



ISMERI EUROPA

Servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020

III Rapporto tematico Capacità amministrativa

Versione 1.3

SETTEMBRE 2020

Il presente documento è il terzo rapporto di valutazione tematica del servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020, affidato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia ad Ismeri Europa, e tratta il tema della capacità amministrativa.

Il presente documento è da utilizzare per la condivisione con le Autorità di Gestione dei Programmi, il Nucleo di valutazione regionale (NUVV) e il Gruppo di Coordinamento della Valutazione.

Il gruppo di lavoro del servizio di valutazione è composto da: Marco Pompili (FESR, analisi trasversali e coordinamento), Andrea Ciffolilli, Enrico Wolleb (FESR), Carlo Miccadei, Lucia Fiorillo (FSE), Luca Rossi, Vincenzo Angrisani (FEASR).

Si ringraziano le Autorità di Gestione dei programmi, il NUVV e le Strutture Regionali Attuatrici Servizio coordinamento politiche per la montagna, Servizio sviluppo economico locale e Servizio formazione per il supporto e le informazioni fornite nel corso del servizio.

Le informazioni e le analisi contenute nel documento sono il risultato del lavoro dei membri del team del servizio e non necessariamente riflettono le opinioni della Regione Friuli Venezia Giulia. Il team del servizio resta il solo responsabile di eventuali errori od omissioni.

Glossario

AdG	Autorità di gestione
APQ	Accordo di programma quadro
AU	Autorità urbana
SU	Strategia urbana
CPI	Centri per l'impiego
CTAI	Comitato Tecnico Aree Interne
DGR	Delibera di Giunta regionale
EUSALP	Strategia europea per la regione alpina
EUSAIR	Strategia europea per la regione adriatica e ionica
FA	Focus area
FEASR	Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo agricolo
FESR	Fondo Europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
FVG	Friuli Venezia Giulia
GAL	Gruppo di azione locale
GML	Governance multi-livello
GI	Grande impresa
GO	Gruppo operativo
IeFP	Istruzione e formazione professionale
ITI	Intervento Territoriale Integrato
Meuro	Milioni di euro
NUVV	Nucleo valutazione e verifica degli investimenti pubblici
OI	Organismo intermedio
OS	Obiettivo specifico
OT	Obiettivo tematico
PEI	Partenariato europeo per l'innovazione
PF	Progetti di filiera
PI	Priorità di investimento
PMI	Piccole e medie imprese
POR	Programma operativo regionale
PPO	Pianificazione periodica delle operazioni
PRA	Piano di rafforzamento amministrativo
PS	Programma specifico FSE
PSR	Programma di sviluppo rurale
RAA	Rapporto annuale di attuazione
R&S	Ricerca, sviluppo e innovazione
S3	Strategia regionale di Smart Specialisation
SiGeCo	Sistema di Gestione e Controllo
SNAI	Strategia nazionale aree interne
SRAI	Strategia regionale aree interne

SRA Strutture regionali attuatrici
UE Unione Europea

Indice

Introduzione	10
1. Obiettivi e domande di valutazione	11
2. Metodologia	15
3. Strategia regionale per le Aree interne	18
3.1. La capacità amministrativa nelle politiche <i>place-based</i>	18
3.2. Caratteristiche della SNAI	19
3.2.1. Aree interne del FVG.....	20
3.2.2. Organizzazione, attori e strumenti	21
3.3. Implementazione della SNAI	25
3.3.1. Definizione della strategia di sviluppo locale	25
3.3.2. Definizione APQ e progettazione esecutiva.....	28
3.3.3. Approfondimento: i contenuti dell'APQ.....	29
3.3.4. Implementazione della componente FEASR.....	33
3.3.5. Analisi della governance multi-livello	37
3.4. Conclusioni e raccomandazioni.....	45
4. Agenda Urbana	48
4.1. Stato di attuazione della Strategia per lo sviluppo urbano	48
4.2. Analisi della <i>governance</i> multilivello.....	51
4.2.1. Il modello di attuazione.....	51
4.2.2. Analisi della Fase 1	53
4.2.3. Analisi della Fase 2	57
4.2.4. Interventi avviati nella Fase 3	59
4.3. Analisi delle criticità	67
4.3.1. Considerazioni sulla <i>governance</i>	68
4.4. Capacità amministrativa delle Autorità urbane.....	69
4.5. Conclusioni e raccomandazioni.....	76
5. Interventi FSE per i sistemi regionali della formazione e delle politiche sociali	78
5.1. Operazioni finanziate e destinatari coinvolti	78
5.2. Risultati dell'indagine rivolta ai destinatari	81
5.2.1. Interventi per gli operatori della formazione	81
5.2.2. Interventi per gli operatori delle politiche sociali.....	95
5.3. Conclusioni e raccomandazioni.....	108

6. Considerazioni generali sulla capacità amministrativa dei fondi SIE in FVG	111
ALLEGATI.....	113
Interviste e incontri.....	113
Allegato capitolo 5: figure	114
Allegato capitolo 5: questionari	118

Indice delle tabelle

Tabella 1 Programmi specifici dell'Asse 4 del POR FSE oggetto della valutazione tematica	13
Tabella 2. Quadro finanziario dell'APQ Alta Carnia	27
Tabella 3. Progetti finanziati dal POR FESR e tempi delle procedure di attivazione e selezione	31
Tabella 4. Progetti finanziati dal POR FSE e tempi delle procedure di attivazione e selezione .	32
Tabella 5. Progetti finanziati dal PSR FEASR e tempi delle procedure di attivazione e selezione	36
Tabella 6. Risorse per l'ITI previste nel POR FESR e nel POR FSE	39
Tabella 7. Azioni dell'Asse 4 Sviluppo urbano del POR FESR	48
Tabella 8. Contenuti delle Azioni dell'Asse 4 Sviluppo urbano del POR FESR	49
Tabella 9. Tipologia interventi dell'Asse 4 del POR FESR per Azione	49
Tabella 10. Avanzamento finanziario dell'Asse 4 Sviluppo urbano del POR FESR	50
Tabella 11. Avanzamento fisico dell'Asse 4 Sviluppo urbano del POR FESR	50
Tabella 12. Operazioni realizzate e partecipanti	78
Tabella 13. Destinatori coinvolti per policy e strumento	79
Tabella 14. Questionari somministrati e risposte raccolte	80
Tabella 15. Utilità corsi e opportunità di applicare le conoscenze apprese (224 casi su 230) .	117

Indice delle figure

Figura 1. Fasi e tempi di approvazione della strategia per l'Alta Carnia	26
Figura 2. Tempi delle procedure della Fase 1, per Autorità urbana (maggio 2020)	53
Figura 3. Tempi della Fase 2: concessione del finanziamento, in mesi e giorni (aggiornamento a maggio 2020)	57
Figura 4. Frequenza della partecipazione ai corsi, per ambito di policy (% e v.a.)	80
Figura 5. Enti di provenienza dei partecipanti ai seminari IeFP e ai seminari sulla certificazione	82
Figura 6. Mansioni svolte dai partecipanti ai seminari IeFP (124 casi su 126)	82
Figura 7. Esperienza dei partecipanti nella certificazione delle competenze (32 casi su 34) ...	83
Figura 8. Frequenza aggiornamento dei partecipanti prima di partecipare ai seminari per operatori IeFP (122 casi)	84
Figura 9. Conoscenza dei seminari regionali per il sistema della formazione (157 casi su 160)	84
Figura 10. Temi dei seminari per gli operatori della IeFP (122 casi su 126)	85
Figura 11. Temi dei seminari per gli operatori della Certificazione delle competenze (32 casi su 34)	86
Figura 12. Adeguatezza dell'offerta formativa regionale per gli operatori rispetto alla priorità del sistema della formazione (160 casi su 160)	86
Figura 13. Gradimento complessivo dei seminari per gli operatori della formazione (160 casi su 160)	87
Figura 14. Gradimento seminari per operatori IeFP, per classi di frequenza di aggiornamento professionale (124 casi su 126)	88
Figura 15. Gradimento dei contenuti specifici dei seminari per operatori IeFP (122-117 casi su 126)	88

Figura 16. Gradimento dei contenuti specifici dei seminari per operatori della certificazione delle competenze (32 casi su 34)	89
Figura 17. Gradimento degli aspetti specifici della formazione	90
Figura 18. Uso delle conoscenze acquisite dagli operatori della IeFP (123 casi su 126)	91
Figura 19. Giudizio sul seminario come strumento di aggiornamento degli operatori IeFP (124 casi su 126).....	91
Figura 20. Uso delle conoscenze acquisite dagli operatori della Certificazione delle competenze (31 casi su 34).....	92
Figura 21. Bisogni formativi degli operatori IeFP (122 casi su 126)	94
Figura 22. Bisogni formativi degli operatori della Certificazione delle competenze (32 casi su 34)	95
Figura 23. Ente di appartenenza degli intervistati (269 casi su 272).....	96
Figura 24. Esperienze formative pregresse (266 casi su 272)	96
Figura 25. Modalità conoscenza programma formativo regionale (266 casi su 272)	97
Figura 26. Aree tematiche di interesse per tipologia di ente di appartenenza (259 casi su 272)	98
Figura 27. Intervistati che si occupano o collaborano con i servizi di presa in carico, per tipologia di ente (266 casi su 272).....	99
Figura 28. Quanto viene applicata la presa in carico e la gestione individuale dei casi (195 casi su 202)	99
Figura 29. Aree tematiche dei corsi frequentati (252 casi su 272)	100
Figura 30. Aree tematiche di interesse e coerenza con i corsi frequentati (252 casi su 272)	100
Figura 31. Coerenza del programma formativo regionale con l'evoluzione delle politiche sociali (251 casi su 272)	101
Figura 32. Coerenza tra corsi seguiti e funzioni professionali (251 casi su 272)	101
Figura 33. Gradimento complessivo dei corsi (267 casi su 272)	102
Figura 34. Gradimento aspetti specifici dei corsi (267 casi su 272).....	103
Figura 35. Gradimento aspetti caratterizzanti della formazione (84 casi su 98).....	103
Figura 36. Gradimento aspetti caratterizzanti dei seminari (197 casi su 230)	104
Figura 37. Gradimento contenuti specifici dei seminari (199 casi su 230).....	104
Figura 38. Adeguatezza del seminario come strumento di aggiornamento (224 casi su 272)	105
Figura 39. Utilità del programma formativo regionale per la propria professione (224 casi su 272)	105
Figura 40. Opportunità di trasferire le conoscenze nel proprio contesto lavorativo (224 casi su 272)	106
Figura 41. Condizioni che ostacolano il trasferimento delle conoscenze nel contesto lavorativo (224 casi su 272)	106
Figura 42. Bisogni formativi per ambiti e target delle politiche sociali	107
Figura 43. Adeguatezza del seminario per l'aggiornamento degli operatori della certificazione delle competenze (30 casi)	114
Figura 44. Utilità delle conoscenze acquisite sulla certificazione delle competenze di chi ha dichiarato di applicarle (11 casi).....	115
Figura 45. Rilevanza del programma formativo regionale per operatori del sociale rispetto all'evoluzione delle politiche sociali (251 su 272 casi)	115
Figura 46. Gradimento dei seminari e dei corsi di chi ha partecipato a entrambe le attività (48 e 49 casi su 52)	116

Figura 47. Adeguatezza del seminario come strumento di aggiornamento degli operatori del sociale (199 casi su 230).....116

Introduzione

Il rapporto è il prodotto della **Terza valutazione tematica** del *Servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con i Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020* dedicata alla capacità amministrativa.

La capacità amministrativa è un fattore cruciale per le politiche pubbliche poiché ne condiziona la qualità e i risultati. La Commissione ha posto la capacità amministrativa al centro dell'intervento dei fondi SIE in Italia, poiché importanti limiti ed inefficienze si sono verificati in tutti i cicli di programmazione precedenti. Su questo tema, inoltre, l'UE ripropone da tempo una specifica "raccomandazione-Paese" nell'ambito del meccanismo del semestre europeo.

Il rapporto analizza la capacità amministrativa dei sistemi che attuano le strategie territoriali sostenute dai fondi SIE in Friuli Venezia Giulia, di cui la Regione è parte insieme ad altre istituzioni di livello nazionale e locale, nonché insieme ad altri soggetti pubblici e privati realizzatori degli interventi.

Il primo tema che affronta il rapporto riguarda il funzionamento della governance multi-livello (GML) delle strategie regionali per le aree urbane e per le aree interne del POR FESR, ma tocca anche aspetti relativi al POR FSE e al PSR. In particolare, rispetto alla strategia delle aree interne, seppur con un minore livello di approfondimento, sono stati considerati i processi di governance specifici del PSR, che a queste strategie contribuisce per la componente di sviluppo rurale.

Il secondo tema è invece specifico del POR FSE e riguarda le politiche di sistema finalizzate a migliorare la qualità e il funzionamento dei sistemi regionali della formazione e delle politiche di inclusione. Questo tema è diverso dai precedenti perché non riguarda gli aspetti di capacità connessi all'attuazione dei fondi SIE, ma analizza alcune delle politiche del POR FSE specificamente finalizzate al miglioramento della capacità di realizzazione delle politiche. Pertanto, questa parte della valutazione tematica ha l'obiettivo di analizzare l'efficacia e, a tal fine, adotta un approccio metodologico sostanzialmente diverso da quello seguito nella valutazione dei temi precedenti e maggiormente orientato a rilevare i risultati.

Il gruppo di lavoro che ha redatto il presente rapporto era composto da: Enrico Wolleb (Strategia nazionale aree interne), Vincenzo Angrisani (FEASR e Strategia urbana) e Carlo Miccadei (FSE e Strategia urbana).

I primi due capitoli del rapporto presentano un inquadramento generale dell'oggetto della valutazione, le domande di valutazione derivanti da tale inquadramento e la metodologia del lavoro. I capitoli centrali illustrano i risultati delle analisi sulla Strategia nazionale per le aree interne (capitolo 3), sull'Agenda urbana (capitolo 4) e sugli interventi di sistema FSE (capitolo 5). Ognuno di questi capitoli contiene delle conclusioni a sé stanti, mentre nel capitolo 6 sono riportate delle considerazioni generali sulla capacità amministrativa nel quadro della programmazione unitaria dei fondi SIE 2014-2020 in Friuli Venezia Giulia.

1. Obiettivi e domande di valutazione

La valutazione delle **strategie territoriali SNAI e Agenda Urbana** ha l'obiettivo di analizzare il modello organizzativo adottato e individuare i punti critici che hanno causato ritardi nell'attuazione di tali strategie. Per i motivi che vedremo oltre, all'interno di questo obiettivo la valutazione assume anche la funzione di analizzare lo strumento ITI previsto dall'art. 36 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Sulla base dei risultati di questa analisi saranno valutati i possibili cambiamenti organizzativi da apportare nella programmazione 2021-2027. Nel formulare le indicazioni si è tenuto conto del principio di proporzionalità ossia del rapporto tra le risorse dedicate ai territori e la complessità organizzativa richiesta alle istituzioni locali per impiegare tali risorse, ma anche delle diverse condizioni necessarie alla pianificazione di queste politiche.

Dall'esperienza maturata nell'analisi delle strategie locali nell'ambito dei Fondi SIE, è emerso che l'efficacia di questo tipo di politiche dipende da:

- un'attenta costruzione della governance multi-livello (GML), che nel caso della SRAI deve anche tenere conto dei colli di bottiglia dipendenti dal livello nazionale e della componente di governance riferita al PSR;
- la presenza di una chiara teoria dell'implementazione, ossia come ci si attende che operino i vari soggetti della filiera e quali meccanismi occorre innescare affinché tali soggetti si muovano nella direzione desiderata;
- la previsione di efficaci modalità di monitoraggio e controllo del processo, che garantiscano la tempestività dell'intervento della Regione laddove si evidenzino ritardi;
- la chiarezza del "punto di partenza" dei contesti amministrativi locali e la presenza di una strategia mirata e pragmatica di rafforzamento amministrativo¹ che faccia fronte alle eventuali criticità. Le amministrazioni locali sono generalmente preparate nell'attuazione degli interventi e nella definizione di piani settoriali (si pensi ad esempio alla mobilità urbana), ma mancano spesso di quella visione strategica necessaria a definire piani complessi che intersecano vari settori (ed esempio ambiti FESR e ambiti FSE, ma anche FESR e FEASR nelle strategie delle aree interne);
- la consapevolezza delle Autorità urbane delle regole stringenti e dei tempi imposti dai fondi europei;
- nel caso della Strategia urbana, l'adeguatezza dei modelli organizzativi di cui si sono dotati i Comuni interessati per esercitare le funzioni di OI.

Per quanto riguarda la Strategia urbana, l'organizzazione dell'Asse 4 – Sviluppo urbano del POR FESR prevede gli Organismi Intermedi (Comuni capoluogo) che operano in collaborazione con il Servizio sviluppo economico locale della Regione nel quadro delle procedure definite dalla AdG. Ogni OI ha dovuto definire un proprio Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo) e organizzarsi per applicarlo. La fase preparatoria a monte degli interventi si è articolata nei seguenti passaggi:

- preparazione delle strategie di sviluppo urbano;

¹ In futuro sarà possibile utilizzare un'assistenza tecnica vincolata ai risultati che non è soggetta alle soglie della assistenza tecnica ordinaria.

- stipula delle convenzioni dei Comuni con la Regione (SRA);
- conferimento del ruolo di Organismo Intermedio e approvazione dei SiGeCo degli OOII.

Le linee di intervento sono state definite dalla Regione tramite cinque azioni del POR (4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5), mentre gli OOII hanno preparato le strategie urbane ed effettuato l'istruttoria dei progetti, la cui approvazione spettava alla SRA. I progetti selezionati sono 12 per un importo ammissibile di 11,6 Meuro. A fine 2018 le risorse allocate erano pari a 2,291 Meuro e quelle spese 0,809 Meuro². L'avanzamento della spesa risulta in ritardo rispetto alle previsioni, e le cause dei ritardi, in generale, sono attribuibili alla lunga durata della fase di preparazione delle strategie, al carico amministrativo per i Comuni e alla capacità amministrativa di quest'ultimi.

L'organizzazione della SRAI si caratterizza per la presenza del livello di governance nazionale e dello strumento dell'APQ, nel quale confluiscono le risorse nazionali e le risorse stanziare dal POR FESR, dal POR FSE e dal PSR. L'intervento congiunto di FESR e FSE avviene tramite lo strumento dell'Intervento Territoriale Integrato (ITI), previsto dall'art. 36 del Regolamento comune dei fonti SIE. L'apporto del PSR avviene invece nell'ambito della governance specifica di questo Programma, attraverso il finanziamento di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo presentate dai Gruppi di Azione Locale (GAL). L'utilizzo dell'ITI aggiunge un ulteriore livello di complessità all'operazione, in quanto questo strumento presenta delle proprie specificità di governance. L'ITI prevede infatti un'apposita Cabina di regia composta dalle Autorità dei tre fondi con il compito di assicurare che i bandi siano coerenti con il progetto d'area. Allo stesso tempo i Comuni associati delle aree interne mantengono un'interlocuzione diretta con le Amministrazioni centrali, con particolare riferimento agli interventi relativi ai servizi³.

In secondo luogo, la gestione operativa dell'Accordo è in capo alla Regione (SRA Servizio di coordinamento per le politiche della montagna), la quale emana bandi dedicati alle aree interne, mentre i comuni montani partecipano alla definizione delle strategie e sono beneficiari di alcuni interventi. In termini di avanzamento attuativo, l'area dell'Alta Carnia è la più avanzata in quanto è stata scelta dalla Regione come area pilota⁴.

Per le strategie territoriali dei POR FESR e FSE e del PSR le **domande di valutazione** sono:

1. *Nel quadro della programmazione unitaria dei Fondi europei, quali sono stati i punti di debolezza della governance multilivello della SNAI e, limitatamente alla fase di programmazione, della Strategia urbana?*
2. *Quali soluzioni organizzative possono essere adottate dalla Regione per rendere il processo della SRAI più efficiente?*
3. *Quali debolezze istituzionali (capacità strategica) e amministrative (capacità operativa) hanno mostrato gli OI urbani nel processo della Strategia urbana? Come possono essere affrontate dalla Regione queste debolezze?*

² Il capitolo sulle Strategie urbane contiene i dati di avanzamento aggiornati a giugno 2020.

³ Poiché nel programma INTERREG IT-SLO è presente un ITI finanziato da risorse FESR sul quale è in corso una valutazione, la presente valutazione tematica potrà fornire elementi utili per confrontare le modalità plurifondo e monofondo dell'ITI.

⁴ Le istituzioni coinvolte ai vari livelli sono molteplici: Regione FVG, Comune capofila dell'unione dei Comuni interessati, Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'istruzione, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero della salute, Agenzia per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

L'obiettivo della seconda componente del Rapporto tematico sulla capacità amministrativa è quello di analizzare i primi effetti degli **interventi dell'Asse 4 del POR FSE finalizzati a rafforzare i sistemi regionali della formazione e delle politiche sociali**.

Secondo la logica sottesa a questi interventi del POR FSE, la riforma e il potenziamento delle politiche attive richiedono interventi strutturali sui sistemi di erogazione delle stesse (*delivery system*), non essendo il solo intervento normativo di per sé sufficiente a introdurre il cambiamento perseguito.

Gli interventi che saranno considerati (tabella successiva) erano rivolti agli operatori dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e agli operatori impegnati nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale delle persone maggiormente svantaggiate. Queste professionalità, infatti, hanno dovuto adeguarsi alle competenze richieste dall'introduzione di nuovi dispositivi di policy, quali ad esempio la certificazione delle competenze, e di nuovi approcci operativi, quali ad esempio quelli derivanti dal riconoscimento della multidimensionalità del bisogno e dell'innovazione sociale nel trattamento dell'inclusione sociale.

Tabella 1 Programmi specifici dell'Asse 4 del POR FSE oggetto della valutazione tematica

PS	Titolo	Disponibilità iniziale
36/15	Formazione Formatori del sistema di Istruzione e Formazione Professionale	150.000,00
37/15	Formazione congiunta e permanente degli operatori per il contrasto all'esclusione sociale delle persone maggiormente vulnerabili	150.000,00
55/16	Sistema regionale di certificazione delle competenze - Formazione degli operatori coinvolti	20.000,00
36/17	Formazione Formatori del sistema di Istruzione e Formazione Professionale	23.936,00
55/17	Sistema regionale di certificazione delle competenze - Formazione degli operatori coinvolti	20.000,00
36/18	Formazione Formatori del sistema di Istruzione e Formazione Professionale	50.000,00

Fonte: PPO POR FSE, varie edizioni dal 2015 al 2018

In coerenza con questa la logica, i temi d'interesse della valutazione sono stati il cambiamento del comportamento degli operatori della formazione e delle politiche sociali, l'adozione di nuovi metodi e strumenti richiesti dalle disposizioni normative, l'adeguamento a standard e parametri di qualità fissati a livello nazionale e regionale.

In particolare, il contributo dei programmi specifici riportati in tabella è stato analizzato in termini di:

- rispetto delle indicazioni metodologiche e didattiche previste dall'ordinamento regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) relativamente ai PS 36/15, 36/17 e 36/18;
- implementazione del metodo della presa in carico multiprofessionale delle persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione, che include anche la collaborazione tra i servizi ed altri attori locali pubblici e privati⁵ (PS 37/15);

⁵ Servizi sociali territoriali, Centri per l'impiego, dei Centri di orientamento regionali (COR), servizi sanitari, enti di formazione e soggetti del terzo settore

- sperimentazione della certificazione delle competenze, ma tenendo conto della portata limitata degli interventi di formazione degli operatori realizzati dal POR FSE (PS 55/16 e 55/17).

Per gli interventi dell'Asse 4 del POR FSE le **domande di valutazione** sono:

1. *In che misura il sistema regionale di certificazione delle competenze è operativo? Com'è organizzato? Sono attivate tutte le funzioni previste?*
2. *Come è cambiato il lavoro degli operatori dell'IeFP e del sociale nell'ambito del supporto delle persone svantaggiate? Sono state adottate nuove metodologie di lavoro?*
3. *Quali sono gli esiti di questi cambiamenti in termini di output e maggiore capacità di trattamento degli utenti?*

2. Metodologia

Per la **Strategia regionale Aree interne e l'Agenda urbana** è stato ricostruito a ritroso e analizzato il processo di attuazione, considerando le seguenti tappe:

Fasi		SRAI	Agenda Urbana
Preparazione delle strategie	delle	Individuazione delle aree territoriali d'intervento Definizione delle strategie territoriali	Definizione delle 4 strategie urbane, conferimento delle funzioni di OI e definizione bandi (fase 1)
Selezione interventi	degli	Definizione delle schede progetto	Selezione degli interventi e concessione dei finanziamenti (fase 2)
Attuazione interventi	degli	Procedure di attivazione e Fondi interessati	Procedure di attivazione dei progetti (fase 3)
Temi specifici delle analisi	delle	Governance regionale SNAI Governance locale SNAI Tempi di attuazione Capacità amministrativa locale (UTI e GAL)	Governance Regione e AU Governance interna AU Procedure e tempi di attuazione Capacità amministrativa AU

La fase di programmazione della SRAI ha tenuto conto di tutti i fondi SIE interessati, inclusi i processi di governance specifici del PSR inerenti agli interventi territorializzati. L'analisi delle fasi attuative, invece, si è concentrata sulla gestione degli interventi FESR.

Nello specifico sono state realizzate le seguenti attività:

- Ricostruzione delle politiche esaminate in termini di regole, strumenti, organizzazione e attori coinvolti (livelli di governance).
- Analisi della governance multi-livello e individuazione delle aree critiche, con cenni riferiti al FEASR. In questa attività sono stati considerati due ordini di problemi:
 - *Compliance*, ossia se l'organizzazione ha rispettato in disegno iniziale, ovvero se sono stati effettivamente implementati gli strumenti di coordinamento e verifica previsti (tavoli, flussi informativi, ecc.) e, nel caso della SRAI, in che modo gli attori hanno esercitato il ruolo assegnato loro nell'APQ;
 - *Effectiveness*, ossia in che misura la governance è stata in grado di affrontare le criticità del processo, e in che modo si è tenuto conto dei punti di forza e di debolezza identificabili ex ante.

- Dopo aver ricostruito il quadro complessivo della GML per la SRAI e per le Strategie urbana, è stata condotta un'analisi del processo al fine di individuare eventuali "colli di bottiglia".
- Per la sola Strategia urbana, sono stati inoltre analizzati i modelli organizzativi degli OOII urbani allo scopo di verificare l'adeguatezza di tali modelli rispetto ai compiti richiesti loro dal SiGeCo.
- Lettura integrata dei risultati delle analisi e formulazione delle indicazioni finalizzate a:
 - definire un modello organizzativo per la SNAI più efficiente e adeguato alle criticità caratterizzanti il processo di attuazione;
 - individuare le carenze nella capacità amministrativa delle Autorità urbane e come queste possano essere affrontate, sia tramite soluzioni specifiche di governance sia con azioni di rafforzamento amministrativo.

Le metodologie previste e le attività sono state le seguenti:

- Analisi desk dei documenti
 - SNAI: concernenti le strategie quadro nazionali e le loro declinazioni regionale e locale, gli strumenti di attuazione (linee d'intervento FESR e FSE, schemi di convenzioni, APQ, ecc.), gli atti amministrativi d'implementazione (atti d'indirizzo, avvisi e appalti, ecc.);
 - Agenda urbana: schemi d'indirizzo, convenzioni OI, SiGeCo, ripartizione target, criteri di selezione, inviti, atti di concessione dei finanziamenti e documenti vari sulle procedure di attivazione degli interventi.
- Interviste a responsabili nazionali della SNAI per ricostruire la logica alla base delle scelte di governance nazionale e i problemi di sistema che ne sono derivati.
- Interviste ai referenti locali della SNAI Alta Carnia e Dolomiti friulane, in particolare sono stati coinvolti il Comune capofila, altri Comuni rilevanti dell'Unione e altri soggetti beneficiari.
- Analisi dei tempi dell'Agenda urbana: ricostruzione e analisi dei tempi e individuazione dei ritardi sulla base dei dati sull'avanzamento procedurale forniti dalla Regione.
- Intervista e questionari Agenda urbana: sono stati coinvolti 2 responsabili degli Organismi Intermedi e 5 degli 8 referenti/RUP degli interventi.
- Scambio sull'avanzamento del lavoro: varie interviste e riunioni con i referenti regionali.

Per gli **interventi FSE rivolti ai sistemi regionali della formazione e delle politiche sociali** è stata realizzata un'indagine articolata che ha richiesto l'invio di tre differenti questionari (in allegato) al fine di adattare i temi dell'analisi ai diversi ambiti e tipologie di attività finanziate dal POR FSE.

L'indagine ha riguardato gli interventi finanziati con i PS visti sopra e realizzati tra il 2016 e il 2019, che in tutto sono stati 37 per un totale di 56 attività formative erogate. I partecipanti totali sono stati 3.535, corrispondenti a 1.845 singoli destinatari. L'indagine era rivolta a tutta la platea e ha permesso di raccogliere 437 questionari tra il 12 e il 22 giugno di quest'anno (per i dettagli si rinvia al capitolo 4).

I temi dell'indagine sono stati:

- fabbisogno di aggiornamento professionale degli operatori in riferimento all'attuazione delle politiche in esame;
- modalità di partecipazione alla formazione e competenze apprese;

- effetti della formazione per gli operatori sulle politiche della formazione e sociali regionali;
- gradimento della formazione per gli operatori e indicazioni per migliorare l'azione della Regione negli ambiti esaminati.

Prima dell'indagine è stata realizzata un'analisi degli interventi formativi realizzati e dei partecipanti, per la quale sono state impiegate le seguenti metodologie:

- Analisi desk dei documenti relativi ai progetti formativi finanziati e delle norme e degli indirizzi in materia di organizzazione della IeFP e degli ambiti territoriali sociali;
- Analisi dei dati sulla partecipazione ai corsi, nella quale è stata anche definita l'unità di analisi dell'indagine e la platea è stata suddivisa in gruppi omogenei di attività;
- Interviste ai referenti regionali per approfondire caratteristiche e obiettivi degli interventi e validare gli strumenti di rilevazione.

Infine, sono state utilizzate le seguenti fonti informative:

- amministrative: monitoraggio del POR FSE e archivi dei soggetti attuatori;
- documentali: Pianificazione periodica delle operazioni (PPO), programmi specifici (PS), bandi e direttive regionali di attuazione, schede dei corsi.
- primarie: Autorità di Gestione, Posizioni organizzative "inclusione e professioni area sociale" e "integrazione dei sistemi formativi, definizione di standard di competenze e di profili professionali" del Servizio formazione.

3.Strategia regionale per le Aree interne

Il capitolo presenta i risultati dell'analisi sul processo di attuazione della Strategia Nazionale per le aree interne (SNAI) concentrandosi sulla governance e sulla capacità istituzionale dei soggetti coinvolti. Nella prima parte del capitolo vengono inquadrati i temi della valutazione mediante l'analisi delle caratteristiche della policy e delle lezioni apprese in passato dalle azioni collettive di sviluppo locale. La seconda parte analizza il processo di attuazione focalizzandosi sulle fasi di individuazione delle aree target, di definizione della strategia e di stipula dell'APQ.

3.1. La capacità amministrativa nelle politiche *place-based*

Prima di analizzare le caratteristiche della SNAI, è utile ripercorre le lezioni apprese in passato dalle politiche di sviluppo locale al fine di inquadrare i temi e i criteri dell'analisi valutativa.

La necessità di dotarsi di una politica per lo sviluppo locale è emersa negli anni Ottanta del secolo scorso con i primi regolamenti dei fondi strutturali. Da allora diversi strumenti di programmazione negoziata sono stati utilizzati, tra cui i patti territoriali di cui sono state realizzate diverse versioni con alterne fortune, e i progetti integrati territoriali (PIT) nella programmazione 2000-2006. Entrambi questi strumenti rispondevano alla necessità di decentrare i processi di policy, ma allo stesso tempo hanno fatto emergere le difficoltà nel trovare un modello di successo per le politiche di sviluppo locale.

Dalle esperienze passate sono emersi soprattutto problemi di capacità amministrativa a livello locale, dovuti in particolare alla necessità di gestire procedure complesse e rigide, con pesanti riflessi negativi sui tempi di attuazione e sul grado d'integrazione degli interventi. Ciò ha impedito uno svolgimento efficace e fluido delle operazioni, determinando una allocazione delle risorse non abbastanza concentrata e tempestiva da innescare dinamiche di sviluppo sostenibili, ossia capaci di autoalimentarsi.

