorità locali e regionali per garantire che i futuri finanziamenti dell'Unione europea siano destinati alle priorità individuate e che gli Stati membri si istituiscano le strutture necessarie per un'efficace allocazione e utilizzo dei fondi.

La nuova agenda per l'istruzione superiore costituisce parte integrante della più ampia strategia della Commissione volta a sostenere i giovani ed a rafforzare il pilastro europeo dei diritti sociali. Gli indirizzi sono stati elaborati tenendo conto del ruolo fondamentale dell'istruzione superiore nel contribuire agli obiettivi di sviluppo e coesione dell'UE. Le sfide da affrontare per il raggiungimento dell'obiettivo del 40% di 30-34enni in possesso di istruzione universitaria o equivalente, fissato per il 2020 sono le seguenti:

- lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze, rilevabile sia in termini di qualifiche che di qualità delle competenze ad esse associate; in questo quadro i giovani laureati presentano inoltre carenze tanto nelle competenze di base (alfabetiche, matematiche, digitali) che in quelle di tipo trasversale (soluzione dei problemi, comunicazione, ecc.)
- le persistenti e crescenti divisioni sociali: le persone provenienti da ambienti svantaggiati sotto il profilo socioeconomico e da un contesto migratorio continuano ad avere molte meno probabilità di entrare nel ciclo dell'istruzione superiore e di completarlo; gli accademici e i laureati vengono troppo spesso percepiti come avulsi dal resto della società; e la segregazione di genere per settore di studio è ancora molto diffusa;
- il divario di innovazione, che impedisce agli istituti di istruzione superiore di contribuire adeguatamente all'innovazione dell'economia in generale dei territori di appartenenza
- un'ancora debole integrazione delle diverse componenti dei sistemi di istruzione superiore: scarsa cooperazione con le scuole, con i centri di formazione e con il settore dell'apprendimento degli adulti; meccanismi e strumenti di finanziamento e sostegno non sempre configurati in modo funzionale a premiare la qualità nell'insegnamento e nella ricerca, l'innovazione, l'inclusione sociale e l'impegno.

Per affrontare queste sfide la Commissione individua le seguenti quattro priorità da sostenere attraverso azioni promosse a livello dell'UE:

#### **1. Contrastare gli squilibri di competenze e promuovere l'eccellenza nello sviluppo delle competenze**

5. **Iniziativa europea per monitorare i percorsi dei laureati** e migliorare le conoscenze sugli esiti occupazionali o sugli ulteriori iter di formazione al fine di sostenere l'orientamento professionale e l'attività di programmazione.

6. **Lancio della coalizione UE STE(A)M** rafforzata (comprendente le discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche, umanistiche e matematiche), che riunisca le diverse componenti dell'istruzione, del mondo imprenditoriale e dei datori di lavoro del settore pubblico al fine di promuovere la diffusione delle pertinenti discipline e modernizzare i programmi di studio.
7. **Integrazione dei tirocini riconosciuti nei programmi di istruzione superiore** attraverso crediti ECTS, e rafforzare ulteriormente i consorzi di imprese nel quadro di Erasmus+ per aumentare la disponibilità e la qualità dei tirocini, e favorire i tirocini di studenti con un focus particolare sulle competenze digitali .
8. Sviluppo di un **modello di formazione digitale** per gli ISS, al fine di attuare strategie di apprendimento digitale e valorizzare il potenziale della tecnologia più avanzata, utilizzando anche l'analitica dell'apprendimento e le **iniziative relative all'istruzione aperta**.
9. **Sostegno strategico ai docenti dell'insegnamento superiore, ai dottorandi e ai ricercatori post-dottorato, attraverso Erasmus+**, per lo sviluppo di competenze pedagogiche e competenze nell'elaborazione di piani di studio.

## 2. Creare sistemi di istruzione superiore inclusivi e connessi

10. Sviluppo all'interno degli ISS di **strategie istituzionali integrate per l'inclusione sociale, la parità di genere e il successo negli studi** dall'iscrizione alla laurea, attraverso il sostegno di Erasmus+ e prevedendo piattaforme di cooperazione con le scuole e con gli erogatori di IFP.
11. **Elaborazione e sperimentazione di corsi modulari e flessibili** a sostegno dell'accesso all'insegnamento superiore tramite priorità specifiche per i partenariati strategici Erasmus+.
12. Consentire agli istituti d'istruzione superiore **di assegnare crediti ECTS agli studenti per attività di volontariato e comunitarie**
13. sostenere il **riconoscimento delle qualifiche possedute dai rifugiati** per agevolarne l'accesso all'istruzione superiore.

## 3. Fare in modo che gli istituti di istruzione superiore contribuiscano all'innovazione

14. Estendere il **piano per l'innovazione regionale (EIT-RIS)** dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (IET) a un numero maggiore di università e regioni, al fine di rafforzare lo sviluppo delle **competenze in materia di imprenditorialità e innovazione**.
15. Sviluppo e sperimentazione di **metodi di insegnamento per la creatività e l'innovazione** nell'istruzione superiore, basandosi sul lavoro svolto congiuntamente dall'OCSE e dalla Commissione europea<sup>3</sup> nel settore scolastico.
16. Ampliare ulteriormente il progetto "**Istruzione superiore per la specializzazione intelligente (Higher Education for Smart Specialisation)**"<sup>4</sup>, al fine di un ampio coinvolgimento degli IIS e delle Comunità della conoscenza e dell'innovazione designate dall'EIT, nella progettazione e nell'attuazione di strategie di specializzazione intelligente.
17. Sviluppare opportunità nell'ambito delle **azioni Marie Skłodowska-Curie** per contribuire a colmare il divario tra Stati membri e tra regioni in materia di ricerca e innovazione e per contrastare la fuga dei talenti dalle regioni meno sviluppate.
18. Rafforzare il sostegno dell'UE per **la cooperazione università-imprese**, e promuovere lo sviluppo di **forum regionali e nazionali università-imprese** in tutta l'UE.

---

<sup>3</sup> Cfr. Progetto CREASSESS

<sup>4</sup> <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/hess>.



#### 4. Favorire l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di istruzione superiore

19. lanciare, in cooperazione con l'OCSE, una **revisione delle strutture di finanziamento, incentivazione e valorizzazione per i sistemi di istruzione superiore** e sviluppare ulteriormente il programma di **consulenze inter pares tra Stati membri dell'UE** per una progettazione ottimale degli incentivi e finanziamenti nel campo dell'istruzione superiore.
20. garantire che i ricercatori siano incoraggiati a svolgere compiti didattici e/o seguano formazioni a tal fine, come parte integrante delle **azioni Marie Skłodowska-Curie**.

Il 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2017. L'analisi rileva, tra i problemi che richiedono attenzione, i seguenti: livelli elevati di debito, riforme strutturali incomplete, invecchiamento della popolazione, alti livelli di disuguaglianza ed elevati tassi di disoccupazione. Le priorità su cui gli Stati membri sono sollecitati a intensificare gli sforzi nel 2017 sono le tre seguenti:

- rilanciare gli investimenti
- proseguire le riforme strutturali
- garantire politiche pubbliche di bilancio responsabili

Una particolare attenzione è da riservare inoltre al presidio dell'equità sociale, quale leva per una crescita più inclusiva, e al rafforzamento della competitività, innovazione e produttività.

Sempre nel novembre 2016 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui l'Italia è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

Il semestre si è concluso con il Consiglio europeo dell'11 Luglio, nel cui ambito sono state adottate formalmente le **raccomandazioni specifiche per paese**. Tra i consideranda che precedono le raccomandazioni rivolte all'Italia, i seguenti assumono particolare rilievo per l'ambito di intervento del FSE:

*(20) Nonostante il graduale miglioramento del mercato del lavoro, grazie alle riforme, la disoccupazione di lungo periodo e quella giovanile rimangono elevate (rispettivamente al 6,7% e al 38% nel 2016) e più di 1,2 milioni di giovani non studiano, non frequentano corsi di formazione né lavorano. Nonostante i notevoli progressi registrati, l'attuazione piena ed effettiva della garanzia per i giovani stenta ancora a realizzarsi. La percentuale dei beneficiari della garanzia per i giovani che sono ancora impiegati, impegnati negli studi, che svolgono un apprendistato o un tirocinio sei mesi dopo l'uscita è superiore alla media dell'Unione. Tuttavia il grado di sensibilizzazione della popolazione destinataria rimane basso e vi sono ancora significative differenze regionali nei risultati. La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda il relativo sistema di governance, è ancora nella fase iniziale e i servizi dell'occupazione rimangono deboli e con ampie disparità regionali. La formazione degli adulti non è sufficientemente sviluppata, il che rischia di pesare sui risultati ottenuti sul mercato del lavoro dalle persone poco qualificate.*

*(21) La partecipazione delle donne al mercato del lavoro e il loro potenziale come forza lavoro rimangono in gran parte **sottoutilizzati**. Il tasso di occupazione femminile è fra i più bassi dell'Unione. Alcune caratteristiche del sistema fiscale continuano a scoraggiare la partecipazione alla forza lavoro del secondo percettore di reddito, mentre l'accesso a servizi di assistenza a prezzi accessibili (per i bambini e gli anziani) resta limitato, con ampie disparità regionali. Il congedo di paternità è tra i più bassi dell'Unione.*

*(23) Il tasso di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale è di gran lunga superiore alla media dell'Unione, in particolare per i bambini e le persone provenienti da un contesto migratorio. Vi sono inoltre notevoli disparità regionali. Alcuni progressi sono stati compiuti per quanto riguarda la strategia nazionale di*

*lotta contro la povertà. Il reddito di inclusione sociale di recente adozione è un primo passo positivo verso l'istituzione di un unico sistema complessivo contro la povertà. La sua efficacia dipenderà dalla sua corretta attuazione grazie alla mobilitazione di adeguate risorse (anche attraverso la razionalizzazione delle varie prestazioni assistenziali), all'idonea individuazione dei beneficiari, mediante accertamento delle condizioni di reddito e priorità nell'assegnazione alle famiglie con figli, e a procedure efficaci sul terreno per quanto riguarda sia l'offerta di sostegno al reddito che la fornitura di servizi integrati. In questa fase, non è chiaro se le risorse finanziarie saranno sufficienti per affrontare la sfida della povertà in Italia. Fornire ulteriori risorse nel rispetto degli obiettivi di bilancio, ridurre la frammentazione del sistema di previdenza sociale, razionalizzare la spesa sociale, superando l'attuale preponderanza della spesa pensionistica, restano tra le sfide fondamentali da affrontare.*

Con riferimento alle raccomandazioni, le indicazioni più strettamente legate alle politiche per **l'occupazione e di inclusione sociale**, sono espresse all'interno della numero 4:

**4.** Con il coinvolgimento delle parti sociali, rafforzare il quadro della contrattazione collettiva, al fine di permettere contratti collettivi che tengano maggiormente conto delle condizioni locali. Assicurare efficaci politiche attive del mercato del lavoro. Incentivare il lavoro dei secondi percettori di reddito. Razionalizzare la spesa sociale e migliorarne la composizione.

Questo documento costituisce un ulteriore avanzamento dell'approccio di specializzazione intelligente e fornisce una serie di indirizzi per la realizzazione di una strategia a lungo termine volta a consentire a tutte le regioni europee di valorizzare appieno il proprio potenziale in materia di innovazione tecnologica, digitalizzazione, decarbonizzazione e modernizzazione industriale. L'obiettivo più generale è quello di rafforzare la capacità di individui e territori di anticipare i profondi mutamenti che questi processi di innovazione determineranno sull'occupazione, sui settori industriali, sui modelli aziendali, sull'economia e sulla società. Richiamando il contributo rilevante che le oltre 120 strategie di specializzazione intelligente, ad oggi elaborate, hanno già apportato in termini di riorientamento della politica di coesione dell'Unione europea verso il sostegno di settori innovativi con un significativo potenziale di crescita e un elevato valore aggiunto, si sottolinea la necessità di proseguire in questo sforzo, concentrandosi sulle seguenti quattro sfide prioritarie:

**Continuare a riformare i sistemi di ricerca e innovazione all'interno delle regioni** rafforzando il dialogo tra tutti portatori di interesse, incluse le regioni e le autorità locali che, nella prospettiva più generale di sostegno alle priorità definite dalle S3, dovrebbero intensificare gli sforzi al fine di:

- aumentare la qualità e il grado di apertura della ricerca e del sistema di istruzione superiore,
- garantire il finanziamento competitivo della ricerca,
- rafforzare il trasferimento di conoscenze,
- collegare l'istruzione e la formazione professionale ai sistemi di innovazione e contribuire all'analisi dei fabbisogni di competenze e all'equilibrio tra domanda e offerta in coerenza con la nuova agenda per le competenze.

**Aumentare la cooperazione tra le regioni nell'ambito degli investimenti nell'innovazione:** una maggiore cooperazione strategica a livello interregionale e collegamenti permanenti tra gli ecosistemi regionali nei settori prioritari della specializzazione intelligente rafforzano la competitività e la resilienza. Incentivare la cooperazione interregionale nell'ambito di nuove catene di valore in un contesto transfrontaliero, mettendo

in contatto i soggetti che operano nell'ambito della ricerca e dell'innovazione con i portatori di interesse del settore industriale, contribuirà a utilizzare al meglio le complementarità nello sviluppo dei prodotti e nella concezione dei processi oltre che alla creazione e ridefinizione delle catene di valore a livello di UE. A questo scopo la Commissione ha istituito, con il sostegno della piattaforma di specializzazione intelligente, tre **piattaforme tematiche su modernizzazione industriale, energia e agroalimentare** per aiutare le regioni a lavorare insieme sulle rispettive priorità di specializzazione intelligente, coinvolgendo responsabili politici, ricercatori, imprese, cluster e società civile.

**Promuovere la ricerca e l'innovazione nelle regioni meno sviluppate e in quelle in transizione industriale:** sebbene la specializzazione intelligente riguardi tutte le regioni, quelle meno sviluppate richiedono un'attenzione specifica per quanto concerne il capitale umano, lo sviluppo di competenze e un processo di innovazione maggiormente inclusivo. Le regioni interessate da una transizione industriale affrontano sfide specifiche, in particolare quando a queste si associano la mancanza di un'adeguata base di competenze, un costo unitario del lavoro elevato e la deindustrializzazione. Misure strategiche mirate che facciano leva sull'apprendimento reciproco e la condivisione di buone pratiche possono contribuire a far fronte alle esigenze specifiche di tali regioni nell'attuare con successo le loro strategie di specializzazione intelligente. Gli Stati membri, con il sostegno della Commissione, dovrebbero concentrarsi maggiormente sull'innovazione aperta e ad ampio raggio, sulla nuova governance collaborativa, sui nuovi partenariati interregionali, sullo sviluppo delle capacità di assorbire nuove tecnologie, collegando l'economia locale alla ricerca di livello mondiale e ampliando la partecipazione alle reti di innovazione globali.

**Avvalersi delle sinergie e delle complementarità fra le politiche e gli strumenti dell'UE:** il Fondo europeo per gli investimenti strategici, Orizzonte 2020 e la politica di coesione consentono la combinazione di fondi in un unico progetto. La Commissione ha pubblicato orientamenti per combinare il Fondo europeo per gli investimenti strategici con i fondi della politica di coesione. Gli Stati membri dovrebbero lavorare in stretta cooperazione con i portatori di interesse per valorizzare appieno le possibilità di semplificazione attualmente disponibili. Le autorità di gestione dei fondi strutturali e di investimento europei dovrebbero organizzare inviti mirati e semplificati a presentare progetti che hanno ricevuto il marchio di eccellenza sulla base delle buone pratiche sviluppate nella Repubblica Ceca, in Italia, in Polonia e in Spagna.

## 1.2 Il quadro strategico e normativo nazionale

A livello nazionale le novità di specifica rilevanza per l'ambito di intervento del POR sono le seguenti:

- Varato a maggio 2016 il **Programma Nazionale di Ricerca 2015-2020** a sostegno della competitività industriale e dello sviluppo del Paese. Il sostegno assicurato dal PNR alla ricerca di base si sostanzia principalmente in investimenti sul capitale umano e sulle infrastrutture di ricerca, non sono indicati ambiti scientifici prioritari (sono incluse anche le scienze umanistiche) per consentire la piena espressione del potenziale delle diverse discipline. Per la ricerca applicata sono invece state definite le seguenti dodici aree: Aerospazio; Agrifood, Cultural Heritage; Blue growth; Chimica verde; Design, creatività e Made in Italy; Energia; Fabbrica intelligente; Mobilità sostenibile; Salute; Smart, Secure and Inclusive Communities; Tecnologie per gli Ambienti di Vita. Il PNR prevede investimenti per il triennio per 2,4 miliardi di cui 1,9 a carico del MIUR e del PON ricerca, e 500 milioni a carico del FSC 2014-2020. Una prima tranche di 20 milioni è stata stanziata per il finanziamento di 230 dottorati innovativi a forte vocazione industriale. È prevista anche una dotazione di 30 milioni per l'attrazione di ricercatori di eccellenza e misure di supporto agli studiosi italiani che intendano partecipare ai bandi europei dell'European Research Council (ERC). Inoltre, 3 milioni dal Fondo FISR sono destinate alla costituzione di 4 nuovi cluster (Made in Italy, Beni Culturali, Energia e Blue Growth) che si uniscono agli altri 8 già esistenti.
- **PIANO INDUSTRIA 4.0:** lanciato a settembre 2016, si articola in una serie di misure a sostegno della produttività, della flessibilità e della competitività dei prodotti per migliorare la qualità della produzione e ridurre i tempi grazie allo sviluppo di tecnologie innovative. La logica è quella di intervenire sui fattori abilitanti al fine di valorizzare appieno il potenziale derivante dalle opportunità connesse alla nuova rivoluzione industriale, connotata da un impiego sempre più pervasivo di dati e informazioni, di tecnologie digitali, nuovi materiali, componenti e sistemi totalmente digitalizzati e connessi. Di particolare rilevanza per il POR, la direttrice di intervento dedicata alle **competenze**: in questo ambito l'obiettivo del Piano è quello di promuovere la cultura I4.0 tra gli studenti creando competenze e stimolando la ricerca attraverso:
  - il Piano Scuola Digitale e l'Alternanza Scuola-Lavoro,
  - l'istituzione di specifici percorsi universitari, dottorati di ricerca sul tema e di Istituti Tecnici Superiori dedicati,
  - il potenziamento dei cluster tecnologici e la nascita di **Competence Center nazionali** e di **Digital Innovation Hub**.
- Avvio dell'operatività, a partire da Novembre 2016, dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), istituita con Dlgs n. 150/2015 e le cui funzioni concernono il coordinamento dei Servizi per l'Impiego e della rete nazionale dei servizi e politiche attive del lavoro. Tale ruolo si sostanzia nella definizione dell'insieme degli strumenti unitari della strategia nazionale (standard di servizio, modelli operativi e di profilazione dell'utenza, costi standard) nonché nello sviluppo di un sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. Tra le attività dell'ANPAL è compresa la gestione dell'**assegno di ricollocazione**, la cui sperimentazione è stata avviata a Febbraio 2017

tramite la pubblicazione di un avviso rivolto ai soggetti accreditati a livello nazionale. L'assegno, destinato a disoccupati percettori di Naspi da almeno 4 mesi, finanzia servizi personalizzati e intensivi di assistenza erogati dai circa 900 operatori pubblici e privati accreditati sul territorio nazionale. Nel corso del 2017 sono state inoltre avviate le procedure selettive finalizzate all'individuazione di **tutor della transizione che avranno** il compito di supportare le Scuole e le Università nella costruzione di rapporti stabili con le imprese e nella erogazione dei percorsi di alternanza scuola lavoro, di tirocini, di apprendistato di primo livello e di alta formazione e ricerca. La prospettiva è quella di consentire ad ogni studente, a partire dal terzo anno della scuola secondaria di secondo grado, di progettare un percorso personale di transizione scuola-lavoro. E' previsto il coinvolgimento di 5.000 Istituti di scuola secondaria superiore di secondo grado (statali e paritari) e di 60 Università e ITS (Istituti tecnici superiori), nell'arco di un periodo compreso tra giugno 2017 e aprile 2019.

- **Rinnovo dell'Accordo quadro tra il Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di politiche attive per il lavoro per il 2017** (seduta della Conferenza permanente Stato Regioni del 22 dicembre 2016). L'accordo riconferma l'impegno per il rilancio delle politiche attive del lavoro a livello nazionale. Riconoscendo il ruolo strategico svolto dai centri per l'impiego, Governo e Regioni/Province autonome si impegnano, rispettivamente nella misura di 2/3 e di 1/3, a rendere disponibili risorse per sostenerne i costi del personale a tempo indeterminato e gli oneri di funzionamento. L'accordo prevede inoltre la definizione di un **Piano congiunto di rafforzamento dell'erogazione delle politiche attive**, da attuare mediante l'utilizzo coordinato di risorse, contenute nei PO Nazionali e Regionali.
- Presentato a febbraio un **Piano per una scuola più aperta, inclusiva, innovativa**, articolato in 10 azioni in attuazione dei principi della legge di riforma della scuola sull'estensione dell'orario di apertura delle scuole, il potenziamento dell'alternanza, gli investimenti in competenze, la scuola digitale e la formazione dei docenti.
- Ad aprile 2017 sono stati approvati 8 decreti legislativi per l'attuazione della legge di riforma della scuola. I decreti riguardano: sistema di formazione iniziale e di accesso all'insegnamento nella scuola secondaria di I e II grado (Dlgs n. 59); promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione (Dlgs n. 66); revisione dei percorsi dell'istruzione professionale (Dlgs n. 61); sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a 6 anni (Dlgs n. 65); effettività del diritto allo studio (Dlgs n. 63); promozione e diffusione della cultura e sostegno della creatività (Dlgs n. 60); istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero (Dlgs n. 64); valutazione e certificazione delle competenze degli studenti (Dlgs n. 62).
- **Accordo sulle Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento** (articolo 1, commi 34-36, L.92/2012): approvato in sede di Conferenza Stato-Regioni, il 25 maggio 2017, quale risultato di un lavoro congiunto di revisione delle Linee guida in materia di tirocini extracurricolari (approvate con Intesa in Conferenza Stato-Regioni il 24.01.2013), l'Accordo contiene soluzioni migliorative per il superamento di talune criticità emerse nell'utilizzo di tale strumento. Tra le innovazioni più significative, la previsione di sanzioni volte prevenirne l'abuso e l'introduzione di premialità che attraverso la leva della deroga alle quote di contingentamento, ne incoraggino il corretto utilizzo.

Introdotte con la Legge di bilancio n. 232/2016, una serie di misure riguardanti le politiche per l'istruzione, formazione, lavoro, e contrasto alla povertà, di cui tenere conto nella prospettiva di presidio delle relazioni di complementarità rispetto al quadro di intervento del programma, richiamate qui di seguito.

- Estensione a tutto il 2017 degli incentivi per finanziare i percorsi di apprendistato finalizzati all'acquisizione di qualifica e diploma professionale, diploma di istruzione secondaria superiore e certificato di specializzazione tecnica superiore e i percorsi di alternanza scuola-lavoro.
- Rifinanziamento del programma "Garanzia Giovani" (700 milioni di euro).
- Introduzione di incentivi per l'occupazione di giovani e persone in condizioni di svantaggio, sotto forma di sgravi contributivi rivolti a:
  - aziende che assumono, nel 2017, **giovani Neet**, di età compresa tra i 16 e i 29 anni e coinvolti nel programma Garanzia Giovani;
  - datori di lavoro che assumono a tempo indeterminato studenti che hanno svolto presso il medesimo datore di lavoro attività di **alternanza scuola-lavoro** entro sei mesi dall'acquisizione del titolo di studio;
  - datori di lavoro privati che assumono lavoratori che abbiano compiuto 50 anni e siano disoccupati da almeno 12 mesi.
- Stanziamento per le scuole di 23,4 milioni a sostegno di progetti per l'inclusione scolastica a favore di alunni con disabilità
- Buono per il pagamento delle rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati per i bambini nati a decorrere dal 1° gennaio 2016. Estensione anche per il 2017 e il 2018 della possibilità per le donne occupate, anche in forma di lavoro autonomo, di fruire di voucher per asili nido o baby-sitting in sostituzione, anche parziale, del congedo parentale. Proroga al 2018 del congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente.
- Definizione delle modalità di costituzione e finanziamento, dei centri di competenza ad alta specializzazione, nella forma di partenariato pubblico-privato per realizzare progetti di ricerca applicata nel quadro degli interventi connessi al Piano Industria 4.0
- **Legge 15 marzo 2017, n. 33 "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali"**. Delinea una strategia incentrata su tre direttrici di intervento:
  - iv) varo del Reddito di Inclusione, quale misura universale di sostegno economico ai nuclei in condizione di povertà che sostituirà il Sostegno per l'inclusione attiva; è inoltre previsto: un progressivo ampliamento della platea dei beneficiari, una ridefinizione del beneficio economico condizionato alla partecipazione a percorsi di inclusione sociale e un rafforzamento dei servizi di accompagnamento verso l'autonomia;
  - v) riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà (carta acquisti per minori e l'assegno di disoccupazione ASDI);
  - vi) rafforzamento e coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di assicurare omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni.
- **Legge 22 maggio 2017, n. 81 "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"** che estende il Jobs Act ai lavoratori autonomi e promuove un'articolazione flessibile del lavoro subordinato (*lavoro agile*) per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

### 1.3 Il quadro strategico e normativo regionale

L'avvio dell'attuale periodo di programmazione ha visto impegnate le strutture responsabili dell'attuazione del Programma in un complesso percorso di messa a regime dei nuovi assetti organizzativi - di governance e gestionali – conseguenti al processo di riassetto istituzionale avviato dalla L. 56/2014 e dalle riforme del MdL introdotte con il Jobs Act, al quale si sono successivamente aggiunti ulteriori elementi di incertezza, connessi all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. I passaggi principali dell'iter normativo che ha portato alla definizione dell'attuale configurazione del sistema di governo delle politiche oggetto del Programma, sono rappresentati da: la *LR 22/2015* con cui sono state trasferite alla Regione le funzioni in materia di orientamento e formazione professionale; la *LR 82/2015*, con cui dal 1 gennaio 2016 la Regione ha assunto le funzioni e i compiti amministrativi relativi ai servizi per il lavoro e alle politiche attive del lavoro, esercitandoli tramite convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in attuazione dell'articolo 11 del D. Lgs 150/2015. Con questa legge la Regione ha inoltre disposto la temporanea sospensione - nelle more della determinazione del quadro istituzionale complessivo in esito al referendum costituzionale - del processo organizzativo finalizzato all'istituzione dell'Agenzia regionale per il lavoro, strumento di particolare rilevanza in quanto deputato alla governance delle competenze in materia di politiche del lavoro e finalizzato ad assicurare l'omogeneità nella gestione dei servizi territoriali; l'integrazione tra le politiche settoriali, il raccordo con il quadro nazionale e con l'ANPAL.

Sotto il profilo più strettamente connesso agli orientamenti di policy, l'analisi dell'evoluzione recente del quadro regionale fa registrare l'approvazione di importanti atti di indirizzo, che rivestono specifica rilevanza per l'operatività del POR FSE.

- **DGR 215/2016**, con cui è stata approvata la programmazione territoriale per il triennio 2016-2018 dell'istruzione e formazione tecnica superiore e dei poli tecnico professionali.

A partire dai risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione (tra cui, l'attivazione di 25 PTP nei settori agribusiness, meccanica, moda, nautica turismo; e di 7 ITS nei settori agribusiness, energia e ambiente, meccanica, moda, nautica, scienze della vita, turismo e beni culturali) l'obiettivo esplicito da perseguire nel corso del triennio in oggetto è quello di consolidare il sistema regionale dell'istruzione e formazione tecnica superiore facendo leva su un approccio informato dai seguenti principi guida: qualità e trasparenza, presidiate attraverso l'accreditamento, l'orientamento al risultato, declinato in termini di inserimento occupazionale; l'innovazione e la concentrazione sui settori strategici della Smart Specialisation; l'integrazione tra attori del sistema economico e mondo dell'istruzione e della formazione, tra settori e filiere produttive. Altro elemento fondante del modello di programmazione promosso è costituito dalla forte attenzione alla fase di rilevazione dei fabbisogni formativi, i cui risultati costituiscono il quadro di riferimento sia per la definizione dei dispositivi di selezione per il finanziamento dei percorsi formativi che per la formulazione delle proposte progettuali espresse dai territori. Le filiere strategiche su cui si focalizza la programmazione triennale, individuate in coerenza con gli indirizzi della strategia regionale di sviluppo e sulla base dell'analisi delle dinamiche e delle caratteristiche del sistema produttivo toscano, sono le seguenti:

- Agribusiness, turismo e beni culturali
- Sistema moda
- Meccanica, nautica e logistica
- Energia
- Sanità, chimico-farmaceutica
- Costruzioni e Abitare
- ICT Mediatico/Audiovisivo

Con riferimento alla governance e all'articolazione dei singoli segmenti del sistema, la programmazione triennale promuove:

- il rafforzamento dei PTP, in quanto principale contesto organizzativo entro cui dare attuazione al sistema integrato di istruzione-formazione e lavoro. Nel modello promosso dalla Regione i PTP rivestono un ruolo fondamentale per l'efficienza e l'efficacia dell'offerta formativa, in quanto presiedono all'integrazione e messa in rete delle risorse professionali, logistiche e strumentali di cui dispongono gli istituti tecnici e professionali, le strutture formative, gli ITS, e le imprese. La prospettiva delineata per il triennio 2016-2018 è quella da un lato di favorire il raccordo e l'aggregazione per filiera dei PTP, anche prevedendo la costituzione di una rete unica regionale, dall'altro di procedere all'istituzione di due nuovi Poli Tecnico Professionali nelle filiere Sanità e Energia.
- Per gli ITS, sono riconfermate la configurazione, articolazione territoriale, settoriale e tecnologica delle 7 Fondazioni e previste azioni di consolidamento e qualificazione dell'offerta anche in riferimento al sistema di monitoraggio e valutazione oggetto dell'accordo tra Governo e Enti Locali del 17 dicembre 2015. Sarà prevista l'attivazione inoltre di nuovi percorsi inerenti:
  - Filiera costruzioni e abitare: area delle nuove tecnologie per il made in Italy, ambito sistema casa
  - Trasversale: area delle nuove tecnologie per il made in Italy, ambito servizi alle imprese
  - Filiera Ict mediatico/audiovisivo: area tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ambito metodi e tecnologie per lo sviluppo dei sistemi software
- Per gli IFTS la programmazione dei percorsi sarà realizzata all'interno delle filiere produttive già menzionate, sulla base di un'ottica di integrazione e complementarietà rispetto all'offerta realizzata dagli ITS e dai PTP.
- Con **DGR 359/2016** sono state approvate le "Linee guida per la realizzazione dell'offerta regionale di Istruzione e Formazione Professionale per l'Anno 2016/2017". Elemento qualificante è il ruolo rafforzato del sistema nella lotta alla dispersione scolastica, conseguente allo sviluppo di una componente dedicata alla Sperimentazione del sistema duale nell'ambito della IeFP.
- **DGR 474/2016** "Il sistema dell'istruzione e della formazione professionale nei Poli Tecnico Professionali – linee di sviluppo 2016-2018". Con questo atto viene confermato anche per il triennio in oggetto l'operatività del Gruppo di pilotaggio, istituito nel 2014 con DGR n. 420 ai fini del supporto e coordinamento alle attività sperimentali dei Poli. Per il 2016-18 il ruolo del Gruppo di pilotaggio sarà quello di sostenere l'attuazione linee di sviluppo individuate nel quadro delle politiche regionali in materia di istruzione e formazione, in coerenza con il quadro di intervento delineato dalla DGR 215/2016 e di dare continuità alle azioni sperimentali promosse nel 2014.  
Il Gruppo di pilotaggio è coordinato dal Responsabile del Settore "Programmazione Formazione strategica e Istruzione e Formazione Tecnica Superiore", ed è composto da referenti del settore Educazione e Istruzione, settore Programmazione Formazione strategica e Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, settore Sistema regionale della formazione. Programmazione IeFP, apprendistato e tirocini. Sono compresi inoltre referenti dell'USRT, INDIRE e IRPET. Al Gruppo di pilotaggio sono assegnate le seguenti funzioni: promozione, coordinamento e monitoraggio delle attività realizzate nell'ambito delle diverse linee di sviluppo, progettazione e attuazione di strumenti e metodologie di valutazione delle attività dei Poli Tecnico Professionali funzionali anche all'analisi delle criticità e alla formulazione di proposte per il loro superamento. Gli ambiti di intervento su cui si concentreranno le attività afferenti alle linee di sviluppo sono le seguenti:



- didattica laboratoriale innovativa,
  - rafforzamento dell'alternanza scuola-lavoro,
  - orientamento e ri-orientamento,
  - sperimentazione nazionale del modello duale in percorsi di Istruzione e formazione professionale (IeFP),
  - rafforzamento del sistema di governance;
  - monitoraggio delle attività;
- Con **DGR 510/2016** è stato approvato lo schema di protocollo di intesa fra Regione Toscana, Ufficio scolastico regionale, Unioncamere Toscana e INDIRE per la promozione, implementazione, realizzazione di **percorsi ASL 2016-2020**. Con questo atto di indirizzo, che riveste una specifica rilevanza per l'Asse A del POR, si definiscono ruoli e modalità di coordinamento per lo sviluppo del sistema regionale dell'offerta dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, fornendo gli elementi essenziali per la condivisione del modello e degli strumenti di intervento (struttura dei patti formativi, schema di convenzione tra Istituti scolastici, imprese, enti; griglia per la valutazione dei percorsi). Obiettivo è quello di costruire un sistema di offerta fondato sulla cooperazione tra articolazioni territoriali dell'Ufficio Scolastico regionale, Camere di Commercio, agenzie formative, Imprese, Organizzazioni e ordini professionali in grado di assicurare a tutti gli studenti degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado che abbiano compiuto il quindicesimo anno di età, di sviluppare conoscenze, abilità e competenze utili al loro ingresso nel mercato del lavoro. Centrale in questo quadro il ruolo dei Poli tecnico professionali, cui i soggetti coinvolti nella progettazione possono fare riferimento per la creazione e lo sviluppo di reti tra istituti tecnici e professionali, agenzie formative, imprese, e altri attori rilevanti del territorio. Data la loro natura di rete strutturata, i Poli costituiscono infatti il luogo elettivo per la progettazione degli interventi di alternanza in ambito tecnico-professionale. Gli interventi per l'ASL sono riconducibili a due tipologie: A) combinazione tra periodi di formazione in aula e periodi di apprendimento in contesti lavorativi (che prevedono la realizzazione di artefatti e di "project work; B) sperimentazione di modelli innovativi nell'ambito della formazione e l'orientamento all'imprenditorialità, incentrati sul "learning by doing", anche attraverso percorsi di simulazione.
- Il documento dell'Assessorato all'Istruzione, Formazione e Lavoro, adottato con **Decisione di Giunta n. 9 del 31/01/2017** "Strategia regionale Industria 4.0 - Competenze per l'economia digitale: primi indirizzi per la formazione 4.0", che si iscrive in un quadro di stretta integrazione con gli "Indirizzi per l'attuazione della strategia Industria 4.0"<sup>5</sup>, in cui si sottolinea il carattere trasversale degli impatti di questo nuovo paradigma e l'importanza di assicurare un approccio integrato per anticipare i fabbisogni di competenze, di infrastrutture digitali, di tecnologie e servizi, conseguenti ai cambiamenti sui modelli produttivi, sull'occupazione e sull'organizzazione del lavoro. Coerentemente con queste premesse, il documento sulle competenze per l'economia digitale assegna alle politiche nel settore dell'istruzione e formazione un ruolo fondamentale per il perseguimento di questo modello di sviluppo, indirizzandole espressamente ad assicurare la disponibilità di una forza lavoro qualificata e di profili imprenditoriali in grado di gestire la natura altamente complessa e multidisciplinare delle tecnologie abilitanti, in primo luogo quelle digitali, e a favorire la loro diffusione all'interno delle specializzazioni produttive della Toscana. Elemento focale di questa strategia è la cooperazione tra università, scuole, servizi per il lavoro e per la formazione, imprese e attori del sistema regionale di trasferimento tecnologico nel disegno e nell'erogazione di programmi di formazione (che coinvolgono i vari segmenti dell'offerta: ITS, Poli

---

<sup>5</sup> Approvati nel 2016 con Decisione di Giunta n. 20.

tecnico professionali, IFTS, FAD, ecc.) rispondenti ai fabbisogni di competenze dei territori e saldamente ancorati alle traiettorie di innovazione e riorganizzazione dei sistemi produttivi locali. La diffusione del modello duale nei diversi canali formativi e il ricorso a *foresight* tecnologici per sviluppare visioni condivise sugli scenari di sviluppo per i diversi territori e vocazioni produttive, sono le leve qualificanti di questa strategia volta ad accompagnare la transizione verso l'economia digitale, e ad assicurare pertinenza e efficacia delle politiche in materia di capitale umano e occupabilità .

- Il 15 marzo 2017 con **risoluzione n. 47 del Consiglio** è stato approvato il **PRS 2016 – 2020**. L'impianto del PRS poggia su una logica di doppio binario, al cui interno politiche mirate ad innalzare la competitività - attraverso la valorizzazione delle eccellenze - , si integrano con politiche di contrasto agli effetti della crisi e di sostegno alla coesione sociale e territoriale. Il PRS costituisce la risultante di un processo di semplificazione del sistema di programmazione regionale, che ha portato alla riduzione dei piani e dei programmi settoriali (da 18 a 10) e assegnato al PRS una funzione più operativa<sup>6</sup>, ulteriormente specificata e attualizzata attraverso i DEFR annuali e le relative Note di aggiornamento infra-annuali. Il PRS assume, inoltre, gli obiettivi della strategia Europa 2020, declinandoli regionalmente e integrandoli con propri obiettivi inerenti l'innovazione istituzionale, la reindustrializzazione dell'economia regionale, la riduzione delle disparità territoriali e tutela del territorio. Per conseguire i target fissati in riferimento a ciascun obiettivo, il Prs è stato articolato in 26 progetti integrati e, al fine di dare unitarietà all'azione delle politiche settoriali catalizzandole verso il sostegno delle priorità di tali progetti, fornisce una serie di indirizzi specifici rivolti alle seguenti aree:

- Area 1 - Rilancio della competitività economica
- Area 2 - Sviluppo del capitale umano
- Area 3 - Diritti di cittadinanza e coesione sociale
- Area 4 – Tutela dell'ambiente e qualità del territorio
- Area 5 - Sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali
- Area 6 - Governance ed efficienza della PA

Il POR FSE costituisce un importante strumento di attuazione per molteplici priorità perseguite nell'ambito di diversi progetti regionali. Ciò vale, in particolare, per quelli in cui assumono centralità lo sviluppo del capitale umano, dell'occupabilità, e dell'inclusione sociale:

- Progetto *Politiche per il diritto e la dignità del lavoro*, che si articola in tre linee di intervento: la prima volta al sostegno dell'occupazione qualificata, all'inclusione socio-lavorativa delle persone in condizioni di svantaggio e al contrasto alla disoccupazione di lunga durata; la seconda che, in modo complementare con la prima, delinea un approccio globale per l'accompagnamento dei processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione produttiva delle imprese attraverso l'attivazione di percorsi formativi e interventi a sostegno della permanenza sul mercato del lavoro dei lavoratori, collegati ai piani di ristrutturazione aziendali; la terza, di sistema presiede il rafforzamento della rete regionale dei servizi per l'impiego.
- Progetto *Successo scolastico e formativo*: che sostiene l'accesso e la permanenza dei giovani nei percorsi di apprendimento, per promuoverne lo sviluppo personale, l'integrazione sociale e la successiva occupabilità, in un'ottica più ampia di innalzamento della competitività dei sistemi produttivi della regione. Il progetto mira anche alla qualificazione

---

<sup>6</sup> Legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 *Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008.*

del sistema dell'istruzione tecnico professionale tramite il rafforzamento della cooperazione con le imprese sia nella progettazione che nella erogazione dell'offerta formativa. Il POR concorre in modo diretto al perseguimento agli obiettivi del Progetto, il cui spettro di intervento si dispiega lungo tutto il ciclo di vita della persona, concernendo: il potenziamento dei servizi educativi per la prima infanzia e la generalizzazione della scuola dell'infanzia; la qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale, nella prospettiva più generale di riduzione della dispersione scolastica e formativa e di rafforzamento dell'occupabilità dei giovani; consolidamento del sistema regionale di apprendimento permanente e innalzamento dei livelli di partecipazione degli adulti.

- Progetto *Ricerca, sviluppo e innovazione*, rispetto al quale il POR FSE fornisce un contributo diretto al perseguimento dell'obiettivo dedicato al *supporto all'inserimento di giovani laureati, dottori di ricerca e ricercatori all'interno delle imprese e promozione, attraverso l'investimento in capitale umano, della crescita della capacità tecnologica e della capacità di assorbimento di nuove conoscenze, competenze e tecnologie da parte delle imprese*. Più in particolare sostiene l'Azione 2, inerente il finanziamento di borse, assegni di ricerca, contratti di ricerca a tempo determinato, nel quadro di progetti congiunti fra: università, centri di ricerca, imprese, istituzioni culturali, nonché lo sviluppo di altre forme di alternanza fra alta formazione lavoro e ricerca.
- Il POR costituisce inoltre lo strumento elettivo, agendo in complementarità con la YEI, dell'attuazione del Progetto *Giovanisì*, in cui sono centrali le misure di sostegno per l'innalzamento dei livelli di istruzione, la qualificazione delle competenze, il rafforzamento dei raccordi tra *education* e lavoro per agevolare la transizione verso l'occupazione da parte dei giovani. Il POR inoltre costituisce uno strumento determinante nella creazione di sinergie tra *Giovanisì* e il progetto *Ricerca, sviluppo e innovazione*, nonché con quelli dedicati al successo scolastico e formativo e all'occupazione.
- Rispetto ai due progetti *Lotta alla povertà e inclusione sociale* e *Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri*, il POR è centrale sia per la realizzazione dei percorsi di inclusione socio-lavorativa, che vengono attuati in un quadro articolato di interventi di presa in carico multi professionale, sia per il rafforzamento della rete dei servizi.

#### Progetti integrati del PRS 2016-2020

- 1 Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina
- 2 Politiche per il mare per l'Elba e l'arcipelago toscano
- 3 Rilancio della competitività della costa
- 4 Politiche per le aree interne e per la montagna
- 5 Grandi attrattori culturali, promozione del sistema delle arti e degli Istituti culturali
- 6 Agenda digitale, banda ultralarga, semplificazione e collaborazione
- 7 Sviluppo rurale ed agricoltura di qualità
- 8 Rigenerazione e riqualificazione urbana
- 9 Assetto idrogeologico e adattamento ai cambiamenti climatici
- 10 Governo del territorio
- 11 Consolidamento della produttività e della competitività delle imprese, promozione e internazionalizzazione del sistema produttivo

- 12 Politiche per il diritto e la dignità del lavoro
- 13 Successo scolastico e formativo
- 14 Contrasto ai cambiamenti climatici ed economia circolare
- 15 Ricerca, sviluppo e innovazione
- 16 Grandi infrastrutture regionali e nazionali, accessibilità e mobilità integrata
- 17 Giovani
- 18 Politiche istituzionali
- 19 Lotta alla povertà e inclusione sociale
- 20 Tutela dei diritti civili e sociali
- 21 Riforma e sviluppo della qualità sanitaria
- 22 Turismo e commercio
- 23 Legalità e sicurezza
- 24 Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri
- 25 Università e città universitarie
- 26 Attività e cooperazione internazionale e nel Mediterraneo, Medio Oriente e Africa Subsahariana

## 1.4 Conclusioni e indicazioni sulla coerenza del programma rispetto al quadro strategico sovraordinato

La lettura integrata degli atti di indirizzo e di programmazione attuativa del POR evidenziano un elevato grado di allineamento con il quadro strategico sovraordinato in corrispondenza di specifici ambiti tematici che hanno assunto una particolare rilevanza sia negli indirizzi europei che in quelli nazionali e regionali.

In particolare:

- Il tema della *valorizzazione del sistema dell'istruzione e formazione professionale, iniziale e continua*, in quanto strumento elettivo attraverso il quale assicurare la disponibilità di competenze aggiornate e rispondenti alle richieste del MdL, che costituisce una componente essenziale di strategie più ampie deputate ad affrontare in modo proattivo le transizioni e le ristrutturazioni connesse all'introduzione di nuove tecnologie e alla globalizzazione. La centralità del ruolo dell'IFP viene chiaramente riconosciuta all'interno del Programma, ed emerge dai diversi atti prodotti nei primi anni di operatività, allo scopo di predisporre un adeguato impianto di governance e gestionale dei diversi segmenti dell'offerta, anche alla luce dei recenti processi di riforma che hanno interessato i sistemi preposti alla programmazione delle politiche per la formazione e per il lavoro.

Se da un lato il processo di riorganizzazione, conseguente all'accentramento delle funzioni svolte in precedenza dalle Province ha comprensibilmente determinato difficoltà e rallentamenti nei meccanismi di avvio della programmazione, dall'altro sembra aver costituito un'opportunità per rafforzare il carattere integrato e unitario dell'intervento del FSE, nel coniugare all'interno della strategia di apprendimento permanente gli obiettivi di innovazione e competitività con gli obiettivi di sostegno all'inclusione sociale, secondo una logica pienamente in linea con le direttrici di sviluppo tracciate dal nuovo PRS.

- L'accento posto sul *rafforzamento della pertinenza dell'offerta formativa regionale* rappresenta uno degli aspetti di maggiore coerenza con la nuova Agenda europea per le competenze. Questa dimensione, perseguita anche attraverso la diffusione del modello duale a tutti i livelli di IFP, costituisce infatti uno dei principi di fondo che ha informato tutti gli atti di programmazione riguardanti gli assetti di sistema, nonché l'offerta formativa dei PTP, IFTS e ITS, la cui configurazione per aree e settori risulta largamente convergente rispetto alle priorità della Smart Specialisation e la cui operatività è orientata attraverso attività sistematiche di *ricognizione dei fabbisogni formativi* del territorio regionale. Questa dimensione di raccordo viene inoltre sostenuta incentivando attività di *cooperazione e lo sviluppo di reti da parte degli attori del sistema economico, scuole, agenzie formative*, in una logica di aggregazione tra filiere e settori produttivi. In questo disegno tale ruolo viene assegnato primariamente ai PTP, che sono individuati come il contesto elettivo entro cui dare attuazione al sistema integrato di istruzione-formazione e lavoro. Un contributo rilevante, ai fini di un'efficace azione di accompagnamento e di indirizzo allo sviluppo di questo sistema, sarà costituito dalla messa a regime dei previsti meccanismi di monitoraggio e valutazione, che in particolare in questa fase di sviluppo, dovrebbero mirare alla verifica della capacità di animazione e delle effettive ricadute che i PTP saranno in grado di esprimere sul territorio. I *Partenariati sulle competenze settoriali*, nell'industria e nei servizi, promossi dalla Commissione - sia a livello di UE che a livello nazionale/regionale - potranno rappresentare una preziosa opportunità cui fare riferimento per rafforzare la capacità di anticipazione ed estendere a livello di reti interregionali e transnazionali l'attività di cooperazione per lo sviluppo delle competenze nei settori di specifica rilevanza per la Toscana.

- Altro tema centrale del quadro strategico sovraordinato al POR è la forte attenzione alla *diffusione delle tecnologie digitali, e delle tecnologie abilitanti* in generale. Per meglio focalizzare il contributo del POR e il sostegno che le politiche regionali in materia di apprendimento permanente possono fornire alla transizione verso un'economia digitale, è stata promossa una strategia globale che declina gli indirizzi di *Industria 4.0* in termini di politiche per lo sviluppo delle competenze.

Nell'attuare tali indirizzi, l'efficacia del Programma e la progettualità degli attori del territorio dovrebbero essere sostenute rafforzando il quadro di integrazione operativa con le piattaforme tecnologiche dell'ecosistema regionale dell'innovazione; come sottolineato anche dalla nuova Agenda per le competenze per l'Europa, tali soggetti costituiscono una preziosa risorsa per facilitare i processi di formazione e trasferimento di questa tipologia di competenze nei sistemi produttivi. Anche in questo caso il livello europeo e quello nazionale forniscono quadri di riferimento e supporto costituiti da Strategie globali e da coalizioni per le competenze e le occupazioni digitali (per l'Italia si veda <http://competenzedigitali.agid.gov.it/content/coalizione>).

- L'efficace attuazione dell'approccio globale al *contrasto della disoccupazione di lunga durata* promosso dalla Raccomandazione del Consiglio del 2016, unitamente alla implementazione della Garanzia per le competenze (prevista nel quadro della nuova agenda europea), potranno richiedere nel breve periodo cambiamenti di natura strutturale nell'operatività della rete regionale dei servizi, in direzione di un modello di presa in carico integrata della persona, al cui interno i centri per l'impiego rivestiranno un ruolo centrale nell'interconnettere e dare unitarietà ai percorsi personalizzati di rafforzamento dell'occupabilità. Tali percorsi dovranno articolarsi in una serie di misure integrate comprendenti: servizi consulenziali, di valutazione delle competenze e di profilazione, elaborazione di piani personalizzati di inserimento attivo, servizi di accompagnamento al lavoro, servizi per la formazione, servizi sociali, azioni di promozione e scouting aziendale e servizi rivolti alle imprese attuati nel quadro di una strategia volta a incentivarne la cooperazione e la messa in rete.

In questa prospettiva appare di importanza cruciale intensificare l'azione di sostegno al sistema regionale dei servizi per l'impiego, e accelerare i percorsi di consolidamento dei nuovi assetti organizzativi e degli strumenti di raccordo (a livello territoriale e con introdotti a seguito della legge Delrio e del Job's Act).

Un contributo importante alle azioni di sistema promosse dal POR, può essere rappresentato dalle sinergie attivabili all'interno del *Piano congiunto di rafforzamento dell'erogazione delle politiche attive*, previsto dall'Accordo quadro tra il Governo, Regioni e Province autonome in materia di politiche attive per il lavoro 2017. Altre ricadute positive potranno derivare dalla capitalizzazione delle esperienze condotte a livello nazionale e sul territorio regionale nell'ambito della sperimentazione dell'assegno di ricollocazione, la cui logica di intervento (basata sull'estensione dell'approccio sistemico e integrato adottato per Garanzia giovani al target dei disoccupati di lungo periodo) risulta pienamente in linea con quella promossa dai recenti indirizzi europei.

Alla luce di queste premesse assume particolare rilievo focalizzare la programmazione su una logica di intervento trasversale (ossia, rivolta alle componenti di sistema che presiedono l'erogazione dei servizi degli Assi A, B e C) al fine di pervenire alla strutturazione di una rete integrata in grado di operare in modo coordinato e continuativo nell'azione di sostegno delle fasce di target più vulnerabili. Tali misure dovrebbero includere, ad esempio: investimenti per l'integrazione delle banche dati tra servizi al lavoro, servizi sociali e formazione, sviluppo di strumenti di profilazione condivisi, progettazione congiunta dei piani individuali, sostegno alla strutturazione di comunità di pratiche tra operatori (elaborazione di linee

guida condivise, offerta di formazione congiunta, valutazione tra pari, ecc), istruendo al contempo adeguate soluzioni organizzative mirate alla semplificazione dell'accesso ai servizi (ad es. tramite modelli del tipo "single entry point" oppure "one-stop-shop", istituzione di un tutor unico per la transizione, ecc.). La strutturazione della rete integrata di servizi, potrà avvantaggiarsi della valorizzazione delle sinergie attivabili con il quadro di intervento del PON Inclusion, che oltre a destinare circa l'85% delle risorse ai percorsi di inclusione attiva nell'ambito dello strumento del SIA (che a partire dal 2018 sarà sostituito dal REI) sostiene, tramite l'Asse 4 -Capacità amministrativa, l'integrazione dei servizi sociali in rete con le filiere sanità, scuola, servizi per l'impiego.

#### Box - Aree di integrazione del POR con il quadro strategico sovraordinato

PRIORITÀ DI INVESTIMENTO POR FSE TOSCANA	QUADRO EUROPEO	QUADRO NAZIONALE	QUADRO REGIONALE
8.i - Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro...	<ul style="list-style-type: none"> <li>RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DEL 15 FEBBRAIO 2016 SULL'INSERIMENTO DEI DISOCCUPATI DI LUNGO PERIODO NEL MERCATO DEL LAVORO (2016/C 67/01)</li> <li>UNA NUOVA AGENDA PER LE COMPETENZE PER L'EUROPA COM(2016)381</li> <li>RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DEL 19 DICEMBRE 2016 SUI PERCORSI DI MIGLIORAMENTO DEL LIVELLO DELLE COMPETENZE: NUOVE OPPORTUNITÀ PER GLI ADULTI</li> <li>RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PIANO CONGIUNTO DI RAFFORZAMENTO DELL'EROGAZIONE DELLE POLITICHE ATTIVE (PREVISTO DALL'ACCORDO QUADRO TRA IL GOVERNO, REGIONI E PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO IN MATERIA DI POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO PER IL 2017)</li> <li>SPERIMENTAZIONE DELL'ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRS - PROGETTO POLITICHE PER IL DIRITTO E LA DIGNITÀ DEL LAVORO</li> </ul>
8.ii - Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PROGRAMMA NAZIONALE DI RICERCA 2015-2020</li> <li>PIANO INDUSTRIA 4.0</li> <li>ACCORDO SULLE LINEE GUIDA IN MATERIA DI TIROCINI FORMATIVI E DI ORIENTAMENTO ,APPROVATO IN SEDE DI CONFERENZA STATO-REGIONI, IL 25 MAGGIO 2017</li> <li>PIANO CONGIUNTO DI RAFFORZAMENTO DELL'EROGAZIONE DELLE POLITICHE ATTIVE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRS - PROGETTO RICERCA, SVILUPPO E INNOVAZIONE</li> <li>PRS - PROGETTO GIOVANISÌ</li> </ul>
8.iv - Uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera...	<ul style="list-style-type: none"> <li>RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE</li> <li>PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI COM(2017)250</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>LEGGE 22 MAGGIO 2017, N. 81 "MISURE PER LA TUTELA DEL LAVORO AUTONOMO NON IMPRENDITORIALE E MISURE VOLTE A FAVORIRE L'ARTICOLAZIONE FLESSIBILE NEI TEMPI E NEI LUOGHI DEL LAVORO SUBORDINATO"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRS - PROGETTO POLITICHE PER IL DIRITTO E LA DIGNITÀ DEL LAVORO</li> </ul>
8.v - Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DEL 19 DICEMBRE 2016 SUI PERCORSI DI MIGLIORAMENTO DEL LIVELLO DELLE COMPETENZE: NUOVE OPPORTUNITÀ PER GLI ADULTI</li> <li>RAFFORZARE L'INNOVAZIONE NELLE REGIONI D'EUROPA: STRATEGIE PER UNA CRESCITA RESILIENTE, INCLUSIVA E SOSTENIBILE COM(2017) 376</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PIANO INDUSTRIA 4.0</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRS - PROGETTO RICERCA, SVILUPPO E INNOVAZIONE</li> <li>PRS - PROGETTO CONSOLIDAMENTO DELLA PRODUTTIVITÀ E DELLA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE, PROMOZIONE E INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO</li> </ul>
8.vii - Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro...	<ul style="list-style-type: none"> <li>RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DEL 15 FEBBRAIO 2016 SULL'INSERIMENTO DEI DISOCCUPATI DI LUNGO PERIODO NEL MERCATO DEL LAVORO (2016/C 67/01)</li> <li>PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI COM(2017)250</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PIANO CONGIUNTO DI RAFFORZAMENTO DELL'EROGAZIONE DELLE POLITICHE ATTIVE</li> </ul>	
9.i - Inclusione attiva,	<ul style="list-style-type: none"> <li>PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>LEGGE 15 MARZO 2017, N. 33</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRS - PROGETTO</li> </ul>

PRIORITÀ DI INVESTIMENTO POR FSE TOSCANA	QUADRO EUROPEO	QUADRO NAZIONALE	QUADRO REGIONALE
<p>anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva...</p> <p>9.iv - Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità...</p>	<p>COM(2017)250</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DEL 15 FEBBRAIO 2016 SULL'INSERIMENTO DEI DISOCCUPATI DI LUNGO PERIODO NEL MERCATO DEL LAVORO (2016/C 67/01)</li> <li>RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE</li> </ul>	<p>"DELEGA RECANTE NORME RELATIVE AL CONTRASTO DELLA POVERTÀ, AL RIORDINO DELLE PRESTAZIONI E AL SISTEMA DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI SOCIALI"</p>	<p>POLITICHE PER IL DIRITTO E LA DIGNITÀ DEL LAVORO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PRS - LOTTA ALLA POVERTÀ E INCLUSIONE SOCIALE</li> <li>PRS - PROGETTO SUCCESSO SCOLASTICO E FORMATIVO</li> <li>PRS - POLITICHE PER L'ACCOGLIENZA E L'INTEGRAZIONE DEI CITTADINI STRANIERI</li> <li>PRS - PROGETTO POLITICHE PER LE AREE INTERNE E PER LA MONTAGNA</li> </ul>
<p>10.i - Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere l'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità...</p>	<p>PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI COM(2017)250</p>	<p>PIANO PER UNA SCUOLA PIÙ APERTA, INCLUSIVA, INNOVATIVA, FEBBRAIO 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRS - PROGETTO SUCCESSO SCOLASTICO E FORMATIVO</li> </ul>
<p>10.ii - Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa...</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>LA NUOVA AGENDA PER L'ISTRUZIONE SUPERIORE COM(2017) 247</li> <li>RAFFORZARE L'INNOVAZIONE NELLE REGIONI D'EUROPA: STRATEGIE PER UNA CRESCITA RESILIENTE, INCLUSIVA E SOSTENIBILE COM(2017) 376</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PROGRAMMA NAZIONALE DI RICERCA 2015-2020</li> <li>PIANO INDUSTRIA 4.0</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRS - Progetto Ricerca, sviluppo e innovazione</li> </ul>
<p>10.iv - Migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e formazione, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, rafforzare e i sistemi di istruzione e formazione professionale..</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNA NUOVA AGENDA PER LE COMPETENZE PER L'EUROPA COM(2016)381</li> <li>RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DEL 19 DICEMBRE 2016 SUI PERCORSI DI MIGLIORAMENTO DEL LIVELLO DELLE COMPETENZE: NUOVE OPPORTUNITÀ PER GLI ADULTI</li> <li>RAFFORZARE L'INNOVAZIONE NELLE REGIONI D'EUROPA: STRATEGIE PER UNA CRESCITA RESILIENTE, INCLUSIVA E SOSTENIBILE COM(2017) 376</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PIANO INDUSTRIA 4.0</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRS - Progetto Successo scolastico e formativo</li> </ul>



## 2. Analisi del contesto socioeconomico

### 2.1 L'evoluzione del contesto economico e le implicazioni per la Toscana.

Quasi dieci anni dopo l'inizio della Grande Recessione, l'economia globale ha ripreso a crescere. Si tratta però di una crescita incerta, non priva di elementi problematici. Nel 2016 il PIL mondiale è cresciuto del 3%, facendo registrare una significativa decelerazione rispetto al biennio precedente, soprattutto in ragione del rallentamento dell'economia USA e del calo degli investimenti. Il tasso di crescita in termini reali del commercio mondiale è passato dal 3% circa del 2014 al 2% del 2015, per attestarsi attorno all'1% nel corso del 2016<sup>7</sup>. In Europa la dinamica assai contenuta dell'Eurozona si coniuga con l'ampliarsi delle distanze tra Paesi creditori e Paesi debitori. Ciò determina una situazione di "eccesso di offerta", situazione che interessa tanto l'Italia (ed al suo interno la Toscana), quanto le altre economie europee. Il principale effetto sull'economia italiana e regionale derivante dalla complessiva evoluzione del quadro internazionale consiste nella riduzione dell'effetto di "traino internazionale".

Se da un lato è vero che alcune delle variabili più fortemente incidenti sul quadro italiano e toscano sembrano avere natura esogena, in quanto non immediatamente alla portata dell'azione degli attori di *policy* nazionali e regionali (si pensi alle dinamiche della domanda mondiale ed, in misura minore, alle politiche di bilancio restrittive dettate dall'UE), resta altrettanto vero che queste stesse variabili interagiscono con contesti altamente differenziati, sia territorialmente che settorialmente, producendo quindi esiti articolati e non uniformi. Per quanto riguarda l'economia toscana, nel 2016 l'andamento stagnante delle esportazioni (evidenziato dal ridimensionamento del saldo commerciale positivo della regione nei confronti delle economie mondiali) si è accompagnato ad una crescita della domanda interna e dell'ammontare dei consumi turistici, componente quest'ultima sospinta soprattutto dalla rilevante crescita delle presenze turistiche (+4,6%). La difficoltà di alcune produzioni del settore della moda e della meccanica (in particolare pelletteria e turbine; nella meccanica si è registrato un calo del 2,5% rispetto al 2015) sono state compensate dai risultati positivi dell'agroalimentare e del polo chimico e farmaceutico. Nel complesso, tuttavia, il grado di utilizzo degli impianti industriali si è attestato su livelli inferiori (75%) rispetto a quelli ritenuti ottimali (80%), fenomeno che potrebbe far ipotizzare una propensione delle imprese ad differire ulteriormente la realizzazione di nuovi investimenti<sup>8</sup>. Dal punto di vista delle componenti territoriali nel 2016 la Toscana centrale, dove la variazione della produzione a prezzi correnti sembra essere sostanzialmente nulla, non ha fatto registrare performance particolarmente brillanti, combinando i perduranti problemi strutturali del tessile pratese con i più confortanti andamenti delle PMI della filiera agro-alimentare. La Toscana meridionale, al contrario, è stata protagonista di un balzo non trascurabile (+4%), dovuto in particolare alla forte specializzazione nella filiera agro-alimentare<sup>9</sup>.

Se si osservano i risultati dell'ultimo triennio si nota che l'economia toscana appare complessivamente in ripresa rispetto agli anni immediatamente successivi al triennio 2008-2010. Nel 2016 il PIL toscano è cresciuto di poco meno di un punto percentuale rispetto all'anno precedente, consolidando, sia pure su

---

<sup>7</sup> Irpet, *La ripresa in crisi? Analisi e prospettive di un'economia indebolita*, Firenze, febbraio 2017, p. 8. Tra le principali cause citate dal rapporto particolare rilievo assumono il cambiamento del modello di sviluppo adottato dalla Repubblica Popolare Cinese ed il lento ciclo di ripresa degli investimenti.

<sup>8</sup> Il dato relativo al sottoutilizzo degli impianti è considerato da Irpet come un indicatore del fatto che nel corso della crisi si è verificato "un depauperamento del potenziale che il sistema produttivo possedeva prima dell'avvio della lunga fase recessiva". Si veda Irpet, *La situazione economica e sociale in Toscana. Consuntivo 2016. Previsioni 2017-2019*, Firenze 4 luglio 2017, p. 20.

<sup>9</sup> Irpet, *La situazione economica e sociale in Toscana*, cit., pp. 35-36.

livelli lievemente inferiori, la fase espansiva avviatasi nel 2014. Tuttavia, accanto a fattori positivi di discontinuità (come il ruolo nuovamente assunto dalla domanda interna e in particolare dalla spesa delle famiglie - voce che incide per 0,7 punti percentuali sulla crescita del PIL -, o come la crescita del 2% del reddito disponibile delle famiglie in Toscana +2,0%), permangono molti dei fattori critici manifestatisi negli anni della Grande Recessione. Il tasso di crescita resta complessivamente modesto e – come detto – non pare poter contare in futuro sul dinamismo della domanda estera; il tasso di crescita degli investimenti è ben lontano dal compensare la caduta degli stessi prodottasi con la crisi. Le previsioni per il triennio 2017-2019 sembrano allinearsi alle tendenze evidenziate dal quadro appena descritto. Da un lato ci si attende una ripresa dei redditi monetari a disposizione delle famiglie italiane ed un miglioramento degli indicatori riguardanti il mercato del lavoro; dall'altro lato sia l'incremento degli investimenti, sia lo stesso miglioramento degli indicatori occupazionali dovrebbero mantenersi su livelli contenuti e quindi non sufficienti a condurre l'Italia e la Toscana verso il pieno recupero delle condizioni ante 2008.

- Ne consegue che sia la sottoutilizzazione degli impianti, sia la sottoutilizzazione del lavoro evidenziano il carattere duraturo e strutturale degli effetti della crisi.
- Ciononostante nel contesto regionale è possibile osservare la presenza di eccellenze imprenditoriali e realtà assai dinamiche, accomunate da una serie di elementi: tassi di crescita positivi nel medio-lungo periodo sia per fatturato che per addetti; andamenti della produttività e distribuzione dei salari migliori rispetto al resto del tessuto produttivo; elevata capacità di penetrazione nei mercati esteri; strategie manageriali in grado di coniugare cambiamento organizzativo ed innovazione.

Secondo la lettura proposta dall'Irpet *“le imprese dinamiche si distribuiscono su tutto il territorio regionale e sono rappresentate in tutti i settori. La distinzione tra aree non distrettuali, distrettuali e urbane [...] non appare particolarmente pregnante per cogliere la differenziazione tra imprese manifatturiere dinamiche e non dinamiche”*<sup>10</sup>. L'accentuata rilevanza che sembra poter essere attribuita alle variabili interne alle aziende, a discapito del peso tradizionalmente attribuito alle componenti ambientali e contestuali, appare dunque come una radicale trasformazione rispetto ai modelli interpretativi sin qui prevalenti. Ed anche se in questa sede è soltanto possibile accennare a questo aspetto, è opportuno interrogarsi sulle implicazioni che questo fenomeno può avere sulle *polices* regionali, che sono ancora – e, a nostro avviso, con buone motivazioni – ancora orientate a valorizzare le esternalità positive e i fattori territoriali.

## 2.2 Europa 2020 e la Toscana.

Com'è noto, attraverso la strategia denominata *Europa 2020* l'Unione Europea si è data una serie di obiettivi finalizzati a realizzare una crescita “intelligente, sostenibile e inclusiva”. Ciascun aggettivo indica una priorità: lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione (crescita *intelligente*); la promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva (crescita *sostenibile*); la promozione di un'economia in grado di favorire la coesione economica, sociale e territoriale (crescita *inclusiva*). La realizzazione di queste priorità entro il 2020 è legata alla capacità dell'UE nel suo complesso di raggiungere obiettivi definiti e misurabili. Attraverso l'individuazione di indicatori e target quantitativi precisi, capaci di tenere conto della diversità delle situazioni degli Stati membri ed allo stesso tempo della

---

<sup>10</sup> Irpet, *La situazione economica e sociale in Toscana*, cit., p. 50.

comparabilità e dell'affidabilità dei dati, l'UE ha fissato i traguardi da raggiungere. Le tre priorità si articolano nelle cinque aree strategiche e negli otto obiettivi indicati nella tabella 1.

Ogni Stato membro ha quindi fissato target differenti per ciascun obiettivo, in modo da tenere conto delle disparità esistenti e da poter fissare target realistici, effettivamente raggiungibili entro il 2020. Per l'Italia le soglie sono significativamente differenti rispetto a quelle riguardanti l'Unione Europea, come si può osservare nella tabella 2.

**Tabella 1. Gli Obiettivi di Europa 2020**

<i>Occupazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portare il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni ad almeno il 75%</li> </ul>
<i>Ricerca e Innovazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investire il 3% del PIL in R&amp;S, migliorando in particolare le condizioni per gli investimenti in R&amp;S del settore privato</li> </ul>
<i>Cambiamento climatico ed energia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le condizioni necessarie</li> <li>• Portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia</li> <li>• Migliorare del 20% l'efficienza energetica</li> </ul>
<i>Istruzione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ridurre il tasso di abbandono scolastico al 10%</li> <li>• Portare la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario ad almeno il 40%</li> </ul>
<i>Lotta contro la povertà</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone</li> </ul>

In particolare si noti il rilevante divario concernente gli indicatori relativi agli ambiti strategici pertinenti con le attività finanziate dal Fondo Sociale Europeo: per quanto riguarda il tasso di occupazione la differenza dei valori-target è pari a otto punti percentuali; per l'abbandono scolastico è pari a sei punti; per il livello d'istruzione terziaria addirittura a 14. La differenza segnala l'evidente ritardo del nostro Paese rispetto ai partner europei in ciascuno di questi ambiti.

**Tabella 2. I target di Europa 2020, cfr. UE-Italia**

<i>Area</i>	<i>Indicatore</i>	<i>UE</i>	<i>ITALIA</i>
<i>Occupazione</i>	Tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni	75%	67%
<i>Ricerca e Innovazione</i>	Investimenti del PIL in R&S	3%	1,53%
<i>Cambiamento climatico ed energia</i>	Riduzione delle le emissioni di gas a effetto serra (% milioni di tonnellate in CO2 equivalenti rispetto al 1990)	-20%	-13%
	Fonti di energia rinnovabili (% di energie ricavate da fonti rinnovabili)	20%	17%
	Efficienza energetica (in tonnellate equivalenti di petrolio)	1.483	158
<i>Istruzione</i>	Tasso di abbandono scolastico della popolazione 18-24 anni	10%	16%
	Popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario	40%	26%
<i>Lotta contro la povertà</i>	Persone a rischio di povertà ed esclusione sociale (differenza in valore assoluto rispetto al 2008)	- 20 milioni	-2,2 milioni

I dati Eurostat e Istat consentono di verificare quale sia al momento la situazione italiana e toscana rispetto ai target prefissati e come si collochi in particolare la Toscana nel panorama nazionale rispetto alla media italiana ed alle macro-ripartizioni regionali con riferimento agli obiettivi pertinenti con il FSE (tutti i dati sono aggiornati al 2016, con l'eccezione delle stime sulla povertà, che riguardano l'anno 2015). Gli obiettivi di seguito presi in considerazione sono quelli che rilevano tematicamente rispetto agli ambiti d'intervento del Fondo Sociale Europeo: tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni; abbandono scolastico della popolazione tra 18 e 24 anni; livello d'istruzione terziaria della popolazione compresa tra 30

e 34 anni; numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale (inteso come differenza cumulativa rispetto all'anno iniziale di riferimento, il 2008)<sup>11</sup>.

Si vedano in primo luogo i risultati della tabella 3, che mettono a confronto i dati 2008 e quelli 2016 riguardanti l'Unione Europea, l'Italia e la Toscana. Si può subito osservare che su occupazione e istruzione la Toscana presenta valori migliori di quelli nazionali ma inferiori rispetto al dato europeo: ciò significa che a livello regionale sono stati già raggiunti e superati i valori-target nazionali per tutti e tre gli obiettivi riguardanti questi due ambiti. Si notino, in particolare, i valori positivi (a vantaggio della Regione Toscana) riguardanti l'abbandono scolastico e l'istruzione terziaria: mentre nel primo caso la differenza rispetto al dato nazionale è di 2,3 punti percentuali, nel secondo essa è pari a 3,2 punti percentuali. In entrambi i casi il miglioramento è dovuto alle performance comparativamente migliori della componente maschile rispetto a quella femminile (dinamica che peraltro si rileva anche a livello nazionale). In particolare, nella fascia d'età compresa tra 30 e 34 anni in Toscana la percentuale di maschi laureati è passata dal 15,8% del 2008 al 23,2% del 2016.

**Tabella 3. Il quadro degli indicatori al 2016, cfr. Ue-Italia-Toscana. Valori percentuali**

Indicatore	Unione Europea			Italia			Toscana	
	2008	2016	Target	2008	2016	Target	2008	2016
Tasso di occupazione	70,3	71,1		62,9	61,6		69,3	69,9
<i>Uomini</i>	77,8	76,9	75,0	75,3	71,7	67,0	79,3	77,7
<i>Donne</i>	62,8	65,3		50,6	51,6		59,6	62,3
Abbandono scolastico	14,7	10,7		19,6	13,8		16,7	11,5
<i>Uomini</i>	16,6	12,2	10,0	22,4	16,1	16,0	20,2	14,2
<i>Donne</i>	12,7	9,2		16,7	11,3		13,0	8,7
Istruzione terziaria	31,1	39,1		19,2	26,2		23,1	29,2
<i>Uomini</i>	28,0	34,4	40,0	14,9	19,9	26,0	15,8	23,2
<i>Donne</i>	34,3	43,9		23,5	32,5		30,3	35,1
Persone a rischio povertà ed esclusione sociale*	0	+1.819	-20.000	0	+2.308	-2.200	0	+129

\*Stime 2015. Differenza cumulativa rispetto al 2008, in migliaia

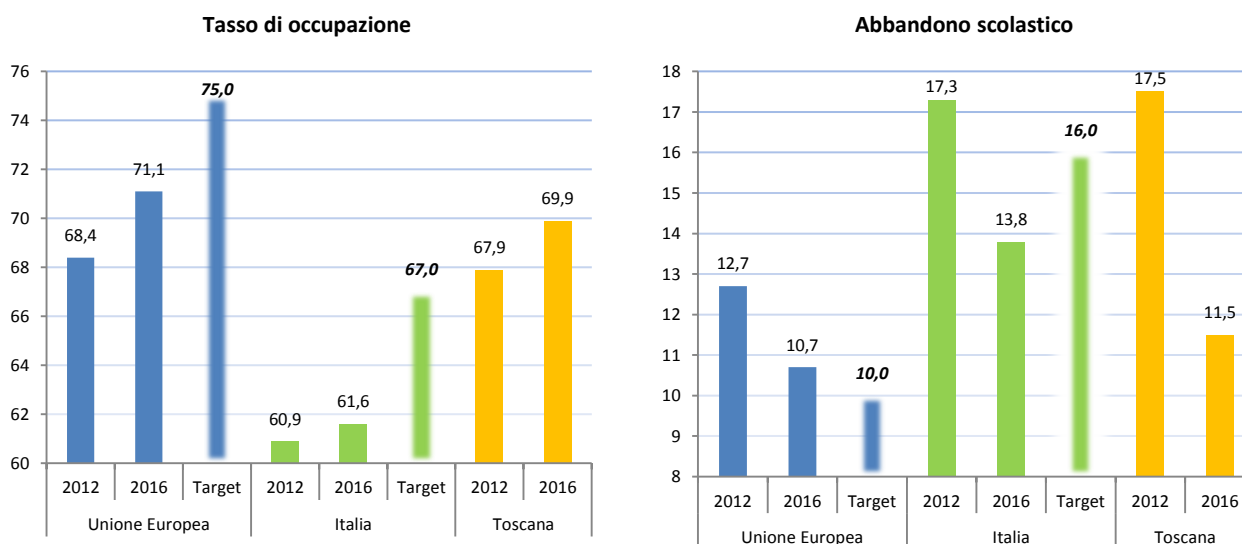
Per quanto riguarda il tasso di occupazione, che sconta il complicato andamento dell'economia nazionale e regionale nell'arco di tempo qui considerato, il dato complessivo toscano del 2016 – prossimo al 70% (e

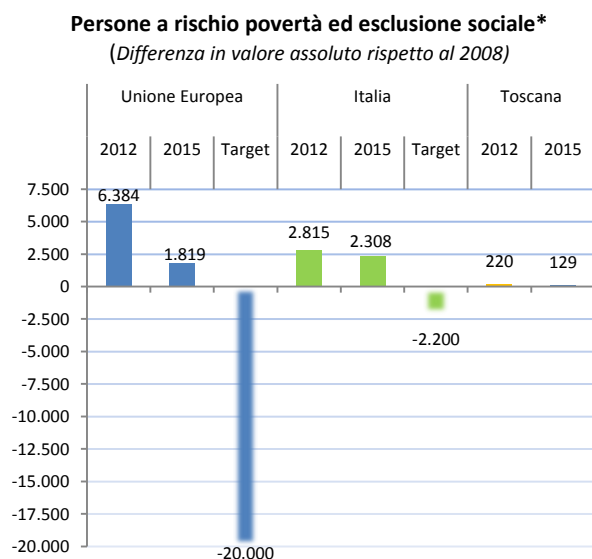
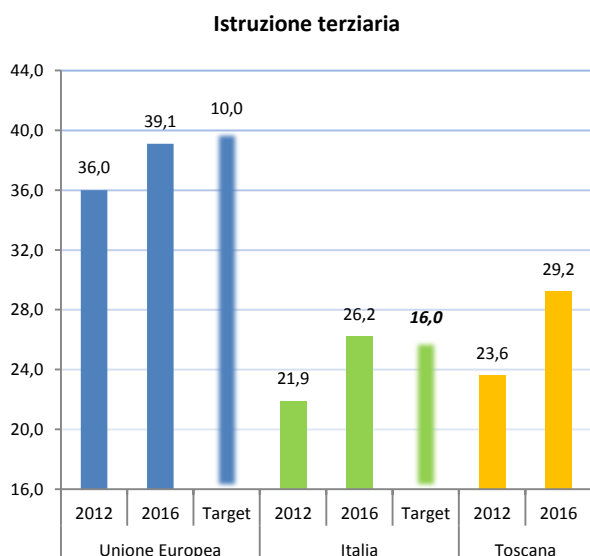
<sup>11</sup>Gli indicatori sono definiti come segue. *Tasso di occupazione*: rapporto tra gli occupati tra i 20 e i 64 anni e la popolazione della stessa classe di età per cento. *Istruzione terziaria*: corsi di studio cui si può accedere dopo la conclusione di un corso di scuola secondaria di secondo grado. Può essere di tipo universitario (corsi di laurea e di diploma) o non universitario (corsi di formazione professionale post-diploma, alta formazione artistica e musicale eccetera). *Abbandono scolastico*: giovani di 18-24 anni che hanno abbandonato gli studi senza aver conseguito un titolo superiore al livello 3C short. Nel contesto nazionale l'indicatore è definito come la percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici né svolge attività formative. *Persone a rischio di povertà o esclusione*: la quota di persone (sul totale della popolazione) che sperimentano almeno una condizione tra: situazione di grave deprivazione materiale (cioè persone che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere l'acquisto di 6) una lavatrice, 7) un televisore a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile); rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (cioè persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali); appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa (cioè persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale).

quindi superiore di tre punti rispetto al target nazionale, ma inferiore di 1,2 punti rispetto a quello europeo) – segnala una riduzione di circa cinque punti del differenziale di genere (che rimane peraltro elevato, essendo ancora pari a oltre 15 punti; a livello nazionale il differenziale rimane sempre superiore ai 20 punti). Più critica è invece la comparazione che concerne i dati sulla povertà: in tutti e tre i contesti considerati il numero di persone esposte al rischio di povertà ed esclusione sociale è cresciuto significativamente. Si noti peraltro il rilievo che il dato nazionale e toscano assumono, anche in valori assoluti, rispetto a quello europeo: se infatti nel periodo tra il 2008 e il 2015 le persone a rischio povertà ed esclusione sociale sono cresciute di circa 1,8 milioni in tutta l'UE, in Italia l'incremento è stato di quasi 2,3 milioni, con il significativo 'contributo' di circa 129mila cittadini toscani.

Se come termine di comparazione si prende in considerazione l'anno 2012 - il riferimento temporale adottato in fase di definizione della programmazione *ex ante* - si può osservare l'evoluzione degli indicatori nel periodo più recente. Il grafico sottostante mostra che nel 2012 il tasso di occupazione in Toscana era sceso al 67,9%; tra il 2012 e il 2016 sono stati quindi recuperati 2 punti percentuali, che portano il dato toscano al di sopra del valore del 2008 (tra il 2012 e il 2016 la performance nazionale è stata meno brillante, passando dal 60,9% al 61,6%, appena +0,7 punti percentuali).

**Grafico 1. Il quadro degli indicatori: cfr. Ue-Italia-Toscana. 2008, 2016 e target**

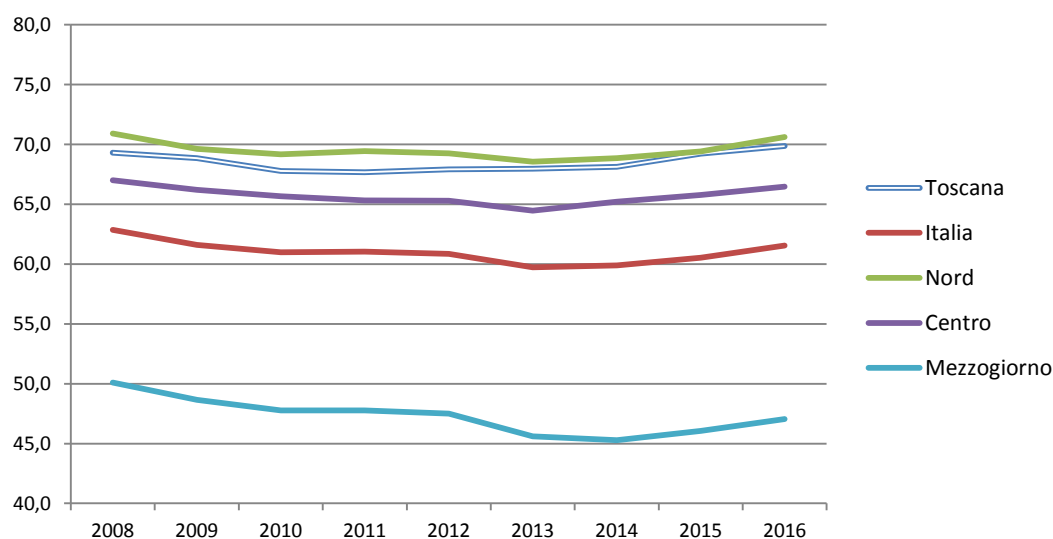




L'andamento degli indicatori sull'istruzione mostra che la positiva evoluzione del dato toscano è dovuta interamente all'evoluzione degli ultimi quattro anni, durante i quali si è verificata una riduzione di 6 punti percentuali del dato relativo all'abbandono scolastico (nel 2012 la Toscana presentava una percentuale di abbandoni superiore a quella nazionale) e un incremento di 5,6 punti percentuali del dato sull'istruzione terziaria. E se nel secondo caso a livello regionale si è ancora distanti dal target europeo (40%), nel primo si può dire che la Toscana si stia avvicinando molto rapidamente all'obiettivo fissato per l'UE nel suo complesso (10%). Critico resta invece, anche considerando solamente gli anni compresi tra 2012 e 2015, il quadro relativo alle persone a rischio povertà ed esclusione sociale: prendendo come termine di riferimento il 2008, nel 2012 le persone a rischio povertà in Toscana nel 2012 erano cresciute di 220mila unità; lo scarto si è leggermente ridotto nel 2016 (+129mila), ma resta ancora elevato.