Da queste considerazioni deriva una prima indicazione che ha orientato la valutazione, vale a dire capire ***se i livelli istituzionali centrale e regionale, attraverso il sistema di governance multi-livello, hanno favorito o meno la crescita amministrativa dei territori target contestualmente al processo di policy.***

In secondo luogo, non va dimenticata la dimensione politica delle azioni di sviluppo locale, che presuppongono una coesione tra enti locali i quali, invece, sono spesso portatori di interessi e visioni dello sviluppo divergenti. Ne consegue che ***l'analisi ha dovuto anche tenere conto dell'influenza della politica sulla dimensione amministrativa ed organizzativa dell'intervento di sviluppo locale, indipendentemente dalle "capacità" disponibili nei territori.***

La SNAI nasce come superamento dei precedenti modelli e presenta, come vedremo oltre, caratteristiche ed obiettivi innovativi. Essa implica un intervento sistematico e coordinato allo scopo di indurre le istituzioni nazionali e regionali a mutare il tenore e gli obiettivi complessivi della propria azione includendo anche le aree interne nei processi di sviluppo. La cooperazione richiesta dalla SNAI tra i differenti livelli istituzionali coinvolti solleva problematiche rilevanti legate alla necessità di adattare processi, procedure e modalità di lavoro differenti. Inoltre,

questa cooperazione non solo deve essere efficiente nei tempi, ma deve anche fare sì che l'apporto di ciascuna istituzione arricchisca la qualità dei progetti e della spesa. Quest'ultime considerazioni portano a concludere che ***l'innovazione istituzionale e il conseguente adeguamento della capacità amministrativa sono parte integrante della politica per le aree interne e, pertanto, rappresentano i criteri generali attraverso cui è stato analizzato il comportamento di tutti gli attori in gioco.***

3.2. Caratteristiche della SNAI

La SNAI è stata definita in un documento tecnico allegato all'Accordo di partenariato 2014-2020⁶ e prevede che ogni Regione individui una o più aree interne dove sviluppare una progettazione territoriale che intervenga simultaneamente sia sui fattori di contesto, definite condizioni essenziali che determinano la tendenza al declino di queste aree, sia sullo sviluppo economico del territorio.

Una delle condizioni della SNAI è che i Comuni beneficiari operino in forma associata. L'intervento sulle aree interne intende superare, infatti, la frammentazione istituzionale che ostacola lo sviluppo endogeno dei Comuni minori inducendo i soggetti a cooperare tramite il metodo della co-progettazione⁷.

Per la selezione delle aree, la strategia propone una mappatura policentrica del territorio nazionale, con comuni o reti di comuni attorno ai quali gravitano aree aventi un diverso grado di perifericità. L'analisi individua i centri che forniscono i servizi essenziali e classifica i comuni dell'intorno in base alla distanza dal centro in tempo di percorrenza, arrivando a definire la seguente tassonomia:

- aree di cintura,
- aree intermedie,
- aree periferiche ed ultraperiferiche.

Le ultime tipologie di comuni rappresentano le aree interne e raggruppano il 53% dei comuni e il 60% della superficie territoriale nazionale. Il declino di queste aree è ricondotto a precisi fattori di contesto tra cui i principali sono l'abbandono del settore primario e del patrimonio abitativo, la caduta demografica e l'invecchiamento della popolazione, i livelli di reddito pro-capite significativamente inferiori a quelli medi regionali e delle altre tipologie di centri.

Come accennato, la SNAI prevede due classi di azioni volte a:

- garantire le precondizioni che dovrebbero gettare le basi per attirare popolazione e attività;
- realizzare un progetto di sviluppo locale fondato su investimenti produttivi pubblici e privati.

La principale novità della SNAI è quella di identificare in tre tipologie di servizi/infrastrutture le condizioni necessarie per innescare un processo di crescita economica e sociale, ovvero i

⁶ Accordo di Partenariato 2014-2020, Sezioni 3 e 4:

<https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/accordo-di-partenariato>

⁷IRPET-Regione Toscana "Valutazione per la strategia territoriale. Gli interventi per le aree interne", 2018: https://www.regione.toscana.it/documents/10180/23870501/Valutazione%20per%20la%20Strategia%20Territoriale_Aree%20Interne.pdf/e145e141-6a2e-9641-1e76-de420597dbcf

trasporti, l'istruzione e i servizi socio-sanitari. Quest'ultimi rappresentano la componente dell'intervento finanziata con risorse nazionali (Legge di stabilità).

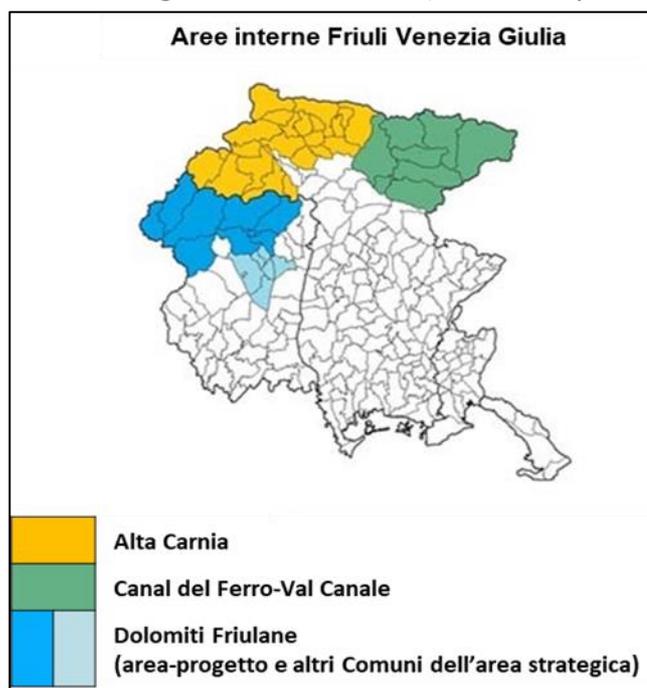
Un secondo elemento caratterizzante la SNAI è la possibilità di distinguere l'area progetto, la più debole del proprio comprensorio e ammissibile al finanziamento, dall'area strategica, che comprende i poli di servizio e di attività produttive e di cui si deve tener conto nel definire la strategia di sviluppo dell'area bersaglio. Sebbene questa distinzione non sia obbligatoria, tuttavia il rapporto tra l'area interna e le aree contigue è comunque un aspetto fondamentale nella logica strategica della SNAI. Opportunamente, la SNAI prevede infatti che le risorse e gli input necessari agli interventi locali possano provenire da aree limitrofe più forti, attraverso lo sviluppo di reti sovra territoriali e intersettoriali. In ogni caso è necessario che la integrazione produttiva con altre aree, qualsiasi esse siano, faccia parte della strategia e sia poi verificata in sede progettuale.

Dal punto di vista dei contenuti, la SNAI è attuata tramite un **mix di strumenti settoriali e di strumenti territoriali** per agire simultaneamente sul miglioramento dei servizi essenziali e sulla crescita economica. Si tratta di un'ulteriore novità rispetto ai modelli precedenti di sviluppo locale, non tanto perché i due aspetti non fossero già ritenuti interconnessi, quanto perché la loro integrazione diviene nella SNAI un carattere obbligatorio e portante nella logica della *policy*.

L'implementazione della SNAI, infine, richiede modalità di programmazione, progettazione ed esecuzione basati sul metodo della co-progettazione⁸ tra gli attori coinvolti e, laddove questa caratteristica di fondo è debole o assente, la Strategia perde i suoi connotati innovativi e, in ultima analisi, vede ridursi le proprie potenzialità d'impatto.

3.2.1. Aree interne del FVG

Le aree interne devono presentare caratteristiche socio-economiche geografiche e di accessibilità in linea con i parametri individuati a livello nazionale per definire la perifericità. Al tempo stesso il loro perimetro deve includere o essere contiguo ai poli che presentano una sufficiente dotazione di servizi e di attività produttive sulle quali fare leva per superare la perifericità delle aree bersaglio.



Sotto il profilo delle risorse le aree debbono presentare potenzialità nei settori primario, turistico, culturale e agroalimentare, la cui valorizzazione e mantenimento apporta benefici per la sicurezza e tutela del territorio dal punto di vista idrogeologico, del rischio incendio e della tutela della biodiversità.

⁸ Per la co-progettazione nelle politiche territoriali si rimanda alle Linee guida del comitato di pilotaggio OT2-OT 11: https://www.ot11ot2.it/sites/default/files/linee_guida_e_protocolli/11_LGeP%20coprogettazione%20v2%20.pdf

La Regione FVG ha deciso di intervenire su 3 aree interne e montane: **Alta Carnia, Dolomiti friulane e Canal del ferro-Val Canale**. La scelta è stata dettata anche dal grado di vitalità e dalle potenzialità di sviluppo che queste aree montane presentavano. Dai risultati delle interviste la bontà della scelta di puntare sulle aree con maggiori potenzialità di successo sembra essere confermata. Le strategie che sono state elaborate, infatti, sono coerenti con quelle previste dalla SNAI e con le azioni dei tre programmi operativi.

Richiamando le peculiarità della SNAI, la principale criticità da tenere in considerazione nella scelta delle aree riguarda il rapporto tra area progetto ed aree contigue su cui far leva nella strategia di sviluppo locale. Nel caso del FVG, la distinzione formale tra un'area progetto e un'area strategica è stata adottata, come mostra la figura precedente, solo per le Dolomiti Friulane. Nel caso dell'Alta Carnia, tuttavia, data la posizione geograficamente remota che occupa nel proprio comprensorio, si pone comunque il problema, sottolineato dagli attori locali nelle interviste, dello sviluppo di sinergie con i poli di servizio e produttivi presenti nel resto della Carnia. Per il futuro, un'analisi mirata e preliminare rispetto a questo punto, oltre che utile ai fini della strategia, diventerebbe una guida indispensabile per orientare l'attuazione, comprimendo i tempi di selezione degli interventi.

3.2.2. Organizzazione, attori e strumenti

L'analisi seguente riguarda le modalità di attuazione delle SNAI ed ha lo scopo di individuare le criticità che, se non adeguatamente affrontate, possono inficiare l'efficienza e l'efficacia di questa politica.

La SNAI prevede la partecipazione delle Amministrazioni centrali, della Regione e dei Comuni delle aree interne interessate. Alla luce delle caratteristiche della SNAI prima esaminate, la governance tra questi tre livelli istituzionali deve essere valutata in riferimento ai seguenti obiettivi operativi:

- assicurare l'aderenza delle strategie locali al quadro strategico nazionale;
- applicare il metodo della co-progettazione favorendo l'attivazione delle risorse e delle competenze locali;
- integrare la programmazione del FESR, del FSE, del FEASR e delle risorse nazionali (Legge di stabilità) che concorrono all'attuazione della SNAI;
- conciliare i tempi e le differenti modalità di attuazione di queste programmazioni;
- trovare modalità idonee ed efficaci per sostenere la capacità amministrativa nelle aree bersaglio, che abbiamo visto sopra deve essere contestuale all'intervento;
- assicurare la coerenza degli interventi con la strategia, nel passaggio dalla programmazione all'attuazione della SNAI.

Per quanto riguarda le diverse programmazioni, vi sono inoltre delle criticità specifiche derivanti dalle seguenti differenze:

- tra la tempistica dei fondi SIE, stringente e certa, e quella delle risorse nazionali, invece più lasca e di fatto meno vincolante;
- tra i livelli di programmazione, più strategici quelli dei fondi SIE e più operativi quelli delle risorse nazionali;
- tra gli approcci dei fondi SIE, territoriale nel caso del FESR e FEASR e "settoriale" nel caso del FSE;

- tra i processi di gestione dei fondi SIE, che implicano tempi e modalità decisionali a volte profondamente differenti (si pensi alla differenza tra interventi rivolti alle persone del FSE e investimenti in capitale fisso del FESR e delle risorse nazionali).

Per quanto riguarda la *governance*, essa deve inoltre svolgersi entro il processo e con gli strumenti amministrativi specificamente previsti per la SNAI. Quindi, un ulteriore elemento da tenere in considerazione è l'adeguatezza di tale processo e di tali strumenti, definiti a livello nazionale, rispetto alle finalità sopra indicate. Infatti, nelle politiche complesse come la SNAI si tende a sopperire ai rischi del coordinamento - legati alle differenti priorità e capacità degli attori coinvolti - con modalità e procedure articolate e rigide, ma un'eccessiva "strutturazione" del processo può comportare il depotenziamento della cooperazione stessa tra gli attori, poiché questi potrebbero essere portati a concentrarsi sugli adempimenti e meno sul complesso degli aspetti strategici ed operativi in gioco.

È infine opportuno richiamare i possibili rischi connessi all'eccessivo allungamento dei tempi che si è verificato nella SNAI. Vi è infatti l'eventualità di un effetto "scoraggiamento" delle comunità locali, le quali dopo aver speso energie ed essersi mobilitate per partecipare all'azione di sviluppo locale, possono ritrovarsi a collaborare a una strategia non più al passo con le dinamiche di declino del territorio, che negli ultimi anni stanno subendo un'accelerazione proprio nelle aree interne⁹.

Per completare l'analisi delle criticità presenti nel modello SNAI e che hanno orientato le analisi, di seguito si presentano brevemente i ruoli e i compiti degli attori coinvolti, dai quali scaturisce il processo di governance.

L'Accordo di programma quadro (APQ) è lo strumento di attuazione delle risorse nazionali, in cui confluisce anche la programmazione dei fondi SIE per le aree interne. La presenza dell'**Amministrazione centrale** ha lo scopo di garantire la "coerenza" nazionale degli interventi territoriali, in particolare rispetto all'obiettivo di compensare la carenza delle condizioni essenziali identificate *ex ante* (trasporti, istruzione e servizi socio-sanitari).

A questo livello opera una molteplicità di soggetti istituzionali:

- i **Ministeri** competenti negli "ambiti essenziali" partecipano alla definizione della strategia e dell'APQ;
- il **Dipartimento per le politiche di coesione** presiede l'operazione e coordina i diversi soggetti nazionali;
- il Comitato Tecnico Aree Interne **CTAI** è la struttura creata *ad hoc* dal Dipartimento per gestire la governance della SNAI. Il Comitato riunisce i rappresentanti dei Ministeri e i tecnici, gestisce il processo di definizione delle aree interne e in seguito approva le strategie locali. La Regione non partecipa al CTAI, ma dall'autunno 2019 viene informata sull'andamento dell'istruttoria delle strategie locali;
- l'**Agenzia per la coesione** interviene a valle della definizione e approvazione della strategia coordinando la definizione dell'Accordo di Programma Quadro;
- il **CIPE** ha il compito di destinare le risorse nazionali e le modalità di spesa, ripartendole per settore ed area progetto;

⁹ Le dinamiche di depauperamento sociale ed economico delle aree interne hanno subito un'accelerazione nel 2011 al 2017 rispetto 2001-2011, cfr. Relazione annuale sulla strategia nazionale per le aree interne, 31/12/2018.

- **Invitalia s.p.a.** svolge una funzione di assistenza tecnica nelle varie fasi del processo a monte dell'implementazione. Tuttavia, la coerenza di tali compiti non è affatto chiara, poiché in alcuni Aree interne del Paese l'Agazia nazionale ha effettivamente operato fino alla definizione dell'APQ¹⁰, mentre nel caso del FVG risulta che abbia avuto un ruolo limitato a supportare il CTAI nella fase precedente all'approvazione dell'APQ (dalla bozza di strategia al documento strategico finale).

Questo primo livello istituzionale presenta già in sé un alto rischio di fallimento in quanto la numerosità dei soggetti coinvolti complica notevolmente il coordinamento in senso orizzontale, ma può anche generare confusione in senso verticale non essendoci un interlocutore univoco che si relaziona con i livelli istituzionali decentrati. Giova evidenziare, a tal proposito, la discrepanza tra quanto previsto nella governance e quanto attuato realmente. Ad esempio, nel ruolo di Invitalia, richiamando quanto specificato alla nota 10, emerge una certa discrezionalità da parte dell'Agazia nazionale nel portare avanti i compiti ad essa assegnati con tutte le Aree pilota. Pur essendo alquanto probabile che tale discrezionalità sia stata dettata dalla dilatazione dei tempi e da bisogni non previsti, e non certo da altre motivazioni, rimane il fatto che la mancata o parziale assistenza ad alcuni territori per la definizione dell'APQ, tra cui l'Alta Carnia, sia stato un limite della governance, evidenziato dagli attori locali nelle interviste.

La **Regione FVG** partecipa a tutte le fasi con responsabilità che vanno dalla individuazione dell'area progetto sino all'implementazione degli interventi. Individuate le aree target (di concerto con il CTAI), la Regione collabora con le istituzioni centrali e con gli enti locali. Le implicazioni in termini di capacità amministrativa per svolgere questo ruolo sono numerose e complesse.

In primo luogo, la selezione dei progetti deve assicurare che vi sia integrazione tra i diversi strumenti di finanziamento regionali (finanziati con risorse proprie o con altre risorse nazionali), che abbiamo visto essere uno degli obiettivi operativi essenziali. A tale scopo la Regione FVG ha scelto di avvalersi dello strumento dell'ITI che consente un coordinamento semplificato nella fase di implementazione dei fondi FESR e FSE. L'ITI, sulla carta, dovrebbe essere attuato tramite una cabina di regia per seguire la co-progettazione e la successiva sottoscrizione dell'APQ, evitare sovrapposizioni tra interventi e sincronizzarne l'attuazione, definire bandi coerenti con le strategie locali e, infine, monitorare le realizzazioni.

In secondo luogo, la Regione è impegnata su due fronti, vale a dire nel negoziato strategico con il livello centrale e nel supporto alle aree interne. I rapporti con il livello centrale e il livello locale comportano una complessa organizzazione del processo deliberativo, sia tecnico che politico, che deve tenere conto della pluralità di soggetti coinvolti e deve essere al contempo rapido e orientato all'ascolto del territorio. Secondo il principio dell'innovazione istituzionale, lo svolgimento di queste attività richiede una struttura tecnica in grado di operare trasversalmente ai settori, che si relazioni parallelamente con i soggetti locali e con il livello centrale e abbia

¹⁰ Si veda a tal proposito la Relazione al Parlamento sulle attività di Invitalia del 2017 da cui risulta che effettivamente Invitalia ha assistito sino alla definizione della strategia tutte le aree pilota, ma poi per 6 di queste l'assistenza si è protratta sino alla stipula dell'APQ, mentre per altre 8 tra cui l'Alta Carnia si dice che "è stato avviato il percorso di elaborazione e perfezionamento degli allegati dell'Accordo di Programma Quadro", cfr. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Relazione al Parlamento sulle attività di Invitalia, anno 2017, DOC. CLXII n. 2, p. 76. Successivamente, risulta che Invitalia abbia assistito l'Alta Irpinia in Campania anche nella definizione delle schede progetto degli interventi inclusi nella strategia, cfr. Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Relazione al Parlamento sulle attività di Invitalia, DOC. CLXII n. 1, p. 49.

marginari decisionali sufficienti per contemperare le esigenze strategiche con quelle amministrative e procedurali. Si tratta di un metodo che in letteratura è definito governo integrato (*Whole of government*)¹¹.

Al terzo livello vi sono i **Comuni delle aree interne del FVG** (Alta Carnia, Dolomiti friulane e Canal del ferro-Val Canale). Questi si organizzano in forma associata per svolgere un triplice compito:

- creare una rete di attori in grado di dare sostanza alla strategia di sviluppo, assicurando inoltre il consenso di tutti i partner rispetto agli obiettivi e alle scelte per realizzarli;
- dotarsi di un'organizzazione capace di sostenere la concertazione strategica;
- gestire l'implementazione dei progetti di cui l'associazione di Comuni è diretta beneficiaria.

I Comuni delle aree interne non sono in genere dotati di risorse organizzative e di risorse umane adeguate a tali scopi, per cui devono creare delle strutture consortili sostenibili e capaci di gestire l'azione di sviluppo locale.

In Friuli Venezia Giulia le comunità locali sono riunite in UTI (Unione territoriale intercomunale) con un Comune capofila. L'area dell'Alta Carnia è stata scelta come area pilota, come previsto dalla strategia nazionale, mentre in un secondo momento l'intervento è stato esteso alle Dolomiti Friulane e a Canal del ferro-Val Canale. L'analisi delle differenze organizzative tra la prima area e le seconde è stato dunque un altro elemento rilevante di cui si è tenuto conto per valutare se vi sono stati processi di apprendimento a partire dall'esperienza pilota.

¹¹ Il governo integrato o "governo inclusivo" recentemente sviluppatosi prende atto della necessità di un approccio multidimensionale per raggiungere obiettivi di policy complessi. Quando condotto in modo sistemico, questo approccio dovrebbe avere effetti cumulativi ed esternalità positive proprio in ragione del fatto che le attività realizzate nei vari settori si sostengono reciprocamente generando sinergie positive e quindi risparmio di risorse. Cfr. Ismeri Europa (2019), Valutazione del "Patto per il Lavoro" della Regione Emilia-Romagna, Rapporto Finale "Il Patto per il lavoro: un modello di sviluppo inclusivo" e OECD (2016), The governance for inclusive growth, <https://www.oecd.org/gov/the-governance-of-inclusive-growth-9789264257993-en.htm>

3.3. Implementazione della SNAI

Questa parte del capitolo analizza le prime fasi d'implementazione della SNAI in FVG ricostruendo il processo dalla definizione della strategia locale alla stipula dell'APQ. L'analisi, in particolare, si concentra su due dimensioni essenziali:

- il **funzionamento del modello organizzativo** di cui si sono dotati la Regione e i Comuni associati per partecipare alla SNAI;
- le **modalità di governance multi-livello** che hanno accompagnato l'implementazione della SNAI.

A tale scopo, nella prima parte del paragrafo sono analizzate le singole fasi del processo, mentre la seconda parte propone un'analisi delle due dimensioni, trasversale a queste fasi.

3.3.1. Definizione della strategia di sviluppo locale

La definizione della strategia è il primo step del progetto di sviluppo locale, a cui contribuisce il governo centrale attraverso il CTAI, i Ministeri coinvolti, la Regione ed i rappresentanti del Comune capofila. Il processo inizia con un primo documento breve (definito "Bozza") contenente gli obiettivi principali della strategia. Successivamente viene redatto un documento strategico preliminare contenente gli obiettivi specifici, l'organizzazione del partenariato, le indicazioni delle azioni e gli indicatori, e, infine, viene redatta la strategia finale contenente la descrizione dei progetti.

La definizione della strategia pone problemi non tanto per i contenuti (anche) tecnici che essa deve possedere, ma per il processo nel quale si articola la collaborazione multilivello tra gli enti partecipanti, che può vanificare lo slancio creativo e le motivazioni degli attori locali se non viene adeguatamente gestito e non è abbastanza efficiente. Come illustra la figura, si tratta di un processo sulla carta lineare, rispetto al quale i passaggi previsti appaiono ragionevoli alla luce della necessità di far maturare una strategia in linea con i presupposti teorici che caratterizzano la SNAI. Tuttavia, anche in questo caso si riscontrano dei limiti nell'attuazione, tra cui il più importante è la distinzione tra "preliminare" e "definitivo", che nel tempo è sfumata, sollevando delle riserve negli attori sulla necessità di questo duplice passaggio.



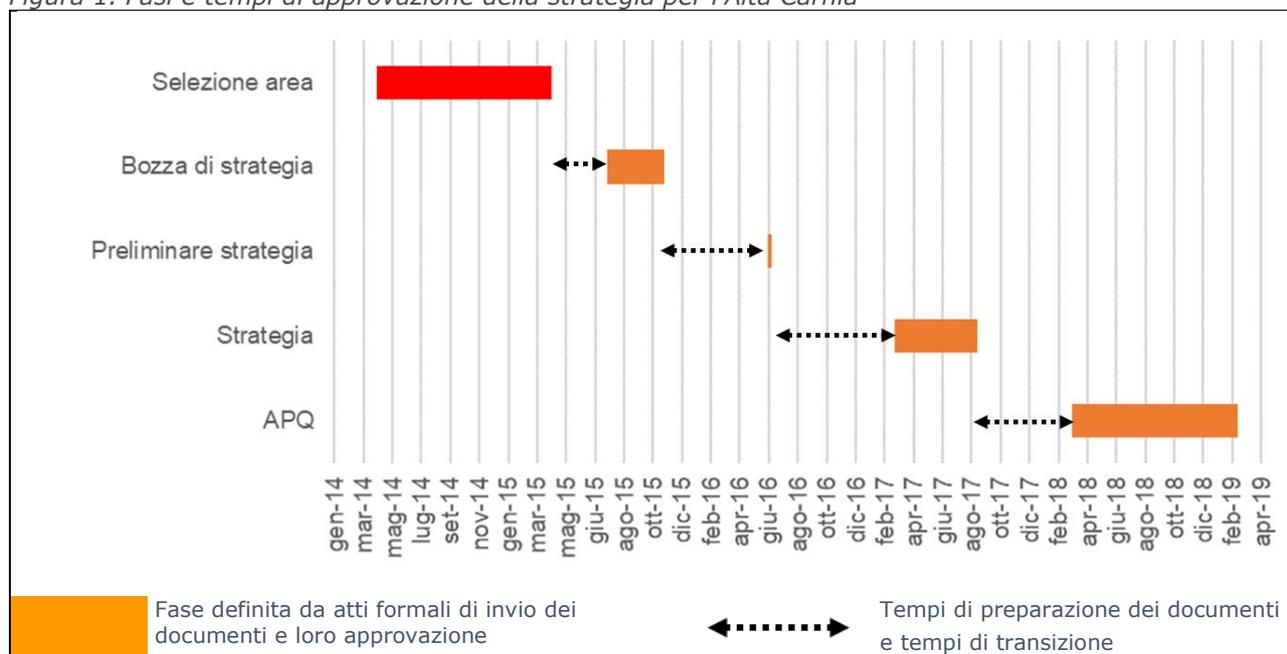
Riguardo invece ai contenuti, si pone l'interrogativo se la strategia deve essere di medio-lungo periodo al fine di provare a risolvere i problemi dell'area, oppure un primo, timido passo verso questa direzione, con obiettivi di breve periodo, concreti e ben definiti. A questo quesito l'impostazione della SNAI non dà una risposta esauriente. Infatti, le risorse rese disponibili non appaiono sufficienti a risolvere alcuni problemi che la Strategia affronta, ma al contempo

L'impostazione della Strategia non prefigura un percorso di medio-lungo periodo finalizzato a far maturare una visione dello sviluppo di un'area.

L'identificazione del *policy mix* e degli attori in grado di realizzare con successo la strategia richiede un lavoro tecnicamente complesso che solo se porta a una visione di sviluppo a lungo termine, può giustificare un eventuale processo di lunga durata.

In FVG questo processo per l'**Alta Carnia** (si ricorda, area pilota avviata prima delle altre) è durato un anno per la definizione dell'area e poco più di 2 anni, contro una media di 20 mesi nelle aree pilota di altre regioni (dato rilevato da alcuni tecnici partecipanti al CTAI), sono trascorsi dalla bozza di strategia al protocollo d'intesa tra Regione, Comune capofila ed UTI Carnia. Il confronto interregionale va preso con cautela in quanto le procedure adottate nelle diverse regioni non sono state le stesse, tuttavia è indicativo della disomogeneità di un processo a regia nazionale che nelle intenzioni doveva invece assicurare un avanzamento parallelo in tutte le regioni. Tornando al FVG, come mostra la figura successiva nel complesso è stato necessario attendere da aprile 2014 a settembre 2017 per deliberare un'allocazione di circa 8,35 milioni di euro di fondi pubblici e 1,2 milioni di euro di risorse private (tabella successiva).

Figura 1. Fasi e tempi di approvazione della strategia per l'Alta Carnia



Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su dati della Regione FVG-SRA Montagna

Concentrandoci sulle fasi successive all'individuazione delle aree, che rappresenta un processo in sé distinto dalla preparazione della strategia, sono stati necessari comunque oltre 3 anni dalla bozza della strategia alla strategia definitiva. Sempre con riferimento alla figura, il passaggio dal preliminare alla strategia così come la definizione dell'APQ, per le ragioni che vedremo oltre, hanno invece comportato notevoli ritardi. Per quanto riguarda la preparazione della strategia, le frecce tratteggiate mostrano il lavoro svolto informalmente con il CTAI, per il quale, oltre agli scambi informali via e-mail, è stato realizzato un lavoro sul campo congiunto con la Regione e con gli attori dell'area. Questa attività, inoltre, si è rilevata più complessa e lunga per l'Alta Carnia, in quanto progetto pilota, rispetto alle altre due aree giulio-friulane.

Per quanto riguarda le fasi definite da atti formali, in arancione, i tempi di reazione del CTAI per l'approvazione delle 3 fasi strategiche sono stati rapidi, come pure l'approvazione della strategia è stata abbastanza veloce, considerando che richiedeva numerosi passaggi formali, ossia l'invio

al CTAI della proposta definitiva e l'approvazione da parte di quest'ultimo, l'approvazione della Giunta regionale, l'approvazione dei singoli comuni interessati e la già menzionata stipula del protocollo d'intesa tra Regione ed Enti locali.

Del resto, l'esperienza delle aree pilota nel processo di definizione strategica è risultata macchinosa e lunga non solo in FVG, ma anche nella maggior parte delle Regioni ed ha influito, in alcuni casi, sulla caduta di motivazione ed interesse degli attori locali.

Tabella 2. Quadro finanziario dell'APQ Alta Carnia

	FONTI FINANZIARIE	RISORSE
Risorse predeterminate	POR FESR – Azione 3.1	€ 674.000
	POR FSE – Asse 1, azione 8.5.1	€ 150.000
	POR FSE – Asse 3, azione 10.4.7	€ 140.000
	POR FSE – Asse 1, azione 8.5.3	€ 100.000
	POR FSE – Asse 1, azione 8.7.1	€ 150.000
	POR FSE – Asse 3, azione 10.6.7	€ 100.000
	POR FSE – Asse 3, azione 10.4.7	€ 110.000
	Stato (L. 147/2013, art. 1, c. 13)	€ 3.740.000
Risorse a bando che comportano la copertura di quota dell'investimento da parte dei beneficiari*	POR FESR – Azione 2.3	€ 1.440.000
	POR FSE – Asse 3, azione 10.4.2	€ 250.000
	PSR – Misura 19	€ 1.500.000
	Risorse private	€ 1.201.000
	TOTALE	€ 9.555.000

Fonte: APQ Alta Carnia

L'attività di definizione strategica in Alta Carnia ha visto un ampio coinvolgimento di attori: dei comuni, dell'UTI, degli operatori dei settori nei quali era previsto un intervento (uffici scolastici, Azienda sanitaria locale, società di trasporti, associazioni di categoria, GAL Euroleader ed i principali operatori privati dei settori, inclusi quelli localizzati nell'area strategica). Questo partenariato è stato coordinato dal Servizio delle politiche per la Montagna (di seguito Servizio Montagna), che ha espresso anche le indicazioni e le potenzialità offerte dai 3 fondi SIE.

Passando ad analizzare i tempi delle altre due aree, occorre ricordare che l'attività di definizione delle strategie e dei conseguenti APQ si è succeduta secondo un ordine temporale prestabilito che prevedeva prima l'Alta Carnia (progetto pilota) poi le Dolomiti Friulane (DGR 1899/2016) e infine Canal del Ferro-Val Canale. Tale scansione era prevista nell'Accordo di Partenariato e dettata dal progressivo finanziamento statale, con successive leggi di stabilità.

A causa del calendario imposto a livello nazionale, il processo di definizione della strategia nelle **Dolomiti Friulane** nei fatti è partito a maggio 2017 (dopo 2 anni dalla selezione dell'area, conclusasi ad aprile 2015), il preliminare della strategia è stato inviato al CTAI a fine 2017 e nel luglio del 2018 è stato approvato il documento preliminare. Per la strategia finale, contenente le schede progetto, l'approvazione dei comuni, che segue quella del CTAI e della Regione, è avvenuta nel novembre del 2019.

Dall'approvazione della Bozza a quella della Strategia sono trascorsi circa 29 mesi. I tempi più lunghi si sono avuti tra la selezione dell'area e l'inizio della definizione strategica (circa 1 anno e mezzo) e successivamente per l'approvazione del documento strategico preliminare da parte del CTAI (7 mesi contro 1 mese impiegato per la Carnia).

Il processo partenariale è stato ampio e vi hanno partecipato oltre al CTAI e all'UTI, il Servizio Montagna con funzioni di AT, le strutture locali della scuola, della sanità e dei trasporti e

l'Università di Udine. Esso è stato organizzato in 5 fasi: programmazione e reperimento soggetti da coinvolgere, ascolto, collaborazione per la definizione della strategia, elaborazione dei progetti e infine consultazione con i sindaci. Nella fase successiva, per definire i progetti sono stati creati dei gruppi di lavoro per *cluster* tematici.

Risultati analoghi si osservano per **Canal del Ferro-Val Canale**. La definizione della strategia è iniziata a fine 2017 (fonte interviste attori locali) e nel settembre 2018 è stata inviata al CTAI la bozza della strategia. Il documento preliminare è stato poi inviato al CTAI nel dicembre 2018 e la strategia è stata approvata dalla Regione nella primavera del 2020, ma deve essere ora approvata da tutti i comuni dell'Unione. Considerando i tempi impiegati dall'Alta Carnia, la durata complessiva del processo sino all'approvazione dell'APQ potrebbe arrivare a quasi 4 anni. D'altra parte, è positivo che in quest'area si sia fatto tesoro delle esperienze passate e che la partecipazione degli attori locali, secondo quanto riferito dai funzionari, proceda in maniera soddisfacente. Come avvenuto per le Dolomiti Friulane, anche l'UTI di questa area ha organizzato un ampio partenariato con i rappresentanti delle tre funzioni di servizio, il coordinamento dell'UTI e l'AT del Servizio Montagna.

Malgrado la durata del processo, dalla lettura dei documenti strategici, così come dalle risultanze delle interviste locali con le UTI e i funzionari tecnici delle stesse, è emersa soddisfazione tanto per l'andamento delle attività di definizione strategica, quanto per l'apporto fornito sia dal CTAI sia dal Servizio Montagna.

3.3.2. Definizione APQ e progettazione esecutiva

Al fine di arrivare all'implementazione delle azioni e dei progetti, è necessario che la strategia venga tradotta nell'Accordo di Programma Quadro (APQ).

L'APQ è finalizzato principalmente a regolare i progetti finanziati attraverso la Legge di stabilità, ma contiene anche le schede progetto finanziate dai Programmi regionali. La redazione degli APQ è gestita dall'Agenzia per la Coesione, mentre il CTAI, che aveva partecipato alla definizione strategica, opera sotto il coordinamento del Dipartimento per le politiche di coesione.

Per completare la redazione dell'APQ dell'Alta Carnia è stato necessario circa un anno, da settembre 2017 ad agosto 2018, data di sottoscrizione dell'APQ (di cui la Regione ha preso atto a febbraio 2019), per allocare una somma di circa 3,7 Meuro per gli interventi sui servizi.

Dai risultati delle interviste e dai pareri dei referenti SNAI del governo centrale e di altre Regioni intervistati durante il lavoro sul campo, tale passaggio è risultato lungo e, soprattutto, ripetitivo rispetto a quello già fatto in sede di compilazione delle schede progetto per la strategia. In particolare, sembra che i Ministeri abbiano rallentato l'esecuzione delle strategie, con il risultato che in FVG, così come in altre Regioni, un solo APQ è stato al momento approvato.

Se entriamo nel dettaglio dei problemi che si sono verificati, l'approvazione dell'APQ da parte del governo centrale, oltre a prevedere un format di scheda progetto diverso da quello utilizzato per la definizione della strategia che ha costretto a rivedere il lavoro fatto precedentemente in seno al CTAI, ha anche richiesto una nuova "decretazione" della spesa per ogni progetto e la firma di funzionari apicali che hanno "riesaminato" le schede dopo aver chiesto ulteriori modifiche. Di fatto si è trattato di una reiterazione del processo di progettazione che si è rivelata alla fine molto onerosa e che non era prevista nel modello di implementazione della SNAI.

Risulta chiaramente che tutti questi problemi sono il risultato di una *governance* del livello nazionale che aveva un disegno troppo complesso. Questo disegno, oltre a non aver funzionato efficacemente, ha danneggiato un percorso partenariale che sino alla definizione della strategia era stato invece giudicato positivo e inclusivo dagli attori locali.

Poiché, in seguito all'approvazione del livello centrale, la strategia deve essere approvata dalla Regione e da ogni singolo Comune dell'area strategica, si sono determinate ulteriori lungaggini sulle quali hanno influito pesantemente anche le elezioni comunali.

L'allungamento dei tempi non è stato il solo problema incontrato dalla SNAI. Si è anche verificato che la co-progettazione e la definizione dell'APQ fossero portati avanti, di fatto, come due processi separati. Questo ha limitato la funzione dell'APQ che doveva essere quella di conciliare la progettazione locale con le specificità dei diversi fondi.

Ogni area interna ha affrontato e risolto questo problema in maniera autonoma e con un supporto della Regione proporzionale alle carenze di *know-how* della struttura locale.

La parte del processo che conduce alla redazione dell'APQ è, quindi, quella più delicata, non tanto perché lunga e ripetitiva rispetto a quella strategica, ma perché dovrebbe fondarsi su delle mini-strutture di progettazione pubblico-private locali in cui gli obiettivi strategici delle azioni dei fondi si trasformino e si concretizzino, anche a rischio di cambiarli e adattarli ai mutati fabbisogni. Anche in questo dovrebbe consistere la collaborazione istituzionale, per cui il ruolo della Regione dovrebbe manifestarsi non solo come gestore di fondi e controllore del loro corretto uso da parte delle istituzioni locali, ma anche come portatore di *know-how* e fornitore di servizi e di sostegno progettuale.

In futuro, sarebbe utile che questo lavoro di progettazione esecutiva cominciasse già in fase avanzata di definizione della strategia e proseguisse fino al completamento dei progetti, al fine di dare concretezza ai progetti inseriti nell'APQ ed indirizzare efficacemente le azioni cofinanziate.

Di fronte a questi ritardi, la Regione FVG ha opportunamente anticipato l'implementazione delle operazioni finanziate dai fondi SIE. Tuttavia, lo sfasamento temporale tra la definizione dei Programmi regionali e l'elaborazione della SNAI, dovuto al ritardo con cui quest'ultima è stata avviata, ha limitato la possibilità di concepire azioni specifiche per le aree interne entro la programmazione europea. Alla fine, infatti, per le aree interne sono state stanziati risorse attraverso quote dedicate all'interno di operazioni dei fondi SIE rivolte a tutto il territorio regionale. L'efficacia di questa soluzione andrà verificata alla fine dell'implementazione.

3.3.3. Approfondimento: i contenuti dell'APQ.

L'APQ dell'Alta Carnia mostra alcuni limiti che è opportuno evidenziare poiché, a nostro avviso, riflettono il tortuoso iter che è stato necessario per definire il documento. Il collegamento tra la strategia e le schede progetto è discutibile; quest'ultime, infatti, presentano delle formule amministrative "di maniera" che non consentono di identificare chiaramente i contenuti dei progetti. Al contrario, le schede avrebbero dovuto specificare il contributo dei singoli interventi al cambiamento atteso ed evidenziare le sinergie e le integrazioni con gli altri interventi. In secondo luogo, nonostante il tempo impiegato per definirle, le schede non individuano le attività amministrative necessarie all'attuazione degli interventi e, pertanto, risultano poco utili per accompagnare il passaggio dalla fase strategica a quella operativa.

Gli APQ delle tre aree regionali, come previsto, contengono i cronoprogrammi e i *target* di risultato, ma sia i tempi che i risultati previsti saranno probabilmente disattesi. Infatti, da un lato è probabile che i limiti riscontrati nella pianificazione delle SNAI influenzeranno negativamente anche i tempi di realizzazione, mentre dall'altro è altrettanto probabile che, per le ragioni viste in premessa, nel lungo periodo trascorso sino alla stipula dell'APQ le problematiche territoriali si siano significativamente aggravate rispetto al momento in cui è stata definita la strategia.

Dalle schede progetto traspare uno sforzo amministrativo e politico rilevante, che però non appare proporzionato all'ammontare delle risorse messe a disposizione. Quest'aspetto, che potrebbe ritenersi come la conseguenza di un approccio prudente e pilota, è invece assai rischioso perché se non si raggiunge una soglia critica di risorse, difficilmente emergeranno i primi risultati e ciò potrebbe causare quell'effetto scoraggiamento degli attori locali che abbiamo indicato nell'analisi preliminare come uno dei rischi dell'intera operazione SNAI.

Un'ulteriore osservazione che sorge dall'analisi dei cronoprogrammi delle schede progetto più rilevanti è che i tempi di esecuzione dei progetti corrispondono solo a una piccola frazione del tempo che invece è previsto per le procedure di attivazione e selezione, per l'assegnazione del progetto, per l'erogazione dell'anticipo e, infine, per la rendicontazione e il saldo.

Se, quindi, proviamo a rapportare il tempo che va dall'inizio del processo SNAI al saldo dell'ultimo progetto, avremo il risultato che su circa 10 anni di processo politico-amministrativo, il tempo per realizzare progetti di entità finanziaria contenuta (inferiore ai 500 mila euro) è di pochi mesi.

Come mostrano le tabelle successive, per quanto riguarda l'avanzamento procedurale tra il 2018 e il 2019 sono state attivate tutte le azioni previste dal POR FESR nelle tre aree ed è stata realizzata la selezione dei progetti, mentre rispetto al FSE è stata attivata solo una piccola parte delle azioni previste e i bandi in questo caso hanno avuto una scarsa risposta.

Tabella 3. Progetti finanziati dal POR FESR e tempi delle procedure di attivazione e selezione

STRATEGIA	INTERVENTO DELLA STRATEGIA	RIFERIMENTO A POR FESR	PREVISIONE DI SPESA		ATTIVAZIONE		AMMISSIONE A FINANZIAMENTO			PROGETTI FINANZIATI	
			Pubblica	Quota beneficiario	Modalità (*)	Data	Tipologia atto (**)	Data	N.	Spesa	
										Pubblica	Quota beneficiario
ALTA CARNIA	1.2 - Aiuti alle imprese per investimenti tecnologici, nelle aree produttive della trasformazione o lavorazione del legno e dell'industria alimentare	Azione 2.3	1.000.000	428.000	Bando	29/09/17	Graduatoria	06/07/18	16	1.484.943	785.745
	1.3 - Aiuti alle imprese per il consolidamento in chiave innovativa delle PMI, mediante l'introduzione di servizi e tecnologie basate sull'ICT, nelle aree produttive della trasformazione o lavorazione del legno, dell'industria alimentare e del turismo	Azione 2.3	440.000	189.000	Bando	29/09/17	Graduatoria	10/07/18	12	183.909	80.380,00
	6.3 - Riduzione dei costi gestionali dei plessi scolastici (efficientamento energetico)	Azione 3.1	674.000	-	Bando	05/04/19	Graduatoria	10/09/19	1	490.000	210.000
DOLOMITI FRIULANE	1.2 - Aiuti alle imprese per investimenti tecnologici, con priorità alle aree produttive della filiera agroalimentare, della metallurgia, della trasformazione e lavorazione del legno	Azione 2.3	1.240.000	310.000	Bando	21/03/18	Graduatoria	18/04/19	55	5.626.461	2.236.000
	1.3 - Aiuti alle imprese per il consolidamento in chiave innovativa delle PMI, mediante l'introduzione di servizi e tecnologie basate sull'ICT, nelle aree produttive della filiera agroalimentare, della metallurgia, della trasformazione o lavorazione del legno e del turismo	Azione 2.3	200.000	50.000	Bando	21/03/18	Graduatoria	18/04/19	12	493.619	123.400
	5.2 - Riduzione dei costi gestionali dei plessi scolastici (efficientamento energetico)	Azione 3.1	673.000	-	Bando	05/04/19	Graduatoria	10/09/19	1	673.000	288.429
CANAL DEL FERRO-VAL CANALE	1 - Sostegno agli investimenti tecnologici delle PMI per rafforzarne la capacità competitiva e l'innovazione, con valorizzazione dei settori agroalimentare e del legno	Azione 2.3	1.100.000	275.000	Bando	21/03/18	Graduatoria	18/04/19	15	1.806.201	573.000
	2 - Aiuti alle imprese per il consolidamento in chiave innovativa delle PMI, mediante l'introduzione di servizi e tecnologie basate sull'ICT, con priorità alle aree produttive nelle aree produttive della filiera agroalimentare, della trasformazione o lavorazione del legno e del turismo	Azione 2.3	340.000	85.000	Bando	21/03/18	Graduatoria	10/09/19	2	82.055	20.514
	14 - Riduzione dei costi gestionali dei plessi scolastici (efficientamento energetico)	Azione 3.1	670.000	448.667	Bando	05/04/19	Graduatoria	10/09/19	1	673.000	288.429

Fonte: Regione FVG NOTE: (*) Bando, Invito, Gara, ecc. (**) Graduatoria, aggiudicazione, ecc.

Tabella 4. Progetti finanziati dal POR FSE e tempi delle procedure di attivazione e selezione

STRATEGIA	INTERVENTO DELLA STRATEGIA	RIFERIMENTO A POR FSE	PREVISIONE DI SPESA		ATTIVAZIONE		DECISIONE DI FINANZIAMENTO		PROGETTI FINANZIATI			
			Pubblica	Quota beneficiario	Modalità (*)	Data	Tipologia atto (**)	Data	N.	Spesa		
										Pubblica	Quota beneficiario	
ALTA CARNIA	2.1 - Azioni di politica attiva del lavoro in favore dell'economia locale.	Azione 8.5.1	150.000	-								
	2.2 - Formazione mirata agli operatori	Azione 10.4.2	250.000	83.000	Bando	29/06/18	Graduatoria	03/05/19	2	4.752	-	
	2.3 -Tirocini ed iniziative di mobilità anche transnazionali quali opportunità privilegiata di apprendimento e di professionalizzazione	Azione 10.4.7	140.000	-								
	2.4 - Percorsi di sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo	Azione 8.5.3	100.000	-								
	3.1 - Qualificazione dei servizi del lavoro (progetto speciale per favorire le politiche di attrazione di imprese e lavoratori)	Azione 8.7.1	150.000	-								
	4.1 - Potenziamento dell'offerta formativa in relazione alle vocazioni territoriali (integrazione del catalogo regionale dell'offerta orientativa (nuovi prototipi)****	Azione 10.6.7	100.000	-								
	4.4 - Progetti di "Alternanza scuola-lavoro"	Azione 10.4.7	110.000	-	Bando	05/04/19	Graduatoria Graduatoria	10/07/19 22/08/19	4	4.632	-	
DOLOMITI FRIULANE	2.1 - Azioni di politica attiva del lavoro in favore dell'economia locale.	Azione 8.5.1	130.000	-								
	2.2 - Formazione mirata agli operatori	Azione 10.4.2	100.000	43.000	Bando	29/06/18	Graduatoria (***)	24/10/2018 18/06/2019	-	16	91.909	48.649
					Bando	13/09/19	Graduatoria	28/01/20	3	17.440	9.966	
	2.3 - Percorsi di sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo	Azione 8.5.3	100.000	-								
4.2 - Progetti di "Alternanza scuola-lavoro"	Azione 10.4.7	150.000	-									
CANAL DEL FERRO-VAL CANALE	7 - Azioni di politica attiva del lavoro in favore dell'economia locale	Azione 8.5.1	150.000	-								
	8 - Percorsi di sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo	Azione 8.5.3	110.000	-								
	9 - Formazione mirata agli operatori con particolare attenzione alle filiere di punta dell'area ed al settore turistico	Azione 10.4.2	50.000	21.430								
	16 - Stage sulle Alpi (Progetti di PCTO)	Azione 10.4.7	90.000	-								

Fonte: Regione FVG. Note: (*) Bando, Invito, Gara, ecc. (**) Graduatoria, aggiudicazione, ecc. (***) Delle 6 graduatorie, vengono indicate le date della prima e dell'ultima (****) Ora risorse regionali.

3.3.4. Implementazione della componente FEASR

All'interno del quadro sopra descritto, un ruolo fondamentale nell'attuazione della SNAI lo gioca il FEASR. Nell'Accordo di Partenariato¹² il ruolo del FEASR è, infatti, basato sui seguenti **elementi fondamentali**:

- ammissibilità degli interventi solo nelle aree C e D della zonizzazione rurale;
- quantificare l'apporto finanziario del FEASR;
- individuare le modalità operative per finanziare gli interventi nelle aree interne:
 - a. concentrare nei territori interni specifiche misure o combinazioni di misure del PSR mediante il ricorso a criteri di selezione per progetti ricadenti in questi territori;
 - b. utilizzare l'approccio CLLD-Leader (nella forma pluri-fondo o mono-fondo) oppure progetti pilota così come previsto dall'art. 35 del Regolamento sullo sviluppo rurale;
 - c. prevedere una riserva finanziaria a favore delle aree interne all'interno delle procedure di selezione, per assicurare ai territori selezionati una dotazione finanziaria certa per la realizzazione delle strategie locali.

La Regione Friuli Venezia Giulia ha optato per il **modello di delivery** previsto alla lettera b, modalità che presenta le seguenti caratteristiche:

- prevalente sostegno finanziario FEASR e scarso ricorso agli altri Fondi;
- contributo alla SNAI attraverso le risorse finanziarie assegnate ai GAL, i quali devono tener conto dei temi portanti della strategia aree interne nel loro Piano di Sviluppo Locale (PSL).

Tale scelta nasce anche dalla consapevolezza di un ruolo guida (i.e. credibilità) da parte della Regione attraverso il Servizio Montagna particolarmente avvertito dai soggetti coinvolti a livello territoriale ed in grado di minimizzare tanto gli effetti negativi legati alla difficoltà gestionale dei piccoli comuni, quanto quelli della riforma istituzionale (istituzione delle UTI) avviata contestualmente alla programmazione dell'area interna.

D'altro canto la Strategia Aree Interne è stata inserita nei programmi in una fase successiva alla loro definizione, imponendo, dunque, delle scelte che non mettessero in discussione il processo di consultazione già attivato per il PSR 2014-2020¹³. Il FEASR appare, ad ogni modo, il Fondo che meglio si presta all'attuazione della SNAI, sebbene allo stato attuale comporti complicazioni della gestione ordinaria del Programma (es. emanazione bandi) che, probabilmente, sarebbero state superate attraverso una modifica del PSR. Tale integrazione (tra FEASR e SNAI), tuttavia, appare essere stata agevolata anche dal lavoro svolto dalla Rete Rurale Nazionale, struttura di supporto a livello nazionale che manca nel caso degli altri Fondi.

Riguardo all'integrazione tra i due strumenti, in particolare, la tempistica del LEADER ha maggiormente coinciso con quella della SNAI, garantendo ai GAL la partecipazione al processo: la selezione di questi ultimi infatti è avvenuta in maniera rapida assicurando l'approvazione delle

¹² Nell'Accordo di Partenariato è anche previsto il ricorso all'ITI (Investimenti Territoriali Integrati, art. 3 del Reg. 1303/2013), al quale anche il FEASR può partecipare, in modo complementare agli altri Fondi SIE.

¹³ Tra i criteri di selezione delle Strategie integrate di sviluppo locale (SISL) ne era compreso espressamente alla sezione "Complementarietà" uno dal titolo "Integrazione per la strategia delle aree interne" che premiava con 4 punti la Strategia di sviluppo locale (SSL) che prevedeva azioni per l'area interna, come elementi di un quadro progettuale condiviso dal rappresentante dell'area.

SISL entro il 2016. Le aree interne del FVG, del resto, sono aree di montagna e coincidono per gran parte con il territorio di applicazione della Misura 19, ritenuta la più adeguata a definire gli interventi nel quadro del processo partecipativo delle aree interne¹⁴. La tempestività nell'uso dei diversi strumenti di attuazione della strategia, d'altro canto, gioca un ruolo fondamentale. Un "uso saggio" del GAL in questo senso, non "sfruttato" a pieno durante il processo di definizione delle Strategie Pilota, appare poter garantire un valore aggiunto del FEASR nell'attuazione della SNAI (cfr. intervista a un referente del CREA).

I GAL, infatti, in FVG hanno partecipato alla **raccolta del fabbisogno** sul territorio, operando, tuttavia, non come facilitatori, ma piuttosto come portatori di interessi¹⁵. In ragione di ciò, probabilmente, l'atteggiamento del GAL è sembrato passivo rispetto alla costruzione della Strategia.

Gli interventi previsti dall'attuazione della M19 sviluppano le esigenze del territorio con operazioni non sovrapponibili alle altre Misure del PSR¹⁶, ovvero:

- sostegno al settore turistico;
- rafforzamento dell'economia rurale;
- integrazione tra settori (agricolo-agroalimentare-turistico).

Al fine di rendere maggiormente efficiente l'impatto della M19, la Regione ne ha incrementato la dotazione oltre il 5%¹⁷.

Tale progetto di attuazione della SNAI per mezzo dei GAL, tuttavia, ha presentato una serie di problematiche:

- le istruttorie sono apparse particolarmente lunghe a causa (a) della complessa documentazione da sottoporre ai beneficiari, malgrado il bando tipo (semplificato) redatto dalla Regione (che segue lo schema della scheda intervento ex SISL) sia stato ampiamente sperimentato; (b) del numero di risorse e della capacità delle risorse dei GAL. Inoltre, fino al 2019 Agea non aveva reso pienamente operativo il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN);
- le lungaggini attuative, in combinazione con i *turn over* elettorali, hanno comportato un complessivo ripensamento da parte del territorio rispetto agli interventi individuati in sede di APQ (es. turismo in Alta Carnia);
- i problemi organizzativi della struttura tecnico-direttiva dei GAL (es. EuroLEADER) hanno causato notevoli ritardi attuativi, acuiti negli ultimi mesi dagli effetti della pandemia da COVID-19.

Alla luce di ciò, ad oggi, l'avanzamento dei bandi risulta particolarmente lento, anche se in linea con l'attuazione supportata dalle altre fonti di finanziamento. In tal senso, è opportuno

¹⁴ Il territorio di attuazione delle SSL è costituito da Comuni inclusi nei territori montani della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, come delimitati dalla legge regionale 20 dicembre 2002, n. 33 (Istituzione dei Comprensori montani del Friuli Venezia Giulia) e compresi nelle aree rurali C e D, nonché, con riferimento alla zona omogenea montana del Carso - anch'essa delimitata dalla l.r. 33/2002 - nelle sottozone rurali A.1, B.1 e C.1.

¹⁵ Alle Dolomiti friulane è stato chiesto di avvalersi del GAL per fare animazione in merito all'APQ (progettazione).

¹⁶ Per un quadro completo degli interventi previsti si vedano le schede delle strategie: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie_di_area/Strategie_di_area.html.

¹⁷ La dotazione finanziaria complessiva è di 20.112.359,00 euro di spesa pubblica, di cui euro 8.672.450,00, pari al 43,12%, a carico del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Una quota di dette risorse, pari ad euro 4.000.000,00, è riservata all'attuazione della Strategia nazionale per le aree interne del Paese (ITI Aree interne).

evidenziare la prassi dell'Area Dolomiti Friulane che, in carenza di una struttura adeguata da parte dell'UTI, ha visto il ricorso al GAL di riferimento anche per l'attuazione degli interventi finanziati dalla Legge di Stabilità. La tabella che segue illustra lo stato di avanzamento degli interventi finanziati attraverso la M19 del PSR nelle 3 Aree Interne "approvate" del FVG.

Tabella 5. Progetti finanziati dal PSR FEASR e tempi delle procedure di attivazione e selezione

Strategia	Intervento della Strategia	Previsione di spesa		Attivazione		Ammissione a finanziamento		Progetti finanziati		
		Pubblica	Quota beneficiario	Modalità (*)	Data	Tipologia atto (**)	Data	N.	Spesa (euro)	
									Pubblica	Quota beneficiario
Alta Carnia	1.1 - Sostegno a iniziative coordinate e intersettoriali tramite l'approccio LEADER	€ 1.500.000	€ 501.000							
Dolomiti Friulane	1.1 - Sostegno a iniziative coordinate e intersettoriali tramite l'approccio LEADER	€1.084.700	€ 271.175	Bando	23/05/18	Graduatoria	27/05/19	2	187.419	124.946
				Bando	10/10/18	Graduatoria	15/01/20	12	278.595	79.348
Canal Del Ferro-Val Canale	3 - Progetti di sviluppo e innovazione delle filiere agricole	€ 200.000	€ 200.000							
	4. Progetti di sviluppo e innovazione delle filiere forestali e altri settori	€ 450.000	€ 450.000							
	5 - Rafforzamento della resilienza delle comunità locali e riattivazione dei sistemi produttivi	€ 450.000	€ 150.000							
	6 - Servizi per l'ospitalità diffusa	€ 315.500	€ 210.000	Bando	23/05/18	Graduatoria	16/05/19	1	56.939	43.059
Bando				03/07/19						

(*) Bando, Invito, Gara, ecc.

(**) Graduatoria, aggiudicazione, ecc.

La SNAI costituisce, ad ogni modo, uno strumento fondamentale per costruire una visione unitaria ed integrare interventi di sviluppo e di contesto (quali ad esempio quelli a supporto dell'agroalimentare e della produzione locale, nonché all'agricoltura sociale e ai servizi socio sanitari o alla gestione attiva del patrimonio forestale per beni e servizi ecosistemici), sperimentare la transizione da una politica rurale tradizionale (agricoltura, foreste e gestione del territorio) a una politica rurale con *più ampi risvolti sociali* che includa politiche ordinarie quali l'istruzione, la salute, il welfare e la fornitura di servizi pubblici e disegnare una *politica rurale* più efficace rispetto all'obiettivo di *riduzione degli squilibri interterritoriali di sviluppo*.

In base alle evidenze emerse dall'analisi possono essere tratte le seguenti conclusioni:

- le competenze locali non sono sempre "mature" per la gestione di una strategia complessa come la SNAI;
- la tempistica attuativa ha costituito un *vulnus*, dovuto anche alle capacità in termini di risorse e competenze delle strutture preposte all'attuazione del FEASR per la SNAI e segnatamente UTI e GAL;
- l'attuazione della SNAI non è stata pienamente integrata nell'attuazione dei Programmi cofinanziati dalla Commissione, ed è stata avvertita come un appesantimento del processo. L'approccio LEADER è caratterizzato sicuramente dall'elasticità per poter corrispondere alle esigenze di sviluppo locale (*bottom up*) della SNAI, ma necessita di un incremento di capacità amministrativa, tanto gestionale, quanto di programmazione/progettazione locale (maggiore innovatività degli interventi; maggiore coordinamento) al fine di garantire una effettiva complementarità degli interventi. In tal senso risulta fondamentale la costruzione di un capitale di conoscenza e capacità amministrative da parte degli enti locali, nonché lo scambio di buone pratiche.

In considerazione di ciò emergono alcune riflessioni utili per la futura programmazione:

- individuare priorità e costruire azioni a livello nazionale (FEASR) che si focalizzino su aspetti specifici ai vari livelli, evitando azioni generaliste.
- predisporre documenti programmatici sulla base di processi partecipativi che coinvolgano gli attori rilevanti al fine, da un lato, di sostenere il territorio nelle scelte (co progettazione), sulla base delle diverse dinamiche territoriali (andamento demografico, vocazioni territoriali, caratteri distintivi) secondo logiche selettive e non distributive, e dall'altro di stimolare lo sviluppo del tessuto istituzionale alla cooperazione;
- assegnare un ruolo certo ad un centro di interessi che sia in grado di realizzare gli interventi programmati (GAL), che in tal modo si vedrebbero ancor più integrati nel sistema di progettazione degli interventi di sviluppo.

3.3.5. Analisi della governance multi-livello

Per quanto concerne il livello regionale, il Servizio Montagna è stato il fulcro organizzativo dell'operazione e ha saldamente supervisionato i vari processi. Dopo aver partecipato alla delimitazione delle aree, il Servizio ha garantito il coordinamento del progetto di sviluppo con le tre AdG dei programmi europei (responsabili dei bandi sui propri fondi), ha supportato le aree interne, surrogandone l'attività laddove esse mancavano di *know-how* o di personale sufficiente. Il Servizio Montagna ha inoltre partecipato alla programmazione e realizzazione degli interventi sui servizi finanziati dalle risorse nazionali. Il Servizio ha quindi svolto sia funzioni di co-

progettazione e di supporto, sia attività di verifica e controllo amministrativo, cercando un equilibrio tra adattamento ai bisogni e adempimenti amministrativi richiesti dai fondi e dai Ministeri. Questo ufficio ha anche svolto il compito di indirizzare risorse di altri programmi regionali tematici o territoriali per rafforzare l'intervento complessivo sulle aree bersaglio.

Tale modello sembra aver *de facto* sostituito quanto previsto sulla carta, ovvero l'utilizzo dell'ITI quale strumento attuativo della SNAI in FVG.

L'ITI è uno strumento per l'implementazione di strategie territoriali di tipo integrato, che consente di implementare programmi operativi in modo trasversale e di attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per assicurare l'implementazione di una strategia integrata per un territorio specifico.

L'art. 36 del Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 definisce così gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI):

- 1. Qualora una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia o patto territoriale di cui all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento del FSE richieda un approccio integrato che comporti investimenti del FSE, FESR o Fondo di coesione nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi, le azioni possono essere eseguite sotto forma di ITI. Le azioni eseguite come un ITI possono essere integrate da un sostegno finanziario dal FEASR o dal FEAMP.*
- 2. Se un ITI è sostenuto da un FSE, FESR o Fondo di coesione, il programma o i programmi operativi interessati descrivono l'approccio per l'uso dello strumento ITI e la dotazione finanziaria indicativa di ciascun asse prioritario conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo. Qualora un ITI sia integrato dal sostegno finanziario fornito dal FEASR o dal FEAMP, la dotazione finanziaria indicativa e le misure coperte sono definite nel programma o nei programmi pertinenti conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.*
- 3. Lo Stato membro o l'Autorità di gestione può designare uno o più organismi intermedi, compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative, cui delegare la gestione e l'attuazione di un ITI conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.*
- 4. Lo Stato membro o le Autorità di gestione competenti provvedono affinché il sistema di sorveglianza del programma o dei programmi preveda l'individuazione delle operazioni e delle realizzazioni di un asse prioritario o di una priorità che contribuiscono a un ITI.*

Obiettivo dell'ITI è promuovere un approccio integrato alla pianificazione delle strategie di sviluppo territoriale, anche allo scopo di potenziare il ruolo dei territori all'interno del contesto della politica di coesione.

Il presupposto di fondo è che il successo nello sviluppo territoriale possa essere più efficacemente raggiunto attraverso un approccio integrato alle diverse dimensioni: misure relative al rinnovamento "fisico" devono essere combinate con misure volte a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione dell'ambiente, al fine di massimizzarne gli impatti.

Al di là del modello individuato per rispondere alle specifiche esigenze territoriali¹⁸, l'ITI può garantire:

- l'implementazione efficiente di azioni integrate mediante un **finanziamento semplificato**;
- un **risultato globale migliore** a parità di importo dell'investimento pubblico;
- **coinvolgimento** degli attori sub-regionali assicurando il loro coinvolgimento e l'assunzione delle responsabilità relative alla preparazione e all'attuazione;
- **maggiore certezza** per quanto riguarda i fondi destinati a iniziative integrate.

L'ITI rappresenta quindi uno strumento di programmazione che si focalizza sul contributo dei Fondi SIE all'attuazione della Strategia, esplicitando le azioni/misure dei PO FESR e FSE e del PSR 2014/2020 che concorrono alla realizzazione degli interventi identificati nell'APQ.

In FVG, per il **POR FESR**, l'ITI ha la dotazione finanziaria indicata nella Tabella 6 (quota UE), con gli Assi II e III, mentre il **POR FSE** concorre al finanziamento con una dotazione finanziaria pari a circa 2,5 Meuro (quota UE), con gli Assi: I, II, III e Asse IV. L'integrazione del **FEASR** avviene, invece, attraverso la Misura 19 del PSR, con una dotazione aggiuntiva per le aree interne di 1,73 Meuro (quota UE).

Tabella 6. Risorse per l'ITI previste nel POR FESR e nel POR FSE

PO	Asse	Quota UE
FSE	1 - Occupazione	410.000
FSE	2 - Inclusione sociale e lotta alla povertà	160.000
FSE	3 - Istruzione e formazione	280.000
FSE	4 - Capacità istituzionale	20.000
FESR	2 - Promuovere la competitività delle PMI	2.160.000
FESR	3 - Transizione economia a basse emissioni	1.010.000
FEASR	Misura 19	1.730.000
Totale		5.770.000

FONTE: POR FESR e POR FSE

Dal punto di vista della **governance** l'ITI coniuga i vantaggi di una pianificazione partecipata di tipo "top-down" a quelli tipici dei progetti locali attuati su specifiche aree (bottom up). Il POR FESR statuisce che "per il raggiungimento degli obiettivi e un efficace uso dei Fondi Comunitari, le AdG coinvolte (FESR, FSE, FEASR), costituiranno una **cabina di regia**, con il supporto tecnico della **struttura regionale per le politiche per la montagna**, per integrare e verificare i

¹⁸ L'ITI può essere gestito ed attuato direttamente dallo Stato Membro o dall'Autorità di Gestione oppure attraverso organismi intermedi da questi designati, compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative. La delega delle funzioni di gestione (ex art. 126.3 RDC) connesse ad un ITI non è obbligatoria. Poiché la realizzazione di Investimenti integrati implica che l'attuazione degli assi coinvolti debba avvenire in maniera congiunta, l'AdG può delegare l'attuazione delle parti dei diversi assi prioritari che concorrono alla realizzazione dell'ITI ad un solo organismo (ad esempio un'autorità locale) allo scopo di assicurare che gli investimenti siano intrapresi in maniera complementare. Considerato, peraltro, che all'interno dell'ITI possono confluire risorse provenienti da diversi PO, la cui responsabilità fa capo a differenti AdG, al fine di rendere più agevole l'attuazione sarebbe auspicabile che eventuali deleghe di funzioni attuative da parte delle AdG agli organismi intermedi avvenissero con la medesima estensione e che fossero previste, per questi ultimi, analoghe modalità di reportistica. Le modalità e il grado di delega della gestione agli OI possono, conseguentemente, variare secondo le disposizioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

contenuti degli interventi, anche al fine di evitare sovrapposizioni con altri interventi finanziati dai programmi, e monitorare l'attività". Tale cabina di regia ha tra i propri compiti quelli di:

- partecipare alla fase di elaborazione dei progetti d'area, anche al fine della sottoscrizione dell'APQ, per assicurarne la coerenza rispetto agli obiettivi dei POR e del PSR ed evitare sovrapposizioni con altri interventi attivati con le azioni o misure dei programmi suddetti;
- definire bandi coerenti con i progetti d'area;
- monitorare le realizzazioni.