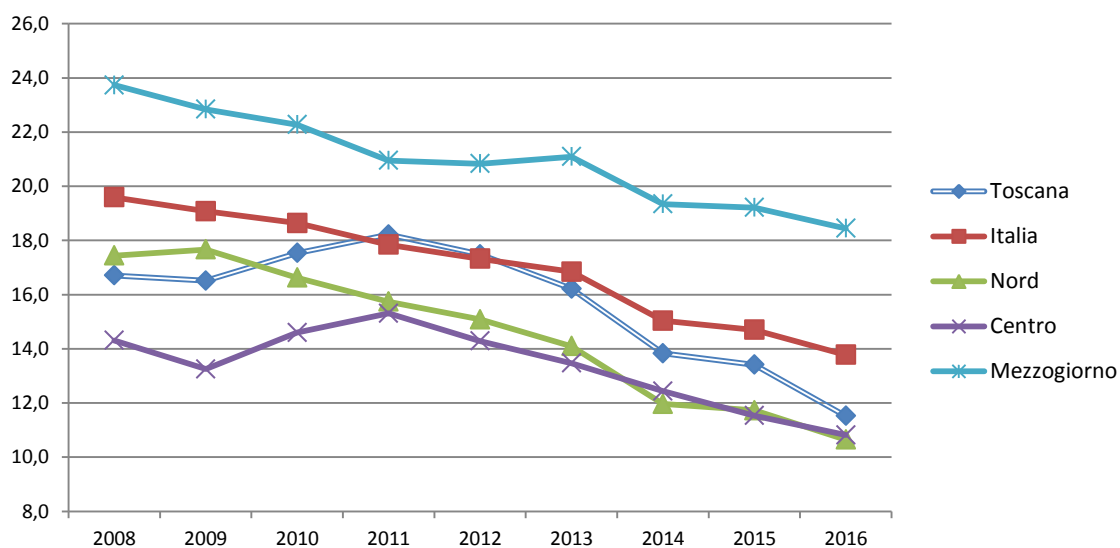
I grafici che seguono mostrano l'andamento di ognuno dei quattro indicatori sulla base delle loro variazioni annuali nel periodo compreso tra il 2008 ed il 2016. In questo caso la comparazione riguarda il dato della Toscana, quello delle macro-ripartizioni nazionali (Nord, Centro, Mezzogiorno) e quello dell'Italia nel suo complesso. Per quanto riguarda il tasso di occupazione (grafico 1) si può osservare che il *trend* è stato abbastanza simile in tutti i contesti territoriali esaminati. Il tasso ha toccato il valore più basso nel biennio 2013-2014 (con la sola eccezione della Toscana, che tra il 2010 e il 2013 ha fatto registrare valori sostanzialmente stabili) per poi riprendere a salire nell'ultimo biennio. Ciò che colpisce, in ogni caso, è la sostanziale invarianza nel corso del tempo dei divari territoriali, segno evidente del fatto che gli effetti della crisi, e della lieve ripresa successiva, hanno avuto un impatto territorialmente indifferenziato. Il dato più evidente riguarda il differenziale tra il tasso d'occupazione delle regioni del Mezzogiorno e quello delle regioni settentrionali, che continua ad essere superiore a 20 punti percentuali, analogamente a quanto rilevato nel 2008. È opportuno peraltro sottolineare che nonostante la Toscana si distingua – come già si è ricordato – per avere già oltrepassato il valore-target fissato a livello nazionale, appare assai poco probabile che quest'ultimo possa essere raggiunto dal Paese intero entro il 2020.

**Grafico 2. Tasso di occupazione 20-64 anni. Anni 2008-2016**



Come si è già accennato, gli indicatori sull'istruzione sono quelli che nel periodo considerato hanno fatto registrare le *performances* migliori. Il grafico 2 mostra le variazioni annuali dei tassi di abbandono scolastico: vi si può osservare che l'Italia ha già superato il target nazionale pre-fissato (16%), attestandosi al 13,8%. La Toscana ha fatto registrare dal 2008 una riduzione assai significativa, pari a 5,2 punti percentuali, tendenza che ove dovesse proseguire potrebbe consentire alla regione di allinearsi anche al target del 10% fissato a livello UE. Le variazioni annuali mostrano che in tutti contesti territoriali si è verificato un calo della percentuale di abbandoni; tuttavia in Toscana questo calo è il frutto di un andamento peculiare, meno regolare rispetto a quello rilevato per l'Italia nel suo complesso. In crescita fino al 2011, il tasso di abbandono scolastico si è infatti ridotto considerevolmente soprattutto negli anni compresi tra il 2013 e il 2016.

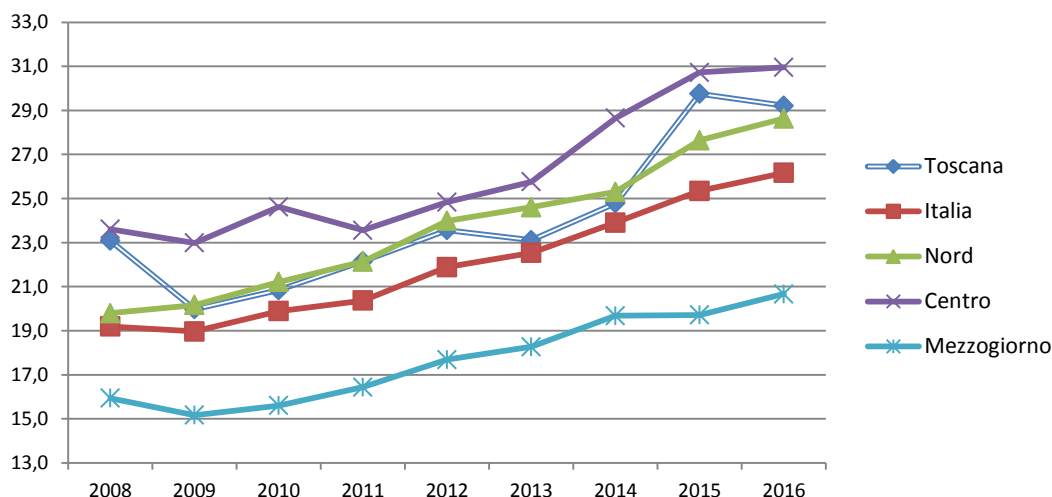
**Grafico 3. Abbandono scolastico. Anni 2008-2016**



Anche il tasso di istruzione terziaria nel periodo considerato risulta in crescita in tutte le aree, compresa la Toscana (grafico 3), che però tra il 2015 e il 2016 registra un leggero decremento passando dal 29,8% al 28,6%. Per quanto superiori al target nazionale, i valori restano assai distanti da quello fissato per l'UE. Si noti

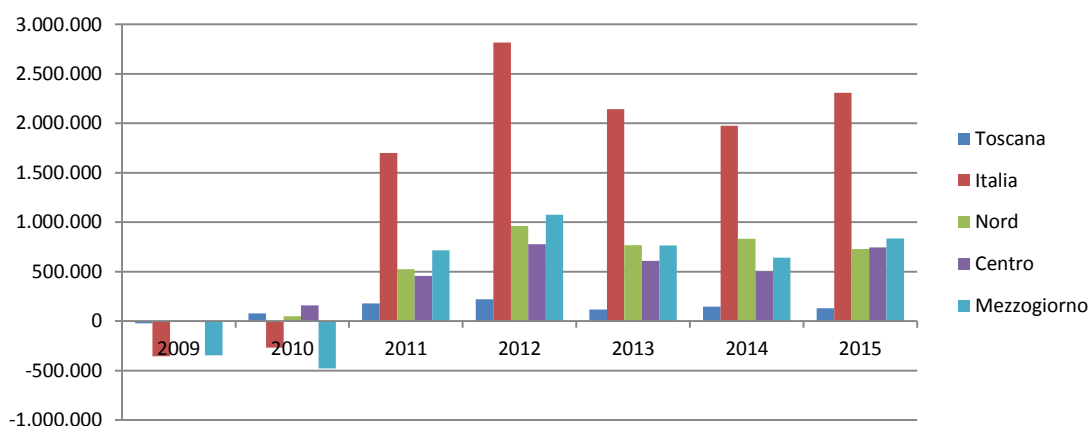
anche che nel 2016 la macro-ripartizione con la maggiore incidenza di laureati è proprio quella delle regioni centrali (31%), alla quale tuttavia la Toscana contribuisce meno delle altre regioni, giacché Marche (32,3%), Umbria (31,7%) e Lazio (31,5%) presentano tutte valori superiori rispetto al dato toscano.

**Grafico 4. Tasso di istruzione terziaria. Anni 2008-2016**



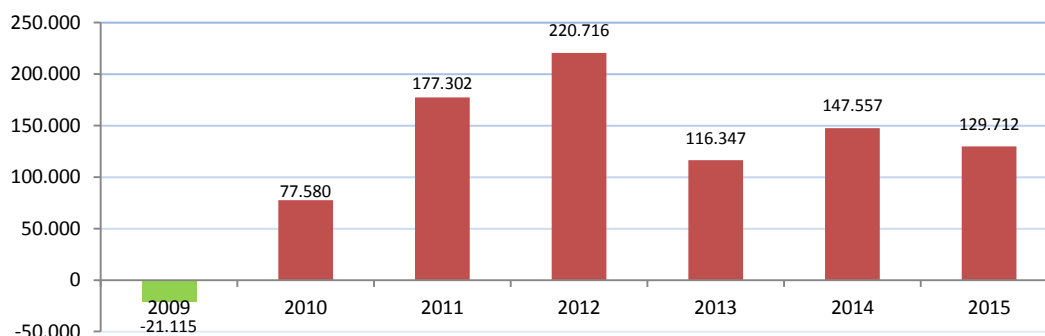
Il grafico 4 mostra infine l'andamento delle variazioni annuali in valore assoluto rispetto al numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale nell'anno 2008. L'impatto della crisi appare qui evidentissimo, anche se comprensibilmente un po' differito rispetto alle tendenze dell'economia. Se nel 2009 e nel 2010 a livello nazionale si era registrata una riduzione del numero di persone a rischio di povertà rispetto al dato iniziale (non così per la Toscana, però, visto che nel 2010 la nostra regione aveva già fatto registrare un incremento pari a circa 77mila unità), a partire dal 2011 i valori crescono in tutti i contesti territoriali in misura significativa. La crescita più elevata si è registrata, in tutte le aree, nel 2012 (+2,8 milioni a livello nazionale, +220mila a livello toscano), ma si mantiene su valori assai importanti anche nel 2016 (+2,4 milioni circa a livello nazionale, +129mila a livello toscano). Appare evidente, in particolare, l'andamento opposto del dato nazionale rispetto al target fissato (-2,2 milioni) al 2020. Il grafico 5 presenta nel dettaglio, per favorire una maggiore leggibilità, le variazioni annuali riguardanti la Toscana.

**Grafico 5. Persone a rischio di povertà o esclusione sociale. Anni 2009-2015, differenze in valore assoluto rispetto all'anno 2008**





**Grafico 6. Persone a rischio di povertà o esclusione sociale. Anni 2009-2015, differenze in valore assoluto rispetto all'anno 2008. Toscana**



## 2.3. Occupazione e disoccupazione

### 2.3.1. Il quadro di riferimento: l'impatto occupazionale della crisi e l'evoluzione socio-demografica

L'andamento dell'economia toscana evidenzia nell'ultimo biennio la presenza di alcuni segnali di ripresa. Rispetto al periodo seguito al manifestarsi della crisi, ed in particolare rispetto al triennio 2010-2012, a partire dal 2014 gli indicatori occupazionali hanno fatto registrare progressi non trascurabili. Tuttavia se si prende in considerazione il periodo ormai quasi decennale coincidente con il pieno dispiegamento della 'Grande crisi' resta evidente la difficoltà a colmare il divario maturato rispetto agli anni precedenti: rispetto al 2008 il tasso di disoccupazione è raddoppiato (passando dal 5% al 9,5% del 2016), mentre il numero degli occupati resta ancora al di sotto dei livelli di otto anni prima, sia pure lievemente (gli occupati erano 1 milione e 524 mila nel 2008, sono 1 milione e 519 mila nel 2016).

La difficoltà a colmare il *gap* appare ancora più evidente se si considerano gli andamenti demografici e l'andamento della popolazione per classi d'età. L'area della disoccupazione in senso ampio (comprendente disoccupati, lavoratori non regolari e persone disponibili a lavorare ma inattivi) si è ampliata di 125mila unità (+38%), incidendo sul totale delle forze di lavoro allargate per il 24% nel 2015 (a fronte del 19% del 2008)<sup>12</sup>.

- La crisi inoltre ha colpito più duramente i più giovani (si vedano *infra* i dati sui NEET), i lavoratori del manifatturiero e delle costruzioni (-2% degli occupati in questi settori rispetto al 2008, dato accompagnato dal significativo calo del valore aggiunto), le persone con bassi titoli di studio o bassa qualifica e la popolazione residente nella costa e nel sud della Toscana.
- Per quanto riguarda il manifatturiero, in particolare, tutti i settori hanno fatto registrare una contrazione dell'occupazione, contrazione peraltro resa più contenuta dal ricorso massiccio agli strumenti di sostegno al reddito (CIG e CIGD).

Come accennato sopra, nell'analizzare l'andamento non congiunturale dell'economia regionale occorre anche tenere conto delle dinamiche socio-demografiche di medio-lungo periodo. Ricordiamo quindi, prima di entrare nel vivo dell'analisi dei dati che qui interessano (relativi a occupazione, istruzione/formazione e povertà/esclusione sociale), i quattro principali fenomeni demografici manifestatisi in Toscana negli ultimi tre decenni:

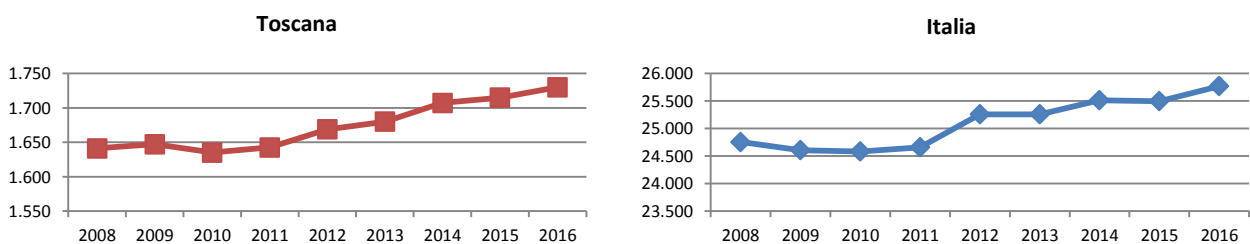
<sup>12</sup> *Ibidem*.

- la *forte riduzione della natalità*: dopo il picco verso il basso del 1999, quando il tasso di fecondità in Toscana era risultato pari a 1,06 figli per donna, si è risaliti fino a 1,42 nel 2010 per ridiscendere a 1,3 nel 2015; negli ultimi due decenni si è in ogni caso sempre rimasti ben al di sotto del tasso di sostituzione<sup>13</sup>;
- l'*invecchiamento della popolazione residente*, fenomeno dovuto all'effetto combinato della riduzione della natalità e della crescita della longevità e non compensato dalla crescita della popolazione straniera (mediamente assai più giovane di quella italiana);
- l'*incremento significativo delle famiglie mononucleari*: negli anni Ottanta circa la metà delle famiglie era costituita da nuclei con minori, mentre nel 2015 la percentuale di questa tipologia familiare sul totale delle famiglie è scesa al 17%), con la percentuale di single maschi tra 35 e 39 anni passata dal 5,3% del 1985 al 17,3% del 2015;
- la *prolungata permanenza dei giovani in famiglia*, fenomeno tipico dei Paesi mediterranei e dell'est, caratterizzati da disoccupazione giovanile, percorsi di studio lunghi e scarsa mobilità scolastica e sociale<sup>14</sup>.

### 2.3.2. Forze di lavoro, partecipazione, occupati

Il grafico 7 mostra la progressiva crescita delle forze di lavoro avvenuta sia in Toscana che in Italia a partire dal 2010. Nel 2016 in Toscana le forze di lavoro (in valore assoluto si tratta di 1 milione e 740 mila unità) sono circa 89 mila in più rispetto al 2008 e 61 mila in più rispetto al 2012; negli stessi periodi in Italia si è passati dai 24,7 milioni del 2008, ai 25,2 del 2012, fino a raggiungere i 25,7 del 2016. Il grafico 8 evidenzia che in Toscana continua ad essere rilevante la differenza tra la componente maschile (945 mila unità) e quella femminile (784 mila): la crescita di oltre 64 mila unità di quest'ultima componente ha comunque attenuato il *gap* di genere, che nel 2008 era pari a quasi 200 mila unità e nel 2016 è sceso a 161 mila.

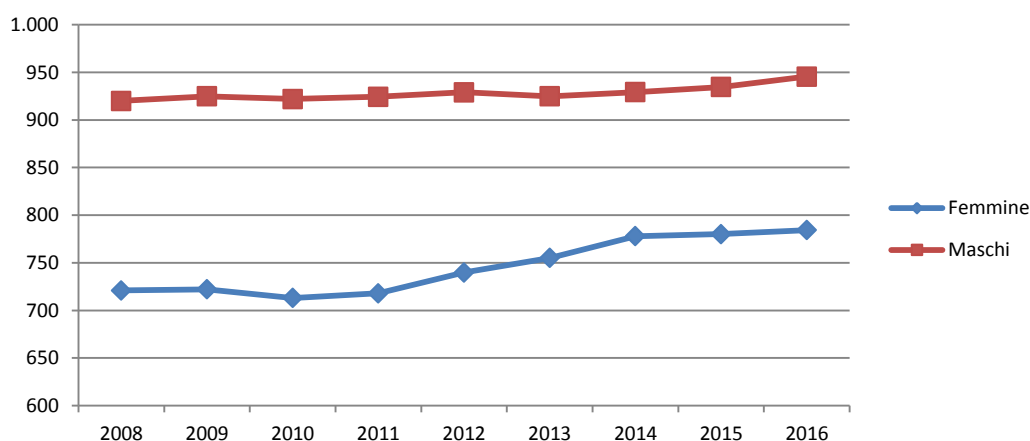
**Grafico 7. Forze di lavoro di 15 anni e più. Cfr. Toscana-Italia, 2008-2016 (migliaia)**



<sup>13</sup> Nostre elaborazioni su data Istat.

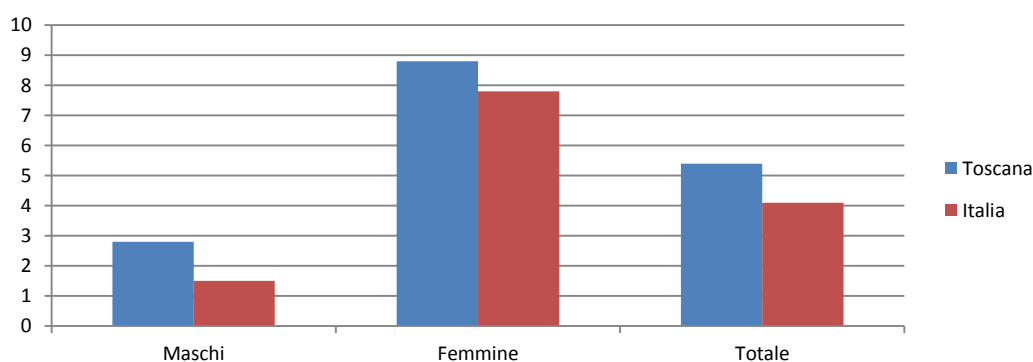
<sup>14</sup> Irpet, *La condizione economica e lavorativa delle donne. Rapporto 2017*, a cura di N. Faraoni, maggio 2017, pp. 8-9.

**Grafico 8. Forze di lavoro 15 e + per genere. Toscana 2008-16 (migliaia)**



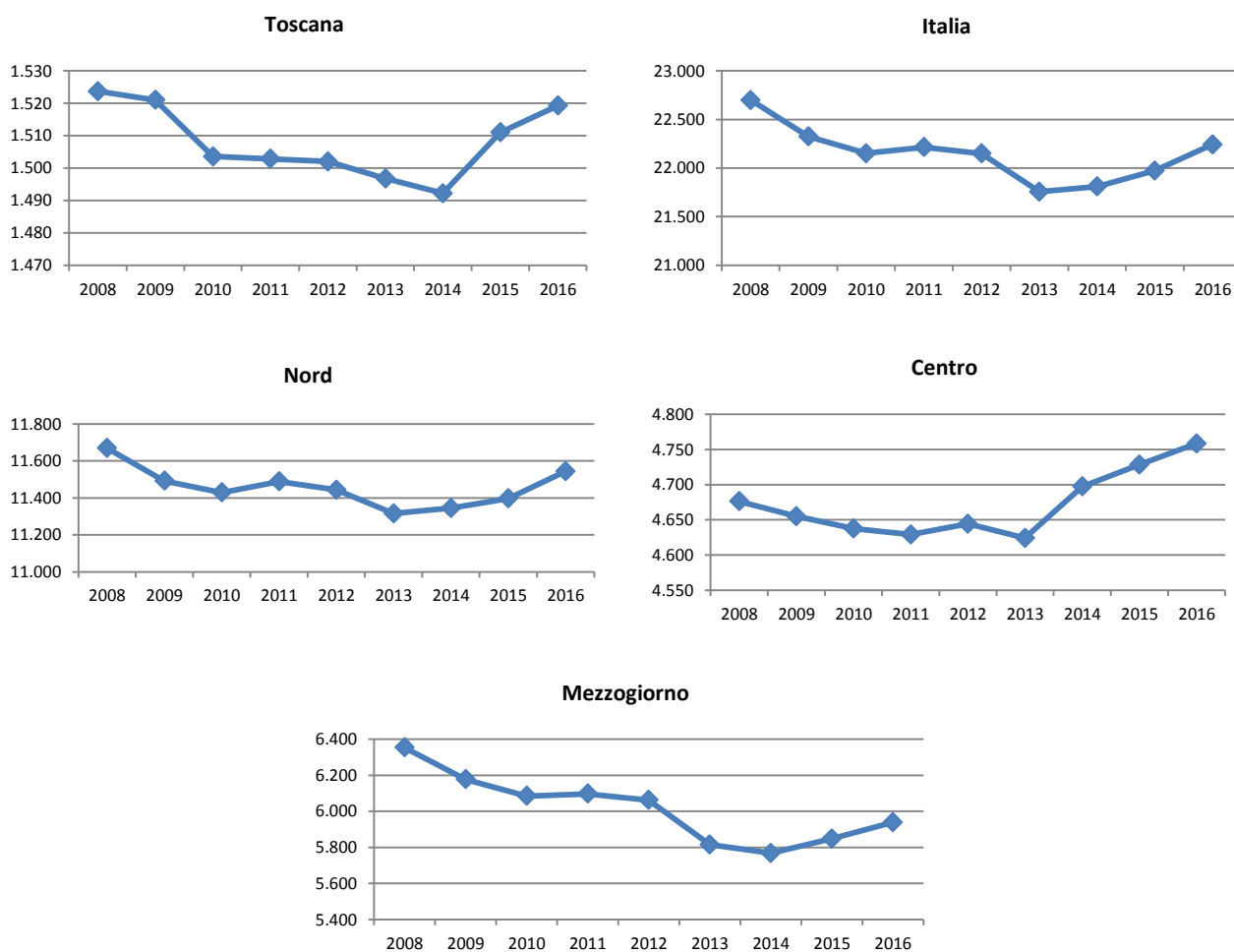
In effetti, come si può osservare nel grafico 9, nel periodo tra il 2008 e il 2016 la percentuale di incremento delle forze di lavoro di sesso femminile è stata assai più elevata rispetto alla percentuale di incremento di quella maschile sia in Italia (8,8% contro 2,8%) che in Toscana (7,8% contro 1,5%). Anche in termini di partecipazione del lavoro – incidenza delle forze di lavoro sul totale della popolazione – si conferma il *trend* di crescita a partire dal biennio 2010-2011.

**Grafico 9. Percentuali d'incremento delle Forze di lavoro di 15 anni e più per genere. Cfr. Toscana-Italia, 2008-2016**



Nell'ultimo triennio la Toscana ha oltrepassato anche il dato delle regioni del Nord, collocandosi nel 2016 7,5 punti percentuali al di sopra del valore medio nazionale (64,9%). In termini di occupati (grafico 10) sia in Toscana che in Italia il valore del 2008 non è stato ancora recuperato, come si è ricordato poco sopra. L'unica ripartizione ad avere oltrepassato il dato del 2008 è quella delle regioni del Centro, constatazione che colloca il dato toscano in controtendenza rispetto a quello delle regioni limitrofe. L'andamento della Toscana presenta una sostanziale sovrapposizione con quello delle regioni del Nord e con i valori nazionali, con la sola differenza che in Toscana il valore più basso è stato toccato nel 2014 mentre nelle altre due aree citate il picco negativo è stato raggiunto nel 2013.

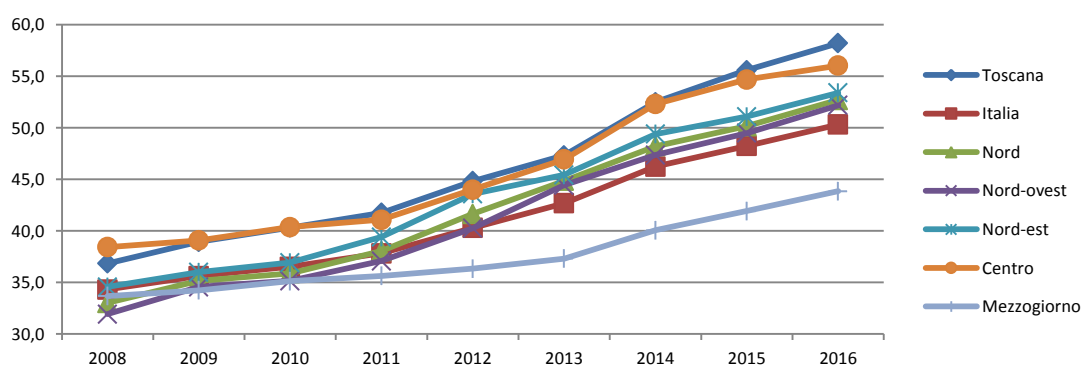
**Grafico 10. Occupati 15-64 anni, cfr. Toscana-Italia-Macroripartizioni. 2008-2016 (migliaia)**



Occorre sottolineare che sia in Toscana che a livello nazionale il perdurante gap di occupati rispetto al 2008 è la risultante di andamenti opposti in termini di genere: nel periodo 2008-2016 si è infatti registrata una riduzione degli occupati maschi (-31mila in Toscana, -660mila in Italia) ed un incremento della componente femminile (+26mila in Toscana, +220mila in Italia). Per quanto riguarda il tasso di occupazione si è già osservato in precedenza il lento recupero avvenuto in Toscana dopo la caduta determinata dall’impatto della crisi. Si è osservato che solo nel 2016 la Toscana ha nuovamente oltrepassato il dato del 2008 (69,9% contro 69,3%), dinamica che la pone in linea con il quadro europeo (anche il dato UE del 2016 è tornato a superare – sia pure di poco appena 0,4 punti percentuali – il dato del 2007).

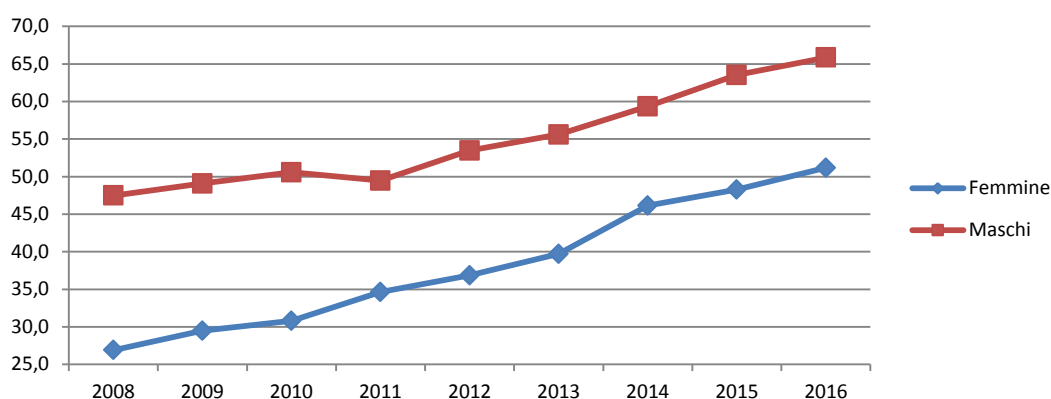
Più interessante appare in questa sede l’evoluzione del tasso di occupazione per la componente over 54 (grafico 11): come si può notare la crescita di questo indicatore è stata territorialmente uniforme, evidente riprova degli effetti determinati dalla riforma Fornero delle pensioni (in Toscana la percentuale di occupati con più di 54 anni è cresciuta di oltre 20 punti percentuali nel periodo compreso tra il 2008 e il 2016).

**Grafico 11. Tasso di occupazione over 54 (percentuale)**



Anche in questo caso l'andamento del dato complessivo presenta una specificità di genere (grafico 12): nel periodo tra il 2008 e il 2016 il differenziale di genere si è ridotto di 6 punti percentuali, esito dell'incremento pari al 24,3% riguardante la componente femminile rispetto al +18,3% fatto registrare da quella maschile.

**Grafico 12. Tasso di occupazione over 54 per genere. Toscana (percentuale)**

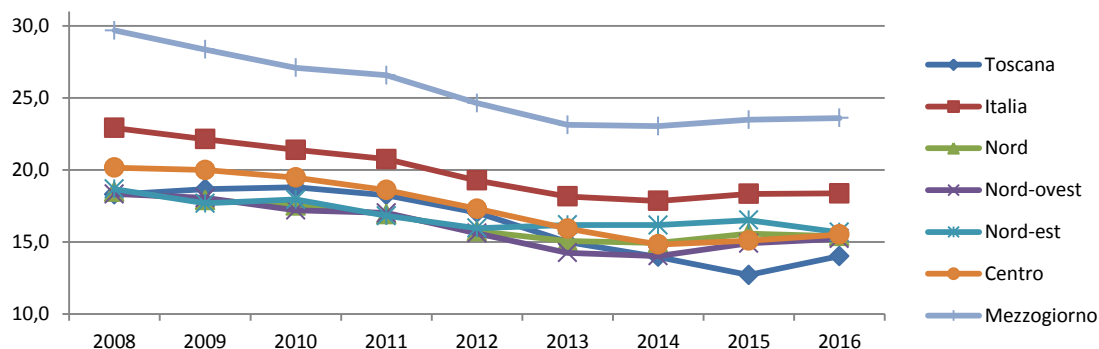


Quest'ultimo dato rende opportuna una breve digressione sulla dimensione di genere delle dinamiche occupazionali. Rispetto alle dinamiche appena ricordate, che sembrano alludere ad un processo di tendenziale riequilibrio delle disparità, è opportuno effettuare almeno due ordini di considerazioni. In primo luogo va detto che in un contesto come quello italiano, nel quale gli investimenti per la famiglia e la natalità risultano in Italia ancora al di sotto della media UE (1,5% della spesa italiana sul PIL, contro l'1,7% dell'UE), i carichi di lavoro legati alle attività domestiche e di cura restano ancora fortemente sbilanciati. Come dimostra, del resto, il dato sul part-time involontario (cresciuto peraltro in misura notevole proprio per effetto della crisi), un fenomeno che tra le donne resta molto più diffuso (nel 2016 ne sono interessate 102mila donne toscane a fronte di 28mila uomini). In secondo luogo occorre sottolineare che la tendenza al riequilibrio è il frutto non soltanto della rilevante crescita della presenza femminile nel mondo del lavoro (nel 1985 lavorava appena il 26% delle donne con più di 15 anni, mentre nel 2016, nella fascia d'età centrale compresa tra i 25 e i 44 anni la percentuale sfiora il 70%<sup>15</sup>); tale tendenza dipende infatti anche dal sensibile arretramento verificatosi nella componente maschile. Se si considera il differenziale di genere nei tassi di

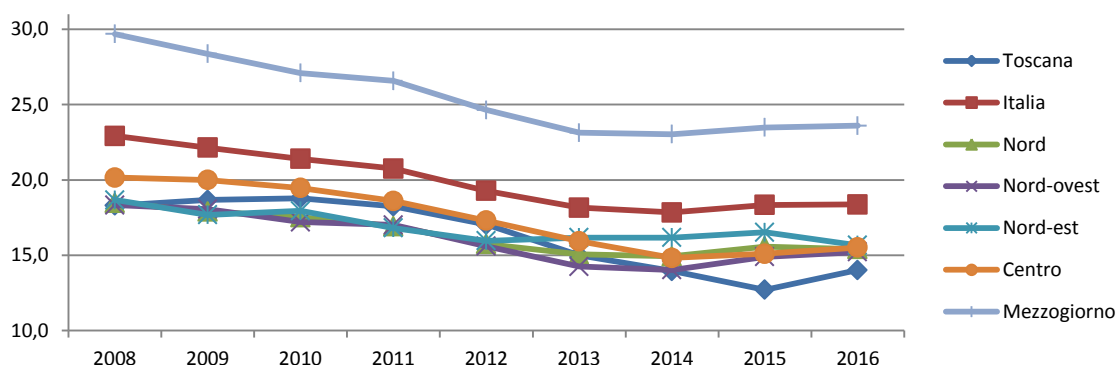
<sup>15</sup> Irpet, *La condizione economica e lavorativa delle donne. Rapporto 2017*, a cura di N. Faraoni, Maggio 2017, p. 12.

occupazione e di attività (grafici 13 e 14), appare evidente la tendenza alla riduzione del *gap* (con la rilevante eccezione del dato 2016, che interessa anche la Toscana; resta da vedere se si tratta dell'inizio di una nuova tendenza o di un dato congiunturale ed episodico).

**Grafico 13. Differenza tra tasso di occupazione maschile e femminile**  
(punti percentuali)



**Grafico 14. Differenza tra tasso di attività maschile e femminile**  
(punti percentuali)



Appare infine necessario ricordare che secondo il rapporto sulla condizione economica e lavorativa delle donne pubblicato da Irpet non solo i tassi di fertilità sono in Toscana da tempo al di sotto della soglia di rimpiazzo; il rapporto segnala anche l'effetto negativo che la scelta di diventare madri ha sia sulle carriere lavorative che sulle condizioni salariali delle donne toscane. Come si legge nel testo Irpet<sup>16</sup>, "a parità di esperienza lavorativa, le madri risultano svantaggiate rispetto alle non madri, soprattutto negli anni immediatamente successivi alla nascita del figlio. Più aumentano gli anni di distanza dalla nascita più lo svantaggio tende a diminuire, anche se una volta superati i sette anni le differenze a scapito delle madri rimangono comunque stabili"; dal punto di vista dei redditi, inoltre, la conclusione dello studio è che "diventare madri aumenta la probabilità di uscire dal mercato del lavoro (...) Fare un figlio riduce dunque in modo chiaro il profilo di crescita reddituale che una donna può attendersi"<sup>17</sup>.

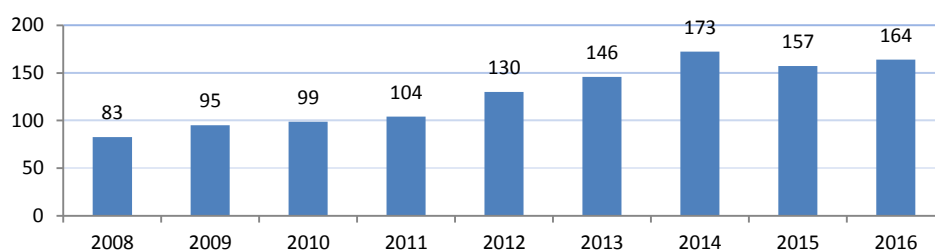
<sup>16</sup> L'analisi è stata condotta mediante l'utilizzo di una banca dati originale rappresentata dall'universo delle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti toscani dal 2003 al 2014.

<sup>17</sup> *Ivi*, pp. 28-29.

### 2.3.3. Persone in cerca di occupazione e disoccupazione

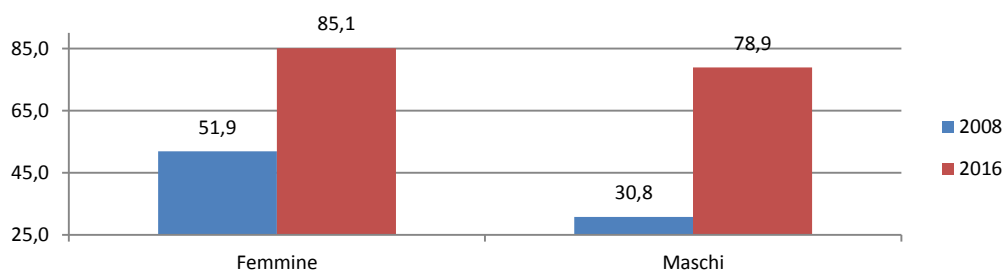
Il grafico 15 evidenzia che in Toscana il numero di persone in cerca di occupazione nella fascia d'età compresa tra 15 e 64 anni è raddoppiato nel periodo compreso tra il 2008 e il 2016, passando da 83mila a 164mila unità (si noti anche l'incremento di 34mila unità rispetto all'anno 2012, assunto come riferimento per la programmazione ex ante). Il valore più alto fatto registrare nel 2014 si è solo leggermente ridotto nel biennio successivo, e nel 2016 si è verificato un altro lieve incremento (+7mila unità rispetto all'anno precedente)

**Grafico 15. Persone in cerca di occupazione, 15-64 anni. Toscana  
2008-2016 (migliaia)**



Il grafico 16 conferma quanto ricordato alla fine del paragrafo precedente: in Toscana tra il 2008 e il 2016 i maschi in cerca di occupazione sono cresciuti di 58mila unità, mentre nello stesso periodo la componente femminile in cerca di occupazione è aumentata di oltre 33mila unità (nel complesso le donne in cerca di occupazione sono comunque ancora più numerose degli uomini).

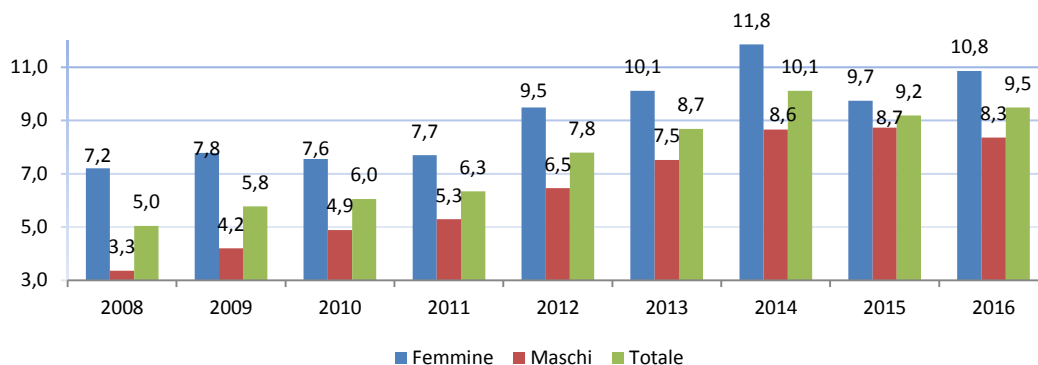
**Grafico 16. Persone in cerca di occupazione per genere, Toscana cfr.  
2008-2016 (migliaia)**



In Toscana il tasso di disoccupazione ha raggiunto nel 2016 il 9,5%, quasi il doppio rispetto al 5% del 2008 e 1,7 punti percentuali in più rispetto al 2012. Resta un differenziale a svantaggio della componente femminile (nel 2016 il tasso è al 10,8% tra le donne e all'8,3% tra gli uomini); nel corso degli anni, d'altra parte, tale differenziale risulta essersi assottigliato, passando dai 3,9 punti del 2008 ai 2,5 del 2016 (nel 2012 era di 3 punti). Occorre peraltro ricordare che in termini occupazionali l'impatto della crisi è stato attenuato principalmente da due fattori: in primo luogo il diffuso impiego degli strumenti di integrazione salariale (CIG e CIGD), fenomeno che ha permesso di continuare a considerare come popolazione occupata anche quella significativa componente del mondo del lavoro destinataria di questo tipo di interventi; in secondo luogo,

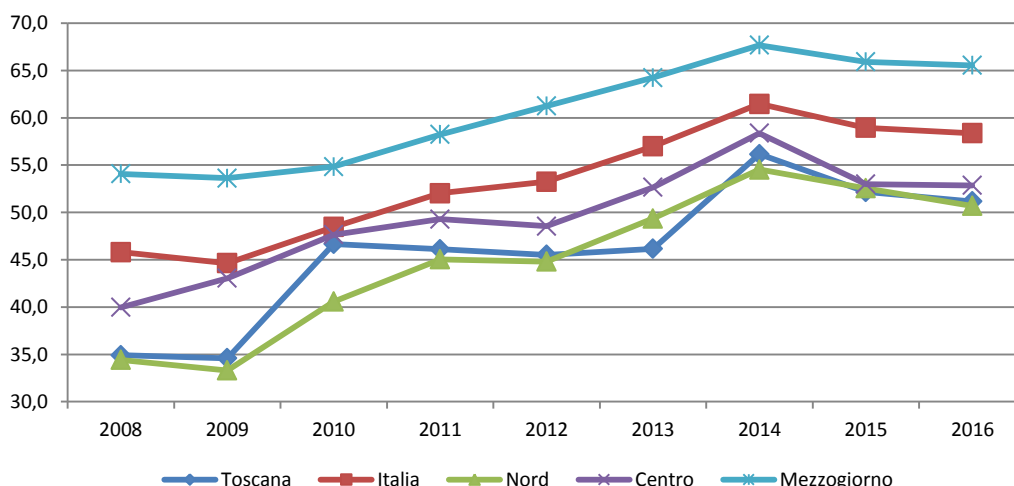
analogamente a quanto avvenuto in Europa, anche in Toscana la crisi ha avuto più effetti sulla riduzione delle ore lavorate che sul numero stesso degli occupati (che peraltro, come si è visto si sono comunque ridotti).

**Grafico 17. Tasso di disoccupazione per genere e totale in Toscana. 2008-2016**



È degno di nota anche il forte incremento verificatosi nel periodo considerato nel numero dei disoccupati di lunga durata, vale a dire delle persone in cerca di lavoro da oltre 12 mesi al momento della rilevazione dello stato di disoccupazione. In termini di incidenza dei disoccupati di lunga durata sul totale delle persone in cerca di occupazione, tra il 2008 e il 2016 si è registrato un incremento pari a oltre 16 punti percentuali in Toscana e quasi 13 a livello nazionale. Pur restando a livelli inferiori rispetto alle altre ripartizioni e al dato nazionale, nel 2016 il valore toscano è pari al 51,2%. Si noti che il 58,4% rilevato a livello nazionale nel 2016 rappresenta uno dei valori più alti all'interno dell'area Ocse<sup>18</sup>.

**Grafico 18. Incidenza della disoccupazione di lunga durata - 2008-16**  
(percentuale)



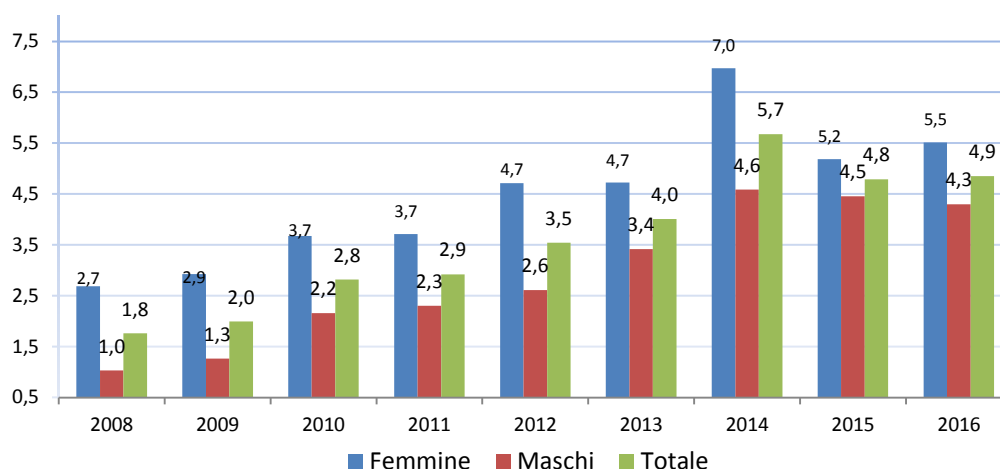
Anche il tasso di disoccupazione di lunga durata (il rapporto tra disoccupati di lunga durata e forze di lavoro) è sensibilmente cresciuto (grafico 19): in Italia si è passati dal 6,7% del 2008 al 10,7% del 2012, fino a

<sup>18</sup> Irpet, *La situazione economica e sociale in Toscana. Consuntivo 2016. Previsioni 2017-2019*, Firenze 4 luglio 2017, p. 8.



raggiungere l'11,7% del 2016 (in calo rispetto al 14% del 2014); in Toscana la progressione è partita dall'1,8% del 2008 e passando per il 3,5% del 2012 ha raggiunto il 4,9% del 2016 (in lieve calo rispetto al picco del 5,7% nel 2014). Anche per quanto riguarda il tasso di disoccupazione di lunga durata si rileva nel corso del tempo una progressiva riduzione del differenziale di genere, ed anche in questo caso il *trend* è dovuto all'incremento relativamente più accelerato della componente maschile rispetto a quella femminile: pur restando quest'ultima la componente più interessata dal fenomeno (5,5% contro 4,3%), il differenziale si è ridotta da 1,7 punti percentuali (2008) a 1,2 (2016).

**Grafico 19. Tasso di disoccupazione di lunga durata per genere e totale in Toscana, 2008-2016 (percentuale)**



Prima di concludere questo paragrafo resta da soffermarsi per qualche istante sul tema del sistema regionale dei servizi per l'impiego. A proposito delle dinamiche della disoccupazione il rapporto Irpet più volte citato ha tentato di distinguere l'incidenza esercitata su tale fenomeno dal ciclo economico (la componente ciclica) rispetto a quella svolta dal cattivo funzionamento del mercato del lavoro (componente strutturale). La conclusione dello studio è che l'incremento del tasso di disoccupazione è stata provocata principalmente dal peggioramento delle condizioni di mercato; tuttavia le dinamiche occupazionali hanno risentito in misura non trascurabile anche di un "deterioramento nel funzionamento del mercato del lavoro, tale da ridurre le probabilità di impiego a parità della domanda". Detto in altre parole, e quali che siano le interpretazioni appropriate di tale fenomeno, circa il 20% della caduta occupazionale verificatasi tra il 2007 e il 2013 può essere "imputabile - secondo Irpet - al peggioramento delle condizioni di funzionamento del mercato del lavoro". Se a questo dato aggiungiamo il dato della persistenza di un *eccesso di offerta* di dimensioni più ampie rispetto all'area della disoccupazione in senso stretto (comprendendo nel potenziale di lavoro inutilizzato anche gli occupati part-time in modo involontario e i disponibili a lavorare scoraggiati si tocca il 21% della forza lavoro toscana<sup>19</sup>), si comprende come un efficace ed efficiente sistema dei servizi di intermediazione assuma oggi un significato ancora più importante di quanto potesse avere dieci o anche soltanto cinque anni fa.

<sup>19</sup> Irpet, *La situazione economica e sociale in Toscana*. Consuntivo 2016. Previsioni 2017-2019, Firenze 4 luglio 2017, p. 30.

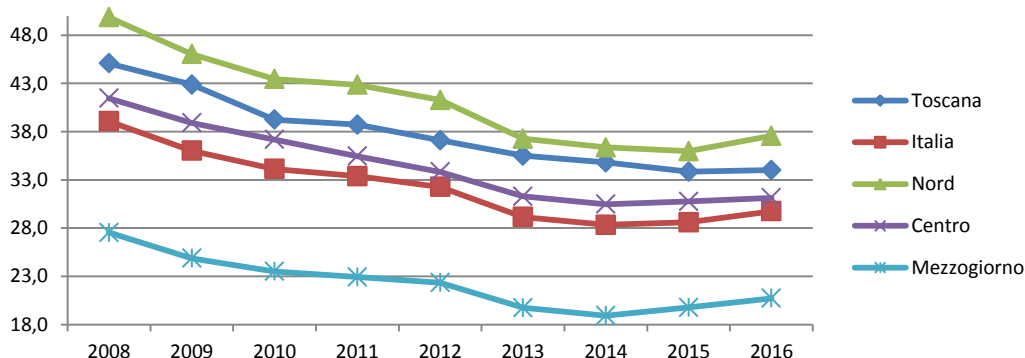
La centralità del sistema Cpl emerge infine anche dalla più recente indagine svolta sulla valutazione dei servizi erogati dagli stessi Centri<sup>20</sup>. L'indagine è stata realizzata attraverso la somministrazione CATI di un questionario ad un campione di persone iscritte allo stato di disoccupazione tra il 1° Aprile 2015 e il 31 Marzo 2016 che si sono recate almeno una volta presso un CPI toscano per ricevere un servizio (2.028 persone rispetto ad una popolazione complessiva pari a 107.248 persone). In termini di grado di soddisfazione complessivo l'82% dei rispondenti si è dichiarato 'molto' o 'abbastanza' soddisfatto dell'azione del Cpl; tuttavia, quasi l'80% di coloro che si sono dichiarati poco o per nulla soddisfatti ritengono che questi ultimi "non aiutino a trovare lavoro"; più in generale, rispetto alla ricerca effettiva di un lavoro "quasi il 60% degli utenti ritiene di essere stato aiutato 'poco' o 'per niente'". La valutazione complessivamente positiva dei servizi erogati non deve quindi far trascurare le persistenti difficoltà concernenti la funzione *core* di questi servizi.

### 2.3.4. I giovani

I giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni, che rappresentano circa il 21% della popolazione in età lavorativa, sono l'11% degli occupati<sup>21</sup>. Questa componente è stata senza dubbio una delle più colpite dalla crisi, come mostrano tutti gli indicatori presentati nelle pagine che seguono.

Il grafico 20 indica che tra il 2008 e il 2014 il tasso di occupazione giovanile è sceso di circa 10 punti sia a livello nazionale che in Italia. Negli ultimi due anni la Toscana ha perso un ulteriore punto, fino ad attestarsi su un valore pari al 34% nel 2016, mentre in tutte le altre aree considerate si è verificato un lieve recupero (in Italia il tasso è pari, nel 2016, al 29,7%, contro il 28,3% del 2014). In termini di punti percentuali il differenziale toscano del tasso di occupazione tra 2008 e 2016 è il secondo più elevato dopo quello delle regioni del Nord (grafico 21).

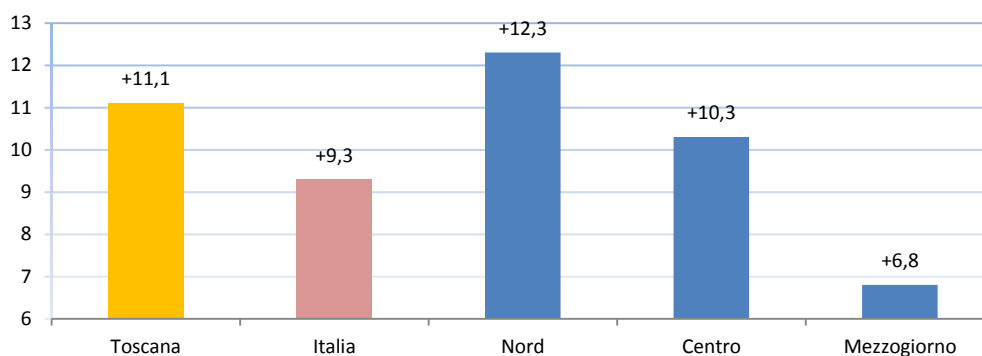
**Grafico 20. Tasso di occupazione giovanile. 2008-2016 (percentuale)**



<sup>20</sup> Irpet, *Le caratteristiche e la soddisfazione degli utenti dei Centri per l'Impiego toscani. Aprile 2015 - Marzo 2016*, Firenze, Marzo 2017.

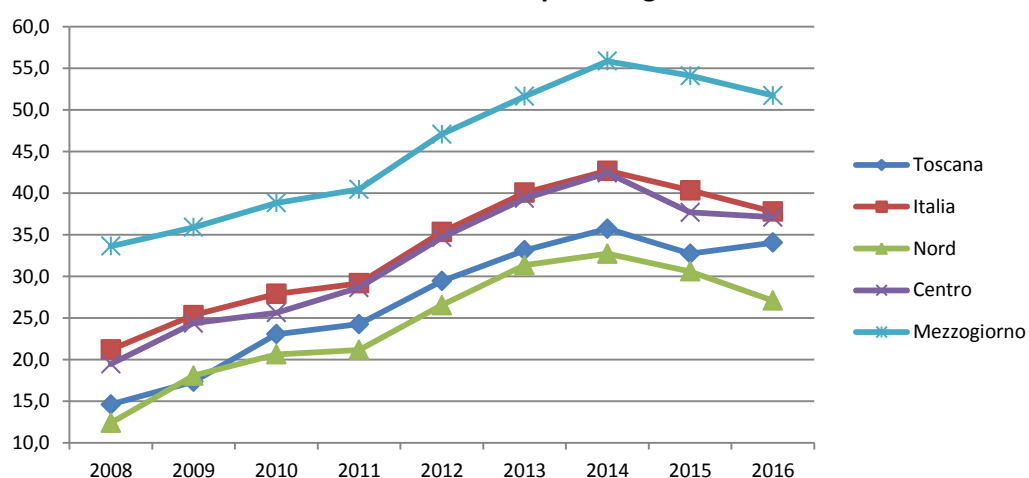
<sup>21</sup> Irpet, *La ripresa in crisi? Analisi e prospettive di un'economia indebolita*, Firenze, febbraio 2017, p. 14.

**Grafico 21. Differenziale del tasso di occupazione giovanile tra il 2016 e il 2008 (punti percentuali)**



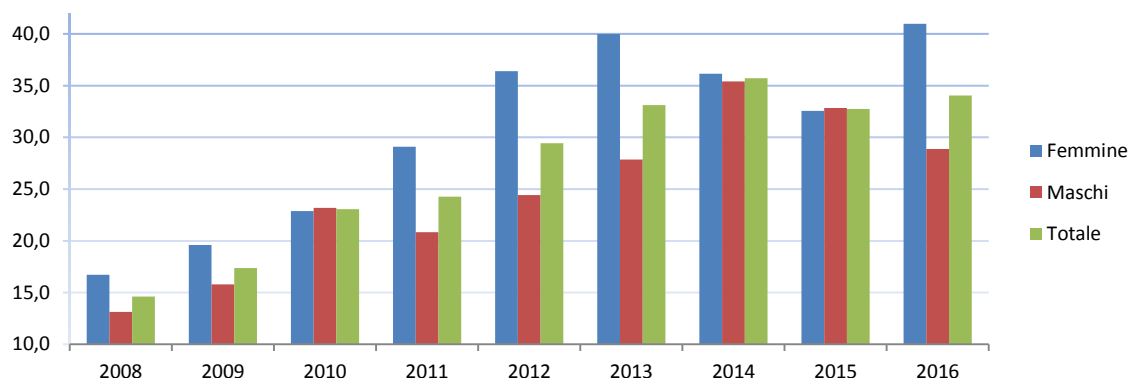
Considerazioni non troppo diverse si possono formulare con riferimento alle variazioni del tasso di disoccupazione giovanile. Come si può osservare dal grafico 22, la disoccupazione giovanile è salita costantemente fino al 2014 (in Italia dal 21,2% del 2008 al 42,7% dello stesso 2014; in Toscana nello stesso periodo si è passati dal 14,6% al 35,7%); negli ultimi due anni si è registrata una riduzione in tutte le aree considerate, con l'eccezione della Toscana, dove alla discesa del 2015 (32,7%) ha fatto seguito il nuovo incremento del 2016 (34%).

**Grafico 22. Tasso di disoccupazione giovanile. 2008-2016 (percentuale)**



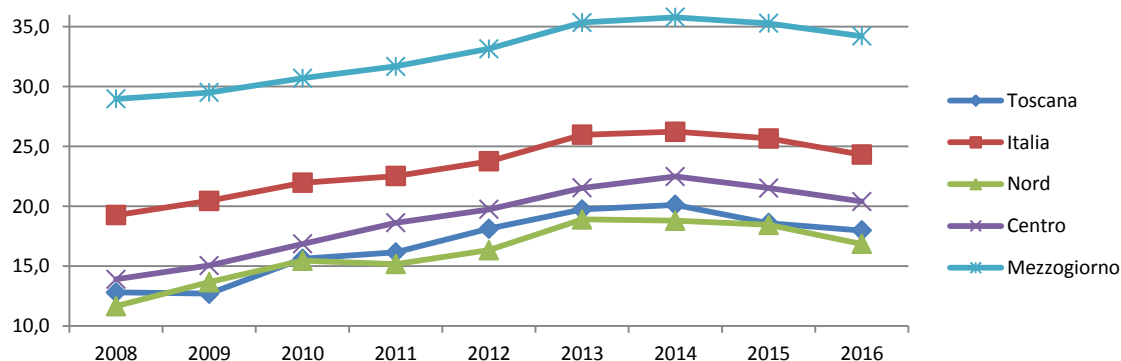
Il dato del grafico 23 segnala che la crescita del tasso di disoccupazione giovanile in Toscana ha riguardato in misura più significativa la componente femminile. Per quest'ultima il tasso ha raggiunto nel 2016 il 41% (+24,3 punti percentuali rispetto al 2008 e 4,6 punti rispetto al 2012), mentre per la componente maschile il tasso di disoccupazione giovanile è aumentato di quasi 16 punti dal 2008 e di 4,5 punti dal 2012.

**Grafico 23. Tasso di disoccupazione giovanile per genere e totale. Toscana, 2008-2016 (percentuale)**



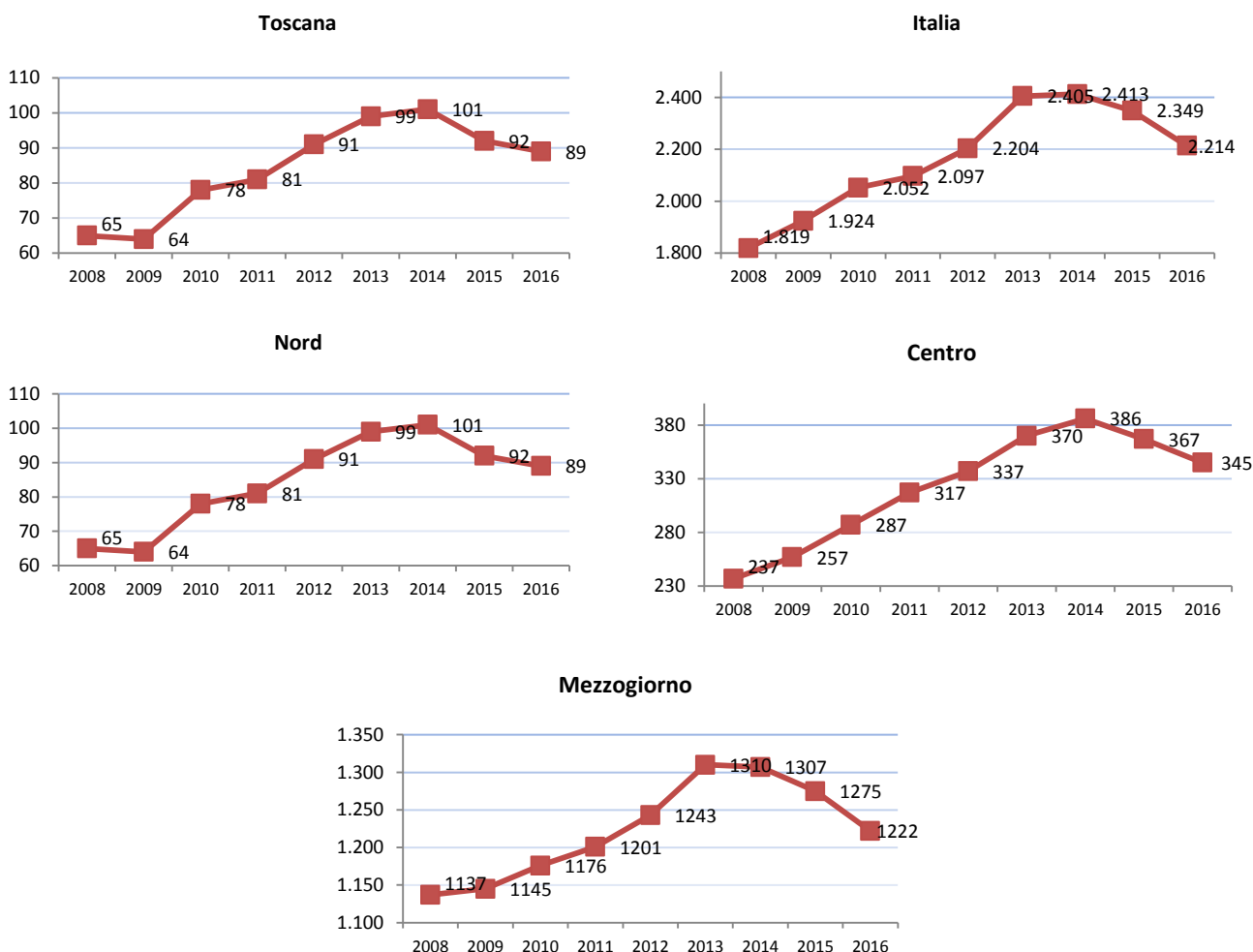
Per quanto riguarda i NEET il quadro comparato appare territorialmente più omogeneo (grafico 24). Alla crescita costante rilevata fino al 2014 ha fatto seguito - in tutte le aree - un decremento, non tale però da far tornare i valori al livello del 2008 o del 2012. In percentuale i NEET in Italia sono passati dal 19,3% del 2008 al 26,2% del 2014, per poi scendere al 24,3% nel 2016; in Toscana si è invece passati dal 12,8% del 2008 al 20,1% del 2014, per poi attestarsi sul 18% del 2016.

**Grafico 24. Tasso giovani NEET. 2008-2016 (percentuale)**



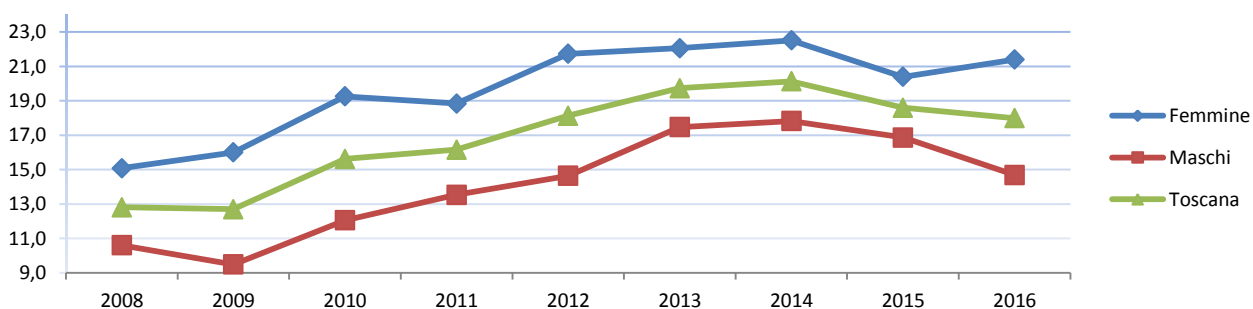
Anche l'evoluzione in valore assoluto del numero dei NEET risulta territorialmente poco differenziata, come mostra il grafico 25: il valore più alto è stato registrato in tutte le aree considerate nel 2014 (101mila unità in Toscana, 2,4 milioni in Italia), con un incremento considerevole sia rispetto al 2008 (+36mila unità in Toscana, +600mila unità in Italia) che rispetto al 2012 (+10mila unità in Toscana, +209mila unità in Italia). Va peraltro sottolineato che in Toscana nel 2016 il numero dei NEET è sceso di 2mila unità al di sotto del valore del 2012.

**Grafico 25. NEET, cfr. Toscana-Italia-Macro-ripartizioni. 2008-2016 (migliaia)**



Resta infine da evidenziare che tra i NEET toscani la componente femminile ha fatto costantemente registrare percentuali più elevate (15,1% nel 2008, 21,4% nel 2016) rispetto a quella maschile (rispettivamente 10,6% e 24,7%); da notare tra l'altro l'incremento di un punto verificatosi tra le donne tra il 2015 e il 2016, in controtendenza rispetto al decremento registrato tra gli uomini nello stesso periodo (-2,2 punti percentuali tra 2015 e 2016).

**Grafico 26. Tasso giovani NEET per genere e totale. Toscana, 2008-2016 (percentuale)**

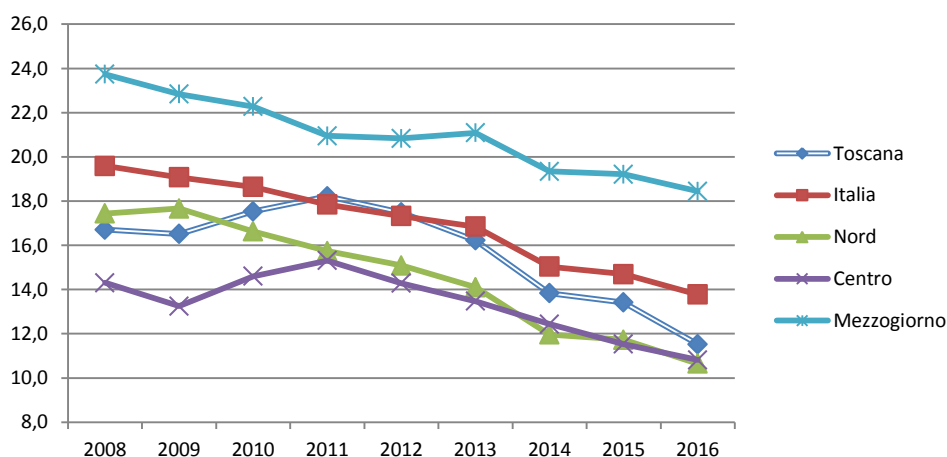


## 2.4. Istruzione e formazione

Per quanto riguarda il sistema di istruzione e formazione, le priorità d'investimento individuate dalla Regione in fase di programmazione ex ante mirano a rafforzare la pertinenza delle competenze in uscita dai percorsi rispetto ai fabbisogni espressi dai sistemi produttivi. In particolare, la strategia si articola su due piani: da un lato s'intende collegare più strettamente il sistema formativo e dell'istruzione alle direttrici di sviluppo e rilancio competitivo dell'economia regionale; dall'altro, si punta a moltiplicare le opportunità basate sul modello duale, fondato sull'integrazione tra la componente di formazione in aula e quella di formazione contestuale, realizzata nei luoghi di lavoro.

Si è già osservato in precedenza che rispetto al 2012, l'anno assunto come riferimento dalla programmazione ex ante, l'indicatore sugli abbandoni scolastici ha fatto registrare un miglioramento notevole. La riduzione di sei punti percentuali (dal 17,5% all'11,5%) verificatasi tra il 2012 e il 2016 non rappresenta soltanto la *performance* migliore tra quelle che hanno interessato nello stesso periodo i quattro indicatori di Europa 2020 afferenti all'ambito di pertinenza del Fondo Sociale Europeo; essa avvicina la Toscana al *target* europeo ed appare ancora più significativa in quanto tra il 2008 ed il 2012 la percentuale di abbandoni era cresciuta dal 16,7% al 17,5%. Basti pensare che se nel 2008 la Toscana presentava un valore superiore – seppur di poco – a quello medio nazionale (17,5% contro 17,3%), il dato del 2016 appare inferiore di oltre due punti rispetto a quello riguardante l'intero Paese (quest'ultimo si attesta al 13,8%). Va detto peraltro che il dato toscano si situa in un quadro complessivamente confortante, che vede una tendenza al ribasso della percentuale di abbandoni in tutte le aree e macroripartizioni considerate nel grafico sottostante (con la sola eccezione, appena ricordata, del dato toscano tra il 2009 e il 2011).

Grafico 27. Abbandono scolastico. Anni 2008-2016

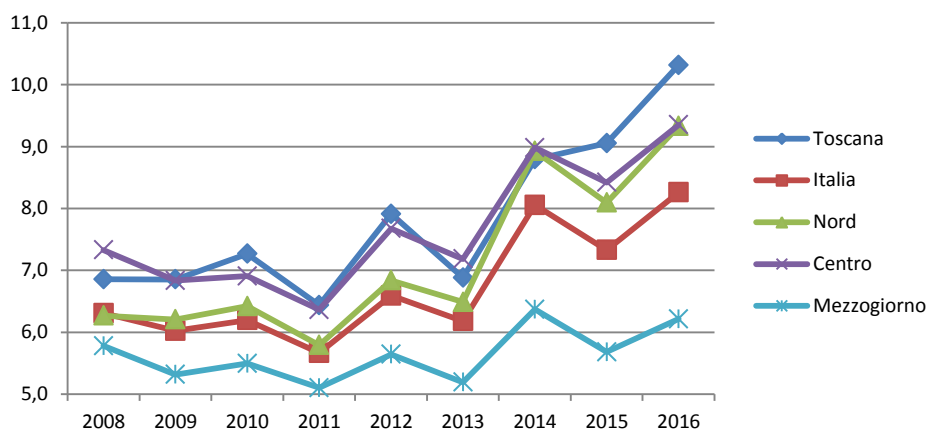


Per quanto riguarda l'apprendimento permanente, in sede di programmazione ex ante era stata sottolineata la percentuale ancora contenuta di adulti impegnati in attività formative<sup>22</sup>: nel 2012 erano il

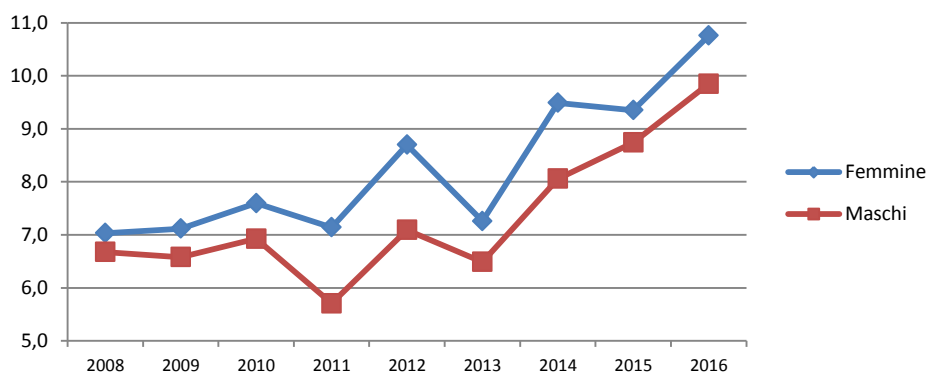
<sup>22</sup> L'indicatore è dato dal rapporto tra la popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni occupata e inoccupata che partecipa ad attività formative e di istruzione e il totale della popolazione della stessa fascia d'età occupata e inoccupata.

7,8%, con un incremento di appena un punto percentuale rispetto al dato 2008. Considerata la sopravvenuta riforma delle pensioni, e l'esigenza di sostenere la permanenza sul mercato del lavoro di un'ampia fascia di lavoratori in età più avanzata, l'incremento di questa percentuale costituisce un obiettivo strategico essenziale. Il grafico sottostante mostra che tale incremento in Toscana si è effettivamente verificato: a partire dal 2013, quando la percentuale si era di nuovo attestata sui livelli del 2008, la Toscana ha fatto segnare un incremento superiore ai tre punti percentuali, che ha portato ad oltrepassare nel 2016 la soglia del 10% di adulti impegnati in attività di apprendimento permanente. Si noti che negli ultimi tre anni considerati la Toscana è stata l'unica, tra le aree considerate nel grafico, a non far registrare un andamento altalenante (incremento nel 2014, calo nel 2015 e nuova ripresa nel 2016). Quest'ultimo dato riguarda in particolare la componente maschile, come si può osservare nel grafico 29, anche se per tutto il periodo preso in esame resta la componente femminile a far registrare percentuali superiori di partecipazione ad attività di apprendimento permanente.

**Grafico 28. Adulti che partecipano all'apprendimento permanente. Cfr. Toscana, Italia, macroripartizioni - 2008-2016**  
(percentuali su totale popolazione 25-64 anni)

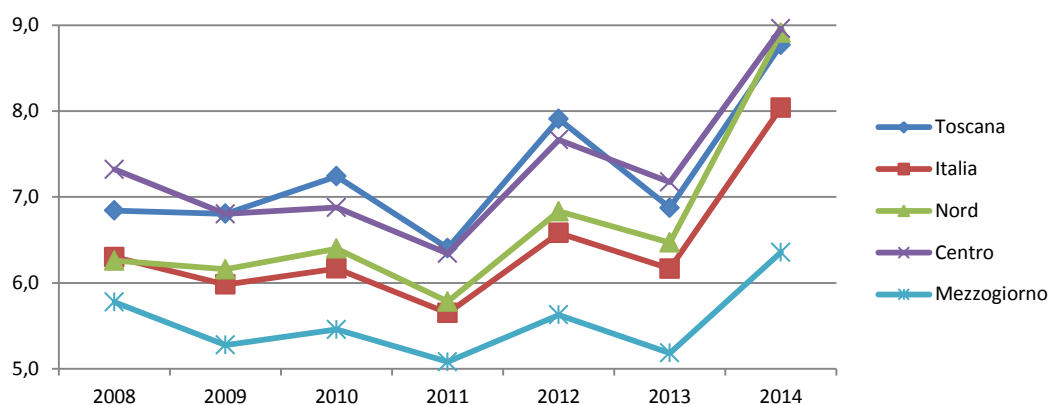


**Grafico 29. Adulti che partecipano all'apprendimento permanente in Toscana per genere - 2008-2016**  
(percentuali su totale popolazione 25-64 anni)



Con riferimento all'indicatore riguardante la partecipazione ad attività formative (che rispetto al precedente prende in considerazione non soltanto gli occupati e gli inoccupati, ma anche gli inattivi<sup>23</sup>), la Toscana si attesta nel 2016 poco al di sotto del 9% (8,8%), con un incremento di due punti percentuali rispetto al 2008 e di 2,4 rispetto al 2011. Il dato toscano coincide sostanzialmente con quello delle regioni del Centro (9,0%) e del Nord (8,9%), ed è superiore di meno di un punto rispetto al dato nazionale (l'unica area ancora relativamente distante è il Mezzogiorno, con il 6,4%).

**Grafico 30. Occupati, disoccupati e inattivi che partecipano ad attività formative e di istruzione. Cfr. Toscana, Italia, macroregioni - 2008-2014**  
(percentuali su totale popolazione 25-64 anni)

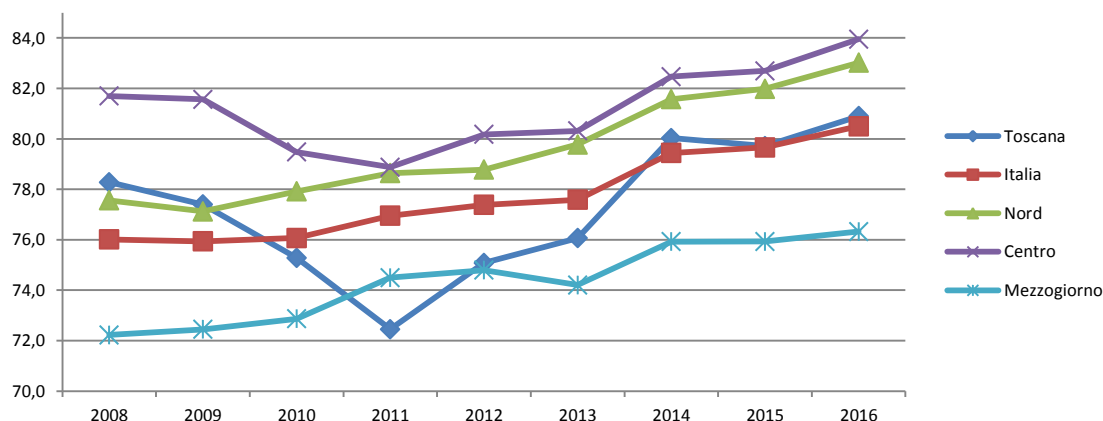


L'andamento del tasso di scolarizzazione superiore (grafico 31) mostra la significativa caduta verificatasi in Toscana tra il 2008 e il 2011 (con una riduzione pari a circa sei punti percentuali, una dinamica più accentuata rispetto al calo verificatosi nella ripartizione Centro) e la successiva risalita fino all'80,9% del 2016. Quest'ultimo dato è sostanzialmente sovrapponibile a quello nazionale (fino al 2013 la Toscana presentava un tasso più basso rispetto a quello italiano), ma inferiore di 2,1 e 3,1 punti percentuali rispetto a quello delle regioni del Nord e delle regioni centrali (resta invece distante il Mezzogiorno, con il suo 76,3%, peraltro in lieve crescita rispetto agli anni precedenti).

<sup>23</sup> L'indicatore è dato dal rapporto tra la popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni occupata, disoccupata e inattiva che partecipa ad attività formative e il totale della popolazione della stessa fascia d'età occupata, disoccupata e inattiva. Per le definizioni di occupato, disoccupato, inoccupato e inattivo si fa riferimento al Glossario Istat.

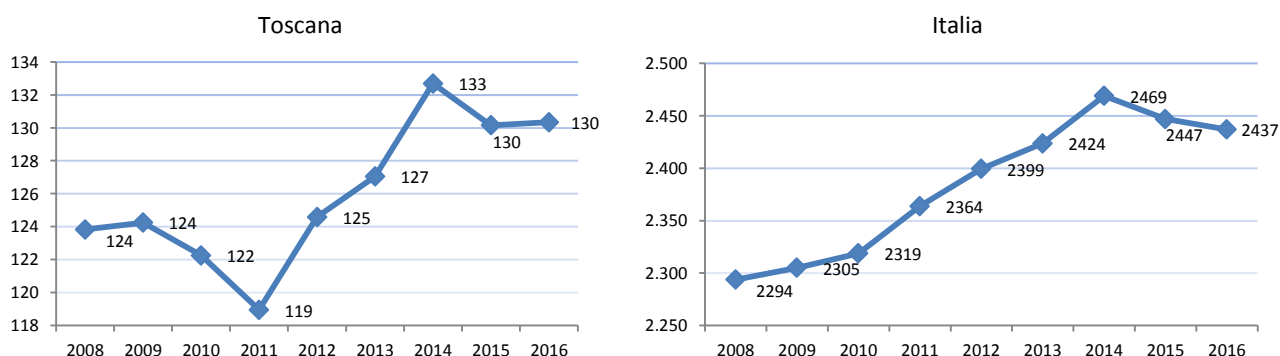


**Grafico 31. Popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore. Cfr. Toscana, Italia, macroregioni - 2008-2014**  
(percentuale su totale popolazione 20-24 anni)



Se dal dato in percentuale si passa al dettaglio in valore assoluto (grafico 32), si può notare che in termini di numerosità complessiva dei diplomati nella fascia d'età 20-24 anni negli ultimi due anni si è registrato un calo – sia pure lieve – sia in Toscana che in Italia. A livello regionale si è scesi dai 133mila diplomati del 2014 ai 130mila del 2015 e 2016; a livello nazionale al picco del 2014 ha corrisposto un calo rispettivamente di 22mila e 32mila unità nei due anni successivi. La dinamica differente dei due indicatori (percentuale e valore assoluto) si spiega con la riduzione della popolazione in età compresa tra 20 e 24 anni (ulteriore conferma del dato demografico citato in precedenza): stante l'assottigliarsi della popolazione nella fascia d'età 20-24, al minor numero di diplomati in valore assoluto corrisponde una percentuale di diplomati sul totale che resta in crescita anche negli ultimi due anni.