L'Accordo di Programma Quadro (APQ), sottoscritto fra la Regione, gli Enti Locali, l'Amministrazione Centrale di Coordinamento e le altre Amministrazioni competenti per materia, costituisce lo strumento quadro di regolamentazione dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI) e in esso sono individuati i progetti da realizzare, le risorse finanziarie, il cronoprogramma, i ruoli e i compiti delle parti coinvolte oltre che gli impegni puntuali (nella descrizione progettuale, nel funzionamento e nelle scadenze).

Tuttavia, giova evidenziare che nell'articolato dell'APQ non si fa mai riferimento all'ITI, né tantomeno alla cabina di regia. L'unico riferimento al modello di *governance* interna alla Regione è costituito dal richiamo a 2 figure essenziali nell'attuazione dell'APQ, ovvero:

- il "Responsabile Unico delle Parti" (RUPA), il rappresentante di ciascuna parte, incaricato di vigilare sull'attuazione di tutti gli impegni assunti nel presente atto dalla Parte rappresentata e di ottemperare agli altri compiti previsti nell'Accordo per tale figura;
- il "Responsabile Unico dell'Attuazione dell'Accordo di Programma Quadro" (RUA), il soggetto incaricato dall'Amministrazione regionale del coordinamento sulla complessiva attuazione dell'Accordo.

In carenza di maggiori informazioni relative all'organizzazione dell'ITI rinvenienti dai documenti ufficiali di programmazione, di seguito si restituiscono alcune riflessioni del Valutatore basate soprattutto sull'esperienza maturata in altri contesti.

Non avendo la Regione FVG designato alcun organismo intermedio per adempiere ad alcune o a tutte le attività di gestione e implementazione, sarebbe utile che fossero più chiaramente inquadrati e definiti i ruoli e le funzioni di alcuni organismi chiave dell'ITI, quali a titolo esemplificativo:

- incardinamento del "**Responsabile Unico dell'Attuazione dell'Accordo di Programma Quadro - (RUA)**". In particolare, il RUA potrebbe coordinare il processo complessivo di realizzazione degli interventi previsti nell'APQ/ITI, attivando le risorse tecniche e organizzative necessarie alla sua attuazione;
- incardinamento del **Responsabile Unico della Parte (RUPA)** che vigila sull'attuazione degli impegni assunti dalla Parte rappresentata, intervenendo con i necessari poteri di impulso e coordinamento.

Per quanto concerne l'attività di programmazione della Strategia Regionale per le Aree Interne, invece, sarebbe utile che fosse chiaramente stabilita per la **cabina di regia** la composizione che potrebbe essere come segue:

- Assessore ai Fondi Europei;
- Assessore all'Urbanistica;
- Autorità di Gestione FESR, FSE e FEASR;

- Organismo di Programmazione FSC;
- Nucleo di valutazione;
- Referenti Aree interne.

Per quanto riguarda il coordinamento della cabina, la stessa potrebbe essere affidata al Responsabile della Programmazione Unitaria, che avrebbe le seguenti funzioni:

- coordinare l'iter procedurale di implementazione della strategia, fino alla sottoscrizione degli APQ;
- concordare con i Responsabili degli Obiettivi Specifici e con le rispettive Autorità di Gestione la programmazione operativa delle riserve destinate alla Strategia per le Aree Interne, con indicazione puntuale degli obiettivi specifici e delle azioni nelle quali appostare la riserva finanziaria per le strategie delle aree interne;
- assicurare il coordinamento per la realizzazione degli APQ/ITI, proponendo iniziative finalizzate al miglior conseguimento degli obiettivi indicati;
- promuovere ed accelerare, per quanto di propria competenza, le procedure amministrative per l'attuazione degli APQ/ITI;
- garantire il raccordo tra tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione degli APQ/ITI (RUA, RUPA, Soggetto Capofila, le altre strutture regionali, gli uffici delle Amministrazioni centrali interessate alla Strategia delle Aree Interne, l'Agenzia per la Coesione Territoriale);
- proporre al Tavolo dei Sottoscrittori (APQ), se del caso, la riprogrammazione dell'Accordo e delle relative risorse (comprese le economie);
- garantire, attraverso il RUA, il coordinamento delle attività di monitoraggio e l'invio dei dati ai sistemi del MEF/IGRUE, nonché l'elaborazione delle procedure operative ed i relativi strumenti per l'attuazione degli interventi e l'utilizzo efficiente delle risorse finanziarie individuate;
- stimolare il confronto tra le varie parti istituzionali coinvolte oltre al rafforzamento del partenariato pubblico e sociale.

Un tale impianto potrebbe valorizzare l'esperienza dell'ITI favorendo l'attivazione dei processi di programmazione integrati, con il conseguimento di risultati di crescita della capacità amministrativa nella gestione di fondi comunitari.

A fronte di questo disegno, il modello organizzativo concretamente adottato ha visto invece al centro del sistema il Servizio Montagna, mentre la cabina di regia sembra aver operato in maniera molto marginale e comunque in modo non strutturato. Il giudizio valutativo rispetto a questa organizzazione che è stata concretamente adottata è che il Servizio Montagna ha operato al meglio nelle difficili condizioni in cui è avvenuto il processo della SNAI (preesistenza del programma operativo e delle relative azioni che lo compongono alle strategie, dilatazione eccessiva dei tempi, ecc.), mentre gli attori interni della Regione nel loro complesso non sembrano avere adeguatamente sfruttato le potenzialità dell'ITI.

Su tali aspetti della capacità è utile vedere come alcune Regioni si sono organizzate per fare fronte alle esigenze di integrazione e multilivello dei progetti.

Esperienze regionali a confronto

L'organizzazione degli uffici regionali per l'implementazione dei progetti delle aree interne non è la medesima in ogni Regione. Un ufficio aree interne, comunque organizzato, è stato creato con il compito di coordinarsi con le ADG dei diversi programmi comunitari che finanziano la strategia e di integrarne gli interventi anche con risorse proprie e nello stesso tempo di supportare le istituzioni locali a definire la propria strategia, articolarla in armonia con la programmazione regionale. Le Regioni analizzate non hanno utilizzato l'ITI per la gestione dei programmi.

La **Regione Emilia Romagna** ha compiuto dei passi nella direzione di un governo integrato applicato allo sviluppo, creando un gruppo interdipartimentale con compiti di integrazione settoriale e con la missione di animare il territorio e di svolgere un lavoro di progettazione comune, quindi, non tanto per esercitare funzioni di controllo amministrativo, pur necessarie, ma soprattutto per co-progettare, strutturando l'interlocutore locale con una assistenza tecnica ed amministrativa. La Regione si è da tempo incamminata in un processo di integrazione di politiche e settori, finalizzandole ad obiettivi comuni, rifacendosi ai principi ispiratori della WoG.

La **Regione Campania** sulle aree interne ha operato rafforzando e formalizzando un partenariato politico-istituzionale, allestendo un tavolo di lavoro con Province e aree urbane principali interessate dai progetti e con Comuni delle aree stesse oggetto dell'intervento, per condividere le scelte territoriali principali.

Per quanto riguarda l'organizzazione degli uffici regionali, la Campania ha istituito un Ufficio programmi integrati ed un Ufficio del federalismo, sistemi territoriali e sicurezza integrata, che presiedono i circuiti finanziari ed il monitoraggio di tutti i fondi interessati. Non vi è un gruppo di lavoro con la funzione di animare e co-progettare. Le previsioni del cronogramma delle azioni in seno all'APQ sono state significativamente disattese e si sono registrati forti ritardi che l'ufficio APQ non è riuscito a risolvere. L'integrazione tra fondi e progetti, a seguito dei ritardi e con le difficoltà di implementazione dei progetti registrata, potrebbe essere stata pregiudicata. La Campania sembra avere favorito la concertazione politico-istituzionale a quella progettuale e d'implementazione; mentre non vi è menzione di co-progettazione con le comunità locali ¹⁹.

La **Regione Toscana** ha un programma su 5 aree. Essa ha ridefinito i confini delle aree interne adottando dei correttivi al metodo del DPS ed ha emesso una manifestazione di interesse per individuare le aree pilota sulle quali attivare la strategia, che ha visto la partecipazione di 5 aree territoriali.

La Regione Toscana ha partecipato al finanziamento allocando sino all'1% di tutti i POR. L'allocazione delle risorse è stata realizzata attraverso delle riserve destinate alle aree interne

¹⁹ In merito all'attuazione della SNAI la Regione Campania ha istituito, con DPR n. 149 del 10/10/2019, il "**Tavolo Aree Interne** per una regione più vicina ai cittadini", così composto:

- il Consigliere per le Aree Interne, che lo coordina;
- il Responsabile della Programmazione Unitaria Regionale, o suo delegato;
- le Autorità di Gestione dei programmi operativi 2014/2020, o loro delegati;
- il Direttore Generale dell'ufficio Federalismo, sicurezza integrata e sistemi territoriali, o suo delegato;
- i Presidenti delle province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno;
- i Sindaci di Avellino e Benevento;
- i Sindaci referenti delle Aree Interne di cui alla DGR 600/2014

Al tavolo sono affidate funzioni di raccordo politico, istituzionale e amministrativo a supporto dell'attuazione della SNAI sul territorio regionale. I due Uffici coinvolti nell'attuazione delle strategie di area sono l'Ufficio della Programmazione Unitaria e l'Ufficio del Federalismo, dei sistemi territoriali e della sicurezza integrata, il cui Direttore generale svolge le funzioni di RUA, con responsabilità su circuiti finanziari e monitoraggio in relazione agli interventi a valere sulle risorse statali ed il coordinamento dell'attuazione degli APQ.

per progetti coerenti con le strategie di area e attraverso una "premierità territoriale" inserita tra i criteri di selezione ai progetti siti in aree interne fino ad un massimo del 3% dei punti attribuibili.

La natura trasversale ed integrata della SNAI ha richiesto la costituzione di un "nucleo tecnico di coordinamento per l'attuazione della strategia per le aree interne" preposto alla elaborazione, valutazione e validazione delle strategie d'area per la successiva validazione della Giunta Regionale. Il nucleo è presieduto dalla ADG del POR FESR in qualità di coordinatore. Il nucleo permane nella fase di implementazione dei programmi, per garantire la loro coerenza con i POR e per la coerenza con le politiche settoriali che fanno capo alle precondizioni per lo sviluppo territoriale. Ciascuna ADG o organismo intermedio in caso di FEAMP, si avvale dei settori regionali competenti per materia o per intervento, che fungono da referenti per la strategia delle aree interne e per il loro supporto. In fase di programmazione degli APQ, per renderli più rapidi i referenti tecnici di area dialogano con le varie ADG e con i responsabili di azione per definire le condizioni di ammissibilità per ciascuna azione e stabilire una coerenza tra azioni del piano aree interne e quella del PO. Le aree interne sono supportate in questa attività da una assistenza tecnica lungo tutto il periodo della realizzazione del piano, fornita da Sviluppo Toscana finanziata dal fondo progettazione di cui è stata dotata.

Per ciò che concerne il livello territoriale, invece, è interessante evidenziare che i comuni dell'Alta Carnia coinvolti nella SNAI sono 20 e sono rappresentati dall'UTI della Carnia, che conta in tutto 24 comuni. L'UTI è però in via di soppressione perché ad essa dovrà subentrare, nel 2021, la Comunità di montagna che riunirà tutti i comuni tradizionalmente appartenenti all'ambito geografico della Carnia (28 in tutto). Pertanto, l'aggregazione di comuni coinvolta nella SNAI non solo rappresenta una realtà amministrativa di notevoli dimensioni, ma attraversa anche una fase di importanti cambiamenti istituzionali.

A causa della difficoltà di coordinamento dei 20 comuni partecipanti e delle elezioni amministrative, l'UTI ha dedicato gran parte delle sue risorse organizzative alla ricerca del consenso politico sulla strategia e sugli interventi. L'UTI, inoltre, è risultata debole sotto il profilo organizzativo per carenza di personale e per la difficoltà di reclutamento, problemi quest'ultimi dovuti anche al cambiamento di statuto richiesto dalla legge che sopprime le UTI.

Le interviste effettuate in Alta Carnia hanno evidenziato le carenze di personale della UTI, che è dotata di un solo funzionario coadiuvato per un periodo limitato dalla AT. Tale struttura ha avuto difficoltà a seguire la fase progettuale più tecnica. La Regione di concerto con il CTAI ha supplito a tali carenze organizzative e di personale, soluzione non ideale poiché non favorisce il rafforzamento amministrativo delle aree target come precondizione per la sostenibilità futura del processo.

L'UTI si è conseguentemente limitata a funzioni di segreteria e di organizzazione di incontri, lasciando scoperte le funzioni di animazione di co-progettazione con gli attori locali e gli altri livelli istituzionali. Nell'area pilota Alta Carnia la Regione, attraverso il suo ufficio Servizio per la montagna, ha di fatto svolto una attività di supporto rilevante per la redazione finale della strategia e per quella dell'APQ.

Inoltre, le elezioni comunali hanno bloccato l'avanzamento del lavoro per circa 1 anno. In aggiunta al lungo periodo di gestazione, l'implementazione del programma sembra procedere lentamente, come riferiscono le autorità locali.

Tempi troppo lunghi richiedono ai rappresentanti dell'Unione la ricostruzione del partenariato (in parte mutato), rischiando che si disperda il potenziale innovativo della strategia.

Le **Dolomiti friulane**, invece, sono state supportate dall'UTI delle Valli e Dolomiti friulane che riuniscono i comuni dell'area strategica. In quest'area il GAL ha svolto un ruolo di assistenza e di supporto all'UTI, rafforzando la partecipazione e le capacità di progettazione locali. La funzione del GAL è stata, secondo gli attori locali, essenziale per fare fronte alle necessità organizzative ed operative locali e per realizzare alcuni degli interventi dei fondi SIE. Il ruolo di interlocutore del GAL ha anche favorito la collaborazione con la Regione ed ha permesso all'Unione dei Comuni di ricevere altri fondi dall'Unione europea. L'UTI si è anche avvalsa del supporto dell'Università di Udine e del consorzio industriale locale.

Questo esempio positivo è legato alla maggiore dinamicità di questa area interna rispetto ad altri contesti locali, ma, nonostante ciò, dimostra l'importanza di potere contare su un'organizzazione locale già esistente ed operativa, con sufficiente *know-how*, e su una rete di soggetti e di contatti, anche esterni, sui quali fare leva. Anche l'UTI, pur avendo avuto difficoltà a reclutare personale tecnico per gestire i propri progetti, può meglio operare sugli aspetti politici ed organizzativi se demanda all'esterno molte funzioni tecniche e di animazione.

Da ultimo, la Strategia del **Canal del Ferro-Val Canale** è stata supportata dall'UTI che riunisce i territori dell'area progetto e quelli dell'area strategica in quanto sede dei servizi per tutta l'area. Anche in questo caso l'UTI ha svolto un lavoro di raccordo e progettazione condivisa sulla strategia e gli interventi, mostrando una notevole autonomia operativa. L'UTI è stata avvantaggiata dalla piccola dimensione dell'area e dal limitato numero di comuni e quindi di soggetti da coordinare. L'UTI ha mostrato capacità tecnica ed autonomia nelle fasi più complesse dell'intervento, svolgendo attività che nelle altre aree sono state svolte dalla Regione.

Un problema emerso nei colloqui con tutte le UTI riguarda la sostenibilità del processo di implementazione ed è dovuto alla precarietà ed attuale incertezza delle funzioni e degli assetti amministrativi delle UTI, sostituite dalla fine del 2020 dall'Unione delle Comunità di montagna, le cui delimitazione e funzioni operative, con relativo personale, sono ancora in discussione.

3.4. Conclusioni e raccomandazioni

Le conclusioni e raccomandazioni della valutazione della SNAI riguardano ciascuna istituzione partecipante e non solo la Regione. Esse sono comunque utili alla Regione per adeguare la propria azione, per interloquire con l'Amministrazione centrale e per anticipare, nel caso di tardato adattamento di quest'ultima, possibili rimedi.

- *Nel quadro della programmazione unitaria dei Fondi europei, quali sono stati i punti di debolezza della governance multilivello della SNAI?*

Il processo SNAI è stato troppo lungo e i ritardi sono stati comuni a tutte le Regioni, non soltanto specifici del FVG. Essi sono attribuibili alla metodologia e alla *governance* adottate nella SNAI. Considerando il tempo che sarà necessario per l'attuazione, l'intero processo della SNAI richiederà fino a quasi un decennio per una spesa complessiva poco significativa. Questo rapporto sfavorevole tra costi e opportunità rischia di allontanare la SNAI dai suoi obiettivi, poiché causa il "raffreddamento" della mobilitazione locale intono alla strategia e allontana i soggetti più dinamici (innovatori) che i partenariati locali sono riusciti ad intercettare. I responsabili locali del comune capofila e dell'UTI dell'Alta Carnia confermano questa conclusione nelle interviste.

Le cause dei ritardi sono da rintracciare nella numerosità delle tappe previste, nell'eccessivo numero di soggetti coinvolti ed infine nell'assenza di un limite di tempo certo che responsabilizzasse ciascuna istituzione partecipante. Ad esempio, il termine per la sottoscrizione degli APQ, fissato per settembre del 2015, è stato spostato a dicembre 2020, ben 5 anni dopo. Questo spostamento è anche indice delle difficoltà impreviste che hanno caratterizzato il processo di concertazione. La co-progettazione non è avvenuta seguendo un processo lineare, ma ha richiesto una reiterazione non prevista delle attività proprio a causa delle difficoltà di coordinamento di tutti i soggetti coinvolti. In particolare, i Ministeri si sono mostrati poco capaci di aderire con continuità e convinzione all'approccio innovativo portato avanti dalla SNAI, e di fatto le loro posizioni hanno costituito un fattore di ostacolo all'avanzamento del processo.

La fase pilota ha fatto emergere la necessità di realizzare significativi miglioramenti e adattamenti nell'organizzazione interna di tutte le istituzioni coinvolte. Questa necessità non è il risultato di un giudizio negativo sull'attività fin qui fatta per l'Alta Carnia, ma una lezione che sorge da questa esperienza ed è connaturata alle sue finalità pilota. Tuttavia, tra il progetto pilota e quelli successivi, vi è stato un processo di apprendimento che potrebbe dare basi più solide ai successivi interventi.

Per quanto riguarda l'organizzazione nei territori, si possono trarre le seguenti considerazioni:

- In FVG i mutamenti succedutisi all'abolizione delle Province e delle Comunità montane hanno impedito alle istituzioni consortili delle aree interne, prima UTI e a breve Comunità di Montagna, di consolidare le capacità necessarie a realizzare interventi complessi d'area.
- All'instabilità statutaria e finanziaria delle Unioni comunali, che ne ha limitato l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni richieste dalla SNAI, si è aggiunta quella dovuta allo svolgimento delle elezioni nei Comuni del consorzio, per cui il processo di programmazione e i risultati ottenuti fino a quel momento sono stati ridiscussi e talora azzerati per generare un nuovo consenso in seno all'Unione.
- Il progetto Alta Carnia in quanto pilota ha sofferto della novità dell'iniziativa e della conseguente inesperienza. Le criticità, oltre a quelle organizzative e statutarie, sono

attribuibili alla lunghezza dell'iter necessario all'accordo sulla strategia e poi alla definizione dei progetti e dell'APQ.

- Come dimostrano le esperienze delle Dolomiti Friulane e del Canal del ferro-Val Canale, laddove l'Unione dei Comuni funziona e rappresenta un reale interlocutore per la Regione, il territorio appare in grado di gestire interventi anche più ampi di quello che ha interessato sinora le aree interne, offrendo l'opportunità di convogliare ulteriori risorse, sia pubbliche che private, nell'attuazione della SNAI.
- *Quali soluzioni organizzative possono essere adottate per rendere il processo della SNAI più efficiente?*

Le raccomandazioni che emergono dalla valutazione della SNAI in FVG collimano per molti aspetti con quelle già contenute nella Relazione annuale sulla SNAI del CIPE²⁰, le quali, quando pertinenti, si richiamano tra parentesi qui di seguito.

Il **governo centrale** dovrebbe risolvere il problema della piena integrazione nel processo dei Ministeri, che è stato alla radice di gran parte dei ritardi e delle complicazioni riguardanti l'APQ (*"Sponsorare le Amministrazioni centrali perché favoriscano scelte coraggiose"*). Il processo di co-progettazione dovrebbe essere rafforzato identificando sin dall'inizio i soggetti partecipanti per le istituzioni pubbliche dei tre livelli istituzionali, che diventino anche responsabili del risultato finale. Come parte dello stesso problema, dovrebbe inoltre essere migliorato il coordinamento tra l'Agenzia per la coesione, il CTAI e i Ministeri. In secondo luogo, per la definizione della strategia dovrebbero essere previsti meno passaggi e un tempo limite certo. (*"Adottare una efficace tempistica per l'attuazione della SNAI, anche rafforzando l'accompagnamento da parte del livello centrale alle Amministrazioni regionali e ai Sindaci impegnati nella realizzazione degli Accordi di Programma Quadro"*). Anche l'operato del CIPE, sebbene fondamentale, non è stato coerente con i tempi della programmazione europea ed è stato la fonte principale dei ritardi nelle aree non pilota.

L'organizzazione **amministrativa regionale** dovrebbe dotarsi di una struttura amministrativa trasversale alle politiche e ai programmi operativi, con sufficienti poteri per adeguare le modalità di attuazione dei singoli fondi (*"Semplificare le procedure amministrative, anche di derivazione comunitaria, per consentire ai bandi di rispondere alle esigenze del territorio"*). Essa deve quindi avere capacità e potere di innovare come gli stessi operatori locali. Tale struttura deve essere affiancata da una struttura tecnica operante sul territorio al fine di supportare la co-progettazione e l'animazione degli attori.

Per quanto riguarda le **comunità locali** non è auspicabile una ricetta organizzativa valida per tutti i casi. Tuttavia, è sempre necessario che le funzioni fondamentali (definizione strategica, animazione, progettazione e monitoraggio) siano garantite dalla struttura consortile dei Comuni. In assenza di questo stimolo il processo non funziona (*"Rafforzare i processi di associazionismo dei Comuni delle Aree Interne, attraverso la creazione di strutture tecniche a loro disposizione"*). Tutte le aree hanno risentito dei medesimi problemi di debolezza strutturale degli organismi rappresentativi, ma dove vi è stato un coinvolgimento di soggetti con *know-how* tecnico in grado di meglio progettare, il processo si è svolto più facilmente. Serve dunque avviare l'assistenza tecnica alle aree locali prima della firma dell'APQ e coinvolgere tecnici locali che rimangono tutto il periodo della realizzazione, laddove questo è possibile (*"Potenziare le capacità di*

²⁰ CIPE, Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne, 31 dicembre 2018, p. 6.

progettazione, assicurando il miglioramento delle capacità amministrative a livello locale e assicurando loro un adeguato supporto tecnico”).

4. Agenda Urbana

4.1. Stato di attuazione della Strategia per lo sviluppo urbano

Per ciò che concerne l'avanzamento generale dell'Asse Urbano giova preliminarmente evidenziare attraverso quali azioni le 4 Autorità Urbane (AAUU) hanno deciso di attuare le proprie strategie²¹.

La tabella che segue illustra le scelte operate.

Tabella 7. Azioni dell'Asse 4 Sviluppo urbano del POR FESR

AZIONE POR FESR	GORIZI A	PORDEN ONE	TRIESTE	UDINE
Azione 4.1 – Soluzioni tecnologiche per la realizzazione di servizi di e-Government interoperabili, integrati (<i>joined-up services</i>) e progettati con cittadini e imprese, applicazioni di e-procurement e soluzioni integrate per le <i>smart cities and communities</i> (non incluse nell'OT4).	x	x	x	x
Azione 4.2 – Sostegno al riposizionamento competitivo, alla capacità di adattamento al mercato, all'attrattività per potenziali investitori, dei sistemi imprenditoriali vitali delimitati territorialmente			x	
Azione 4.3 – Sviluppo delle infrastrutture necessarie all'utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di <i>charging hub</i>		x		
Azione 4.4 – Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo	x			
Azione 4.5 - Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate				x

Fonte: POR FESR 2014-2020

Come si evince dalla tabella, tutte le AAUU hanno attivato l'azione 4.1 del POR FESR 2014-2020 in quanto condizione posta dalla AdG al fine di assicurare nelle aree urbane il potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete, in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea. Il modello prevede di concentrare sia gli interventi infrastrutturali (antenne e centraline), sia quelli immateriali (applicazioni ICT) in siti e luoghi strategici per gli obiettivi di sviluppo individuati da ciascun Comune. La tabella che segue descrive sinteticamente il contenuto dell'azione per AU.

²¹ Le azioni proposte dalle AU tengono conto dell'opportunità di valorizzare e di capitalizzare i progetti di sviluppo urbano già avviati nel precedente periodo di programmazione 2007-2013 (bando PISUS).

Tabella 8. Contenuti delle Azioni dell'Asse 4 Sviluppo urbano del POR FESR

AU	Contenuto Azione
GORIZIA e UDINE	contenuti digitali/multimediali sui siti culturali e turistici oggetto dell'intervento, ad esempio percorsi tematici di interesse storico-artistico, iniziative ed eventi di promozione del patrimonio culturale che possano interessare il cittadino e il turista. Tali interventi si accompagneranno all'installazione di centraline Wi-Fi esclusivamente nei luoghi oggetto degli interventi
PORDENONE	servizi di monitoraggio dell'inquinamento atmosferico, applicazioni informative sia per l'erogazione di servizi di info- mobilità orientati alla sostenibilità ambientale sia per la riduzione delle emissioni in atmosfera. Tale azione si realizza anche collocando reti di centraline, sensori e sistemi per il monitoraggio ambientale e l'installazione di punti Wi-Fi localizzati in corrispondenza della pista ciclabile oggetto dell'intervento.
TRIESTE	servizi ICT atti a favorire la condivisione e collaborazione in rete fra realtà produttive e PA, centri di ricerca, incubatori e soggetti pubblici che operano a supporto delle imprese, in un'ottica di "economia collaborativa" al fine di potenziare l'intera filiera di produzione, consumo e distribuzione del valore, con specifico orientamento al settore Bio-HighTech, individuato come strategico per lo sviluppo del Capoluogo. Saranno inoltre sviluppati strumenti per la fruizione di contenuti nelle occasioni di promozione, quale vetrina del settore per la parte di utilizzo aperto e pubblico degli spazi comuni recuperati.

Fonte: POR FESR 2014-2020

Al fine di definire più nel dettaglio gli interventi previsti è utile anche restituire una fotografia della loro tipologia (lavori o beni e servizi) così da poter apprezzare ulteriormente tempistiche ed eventuali ritardi attuativi degli interventi su citati.

Tabella 9. Tipologia interventi dell'Asse 4 del POR FESR per Azione

Autorità urbana	Tipologia intervento	Azione				
		4.1	4.2	4.3	4.4	4.5
Gorizia	Lavori				x	
	Beni e servizi	x			x	
Pordenone	Lavori			x		
	Beni e servizi	x				
Trieste	Lavori					
	Beni e servizi	x	x			
Udine	Lavori					x
	Beni e servizi	x				

Fonte: POR FESR FVG 2014-2020

Come si può notare, i beni e servizi sono la tipologia di intervento maggiormente attivata. Sebbene ciò possa indurre ad immaginare tempi di realizzazione più rapidi, va tenuto conto della natura dei servizi che spesso sono stati attivati (innovativi) che possono comportare tempi maggiori nella definizione della documentazione di gara.

Le tempistiche procedurali generalmente dilatate, come vedremo oltre, hanno sicuramente influito anche sull'avanzamento finanziario e fisico della Strategia Urbana. In particolare, per quanto riguarda il primo, la tabella che segue fornisce un dettaglio per AU.

Tabella 10. Avanzamento finanziario dell'Asse 4 Sviluppo urbano del POR FESR

Autorità urbana	Risorse attivate	Contributo approvato	Impegni ammessi	Pagamenti controllati	Pagamenti certificati	Obiettivo al 31/12/2019
Gorizia	128% 2,52M	128% 2,52M	20% 0,394M	13% 0,347M	13% 0,347M	0,48M
Udine	100% 2,94M	100% 2,94M	53% 1,684M	17% 0,847M	17% 0,869M ²²	1,73M
Pordenone	182% 4M	182% 4M	3% 0,335M	3% 0,171M	3% 0,171M	0,53M
Trieste	141% 2,48M	141% 2,48M	0% 0,400M	0% 0,171M	0% 0,171M	0,87M

Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su dati della Regione FVG

Il quadro che emerge è che tutte le AAUU appaiono ben lontane dai rispettivi target, con i ritardi accumulati già su quanto previsto per fine 2019. Relativamente, invece, all'avanzamento fisico la tabella che segue ne illustra i progressi in termini di indicatori.

Tabella 11. Avanzamento fisico dell'Asse 4 Sviluppo urbano del POR FESR

Autorità urbana	Indicatore	Valore realizzato	Valore obiettivo
Gorizia	Realizzazione di servizi informativi (numero di antenne installate e di sensori di rilevamento dell'inquinamento atmosferico)	0	10
	Realizzazione di applicativi	4	4
	Aumento del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione beneficiari di un sostegno	0	6.000
	Superficie oggetto dell'intervento	2.424,32	6.663
	Beni o risorse o patrimoni culturali valorizzati	0	1
	Progetti di riqualificazione di edifici del patrimonio storico- culturale	0	1
Udine	Realizzazione di servizi informativi (numero di antenne installate e di sensori di rilevamento dell'inquinamento atmosferico)	21	47
	Realizzazione di applicativi	3	3
	Aumento del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione beneficiari di un sostegno	0	30.000
	Superficie oggetto dell'intervento	0	337
	Progetti di riqualificazione di edifici del patrimonio storico- culturale	0	1
Pordenone	Realizzazione di servizi informativi (numero di antenne installate e di sensori di rilevamento dell'inquinamento atmosferico)	20	13
	Realizzazione di applicativi	1	5
	Estensione in lunghezza della pista ciclabile	0	5,3
Trieste	Realizzazione di servizi informativi (numero di antenne installate e di sensori di rilevamento dell'inquinamento atmosferico)	0	30
	Realizzazione di applicativi	0	3
	Numero di imprese che ricevono sostegno	0	0
	Numero di imprese che ricevono sovvenzioni	0	0
	Numero di nuove imprese beneficiarie di un sostegno	0	0
	Crescita dell'occupazione nelle imprese beneficiarie di un sostegno	0	0
Superficie oggetto dell'intervento	0	400	

Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su dati della Regione FVG

²² Di cui da certificare 21.487,06

Anche in questo caso, ovviamente, le AAUU fanno registrare performance deficitarie con numeri lievemente migliori per gli indicatori legati alle procedure di beni e servizi.

Da quanto su analizzato, nonché dagli esiti delle interviste condotte con gli uffici beneficiari possono essere dedotte le seguenti conclusioni:

1. In generale, molti aspetti sia strategici, sia tecnici emergono in fase di attuazione e vengono risolti dagli uffici beneficiari. In tal senso un coinvolgimento in una fase più immediata della progettazione degli interventi sarebbe auspicabile anche al fine di una migliore pianificazione dei tempi degli interventi;
2. Tale aspetto potrebbe eventualmente condurre alla definizione di interventi più facilmente "cantierabili" in fase di invito e, quindi, di più immediata realizzazione;
3. Lo scarso utilizzo di procedure sotto soglia limita di fatto i ricorsi, ma sembra ingessare le possibilità e la "velocità" degli uffici beneficiari, che denotano una buona capacità in termini di conoscenza ed applicazione del Codice degli Appalti;
4. Ciononostante, la complessità di alcuni bandi "innovativi" ha posto una serie di sfide che hanno, in qualche caso, contribuito allo slittamento delle tempistiche realizzative;
5. Da ultimo la modulistica richiesta è apparsa particolarmente complessa e "lungimirante" per poter garantire una effettiva progettazione consapevole.

4.2. Analisi della governance multilivello

Il presente capitolo analizza il processo amministrativo e le relazioni instauratesi tra i livelli istituzionali regionale e locale nell'attuazione dell'Agenda urbana, allo scopo di approfondire:

- le modalità con cui l'azione delle Autorità urbane, sia strategica che operativa, è stata accompagnata e sostenuta dalla Regione;
- i meccanismi di azione che la governance del processo ha attivato nei Comuni e come questi hanno influenzato la successiva attuazione degli interventi locali.

A tale scopo il capitolo prende prima in esame la logica e il funzionamento del processo amministrativo previsto dalla Regione e poi tenta di individuare le criticità emerse dal processo di governance, analizzando, in particolare, i tempi e le modalità con cui sono state definite le strategie urbane e selezionati gli interventi.

4.2.1. Il modello di attuazione

La Regione ha realizzato, con le quattro Autorità urbane, un processo di programmazione concertata degli interventi da cui sono scaturite l'individuazione degli obiettivi specifici dell'asse per singola Autorità (cfr. generalità n. 2044/2014) e l'allocazione finanziaria. Il processo di attuazione dell'Agenda Urbana si è poi sviluppato in tre fasi che prevedevano il coinvolgimento di diversi attori interni alle Autorità Urbane e l'attivazione di una complessa catena di procedure amministrative.