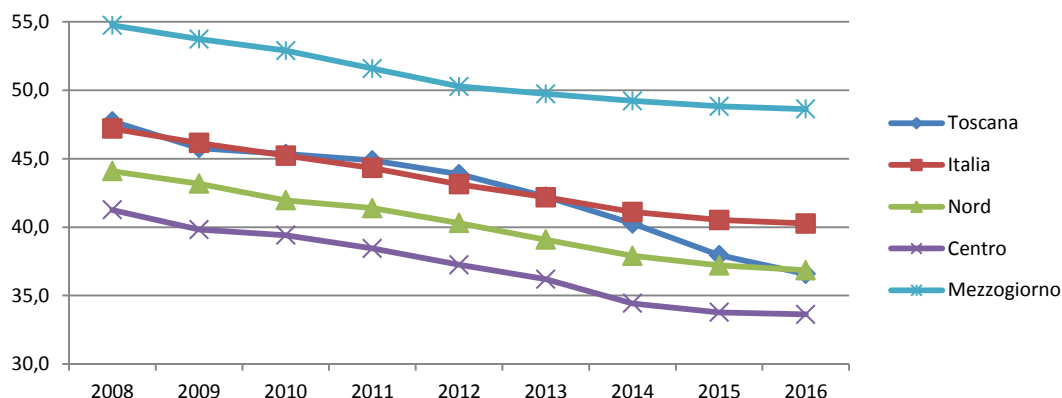
**Grafico 32. Popolazione 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore. 2008-2016** (valori assoluti in migliaia)



Osservando i dati relativi al livello di istruzione della popolazione adulta (grafico 33), si può notare la riduzione generalizzata della popolazione con un titolo di studio non superiore al diploma di scuola secondaria di primo grado. Il grafico mostra un andamento uniforme per tutte le aree considerate (anche se la Toscana si segnala, almeno negli ultimi due anni, per una più accentuata discesa di questo valore): ne consegue peraltro il mantenimento delle distanze relative tra le aree, con la sola eccezione della Toscana che rispetto al 2008 si 'stacca' dai valori nazionali (in quell'anno i valori erano pari al 47,7% per la Toscana ed al 47,2% dell'Italia) e si attesta nel 2016 su un dato migliore anche di quello delle regioni del Nord

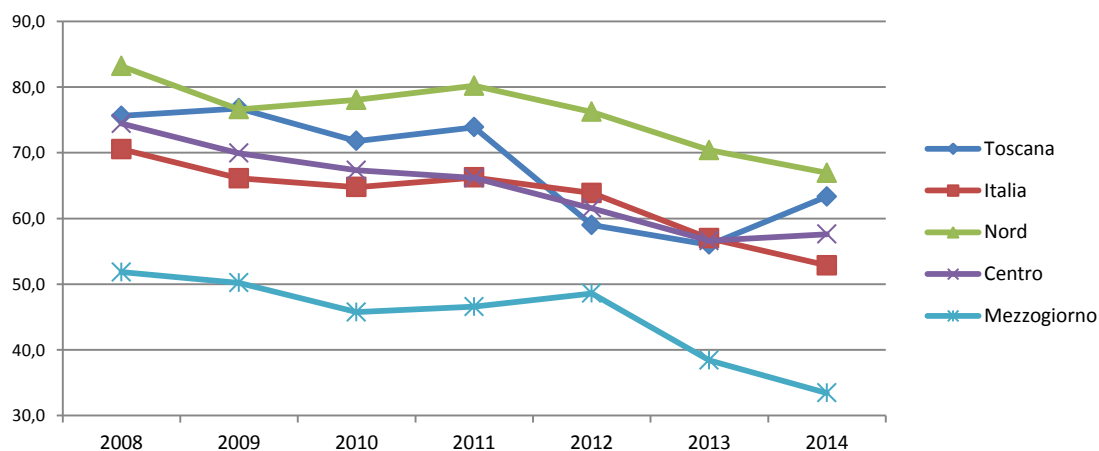
(36,6% per la Toscana, 36,9% per le regioni del Nord). In valore assoluto la riduzione appare ancora più percepibile: tra il 2008 e il 2016 il numero di persone in possesso di un titolo di studio non superiore a quello della secondaria di primo grado è stato di quasi 2,2 milioni in Italia e di oltre 230mila nella sola Toscana.

**Grafico 33. Popolazione 25-64 anni che ha conseguito al più un livello di istruzione secondaria inferiore.**  
**Cfr. Toscana, Italia, macroregioni - 2008-2016**  
*(percentuale su totale popolazione 25-64 anni)*



Il dato relativo al tasso di occupazione dei 20-34enni a 1-3 anni di distanza dal conseguimento di un titolo terziario (grafico 34) appare nel 2016 meno elevato rispetto al 2008 per tutte le aree e ripartizioni considerate. Nel quadro di un peggioramento generalizzato, *evidente traccia dell'impatto negativo della crisi anche sull'occupabilità dei laureati*, l'andamento di questo indicatore (i cui dati sono peraltro disponibili fino al 2014) appare più contrastato del precedente: la Toscana, in particolare, fa registrare un incremento non irrilevante nell'ultimo anno considerato, passando dal 56% del 2013 al 63,3% del 2014, attestandosi così su valori non molto distanti dal 66,9% delle regioni del Nord.

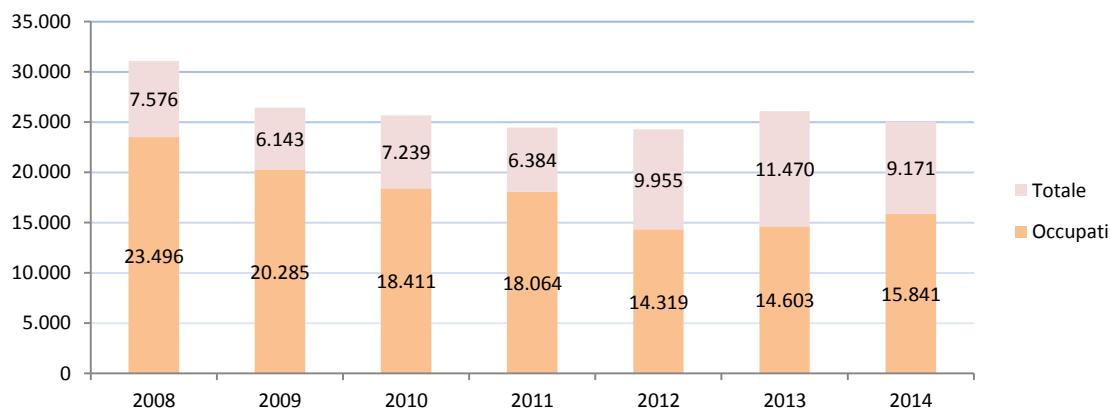
**Grafico 34. Tasso di occupazione dei 20-34enni non più in istruzione/formazione con un titolo di studio terziario conseguito da 1 a 3 anni prima in Italia.**  
**Cfr. Toscana, Italia, macroregioni - 2008 - 2014** *(valori percentuali)*



Il grafico 35 mostra invece l'evoluzione dell'indicatore in valore assoluto: vi si può notare il costante calo, fino al 2012, sia del numero complessivo di laureati sia del numero di essi che risultava occupato a 1-3 dal

conseguimento del titolo; nel 2013 e nel 2014 si registra invece un'inversione di tendenza in particolare in termini di numerosità degli occupati.

**Grafico 35. Occupati e totale dei 20-34enni non più in istruzione/formazione con un titolo di studio terziario conseguito da 1 a 3 anni prima in Toscana - 2008-2014 (Valori assoluti)**



Il tasso di occupazione dei laureati a poco tempo di distanza dal conseguimento della laurea fornisce peraltro un'indicazione generica rispetto agli effettivi percorsi di inserimento nel mercato del lavoro della componente più qualificata. Uno dei nodi problematici rilevato in sede di programmazione ex ante riguarda infatti più specificamente il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro di questa componente. Il mismatch, come indicato più volte nei documenti di programmazione è sia verticale che orizzontale, interessando sia grado di istruzione (nel 2012 il 45,5% dei laureati toscani compreso nella fascia d'età fino a 34 anni possedeva un titolo di studio sovradimensionato rispetto al lavoro effettivamente svolto), sia gli indirizzi di studio. Il disallineamento tra domanda e offerta e il problema dei giovani *overeducated* denota dunque l'esistenza di un grave problema di sottoutilizzazione delle competenze disponibili, che va al di là del dato generale riguardante il tasso di occupazione dei laureati appena menzionato. Purtroppo, rispetto a questi indicatori le basi dati Eurostat e Istat al momento non risultano ancora aggiornate, e non permettono quindi di effettuare nuove considerazioni sull'evoluzione dei fenomeni in esame. Lo stesso problema di aggiornamento dei dati si rileva sul tema delle competenze degli studenti (rilevate dalla survey PISA<sup>24</sup>).

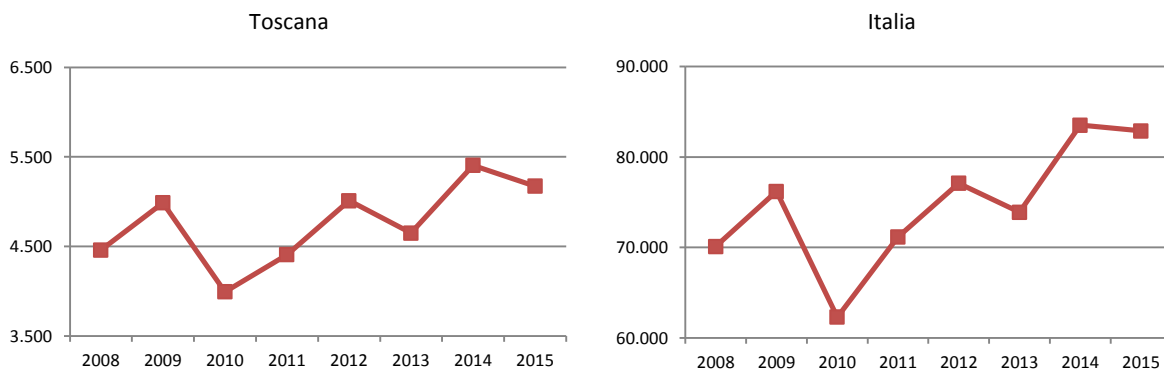
In assenza di questi dati, l'indicatore concernente le imprese nate e quelle attive nei settori ad alta intensità di conoscenza<sup>25</sup> – nonché il loro tasso di sopravvivenza – può fornire una *proxy* della capacità del sistema di elevare il proprio livello d'innovazione, obiettivo che costituisce una componente prioritaria del POR ed in particolare delle azioni riguardanti l'Asse C (in termini di accrescimento delle competenze della forza lavoro, di qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione e di diffusione della società della

<sup>24</sup> Con riferimento all'ultima *survey* realizzata (quella del 2015), al momento in cui scriviamo il database OCSE (<http://www.oecd.org/pisa/data/>) ha reso disponibile i dati soltanto per il livello nazionale e per le quattro aree oggetto di un approfondimento specifico (Regione Lombardia, Regione Campania, Provincia di Trento e provincia di Bolzano).

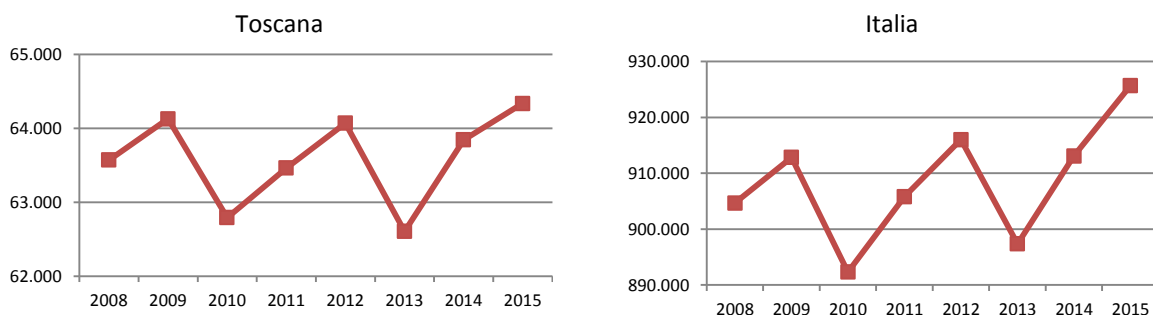
<sup>25</sup> Secondo la classificazione NACE 2 a 3-digit sono settori ad alta intensità di conoscenza i settori high-tech del manifatturiero (aerospaziale, computer e prodotti ottici ed elettronici, farmaceutica) e dei servizi (produzioni video-audio, telecomunicazioni, programmazione computer, ricerca e sviluppo). Si veda [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:High-tech\\_classification\\_of\\_manufacturing\\_industries](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:High-tech_classification_of_manufacturing_industries).

conoscenza). Sotto questo profilo i grafici seguenti mostrano l'andamento altalenante dei dati relativi alle imprese nate, a quelle attive ed al tasso nei settori ad alta intensità di conoscenza. Va peraltro notato che in termini di imprese attive sia la Toscana che il dato nazionale mostrano segnali positivi nell'ultimo biennio, mentre con riferimento al solo 2016 si registra un calo sia delle nuove imprese che dei tassi di natalità (con l'eccezione, in quest'ultimo caso, delle regioni del Mezzogiorno).

**Grafico 36. Imprese nate nei settori ad alta intensità di conoscenza. 2008-15, cfr. Toscana-Italia** (valori assoluti)

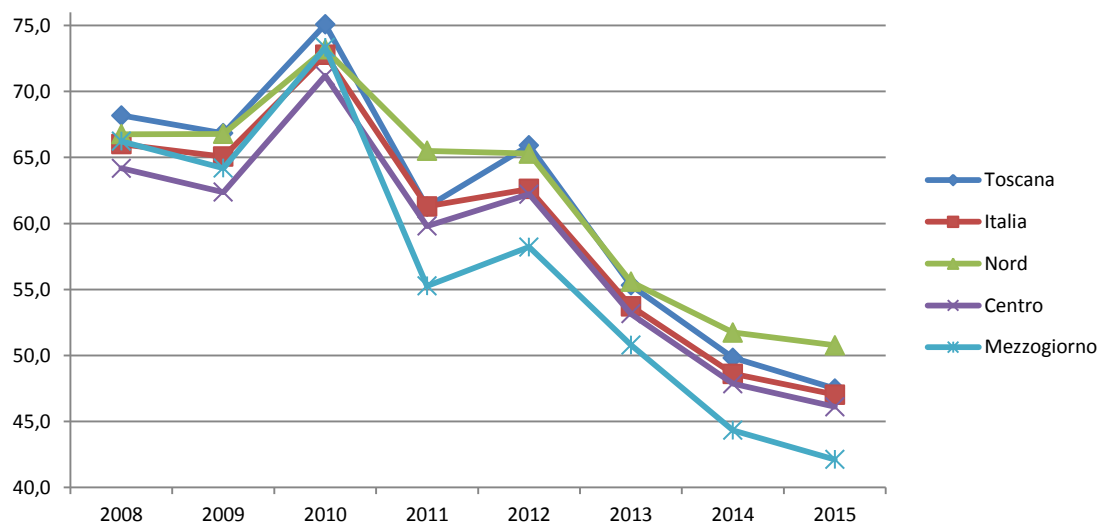


**Grafico 37. Imprese attive nei settori ad alta intensità di conoscenza. 2008-15, cfr. Toscana-Italia** (valori assoluti)



Il dato appena citato trova una spiegazione nei tassi di sopravvivenza a tre anni dalla nascita uniformemente decrescenti (grafico 38). In tutte le aree e regioni considerate il tasso risulta in forte calo, con un andamento sostanzialmente identico nei diversi territori: fenomeno che sembra alludere ad una crescente, generalizzata, debolezza delle imprese high-tech più 'giovani'.

**Grafico 38. Tasso di sopravvivenza a tre anni delle imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza. Cfr. Toscana, Italia, macro ripartizioni. 2008-2016**



## 2.5. Povertà e inclusione sociale

Si è già osservato che tra i quattro indicatori di Europa 2020 connessi con gli ambiti di attività del Fondo Sociale Europeo FSE quello sulla povertà presenta l'andamento più critico. Il dato non sorprende affatto, peraltro, considerato che il sistema sociale nel suo complesso è stato messo duramente alla prova, e lo è ancora in molte delle sue componenti, dagli effetti della Grande Recessione.

Anche nel contesto toscano in effetti l'area della povertà rischia di estendersi a categorie e gruppi sociali che sembravano esserne immuni; particolarmente preoccupante appare il fenomeno dei *working poors*, e in specie quello dei lavoratori poveri giovani: come già si segnalava in sede di programmazione *ex ante*, appare evidente il rischio di un "un progressivo smottamento", potenzialmente in grado di determinare "percorsi di vera e propria esclusione sociale". La constatazione del fatto che l'occupazione non costituisce più, di per sé, un fattore protettivo dal rischio di caduta in povertà, sebbene la perdita del lavoro rimanga certamente un fattore centrale rispetto alla definizione di tale rischio, rende esplicita la dimensione strutturale assunta dai costi sociali della crisi. I quali costi, d'altra parte, si sono distribuiti in modo non uniforme, essendo stati colpiti in misura proporzionalmente maggiore gruppi come i giovani, i lavoratori più anziani e quelli meno qualificati (come si è già osservato nel paragrafo 2.4).

Il recente aggiornamento del quadro statistico nazionale sulla povertà<sup>26</sup> mostra che in Italia nel 2016 la povertà assoluta interessa 4,7 milioni di persone (il 7,9% dell'intera popolazione), il valore più alto dal 2005; la povertà relativa tocca invece 8,4 milioni di persone, con un incremento di 115mila unità rispetto al 2015<sup>27</sup>. Rispetto al dato nazionale la Toscana vanta dati sensibilmente migliori: in termini di povertà relativa

<sup>26</sup> Istat, *La povertà in Italia*, Statistiche in breve, 13 luglio 2017, <https://www.istat.it/it/archivio/202338>.

<sup>27</sup> Una famiglia è definita povera in termini relativi se la sua spesa per consumi è pari o al di sotto della linea di povertà relativa, che viene calcolata sui dati dell'indagine sui consumi delle famiglie. La soglia di povertà assoluta corrisponde, invece, alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi considerati essenziali, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, a conseguire uno standard di vita "minimamente accettabile". Le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza) vengono classificate come assolutamente povere.

l'incidenza delle famiglie povere sul totale delle famiglie risulta nel 2016 pari al 3,6% del totale (contro il 10,6% a livello nazionale), mentre in termini di individui la stessa povertà relativa riguarda il 5% del totale (contro il 14% a livello nazionale).

Questi dati non devono tuttavia far dimenticare che anche in Toscana gli aspetti problematici non mancano. Secondo i più recenti dati Irpet In termini di reddito nella nostra regione “i contribuenti più poveri sono diventati più poveri, analogamente ai contribuenti più ricchi, ma l’impoverimento dei primi è stato più intenso”<sup>28</sup>. La bassa dinamica dei prezzi verificatasi negli ultimi anni non ha significativamente invertito la tendenza dominante, caratterizzata dalla moderazione salariale e dal ridimensionamento del tenore di vita dei lavoratori. Il reddito disponibile pro capite familiare del 2015 è risultato in crescita di 0,6 punti (in termini reali) rispetto all’anno precedente, ma resta oggi più basso di circa 13 punti percentuali rispetto a quello del 2007. In sostanza, i cittadini toscani hanno visto contrarsi sensibilmente il loro tenore di vita negli anni della crisi: rispetto al 2007 si rileva una minore disponibilità di circa 2,6 mila euro in meno di reddito per abitante (a valori 2015), pari a 5,6 mila euro a famiglia<sup>29</sup>. La mappa del reddito appare chiaramente influenzata dalla struttura produttiva, giacché nella Toscana centrale il reddito risulta più elevato e la dispersione minore rispetto alle altre aree (fenomeno dovuto alla presenza della manifattura, dove i salari sono meno sperequati; nella costa, nel sud e nelle aree interne la riduzione del reddito, a differenza di quanto verificatosi nella Toscana centrale, è dipesa prevalentemente da una significativa riduzione dei contribuenti (nella Toscana centrale si è invece ridotto il reddito dichiarato per contribuente)<sup>30</sup>.

Occorre poi ricordare che la crisi ha colpito esclusivamente i redditi da lavoro, in particolare dei contribuenti che svolgono una attività autonoma e/o imprenditoriale: se considerati complessivamente il reddito lordo da lavoro è diminuito in termini reali del 3% fra il 2007 ed il 2014, quello dei lavoratori dipendenti si è ridotto dell’1%; la riduzione è stata al contrario molto elevata tra i contribuenti autonomi che esercitano arti e professioni (-16%), attività di impresa (-24%) e di socio in società di partecipazione (-27%). L’unica fonte di reddito in controtendenza (+10%) è stato il reddito da pensione, “rimasto indenne alla recessione economica”<sup>31</sup>. Analogamente, lo studio Irpet concernente l’evoluzione non congiunturale dell’economia toscana indica sempre nei lavoratori (liberi professionisti, operai, lavoratori dipendenti e autonomi) i gruppi sociali più esposti al rischio di cadere nella fascia dei contribuenti *relativamente poveri*<sup>32</sup>. Occorre infine ricordare l’impatto determinato sui redditi dalla tendenziale precarizzazione dei rapporti di lavoro, la cui componente non standard pesa ormai per il 44% (incideva per il 29% nel 1997): poiché i lavoratori non standard (mediamente giovani, con titoli di studio bassi e occupati in larga parte in piccole e piccolissime imprese) hanno salari orari inferiori, “un minore contenuto di ore lavoro, tutele meno estese contro il rischio di sospensione e perdita di lavoro, ed infine anche un ammontare inferiore di ore in

---

<sup>28</sup> Irpet, *La situazione economica e sociale in Toscana*. Consuntivo 2016. Previsioni 2017-2019, Firenze 4 luglio 2017, p. 37.

<sup>29</sup> Irpet, *La ripresa in crisi? Analisi e prospettive di un’economia indebolita*, Firenze, febbraio 2017, p. 35.

<sup>30</sup> Irpet, *La situazione economica e sociale in Toscana*. Consuntivo 2016. Previsioni 2017-2019, Firenze 4 luglio 2017, pp. 41-43.

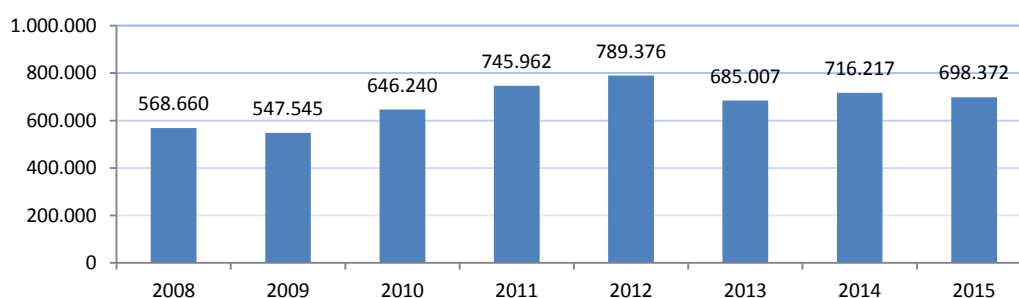
<sup>31</sup> *Ivi*, p. 39.

<sup>32</sup> Lo studio si basa sulla distribuzione dei redditi familiari equivalenti osservata nel 2008. Esso mantiene fisse le precedenti soglie, incrementandone solo per l’aumento del costo della vita; replica quindi l’esercizio nel 2015, confrontando le distribuzioni relative ai due anni per tutti i gruppi sociali considerati (13). Le differenze in positivo e in negativo determinano le probabilità di cadere nella fascia dei *relativamente poveri*, dei *relativamente ricchi* e dei *capienti*. Si veda Irpet, *La ripresa in crisi? Analisi e prospettive di un’economia indebolita*, Firenze, febbraio 2017, p. 37.

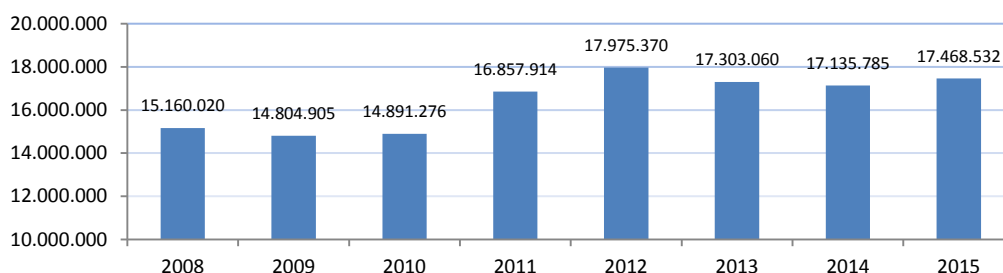
formazione”, nelle famiglie più povere (sia in senso assoluto che relativo) ci sono più occupati con lavori non standard di quanti ve ne siano tra le famiglie non povere<sup>33</sup>.

Prendendo in considerazione il dato relativo alle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale (l'indicatore di Europa 2020 già citato)<sup>34</sup>, i grafico 39 e 40 mostrano i dati in valore assoluto dal 2008 al 2015 rispettivamente per la Toscana e per l'Italia. Come si può notare l'andamento è simile (in costante crescita) tra il 2009 e il 2012; in quest'ultimo anno, nel quale si registrano i valori più elevati di entrambe le serie, la povertà relativa interessa quasi 0,8 milioni di persone nella regione e quasi 18 milioni a livello nazionale. A partire dal 2012, mentre il dato toscano si riduce, attestandosi per il 2016 al di sotto delle 700mila unità (ma oltre 129mila unità al di sopra del dato 2008), in Italia il numero di persone a rischio di povertà torna a sfiorare i 17,5 milioni di unità.

**Grafico 39. Persone a rischio di povertà o esclusione sociale.  
Toscana, 2008-2015 (valori assoluti)**



**Grafico 40. Persone a rischio di povertà o esclusione sociale.  
Italia, 2008-2015 (valori assoluti)**

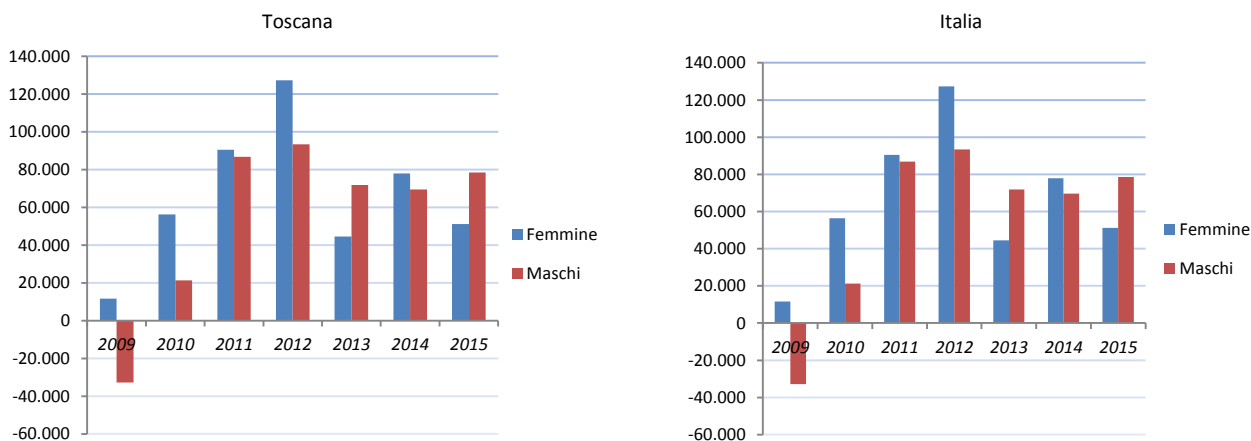


<sup>33</sup> “Il salario orario di un occupato non standard è il 76% di quello di un occupato alle dipendenze a tempo indeterminato e con orario pieno. Tale differenziale resta negativo anche controllando per le principali caratteristiche del lavoratore (età, genere, titolo di studio, settore di appartenenza, circoscrizione di residenza)”. *Ivi*, p. 38-39.

<sup>34</sup> L'indicatore è dato dalla somma delle persone a rischio di povertà, delle persone in situazione di grave deprivazione materiale e delle persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa. Le persone sono conteggiate una sola volta anche se sono presenti su più sub-indicatori. Le persone a rischio di povertà sono coloro vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali. Le persone in condizioni di grave deprivazione materiale sono coloro vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere l'acquisto di 6) una lavatrice, 7) un televisore a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile). Le persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa sono individui con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale.

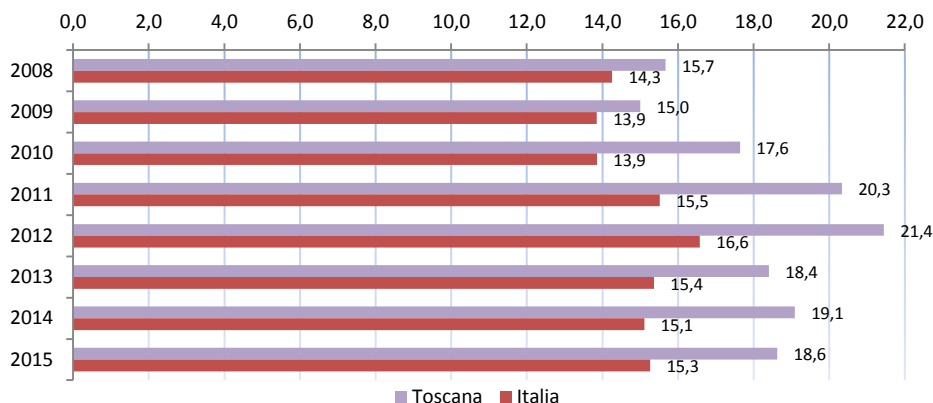
Osservando l'andamento comparato per genere (grafico 41), si nota che la riduzione dell'indicatore rilevata i maschi nel 2009 è stata seguita da un costante *trend* di crescita, sia a livello regionale che nazionale; nel 2015 sia in Toscana che in Italia tale incremento è risultato ben superiore a quello fatto registrare dalla componente femminile (in Toscana rispettivamente +78mila contro +51mila; in Italia + 1,4 milioni contro 0,8 milioni). Nell'anno più difficile, il 2012, si era verificato un andamento opposto, con una crescita particolarmente forte dei valori riguardanti la componente femminile (in Toscana +127mila donne a fronte del +93mila rilevato tra gli uomini; in Italia +1,4 milioni contro 1,3 milioni).

**Grafico 41 - Persona a rischio di povertà o esclusione sociale in Toscana.**  
**Differenze per genere rispetto al 2008, cfr. Toscana-Italia (valori assoluti)**



Il grafico 42 mostra un dato estremamente interessante, che rovescia il quadro interpretativo desumibile dalla comparazione dei dati sulla povertà relativa citati all'inizio. Comparando la percentuale di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale presente tra il 2008 e il 2015 in Toscana e in Italia si può osservare che il valore toscano risulta in tutto il periodo significativamente più alto di quello nazionale. In Toscana il dato più alto si registra nel 2012, che insieme al 2011 è anche l'anno nel quale si può osservare il differenziale più elevato rispetto al dato nazionale (4,8 punti percentuali).

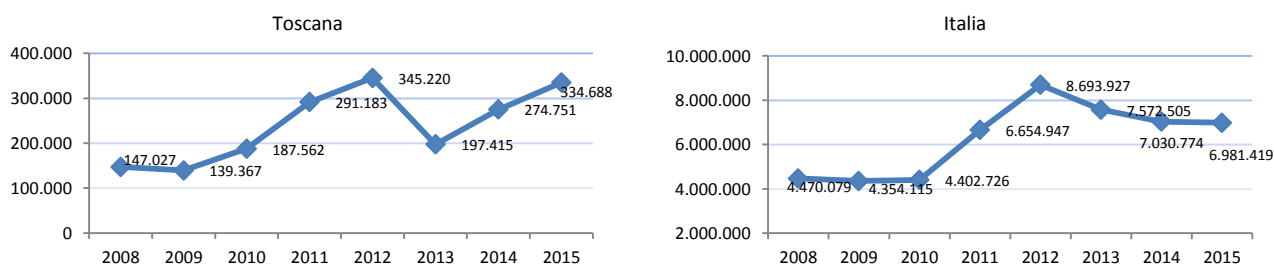
**Grafico 42 - Percentuale di persone a rischio di povertà o esclusione sociale. Cfr. Toscana-Italia. 2008-2015**



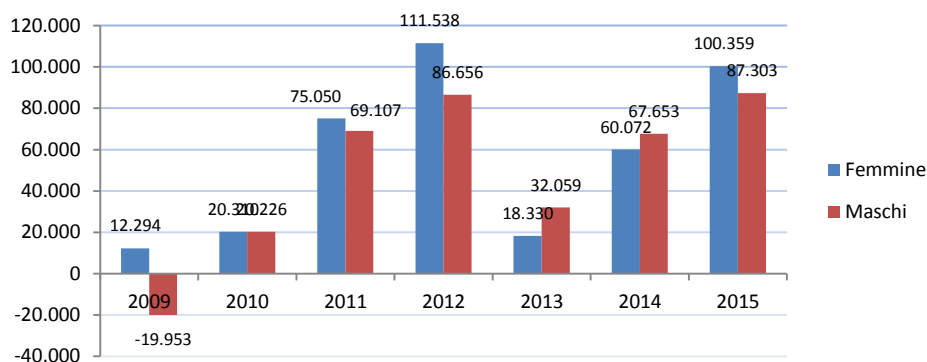


Negli stessi anni, i fenomeni di grave deprivazione materiale<sup>35</sup> (grafico 43) hanno avuto un andamento altalenante: in aumento fino al 2012 sia in Toscana che in Italia, nell'ultimo biennio considerato sono risultati in aumento in Toscana (+137mila unità interessate) ed in significativa diminuzione in Italia (-1,7 milioni). Se si considera la differenza in valore assoluto rispetto al 2008 (grafico 44), con riferimento all'anno 2015 si nota che in Toscana l'incremento ha interessato più la componente femminile (+100mila unità) che quella maschile (+87mila); in Italia è accaduto invece l'opposto, con una crescita di quasi 1,4 milioni tra i maschi e di 1,1 milioni tra le femmine.

**Grafico 43 - Persone in condizioni di grave deprivazione materiale. Cfr. Toscana-Italia, 2008-2015**  
(valori assoluti)

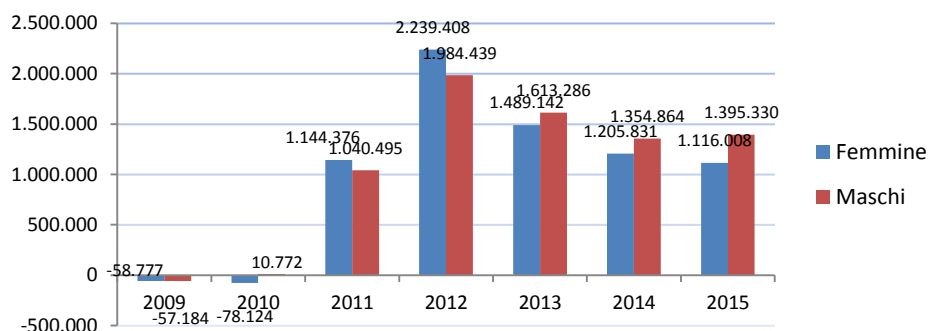


**Grafico 44 - Persone in condizione di grave deprivazione materiale per genere in Toscana. Differenze rispetto al 2008** (valori assoluti)



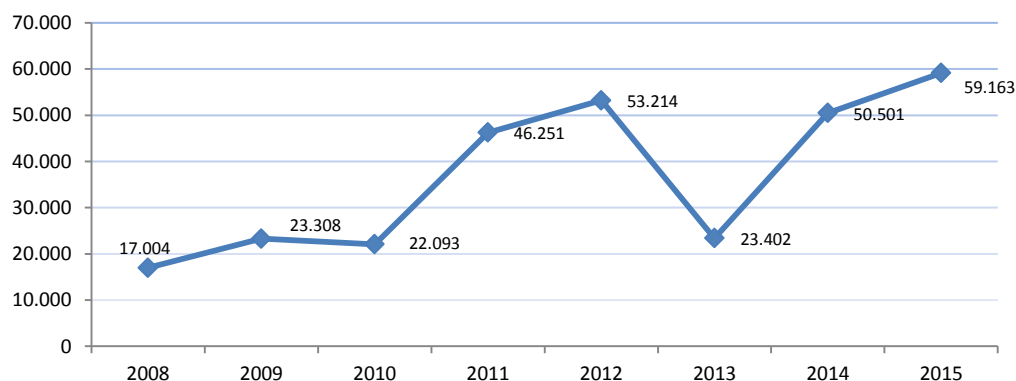
<sup>35</sup> L'indicatore è dato dal numero di persone che vivono in famiglie che presentano almeno 4 di 9 problemi considerati. I problemi considerati sono: i) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; ii) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; iii) avere arretrati 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.

**Grafico 45 - Persone in condizione di grave deprivazione materiale per genere in Italia. Differenze rispetto al 2008 (valori assoluti)**

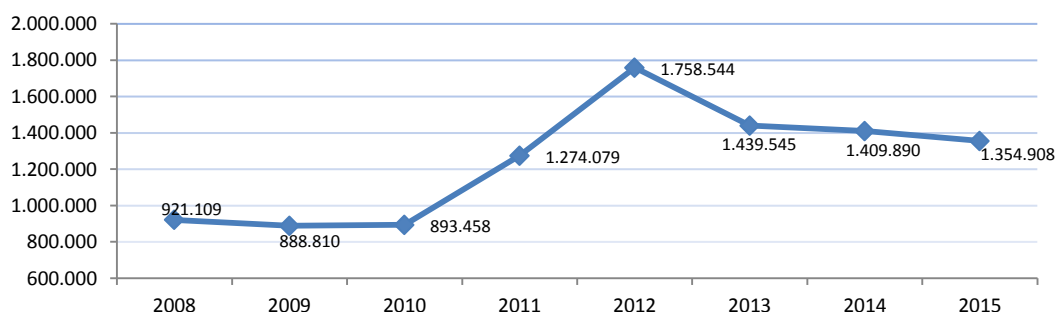


Il fenomeno della grave deprivazione materiale mostra un'evoluzione simile anche prendendo in considerazione solo i minori: si osservi (grafici 46 e 47) la crescita di numerosità che si verifica sia in Italia che in Toscana fino al 2012 e l'andamento divaricato nei due contesti a partire dal 2013. Anche in questo la Toscana registra nell'ultimo biennio considerato un significativo incremento (dalle 23mila unità del 2013 alle 59mila del 2015) mentre il dato nazionale cala dagli 1,7 milioni del 2012 agli 1,3 del 2015.

**Grafico 46 - Minori in condizioni di grave deprivazione materiale. Toscana, 2008-2015 (valori assoluti)**



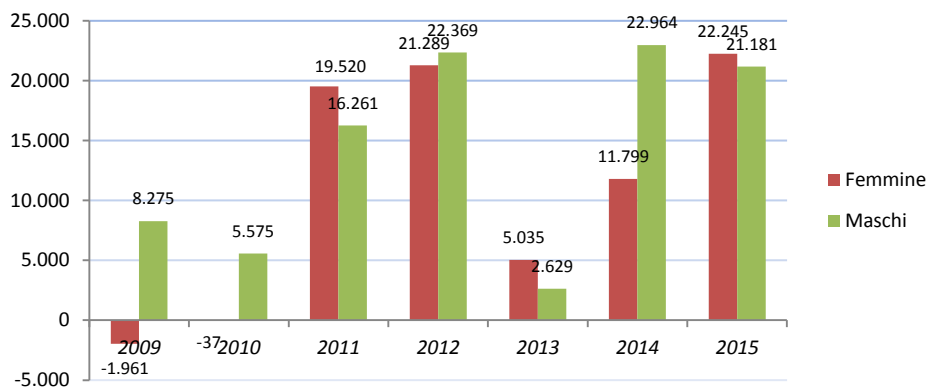
**Grafico 47 - Minori in condizioni di grave deprivazione materiale. Italia, 2008-2015 (valori assoluti)**



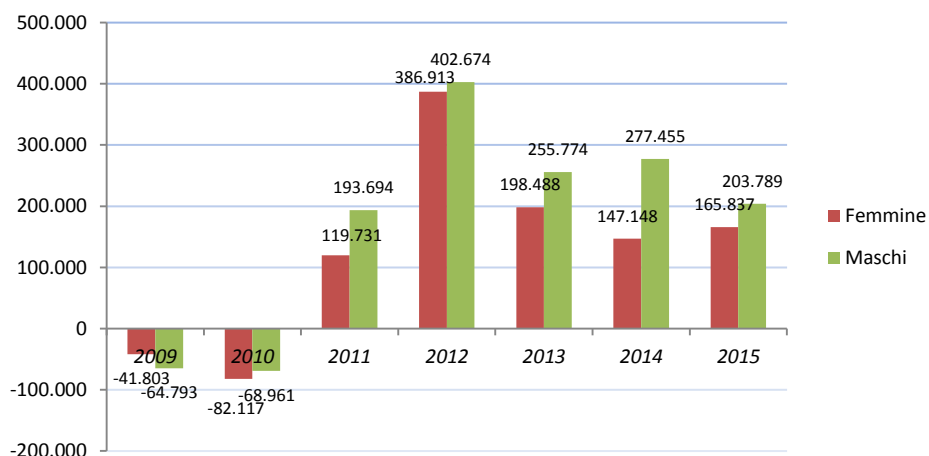
Analogamente a quanto rilevato con riferimento alla popolazione complessiva, il dato dei minori in condizione di grave deprivazione materiale presenta una dimensione di genere differenziata nella comparazione tra Toscana e Italia: rispetto al 2008 il dato in valore assoluto mostra che in Toscana

l'incremento ha interessato più la componente femminile di quella maschile (sia pure di poco: 22mila unità contro 21mila unità), mentre a livello nazionale la crescita è stata più forte tra i maschi (+203mila) che tra le femmine (+165mila).