Nella **Fase 1** è stata definita con ogni Comune la strategia urbana ed è avvenuta la designazione a Organismo Intermedio di una struttura comunale che fosse funzionalmente indipendente dalle strutture competenti per gli interventi (Uffici beneficiari). Agli OOII, in particolare, sono state delegate le funzioni di selezione e controllo dei progetti, mentre la Regione (SRA Sviluppo economico locale) ha mantenuto in capo a sé l'adozione degli atti di concessione dei finanziamenti e di liquidazione. Questa fase aveva il duplice scopo di assicurare che le strategie

locali fossero coerenti con l'Asse 4 sviluppo urbano del POR e di accertare che le strutture comunali designate possedessero i requisiti organizzativi e la capacità amministrativa necessarie a ricoprire il ruolo di OI. Contestualmente, i criteri di selezione del POR sono stati declinati nell'Agenda Urbana e sono stati concordati i target di ciascuna Autorità in relazione ai target sovraordinati, di spesa e realizzazione, del Programma. È importante ricordare che il POR prevedeva che *"tali obiettivi [sarebbero stati] portati a conoscenza dei beneficiari potenziali affinché questi ultimi [contribuissero] alla loro realizzazione"* ²³ successivamente alla concertazione della strategia, poiché ciò evidenzia come **la logica dell'operazione fosse volta a favorire un processo top-down all'interno dei Comuni**. La fase 1 si è conclusa con l'approvazione da parte della SRA degli inviti a presentare i progetti predisposti dagli Uffici comunali beneficiari. Prevedendo questo ulteriore passaggio, la Regione ha di fatto mantenuto un controllo diretto anche sul processo di selezione dei progetti.

La **Fase 2** consisteva nella concessione del finanziamento agli Uffici beneficiari, che fino a quel momento, come previsto, non erano intervenuti nel processo di concertazione e di co-progettazione. **L'invito, in sostanza, rappresentava uno strumento di selezione non competitivo rivolto agli Uffici beneficiari dei Comuni** e avente lo scopo di assicurare la correttezza della programmazione operativa in termini di concentrazione delle risorse e massimizzazione dei risultati attesi. Dopo la comunicazione dell'invito da parte dell'OI alle strutture comunali competenti, quest'ultime hanno presentato le proprie proposte progettuali ed è poi seguita l'istruttoria dello OI durante la quale sono stati perfezionati i progetti.

La **Fase 3**, tutt'ora in corso, concerne l'esecuzione degli interventi e vede come protagonisti gli Uffici beneficiari, i quali gestiscono le procedure di attivazione necessarie all'acquisizione di beni e servizi (compresa progettazione e altri servizi tecnici) o all'affidamento dei lavori; solo il Comune di Trieste ha previsto anche un bando con le imprese come beneficiarie (Azione 4.2.A.b). Gli Uffici beneficiari provvedono all'attuazione delle operazioni e alla loro rendicontazione, a fronte della quale i controlli di I livello e l'attestazione della spesa sono in capo agli OOII mentre alla Regione spetta un'attività di supervisione complessiva. Peculiarità della terza fase è quella di assicurare il mantenimento, all'interno del Comune, di **una netta separazione tra persone fisiche afferenti all'OI e persone fisiche preposte agli Uffici beneficiari**.

Dalla precedente ricostruzione delle modalità di attuazione dell'Agenda urbana, emerge una logica volta a stimolare nei Comuni sia una visione strategica che la capacità di progettare. Infatti, l'introduzione negli apparati comunali di una *governance* ad hoc per l'Agenda urbana, articolata su due livelli indipendenti l'uno dall'altro, ha lo scopo, da un lato, di far emergere una leadership comunale capace di guidare la strategia urbana in raccordo con la Regione, dall'altro di creare un meccanismo di concertazione interna con gli Uffici tecnici beneficiari sulla qualità delle loro proposte.

Le analisi seguenti si concentrano sulle Fasi 1 e 2, mentre la Fase 3 è trattata nel capitolo successivo in cui vengono analizzate le difficoltà incontrate dagli Uffici beneficiari nell'attuazione degli interventi e la loro connessione con la capacità amministrativa dei Comuni.

²³ POR FESR FVG 2014-2020, versione 4.0, PI 2c, p. 111.

4.2.2. Analisi della Fase 1

Figura 2. Tempi delle procedure della Fase 1, per Autorità urbana (maggio 2020)

		2015					2016												2017												2018-2020					
		ago-15	set-15	ott-15	nov-15	dic-15	gen-16	feb-16	mar-16	apr-16	mag-16	giu-16	lug-16	ago-16	set-16	ott-16	nov-16	dic-16	gen-17	feb-17	mar-17	apr-17	mag-17	giu-17	lug-17	ago-17	set-17	ott-17	nov-17	dic-17	gen-18	Ott-19	Mag-20		
POR																																				
Strategia	GO																																			
	PN																																			
	TS																																			
	UD																																			
Criteri	4.1.a Tutti																																			
	4.4 GO																																			
	4.3 PN																																			
	4.2.A.a TS																																			
	4.2.B.b TS																																			
	4.5 UD																																			
Requisiti minimi	GO																																			
	PN																																			
	TS																																			
	UD																																			
Convenzione	GO																																			
	PN																																			
	TS																																			
	UD																																			
Target	Tutti																																			
Inviti	4.1.a GO																																			
	4.4. a GO																																			
	4.1.a PN																																			
	4.3.a PN																																			
	4.1.a TS																																			
	4.2.A.a TS																																			
	4.2.A.b TS																																			
	4.1.a UD																																			
	4.1.a UD b																																			
	4.5.a UD																																			

Fonte: elaborazione di Iseri Europa su dati della SRA Sviluppo economico locale

Lo svolgimento della Fase 1, sintetizzato nel GANTT sovrastante, si è articolato in sei procedure, implementate per lo più in parallelo. A partire dall'approvazione del POR, il processo si è protratto molto a lungo, richiedendo quasi due anni e mezzo di lavoro per arrivare all'approvazione degli inviti. A maggio 2020 la fase non risulta ancora del tutto conclusa poiché rimane da approvare il bando del Comune di Trieste a favore delle imprese.

A parte la definizione della strategia, avvenuta in circa 6 mesi, tutte le componenti della Fase 1 hanno comportato tempi di realizzazione molto lunghi, senza eccezioni tra le varie Autorità. Trieste rappresenta un caso limite per quanto riguarda la definizione dei criteri di selezione delle operazioni, ma non a causa di particolari inefficienze dal lato di una delle due parti, piuttosto per la necessità di conciliare la proposta del Comune di utilizzare criteri più innovativi rispetto a quelli "standard" proposti dalla Regione (OI di Trieste).

In generale, dalle interviste ai Comuni emerge chiaramente come i tempi lunghi non siano dipesi da inefficienze o carenze nel coordinamento da parte della Regione. Al contrario, i giudizi degli OOII, come vedremo anche per i giudizi dei Beneficiari sulle Fasi 2 e 3, convergono nel ritenere la Regione/SRA sempre molto presente ed attiva nel proprio ruolo di coordinamento e nell'offrire supporto costante ai Comuni²⁴, oltreché trasparente nelle scelte. In merito sono emerse solide evidenze da tutte le AAUU, ben rappresentate dal resoconto circostanziato fornito dai referenti triestini in merito, ad esempio, alla ripartizione dei target (*"non ci sono state particolari criticità; la Regione ha coinvolto in maniera partecipativa tutte e 4 le città coinvolte al fine di arrivare ad una definizione positiva per tutti"*) e all'atteggiamento complessivamente tenuto dalla Regione (*"pro: l'AdG [SRA] è stata attiva e presente"*).

La Fase 1 è stata minuziosamente strutturata ex ante attraverso una formalizzazione di tutte le sue parti con appositi strumenti amministrativi. Le modalità di svolgimento hanno seguito un unico modello operativo secondo cui l'input di ogni passaggio veniva dato dalla Regione con una prima proposta unilaterale, poi perfezionata con scambi reiterati e formali fra Regione e AAUU.

Questo approccio ha comportato uno sforzo amministrativo di notevole rilievo, ben evidenziato dai numerosi atti prodotti a partire dalla definizione della strategia sino all'approvazione degli inviti proposti dagli OOII, di cui si riportano a titolo esemplificativo i dati principali per singola procedura:

- Approvazione dei requisiti minimi degli OOII (durata 16-18 mesi): con DGR 1576/2015 è stata definita la procedura di designazione degli OOII, dopo la quale la SRA ha prodotto due versioni del modello di relazione e successivamente i Comuni hanno emanato apposite delibere. Sono seguiti altri quattro passaggi amministrativi (primo riscontro dei requisiti, supervisione della SRA, secondo riscontro e approvazione) che nel complesso hanno richiesto 14 atti ufficiali. In questo passaggio sono state concordate la messa a disposizione da parte della Regione di risorse per l'AT e, nel solo caso di Trieste, l'acquisizione di personale di supporto all'Agenda urbana con risorse proprie del Comune. Nel caso di Udine la procedura è stata più lunga e ha richiesto un numero maggiore di atti rispetto agli altri Comuni.
- Stipula convenzione (durata 8-14 mesi): la Regione ha inviato una prima bozza e una seconda bozza semplificata della convenzione, il percorso è stato poi analogo al

²⁴ In particolare, a favore degli Uffici beneficiari sono stati organizzati dalla SRA numerosi incontri sia di formazione e informativi, sia per risolvere le criticità emerse durante l'attuazione. Nei confronti degli OOII, invece, la SRA ha esercitato una costante azione di stimolo e, nel caso di difficoltà tecniche, di verifica e approfondimento.

precedente ed ha comportato 4 riscontri con le AAUU (a distanza o in presenza), la preparazione della bozza finale e infine 4 atti ufficiali per la stipula della convenzione. In questo caso il percorso è stato più lungo per l'AU di Trieste la quale ha richiesto di subordinare la stipula della convenzione all'individuazione di target di spesa e realizzazione.

- Ripartizione target di spesa e realizzazione (durata 17 mesi): la procedura è stata avviata in modo diverso dalle precedenti avendo la Regione realizzato 3 incontri con le AAUU per condividere le varie ipotesi di ripartizione prima che inviasse la sua proposta. D'altra parte, in questo caso bisognava chiudere l'accordo con tutte le AAUU contemporaneamente per avere gli obiettivi aggregati dell'Asse 4. A gennaio 2017 è stato realizzato un ultimo incontro con le AAUU contestualmente ai riscontri forniti a distanza da quest'ultime, dopo di cui è avvenuta la ripartizione definitiva dei target (DGR 569/2017). A fronte di quest'ultima sono stati quindi aggiornati il calendario delle procedure di attivazione del PO e la pianificazione finanziaria e di risultato (DGR 980/2017). È importante osservare che sino a questo punto del processo, ossia dopo circa un anno e mezzo dal suo inizio, solo Gorizia aveva fornito la documentazione progettuale (termine 15 gennaio 2017) mentre a Pordenone era in corso una consultazione interna²⁵. Come si vedrà nella Fase 2, Gorizia è poi arrivata all'erogazione del finanziamento diversi mesi prima delle altre AAUU.
- Presentazione degli inviti (durata 5-15 mesi): quest'ultima procedura della prima fase è formalmente iniziata a ottobre 2016, prima della conclusione delle procedure propedeutiche dal momento che, evidentemente, quest'ultime stavano richiedendo più tempo del previsto. Le proposte di schede di attivazione sono pervenute dopo alcuni solleciti tra febbraio e giugno dell'anno successivo, ma i tempi di approvazione degli inviti sono stati in questo caso molto differenti tra le Autorità Urbane. Gorizia e Pordenone hanno impiegato meno tempo delle altre, rispettivamente 5 e 8 mesi, ma come abbiamo visto la loro progettazione era a un punto più avanzato rispetto a Trieste e Udine. Quest'ultime hanno impiegato il doppio del tempo per definire gli inviti, Udine ha fornito in ritardo la documentazione dell'Azione 4.1 ed è stato necessario procedere con un secondo invito specifico; rispetto a Trieste, come detto sopra, resta ancora da approvare il bando rivolto alle imprese.

La ricostruzione del processo della Fase 1 mostra che c'è stata un'intensa attività di scambio tra le parti ed un impegno notevole da parte della SRA per indirizzare i Comuni compatibilmente con gli stringenti vincoli del FESR. Tuttavia, il modello adottato ha comportato un forte accentramento del processo nella Regione e la "proceduralizzazione" e parcellizzazione delle dinamiche di *governance* tra i partner. Si constata, pertanto, come la *governance* dell'attuazione dell'Agenda urbana si sia in parte allontanata da quella collegialità che aveva invece caratterizzato la programmazione dell'Asse 4, quando erano stati definiti gli obiettivi specifici e gli ambiti d'intervento attraverso la co-progettazione con i Comuni.

²⁵ "Preso atto che, entro la data del 15 gennaio 2017, è pervenuta soltanto la documentazione progettuale del Comune di Gorizia, e che il Comune di Pordenone si è riservato di trasmettere le informazioni richieste con PEC n. 27812 del 9 dicembre 2016 dopo aver ricevuto risposta alla nota datata 3 gennaio 2017, con la quale ha formulato all'Area per il manifatturiero dieci quesiti inerenti le Azioni 4.1 e 4.3 a valere sull'Asse IV "Sviluppo urbano" del Programma, cui si è dato riscontro con nota Prot. 2442/P di data 2 febbraio 2017", cfr. DGR 569/2017.

Emergono, infine, degli elementi quali la scarsa memoria della Fase 1, la diffusa preoccupazione per la burocratizzazione del processo, la marginalità, in ultima istanza, degli aspetti strategici, che ricorrono, sebbene in diversa misura, in tutte le testimonianze raccolte.

4.2.3. Analisi della Fase 2

In questa parte sono analizzati i tempi e le attività amministrative che sono state necessarie, dopo la stipula delle convenzioni, per arrivare alla concessione dei finanziamenti.

Figura 3. Tempi della Fase 2: concessione del finanziamento, in mesi e giorni (aggiornamento a maggio 2020)



Note: BS = Acquisizione di beni e servizi; OPERE: appalti lavori.

Rispetto alla prima fase in cui le relazioni riguardavano la Regione e le Autorità urbane rappresentate dagli uffici comunali titolari delle funzioni di OI e dal livello politico locale, nella seconda si aggiunge un terzo livello di governance, interno ai Comuni, rappresentato dagli Uffici beneficiari delle risorse e responsabili della gestione degli interventi.

La Fase 2, come previsto, si è articolata nelle sottofasi riguardanti la risposta agli inviti da parte dei Beneficiari, l'istruttoria delle proposte da parte dell'OI²⁶, la supervisione esercitata dalla Regione e la concessione del contributo (Regione). I tempi sono riportati nel GANTT sovrastante (grigio, giallo e blu) insieme a quelli, per non perdere la visione d'insieme, della sottofase conclusiva della Fase 1 (in arancione, dalla stipula delle convenzioni all'approvazione degli inviti) e della sottofase iniziale della Fase 3 (in verde, procedure di attivazione), che analizzeremo nel capitolo successivo.

La differenza tra il tempo minimo e massimo impiegato per svolgere la Fase 2 è ampia e varia da un minimo di 5 mesi a un massimo di 12 mesi registrati entrambi da Udine con due differenti interventi. Differenze significative nella tempistica vi sono, tuttavia, anche tra Autorità urbane, con Trieste ad esempio che ha espletato entrambe le sue procedure in 7 mesi, mentre Pordenone ha impiegato 10 mesi, avvicinandosi alla peggiore performance di Udine. Si nota, inoltre, come, almeno in questa fase, la lunghezza dei tempi non dipenda dai contenuti dell'intervento, vale a dire acquisizione di beni e servizi o realizzazione di opere.

Analizzando gli atti delle singole sottofasi emerge, in primo luogo, che per ogni Comune sono stati emessi inviti integrati per tutti gli interventi previsti. Solo a Udine sono stati emanati due inviti anziché uno per via, probabilmente, della natura innovativa dei progetti Udimus e Digitalizzazione, per i quali la preparazione dell'invito ha richiesto molto tempo (quasi un anno), nonché a Trieste per il bando alle imprese che, come già ricordato, deve essere ancora approvato dalla Regione. Durante l'istruttoria dell'OI (in giallo), i Beneficiari hanno ricevuto da due a quattro richieste di integrazioni, tranne nel caso di Gorizia in cui non vi sono state richieste aggiuntive.

Al contrario, durante la successiva supervisione regionale che porta alla concessione del contributo (in blu), è stata proprio Gorizia a registrare un numero elevato di richieste d'integrazioni ai progetti (12 atti protocollati per quattro progetti), mentre negli altri Comuni si sono avute al massimo una richiesta (Pordenone, progetto Tem) o due (Trieste per gli interventi Urban center 4.2.a e 4.1; Udine per gli interventi Biblioteca opere e Wi-Fi beni e servizi). Ciò ha comportato in questa fase per Gorizia tempi doppi o tripli rispetto a quelli delle altre Autorità urbane, che invece sono stati molto brevi per Pordenone (15-37 gg.) e non troppo elevati per Trieste e Udine (45-66 gg.). Occorre tuttavia considerare che nel caso di Gorizia ha probabilmente pesato sullo svolgimento dell'iter la sopraggiunta necessità di riassegnare la titolarità dell'OI a seguito della revisione del macro modello organizzativo del Comune, elemento quest'ultimo che, come vedremo oltre, avrà un'influenza anche sull'esecuzione degli interventi.

²⁶ L'OI, in particolare, riceve le domande di finanziamento e verifica, tramite le *check list* definite dalla Regione/SRA, i requisiti di ammissibilità generale e specifica, definiti nella Fase 1.

4.2.4. Interventi avviati nella Fase 3

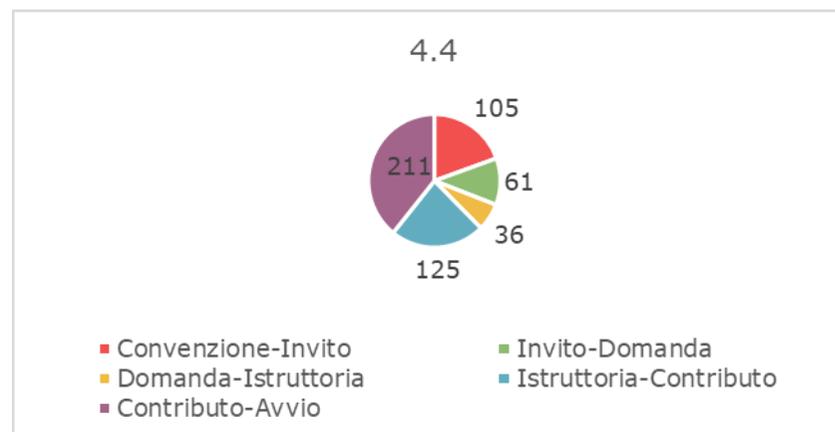
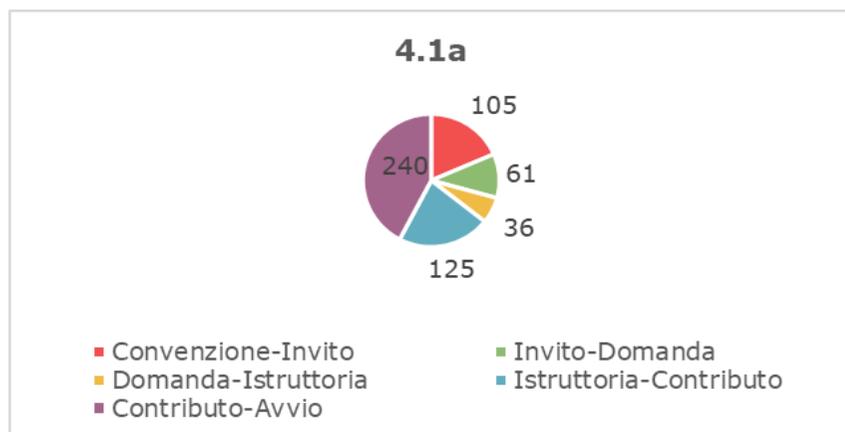
Per quanto riguarda l'attuazione, di seguito si riporta il dettaglio per AU, anche attraverso l'ausilio di tabelle che illustrano le tempistiche (date) dall'invito alla conclusione dell'intervento.

L'**AU di Gorizia** ha attivato oltre all'azione 4.1, anche l'azione 4.4 che prevede *"interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo"*. In particolare, il Comune di Gorizia ha individuato come obiettivo strategico la valorizzazione economica, turistica e culturale del centro storico e, in particolare, del nucleo storico del Borgo Castello, attrattore culturale attorno al quale ampliare l'offerta di servizi turistici e culturali ai potenziali fruitori, tenuto conto dei servizi già esistenti sul territorio e della domanda potenziale di nuovi servizi che verrà monitorata in collaborazione con i soggetti pubblici e privati operativi in tali ambiti²⁷. A tal fine il Comune promuove la sottoscrizione di accordi e convenzioni con la Provincia (o comunque con l'organo competente a cui saranno affidate le strutture museali) e con i gestori privati dei monumenti storici cittadini, mettendo a punto un modello competitivo di organizzazione dei servizi turistico-culturali capace di migliorare la capacità di attrazione e di rafforzare il rapporto tra il bene e il territorio.

²⁷ Tale azione è stata delineata sulla base delle strategie di sviluppo urbano enucleate nel Piano Integrato di Sviluppo Urbano Sostenibile - PISUS Let's Go! Gorizia, approvato nella precedente programmazione del POR FESR 2007-2013, nel Piano Strategico del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), nonché in conformità con le linee programmatiche definite nei piani di governo del sindaco e della giunta comunale. Accanto ad interventi di natura infrastrutturale previsti nel Borgo Castello (es. Bastione Fiorito, Torre dell'orologio, pavimentazioni dei camminamenti nelle aree esterne) il Comune si propone di fornire servizi innovativi e di realizzare un sistema museale integrato tra le strutture comunali, provinciali e private, realizzando una rete di servizi al visitatore.

	Descrizione	Tipologia intervento	Δ Stipula Convenzione-Invito	DGR Invito	Δ invito-presentazione domanda	Presentazione Domanda	Δ presentazione domanda-istruttoria	Verbale Istruttoria + C.L.	Risposta Integrazioni	Δ presentazione istruttoria-concessione contributo	Concessione Contributo	Δ concessione contributo-avvio effettivo	Avvio Effettivo Intervento	Conclusione Prevista Intervento
GORIZIA	4.1a	beni e servizi	105	31/03/17	61	31/05/17	36	06/07/17	18/10/17	125	08/11/17	240	06/07/18	30/06/23
		Wi-Fi		beni e servizi	31/03/17	61		31/05/17	06/07/17		18/10/17	08/11/17		
	4.4a	beni e servizi		31/03/17	61	31/05/17		06/07/17	18/10/17		08/11/17			30/06/23
		borgo castello		lavori	31/03/17	61		31/05/17	06/07/17		18/10/17	08/11/17	211	07/06/18

Come si può chiaramente osservare, a fronte di tempi procedurali sostanzialmente ragionevoli tra la convezione per l'invito e la concessione del contributo, l'avvio effettivo degli interventi (2 su 4 ad oggi) ha richiesto oltre 200 giorni. Tale evenienza sembra, in particolare, legata alle difficoltà nella stesura della documentazione di gara frutto anche della ridotta capacità di personale dedicato all'attuazione dell'intervento (ufficio beneficiario). In tal senso, misure per il supporto alla definizione delle procedure andrebbero sicuramente stimulate (es. affiancamento di risorse di AT, scambio di pratiche tra uffici e/o Comuni, ecc.). Va, ad ogni modo, notato che tutti gli interventi prevedono una conclusione nella metà del 2023. I grafici che seguono illustrano le tempistiche per azione (tempi medi per le diverse tipologie), evidenziando come la maggiore dispersione coincida con 3 momenti fondamentali: il tempo tra la firma della Convenzione e la definizione dell'Invito, quello tra la fine dell'istruttoria e la concessione del contributo al beneficiario e, infine, quello tra la concessione del contributo e l'avvio effettivo dell'intervento.



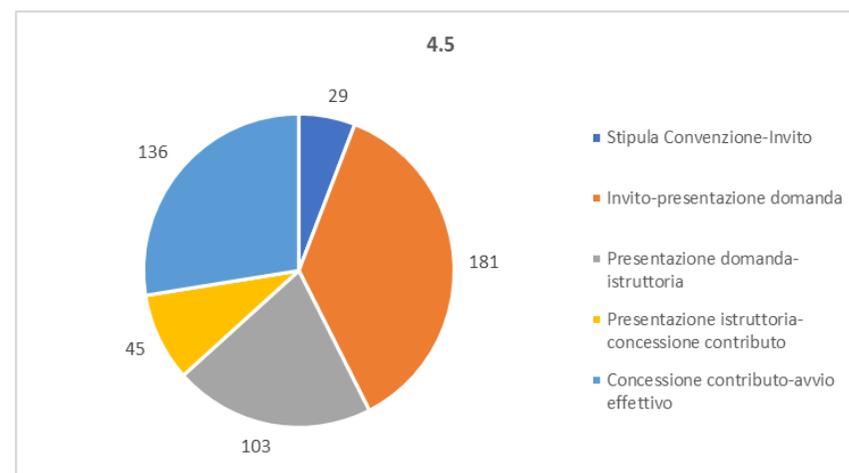
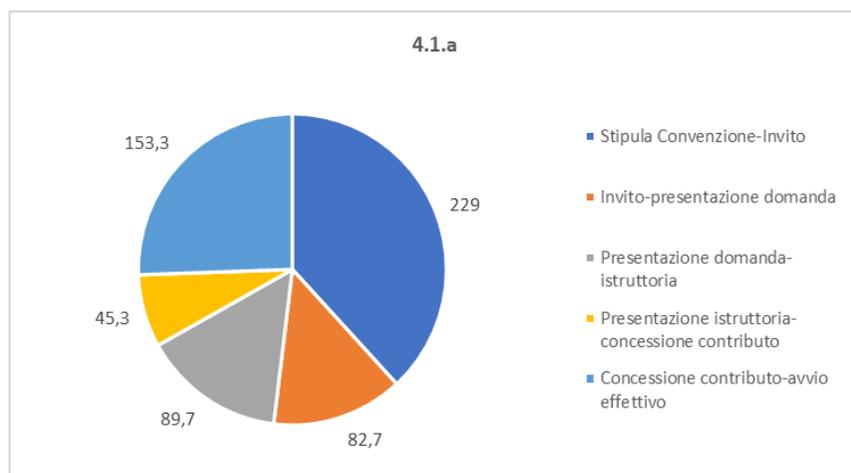
Per quanto riguarda **Udine**, invece, il Comune ha inteso attivare anche l'azione 4.5 finalizzata al *"Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate"*. Udine ha concentrato negli ultimi anni numerosi interventi di riqualificazione del centro storico riconoscendone il ruolo di motore di sviluppo locale economico sostenibile, anche grazie al contributo raccolto nell'ambito dei processi di consultazione pubblica delle popolazioni locali e delle principali espressioni del tessuto socio-economico locale nella scelta delle strategie di sviluppo urbano²⁸.

La tabella che segue illustra le tempistiche relative agli interventi attivati dall'AU di Udine.

²⁸ In tal senso gli interventi previsti sono espressione delle strategie di sviluppo urbano cristallizzate nella Relazione Previsionale e Programmatica 2013- 2015 approvata dal Consiglio comunale nella seduta n. 23 del 5.03.2013, programma n. 6 "iniziative a favore delle attività economiche", in continuità con le strategie di cui alla Relazione Previsionale e Programmatica approvata dal Consiglio comunale nella seduta n. 40 del 26.04.2012, progetto 6.1 "Promozione dello sviluppo economico" avente l'obiettivo di individuare soluzioni per vivacizzare il settore delle attività commerciali ed economiche del centro storico, in un contesto riqualificato sotto il profilo culturale aumentandone l'attrattività. Gli interventi sono inoltre complementari alle iniziative di riqualificazione del centro storico previste nel PISUS che sarà avviato attraverso i fondi FSC e nel progetto finanziato nel corso del 2011 dalla LR 11/2011.

	Descrizione	Tipologia intervento	Δ stipula Convenzione -Invito	DGR Invito	Δ invito-presentazione e domanda	Presentazione e Domanda	Δ presentazione e domanda-istruttoria	Verbale Istruttoria + C.L.	Risposta Integrazioni	Δ presentazione e istruttoria-concessione contributo	Concessione e Contributo	Δ concessione e contributo-avvio effettivo	Avvio Effettivo Intervento	Conclusione e Prevista Intervento
UDINE	4.1.a Digit.	beni e servizi	329	25/01/18	33	27/02/18	83	21/05/18		35	25/06/18	95	28/09/18	30/06/20
	4.1.a Udimus	beni e servizi		25/01/18	33	27/02/18	83	21/05/18		35	25/06/18	127	30/10/18	31/12/20
	4.5	lavori	29	31/03/17	181	28/09/17	103	09/01/18	23/02/18	45	23/02/18	136	09/07/18	30/11/20
	4.1.a (Wi-Fi)	beni e servizi		31/03/17	182	29/09/17		09/01/18	30/01/18	66	16/03/18	238	09/11/18	31/12/21

A fronte di tempi complessivamente contenuti, si sono verificate delle lungaggini nella procedura legata all'intervento Udimus dell'azione 4.1.a, dovute apparentemente alla difficoltà nel redigere un Capitolato tecnico che tenesse conto anche dell'effettiva offerta degli operatori del territorio. Per l'azione 4.1.a Wi-Fi giova invece evidenziare che, per quanto emerso dall'intervista fatta con l'ufficio beneficiario competente, la recente riforma amministrativa (già superata) che prevedeva la costituzione delle UTI, ha causato alcuni ritardi all'attuazione giacché l'ufficio in oggetto era passato dall'essere incardinato presso il Comune di Udine all'essere incardinato presso l'UTI. Sarà interessante nel corso della programmazione monitorare l'effettiva conclusione degli interventi, che nella maggioranza dei casi è prevista, salvo proroghe, nel 2020. I grafici che seguono illustrano le tempistiche per azione (tempi medi per l'azione 4.1.a), evidenziando come la maggiore dispersione coincida con due momenti fondamentali: il tempo tra la firma della convenzione e la definizione dell'invito e quello tra la concessione del contributo e l'avvio effettivo dell'intervento.



Relativamente al **Comune di Pordenone**, invece, lo stesso ha optato per l'attuazione dell'Azione 4.3 *"Sviluppo delle infrastrutture necessarie all'utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di charging hub"* al fine di promuovere e favorire una mobilità sostenibile e una migliore connettività (sostenibile) tra centro e quartieri periferici anche in un'ottica di inclusione sociale. In particolare, è prevista la realizzazione di un collegamento ciclabile tra il centro di Pordenone e il quartiere Torre.

L'azione sopra citata e finanziata dal POR fa parte di un più ampio sistema di interventi integrati volti a risolvere il problema delle alte emissioni di diossido di carbonio, di seguito elencati:

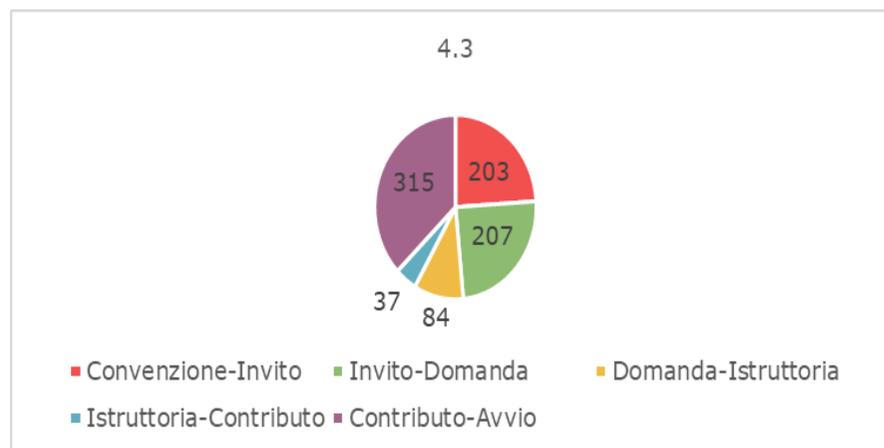
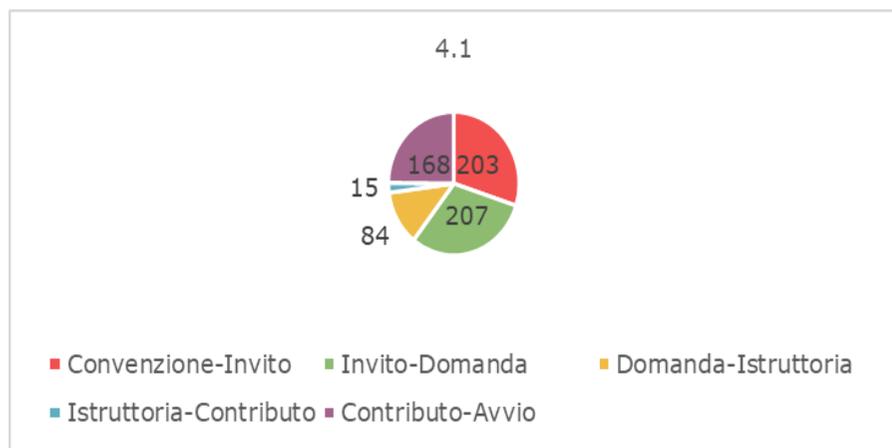
- il miglioramento dei servizi ICT per l'utenza e degli hotspot Wi-Fi, (azione 4.1 del presente POR).
- Altre azioni non finanziate da questo POR, ossia:
 - il collegamento ciclabile tra il quartiere Torre di Pordenone e le sue periferie, rappresentate dai comuni limitrofi in un'ottica di area metropolitana (circa 100 mila abitanti);
 - la realizzazione di un programma di monitoraggio della mobilità urbana di quartiere, mediante tecnologia radar, conteggio del traffico ed interviste.

	Descrizione	Tipologia intervento	Δ Stipula Convenzione -Invito	DGR Invito	Δ Invito - presentazioni e domanda	Presentazioni e Domanda	Δ presentazioni e domanda-istruttoria	Verbale Istruttoria + C.L.	Risposta Integrazioni	Δ presentazioni e istruttoria-concessione contributo	Concessione e Contributo	Δ concessione e contributo-avvio effettivo	Avvio Effettivo Intervento	Conclusion e Prevista Intervento
PORDENONE	4.1	beni e servizi	203	07/07/17	207	30/01/18	84	24/04/18	04/05/18	15	09/05/18	168	24/10/18	30/09/23
	4.3	lavori		07/07/17	207	30/01/18		24/04/18		37	31/05/18	315	11/04/19	14/12/20

Nel caso di Pordenone le maggiori difficoltà sembrano essere state legate all'avvio dei lavori: da un lato, in ragione della carenza della progettazione originariamente prevista che ha necessitato di integrazioni sostanziali, dall'altro per il bisogno di dover procedere al ricorso di altre fonti di finanziamento al fine di consentire il completo sviluppo dell'opera e, quindi, l'efficace realizzazione dell'intervento.

Ciò sembrerebbe suggerire la necessità, in caso di progettualità complesse, di fare ricorso a personale degli uffici beneficiari (tecnici) in una fase precedente della programmazione al fine di ridurre al minimo i casi di imprevisti progettuali.

I grafici che seguono illustrano le tempistiche per azione (tempi medi per le diverse tipologie), evidenziando come la maggiore dispersione coincida con 3 momenti fondamentali: il tempo tra la firma della convenzione e la definizione dell'invito, quello tra la definizione dell'invito e la domanda del beneficiario e, infine, quello tra la concessione del contributo e l'avvio effettivo dell'intervento.



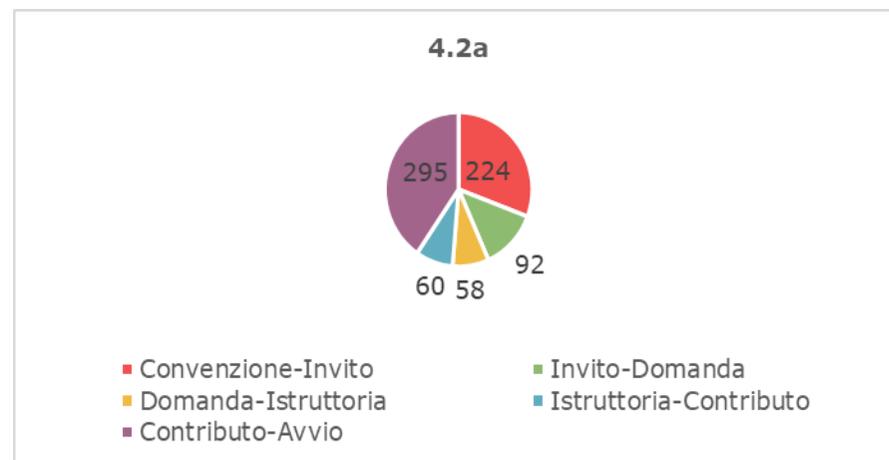
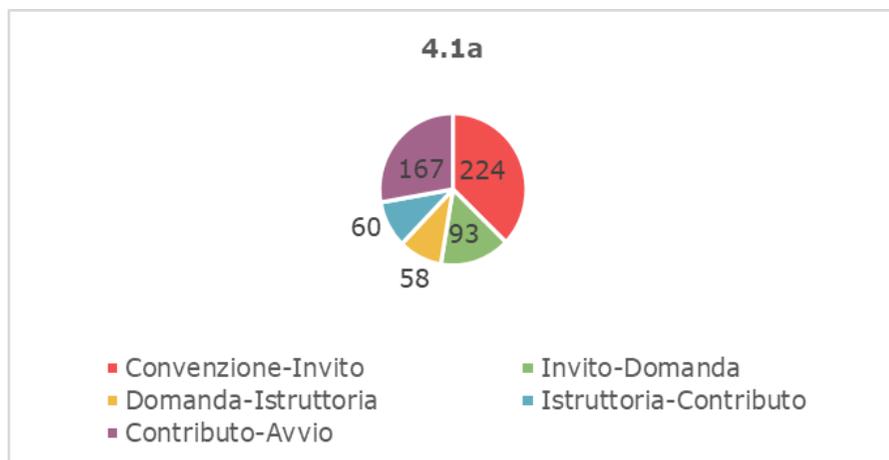
Da ultimo, per quanto riguarda il **Comune di Trieste**, esso ha attivato anche l'azione 4.2 *“Sostegno al riposizionamento competitivo, alla capacità di adattamento al mercato, all'attrattività per potenziali investitori, dei sistemi imprenditoriali vitali delimitati territorialmente”*.

L'azione consiste nel prevedere l'allestimento di specifici spazi (Urban center), attraverso il finanziamento dell'allestimento degli ambienti dedicati ad ospitare imprese e attività, nel primo quinquennio di avvio, e attività di animazione/gestione dell'Urban center di stimolo all'imprenditorialità innovativa, anche in collaborazione con gli enti di ricerca presenti sul territorio. Inoltre, è prevista l'erogazione di specifici aiuti dedicati alle imprese negli ambiti suddetti. Il contributo copre costi legati all'avvio e allo sviluppo dell'attività imprenditoriale, ivi compresi gli investimenti materiali e immateriali.

	Descrizione	Tipologia intervento	Δ Stipula Convenzione -Invito	DGR Invito	Δ Invito-presentazione e domanda	Presentazione e Domanda	Δ Presentazione e domanda-istruttoria	Verbale Istruttoria + C.L.	Risposta Integrazioni	Δ presentazione e istruttoria-concessione contributo	Concessione e Contributo	Δ concessione e contributo-avvio effettivo	Avvio Effettivo Intervento	Conclusion e Prevista Intervento
TRIESTE	4.1a	beni e servizi	224	28/12/17	93	31/03/18	58	28/05/18	25/07/18	60	27/07/18	167	10/01/19	31/12/22
	4.2a	beni e servizi		28/12/17	92	30/03/18		28/05/18	25/07/18	60	27/07/18	295	18/05/19	02/10/23

Come si può osservare i tempi proporzionalmente più ampi sono stati registrati tra la concessione del contributo e l'avvio effettivo dell'intervento, questo in particolare per l'azione 4.2.

I grafici che seguono illustrano le tempistiche per azione (tempi medi per le diverse tipologie), evidenziando come la maggiore dispersione coincida con 2 momenti fondamentali: il tempo tra la firma della Convenzione e la definizione dell'invito e quello tra la concessione del contributo e l'avvio effettivo dell'intervento.



4.3. Analisi delle criticità

Le interviste agli Uffici beneficiari hanno fatto emergere diverse criticità nella Fase 2 che è utile analizzare in profondità per ciascuna Autorità urbana.

A **Trieste**, dalle testimonianze raccolte, si evince che i problemi incontrati riguardano maggiormente la Fase 1 e meno la Fase 2. Come abbiamo visto nella Fase 1 l'allungamento dei tempi era dovuto a divergenze sulle modalità di attuazione della strategia tra Regione e Autorità urbana, tantoché quest'ultima non si è sentita abbastanza ascoltata e il processo di programmazione è apparso eccessivamente condizionato dalla Regione (*"il Comune non si è sentito sempre ascoltato; poche volte le sue proposte sono state accolte, specialmente quando uscivano da schemi e prassi consolidate"*, questionario OI). Nella Fase 2, invece, *"A parte la scarsità di risorse umane dell'amministrazione che ne ha condizionato la velocità di reazione, non si ravvisano criticità"* (questionario Beneficiari). Tuttavia, si sono verificate problematiche di natura strategica per via di alcune sottovalutazioni in fase di programmazione, in particolare non erano state considerate le spese necessarie al recupero dell'Urban center intorno al quale ruotano tutte le azioni dell'AU di Trieste. Inoltre, gli interventi scelti sono stati percepiti come calati dall'alto e non realmente integrati (*"i progetti devono essere incarnati nel territorio, deve essere un processo dal basso... altrimenti si fanno interventi appiccicati e non integrati"*, intervista Beneficiario). Dall'esperienza di Trieste si ravvisa un'importante criticità nel mancato coinvolgimento delle strutture tecniche comunali sin dalle fasi di pianificazione della strategia, che, secondo gli intervistati, avrebbe indebolito la visione strategica e la progettualità dell'Agenda urbana triestina. Infine, unendo le varie testimonianze e informazioni raccolte, emerge un ruolo positivo svolto dall'OI nello svolgimento della funzione di raccordo con la Regione.

A **Pordenone** *"l'attività di stesura dei bandi [presentazione della domanda] è stata particolarmente lunga – circa un anno – con una complessità probabilmente derivante dal fatto che – almeno per la realtà di Pordenone – era la prima esperienza che al riguardo risulta essere stata effettuata"* (questionario Beneficiari). Le domande di finanziamento riguardavano la Torre Eco Mob City (T.E.M., servizi di e-governance) e le opere per la riqualificazione urbana consistenti nella realizzazione di una pista ciclabile e di "zone 30". Sono state rilevate due criticità importanti riconducibili alle modalità complessive del processo dell'Agenda urbana. La prima era di natura operativa ed ha riguardato, come dichiarato nel questionario dell'Ufficio beneficiario, *"la difficoltà di definire chi e come realmente avrebbe dovuto operare non solo nella partecipazione ai bandi [inviti], ma all'insieme delle diverse azioni di Agenda Urbana"*. La necessità di tenere *"fisicamente"* separate le responsabilità dell'OI da quelle del beneficiario ha comportato un'organizzazione inefficiente del lavoro in quanto il dirigente dell'OI e la struttura beneficiaria, per funzioni e ruoli che svolgono ordinariamente, avrebbero dovuto collaborare alla stesura dei progetti. Più in generale, l'organizzazione che si era data il Comune per partecipare al processo dell'Agenda urbana (leadership nel segretario comunale, gruppi di lavoro intersettoriali, ecc.) ha funzionato a singhiozzo e, insieme al *turnover* del personale, ha portato a una confusione nei ruoli e nelle responsabilità. Secondo l'Ufficio beneficiario, l'organizzazione richiesta dall'Agenda urbana *"non è stata indolore"* (intervista) per il Comune. Infatti, oltre ai problemi visti sopra, ha richiesto diversi aggiustamenti organizzativi (ordini di servizio, riduzione dei RUP da due a uno, ecc.) e, inoltre, del tempo affinché l'Agenda urbana venisse *"interiorizzata"* dal Comune nel suo complesso, come dimostra ad esempio il fatto che gli obiettivi dell'Agenda Urbana sono stati inseriti nel Piano Esecutivo di Gestione dell'Ente solo in corso d'opera. La seconda criticità è stata

invece di natura strategica e ha riguardato le carenze nella predisposizione degli interventi che hanno portato a trascurare la necessità di rifacimento dei sottoservizi lungo il percorso della pista ciclabile (vedremo oltre come sono stati risolti), determinando un inevitabile impatto sui tempi di pianificazione e realizzazione²⁹.

A **Udine** la progettazione degli interventi più innovativi, Udimus e Digitalizzazione, è arrivata in ritardo rispetto al primo invito integrato emesso dalla Regione (DGR 583/2017), che comprendeva anche l’Azione 4.5, ed è stato necessario emanare un secondo invito ad hoc (DGR 109/2018) che ha comportato una revisione del cronoprogramma di attuazione dell’Asse 4 del POR. Analogamente a Pordenone, si rileva una più chiara strutturazione della *governance* interna dell’Autorità urbana nella Fase 2, con l’attivazione di gruppi di lavoro e un’effettiva integrazione intersettoriale (es. i dirigenti di altri servizi competenti sono stati coinvolti nelle commissioni di valutazione degli appalti nella Fase 3). D’altra parte, i problemi con i tempi di risposta all’invito sono stati recuperati nelle sottofasi successive, che come si vede dal GANTT sono state più brevi della durata media che hanno avuto per le altre AAUU, così come la realizzazione delle procedure di attivazione della Fase 3 (in verde) sono state più veloci dei tempi medi. Ciò appare attribuibile alla *governance* interna, che ha permesso di far fronte efficacemente alle difficoltà incontrate durante la definizione delle proposte per gli interventi più innovativi.

Anche a **Gorizia**, che con Pordenone condivide le dimensioni ridotte del comune rispetto a Trieste e Udine e quindi una limitata articolazione dei servizi interni, sono emerse problematiche di natura organizzativa. Tuttavia, la necessità di separare le funzioni, che ha comportato una ripartizione estremamente disuniforme dei carichi di lavoro e una divisione delle responsabilità non coerente con le funzioni dei vari uffici, ha inciso in misura minore sulla predisposizione delle domande di finanziamento e in misura maggiore sull’attuazione degli interventi, che è ricaduta interamente sui RUP. Risulta, infatti, che *“in riferimento ai bandi [proposte progettuali] di richiesta di finanziamento sono predisposti dai Dirigenti, con l’aiuto tecnico. L’opera viene assegnata ai RUP solo a conferma del finanziamento e dell’approvazione del Bilancio di competenza”* (questionario Beneficiari). Rispetto alle altre AU, Gorizia sembra essersi organizzata preventivamente per attuare l’Agenda Urbana e ciò trova riscontro nel fatto che, come abbiamo visto, era l’unica AU che al momento della conclusione della Fase 1 aveva già proposte progettuali avanzate. In relazione alla partecipazione all’invito non viene segnalata nessuna criticità particolare *“ad eccezione di eccessiva burocrazia”* (questionario Beneficiari).

In tutte le AAUU gli Uffici beneficiari hanno espresso un giudizio positivo sulle relazioni con l’OI e sul ruolo di questa struttura nel supervisionare i processi interni di attuazione e raccordarsi con la Regione.

4.3.1. Considerazioni sulla governance

La logica “top-down” impressa dalla Regione al processo di attuazione ha portato le AAUU a dotarsi di una organizzazione e di un sistema di *governance* interni specificamente dedicati all’Agenda urbana, come appunto era nelle intenzioni dei decisori regionali quando hanno definito il modello di attuazione di questa politica. In altri termini, il processo dell’Agenda Urbana in FVG

²⁹ Si tenga presente che si tratta di un problema ricorrente nella pianificazione di questo tipo di opere, ma nel caso di Pordenone risulta una “mancanza” di un certo rilievo dal momento che la Città, proprio per l’insufficienza del sistema fognario, era già stata oggetto di una procedura di infrazione UE. Si veda <https://ricerca.gelocal.it/ilpiccolo/archivio/ilpiccolo/2018/06/02/gorizia-monfalcone-infrazione-ue-rischio-da-un-milione-06.html?ref=search>

ha rappresentato un processo di cambiamento e “capacitazione” istituzionale nei quattro Comuni capoluogo di provincia, molto utile in vista del maggior peso che gli enti locali rivestiranno probabilmente nella gestione dei fondi SIE nella programmazione a venire.

Tuttavia, questo risultato indubbiamente positivo presenta anche significative criticità che, in vario modo, incidono negativamente sui tempi di attuazione:

- uno scarso collegamento tra la Fase 1 e la Fase 2, che si ravvisa in particolare a Trieste, Pordenone e, sebbene in misura minore, a Udine, acuita dal problema del *turnover* che interessa tutti i Comuni e mal si concilia con la lunghezza del processo;
- la difficoltà a conciliare l’organizzazione imposta dall’Agenda Urbana (separazione delle funzioni) con l’organizzazione e le dinamiche di funzionamento dei Comuni, in particolare per le realtà amministrative più piccole come Gorizia e Pordenone.
- la difficoltà dell’OI a far funzionare la *governance* interna che dovrebbe accompagnare la Fase 2 contestualmente alla conclusione della Fase 1. In tal senso, le AAUU più piccole, Gorizia e Pordenone, si sono organizzate preventivamente rispetto a Trieste e Udine, ma poi l’efficacia del sistema è stata limitata da vari fattori come, di nuovo, il *turnover*, la scarsità di risorse umane e la limitata articolazione interna delle strutture comunali. Nei casi di Trieste e Udine, sebbene partita in ritardo, la *governance* interna, una volta a regime, sembra funzionare meglio. In ogni caso, la maggiore capacità organizzativa dei Comuni grandi non è condizione di per sé sufficiente per una buona attuazione, in quanto un altro fattore importante è la continuità della leadership interna all’Ente locale durante tutto il lungo periodo di tempo necessario all’attuazione della Strategia Urbana.
- la difficoltà dell’OI a ritagliarsi un ruolo chiaro nella *governance*, che ne limita la funzione di *leadership* nei processi interni di attuazione dell’Agenda Urbana.

In conclusione, se da un lato il modello di *governance* che abbiamo ricostruito ha consentito alla Regione di presidiare efficacemente il processo, dall’altro ha influenzato negativamente la capacità dei Comuni di far propria l’Agenda urbana e sviluppare una visione del cambiamento perseguito. Nelle testimonianze raccolte sono stati riscontrati una serie di elementi quali ad esempio la scarsa memoria della Fase 1, la diffusa preoccupazione per la burocratizzazione, la marginalità degli aspetti strategici, che suggeriscono infatti come la fase preliminare dell’Agenda urbana sia rimasta, in una certa misura, avulsa dall’attività dei Comuni, rimanendo sostanzialmente confinata ai referenti direttamente coinvolti. In sintesi, la logica *top-down*, con cui si è inteso introdurre l’Agenda Urbana nei Comuni, sembra limitare la sedimentazione della strategia urbana negli apparati comunali (*ownership* del cambiamento) con la conseguenza di una tardiva mobilitazione dell’apparato. Ciò crea una serie di problemi, sia strategici che operativi, che devono essere risolti nella Fase 2 e si ripercuotono anche sull’attuazione degli interventi nella Fase 3.

4.4. Capacità amministrativa delle Autorità urbane

Al fine di delineare un quadro complessivo della capacità amministrativa degli OOII chiamati ad attuare la Strategia Urbana nell’ambito del POR FESR 2014-2020, il Valutatore ha analizzato per ciascuno di essi, preliminarmente, i documenti di Programma disponibili. In tal modo, è possibile

evidenziare una serie di elementi comuni quali l'organizzazione interna di cui si è dotato l'ente, il numero di risorse messe a disposizione, l'esperienza maturata, etc.

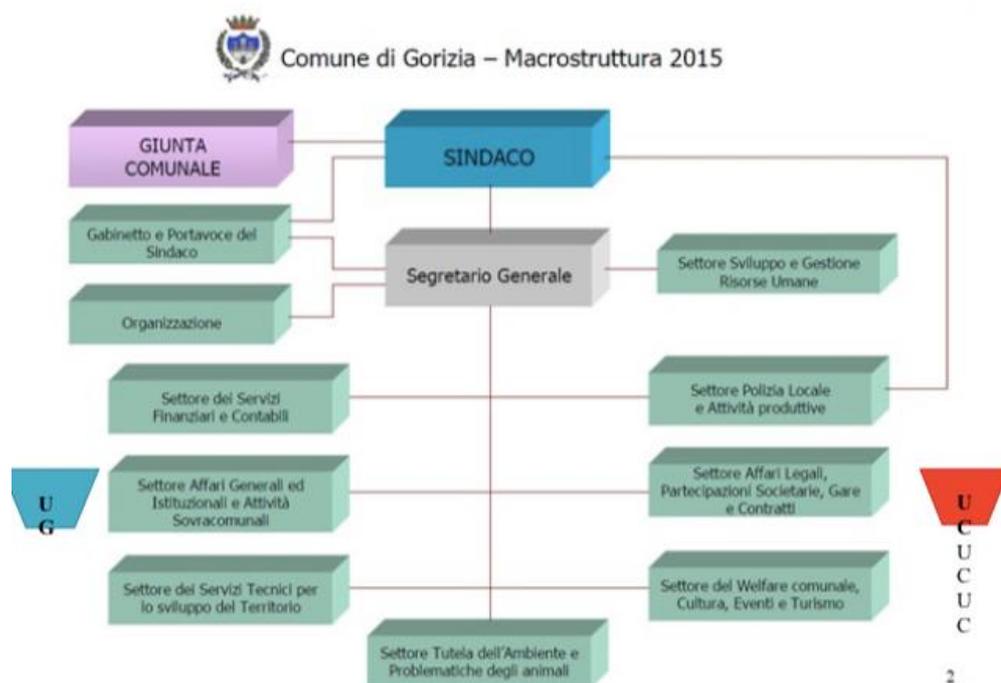
Giova evidenziare che la designazione quale OI era sottoposta ad una serie di condizioni "abilitanti" chiaramente esplicitate nella Convenzione che ciascun Comune ha sottoscritto con la Regione, nonché nel SiGeCo che gli OOII hanno dovuto redigere e presentare.

Per ciò che concerne la Convenzione, essa statuisce tra l'altro le funzioni delegate all'OI (art. 4), gli obblighi e le responsabilità dell'OI (art. 5), nonché i compiti della Struttura attuatrice regionale (SRA) (art. 6). Il SiGeCo, invece, prevede soprattutto l'organizzazione interna di cui gli OOII si sono dotati per attuare la Strategia, nonché una serie di misure in tema di monitoraggio e controllo delle azioni.

Alla luce di quanto su riportato, di seguito viene proposta una disamina per ciascun OI.

Per quanto riguarda il Comune di Gorizia (dotazione 2,5 Meuro) l'attuazione del PISUS ha consentito di strutturare un organigramma complesso (4 unità) coinvolgendo 18 persone di cui 4 dirigenti e 12 funzionari/istruttori successivamente riorganizzate in 6 unità.

La figura che segue illustra l'organizzazione complessiva relativa all'attuazione della Strategia Urbana, come riportata nel SiGeCo.



Come si può notare l'Unità di Gestione è stata incardinata nel Settore Affari Generali (ed in particolare presso il Servizio Politiche Internazionali), mentre l'Unità di Controllo è stata incardinata nel Settore Affari Legali (presso il Servizio Avvocatura e Consulenza).

Per quanto concerne le risorse professionali, l'esperienza ed il tempo dedicato all'attuazione della SU, la tabella che segue ne riporta il dettaglio.

Unità	Risorse	Ruolo Dirigenziale	Anni di esperienza ³⁰	Tempo medio dedicato al progetto	Azioni di formazione ³¹
Unità di Gestione	5	1	13	97%	✓
Unità di Controllo	1	1	1	5%	✓

Al fine di leggere correttamente la tabella su riportata vale la pena evidenziare che il personale verrà affiancato da un servizio di assistenza tecnica specializzata per l'attivazione, la gestione e rendicontazione progettuale che fornirà, se del caso, anche gli opportuni aggiornamenti e approfondimenti. Tuttavia, di tale supporto non si conoscono né i numeri, né le competenze richieste per poter esprimere un giudizio di efficacia.

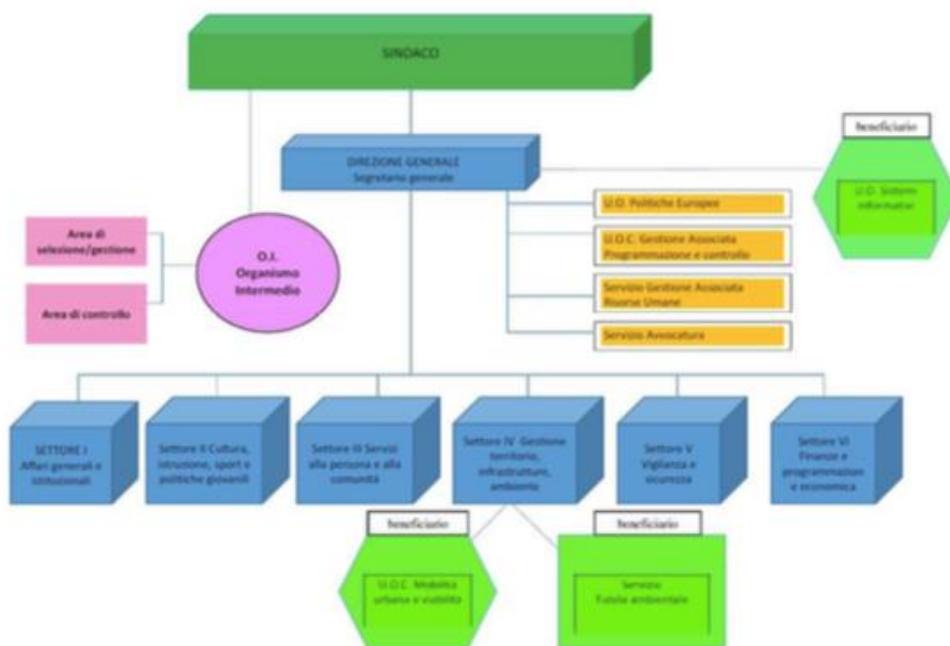
Vale la pena qui evidenziare una serie di elementi:

- L'organigramma non dà evidenza degli uffici beneficiari, anche al fine di comprendere l'effettiva indipendenza funzionale degli stessi rispetto all'OI;
- L'Unità di gestione appare sovra dimensionata rispetto a quella deputata ai controlli, al netto del servizio di assistenza tecnica a quest'ultima dedicato;
- Il tempo medio dedicato alla Strategia dall'Unità di Controllo necessita di essere adeguato rispetto a quello attualmente previsto;
- Sarebbe utile conoscere il dimensionamento, nonché le competenze degli uffici beneficiari anche al fine di apprezzare le azioni formative.

L'elaborazione di una Strategia Urbana del Comune di Pordenone (dotazione AU 4,7 Meuro) ha comportato un importante lavoro di coordinamento intersettoriale e affinamento sul territorio, che ha prodotto una condivisione di obiettivi e azioni tra i diversi strumenti programmatori e pianificatori. Anche in questo caso l'attuazione del PISUS 2007-2013 ha consentito al Comune di strutturare un organigramma complesso che ha coinvolto 17 persone di cui 2 dirigenti, 2 posizioni organizzative e 13 funzionari/istruttori.

³⁰ Oltre all'esperienza nell'ambito del POR FESR, il personale dell'Ufficio Politiche internazionali ha maturato importante esperienza essendo stato il Comune di Gorizia partner in molteplici progetti presentati e finanziati su fondi europei (PC Italia-Slovenia, MED, Alpine Space) nonché su fondi a carattere regionale.

³¹ il personale interessato ha partecipato al corso di formazione sulla nuova programmazione POR FESR 2014-2020 organizzato dalla RAFVG nel maggio 2016 e ottobre 2018.



Per ciò che concerne l'organizzazione dell'O.I per la SU 2014-2020, esso è posto alle dirette dipendenze dell'Ufficio del Sindaco e si compone di un'Area di gestione/selezione, avente una dotazione 10 risorse, e di un'Area di controllo (controlli di primo livello) composta da 9 risorse³². In questo caso l'organigramma indica l'indipendenza funzionale degli uffici beneficiari rispetto all'O.I

Per quanto concerne le risorse professionali, l'esperienza ed il tempo dedicato all'attuazione della SU, la tabella che segue ne riporta il dettaglio.

Unità	Risorse	Ruolo Dirigenziale	Anni di esperienza	Tempo medio dedicato al progetto	Azioni di formazione ³³
Area di Gestione / Selezione	10	1	15	23%	✓
Area di Controllo	9	-	20	22%	✓

Il Piano dei fabbisogni prevedeva, inoltre, l'assunzione anche di un interinale a supporto della struttura di OI

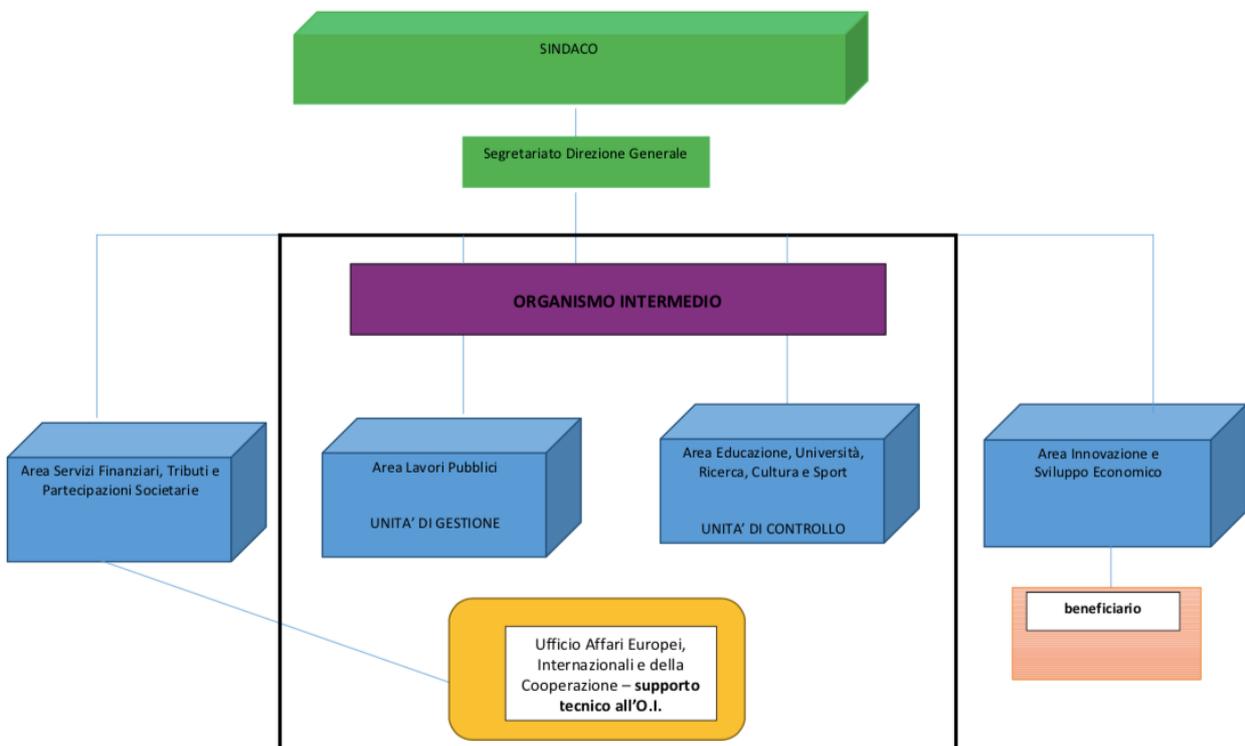
³² Le 2 aree comunicheranno attraverso atti ufficiali trasmessi tramite PEC, nonché riunioni di coordinamento per monitorare lo stato di avanzamento degli interventi e eventuali problematiche.

³³ Per quanto concerne le azioni di rafforzamento e aggiornamento delle competenze necessarie a garantire l'aggiornamento/approfondimento al personale coinvolto nell'esercizio delle funzioni oggetto di delega, parte del personale comunale coinvolto ha partecipato al piano di formazione organizzato dall'Autorità di Gestione del POR FESR 2014-2020 nei mesi di aprile e maggio 2016 e ottobre 2018, partecipando a gran parte delle sedute ed approfondendo i temi delle condizionalità ex ante, quelli del SiGeCo, le procedure finanziarie, i temi dei controlli, degli organismi intermedi, con particolare attenzione alle Autorità Urbane, i temi dell'attuazione, del monitoraggio, della valutazione e della comunicazione. Il personale coinvolto nel POR FESR 2014-2020 partecipa inoltre, come tutto il personale comunale, con regolarità alle azioni formative organizzate dall'amministrazione comunale, da ultimo relative agli appalti ed al nuovo codice degli appalti anche con riferimento alle opere, ai servizi, ecc.

Rispetto a tale struttura vale la pena evidenziare:

- Le Aree che compongono l'O.I sembrano equilibrate in termini di risorse e competenze, anche in ragione della dotazione finanziaria complessiva. Tale equilibrio, tuttavia, andrà rivalutato in una fase più avanzata di attuazione allorché il carico di lavoro dell'Area di controllo sarà necessariamente maggiore;
- Il tempo medio dedicato al progetto appare non pienamente soddisfacente in ragione anche del valore degli interventi da attuare;
- Sarebbe utile avere ulteriori elementi in merito all'ulteriore supporto che sarà fornito all'O.I attraverso il ricorso al lavoro interinale;
- Sarebbe utile conoscere il dimensionamento, nonché le competenze degli uffici beneficiari anche al fine di apprezzare le azioni formative.

Relativamente all'AU di Trieste (dotazione AU 4,5 Meuro) l'attuazione del PISUS ha consentito al Comune di strutturare un organigramma complesso coinvolgendo 10 persone di cui 3 dirigenti, 4 posizioni organizzative e 3 funzionari/istruttori.