**Grafico 48 - Minori in condizione di grave deprivazione materiale per genere in Toscana. Differenze rispetto al 2008 (valori assoluti)**

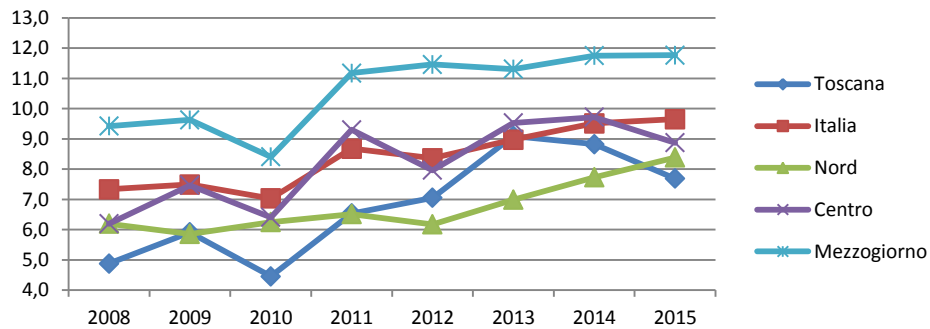


**Grafico 49 - Minori in condizione di grave deprivazione materiale per genere in Italia. Differenze rispetto al 2008 (valori assoluti)**

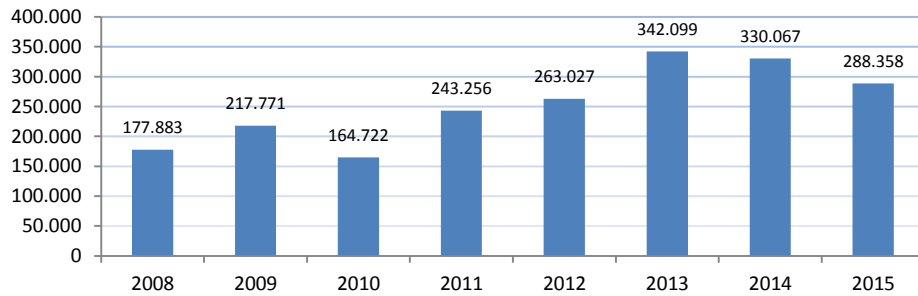


L'ultimo indicatore disponibile, quello riguardante il sovraffollamento abitativo (grafico 50), mostra un'evoluzione positiva per la Toscana rispetto alle altre aree oggetto della comparazione: nel 2015 il dato toscano è infatti inferiore anche rispetto a quello delle regioni del Nord (7,7% contro l'8,4% del totale dei residenti). Tuttavia in valore assoluto le persone che si trovano in questa condizione di disagio sono cresciute in Toscana di oltre 110mila unità rispetto al 2008 (con un picco pari a 342mila persone nel 2013), mentre a livello nazionale il saldo tra 2015 e 2008 risulta essere pari a 1,5 milioni di persone.

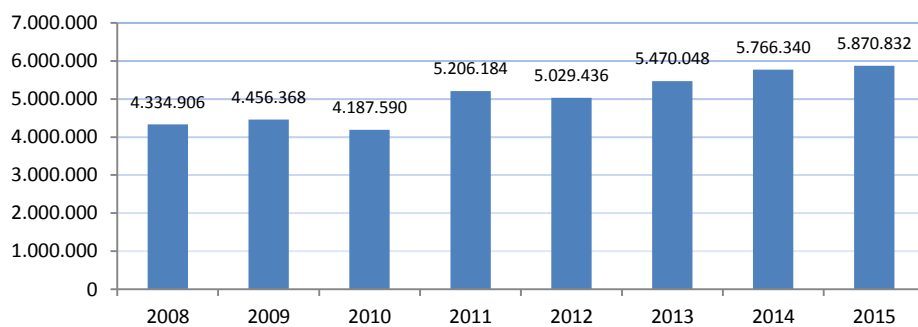
**Grafico 50 - Persone che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali. Cfr. Toscana, Italia, macroregioni (valori percentuali)**



**Grafico 51 - Persone che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali. Toscana, 2008-2015 (valori assoluti)**



**Grafico 52 - Persone che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali. Italia, 2008-2015 (valori assoluti)**



### 3. Analisi del modello di governance e gestione del POR

#### *Premessa*

Nella definizione delle regole che governano la programmazione 2014/20, sia la Commissione che gli Stati membri hanno fortemente caldeggiato innovazioni procedurali che semplificassero gli adempimenti necessari alla gestione di un PO e riducessero il carico amministrativo che grava sui beneficiari.

In realtà, nonostante la possibilità (e in alcuni casi l'obbligo) di un maggior ricorso all'utilizzo di opzioni di costo semplificate, la gestione dei programmi cofinanziati è forse diventata ancora più complessa che in passato a causa delle disposizioni regolamentari relative, ad esempio: alla predisposizione di conti annuali; alla necessità di raggiungere e quindi monitorare attentamente in itinere il progressivo raggiungimento dei target fissati nei performance framework; alla richiesta regolamentare di una forte concentrazione delle risorse che ostacola inevitabilmente anche la possibilità di rivedere in fase attuativa la dotazione finanziaria delle priorità di investimento attivate; alla possibilità che la Commissione adotti atti delegati per disciplinare le disposizioni contenute nel regolamento generale e in quelli specifici per Fondo che ha determinato un consistente incremento dei documenti e degli atti di cui tenere conto per garantire la corretta attuazione dei programmi.

In Italia, inoltre, l'avvio della programmazione 2014/20 si è temporalmente sovrapposto al processo di riordino delle competenze istituzionali degli Enti locali, avviato con la legge Delrio, e a quello di ridefinizione del sistema di governance dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, avviato con il Jobs Act, e ciò ha comportato la necessità, soprattutto nel caso dei POR FSE, di progettare e introdurre profonde innovazioni organizzative.

Lo scopo dei paragrafi che seguono è quello di analizzare la struttura di governance che la Regione Toscana ha adottato a seguito del riordino delle competenze istituzionali degli Enti locali e delle innovazioni introdotte dal Jobs Act, nonché le procedure adottate per garantire la corretta gestione degli interventi e un avanzamento fisico e finanziario allineato alle richieste regolamentari.

L'analisi, condotta sia attraverso l'esame dei documenti predisposti a livello regionale (POR, PAD, Si.Ge.Co, PRA, ecc.) che attraverso interviste semi-strutturate ad alcuni dirigenti regionali, è finalizzata alla realizzazione di una prima valutazione di efficienza e all'individuazione di eventuali ambiti di possibile miglioramento.

#### 3.1 La struttura di governance

Come anticipato, una delle innovazioni di contesto maggiormente in grado di impattare sulla programmazione FSE 2014/20 è costituita dal processo di riordino delle funzioni degli enti locali, avviato con la L. 56/2014 (Delrio) che ha eliminato dal novero delle competenze fondamentali delle Province quelle in virtù delle quali le stesse amministrazioni svolgevano, nelle passate programmazioni, il ruolo di Organismi Intermedi della programmazione FSE.

Considerate le disposizioni della legge Delrio e del Jobs Act, la Regione Toscana, già nel 2014, ha costituito un Osservatorio regionale per l'attuazione della l. 56/2014 (DGR n. 807/2014) e modificato la l.r. 32/2002 (l.r. 59/2014) prevedendo la costituzione di un'Agenzia Regionale Lavoro, deputata ad assorbire le funzioni gestionali in materia di collocamento, servizi per l'impiego e politiche del lavoro precedentemente di competenza provinciale.

La complessità delle conseguenze associate al processo di riordino delle competenze degli Enti locali e il ritardo che si sta accumulando nel decollo operativo dell'Agenzia Nazionale per il Lavoro hanno tuttavia reso necessaria l'adozione, a livello regionale, di vari atti normativi.

Molti di questi sono stati assunti al fine di disciplinare il trasferimento alla Regione del personale provinciale occupato nell'espletamento delle funzioni da trasferire alla Regione e di personale addetto a funzioni trasversali (DGR n. 528, n. 827, n. 1031, n. 1032 e n. 1205 del 2015; DGR n. 492/2016; Decreto 6283/2015; ecc.) o per stanziare le risorse necessarie al funzionamento delle sedi provinciali in cui è previsto operino i dipendenti trasferiti (DGR n. 1203/2015).

Quello che tuttavia rileva ai fini della presente analisi è che la l.r. 22/2015 ("Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56") è stata impostata tenendo conto della necessità di "assicurare alle comunità locali la partecipazione alla formazione dei programmi di intervento relativi alle funzioni oggetto di trasferimento alla Regione".

Questo significa, infatti, che nonostante il ri-accentramento di alcune funzioni, il processo di riordino attivato a livello locale si muove comunque in una traiettoria di condivisione, cercando di valorizzare, sia pure in un contesto radicalmente modificato, la logica della sussidiarietà che ha caratterizzato le precedenti programmazioni FSE. Non a caso, la l.r. 22/2015 sancisce la necessità di stipulare intese (Regione/città metropolitana di Firenze) per l'attuazione del Programma regionale di sviluppo e per la determinazione delle principali azioni e degli obiettivi di interesse della città metropolitana; prevede l'istituzione della Conferenza Regione – Città metropolitana nonché, fino all'aggiornamento delle leggi di settore coinvolte dal riordino, una diretta interlocuzione con gli ambiti territoriali, eventualmente in forma aggregata sub-provinciale, provinciale o interprovinciale.

Sotto il profilo organizzativo, rileva, invece, il fatto che la l.r. 22/2015 abbia stabilito:

- che il trasferimento delle funzioni non fondamentali dalle Province alla Regione (tra cui quelle relative alla formazione professionale) decorresse dal 1° Gennaio 2016;
- la costituzione, in ogni Provincia e nella città metropolitana di Firenze, di Uffici territoriali della Regione in cui opera il personale già dipendente delle amministrazioni provinciali e trasferito alla Regione in virtù del ri-accentramento delle funzioni coinvolte nel riordino.

Per quanto riguarda, invece, i Servizi al lavoro e le politiche attive, alcune disposizioni, finalizzate soprattutto a regolamentare un primo periodo di transizione, sono state dettate con la l.r. 70/2015 (Disposizioni in materia di riordino delle funzioni provinciali. Approvazione degli elenchi del personale delle province soggetto a trasferimento. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 39/2000 e 68/2011). L'art. 18, in particolare, ha stabilito che "per garantire la continuità dei servizi e delle politiche attive del lavoro nelle more del subentro della Regione nella titolarità della funzione, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), le province e la Città metropolitana di Firenze prorogassero:

- a) i contratti di lavoro a tempo determinato del personale impiegato nei servizi per l'impiego, fino al 31 dicembre 2016;
- b) i contratti di appalto dei servizi per l'impiego ed i contatti di servizio con le società in house, sino all'individuazione dei nuovi contraenti da parte della Regione e, in ogni caso, non oltre il 31 dicembre 2016".

Il trasferimento alla Regione delle funzioni e dei compiti amministrativi relativi ai servizi per il lavoro e alle politiche attive per il lavoro è stato disposto con la L.r. 82/2015 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016).

In particolare, l'art. 27, ha disposto che il trasferimento avvenisse a partire dal 1° gennaio 2016 e che le funzioni e i compiti trasferiti fossero esercitati dalla Regione sulla base di quanto stabilito nella convenzione da sottoscrivere con il Ministero, in attuazione dell'art. 11 del D.lgs. 150/2015.

L'art. 28 della stessa norma ha invece previsto la sottoscrizione di apposite convenzioni con le singole amministrazioni provinciali e con la città metropolitana di Firenze al fine di definire le modalità di svolgimento delle attività connesse all'erogazione dei servizi al lavoro e delle misure di politica attiva attraverso il ricorso all'avvalimento degli uffici e al comando del personale delle province (sia a tempo indeterminato che determinato).

L'art. 29 ha previsto che gli oneri di gestione delle sedi dei servizi per il lavoro facessero capo alla Regione a partire dalla data di avvalimento.

L'art. 30 ha disposto che le disposizioni di cui sopra avessero validità per il triennio 2016-2018.

L'art. 31 ha previsto una spesa massima a carico della Regione di 12 milioni di euro/anno.

La l.r. 9/2016 (Riordino delle funzioni delle province e della città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011) ha successivamente apportato dei correttivi alle leggi regionali emanate per disciplinare il riordino al fine di superare alcune criticità attuative delle procedure individuate. Con riferimento alle politiche attive del lavoro, in particolare, la l.r. 9 prevede (art. 13) l'istituzione di uffici comuni tra Province, città metropolitana di Firenze e Regione e la direzione degli uffici comuni da parte di un dirigente nominato dal direttore regionale competente per materia.

Una prima conseguenza delle procedure attivate per la riorganizzazione delle competenze tra Regione e Province è la riduzione degli OI del POR FSE, peraltro auspicata anche dalla Commissione europea a seguito di un audit effettuato durante la programmazione FSE 2007/13.

I settori regionali coinvolti per competenza nella gestione delle risorse disponibili, infatti, si configurano come articolazioni dell'Autorità di Gestione e ognuno di essi coinvolge, nel rispetto di quanto stabilito nel PAD per le singole linee di intervento programmate, gli UTR e/o gli OI del POR.

Agli UTR, in particolare, sono assegnate funzioni di gestione, controllo e pagamento dei progetti ammessi a finanziamento dai settori regionali e questo naturalmente incide positivamente sulla capacità attuativa del programma.

Il loro mancato coinvolgimento nella programmazione degli interventi, del resto, non costituisce una criticità dato che la tipologia di interventi da attivare nelle singole priorità è già stato puntualmente definito nel Piano attuativo di dettaglio.

## 3.2 Procedure attuative

I documenti presi a riferimento per l'analisi delle procedure programmate sono le "Procedure di Gestione degli interventi formativi oggetto di sovvenzioni a valere sul POR FSE 2014-2020", che rappresentano, per i soggetti attuatori, il documento guida per l'attuazione delle operazioni e per il rispetto degli adempimenti legati alla gestione e alla rendicontazione degli interventi, ma soprattutto, la Descrizione dei Sistemi di Gestione e Controllo e il Provvedimento Attuativo di Dettaglio.

Dall'analisi è emerso che il Si.ge.co, approvato con Decisione della Giunta regionale n. 4 del 19/12/2016 e integrato con Decisione della Giunta n. 5 del 5 maggio 2017, assicura:

- la separazione delle funzioni tra AdG (Settore Autorità di Gestione del POR FSE – Direzione Generale della Giunta regionale), AdC (Settore Organismo di programmazione del FSC e Sanzionamento Amministrativo – Direzione Programmazione e Bilancio) e AdA (Settore Audit – Avvocatura);
- la riduzione, rispetto alle precedenti programmazioni del numero di OI (Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario; Sviluppo Toscana; Agenzia Regionale per il Lavoro);
- il coinvolgimento delle strutture regionali competenti per materia (che operano in qualità di RdA – Responsabili di Attività: "Settore Lavoro"; "Settore Sistema regionale della formazione. Programmazione leFP, apprendistato e tirocini"; Settore Educazione e Istruzione"; "Settore Programmazione strategica e istruzione e formazione tecnica superiore"; "Settore Programmazione in materia di formazione continua, territoriale e a domanda individuale. Interventi gestionali per gli ambiti territoriali di Grosseto e Livorno"; "Settore Diritto allo studio universitario e sostegno alla ricerca"; "Settore innovazione sociale"; "Settore Welfare e Sport"; "Settore sistemi informativi e tecnologia della conoscenza"; "Settore Organizzazione e sviluppo delle risorse umane" );
- il coinvolgimento degli UTR;
- le modalità di raccordo tra i RdA e gli UTR;
- l'esplicita imputazione ai RdA, agli UTR e agli OI del POR delle diverse attività programmate;
- la definizione di corrette procedure di individuazione di eventuali ulteriori OI;
- l'efficientamento delle procedure relative ai controlli di primo livello (che vengono espletati a campione, sia nel caso si tratti di controlli sulle dichiarazioni trimestrali che nel caso dei controlli in loco; prevedono campionamenti stratificati sulla base di variabili pertinenti – attività, beneficiario, entità del contributo, tipologie di affidamento – e assicurano almeno una visita in loco per tutti i progetti a costi standard).

Le uniche criticità rilevabili, da imputare probabilmente alla ancora non completa messa a punto del sistema informativo, sono rintracciabili nelle procedure definite per la preparazione della dichiarazione di spesa e per la gestione delle piste di controllo. Tutti i passaggi attualmente previsti nel Si.ge.co. per la predisposizione delle dichiarazioni di spesa potrebbero essere infatti eliminati informatizzando il flusso informativo e l'attuale modalità di conservazione dei documenti che garantiscono la tracciabilità della spesa potrebbe essere sostituita dall'utilizzo di un SI che consenta l'archiviazione informatizzata degli stessi.

Dall'analisi del PAD, invece, emerge lo sforzo programmatico realizzato che ha portato ad identificare puntualmente le linee di intervento da attivare all'interno delle singole priorità, la corrispondente dotazione finanziaria (principale e di efficacia); i RdA cui è affidata la loro implementazione; le principali categorie di beneficiari e di destinatari; il ruolo, con riferimento alle singole linee di attività, degli UTR e degli OI.



Ulteriori approfondimenti, nell'analisi delle procedure attuative, vanno fatti con riferimento all'utilizzo delle opzioni di costo semplificate e alla scelta di aderire all'atto delegato del PON IOG che consentirà di allineare le procedure attuative previste per alcune misure del Piano regionale attuativo del PON a quelle utilizzate nell'attuazione degli interventi cofinanziati dal FSE.

Per quanto concerne le opzioni di costo semplificate si ricorda che:

- L'AdG, nel corso della programmazione 2007-2013, ha adottato con DGR 240/2011, due opzioni di semplificazione, il cui utilizzo è stato esteso anche alla programmazione 2014/20:
  - il sistema dei "costi fissi calcolati applicando tabelle standard per costi unitari" che è stato riconosciuto quale principale forma di semplificazione applicabile alle attività formative e
  - il sistema dei "costi indiretti dichiarati su base forfettaria" (con percentuali diverse in base alle diverse tipologie di intervento finanziate), da utilizzare in via residuale rispetto al sistema dei "costi standard", nei soli casi in cui per le caratteristiche dei progetti formativi (attività innovative o prototipali) i costi standard non siano applicabili.
  
- nel 2015, con DGR n. 1033, sono state approvate le "Linee guida sulla gestione degli interventi individuali oggetto di sovvenzione" che definiscono, tra l'altro, una metodologia e dei parametri che consentono il rimborso forfettario delle spese accessorie di viaggio, vitto e alloggio, al fine di alleggerire gli oneri connessi alla dimostrazione delle spese da parte del destinatario ed al controllo delle stesse da parte dell'amministrazione beneficiaria.

## Asse A – Occupabilità

Priorità di investimento:	di	A.1 (8.i) - Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale adeguatamente le persone a rischio di disoccupazione di lunga durata
<i>Obiettivo specifico</i>		<i>A.1.1 - Ridurre il numero dei disoccupati di lunga durata e sostenere adeguatamente le persone a rischio di disoccupazione di lunga durata</i>
Priorità di investimento:	di	A.2 (8.ii) - Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, 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 per i Giovani
<i>Obiettivo specifico</i>		<i>A.2.1 - Aumentare l'occupazione dei giovani</i>
Priorità di investimento:	di	A.3 (8.iv) - Uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore
<i>Obiettivo specifico</i>		<i>A.3.1 - Aumentare l'occupazione femminile</i>
Priorità di investimento:	di	A.4 (8.v) - Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti
<i>Obiettivo specifico</i>		<i>A.4.1 - Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi (settoriali e di grandi aziende)</i>
Priorità di investimento:	di	A.5 (8.vii) - 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 e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati
<i>Obiettivo specifico</i>		<i>A.5.1 - Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi per il lavoro</i>
RdA:		Settore Lavoro Settore Programmazione formazione strategica e istruzione e formazione tecnica superiore Settore Sistema regionale della formazione. Programmazione lefp, apprendistato e tirocini Settore Welfare e sport Settore Programmazione formazione strategica e istruzione e formazione tecnica superiore Settore Diritto allo studio universitario e sostegno alla ricerca Settore Programmazione in materia di formazione continua, territoriale e a domanda individuale. Interventi gestionali per gli ambiti territoriali di Grosseto e Livorno
Dotazione 2014/20		358.693.872,00 euro
Target di spesa 2018		135.825.413,00 euro

## Obiettivi perseguiti

---

Le politiche promosse nell'ambito dell'Asse A, mirano a rafforzare il sistema produttivo regionale e a raggiungere una piena e buona occupazione, per mezzo di politiche attive del lavoro che rispondano ai fabbisogni professionali del sistema economico-produttivo e al tempo stesso investano sulle competenze delle persone, anche rafforzando il legame tra il sistema della scuola e della formazione con quello delle imprese. L'obiettivo dell'innalzamento del tasso di occupazione, rappresenta dunque il principale riferimento dell'asse, per il quale la strategia della Regione ha portato a confermare le quattro priorità di investimento indicate dal Position Paper per l'Italia; con l'inclusione, oltre a quelle, della priorità A.4 Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori, non prevista dal citato documento della Commissione.

Nell'ambito della prima priorità, l'accesso all'occupazione viene perseguito non solo attraverso la creazione di nuove opportunità di lavoro, anche di tipo autonomo, o imprenditoriale e con investimenti sui settori in grado di creare occupazione, ma anche prestando attenzione ai soggetti sociali più deboli con difficoltà di inserimento e di permanenza nel mercato del lavoro; in particolare, combattendo la disoccupazione di lunga durata, con strumenti che vanno dai percorsi formativi specialistici agli incentivi all'occupazione, fino ai sostegni per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

Nell'ambito della seconda priorità, l'occupazione giovanile viene sostenuta attraverso politiche attive qualificate di istruzione, formazione e inserimento nel mondo del lavoro, anche tramite percorsi per l'autoimpiego, l'autoimprenditorialità, la mobilità professionale e gli incentivi all'occupazione.

In merito all'occupazione femminile (A.3) vengono sviluppate misure orientate non solo all'incremento quantitativo, ma anche al mantenimento e al miglioramento della qualità dell'occupazione delle donne.

Per quanto riguarda la quarta priorità dell'asse (A.4) La Regione intende promuovere la reindustrializzazione dei territori favorendo il riposizionamento competitivo del sistema industriale regionale, anche attraverso il ri-orientamento delle competenze dei lavoratori. Le azioni promosse prevedono pacchetti integrati di interventi in grado di accompagnare i processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione produttiva delle imprese, il cui fuoco centrale sia una formazione in grado di accompagnare lavoratori e imprese nel riposizionamento e nelle strategie di reimpiego e outplacement, insieme alla definizione di piani di gestione aziendale delle crisi, al sostegno ai processi di innovazione e di modernizzazione competitiva, integrati con interventi a sostegno dell'occupazione.

Nell'ambito della quinta priorità (A.5) sono previsti interventi per il potenziamento di Eures e per la sua integrazione con la rete dei Servizi per il lavoro, al fine di attuare interventi di mobilità internazionale. Oltre a ciò sono previste campagne di comunicazione e informative sulle opportunità offerte dal sistema regionale dei servizi per l'impiego.

## Analisi dell'attuazione

---

### **Priorità di investimento A.1 (8.i)**

La strategia di questa priorità è articolata attraverso misure di inserimento occupazionale rivolte all'insieme dei disoccupati e degli inattivi coniugate con una specifica attenzione alle frazioni più deboli che compongono il mercato del lavoro: le donne, gli immigrati, i disoccupati di lunga durata. Nel prendere in considerazione l'attuazione della priorità, non si può non rilevare il forte aumento, rispetto all'avvio della programmazione, del tasso di disoccupazione di lunga durata il quale, come evidenziato nell'analisi del contesto socioeconomico, al capitolo 2, si è attestato al 51,2%, con un incremento di oltre 6 punti rispetto al 2012.

In questo quadro, assume particolare importanza la Raccomandazione del Consiglio del 15 febbraio 2016 sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, la quale prevede l'estensione del modello di intervento integrato e personalizzato adottato dalle recenti iniziative sull'occupazione, tra cui, in particolare, quello attuato nell'ambito di Garanzia Giovani, alle politiche di contrasto alla disoccupazione di lunga durata; con un approccio incentrato sull'integrazione tra misure attive e passive e tra servizi sociali e servizi per l'occupabilità; soprattutto in considerazione del fatto che (come evidenziato nel capitolo 1 sull'evoluzione del quadro strategico e normativo di riferimento) l'efficace attuazione di questo nuovo approccio al contrasto della disoccupazione di lunga durata potrà richiedere nel breve periodo cambiamenti di natura strutturale nell'operatività della rete regionale dei servizi.

L'analisi degli avvisi emanati in questo primo periodo di attuazione fa emergere un quadro formato da due filoni principali di attività:

i) incentivi all'assunzione ed altre misure di politica attiva;

ii) Percorsi di sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo.

Nell'ambito del primo filone, gli avvisi pubblici usciti nel 2014, 2015 e 2016 per incentivare l'assunzione, tra gli altri, di lavoratori licenziati e persone prossime alla pensione, prevedevano una riserva per le tre aree di crisi individuate con la delibera di Giunta regionale n.199 del 2/03/2015: i comuni di Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo, Suvereto (polo siderurgico di Piombino) e Sassetta; i comuni di Livorno, Collesalveti e Rosignano Marittimo; e i comuni della Provincia di Massa-Carrara. La regione prosegue inoltre l'attuazione di iniziative volte all'impiego temporaneo e straordinario in lavori di pubblica utilità (dopo una prima azione sperimentale che è stata attuata nel 2015), attraverso il cofinanziamento di opere e servizi di pubblica utilità, con destinatari enti pubblici e partenariati pubblico-privati a favore di persone disoccupate. È stata avviata anche la sperimentazione dell'assegno per l'assistenza alla ricollocazione, che prevede, sulla base di un'attività di profilazione dei disoccupati, azioni di formazione integrata da un servizio di tutoraggio e assistenza alla ricerca intensiva di una nuova occupazione; assistenza che può essere svolta sia dal Centro per l'impiego sia da un soggetto accreditato.

Nell'ambito del secondo filone è stato promosso un intervento per Percorsi e servizi integrati (orientamento, formazione, consulenza) per la creazione di impresa e il lavoro autonomo da attuarsi negli ambiti regionali economici sui quali la Regione negli indirizzi relativi alla formazione professionale per l'anno 2015 (delibera di Giunta regionale n. 449 del 7 aprile 2015) ha deciso di concentrare gli interventi e le risorse finanziarie della formazione strategica con l'obiettivo di "rafforzare l'intelaiatura economica e produttiva regionale e fornire possibilità di sviluppo durevoli". Gli ambiti di intervento sono le filiere Agribusiness, Carta, Marmo, Meccanica ed Energia, Turismo e Cultura. Sono inoltre stati definiti gli indirizzi regionali per il *coworking* sulla base dei quali sono stati emessi bandi per individuare fornitori di spazi di

coworking in Toscana, e successivamente per assegnare voucher individuali a supporto della creazione di percorsi imprenditoriali basati sull'utilizzo degli spazi di coworking individuati.

### **Priorità di investimento A.2 (8.ii)**

La Priorità di investimento A.2 è volta a promuovere l'occupabilità dei giovani attraverso percorsi di apprendimento e politiche attive per il lavoro ed è la più rilevante, dal punto di vista finanziario, dell'intero programma, in considerazione della gravità e complessità dei problemi a carico di questa fascia di popolazione. I giovani sono infatti coloro i quali in questi anni hanno risentito maggiormente degli effetti della crisi. Già al momento della programmazione, gli under 30 registravano in Toscana una forte perdita occupazionale (tra il 2008 e il 2012 43mila unità in meno) con una disoccupazione di lunga durata tra i 15-24enni molto al di sopra della media europea; mentre i Neet; i giovani che non lavorano e non frequentano percorsi di istruzione o formazione, erano arrivati nel 2012 a raggiungere il 18,5% della popolazione under 30. Come risulta evidente dall'analisi di contesto (vedi capitolo 2), la situazione, nel corso dei primi anni di attuazione del Programma, si è ulteriormente aggravata: mentre il tasso di occupazione giovanile è sceso nel 2016 al 34%, il tasso di disoccupazione giovanile è costantemente cresciuto fino al 2014 anno nel quale si è registrato un picco del 35,7%, per poi assestarsi nel 2016 al 34%.

La strategia regionale prevede per i giovani l'integrazione di differenti linee di policy, le quali promuovono la realizzazione di azioni a supporto delle competenze e dell'occupabilità, anche nella logica di ampliare le opportunità di acquisizione di una qualifica professionale e assicurare il successo scolastico e formativo, nella prospettiva più generale di favorire un inserimento qualificato nel MdL. Occorre inoltre tenere conto che nell'ambito degli interventi a favore dei giovani ha assunto una forte rilevanza l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI), nel cui alveo la Garanzia Giovani, ha assicurato (in linea con gli indirizzi contenuti nella Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013), a tutti i giovani di età inferiore a 25 anni, un'offerta lavorativa di qualità, il proseguimento degli studi, o l'occasione di un apprendistato o di un tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

Nel primo periodo di attuazione del Programma, le attività che sono state promosse nel quadro della priorità A.2 sono state le seguenti.

Nell'ambito del sostegno alla creazione di impresa e al lavoro autonomo tramite due avvisi, nel 2016, sono stati promossi interventi per Percorsi e servizi integrati (orientamento, formazione, consulenza) di formazione strategica con l'obiettivo, come abbiamo visto anche sopra per la Priorità A.1, di "rafforzare l'intelaiatura economica e produttiva regionale e fornire possibilità di sviluppo durevoli". Gli ambiti di intervento sono le filiere Nautica e Logistica, Agribusiness, Carta, Marmo, Meccanica ed Energia, Turismo e Cultura.

Per quanto riguarda i tirocini non curricolari è stato previsto un contributo di 300 euro mensili per giovani NEET, che siano stati profilati dai CPI e abbiano sottoscritto il Patto di Servizio.

Una parte consistente di risorse della priorità è destinata al Servizio civile regionale; il quale, istituito con Legge Regionale n. 35 del 25 luglio 2006, è attuato tramite enti, che dopo essersi iscritti a un albo regionale presentano un progetto per il quale viene poi pubblicato un avviso. L'attuazione della misura vede un certo ritardo, ma tra 2016 e 2017 sono stati pubblicati 15 avvisi. Ai giovani tra i 18 e i 29 anni che prestano il

servizio spetta un contributo di un importo mensile di natura non retributiva pari a 433,80 euro oltre IRAP per un periodo di durata fino a 8 mesi.

Per i percorsi IEFP sono stati pubblicati due avvisi (uno nel 2016 e uno nel 2017) per la presentazione di progetti formativi biennali di Istruzione e Formazione Professionale da parte di partenariati misti composti da agenzie formative e da, uno o entrambi, Istituti Professionali di Stato (IPS o Consorzi accreditati di Istituti Scolastici) e Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA). Gli interventi sono rivolti a giovani drop out, che hanno assolto l'obbligo di istruzione, sono fuoriusciti dal sistema scolastico e hanno un'età inferiore ai 18 anni al momento dell'iscrizione al percorso. Nell'ambito dei percorsi formativi è prevista la sperimentazione del sistema duale. Gli obiettivi dei percorsi IEFP sono:

- facilitare le transizioni tra il sistema della formazione professionale e il mondo del lavoro;
- contrastare la dispersione scolastica attraverso percorsi di alternanza scuola-lavoro;
- promuovere le esperienze in contesti lavorativi.

Solo nel 2017 è stato poi pubblicato un avviso per la presentazione di progetti per la realizzazione di interventi a supporto delle azioni di Alternanza Scuola Lavoro, con l'obiettivo di rafforzare il raccordo tra il mondo dell'istruzione e della formazione e quello del lavoro, attivando azioni che permettano di creare un modello condiviso che faciliti il rapporto tra istituzioni scolastiche e imprese, associazioni, enti pubblici e operatori economici in genere. I destinatari sono gli studenti dell'ultimo triennio delle scuole superiori di II grado. I progetti devono essere presentati e attuati da un'associazione temporanea di scopo (ATS) il cui capofila sia un istituto di istruzione secondaria di secondo grado. E di cui facciano parte, almeno: un'impresa, un ente pubblico; un organismo di formazione accreditato ai sensi della DGRT 1407/2016; un istituto tecnico; un istituto professionale; e un liceo e prevedono i seguenti moduli: 1) Formazione tutor scolastici e aziendali; 2) Svolgimento dei percorsi sulla sicurezza; 3) Informazione e pubblicizzazione; 4) Lavoro; 5) Auto imprenditorialità; 6) Orientamento.

Sempre nel 2017 è stato pubblicato un avviso per il finanziamento di percorsi di alta formazione tramite l'attivazione di assegni di ricerca, che ha l'intento di favorire lo sviluppo del capitale umano e l'occupabilità. Tali percorsi, realizzando e potenziando i nessi tra università e organismi di ricerca da un lato, e imprese e altri soggetti privati e istituzioni pubbliche dall'altro, intendono permettere a giovani studiosi e ricercatori di integrare, all'interno di percorsi di ricerca promossi, le conoscenze apprese in ambito accademico con le competenze applicative acquisite nei contesti di esperienza lavorativa.

Un rilevante segmento di formazione terziaria non universitaria è costituito dagli Istituti Tecnici Superiori, i quali sono "scuole ad alta specializzazione tecnologica" con l'obiettivo di soddisfare la domanda di competenze tecniche e tecnologiche da parte delle imprese. Gli ITS sono "fondazioni di partecipazione", cioè soggetti di natura privata con un fine di interesse pubblico, nate dall'unione di scuole, enti di formazione, imprese, università e centri di ricerca, enti locali. I destinatari dei corsi ITS sono i giovani in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o coloro i quali hanno frequentato un percorso quadriennale di Istruzione e Formazione tecnica Professionale (IEFP) integrato da un percorso Istruzione e Formazione tecnica Superiore (IFTS) della durata di un anno. Gli avvisi, pubblicati nel 2015, per l'anno scolastico 2016-2017 e nel 2016, per l'anno scolastico 2017-2018, hanno promosso percorsi ITS nelle aree tecnologiche strategiche per lo sviluppo economico e la competitività, con l'obiettivo di formare una serie di figure professionali di tecnico superiore sia in filiere specifiche (Sistema Moda, Meccanica, Energia, Agroalimentare, Nautica Trasporti e Logistica, Turismo e Beni Culturali, Sanità) sia con competenze

trasversali (costruzioni, comunicazione, marketing, internazionalizzazione delle imprese e sviluppo di software).

Occorre rilevare che nell'ambito della priorità A.2, oltre alla citata azione Servizio civile A.2.1.3.b che presenta un forte ritardo attuativo e per le quali il livello degli impegni è molto basso, vi sono azioni per le quali non è stato effettuato alcun impegno in particolare: A.2.1.3.C) Percorsi di formazione per i giovani assunti con contratto di apprendistato professionalizzante, A.2.1.3.D) Misure Di Integrazione Istruzione/Formazione/Lavoro, (anche impresa formativa simulata) campagne informative e servizi a supporto delle imprese, degli organismi formativi, delle scuole e dei soggetti del mercato del lavoro interessati a vario titolo nell'attuazione del sistema duale, finalizzati all'attivazione di contratti di apprendistato in duale, A.2.1.3.E) Contributi alle imprese per l'assunzione di giovani con contratto di apprendistato e per il tutoraggio aziendale, A.2.1.3.F) Tirocini di orientamento e formazione: incentivi all'assunzione, A.2.1.5.A) alternanza scuola-lavoro, A.2.1.5.B) Stage transnazionali per migliorare le transizioni istruzione/formazione/lavoro e favorire lo sviluppo delle soft skills, A.2.1.6.A) percorsi di formazione per i giovani assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale.

#### **La riorganizzazione dei Centri per l'Impiego**

Il processo di riorganizzazione della rete regionale dei servizi al lavoro (prevista dal Decreto legge 150/2015) ha impegnato la Regione per tutto il primo periodo di attuazione del programma e deve ancora essere concluso. La riorganizzazione ha l'obiettivo di offrire percorsi più adeguati ed efficaci di inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro, ma anche di potenziare la capacità di risposta del sistema nei confronti delle imprese. In attuazione della Convenzione stipulata con il Ministero il 5 novembre 2015, la Regione ha assunto a partire da gennaio 2016, oltre alle funzioni di programmazione, le funzioni di gestione delle politiche attive del lavoro e la responsabilità dei centri per l'impiego. In particolare, alla luce dell'art 18 del D. Lgs.150/2015, i centri per l'impiego devono erogare agli utenti una vasta gamma di servizi e misure di politica attiva quali: la presa in carico, l'orientamento di base, l'analisi delle competenze e la profilazione; la definizione del patto di servizio personalizzato; il supporto alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo; l'orientamento specialistico e individualizzato, mediante il bilancio delle competenze e l'analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, che siano rispondenti alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea; l'accompagnamento al lavoro, anche attraverso la sperimentazione dell'assegno individuale di ricollocazione; la promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio.

La Regione ha adottato, con la L.R. 28 dicembre 2015 n. 82, ha adottato disposizioni di prima attuazione del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, necessarie per l'esercizio della funzione da parte della Regione Toscana, prevedendo il ricorso all'avvalimento degli uffici e al comando di personale delle Province e della Città Metropolitana impiegato a tempo determinato e indeterminato nei servizi per l'impiego, garantendo, mediante la stipula di apposite convenzioni con le Province, la continuità dei servizi ed il mantenimento del personale. La Regione sta lavorando alla predisposizione di una gara unica regionale al fine di affidare i servizi per il lavoro e per le politiche attive del lavoro con l'obiettivo di renderne omogenea l'operatività, visto che fino a oggi i servizi per il lavoro sono stati gestiti secondo differenti modelli territoriali. In questa ottica, a marzo 2016, la Regione ha pubblicato un avviso per una consultazione preliminare di mercato, attraverso un questionario

rivolto alle aziende, per studiare il contesto di riferimento nel quale definire la gara unica regionale di affidamento dei servizi per il lavoro.

Il processo di riorganizzazione, intersecandosi con le vicende del referendum costituzionale sulla riforma Renzi-Boschi, ha subito forti ritardi. A fine 2017, siamo in attesa della definizione degli assetti organizzativi del nuovo modello organizzativo e gestionale. Intanto, con la prossima legge di bilancio saranno definite le risorse e le regole per il passaggio definitivo alle Regioni del personale a tempo indeterminato e determinato dei Centri per l'Impiego.

Dal punto di vista della gestione finanziaria, in continuità con le precedenti programmazioni FSE, a partire dal 2014 sono state trasferite risorse alle province per garantire la continuità dei servizi per il lavoro fino al 31 dicembre 2016 (complessivi 30 milioni di euro). Nel 2016 (e anche per il 2017) anno in cui la gestione delle politiche attive è stata riassunta dalla Regione ed è stata sottoscritta la convenzione con il governo, le risorse attivate per il costo dei servizi sono state definite nella convenzione stessa nella misura di 2/3 a carico dello Stato e 1/3 a carico della Regione. Le risorse FSE attivate a valere sulle convenzioni 2016-2017 (circa 5 milioni annui) sono state dedicate alla copertura del costo del personale a tempo determinato e per quello del personale del soggetto in house della provincia di Prato (FIL).

#### **Priorità di investimento A.3 (8.iv)**

La priorità di investimento A.3 è dedicata a promuovere, in un'ottica di forte integrazione con le priorità di investimento A.1 e A.2, interventi a favore dell'occupazione, in particolare incentivi all'assunzione, con l'obiettivo di aumentare l'occupazione femminile. Gli avvisi emanati nel 2015 e nel 2016 prevedevano un incentivo all'assunzione per donne disoccupate, che avessero compiuto il 30° anno di età e che venissero assunte a tempo indeterminato, di 3mila euro nel caso di assunzione part time e di 6mila euro nel caso di tempo pieno.

#### **Priorità di investimento A.4 (8.v)**

La strategia della priorità di investimento A.4 prevede la realizzazione di interventi che si muovono su due linee fortemente intrecciate tra loro: la prima volta a riqualificare i lavoratori e le lavoratrici di imprese in crisi nell'ambito di processi di riconversione produttiva dell'impresa e piani di ristrutturazione aziendale, la seconda volta a rafforzare la capacità delle imprese e degli imprenditori di anticipare e sostenere i cambiamenti tecnologici ed economici. L'analisi degli avvisi emanati nel primo periodo di attuazione del programma, conferma che l'attuazione si è mossa su queste due linee di attività.

Nell'ambito delle azioni di riqualificazione e di outplacement dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi collegate a piani di riconversione e ristrutturazione aziendale, nel 2016 sono stati emessi due avvisi che riguardavano le aree di Massa Carrara e Piombino il primo e le aree di Livorno e dell'Amiata il secondo. Le azioni promosse prevedevano la realizzazione presso le imprese di piani formativi, supportati da accordi sindacali, diretti alla qualificazione, riqualificazione o aggiornamento dei soli lavoratori neoassunti, oppure per tutti i lavoratori in caso di riconversione produttiva, anche parziale. Sempre del 2016 è un avviso per concessione di voucher formativi individuali rivolti a giovani professionisti, emanato nell'ambito dell'attività azioni di Formazione Continua rivolte ai professionisti e agli imprenditori per sostenere l'adattabilità delle imprese (anche per favorire passaggi generazionali). L'avviso prevedeva il finanziamento delle spese di iscrizione a corsi di formazione e di aggiornamento professionale o master di I o di II livello per destinatari



fino a 40 anni iscritti ad albi di ordini e collegi; oppure iscritti ad associazioni di Professioni non organizzate in ordini o collegi (secondo la legge 4 del 2013; oppure, infine, iscritti alla Gestione Separata dell'INPS.

L'attività Interventi di formazione a favore degli occupati (lavoratori e imprenditori), in particolare nell'area R&S e innovazione tecnologica, ha promosso tre avvisi tra 2015 e 2016 nell'ambito dell'offerta di formazione strategica. La formazione strategica, il cui concetto è basato sulla legge 32 del 2003, prevede un modello di programmazione basato su analisi di scenario e studi sul mercato del lavoro e lo sviluppo locale al fine di individuare le filiere produttive sulle quali concentrare l'intervento pubblico di formazione; superando il modello di programmazione provinciale e integrando, nei territori vocati individuati, soggetti interessati (scuole, università, agenzie formative, imprese, poli di innovazione, politecnico professionali) e strumenti di intervento (di supporto al sistema delle imprese ed alle traiettorie di sviluppo individuale dei cittadini).

Gli indirizzi relativi alla formazione professionale per l'anno 2015 (Delibera n.449 del 07-04-2015) hanno individuato nove settori:

- sistema moda
- turismo e beni culturali
- meccanica ed energia
- mezzi di trasporto/cantieristica navale
- carta
- marmo
- agribusiness
- chimica-farmaceutica
- ICT.

I tre avvisi emessi tra 2015 e 2016 hanno riguardato le prime sette filiere produttive dell'elenco sopra riportato e prevedevano progetti promossi da un'un'associazione tra agenzie formative, imprese e istituti di istruzione superiore per promuovere, tra l'altro, percorsi di formazione a favore degli occupati nelle imprese della filiera, in particolare nell'area R&S e innovazione tecnologica, finalizzati al trasferimento di conoscenze in un'ottica di innovazione di processo, di prodotto e organizzativa.

Nel 2016 è stato infine pubblicato l'avviso per l'affidamento dei "Servizi di orientamento e formazione destinati a lavoratori con rapporti di lavoro provvisori e saltuari e lavoratori coinvolti in situazioni di crisi", servizi che prevedono la realizzazione di una rete di sportelli attraverso i quali verranno svolte azioni di empowerment e di ricerca attiva del lavoro, erogati di servizi di accoglienza, prima informazione e orientamento; svolti interventi formativi, con particolare riguardo ai temi delle competenze chiave di cui alla Raccomandazione Europea 2006/962/CE, e realizzati corsi di aggiornamento professionale e tecnico per i lavoratori. I servizi saranno erogati attraverso una rete regionale di 50 sportelli distribuiti sul territorio regionale.

### **Priorità di investimento A.5 (8.VII)**

Nell'ambito della Priorità di investimento A.5 sono previsti interventi per il potenziamento di Eures, il portale europeo della mobilità professionale, e la sua integrazione con la rete dei Servizi per il lavoro, che permetterà un più agevole supporto e un miglioramento degli interventi di mobilità internazionale. Sempre nell'ambito della Priorità verranno inoltre attivate campagne di comunicazione e informative mirate sulle opportunità disponibili presso il sistema regionale dei servizi per l'impiego.

All'inizio del 2017 è stato pubblicato un bando per borse di mobilità professionale destinato a disoccupati interessati a lavorare in un paese dell'Unione Europea o dell'EFTA - European Free Trade Association (Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein), e in possesso di un contratto di lavoro o tirocinio o apprendistato (o della lettera di impegno del datore di lavoro alla stipula del contratto), per mezzo delle quali possono essere finanziate una borsa di inserimento lavorativo, spese di viaggio o la frequenza di un corso di lingue.

### **Criticità attuative e suggerimenti**

---

Dal punto di vista finanziario l'andamento dell'Asse A appare sostanzialmente in linea con gli obiettivi per l'assegnazione della performance, all'interno dell'Asse la situazione non è però, omogenea e presenta azioni, soprattutto nell'ambito della priorità A.2, in forte ritardo. Occorre recuperare tale ritardo attuativo, sul quale ha certamente inciso il coincidere dell'avvio della programmazione FSE 2014-2020 con la riforma istituzionale e il radicale processo riorganizzativo che ne è derivato, non solo ai fini dell'assegnazione della riserva di performance, ma anche e soprattutto perché le condizioni di contesto socioeconomico, aggravatesi rispetto all'inizio della programmazione, impongono che venga svolta un'azione decisa verso le fasce di popolazione più in difficoltà come i giovani, gli occupati precari e i disoccupati di lunga durata.

## Asse B –Inclusione sociale e lotta alla povertà

Priorità di investimento:	B.1 (9.i) - Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità.
Obiettivo specifico	B.1.1 – Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili.
Priorità di investimento:	B.2 (9.iv) - Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale.
Obiettivo specifico	B.2.1 – Aumento, consolidamento, qualificazione dei servizi di cura socioeducativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia.
RdA:	Settore Innovazione sociale Settore Lavoro Settore Educazione e istruzione
Dotazione 2014/20	137.430.604 euro
Target di spesa 2018	42.511.866,75 euro

### Obiettivi perseguiti

La strategia dell'Asse B, che comprende gli interventi finalizzati a realizzare processi di inclusione attiva, nonché a promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva dei soggetti e migliorarne l'occupabilità, è fondata su due orientamenti di fondo.

Il primo assume come obiettivo di sistema la realizzazione di un modello di *governance* integrata (sia a livello interprofessionale che a livello interistituzionale), attraverso l'adozione di un approccio di tipo *multi-stakeholder* fondato sul dialogo e sulla cooperazione tra attori diversi ed in particolare tra soggetti pubblici e del terzo settore. In questo quadro un'attenzione particolare è dedicata all'inclusione sociale dei soggetti più deboli. Se nel caso degli interventi per i disabili questo approccio è stato sviluppato – come si dirà – fino al punto di introdurre il principio e la prassi operativa della co-progettazione, in generale le azioni sviluppate all'interno di questo Asse mirano, oltre che a migliorare e rendere più efficiente l'erogazione dei servizi pubblici, a consolidare condizioni di contesto e assetti operativi capaci di promuovere le capacità e le competenze delle persone svantaggiate.

Il secondo consiste nel rafforzamento dell'integrazione tra dimensione sociale (intesa come condizione di svantaggio variamente intesa: si veda l'ampia platea di destinatari degli interventi compresi nell'Asse in esame) e dimensione lavorativa, attraverso il progressivo superamento del modello tradizionale d'intervento, quello cosiddetto 'riparativo'. Sotto questo profilo l'assunzione e la diffusione del paradigma promozionale, basato sui percorsi di inclusione attiva e sul loro correlato operativo, il principio di condizionalità, dev'essere esaminato in stretta connessione con la strategia del PON Inclusione e quindi con l'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva.

In sede di programmazione *ex ante* questi obiettivi sono stati declinati tenendo presenti sia il progressivo acuirsi delle disegualianze sociali verificatosi nel contesto regionale, sia i correlati, forti rischi, di *smottamento* sociale di una parte consistente della popolazione toscana. Particolare rilievo assume la constatazione che il lavoro ormai rappresenta sempre di meno, anche quando le persone godono dello *status* formale e sostanziale di *occupato*, un fattore protettivo dai rischi di impoverimento ed esclusione (si vedano in proposito i dati dell'indicatore sulla povertà di Europa 2020 e quanto detto nell'analisi di contesto). In Toscana esiste in effetti un potenziale di lavoro inespresso, o irregolare, riguardante una

molteplicità di figure: tali figure sono peraltro accomunate dalla fragilità della condizione socio-economica complessiva, una condizione che allontana da effettivi percorsi di inclusione sia chi non lavora ma vorrebbe farlo, sia chi è occupato ma non lo è in modo regolare.

Come detto, la strategia del POR-FSE va comunque sempre considerata all'interno di un quadro più ampio; in particolare ne va colto l'elevato livello d'integrazione con gli interventi promossi dal PON Inclusione<sup>36</sup>. Soprattutto le azioni dell'Asse B.1.1, quelle volte ad incrementare l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili, devono essere considerate come complementari rispetto agli interventi previsti dal PON, la misura nazionale di contrasto alla povertà rivolta alle famiglie in condizioni economiche disagiate in cui siano presenti persone minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza accertata. Poiché il PON ha l'obiettivo di strutturare una politica unitaria, sull'intero territorio nazionale, di contrasto della povertà, della marginalizzazione sociale e delle altre forme di grave discriminazione, attraverso l'identificazione e la condivisione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni nell'ambito delle politiche sociali, nel contesto regionale diventa fondamentale assicurare – attraverso le azioni del POR-FSE – una *governance* del sistema in grado di assicurare servizi realmente inclusivi e percorsi realmente integrati.

*La governance integrata e la co-progettazione.* Il processo di implementazione del nuovo modello di *governance* è coinciso con il complesso percorso di riforma che ha accentrato le funzioni di programmazione e indirizzo strategico a livello regionale, attraverso la riduzione del numero degli Organismi intermedi e la conseguente articolazione operativa dell'Autorità di Gestione in Responsabili di attività. Va però ricordato che il settore di *policy* in esame nel precedente periodo di programmazione era stato gestito attraverso lo strumento della Sovvenzione Globale: a differenza di quanto avvenuto per le misure degli altri Assi, per l'Asse B il riassorbimento delle azioni previste in capo al Settore regionale competente è dipeso dal venire meno dello strumento della Sovvenzione Globale e non dalla cancellazione degli OI provinciali.

Le linee guida e la zonizzazione per la realizzazione delle misure previste nell'Asse B sono state approvate con la DGR 1134/2015<sup>37</sup>. Con tale atto le Zone-distretto sono state indicate come “gli ambiti territoriali di riferimento per la ripartizione delle risorse finanziarie”, da suddividere “sulla base di criteri di proporzionalità tra popolazione residente e numero di soggetti in condizioni di disabilità, di non autosufficienza, di svantaggio socioeconomico e/o di vulnerabilità sociale”. La Società della Salute e, ove non costituita, il soggetto pubblico individuato dalla Conferenza zonale dei Sindaci, sono così state chiamate a svolgere azioni di indirizzo e programmazione strategica delle attività del sistema integrato di interventi e servizi sociali di competenza degli enti locali, nonché di organizzazione e gestione delle attività di assistenza sociale, al fine di assicurare la presa in carico integrata del bisogno sanitario e sociale e la continuità del percorso diagnostico, terapeutico e assistenziale.

---

<sup>36</sup> Come si legge nella recente nota di sintesi del Comitato di Sorveglianza del PON, l'attuazione del Programma “condiziona ed è condizionato nei tempi e nelle modalità dall'evoluzione del quadro normativo in materia di contrasto alla povertà e politiche sociali”. La gran parte delle risorse del PON (circa l'85%) è ripartita nei territori per rafforzare i percorsi di accompagnamento, di attivazione e di reinserimento lavorativo dei nuclei familiari nell'ambito dell'attuazione di una misura unica nazionale di contrasto alla povertà basata sul principio della inclusione attiva (Sostegno per l'Inclusione Attiva – SIA, fino al 31 dicembre 2017; Reddito di Inclusione – Rel a partire dal 1 gennaio 2018, come previsto dal Decreto Legislativo approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in data 29 agosto 2017, attuativo della legge delega n. 33/2017). Con la nota citata è stata avanzata una proposta di riprogrammazione delle risorse, proposta giustificata dalla “intensa e faticosa attività di lavoro partenariale, naturale conseguenza di una *governance* in materia di politiche sociali assai complessa”. Come si vedrà tra breve, anche nei processi di implementazione delle misure dell'Asse B del POR-FSE emerge il tema della complessità insita nella gestione delle variabili normative, organizzative e istituzionali, complessità legata anche nel caso toscano alla profonda evoluzione dei modelli di *governance* del sistema di programmazione ed attuazione.

<sup>37</sup> Delibera Giunta Regionale 1134 del 24 novembre 2015, *Linee di indirizzo per l'attivazione ed il finanziamento degli interventi sulle attività dell'asse B del POR-FSE 2014-2020 per le quali il Settore Innovazione Sociale della RT è Responsabile di Attività.*

A seguito dell'approvazione della Legge Regionale 11/2017<sup>38</sup>, che ha ridotto a tre le Aziende Sanitarie, le zone-distretto sono passate da 34 a 26. Con la DGR 573/2017<sup>39</sup> sono state quindi aggiornate le Linee Guida del Piano Integrato di Salute (PIS) e del Piano di Inclusione Zonale (PIZ), compiendo un altro significativo passaggio dal punto di vista della ridefinizione del modello di *governance*. La delibera in esame ha individuato nel Piano Integrato di Salute lo strumento di programmazione integrata delle politiche sanitarie e sociali a livello zonale (prevedendo per il PIS una durata analoga al ciclo di programmazione sociale e sanitaria integrata regionale); al PIZ spetta determinare – con riferimento alla funzione fondamentale in ambito sociale dei comuni e in conformità con le disposizioni del piano sanitario e sociale integrato regionale –, le attività da perseguire tramite le reti di servizi e di welfare territoriale e gli obiettivi di servizio (anche per il PIZ si prevede una durata analoga al ciclo di programmazione sociale e sanitaria integrata regionale, anche se per la parte attuativa del PIZ è previsto un aggiornamento annuale).

Va collocata in questo quadro la scelta di avviare la messa a regime del nuovo strumento della co-progettazione. Con la Delibera 570/2017<sup>40</sup> (non a caso contestuale alla delibera di ridefinizione delle linee guida per i PIS e i PIZ) sono state approvate le nuove linee guida, che integrano l'impianto approvato con la DGR 1134/2015. All'interno di un quadro che riconferma il ruolo delle Zone-distretto e delle SdS (o delle Conferenze zonali dei Sindaci), si afferma esplicitamente che la programmazione degli interventi finalizzati all'inclusione socio-lavorativa delle persone vulnerabili deve "essere ispirata al principio della *presa in carico integrata* tra il sistema dei servizi sociali e sanitari territoriali e i Centri per l'Impiego competenti per le azioni di politica attiva del lavoro, attraverso la condivisione di procedure, flussi informativi e strumenti di lavoro finalizzata, nel rispetto delle specifiche competenze, a realizzare programmi personalizzati di inserimento lavorativo"; in particolare, al fine di implementare la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati la delibera assume la co-progettazione come lo strumento più idoneo a favorire tale collaborazione.

L'Allegato A della delibera descrive il significato, gli obiettivi e le fasi di sviluppo delle attività di co-progettazione. Il testo chiarisce che co-progettare significa "adottare, con la presenza attiva di più partecipanti, una serie di attività miranti a obiettivi chiaramente stabiliti entro un periodo temporale limitato, con un budget definito". La co-progettazione è quindi "l'insieme complesso di attività e processi nei quali i diversi partner condividono conoscenze e competenze ed altre risorse, per ideare e realizzare prodotti, servizi e soluzioni, raggiungendo obiettivi mutuamente complementari e creando valore a beneficio dei destinatari finali". Attraverso questo strumento si mira dunque a realizzare un processo di *coproduzione* delle politiche, processo che costituisce al tempo stesso un approccio metodologico ed uno strumento regolativo delle interazioni tra soggetto pubblico e partner privato.

Il percorso di ideazione, progettazione e realizzazione degli interventi presuppone l'esistenza di un partenariato. Il processo è concepito come articolato nelle seguenti fasi: a) una procedura di evidenza pubblica<sup>41</sup> (una sola per ogni Zona-distretto, fatta salva la possibilità di aggregazione di più Zone-distretto per la presentazione di progetti in forma integrata), in capo al soggetto pubblico promotore/titolare dell'azione, articolata a sua volta nelle fasi della chiamata d'interesse e della selezione sia dei partner che dei soggetti sostenitori; b) l'avvio della co-progettazione vera e propria, volta a "definire gli obiettivi da

---

<sup>38</sup> Legge Regionale 23 marzo 2017, n. 11, *Disposizioni in merito alla revisione degli ambiti territoriali delle zone-distretto. Modifiche alla l.r. 40/2005 ed alla l.r. 41/2005.*

<sup>39</sup> Delibera Giunta regionale 573 del 29 maggio 2017, *Linee guida del piano integrato di salute (PIS) e del piano di inclusione zonale (PIZ).*

<sup>40</sup> Delibera Giunta regionale 570 del 29 maggio 2017, *Ridefinizione delle linee di indirizzo approvate con DGR n.1134/2015 per l'attivazione ed il finanziamento degli interventi sulle attività dell'Asse B del POR FSE 2014-2020 per le quali il Settore Innovazione sociale è Responsabile di Attività.*

<sup>41</sup> La delibera contiene anche uno schema di riferimento per la redazione dell'avviso di istruttoria pubblica per la presentazione di manifestazione di interesse relativa alla coprogettazione.

conseguire, le azioni e gli interventi da realizzare, gli elementi di innovazione e di sperimentality, nonché la definizione del budget di progetto” (in questa fase si costituiscono i gruppi operativi di lavoro e si definisce la *governance* di progetto, nonché la progettazione esecutiva condivisa); c) la stipula dell’accordo, finalizzata a definire “il rapporto di sussidiarietà orizzontale” (è in questo contesto che – secondo il modello delineato nella delibera – si formalizzano sia l’Associazione Temporanea di Scopo che l’eventuale, facoltativo, Accordo di collaborazione, quest’ultimo concepito come strumento finalizzato a coinvolgere i partner sostenitori nelle attività di promozione, di supporto e di monitoraggio delle azioni progettuali).

## Analisi dell’attuazione

---

Gli avvisi esaminati nelle pagine che seguono sono riconducibili fondamentalmente a quattro ambiti di attività: 1) gli interventi volti a rafforzare l’infrastrutturazione dei servizi di accompagnamento al lavoro per l’inclusione socio-lavorativa di soggetti vulnerabili (il relativo bando, emanato a fine 2015, ha avviato la prima fase di implementazione della co-progettazione); 2) le misure finalizzate a favorire l’inserimento occupazionale dei disabili comprese nei due avvisi multiasse 2015 e 2016; 3) le misure per promuovere progetti di conciliazione vita familiare-vita lavorativa finalizzati ad assegnare buoni servizio, da utilizzarsi presso servizi educativi per la prima infanzia (3-36 mesi) accreditati e convenzionati con le amministrazioni comunali (tre bandi, uno ciascuno per gli anni scolastici 2014/15, 2015/16 e 2016/17, quest’ultimo con innovazioni rilevanti rispetto ai due bandi precedenti); 4) il bando per il potenziamento dei servizi di continuità assistenziale. I bandi di cui ai punti 1) e 2) riguardano la priorità di investimento B.1 (*Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l’occupabilità*), mentre quelli di cui ai punti 3) e 4) riguardano la priorità B.2 (*Miglioramento dell’accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d’interesse generale*). Vediamo di seguito più nel dettaglio ciascuno di questi quattro ambiti.

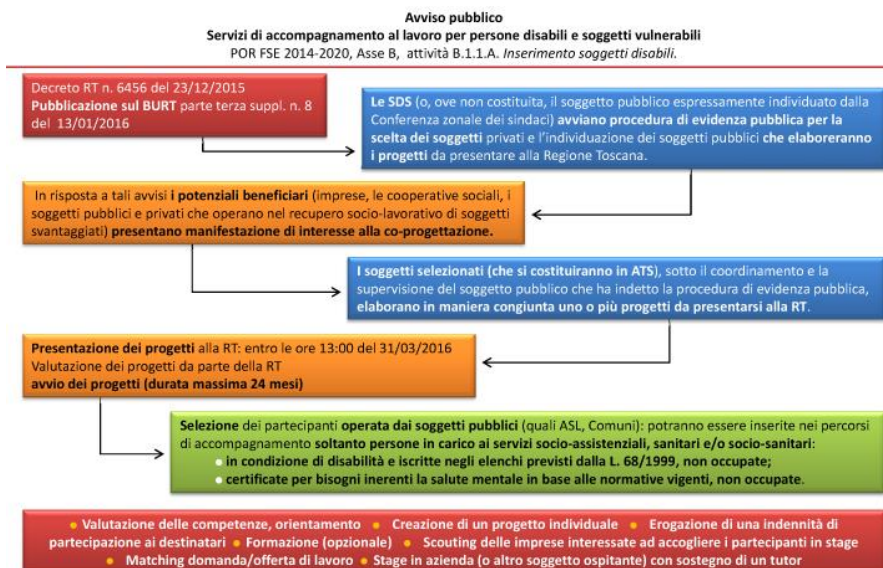
*1. Il bando per i servizi di accompagnamento al lavoro per le persone disabili e i soggetti vulnerabili* (linea B.1.1.A). Con decreto dirigenziale n. 6456 del 23 dicembre 2015, in attuazione della delibera di Giunta regionale n. 1197 del 9 dicembre 2015, è stato approvato l’avviso pubblico finalizzato a promuovere la realizzazione di un sistema diffuso e articolato di servizi per l’accompagnamento al lavoro di persone con disabilità in carico ai servizi socio-assistenziali, sanitari e/o socio-sanitari e non occupate, e di persone certificate per bisogni relativi alla salute mentale. L’obiettivo del bando è quello di co-finanziare progetti di sostegno all’inserimento socio-terapeutico e socio-lavorativo di persone disabili e vulnerabili, presentati da imprese e soggetti – sia pubblici sia privati – operanti nel recupero socio-lavorativo, ed elaborati in co-progettazione con la Società della Salute oppure con il soggetto pubblico individuato dalla Conferenza zonale dei sindaci (l’avviso di manifestazione d’interesse per avviare il percorso di co-progettazione deve seguire le linee guida, sopra ricordate, di cui alla delibera 570/2017).

Nel modello delineato dal bando la promozione di un sistema diffuso e articolato di servizi per l’accompagnamento al lavoro di persone disabili e soggetti vulnerabili in carico ai servizi socio-sanitari territoriali (in particolare a quelli della psichiatria) si deve fondare sulla valutazione multidimensionale del bisogno e sulla costruzione di un progetto personalizzato e di “presa in carico integrata”. In particolare, per quanto riguarda le persone disabili è prevista la rilevazione del *matching* tra le caratteristiche del destinatario (descritte nei termini previsti dallo standard ICF, *International Classification of Functioning*) e il profilo delle mansioni aziendali, con l’obiettivo di verificare la compatibilità tra mansioni e condizioni del destinatario: la cosiddetta ‘scheda-azienda’ dev’essere infatti conforme ai principi e ai criteri dello standard (evidenziando al tempo stesso funzioni, attività e abilità della persona e condizioni ambientali, intese come

profilo azienda e mansioni richieste: il punto di partenza non essendo più – dal punto di vista sia pratico che concettuale - lo ‘svantaggio’, ma il percorso volto a realizzare di un processo di *matching* efficace e personalizzato).

Il bando, che ha stanziato 14,7 milioni di euro<sup>42</sup>, ha previsto come destinatari le imprese e le cooperative sociali, i soggetti pubblici e privati “che operano nel recupero socio-lavorativo di soggetti svantaggiati”. I progetti, per i quali è stata richiesta una durata “di norma” biennale, devono essere obbligatoriamente presentati ed attuati da una ATS, costituita o da costituire a progetto e finanziamento approvato e con la presenza al suo interno di almeno un Ente pubblico (quest’ultimo può essere sia capofila che partner). A ciascun progetto, il cui importo può variare da un minimo di 100.000 ad un massimo di 1,5 milioni di euro, è stato richiesto di includere tutte le seguenti tipologie di attività: selezione specifica dei partecipanti finalizzata alla valutazione della possibilità di inserimento nei percorsi di accompagnamento al lavoro; valutazione del livello di occupabilità ed orientamento dei partecipanti; progettazione personalizzata (predisposizione dei progetti individuali e pianificazione delle attività specifiche rivolte a ciascun partecipante); accompagnamento in azienda; *scouting* delle imprese interessate ad accogliere i partecipanti in stage, *matching* domanda/offerta di lavoro e *tutoring* in azienda per i partecipanti; erogazione dell’indennità di partecipazione alla persona. Sotto quest’ultimo aspetto si è previsto che le persone con disabilità e certificate per bisogni connessi alla salute mentale potranno ricevere una indennità legata alla partecipazione ai percorsi (inclusi gli eventuali percorsi formativi e *stage* in azienda) pari a un massimo di 400 euro e un minimo di 150 euro lordi mensili e proporzionalmente alle ore realmente effettuate. Per un quadro sinottico riassuntivo dei contenuti dell’avviso si veda la figura 1.

**Figura 1. Quadro sinottico dei contenuti dell’Avviso per Servizi di accompagnamento al lavoro per persone disabili e soggetti svantaggiati**



<sup>42</sup> Le risorse finanziarie sono state ripartite per le zone-distretto in base ai seguenti criteri: a) la popolazione complessiva della zona-distretto 18/65 anni (anno 2013); b) il numero delle persone disabili 18/65 anni, iscritte negli elenchi previsti dalla legge n. 68/1999 presso ciascuna zona-distretto (anno 2013); c) il numero delle persone 18/65 anni in carico ai Servizi di salute mentale presso ciascuna zona-distretto (anno 2013). Sono stati riconosciuti importi aggiuntivi, per complessivi euro 100mila, alla Zona-distretto dell' Isola d' Elba - per oggettiva difficoltà geografica e logistica ad aggregarsi con altre Zone - e alle Zone-distretto dell'Alta Val di Cecina, Amiata Senese e Valdorcia, Amiata grossetana, per raggiungere la soglia di 100mila euro, quale importo minimo ritenuto adeguato per una efficace risposta ai bisogni dell'utenza.

Le attività di co-progettazione previste dal bando sono state già oggetto di una prima fase di monitoraggio presentata in sede di Comitato di Sorveglianza. Questa prima riflessione ha evidenziato la intrinseca complessità di attuazione dei nuovi percorsi, soprattutto sotto il profilo dei tempi di realizzazione delle attività ("la co-progettazione ha posto dei problemi organizzativi non indifferenti"<sup>43</sup>). Dalla prima ricognizione effettuata sui 31 progetti presentati da altrettanti partenariati (in 18 dei quali il soggetto pubblico è capofila; due progetti sono stati presentati da raggruppamenti di due Zone-distretto ciascuno)<sup>44</sup>, è emerso in primo luogo l'elevato numero di attori partecipanti (come partner o come sostenitori). Nel complesso i soggetti coinvolti nei progetti sono stati oltre 700 (il 90% dei quali è stato ammesso alla fase di co-progettazione), con una prevalenza di consorzi e cooperative sociali (28%), seguiti da ONLUS, Fondazioni, Associazioni di familiari, Associazioni di categoria ed agenzie formative. Sul piano delle procedure è emersa inoltre l'elevata variabilità dei percorsi di selezione, sia in termini di livello di strutturazione/formalizzazione del processo di coordinamento svolto dal soggetto pubblico, sia in termini di numero di giornate di apertura della fase di co-progettazione (da un minimo al di sotto delle 10 giornate ad un massimo di oltre 40).

Il monitoraggio ha descritto sia le criticità che le opportunità emerse. Per quanto riguarda le prime, gli aspetti che necessitano di una messa a punto riguardano essenzialmente tre ambiti: a) il sistema (scarsa integrazione con il settore formazione lavoro; difficoltà alla creazione di un sistema stabile di accompagnamento al lavoro per le persone disabili; scarsa adesione di imprese *for profit* ai progetti; difficoltà di creazione di occasioni lavorative stabili per le persone con disabilità); b) le procedure (forte discontinuità con le procedure precedenti; criteri di selezione non troppo restrittivi; inesperienza nella gestione di gruppi di lavoro estremamente variegati in termini di esperienze e di interessi; difficoltà nel ridefinire i ruoli dei diversi soggetti pubblici e privati); c) alcuni aspetti specifici (aspettative non sempre appropriate soprattutto da parte dell'associazionismo; tendenza alla eccessiva semplificazione dei passaggi di costruzione progettuale; eterogeneità dei partecipanti; scarsa esperienza nella progettazione europea; soggetti poco inclini alla condivisione e più vicini all'idea della competizione).

Per quanto riguarda le opportunità, anch'esse possono essere articolate in tre ambiti, che riguardano: a) le reti emergenti, sollecitate a svilupparsi in senso innovativo, sia nel metodo che nel merito, attraverso la creazione di sinergie tra i diversi attori presenti ai tavoli; b) l'attività dei servizi, soprattutto grazie alla sperimentazione del modello ICF e di modalità di presa in carico multidisciplinari e individualizzate; c) i soggetti coinvolti, grazie all'accresciuta capacità di interlocuzione tra soggetti differenti all'interno dei singoli contesti territoriali, aspetto che ha riguardato soprattutto le realtà organizzative più piccole e con minore visibilità.

**2. I bandi multiasse 2015 e 2016 e le misure finalizzate a favorire l'inserimento occupazionale dei disabili (B 1.1.3.A).** Con il bando Occupazione 2015 (decreto n. 2985 del 3 luglio 2015) la Regione ha messo a disposizione quasi 5,3 milioni di euro (compresi 400mila euro provenienti da fondi regionali) per la concessione di incentivi alle imprese e ai datori di lavoro<sup>45</sup> per l'assunzione di donne disoccupate di almeno 30 anni, giovani laureati, giovani laureati con dottorato di ricerca, lavoratori licenziati dal 1° gennaio 2008,

---

<sup>43</sup> Intervista a Cristina Betti, funzionaria Settore Innovazione Sociale – Regione Toscana, 17 maggio 2017.

<sup>44</sup> All'Avviso hanno risposto tutte le zone con l'eccezione di quella dell'Elba.

<sup>45</sup> L'ambito territoriale di riferimento delle imprese e dei datori di lavoro indicato nel bando è quello regionale (con riferimento alla sede legale, o alle unità operative destinatarie delle assunzioni). È stata però prevista una riserva di 500.000 euro per ognuna delle tre aree di crisi individuate con la delibera di Giunta regionale 199/2015: 1) Comuni di Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo, Suvereto (polo siderurgico di Piombino) e Sassetta; 2) Comuni di Livorno, Collesalveti e Rosignano Marittimo; 3) Comuni della Provincia di Massa-Carrara.



soggetti prossimi alla pensione, persone con disabilità e soggetti svantaggiati, nonché voucher formativi per lavoratori licenziati.

Nell'ambito del bando 1.349.932 euro si riferiscono specificamente all'attività B 1.1.3.A, "Incentivi all'occupazione disabili": con riferimento a questa categoria sono stati previsti 10.000 euro per ogni assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato full-time (5.000 per ogni assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato part-time); 4.000 euro per ogni assunzione con contratto di lavoro subordinato a termine full-time della durata minima di 6 mesi (2.000 per ogni assunzione con contratto di lavoro subordinato a termine part-time della durata minima di 6 mesi); è stata inoltre prevista la possibilità di integrare gli incentivi erogati per le assunzioni a termine in caso di trasformazione di tali contratti in contratti a tempo indeterminato (fino al raggiungimento delle soglie di cui sopra). Si è inoltre prevista l'erogazione di un voucher formativo aziendale (importo massimo 5.000 euro) per le imprese e i datori di lavoro che, a seguito dell'assunzione di persone con disabilità o soggetti svantaggiati, intendono qualificare o riqualificare le persone assunte<sup>46</sup>.

Diversamente dal bando 2015, il bando Occupazione 2016 (decreto 8195 del 22 luglio 2016) è stato destinato alle sole imprese e datori di lavoro privati con sede legale e/o unità operative che abbiano intrapreso delle assunzioni nelle aree di crisi<sup>47</sup> (le tipologie di lavoratori per la cui assunzione si può usufruire dell'incentivo sono rimaste le stesse). Sull'importo complessivo stanziato (2,650 milioni di euro), 769mila euro sono stati dedicati all'azione finalizzata all'occupazione dei disabili, con importi e tipologie contrattuali invariate rispetto a quelle previste nell'ambito del bando Occupazione 2015. Da notare che le richieste di incentivo presentate dalle imprese e dai datori di lavoro privati nelle aree di crisi sono risultate, fino al mese di novembre 2016, "nettamente inferiori rispetto a quelle inizialmente preventivate": per questo motivo si è deciso di prorogare la scadenza di presentazione delle richieste di incentivo prevista dall'Avviso dal 31 dicembre 2016 al 29 dicembre 2017 e comunque sino all'esaurimento della disponibilità delle risorse stanziato (la proroga è stata approvata con decreto dirigenziale n. 13955 del 21 dicembre 2016).

3. *Le misure per l'assegnazione di buoni servizio per servizi educativi per la prima infanzia (3-36 mesi).* (B.2.1.1.A e B.2.1.2.A). I bandi emanati fino al 31 dicembre 2016 nell'ambito di questa linea d'intervento sono stati tre, uno per ciascun anno scolastico dei tre compresi tra l'a.s. 2014/15 e l'a.s. 2016/17. Come si vedrà tra breve, il terzo bando presenta alcune rilevanti novità rispetto ai due precedenti.

Il primo bando (approvato con decreto dirigenziale n. 2553 del 18 giugno 2014 e con scadenza al 31 dicembre 2014) ha stanziato 2.756.904,02 euro per l'erogazione di un bonus, fino ad un massimo di 250 euro mensili, a residenti e madri per l'educazione dei figli per l'a.s. 2014/15 presso servizi educativi per la prima infanzia (3-36 mesi) accreditati e convenzionati con le amministrazioni comunali. In quanto misura volta a favorire "progetti di conciliazione vita familiare-vita lavorativa", il bonus - erogato nella forma del buono servizio - si è posto l'obiettivo di "promuovere e sostenere l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro e ridurre le disparità di genere". Come assegnatari delle risorse sono stati individuati i Comuni toscani (singolarmente o in forma associata) dotati di una lista di attesa per i servizi all'infanzia

---

<sup>46</sup> Da notare che per le persone con disabilità, così come per le assunzioni da parte di imprese e datori di lavoro ubicati nelle aree di crisi, è prevista l'eccezione al principio della non cumulabilità di questi contributi con misure analoghe previste dalla Regione Toscana o da altre Amministrazioni pubbliche.

<sup>47</sup> Le aree della provincia di Livorno e della provincia di Massa Carrara individuate con delibera di Giunta regionale n. 199 del 2 marzo 2015: Comuni di Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo – Suvereto (polo siderurgico di Piombino) e Sassetta; Comuni di Livorno, Collesalveti e Rosignano Marittimo; Comuni della provincia di Massa-Carrara. L'area del territorio dell'Amiata individuata con delibera di Giunta regionale n. 469 del 24 maggio 2016 (Comuni di Abbadia San Salvatore, Castiglion D'Orcia, Piancastagnaio, Radicofani, San Quirico D'Orcia, Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano).

comunali oppure del tutto privi di servizi per l'infanzia a titolarità comunale. I destinatari sono stati invece individuati nelle donne residenti in Toscana, madri di bambini in età utile per la frequenza dei servizi per la prima infanzia, i cui figli siano rimasti in lista di attesa per i servizi a titolarità comunale (oppure, nel caso di Comuni privi di servizi a titolarità comunale, interessate alla iscrizione e frequenza dei propri figli di un servizio accreditato).

Il bando per l'a.s. 2015/16 (decreto dirigenziale n. 3730 del 6 agosto 2015, con scadenza 9 ottobre 2015) ha incrementato le risorse disponibili (salite a 4,5 milioni di euro), destinandole "alle amministrazioni comunali interessate all'erogazione di buoni servizio, utilizzabili esclusivamente presso servizi accreditati e convenzionati con le amministrazioni comunali, singolarmente o in forma associata" (linea B.2.1.1.A). La novità più rilevante, oltre all'incremento dell'importo mensile del buono servizio erogabile dal Comune per ciascun bambino (450 euro, attribuibili anche in forma cumulativa per più mensilità), è consistita nell'individuazione del genitore o tutore del bambino - e non più nella sola madre - come assegnatario del buono (si è così prodotto un allargamento potenziale della platea dei destinatari); il destinatario finale è divenuto quindi il bambino, sempre a condizione che sia stato collocato in una lista d'attesa (oppure - nel caso di Comuni privi di servizi a titolarità comunale - ove uno dei genitori o tutori abbia dichiarato di essere "interessato" alla iscrizione e frequenza di un servizio accreditato)<sup>48</sup>.

Il terzo ed ultimo bando esaminato (quello relativo all'a.s. 2016/17: si veda il decreto dirigenziale 735 del 23 febbraio 2016, con scadenza posta al 15 aprile 2016) si caratterizza, come si è già accennato, per la presenza di alcune significative novità. L'importo stanziato è stato più che raddoppiato (9,8 milioni di euro), con l'obiettivo di assicurare "le migliori condizioni educative e di socializzazione dei bambini" e di creare "le condizioni necessarie a favorire la partecipazione dei membri responsabili di cura, ed in particolare delle donne, al mercato del lavoro" (linea B.2.1.2.A.). Pur rimanendo i Comuni, in forma singola associata, i destinatari del bando, le Conferenze Zonali per l'educazione e l'istruzione sono state chiamate a partecipare al bando regionale attraverso la programmazione unitaria ed integrata a livello di zona: alle Conferenze è stato in particolare attribuito il compito di approvare un atto di "Programmazione zonale preliminare", al fine di definire in modo unitario - coordinando l'azione dei Comuni - le criticità, le priorità, gli obiettivi e le strategie d'intervento per i territori di ogni singola Zona. Il progetto preliminare ha costituito una condizione preliminare per poter accedere alle risorse regionali.

Sul piano degli interventi finanziabili, oltre al sostegno dell'offerta di servizi educativi per la prima infanzia accreditati pubblici non comunali e privati accreditati (attraverso l'acquisto di posti-bambino da parte delle amministrazioni mediante convenzionamento con le strutture educative<sup>49</sup>), il bando ha previsto l'ammissibilità di altre tipologie di spesa volte ad ampliare l'offerta di servizi per la prima infanzia: le spese per i costi del personale per i servizi a gestione diretta delle amministrazioni; le spese per il sostegno ai servizi gestiti tramite appalto; le spese per l'ampliamento dell'orario dei servizi a gestione diretta o indiretta. Nell'insieme, il bando in esame costituisce un tentativo di ridefinizione del modello di *governance* delle politiche sulla prima infanzia assimilabile al percorso di co-progettazione sopra ricordato: anche in questo caso infatti si è cercato di armonizzare gli strumenti e le risorse della programmazione regionale con l'attribuzione di un ruolo centrale alla programmazione territoriale (attraverso le Conferenze Zonali).

---

<sup>48</sup> Rispetto al bando 2014/15 si è prevista anche una autorizzazione da parte del genitore/tutore del bambino al gestore della struttura educativa, con l'obiettivo "di coinvolgere maggiormente l'assegnatario del buono servizio, soprattutto per ciò che riguarda le fatture/ricevute emesse dal gestore della struttura educativa nei propri confronti e la dichiarazione di eventuali ulteriori benefici e la relativa detrazione in sede di dichiarazione dei redditi".

<sup>49</sup> L'importo massimo del costo di acquisto del posto-bambino a valere sulle risorse regionali ammonta a 400 euro mensili. Il 30% delle risorse assegnate ai comuni deve essere in ogni caso destinato ad abbattere le liste di attesa.