Anche in questo caso l'O.I è alle dirette dipendenze dell'ufficio del Sindaco (Area Lavori Pubblici per la Gestione e Area Educazione, Università, Ricerca, Cultura e Sport per i Controlli) e prevede anche un supporto tecnico attraverso l'Ufficio Affari Europei. L'organigramma, infine, evidenzia l'indipendenza dell'ufficio beneficiario, incardinato presso l'Area Innovazione e Sviluppo Economico.

Per quanto concerne le risorse professionali, l'esperienza ed il tempo dedicato all'attuazione della SU, la tabella che segue ne riporta il dettaglio.

Unità	Risorse	Ruolo Dirigenziale	Anni di esperienza	Tempo medio dedicato al progetto	Azioni di formazione ³⁴
Unità di Gestione	6	1	-	57%	✓
Area di Controllo	6	1	-	50%	✓

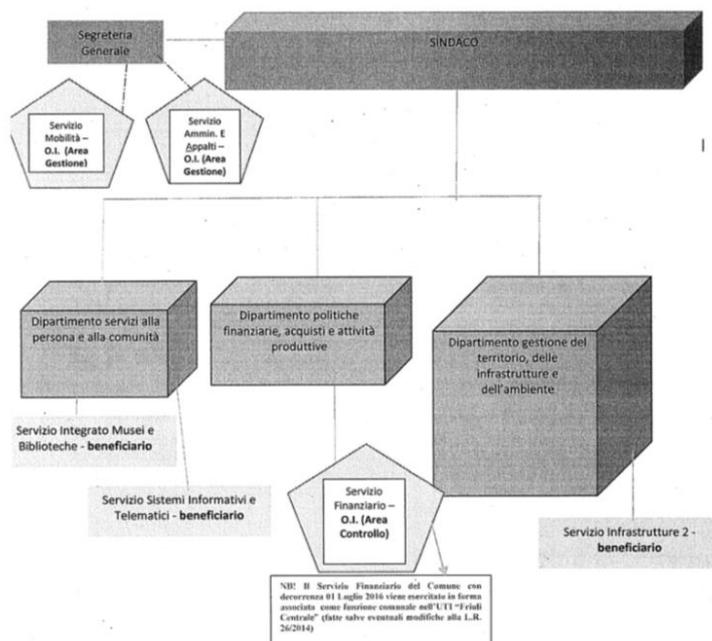
A tale quadro va aggiunto che il Comune ha attivato delle procedure per l'integrazione del personale dedicato.

Alla luce di quanto esposto si può ritenere che:

- La struttura organica dell'AU sia ben architettata ed evidenzia chiaramente l'indipendenza funzionale dei diversi uffici;
- Sarebbe utile avere un quadro più completo in merito alle esperienze messe a servizio dell'attuazione della Strategia;
- Sarebbe utile conoscere il dimensionamento, nonché le competenze degli uffici beneficiari anche al fine di apprezzare le azioni formative.

Da ultimo, in relazione all'AU del Comune di Udine (dotazione 2,9 Meuro) lo stesso ha previsto la costituzione di una apposita Unità di Progetto denominata "Agenda Urbana nell'ambito del fondo POR-FESR 2014-2020" mediante apposito ordine di Servizio del Segretario Generale. Detta Unità prevede la partecipazione dei seguenti componenti in possesso di esperienza maturata nella gestione di progetti a finanziamento europeo o in possesso di altra adeguata esperienza professionale: N. 03 Dirigenti di Servizio; N. 02 Responsabili di Posizione Organizzativa; N. 04 Funzionari amministrativi; N. 01 Funzionari tecnici; N. 03 Istruttori amministrativi; N. 01 Collaboratori tecnici; N. 01 Collaboratori amministrativi.

³⁴ Per quanto concerne le azioni di rafforzamento e aggiornamento delle competenze necessarie a garantire l'aggiornamento/approfondimento al personale coinvolto nell'esercizio delle funzioni oggetto di delega, il personale comunale coinvolto nel Programma ha aderito al piano di formazione organizzato dall'Autorità di Gestione del POR FESR 2014-2020 nei mesi di aprile e maggio 2016 e ottobre 2018, partecipando a gran parte delle sedute ed approfondendo i temi delle condizionalità ex ante, quelli del SIGECO, le procedure finanziarie, i temi dei controlli, degli organismi intermedi, con particolare attenzione alle Autorità Urbane, i temi dell'attuazione, del monitoraggio, della valutazione e comunicazione.



Per quanto concerne le risorse professionali, l'esperienza ed il tempo dedicato all'attuazione della SU, la tabella che segue ne riporta il dettaglio. Il personale coinvolto nel POR partecipa inoltre, come tutto il personale comunale, con regolarità alle azioni formative organizzate dall'amministrazione comunale, da ultimo relative agli appalti ed al nuovo codice degli appalti.

Unità	Risorse	Ruolo Dirigenziale	Anni di esperienza	Tempo medio dedicato al progetto	Azioni di formazione ³⁵
Area di Gestione / Selezione	9	2	24	37%	✓
Area di Controllo	6	1	12	18%	✓

Anche nel caso del Comune di Udine la struttura organizzativa appare sulla carta efficace a sostenere gli obiettivi della Strategia tanto in termini di risorse allocate, quanto di esperienza.

Ciò nonostante, al fine di poter esprimere un giudizio maggiormente analitico rispetto all'efficacia della struttura sarebbe utile da un lato conoscere le caratteristiche degli uffici beneficiari (risorse, competenze, etc.) e dall'altro, l'utilità dei corsi di aggiornamento/formazione erogati al personale impegnato nell'attuazione della Strategia.

Alla luce della disamina *desk* su riportata ed in considerazione degli esiti delle interviste condotte con alcuni uffici beneficiari degli interventi si possono trarre alcune conclusioni:

- Sembra essere stata comune una certa "sopravvalutazione" in merito alla capacità amministrativa degli uffici beneficiari, i quali generalmente non hanno risorse umane

³⁵ Formazione Corso ANCI.

sufficienti a far fronte alle diverse incombenze richieste dall'attuazione di interventi co-finanziati dai Fondi SIE;

- Ciò è tanto più vero in relazione al sovradimensionamento che sembra aver riguardato il numero dei soggetti coinvolti nella supervisione e nei controlli sia a livello regionale, sia comunale (cd. "piramide alla rovescia");
- Strutture comunali non particolarmente numerose quali quelle delle AAUU in oggetto sembrano, infatti, aver sofferto di una ipertrofia a livello delle strutture dell'OI;
- In tal senso, del resto, le misure adottate dalla Regione per sostenere i beneficiari non sono apparse sufficienti (selezione di 3 esperti con risorse regionali);
- Pertanto, appaiono necessarie sia una maggiore assistenza tecnica dedicata all'attuazione della Strategia Urbana ed in particolare rivolta alle AAUU, sia altre soluzioni "tipo PRA" (mettere in collegamento i tecnici dei vari comuni, definire comunità di pratiche, ecc.).

Su quest'ultimo punto, inoltre, fondamentale appare il ruolo della formazione: la diffusione di pratiche sull'uso del Codice degli Appalti risulta dirimente anche per la riduzione delle tempistiche realizzative.

4.5. Conclusioni e raccomandazioni

A conclusione di questo capitolo il valutatore, sulla base delle evidenze su riportate, fornisce una preliminare risposta alle domande di valutazione elaborate in sede di Disegno di valutazione, ciò anche al fine di individuare le aree di miglioramento e fornire indicazioni per migliorare la capacità amministrativa delle AAUU.

- *Nel quadro della programmazione unitaria dei Fondi europei, quali sono stati i punti di debolezza della governance multilivello della Strategia urbana?*

Per quanto riguarda i punti di debolezza della governance multilivello della Strategia Urbana, le analisi su riportate hanno messo in luce che malgrado sulla carta ruoli e funzioni dei diversi soggetti siano definiti, nella pratica ciò si traduce in un processo spesso farraginoso in cui i diversi livelli sembrano agire a compartimenti stagni in ragione delle fasi di realizzazione della Strategia. In tal senso l'organizzazione apparentemente dirigistica data alla Strategia non sembra agevolare la percezione di *ownership* da parte di tutti gli attori coinvolti nel processo, nonché i flussi informativi atti a dare soluzione ai problemi che possono emergere in fase di realizzazione. Rispetto a questo ultimo aspetto, infatti, il coinvolgimento tardivo degli uffici beneficiari può comportare l'allungamento dei tempi di realizzazione di progetti non prontamente cantierabili a causa di "emergenze" individuate in fase di procedura di affidamento di lavori e/o beni e servizi.

L'impressione che la strategia urbana possa non essere vista come un *unicum* da parte di tutti i soggetti, trova, d'altro canto, riscontro nella percezione che alcuni uffici beneficiari hanno del ruolo della SRA che, sebbene riconosciuto come nevralgico e di supporto, viene anche percepito come un ulteriore livello di controllo rispetto a quello già esercitato dall'OI.

In tal senso, la previsione di un servizio di Assistenza Tecnica esclusivamente dedicato alla Strategia Urbana e volto a facilitare i flussi di collegamento tra il centro (SRA), gli OOII e la periferia (Uffici beneficiari) potrebbe costituire un efficace strumento per una rapida e condivisa risoluzione di (comuni) problemi attuativi e garantire ulteriori competenze soprattutto in termini di conoscenza delle procedure e degli obblighi richiesti dai Regolamenti comunitari. L'AT

dovrebbe sostenere prioritariamente le AAUU, ma operare in stretta sinergia con la SRA per dare continuità all'importante lavoro di supporto già da questa assicurato alle AAUU, evitando che l'introduzione di un nuovo attore complichino ulteriormente la governance dell'Agenda urbana.

In tal senso, anche un maggior collegamento tra i soggetti beneficiari (uffici comunali) delle diverse AAUU appare auspicabile al fine di condividere pratiche operative.

- *Quali debolezze istituzionali (capacità strategica) e amministrative (capacità operativa) hanno mostrato gli OOII urbani nel processo della Strategia urbana? Come possono essere affrontate dalla Regione queste debolezze?*

Una criticità generalizzata risiede nella possibilità di conciliare l'organizzazione imposta dall'Agenda Urbana (separazione delle funzioni) con le dinamiche di funzionamento dei Comuni, alla quale si aggiunge il problema del *turnover* che mal si adatta alla lunghezza complessiva del processo. Per ciò che concerne il ruolo degli OOII, va evidenziato il problema del debole collegamento tra la Fase 1 e la Fase 2, che si ravvisa in particolare a Trieste, Pordenone e, sebbene in misura minore, a Udine. Con evidenza è emersa la difficoltà degli OOII a far funzionare la governance interna comunale, che doveva essere attivata nella Fase 2 contestualmente alla conclusione della Fase 1. I Comuni di dimensioni ridotte (Gorizia e Pordenone) hanno mostrato una capacità organizzativa più tempestiva di quella dei Comuni più grandi (Trieste e Udine), ma poi nell'applicazione della governance dell'Agenda Urbana hanno incontrato delle difficoltà specifiche legate alla scarsità di risorse umane di cui dispongono e alla limitata articolazione interna delle strutture comunali per assicurare la separazione delle funzioni. A ciò, tuttavia, non è corrisposta una maggiore efficienza dei comuni maggiori. Tutti questi elementi hanno condizionato fortemente la capacità degli OOII di ritagliarsi un ruolo chiaro nella governance, da cui è derivata una debolezza nella *leadership* interna ai Comuni.

Per concludere, si ricordano le considerazioni già presentate nel capitolo in merito alla governance dell'Agenda Urbana (definita modello *top-down*). Quest'ultima ha assicurato alla Regione un efficace presidio dell'attuazione e ha permesso di creare all'interno dei Comuni strutture come gli OOII divenute dei punti di riferimento per gli uffici comunali impegnati negli interventi. Di contro, tale modello mostra di non agevolare la sedimentazione dell'Agenda Urbana negli apparati comunali, portando a trascurare nella Fase 1 quelle criticità che poi contribuiscono all'accumulo dei ritardi rilevati nella Fase 2 e nella Fase 3.

5. Interventi FSE per i sistemi regionali della formazione e delle politiche sociali

Il capitolo analizza le realizzazioni dei Progetti specifici FSE rivolti ai sistemi regionali della formazione e delle politiche sociali e i risultati dei questionari somministrati ai professionisti e agli operatori destinatari delle operazioni.

5.1. Operazioni finanziate e destinatari coinvolti

Con l'obiettivo di rafforzare i sistemi regionali della formazione e delle politiche sociali del FVG, il POR FSE ha realizzato, dal 2016, 7 campagne formative rivolte agli operatori delle politiche sociali e agli operatori della formazione. Sono stati progettati 37 prototipi formativi sulla base delle direttive regionali impartite con i decreti n. 5082/LAVFORU del 06/07/2016 e successive modifiche, n. 8666/LAVFORU del 16/11/2016 e n. 7280/LAVFORU del 4/9/201 e successive modifiche, comprendenti sia operazioni a carattere non formativo (di seguito seminari) incentrate su conoscenze e informazioni generali, sia operazioni a carattere formativo (di seguito formazione), di maggiore durata rispetto alle prime e finalizzate al trasferimento di conoscenze tecniche. La formazione sinora è stata realizzata solo in ambito sociale, mentre per gli operatori della formazione professionale è in programma almeno per la certificazione delle competenze, ma partirà quando sarà operativo il nuovo sistema informativo regionale dedicato a questa funzione.

Tabella 12. Operazioni realizzate e partecipanti

Sistemi e strumenti	N. campagne	Temi	N. prototipi	N. corsi	Partecipazioni	Media
Seminari certificazione competenze	1	Competenze	3	3	204	68,0
Seminari operatori IeFP (PS 36/16-36/18)	4	QPR/ SST	6	9	939	104,3
		Competenze	3	4	235	58,8
		Gestione allievi	3	4	222	55,5
		Strumenti per operatori	4	4	90	22,5
Totale sistema formazione	5		19	24	1690	70,4
Formazione operatori sociali (PS 37/15)	1	Migrazioni	2	3	60	20,0
		Competenze	1	7	184	26,3
		Contrasto povertà	1	8	117	14,6
		Violenza di genere	1	1	20	20,0
Seminari operatori sociali (PS 37/15)	1	Migrazioni	5	5	431	86,2
		Inclusione e lavoro	2	2	286	143,0
		Marginalità grave	2	2	153	76,5
		Contrasto povertà	3	3	478	159,3
		Strumenti per operatori	1	1	116	116,0
Totale sistema politiche sociali	2		18	32	1845	57,7
Totale	7		37	56	3535	63,1

Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su dati della Regione FVG

Dai suddetti prototipi sono stati derivati uno o più corsi per un totale di 56 corsi realizzati. Per circa il 50% dei prototipi è stato realizzato più di un corso - ad esempio nel caso del prototipo "tutoraggio economico" nell'ambito del contrasto alla povertà sono state organizzate 8 attività formative su base provinciale - mentre per il restante 50% dei prototipi è stato realizzato un solo corso ciascuno, in particolare nel caso dei seminari sulla certificazione delle competenze e dei seminari rivolti agli operatori sociali.

I temi formativi riportati in tabella sintetizzano i contenuti dei prototipi e mostrano come l'asse 4 del POR FSE abbia toccato un ventaglio di temi strategici per il futuro delle politiche sociali e della formazione. Riprendendo l'esempio fatto sopra sul tema del contrasto alla povertà, emerge che oltre al tutoraggio economico sono stati messi a punto prototipi formativi sul Reddito di Inclusione (ReI), sulle misure regionali di contrasto alla povertà e sulla conoscenza del fenomeno. In secondo luogo, la tabella mostra che sono stati trattati alcuni temi trasversali ai sistemi target, come ad esempio le competenze e le già citate misure attive di contrasto alla povertà, ma da prospettive e con un livello di approfondimento differenziati in ragione del ruolo ricoperto dai destinatari dei vari corsi.

I partecipanti totali sono stati 3.535, di cui 1.690 in ambito formazione e 1.845 in ambito sociale, con una media variante tra i 15-25 partecipanti delle attività formative per gli operatori del sociale e i 50-150 partecipanti dei seminari rivolti a entrambi i sistemi, in linea con la diversa natura dei due strumenti.

I destinatari totali coinvolti, invece, sono stati 1.845 (tabella successiva), di cui 1.052 erano le persone coinvolte nei corsi per il sistema sociale, 730 in quelli per il sistema formazione e 63 in entrambi. La maggior parte dei destinatari ha frequentato solo i seminari, in particolare 738 quelli rivolti agli operatori sociali e 603 quelli rivolti ai formatori della formazione.

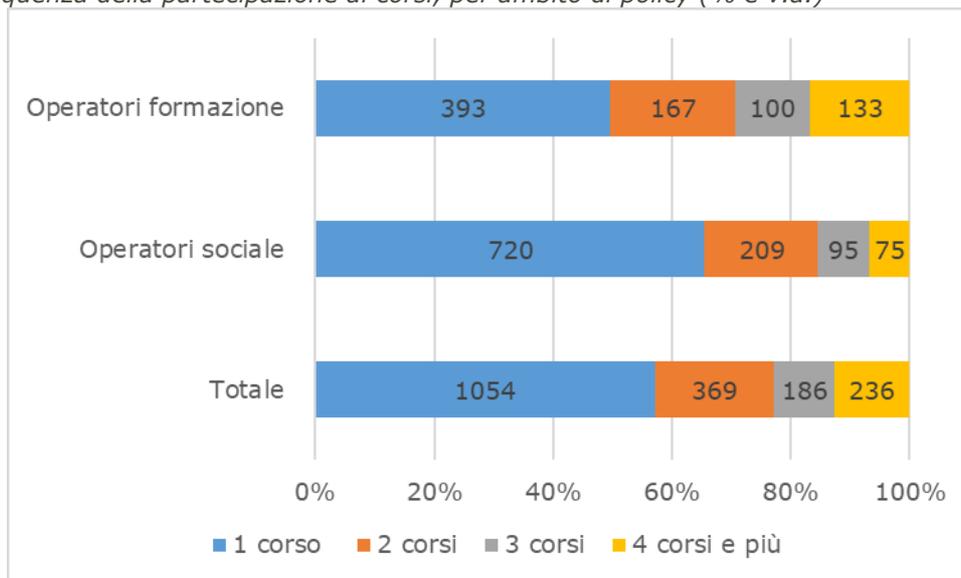
Tabella 13. Destinatari coinvolti per policy e strumento

Policy e tipologia prototipo	Destinatari
Operatori del sociale (seminari e corsi)	1052
- di cui sia formazione sia seminari	171
- di cui solo seminari	738
- di cui solo formazione	143
Operatori della formazione (seminari)	730
- di cui sia seminari formatori sia seminari certificazione competenze	40
- di cui solo seminari formatori	603
- di cui solo seminari certificazione delle competenze	87
Entrambi gli ambiti	63
Totale	1845

Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su dati della Regione FVG

Come mostra la Figura 4, oltre mille destinatari hanno preso parte ad un solo corso, mentre la restante quota di essi, circa 800 persone, ha frequentato almeno due corsi. Tra quest'ultimi, infine, oltre 300 persone hanno frequentato tre e più corsi. Gli operatori della formazione hanno registrato una frequenza ai corsi marcatamente più alta di quella degli operatori del sociale.

Figura 4. Frequenza della partecipazione ai corsi, per ambito di policy (% e v.a.)



Nota: nel totale non sono compresi 63 destinatari di entrambi gli ambiti

Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su dati della Regione FVG

Caratteristiche dell'indagine

Nel somministrare il questionario, poiché come visto sopra il 40% della platea aveva frequentato più di un corso, di tipologia e ambiti molto spesso diversi, ed era inoltre passato diverso tempo dalla conclusione delle attività, per evitare la distorsione dei risultati è stato necessario considerare il rischio di una non corretta identificazione dei corsi da parte degli intervistati. Al fine di attenuare tale rischio, i partecipanti sono stati divisi in 5 gruppi in base al criterio di attività omogenee prevalenti, ad ognuno dei quali si chiedeva di rispondere solo per le tipologie di corsi indicate nel testo di accompagnamento al questionario, somministrato con metodologia CAWI. Inoltre, durante l'indagine un servizio di help desk inviava agli intervistati che ne facevano richiesta i titoli specifici dei corsi cui si faceva riferimento nella comunicazione (circa 20 accessi registrati), ovvero solo quelli oggetto del questionario e non tutti i corsi che l'intervistato aveva eventualmente frequentato.

Come mostra la tabella successiva, i questionari contenevano sia domande comuni, al fine di consentire analisi aggregate del gradimento, sia domande specifiche al fine di approfondire tanto le caratteristiche delle specifiche funzioni di sistema - IeFP e certificazione delle competenze per quanto riguardava il sistema formazione; "presa in carico" e approccio multidimensionale per quanto riguardava le politiche sociali - quanto le caratteristiche dei due strumenti utilizzati (seminario e attività formativa).

Tabella 14. Questionari somministrati e risposte raccolte

Questionari somministrati	Platea*	Inviati**	Raccolti
Seminari operatori inclusione	738	691	177
Seminari e corsi operatori inclusione	171	168	56
Corsi operatori inclusione	143	133	42
Seminari formatori IeFP	603	459	126
Seminari certificazione competenze	127	115	34
Totale	1782	1566	435

Note: *Esclusi 63 destinatari di entrambi gli ambiti; **Destinatari per i quali è risultato un indirizzo e-mail valido.

Fonte: Ismeri Europa

Il campione dell'indagine è auto-selezionato, in quanto il questionario è stato inviato a tutta la platea di destinatari fornita dalla Regione (monitoraggio del POR FSE), e il tasso di risposta è variato dal 20% a quasi il 30%. La quota di risposte ottenute, a fronte dell'ampiezza della platea considerata, garantisce una buona rappresentatività del campione.

L'indagine si è svolta tra il 15 e il 22 giugno di quest'anno e i questionari sono stati validati dalla AdG e dalle Strutture regionali responsabili delle operazioni. Si ringraziano, infine, i soggetti attuatori EFFE.PI (sistema formazione) e IAL (sistema sociale) per aver fornito le e-mail mancanti dal monitoraggio.

5.2. Risultati dell'indagine rivolta ai destinatari

La prima parte dell'analisi riguarda i risultati degli interventi del POR FSE finalizzati a migliorare il sistema regionale della formazione e specificamente i seminari rivolti ai formatori della Istruzione e Formazione Professionale e agli operatori del sistema FVG Certificazione delle competenze. La seconda parte riguarda gli interventi del POR FSE finalizzati al miglioramento del sistema del welfare regionale, che si sono focalizzati sull'approccio multidimensionale e la "presa in carico" quali strumenti trasversali ad alcuni ambiti d'intervento strategici per il rafforzamento delle politiche sociali: povertà, disabilità, migranti, marginalità grave³⁶.

5.2.1. Interventi per gli operatori della formazione

Caratteristiche dei partecipanti

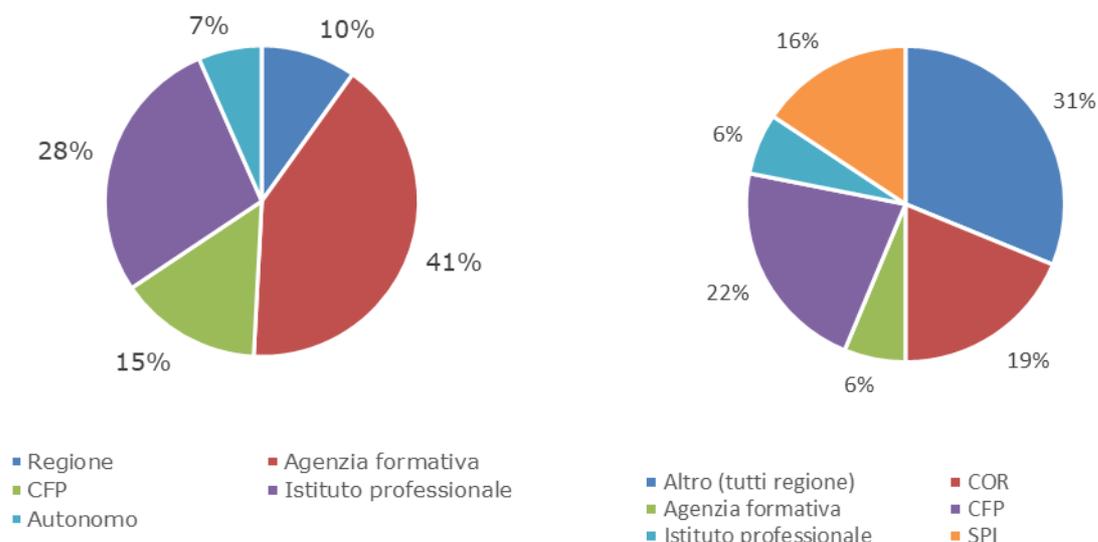
La partecipazione ai seminari regionali per gli operatori della formazione è stata ampia e articolata, non solo come abbiamo visto in termini quantitativi (oltre 700 operatori, tabelle precedenti), ma anche per la tipologia dei soggetti coinvolti.

Al questionario sul sistema formazione hanno risposto 160 destinatari, di cui 126 per i seminari IeFP e 34 per i seminari sulla Certificazione competenze FVG.

Quasi l'80% dei partecipanti ai seminari per i formatori IeFP (Figura 5) proveniva dalle agenzie formative accreditate (41%), dagli istituti professionali (28%) e dai centri di formazione professionale (CFP, 15%). Nei seminari sulla certificazione delle competenze, la presenza di questi stessi soggetti si riduce a meno della metà (34%), a favore di una quota maggioritaria composta da stakeholder specifici della certificazione, quali la Direzione regionale lavoro e formazione (31%), i servizi per l'impiego (16%) e i centri di orientamento regionali. Queste composizioni riflettono le differenti finalità dei seminari e la tipologia di destinatari prevista dalle direttive regionali.

³⁶ In particolare, si veda il Pilastro europeo sui diritti sociali, Capo III Protezione sociale e inclusione, e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

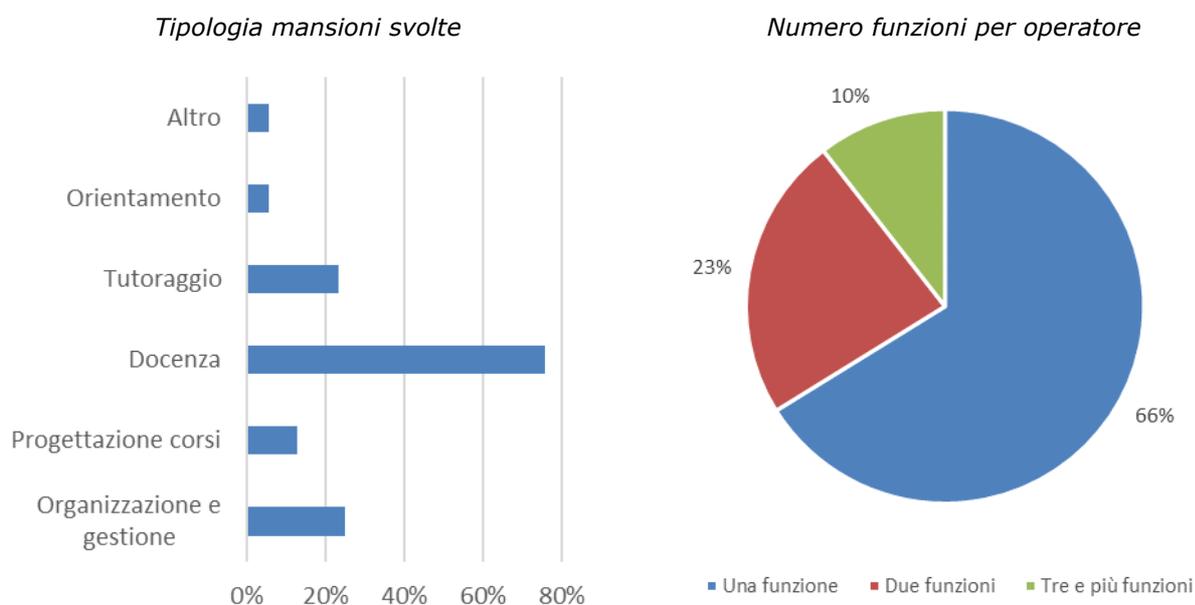
Figura 5. Enti di provenienza dei partecipanti ai seminari IeFP e ai seminari sulla certificazione
 Seminari formatori IeFP (126 casi su 126) Seminari operatori certificazione (32 casi su 34)



Fonte: indagine di Ismeri Europa Note: la voce altro della figura di sx era costituita solo da funzionari regionali ed è stata adattata

Come mostra la figura successiva, quasi l'80% degli operatori della IeFP si occupava di docenza, mentre un 20% si occupava di tutoraggio e un altro 20% degli aspetti organizzativi e gestionali. Una quota di oltre il 30% svolgeva due (23%) o tre e più funzioni (10%) nel settore della IeFP.

Figura 6. Mansioni svolte dai partecipanti ai seminari IeFP (124 casi su 126)



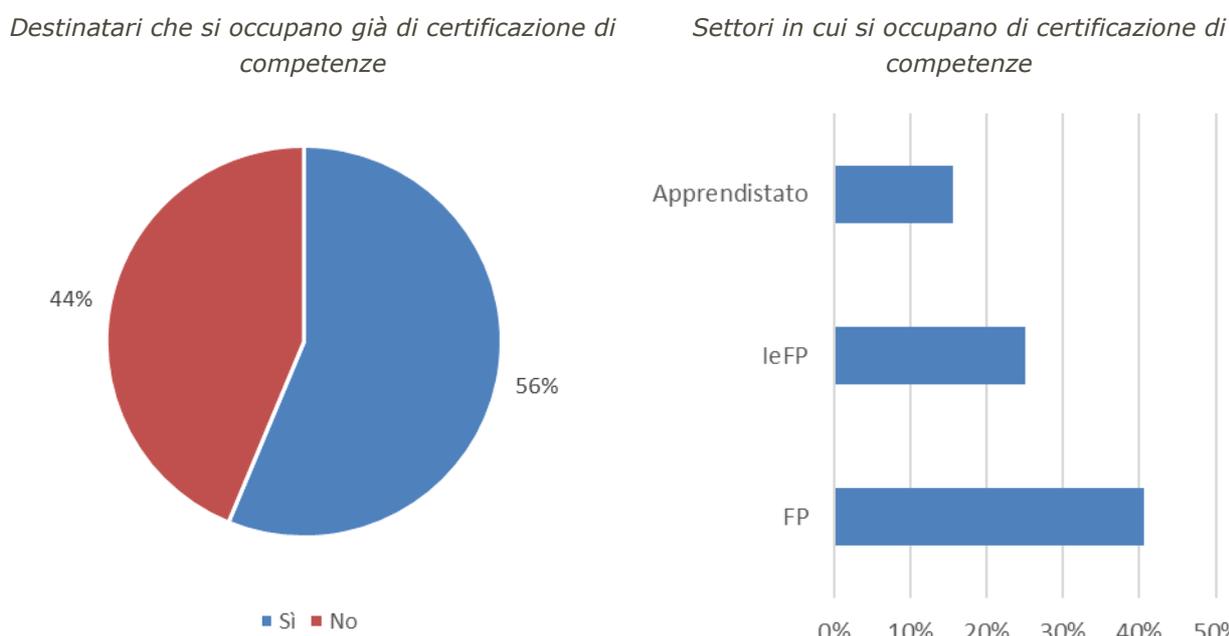
Fonte: indagine di Ismeri Europa

Unicamente per i seminari sulla Certificazione, data la priorità di completare l'attuazione del sistema anziché rafforzarlo come nel caso della IeFP, il questionario chiedeva se i partecipanti si fossero già occupati di certificazione delle competenze prima di frequentare i corsi. La

certificazione in FVG è infatti attiva negli ambiti della Formazione professionale, dell'Istruzione e formazione professionale e dell'Apprendistato (professionalizzante e per la qualifica), e i seminari dovevano servire ad estendere il servizio alle competenze acquisite nei contesti di lavoro e nei contesti non formali, come previsto dalle Linee guida regionali del 2016 (DGR 1158/2016).

Come mostra la figura sottostante, il 56% degli intervistati aveva già esperienza in questo campo e prevalentemente in riferimento alla formazione professionale (41%), mentre un quarto nel campo della IeFP e una quota ridotta nell'ambito dell'apprendistato (15%). Al di là dell'esperienza pregressa, la grande maggioranza degli intervistati (ca. 75%) conosceva le linee guida regionali sulla certificazione delle competenze prima di prendere parte ai corsi.