4. *L'Avviso per il potenziamento dei servizi di continuità assistenziale (B.2.1.3.A)*. Con decreto dirigenziale n. 12305 del 16 novembre 2016<sup>50</sup> è stato approvato il bando "Potenziamento dei servizi di continuità assistenziale – buoni servizio per sostegno alla domiciliarità". L'obiettivo è quello di sostenere con azioni di sistema, erogazione di prestazioni e servizi socio-sanitari fruibili tramite buoni servizio, le persone con più di 65 anni che hanno una limitazione temporanea dell'autonomia o sono a rischio di non autosufficienza, e le persone disabili gravi, nella fase di rientro a casa in seguito a dimissione dall'ospedale o da strutture pubbliche di cure intermedie o riabilitative.

I possibili destinatari delle risorse stanziare (9 milioni di euro, ripartiti per zone-distretto, di cui 7.750.000 euro destinati ai buoni servizio; in nessun caso un progetto può ricevere più di 1,5 milioni di euro) sono tre: le Società della Salute<sup>51</sup>; il soggetto pubblico espressamente individuato dalla Conferenza zonale dei sindaci, ove le SdS non siano costituite; oppure – terza possibilità - un raggruppamento temporaneo (ATS costituita o costituenda) di soggetti ammissibili individuato dalla Conferenza zonale dei sindaci integrata (è stata prevista anche in questo caso la possibilità di aggregazione tra più Zone-Distretto).

Gli interventi ammissibili (da realizzare entro 24 mesi) sono fondamentalmente di due tipi: a) le azioni di sistema preliminari all'erogazione dei servizi (buoni servizio) previsti nei Piani individualizzati; b) le azioni rivolte alle persone. Con la prima tipologia di interventi il bando ha inteso promuovere in tutte le zone-distretto il consolidamento e/o il potenziamento del Servizio zonale di continuità ospedale-territorio di cui alla DGR 679/2016<sup>52</sup>, indicando in particolare come azioni finanziabili il potenziamento dell'attività di valutazione multidisciplinare, l'informazione e disseminazione al personale ospedaliero delle procedure e dei protocolli per la continuità dopo la dimissione ospedaliera, la diffusione e l'addestramento all'uso della procedura valutativa e alla definizione dei Piani individualizzati. Con la seconda tipologia è stata prevista l'attivazione di buoni servizio per l'accesso a servizi e prestazioni di carattere socio-sanitario di sostegno e supporto alla persona anziana (di età superiore a 65 anni) con limitazione temporanea dell'autonomia, o a rischio di non autosufficienza, o alla persona disabile grave e alle loro famiglie, per garantire una piena possibilità di rientro presso il proprio domicilio e all'interno del proprio contesto di vita, anche attraverso l'utilizzazione di cure intermedie temporanee presso Residenze assistenziali sanitarie (RSA) nella fase di predisposizione dell'accoglienza al domicilio dell'assistito. Sia per gli anziani che per i disabili in dimissione da un presidio ospedaliero o da strutture pubbliche di cure intermedie o riabilitative si prevede che la valutazione multidimensionale delle condizioni di complessità socio-assistenziale sia effettuata dall'Agenzia di continuità ospedale-territorio: l'Agenzia deve prendere in carico i pazienti ed effettuare la valutazione, sia formulando un Piano individualizzato che assegnando, ove ritenuto necessario, un buono servizio.

Il numero minimo di persone per le quali si prevede una presa in carico a seguito della valutazione multidisciplinare e della creazione del Piano individualizzato è pari a 6.987 unità. Si prevede inoltre di assegnare non meno di 5.167 buoni servizio: per ciascuno di essi il soggetto attuatore è chiamato a predisporre un piano individualizzato e un piano di spesa, sottoscritto dal soggetto attuatore e dal beneficiario (un singolo beneficiario non può essere assegnatario di più di un buono servizio); il buono copre fino ad un massimo di 1.500 euro le spese concernenti i pacchetti di interventi erogati (si veda la tabella sottostante) tra la data di sottoscrizione del piano di spesa – contestuale alla dimissione dalla struttura ospedaliera o di cure intermedie / riabilitative - e le successive 3 settimane.

---

<sup>50</sup> Con decreto dirigenziale n. 12890 del 30 novembre 2016 è stato successivamente corretto un errore materiale presente nella griglia di valutazione di merito.

<sup>51</sup> Tutte le Zone hanno partecipato al bando.

<sup>52</sup> "Agenzia di Continuità Ospedale-Territorio: indirizzi per la costituzione nelle Zone/Distretto. Individuazione delle azioni di sviluppo e rafforzamento dei processi di handover dei percorsi di continuità assistenziale fra ospedale e territorio".

Tabella 4 -Servizi e prestazioni erogabili

<i>Livello di assistenza</i>	<i>Tipo di servizio/prestazione</i>	<i>Chi effettua il servizio</i>	<i>Durata del servizio</i>
Minimo	Interventi di supporto e monitoraggio attività di base di igiene e mobilitazione, educazione care giver	Operatore socio-assistenziale (Osa) o operatore socio-sanitario (Oss)	15 accessi in 3 settimane
Basso	Educazione, addestramento, medicazioni semplici, altre prestazioni non invasive (es. test rapido glicemia, clisma evacuativo, rilevazione parametri vitali)	Infermiere	5 accessi in 3 settimane
	Riattivazione, Addestramento uso ausili semplici, educazione del care giver	Fisioterapista	5 accessi in 3 settimane
Medio	Educazione e gestione catetere vescicale, educazione, gestione e medicazione stomie, terapia endovenosa idratante, medicazione semplice	Infermiere	10 accessi in 3 settimane
	Trattamento riabilitativo (in relazione al quadro funzionale), supporto al self management	Fisioterapista	8 accessi in tre settimane

<i>Tipo di servizio/prestazione</i>	<i>Durata del servizio</i>
Cure intermedie temporanee presso RSA nella fase di predisposizione dell'accoglienza al domicilio dell'assistito.	Ricovero in (RSA) per 12 gg

Per questo tipo di interventi il coinvolgimento del terzo settore – a differenza di quanto osservato a proposito del bando sui servizi di accompagnamento al lavoro dei disabili – è successivo all’approvazione dei progetti: solo dopo che le risorse sono state assegnate ai soggetti sopra menzionati i capofila di ciascun progetto di ogni Zona-distretto sono chiamati a pubblicare manifestazioni d’interesse (con procedura ad evidenza pubblica) per la costituzione di un elenco di operatori per l'erogazione di prestazioni relative ai buoni servizio. In particolare, il bando prevede che la manifestazione d'interesse sia rivolta a operatori economici accreditati che forniscono prestazioni domiciliari sociali e socio-sanitarie, a soggetti economici gestori di RSA, ed a professionisti sanitari infermieri e fisioterapisti in possesso di abilitazione professionale.

### Criticità attuative e suggerimenti

Il processo di attuazione delle misure afferenti all’Asse B ha introdotto, come si è visto, rilevanti novità, e non solo perché i settori regionali vi svolgono attualmente – a differenza di quanto avveniva con la Sovvenzione Globale – un ruolo diretto. Nelle pagine precedenti abbiamo evidenziato gli aspetti più innovativi: l’avvio del processo di co-progettazione promosso dal bando concernente i servizi di accompagnamento al lavoro delle persone disabili; la crescente attenzione posta verso i servizi per l’infanzia (sia in termini di risorse stanziare che di modalità d’intervento); la peculiare configurazione degli interventi e dei servizi volti potenziare la continuità assistenziale.

Ferma restando la necessità di continuare a monitorare l’evoluzione e gli effetti degli interventi già messi in atto, in conclusione di questo paragrafo appare utile soffermarsi su altri tre aspetti, toccati solo tangenzialmente dalle riflessioni precedenti ma egualmente rilevanti rispetto alla realizzazione delle strategie generali dell’Asse. Il primo aspetto riguarda i Centri per l’Impiego e il ruolo che essi sono chiamati a svolgere per promuovere l’inserimento occupazionale delle persone disabili e dei soggetti svantaggiati. Il rientro dei Cpl nell’orbita regionale dovrebbe favorire una più stretta integrazione tra politiche sociali e politiche attive del lavoro. Il necessario coinvolgimento dei Centri per l’Impiego negli avvisi riguardanti i soggetti svantaggiati e l’integrazione tra misure di accompagnamento al lavoro e misure di supporto sociale (B.1.1.2A) è in via di definizione; tuttavia, appare evidente che in una situazione di crescente fragilità dell’intera economia regionale e di particolare vulnerabilità – all’interno di essa – dei soggetti svantaggiati il ruolo di raccordo, coordinamento, comunicazione e orientamento che i Cpl sono chiamati a svolgere appare davvero centrale. All’interno di questo quadro un’attenzione speciale andrà posta nei confronti del vero snodo del sistema (il punto nodale già evidenziato dal modello SIA): il raccordo tra il processo di presa

in carico effettuato dal servizio sociale e le modalità di implementazione concreta del principio di condizionalità.

Il secondo aspetto concerne l'approfondimento dei contenuti e dei percorsi di co-progettazione riguardanti le politiche per la disabilità. In questo ambito si tratta di approfondire, ad un livello di dettaglio maggiore rispetto a quello reso possibile attualmente dal monitoraggio già effettuato, due temi: l'impatto degli strumenti di profilazione adottati nei diversi punti di accesso al sistema (servizi sociali e sanitari territoriali), nonché le principali dimensioni non- o extra-occupazionali correlate alla condizione di svantaggio sulla quale s'intende intervenire. Il primo *focus* riguarda l'impatto degli strumenti di profilazione dell'utenza basati sul sistema ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*), la cui diffusione costituisce l'oggetto dell'azione B.1.1.1: centrale è appare infatti il nuovo modello organizzativo e operativo di classificazione della disabilità basato sulla interazione dinamica tra condizioni di salute e fattori ambientali. Il secondo *focus* concerne più in generale i modelli e i contenuti della co-progettazione, ed in particolare l'effetto esercitato dagli stessi rispetto alle dimensioni non occupazionali che rappresentano componenti rilevanti del concetto e dei percorsi di inclusione sociale (partecipazione, attivazione, competenze personali in termini di *empowerment*, accesso al – e disponibilità di – capitale sociale).

Il terzo ed ultimo aspetto riguarda il sistema informativo. Con riferimento all'Avviso sui servizi per il lavoro per i disabili, a maggio 2017 l'implementazione del SI FSE appariva ancora "discontinua, soprattutto da parte degli enti pubblici"<sup>53</sup>, essendo stati inseriti i dati riguardanti circa 1/3 dei destinatari (500 dei 1.500 previsti). Per colmare questo ritardo sono stati programmati incontri formativi specificamente dedicati a questa attività; d'altra parte l'interoperabilità e l'integrazione con altre banche dati (a partire da quelle del Servizio Lavoro) appare ancora da sviluppare. Al momento di scrivere il presente rapporto, inoltre, non risultano essere state attivate connessioni significative tra il SI FSE e le basi dati dell'Osservatorio Sociale Regionale. Appare dunque urgente accompagnare al processo di programmazione e approvazione degli atti e delle procedure amministrative una implementazione continua e attenta del sistema informativo di supporto alla programmazione delle politiche dell'Asse B.

---

<sup>53</sup> Intervista a Cristina Betti, funzionaria Settore Innovazione Sociale – Regione Toscana, 17 maggio 2017.

## Asse C – Istruzione e formazione

Priorità di investimento:	C.1 (10.i) Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere l'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di istruzione formale, non formale e informale, che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione.
<i>Obiettivo specifico</i>	C.1.1 - Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa.
Priorità di investimento:	C.2 (10.ii) - Migliorare la qualità e l'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.
<i>Obiettivo specifico</i>	C.2.1 - Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente.
Priorità di investimento:	C.3 (10.iv) - Migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare e i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato.
<i>Obiettivo specifico</i>	C.3.1 - Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo. C.3.2 - Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale. C.3.3 - Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi.
RdA:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Settore Programmazione, Formazione strategica e IFTS</li> <li>• Settore Programmazione in materia di formazione continua, territoriale e a domanda individuale. Interventi gestionali per gli ambiti territoriali di Grosseto e Livorno</li> <li>• Settore Sistema regionale della formazione, programmazione lefp, apprendistato e tirocini</li> <li>• Settore Diritto allo studio e sostegno alla ricerca</li> <li>• ARDSU</li> <li>• Settore Educazione e istruzione</li> </ul>
Dotazione 2014/20	168.581.540 euro
Target di spesa 2018	47.202.831 euro

## Obiettivi perseguiti

---

L'Asse C si articola in 3 priorità d'investimento declinate in 5 obiettivi specifici. Ogni priorità è articolata in 1 obiettivo specifico, ad eccezione della 10.iv per la cui attuazione sono stati selezionati 3 obiettivi specifici. La gestione delle attività è piuttosto complessa ed è suddivisa in sei articolazioni amministrative (cinque settori regionali e una agenzia regionale). Ma la distribuzione delle competenze attraverso i settori regionali non esaurisce la complessità gestionale. Se osserviamo l'assetto gestionale dalla prospettiva, ad es., delle politiche per la formazione superiore e tecnica, vediamo come queste non siano concentrate tutte all'interno dell'Asse C, ma, pur essendo gestite dalla stessa articolazione amministrativa, trovino collocazione anche all'interno dell'Asse A. L'intreccio che ne deriva (e che riguarda anche le attività di orientamento) rende la lettura dell'attuazione delle politiche regionali particolarmente complessa.

La prima priorità di investimento riguarda la riduzione dell'abbandono scolastico precoce che in Toscana, ad inizio della programmazione, riguardava un numero considerevole di giovani tra i 18 e 24 anni con la licenza media che non ha concluso un corso di formazione professionale di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative. Il dato del 2016 mostra un sensibile miglioramento. Il peso della dispersione scolastica in questa fascia d'età scende di 6 punti, passando dal 17,6% del 2012 all'11,5%. Un dato che avvicina la Toscana al valore-target fissato a livello UE (il 10%) e che la colloca al di sotto del dato medio nazionale.

La seconda priorità di investimento riguarda il miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione superiore e si attua con un obiettivo specifico che ne orienta chiaramente il raggio di azione verso l'innalzamento dei livelli di competenze, partecipazione e successo formativo nell'istruzione universitaria.

Gli andamenti dei dati del contesto regionale evidenziano un miglioramento anche nell'ambito dell'istruzione terziaria, anche se in questo caso i valori restano assai distanti dal target fissato per l'UE (40%). La percentuale di popolazione in età 30-34 anni che aveva conseguito un diploma di laurea all'inizio della programmazione (2012) era pari al 23,6%; al 2016 si registrava una crescita di oltre 5 punti e una percentuale del 29,2%. Il progressivo aumento del numero di laureati rappresenta una tendenza positiva per una priorità che si rivolge a questo tipo di destinatari.

La terza priorità è quella più rilevante dal punto di vista finanziario. La scelta di includere quest'ultima priorità di investimento nella strategia del POR – come si osserva nella VEXA - risponde all'esigenza di sostenere il processo di riforma del sistema della formazione e istruzione rafforzando la pertinenza delle competenze in uscita dai percorsi formativi rispetto ai fabbisogni espressi dai sistemi produttivi.

Uno degli indicatori di contesto che evidenziano, sia pure da un'angolazione parziale, la presenza di un ancora debole collegamento tra il sistema della istruzione e formazione, da un lato, e il sistema produttivo regionale, dall'altro, è quello che rappresenta il livello "sovrainistruzione" o *over-education*, ovvero la mancata corrispondenza tra il livello di istruzione raggiunto e la professione svolta (ad es., impieghi in posizioni non qualificate), oppure il cosiddetto *mismatch*, l'impiego in posizioni che prevedono competenze diverse da quelle possedute). Il *mismatch* riguarda sia il grado di istruzione (nel 2012 ben il 45,5% dei laureati toscani compreso nella fascia d'età fino a 34 anni possedeva un titolo di studio sovradimensionato rispetto al lavoro effettivamente svolto), sia gli indirizzi di studio. Un fenomeno particolarmente rilevante per gli indirizzi di impianto umanistico, scarsamente attrattivi per le imprese della regione, mentre, al contrario, per gli indirizzi tecnico scientifici si assiste ad uno squilibrio dovuto ad una quota della domanda

di lavoro ancora insoddisfatta. Il livello di “sovraistruzione”, indicatore che presenta valori in crescita rispetto all’avvio della programmazione, denota dunque l’esistenza di un problema di sottoutilizzazione delle competenze disponibili, che va al di là del dato generale riguardante il tasso di occupazione dei laureati.

Non si segnalano modifiche di rilievo sul piano dell’articolazione della strategia dell’asse, mentre cambiamenti significativi sono avvenuti sul piano organizzativo. I livelli di attuazione di buona parte dell’Asse C sono stati condizionati dai cambiamenti che hanno coinvolto a vari livelli il riassetto organizzativo della pubblica amministrazione italiana, in particolare quella regionale, che aveva avviato nel tempo un forte decentramento delle attività di programmazione e gestione delle azioni contenute nel POR.

Verso la fine del 2016 si completano due percorsi di aggiustamento delle articolazioni organizzative mirate alla gestione di alcune attività comprese nell’asse C:

- La ARDS come organismo intermedio sul fronte C.2: Decreto n.335 del 4-02-2016 – “Approvazione dello schema di protocollo attuativo fra la Regione Toscana-Settore DSU e sostegno alla ricerca e l’Azienda DSU in qualità rispettivamente di RdA e OI”; Decreto n.11481 del 07-11-2016 – “Approvazione schema di accordo di delega all’Azienda DSU in qualità di OI”.
- Il riassetto organizzativo interno alla Direzione generale “Istruzione e formazione”, che modifica, in particolare, la finalità di un Settore, che assume, oltre alle competenze territoriali di gestione, rendicontazione e controllo per le province di Livorno e Grosseto, quelle di “programmazione in materia di formazione continua, territoriale e a domanda individuale”.

## Analisi dell’attuazione

---

Le risorse programmate sull’Asse C sono ripartite tra diversi RdA, i principali per dotazione finanziaria sono quattro: il Settore Programmazione formazione strategica e istruzione e formazione tecnica superiore (48.100.710 euro), il Settore Diritto allo studio universitario e sostegno alla ricerca (43.290.641 euro), il Settore Programmazione in materia di formazione continua, territoriale e a domanda individuale (35.731.956 euro), e il settore Sistema regionale della formazione, programmazione iefp, apprendistato e tirocini (21.821.657 euro).

### **Priorità C.1 (10.i)**

L’attuazione delle due attività (una di orientamento scolastico e l’altra di formazione operatori) che concorrono al primo obiettivo specifico non ha avuto ancora avvio. In questo caso emergono alcune sovrapposizioni nella programmazione delle attività che sono perseguite nell’Asse B. L’attuazione di questa attività – che si rivolge alle scuole in qualità di beneficiari – ha evidenziato una serie di difficoltà organizzative legate alla parallela programmazione delle azioni dei PON gestiti a livello centrale: un ulteriore livello di complessità di questa programmazione che ha un impatto rilevante in alcuni ambiti specifici. La RdA, che gestisce anche le attività di orientamento promosse dall’Asse B (che hanno come beneficiari i CPI ed altri enti, ma non gli istituti scolastici), ha dunque operato utilizzando in questa fase della programmazione le attività dell’Asse B, riservando le risorse finanziarie residue nell’Asse C per le annualità successive.



### **Priorità C.2 (10.ii)**

Anche nel caso di questa priorità le azioni di orientamento, sia in ingresso che in uscita dai percorsi di studio universitario, non sono state ancora avviate. Oltre a queste due attività non risulta ancora avviata una misura tesa a promuovere progetti di corsi di laurea e post laurea in collaborazione con università straniere che rilasciano titoli congiunti o doppi titoli. Quest'ultima è ancora in fase di progettazione, mentre le attività di orientamento saranno avviate verso la fine del 2017. In quest'ultimo ambito saranno riproposti, all'interno dell'attività "orientamento in uscita" i corsi a sostegno dell'imprenditorialità accademica per la promozione di start-up e spin-off dal mondo della ricerca.

Nell'ambito del sostegno all'alta formazione la Regione Toscana ha sperimentato fin dalla passata programmazione una serie di misure, in particolare le "Borse dottorato Pegaso" (corsi post - laurea organizzati in rete fra università ed enti di ricerca, anche in collaborazione con imprese). Il successo di queste attività ha consentito, fin dal primo triennio di programmazione, una performance attuativa particolarmente incoraggiante. Le risorse del triennio relative a questa attività sono state impegnate per intero e la spesa finora prodotta e validata ammonta a circa il 75% della spesa complessiva realizzata dall'Asse C. Se a questa attività si aggiunge quella che riguarda i voucher di frequenza ai corsi post laurea/post dottorato all'estero in collaborazione università toscane, la spesa di questa priorità di investimento supera l'80% della spesa prodotta dell'asse. Di fianco ad attività ormai consolidate sussistono azioni di carattere sperimentale, e di minore importo finanziario, e modalità attuative non ancora perfezionate.

### **Priorità C.3 (10.iv)**

Questa priorità promuove in modo particolare la formazione per l'inserimento professionale e la formazione tecnica superiore (IFTS). Questa attività sono complementari a quelle promosse nella priorità A.2, in particolare gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) e, insieme, costituiscono una componente centrale del sistema della istruzione e formazione professionale (IFP) regionale che si sta formando a seguito di una serie di cambiamenti di varia natura ed impatto sulla gestione delle attività del POR. La fase di avvio dell'attuale periodo di programmazione ha visto impegnate le strutture responsabili dell'attuazione in un complesso percorso di messa a regime dei nuovi assetti organizzativi - di governance e gestionali - conseguenti al processo di riassetto istituzionale avviato dalla L. 56/2014 e dalle riforme del MdL introdotte con il Jobs Act (si veda il § 1.3 "Il quadro strategico e normativo regionale", *infra*, per una descrizione dettagliata del nuovo quadro strategico e gestionale).

I passaggi principali dell'iter normativo che ha portato alla definizione della configurazione dell'attuale sistema di governo delle politiche oggetto del POR, sono rappresentati dalla LR 22/2015 ("Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56") con cui sono state trasferite alla Regione le funzioni in materia di orientamento e formazione professionale; la LR 82/2015 28 dicembre 2015 "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016", che al Capo II° introduce le "disposizioni per il trasferimento delle funzioni alla Regione." A livello organizzativo il processo si è concluso con alcuni atti tesi a ridefinire le competenze delle strutture che fanno riferimento alla Direzione istruzione e Formazione (vedi il D.D. 606/16 del 22 Febbraio 2016).

Se da un lato il processo di riorganizzazione conseguente all'accentramento delle funzioni svolte in precedenza dalle Province ha costituito un'opportunità che la Regione ha colto con l'intento di rafforzare il

carattere integrato e unitario dell'intervento del FSE in sintonia con gli obiettivi di sviluppo regionale, dall'altro ha determinato alcune difficoltà e rallentamenti nei meccanismi di avvio della programmazione che si sono estesi fino alla attuale fase di gestione. Va infatti tenuto presente che il nuovo assetto organizzativo è di fatto entrato a regime il 1° gennaio 2016, e che i primi due anni di operatività del programma si sono svolti in presenza di un quadro di governance e gestionale in fase di radicale trasformazione – con evidenti effetti sull'avanzamento del POR.

Sotto il profilo più strettamente connesso agli orientamenti di policy, l'analisi dell'evoluzione recente del quadro regionale fa registrare l'approvazione di importanti atti di indirizzo, che rivestono specifica rilevanza per l'operatività del POR FSE. Con la DGR 215/2016 è stata approvata la programmazione territoriale per il triennio 2016-2018 dell'istruzione e formazione tecnica superiore e dei poli tecnico professionali (PTP).

A partire dai risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione (tra cui, l'attivazione di 25 PTP nei settori agribusiness, meccanica, moda, nautica turismo; e di 7 ITS nei settori agribusiness, energia e ambiente, meccanica, moda, nautica, scienze della vita, turismo e beni culturali) l'obiettivo esplicito da perseguire nel corso del triennio in oggetto è quello di consolidare il sistema regionale dell'istruzione e formazione tecnica superiore facendo leva su un approccio informato dai seguenti principi guida: qualità e trasparenza, presidiate attraverso l'accreditamento, l'orientamento al risultato, declinato in termini di inserimento occupazionale; l'innovazione e la concentrazione sui settori strategici della *Smart Specialisation*; l'integrazione tra attori del sistema economico e mondo dell'istruzione e della formazione, tra settori e filiere produttive. Le filiere strategiche su cui si focalizza la programmazione triennale sono state individuate in coerenza con gli indirizzi della strategia regionale di sviluppo e sulla base dell'analisi delle dinamiche e delle caratteristiche del sistema produttivo toscano.

L'orientamento verso una maggiore integrazione delle politiche per il capitale umano con le politiche di sviluppo regionale viene raccomandato anche dalla Nuova agenda per le competenze per l'Europa ("Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività", COM(2016) 381), che evidenzia la necessità di un rafforzamento della pertinenza dell'offerta formativa.

Oltre che nella scelta degli indirizzi di studio questa priorità viene sostenuta anche attraverso la diffusione del modello duale a tutti i livelli di IFP, la cui configurazione per aree e settori converge sulle priorità della *Smart Specialisation* e la cui operatività viene orientata attraverso attività sistematiche di ricognizione dei fabbisogni formativi del territorio regionale.

Nella tabella seguente viene rappresentato lo stato di avanzamento del nuovo sistema IFP a partire dalle filiere strategiche definite nella Programmazione territoriale triennale dell'istruzione e formazione tecnica superiore e dei Poli Tecnico Professionali per gli anni 2016 – 2018. Come si può osservare, le prime tre filiere, "Agribusiness, turismo e beni culturali", "Sistema moda", "Meccanica, nautica e logistica", evidenziano un buon livello di avanzamento sul piano organizzativo ed attuativo; allo stesso modo anche le attività delle filiere "Energia", e "Costruzioni e Abitare", pur non coinvolgendo direttamente i PTP, sono state programmate sia per quanto riguarda la formazione strategica che gli IFTS. Le attività relative alle filiere "Sanità e chimico farmaceutica" e "ICT Mediatico/Audiovisiva" saranno programmate nel corso del 2018.

**Tabella 5 - Stato di avanzamento del nuovo sistema IFP a partire dalle filiere strategiche definite nella Programmazione territoriale triennale dell'istruzione e formazione tecnica superiore e dei Poli Tecnico Professionali per gli anni 2016 – 2018** (di cui alla Delibera n.215 del 2016).

FILIERE STRATEGICHE	FORMAZIONE STRATEGICA	IFTS	ITS	PTP	
2.1. Filiera dell'agribusiness e del turismo e dei beni culturali	Approvazione avviso pubblico filiera Agribusiness (DD 7981 del 29-07-16)	Approvazione avviso pubblico IFTS (DD n.7981 del 29-07-16)	1) Istituto tecnico Superiore E.A.T. – Eccellenza Agroalimentare Toscana; 2) Fondazione ITS Turismo Arte e Beni culturali TAB	<b>Agribusiness, turismo e beni culturali:</b> ISIS Leopoldo II, Grosseto; ISIS Ricasoli, Siena; IPS Martini, Montecatini T. <b>Agribusiness:</b> IP E. Solvay, Rosignano Marittimo (LI); IIS E. Santoni, Pisa; IIS Giotto Ulivi, Borgo S. Lorenzo (FI); ISIS Angelo Vegni, Capezzine (AR)	<b>Turismo:</b> IPSSAR Matteotti, Pisa; IIS Barsanti, Massa; IPS Datini – Prato. <b>Turismo e beni culturali:</b> ITCG Giuseppe Cerboni, Portoferraio (LI); I.S.I.S. Buonarroti - Fossombroni, Arezzo; ISIS G. Vasari, Figline (FI); IP Caselli, Siena; ISI di Barga (LU).
2.2. Filiera produttiva "Sistema moda"	Approvazione avviso pubblico moda (DD 3227 del 9 7 2015)	Approvazione avviso pubblico IFTS della filiera moda (DD n. 3227 del 9 7 2015)	3) ITS m.i.t.a. made in italy tuscany academy	<b>Sistema moda:</b> IT C. Cattaneo, San Miniato (PI); ITT Tullio Buzzi, Prato; ISIS Marconi - San Giovanni Valdarno	
2.3. Filiere produttive della meccanica, della nautica e della logistica	Approvazione avviso pubblico Nautica e logistica (DD 2484 del 28 04 2016)	Approvazione avviso pubblico IFTS della filiera Nautica e logistica (DD n.2484 del 28 04 2016)	4) ITS per "Le nuove tecnologie per il made in Italy, Sistema Meccanica"; 5) ITS per la Mobilità ISYL Italian Super Yacht Life	<b>Meccanica:</b> ITIS Marconi, Pontedera (PI); ISIS Carducci Volta Pacinotti, Piombino (LI); ITTS Fedi – Fermi, Pistoia	ISIS da Vinci, Firenze; IIS Fermi, Lucca; TIS Galilei, Arezzo <b>Nautica:</b> IIS Buontalenti Cappellini Orlando, Livorno
2.4. Filiera produttiva energia	Approvazione avviso pubblico filiera Meccanica ed Energia (DD 7981 del 29-07-16)	Approvazione avviso pubblico IFTS Meccanica ed Energia (DD 7981 del 29-07-16)	6) ITS energia e ambiente		
2.6. Filiera Costruzioni e Abitare	Approvazione avviso pubblico formazione strategica filiera Marmo (DD 7981 del 29-07-16)	Approvazione avviso pubblico IFTS nella filiera Marmo (DD 7981 del 29-07-16)			
2.5. Filiere Sanità e chimico farmaceutica	<i>Attuazione previste nel 2018</i>		7) Fondazione VITA – Istituto Tecnico Superiore per le nuove tecnologie della vita		
2.7 Filiera ICT Mediatico/Audiovisiva	<i>Attuazione previste nel 2018</i>				

Con riferimento alla governance e all'articolazione dei singoli segmenti del sistema, la programmazione triennale promuove:

- il rafforzamento dei PTP, in quanto principale contesto organizzativo entro cui dare attuazione al sistema integrato di istruzione-formazione e lavoro. Nel modello promosso dalla Regione i PTP rivestono un ruolo fondamentale per l'efficienza e l'efficacia dell'offerta formativa, in quanto presiedono all'integrazione e messa in rete delle risorse professionali, logistiche e strumentali di cui dispongono gli istituti tecnici e professionali, le strutture formative, gli ITS, e le imprese. La prospettiva delineata per il triennio 2016-2018 è quella da un lato di favorire il raccordo e l'aggregazione per filiera dei PTP, anche prevedendo la costituzione di una rete unica regionale, dall'altro di procedere all'istituzione di due nuovi Poli Tecnico Professionali nelle filiere Sanità e Energia.
- Per gli ITS, sono riconfermate la configurazione, articolazione territoriale, settoriale e tecnologica delle 7 Fondazioni e previste azioni di consolidamento e qualificazione dell'offerta anche in riferimento al sistema di monitoraggio e valutazione oggetto dell'accordo tra Governo e Enti Locali del 17 dicembre 2015. Sarà prevista l'attivazione inoltre di nuovi percorsi inerenti: Filiera costruzioni e abitare: area delle nuove tecnologie per il made in Italy, ambito sistema casa; Trasversale: area delle nuove tecnologie per il made in Italy, ambito servizi alle imprese; Filiera Ict mediatico/audiovisivo: area tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ambito metodi e tecnologie per lo sviluppo dei sistemi software.
- Per gli IFTS la programmazione dei percorsi sarà realizzata all'interno delle filiere produttive già menzionate, sulla base di un'ottica di integrazione e complementarietà rispetto all'offerta realizzata dagli ITS e dai PTP.

Con la DGR 474/2016 "Il sistema dell'istruzione e della formazione professionale nei Poli Tecnico Professionali – linee di sviluppo 2016-2018", viene confermato anche per il triennio in oggetto l'operatività del Gruppo di pilotaggio, istituito nel 2014 ai fini del supporto e coordinamento alle attività sperimentali dei Poli. Per il 2016-18 il ruolo del Gruppo di pilotaggio sarà quello di sostenere l'attuazione linee di sviluppo individuate nel quadro delle politiche regionali in materia di istruzione e formazione, in coerenza con il quadro di intervento delineato dalla DGR 215/2016 e di dare continuità alle azioni sperimentali promosse nel 2014.

Nel corso del 2016 sono stati pubblicati gli avvisi pubblici per la formazione strategica e IFTS della filiera Nautica e logistica (DD n.2484 del 28 04 2016); successivamente sono stati approvati i progetti degli IFTS e assunti gli impegni di spesa (DD n.12585 del 07 11 2016), e poco più tardi la graduatoria e gli impegni di spesa della formazione strategica (DD n.13953 del 30 11 2016). Lo stesso percorso hanno seguito gli avvisi pubblici sulla formazione strategica e IFTS della filiera moda, pubblicati entrambi nel 2015 (DD n. 3227 del 9 7 2015). Anche in questo caso è stata approvata prima la graduatoria e il conseguente impegno delle risorse per i corsi IFTS (DD n.1148 del 7 03 2016), e successivamente si è concluso il percorso di approvazione della formazione strategica (DD n.2779 del 06 05 2016). Gli avvisi pubblici relativi alla formazione strategica e agli IFTS nelle filiere Agribusiness, Carta, Marmo, Meccanica ed Energia, Turismo e Cultura sono stati approvati con il DD n.7981 del 29-07-2016.

L'attuazione dell'Asse C mostra andamenti variabili. Le attività che erano gestite direttamente dalla Regione Toscana anche nelle passate programmazioni procedono con risultati in linea con le previsioni di attuazione, mentre buona parte delle attività di formazione, in precedenza gestite prevalentemente dalle Province, mostrano un ritardo attuativo che riflette i significativi cambiamenti avvenuti sul piano organizzativo e di governance del sistema IFP regionale. Nonostante ciò viene confermato il disegno di un sistema IFP organizzato su una serie di "filieri strategiche", sia sul piano delle specializzazioni produttive regionali e dei processi di innovazione, che sul piano delle competenze dei lavoratori. In questo processo di riorganizzazione anche le azioni di orientamento sono state fortemente indebolite; in questo contesto è importante ridefinire il quadro delle competenze gestionali in modo da riattivare quanto prima, e alla luce dei cambiamenti avvenuti nel sistema formativo regionale, le azioni di orientamento.

Il nuovo disegno organizzativo, centrato sulle competenze e i fabbisogni formativi dei sistemi produttivi locali, consente di sviluppare una maggiore integrazione con le politiche di sviluppo regionale, sia tra i soggetti attuatori, che in alcuni casi coincidono con le strutture intermedie che forniscono servizi avanzati in ambito di ricerca e innovazione, che tra i servizi regionali. Un elemento fondamentale per l'attuazione di una politica integrata è proprio la dimensione reticolare che si realizza nei territori a partire dallo sviluppo di relazioni di co-progettazione e gestione tra scuole, università, agenzie formative, centri di ricerca e sviluppo, imprese specializzate in particolari filiere produttive. Questi sono elementi ricorrenti nella programmazione degli ITS, IFTS e nelle attività promosse dai Poli tecnico professionali (PTP), così come nelle borse di ricerca promosse dalla priorità C.2.

Un contributo rilevante, ai fini di un'efficace azione di accompagnamento e di indirizzo allo sviluppo di questo sistema, sarà costituito dalla messa a regime dei previsti meccanismi di monitoraggio e valutazione, che in particolare in questa fase di sviluppo, dovrebbero mirare alla verifica della capacità di animazione e delle effettive ricadute che i PTP saranno in grado di esprimere sul territorio.

## Asse D – Capacità istituzionale e amministrativa

Priorità di investimento:	D.1 (11.i) Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle amministrazioni pubbliche a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance.
Obiettivi specifici	D.1.1 Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici. D.1.2 Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione.
RdA:	Settore Sistemi informativi e tecnologie della conoscenza Settore Organizzazione e sviluppo risorse umane
Dotazione 2014/20	5.497.226,00 euro
Target di spesa 2018	1.776.703,00 euro

### Obiettivi perseguiti

---

Gli obiettivi specifici programmati nell'ambito dell'unica priorità di investimento selezionata per l'Asse D riguardano, da un lato, l'incremento della capacità di trattamento dati da parte del sistema informativo lavoro (OS D.1.1.) e, dall'altro, il miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione che è previsto venga perseguito attraverso azioni formative rivolte ai dipendenti pubblici e misurato rilevando il grado di soddisfazione degli utenti coinvolti nelle stesse azioni (D.1.2).

- L'obiettivo specifico D.1.1. risulta allineato alle esigenze del contesto che impongono la necessità di disporre di sistemi informativi lavoro in grado di trattare una mole crescente di dati a causa sia dell'incremento del numero di disoccupati che delle nuove funzioni che i servizi al lavoro sono chiamati a svolgere a seguito delle innovazioni normative introdotte a livello nazionale (ad esempio, per la presa in carico dei percettori prevista dal Jobs Act e dai relativi decreti attuativi).
- L'obiettivo D.1.2 risponde, invece, oltre che a specifiche raccomandazioni enunciate anche nel Position Paper della Commissione, alle criticità evidenziate nel Piano di Rafforzamento Amministrativo dove si sottolinea l'impatto sulla programmazione FSE del processo di riaccantonamento delle funzioni, nonché di quello potenzialmente associato al coinvolgimento, nella stessa programmazione, di strutture regionali che non hanno precedentemente gestito risorse FSE.

### Analisi dell'attuazione

---

Le risorse programmate sull'Asse D sono ripartite tra due RdA: il Settore Sistemi informativi e tecnologie della conoscenza, responsabile dell'attuazione dell'azione D.1.1.1.A (2.748.613 euro) e il Settore Formazione, competenze e sistemi di valutazione responsabile dell'attuazione D.1.2.1.A.

Alla data del 30 settembre 2017, gli impegni assunti in attuazione degli interventi programmati corrispondono al 20% circa del programmato totale e al 28,9% delle risorse stanziare per le annualità dal 2014 al 2018 comprese. Il ritardo che si registra sul fronte dell'attuazione finanziaria sembra essere dovuto:

- nel caso dell'azione D.1.1.1.A, sia alle modalità attuative utilizzate, che hanno prodotto affidamenti di servizi per importi contenuti e che forse avrebbero invece potuto tradursi nell'aggiudicazione di una gara di respiro finanziario e temporale più ampio, sia, probabilmente, a ritardi nel caricamento dei dati di monitoraggio finanziario (risulta, infatti, che alcuni impegni di spesa assunti a marzo 2017 non hanno ancora prodotto alcuna spesa e, questo, sembra poco realistico);
- nel caso dell'azione D.1.2.1.A, all'esiguità del numero di progetti formativi finora finanziati (5).

Questo Asse ha sostenuto anche una serie di attività formative rivolte al personale coinvolto nella gestione dei POR. In particolare, i percorsi formativi avviati nel corso del 2016 hanno riguardato:

- le disposizioni introdotte dal nuovo codice degli appalti D.Lgs. 50/2016;
- "Aiuti di Stato: principi fondamentali e nuove regole 2014-2020";
- "Gestione affidamenti *in house* di servizi e analisi degli accordi di collaborazione";
- "Standard internazionali di *audit*";
- "Esperti in gestione ed utilizzo dei fondi europei;
- "Internalizzazione del servizio di accreditamento degli organismi formativi" rivolto al personale del Settore sistema regionale della formazione, Programmazione IEFP, Apprendistato e Tirocini;
- "Prevenzione della corruzione".

Un'altra attività che è stata promossa dall'Asse D è quella relativa al sistema informativo del POR FSE, denominato "S.I. FSE3". Il sistema costituisce una evoluzione del precedente ed acquisisce le funzioni che sono connesse ai nuovi regolamenti di attuazione.

### Criticità attuative e suggerimenti

---

Nel *performance framework* dell'Asse D sono stati inseriti indicatori di realizzazione fisica estremamente modesti e già raggiunti (infatti, l'indicatore utilizzato è quello riferito al "numero di progetti attivati per la PA" e il target indicato sia per il 2018 che per il 2023 è pari a 1).

Il target finanziario di 1.776.703,00 euro da certificare entro la fine del 2018 è invece ancora lontano, ma non irraggiungibile, a condizione, però, di accelerare le performance attuative che, allo stato, non consentono peraltro neanche considerazioni preliminari in merito all'efficacia potenziale delle azioni attivate.

A quest'ultimo proposito si suggerisce, in particolare, di individuare, anche solo ad uso interno, il target di riferimento dell'azione D.1.2.1.A (dipendenti pubblici regionali e/o di altre amministrazioni locali). Questo consentirà in itinere la quantificazione del tasso di copertura rispetto all'universo dei potenziali destinatari e di formulare considerazioni in merito alla possibilità che l'azione incida sull'obiettivo di incrementare l'efficienza della PA, formulato sia nel POR FSE che nel PRA.