Figura 7. Esperienza dei partecipanti nella certificazione delle competenze (32 casi su 34)

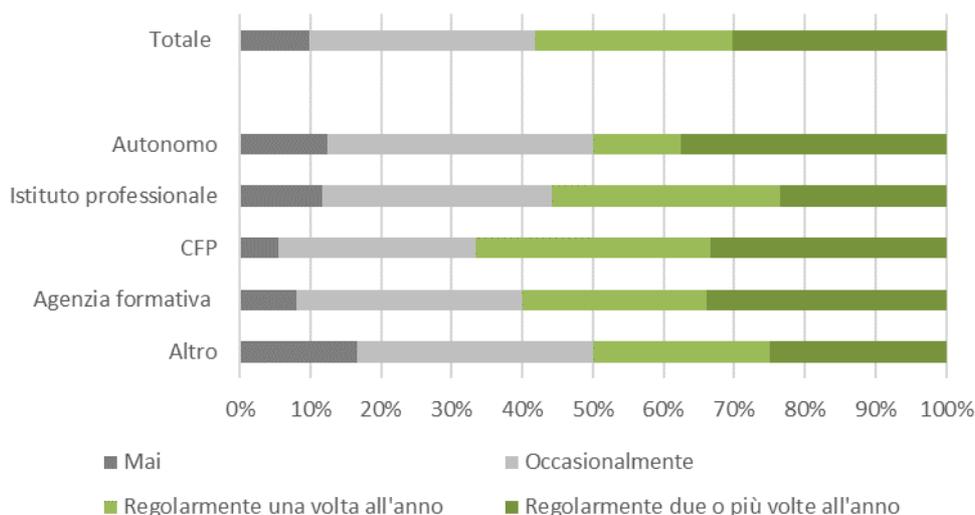


Fonte: indagine di Ismeri Europa

Il questionario sui seminari IeFP prevedeva, invece, una domanda specifica sulla frequenza con cui gli intervistati usufruiscono dell'aggiornamento professionale. L'immagine che ne emerge tornerà utile, come vedremo oltre, per analizzare il valore aggiunto degli interventi del POR FSE.

La figura successiva (barra "totale") mostra che la maggioranza assoluta svolge regolarmente attività di aggiornamento (58%) e più della metà di questi (30%) due o più volte all'anno, mentre il 32% solo occasionalmente e solo il 10% mai. Ciò suggerisce che **la platea dei seminari IeFP fosse una platea esigente** e che esprimesse inoltre, visti i numeri elevati della partecipazione ai seminari sui vari temi emersi dall'analisi preliminare, una certa **domanda di innovazione nell'offerta di aggiornamento professionale**.

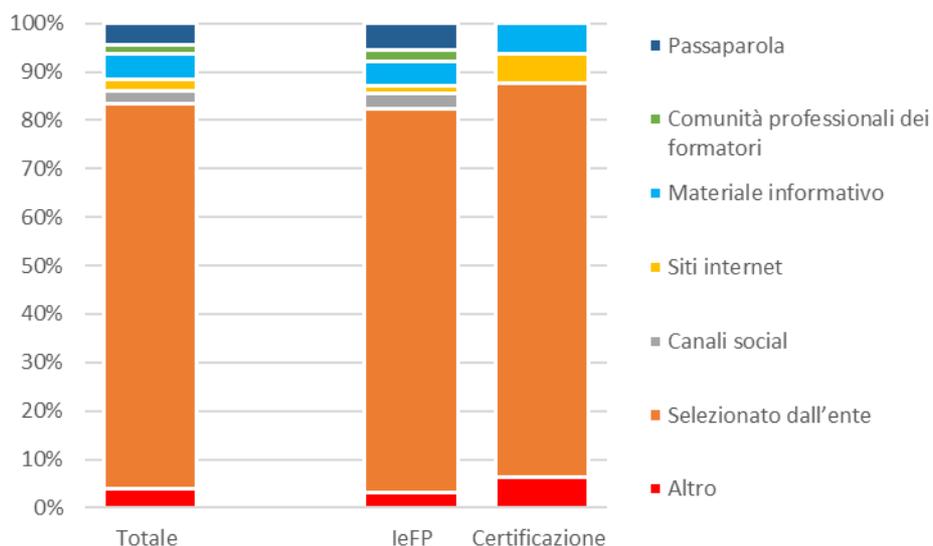
Figura 8. Frequenza aggiornamento dei partecipanti prima di partecipare ai seminari per operatori IeFP (122 casi)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Fra l'80% e il 90% dei partecipanti (Figura 9) è stato selezionato dagli enti in cui era impiegato per partecipare ai corsi, mentre marginali risultano gli altri canali di contatto. Non emergono, su tale aspetto, differenze significative tra operatori IeFP e operatori della Certificazione. Questo dato suggerisce che **l'offerta formativa per gli operatori è integrata nel sistema della formazione regionale.**

Figura 9. Conoscenza dei seminari regionali per il sistema della formazione (157 casi su 160)



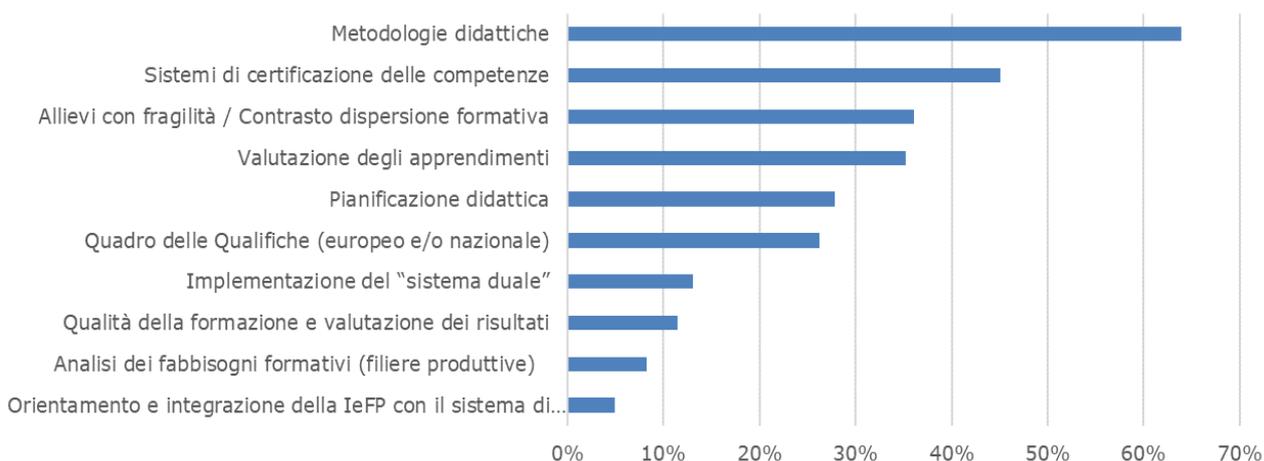
Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su dati della Regione FVG – Monitoraggio FSE

I contenuti dei seminari

Nell'indagine è stato poi chiesto su quali temi vertevano i seminari frequentati dagli intervistati (Figura 10).

Per quanto riguarda l'IeFP, il 60% dichiara di aver seguito seminari sulle metodologie didattiche e il 40% sulla certificazione delle competenze (tema presente anche in questo tipo di seminari). In generale, 6 su 10 dei temi individuati dalle schede dei seminari³⁷, sulla scorta delle quali erano state definite le opzioni di risposta del questionario, sono stati indicati dagli intervistati con una frequenza superiore al 20%. Questi risultati confermano che è stato effettivamente trattato **l'ampio ventaglio di contenuti** emerso dall'analisi preliminare dei Programmi specifici, ma indicano anche il **rilevo strategico rivestito dall'offerta formativa regionale** rispetto ai processi in corso di rafforzamento della formazione. Al terzo posto, ad esempio, troviamo il tema degli allievi fragili, che rappresenta un tema centrale della IeFP se solo si considera l'importante funzione che questo tipo di formazione svolge nel contrastare la dispersione scolastica. Allo stesso tempo la valutazione degli apprendimenti (35%) rappresenta un altro tema importante nell'ottica della piena integrazione del segmento IeFP nel sistema complessivo della formazione. **Meno presenti, tuttavia, sono altri temi altrettanto strategici**, come il "sistema duale", sul quale l'Italia è molto indietro rispetto agli altri paesi europei, e l'integrazione della IeFP con i percorsi scolastici (meno del 10%).

Figura 10. Temi dei seminari per gli operatori della IeFP (122 casi su 126)



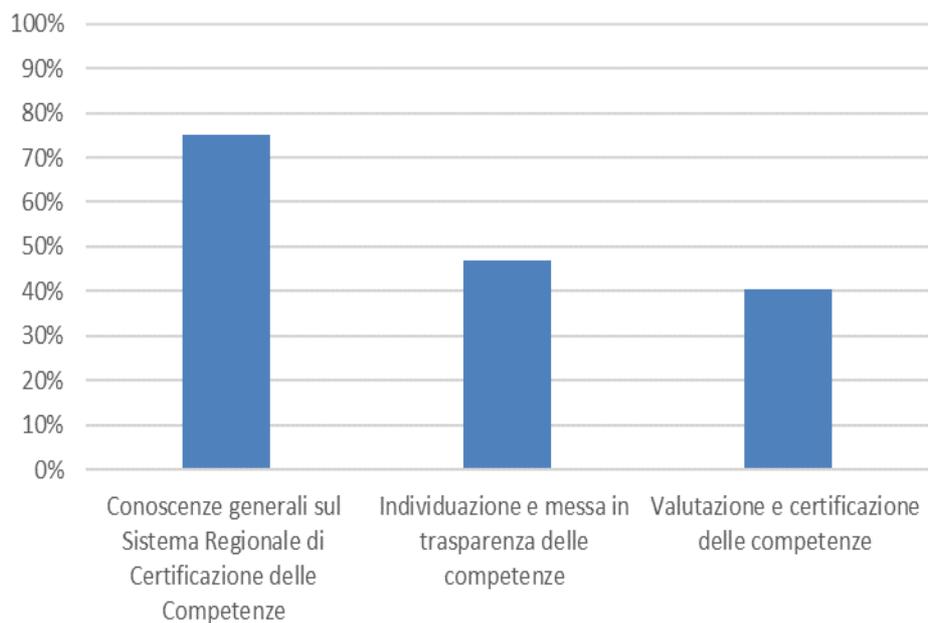
Fonte: indagine di Ismeri Europa

I seminari sul sistema Certificazione competenze FVG hanno trattato un numero minore di temi rispetto ai seminari sulla IeFP. Anche in questo caso i risultati dell'indagine (Figura 11) confermano l'effettiva trattazione degli argomenti previsti dalle schede dei corsi³⁸, ed evidenziano che la maggioranza assoluta, oltre il 70%, ha frequentato i seminari sulla conoscenza generale del sistema, circa il 45% sull'individuazione e la messa in trasparenza delle competenze e, infine, poco più del 40% sulla valutazione e certificazione delle competenze. La frequenza delle risposte è in relazione inversa con la crescente specificità dei contenuti dei corsi. Ciò appare coerente con le finalità dei seminari, che si rivolgevano sia a una platea ampia composta da coloro che avevano bisogno di conoscenze generali sulla certificazione (come visto sopra il 44% non aveva esperienza in materia), sia a una platea ristretta costituita da chi si occupa già o si dovrà occupare in futuro dell'erogazione del servizio di certificazione.

³⁷ Disponibili sul sito del soggetto attuatore EFFE.PI.

³⁸ Come sopra.

Figura 11. Temi dei seminari per gli operatori della Certificazione delle competenze (32 casi su 34)

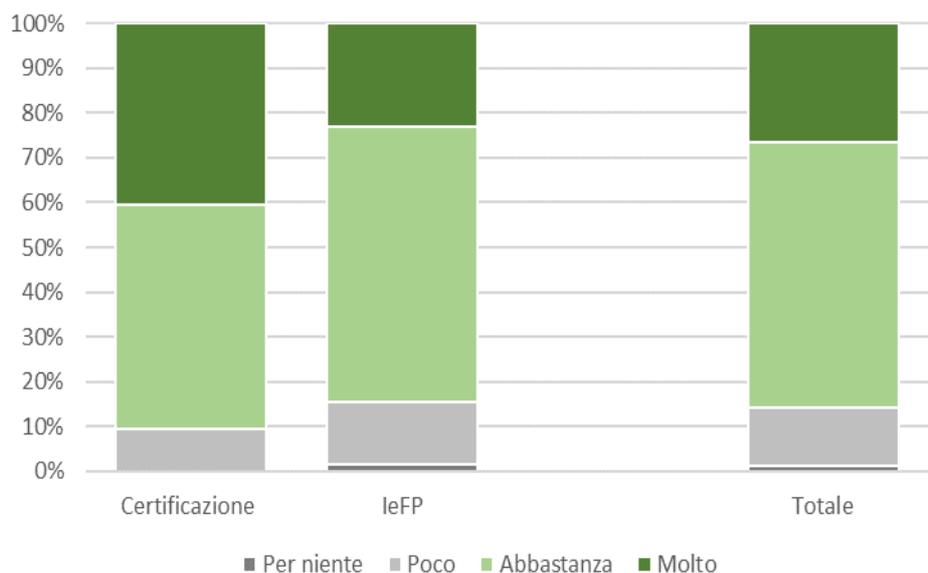


Fonte: indagine di Ismeri Europa

Il gradimento dei seminari

Quasi il 90% degli intervistati (Figura 12) considera la proposta formativa regionale per gli operatori della formazione adeguata alle priorità di sviluppo del settore, esprimendo giudizi tendenzialmente migliori per i seminari sulla certificazione. Quasi nulla è la quota di giudizi totalmente negativi.

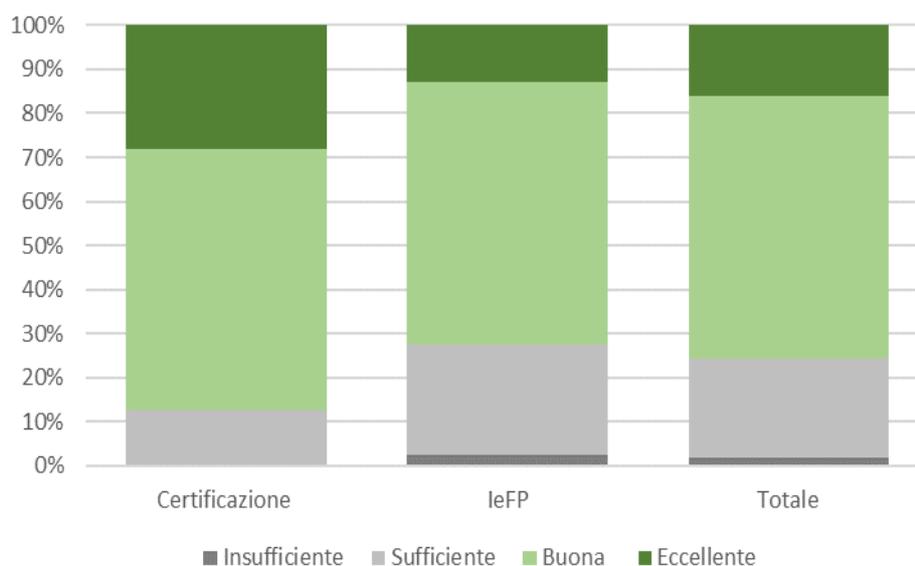
Figura 12. Adeguatezza dell'offerta formativa regionale per gli operatori rispetto alla priorità del sistema della formazione (160 casi su 160)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Il gradimento della qualità complessiva dei seminari (Figura 13) è inferiore al giudizio sull'adeguatezza dell'offerta, ma è comunque molto positivo avendo registrato l'85% delle preferenze (giudizio buono o eccellente). I giudizi dei seminari sulla certificazione sono migliori di quelli sulla IeFP, ma il confronto necessita cautela in quanto sui risultati potrebbero influire i meccanismi di auto selezione del campione.

Figura 13. Gradimento complessivo dei seminari per gli operatori della formazione (160 casi su 160)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Come anticipato analizzando le abitudini formative dei destinatari, la frequenza con cui gli intervistati dichiarano di usufruire dell'aggiornamento professionale rappresenta un indicatore indiretto delle aspettative dei destinatari, che si presume crescano al crescere della frequenza dell'aggiornamento. Questo dato, messo in relazione con il gradimento, rappresenta un criterio per valutare il valore aggiunto degli interventi FSE, come spiegato di seguito.

In merito ai **seminari per gli operatori IeFP**, il grafico successivo mostra un gradimento estremamente positivo tra chi non partecipa mai a corsi di formazione (92%, buono ed eccellente), ma anche tra chi partecipa regolarmente alla formazione il gradimento è maggiore (72%) di quello espresso da chi vi ricorre solo occasionalmente (68%, ma nessun voto eccellente).

Il gradimento cresce ulteriormente (78%) se si prendono in considerazione solo gli intervistati che usufruiscono più di tutti dell'aggiornamento (due e più volte all'anno), pari al 30% del campione (vedi sopra Figura 8).

Figura 14. Gradimento seminari per operatori IeFP, per classi di frequenza di aggiornamento professionale (124 casi su 126)

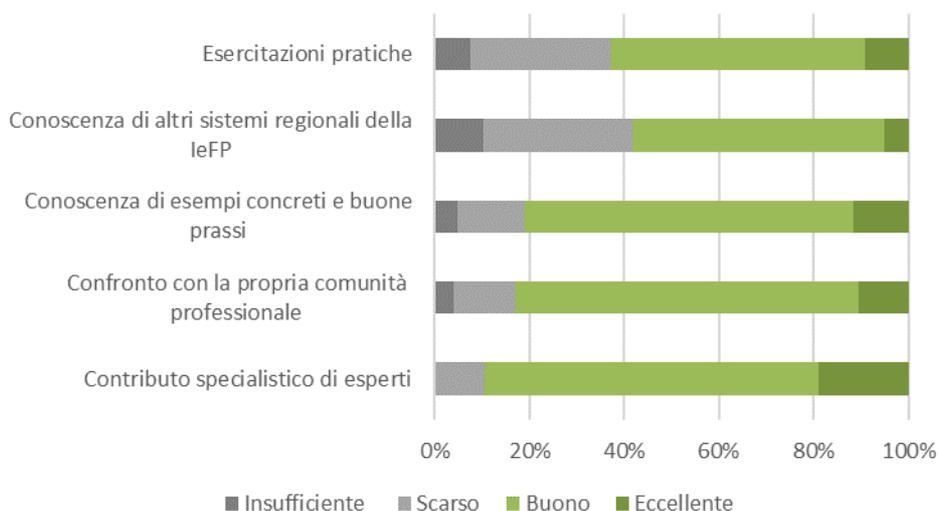


Fonte: indagine di Ismeri Europa

Oltre al gradimento generale, il questionario affrontava **alcuni aspetti che concorrono alla qualità dell'offerta formativa**, i grafici seguenti riportano i risultati per ogni dimensione indagata.

Il primo grafico (Figura 15) riguarda le caratteristiche che contraddistinguono il seminario come strumento specifico di aggiornamento, che si ricorda è definito nei dettagli dalle già citate Direttive regionali. Tutti gli aspetti considerati presentano o nessun giudizio o una quota marginale di giudizi insufficienti. Tuttavia, i giudizi buono ed eccellente sono significativamente maggiori (più dell'80%) in merito alla conoscenza di buone prassi, al confronto con la comunità professionale e al contributo specialistico di esperti, mentre scendono al 60% per la conoscenza di altri sistemi regionali IeFP e per le esercitazioni pratiche.

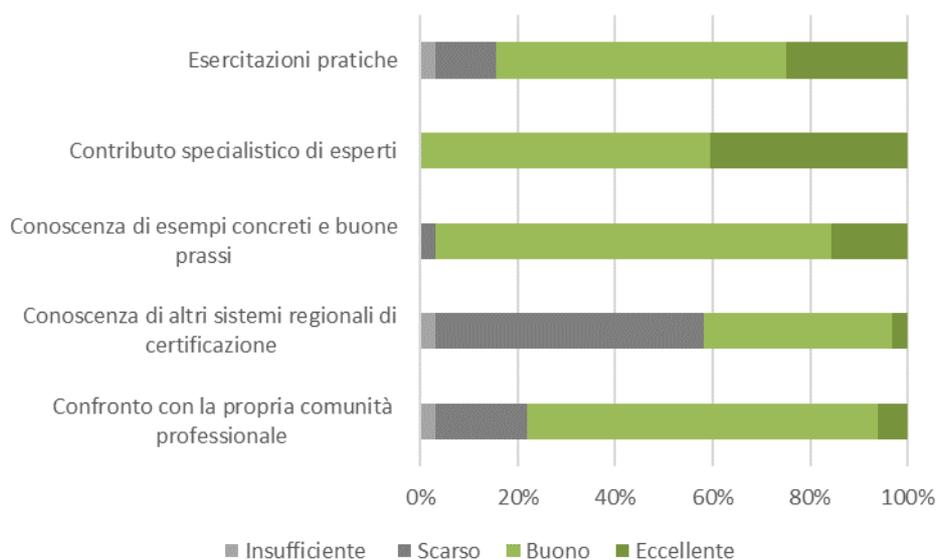
Figura 15. Gradimento dei contenuti specifici dei seminari per operatori IeFP (122-117 casi su 126)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Rispetto ai seminari IeFP, i **seminari sulla Certificazione delle competenze** registrano una situazione ancora migliore in tre dimensioni su quattro, ad esempio risulta molto elevato il giudizio sul contributo degli esperti (ca. 100%), ma evidenziano una **carenza specifica nella conoscenza di altri sistemi regionali rispetto alla quale non raggiungono la sufficienza (ca. il 60% giudizi scarso o insufficiente)**.

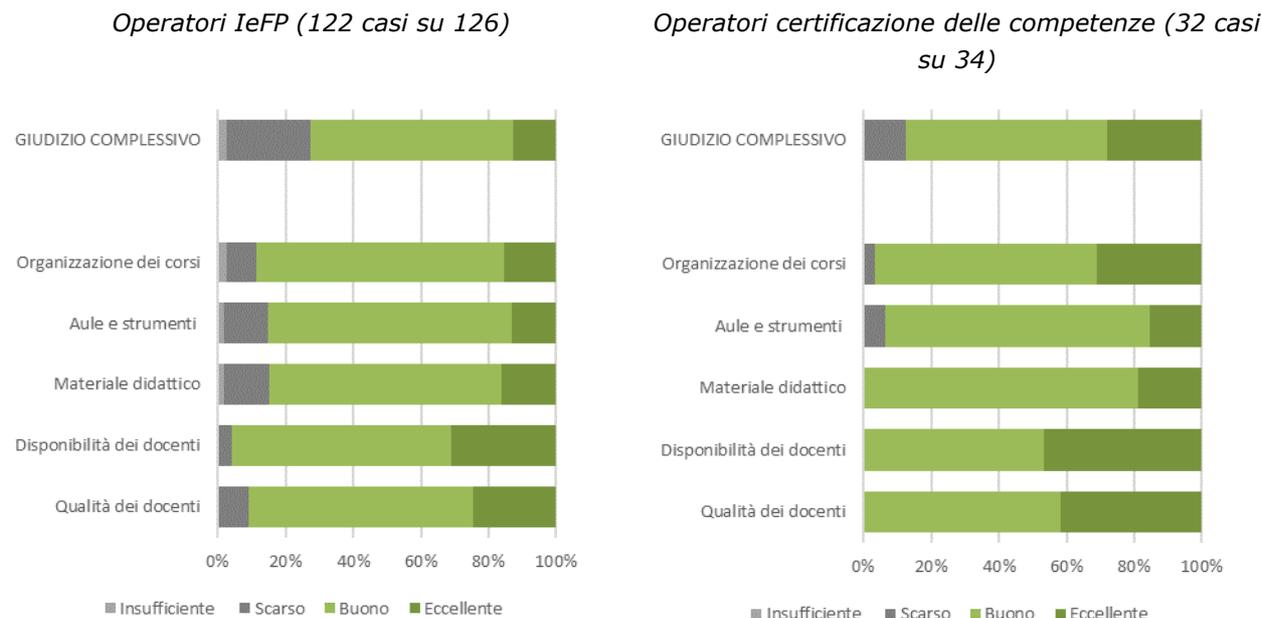
Figura 16. Gradimento dei contenuti specifici dei seminari per operatori della certificazione delle competenze (32 casi su 34)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

La figura successiva riporta il gradimento di alcuni aspetti che vengono generalmente considerati nel valutare un'attività formativa. Sia nell'ambito della IeFP che della Certificazione delle competenze, tutte le componenti considerate ricevono un gradimento sicuramente positivo, cioè tra l'80% e quasi il 100% dei giudizi buono o eccellente, ma i seminari sulla Certificazione ottengono un gradimento maggiore in riferimento a tutte le dimensioni rispetto ai seminari sulla IeFP.

Figura 17. Gradimento degli aspetti specifici della formazione



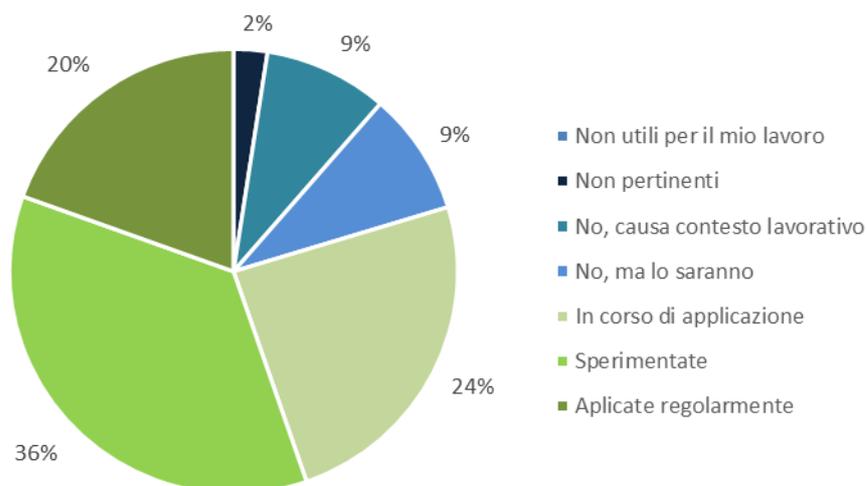
Fonte: indagine di Iseri Europa

I risultati dei seminari

Come criterio per valutare l'efficacia dei seminari è stata considerata l'applicazione delle conoscenze apprese da parte dei destinatari. Tuttavia, è stata anche considerata la possibile influenza di fattori ostacolanti indipendenti dall'efficacia dei seminari.

La figura successiva mostra che l'80% degli intervistati sta in qualche modo utilizzando le conoscenze acquisite, in particolare la quota più ampia sta lavorando per applicarle nello svolgimento del proprio lavoro (36%), la seconda quota in ordine di importanza le ha invece sperimentate (24%), mentre la terza quota le applica regolarmente (20%). Un ulteriore 9% dichiara che le applicherà in futuro, ma non sta lavorando per farlo. Dall'altro lato, nessuno ritiene non utili le conoscenze trasferite nei seminari e solo una quota marginale non pertinenti con il lavoro che svolge. Una quota non trascurabile dichiara che non vi sono nel proprio contesto lavorativo le condizioni per utilizzarle (9%). Sulla base di questi dati, possiamo considerare **nell'ordine dell'80% il possibile cambiamento potenziale indotto dai seminari, ma dall'altro lato risulta non immediato l'impatto dei seminari sulle prassi di lavoro della IeFP.**

Figura 18. Uso delle conoscenze acquisite dagli operatori della IeFP (123 casi su 126)

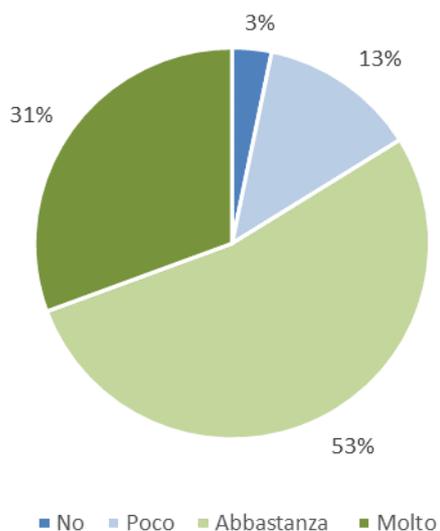


Fonte: indagine di Ismeri Europa

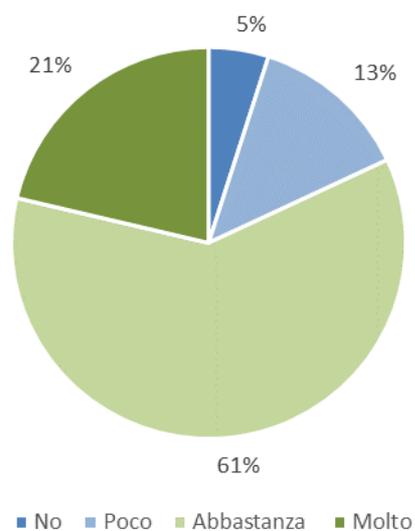
Per quanto riguarda lo strumento del seminario come metodologia di aggiornamento, il consenso degli operatori IeFP è pari all'84% se si guarda alla sua adeguatezza, diviso tra il 31% che lo ritiene molto adeguato e il 53% abbastanza. Inoltre, è stato chiesto in che misura il seminario possa essere uno strumento di per sé sufficiente allo scopo di formare gli operatori della IeFP e il giudizio positivo rimane sostanzialmente invariato (82%), ma aumentano quelli che esprimono un giudizio pari ad "abbastanza" (da 53% a 61%).

Figura 19. Giudizio sul seminario come strumento di aggiornamento degli operatori IeFP (124 casi su 126)

Strumento adeguato all'aggiornamento



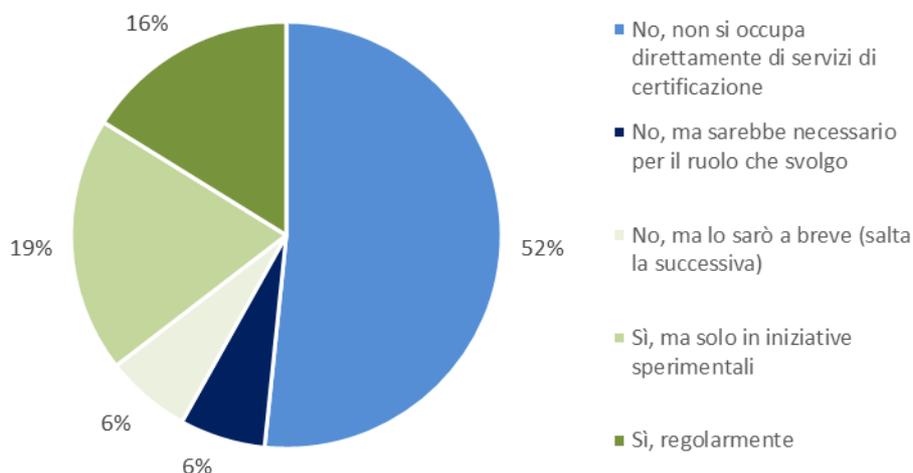
Strumento sufficiente all'aggiornamento



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Un panorama sostanzialmente diverso risulta invece per gli effetti dei seminari sul sistema FVG Certificazione delle competenze (Figura 20). Il 16% utilizza regolarmente le conoscenze dei seminari, il 19% nell'ambito di iniziative sperimentali e il 6% è in procinto di farlo, mentre il 6% non lo sta facendo ma le reputa importanti per il proprio lavoro. Oltre la metà (52%), tuttavia, non utilizza le conoscenze perché non si occupa direttamente di questi servizi. Non si tratta di un dato in sé negativo in quanto, come detto anche sopra, la conoscenza del sistema di Certificazione è necessaria per tutti gli operatori e i decisori (es. partecipanti della Direzione regionale lavoro e formazione) del sistema della formazione. Inoltre, si ricorda che i seminari sono attività non formative che hanno lo scopo di fornire conoscenze sul funzionamento del sistema e non competenze tecniche per l'erogazione del servizio, che presumibilmente saranno trattate nelle attività formative che devono ancora partire. **L'impatto potenziale dei seminari sul sistema regionale di certificazione delle competenze è stimato nell'ordine del 41%.**

Figura 20. Uso delle conoscenze acquisite dagli operatori della Certificazione delle competenze (31 casi su 34)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

In ogni caso, quasi la totalità dei destinatari intervistati (97%) ritiene, in prospettiva, i seminari uno strumento molto (57%) o abbastanza (40%) adeguato all'aggiornamento professionale degli operatori del sistema di Certificazione delle competenze (Figura 42 in allegato).

Da segnalare, infine, che gli 11 casi su 31 che hanno dichiarato di applicare le conoscenze sulla certificazione delle competenze ritengono molto utili (9 casi) o abbastanza utili (2 casi) tali conoscenze (Figura 44 in allegato).

Punti di forza e punti di debolezza dei seminari

Il questionario dava anche la possibilità di indicare sinteticamente i punti di forza e di debolezza dei seminari come strumento di aggiornamento.

Per quanto riguarda gli operatori della IeFP, dei 126 intervistati 71 hanno indicato liberamente i punti di debolezza e 75 i punti di forza dei seminari, e in entrambi i casi vi è la convergenza dei commenti su alcuni aspetti chiave.

Per quanto riguarda le criticità, quella che emerge con forza è l'eccessivo approccio teorico e la scarsa applicabilità dei contenuti proposti (27 casi su 71). Le parole che ricorrono nei commenti critici sono "praticità", "scollamento", "teorici" e "non applicabili". Il secondo punto (17 casi) si concentra sulla breve durata e l'episodicità dei seminari e, subito dopo (15 casi) viene segnalata la tempistica e la conciliazione con i tempi di lavoro, tra cui, in contraddizione con il punto precedente, l'eccessivo impegno richiesto. Marginali sono i problemi legati alla qualità dei docenti e all'organizzazione (4 casi ciascuno).

Da segnalare, infine, che una delle criticità dei seminari poteva essere l'eterogeneità della platea, ma solo da 4 casi questo aspetto viene indicato come una debolezza, segno che i docenti hanno saputo tenere in debito conto il differente *background* dei partecipanti. D'altra parte, ha senso ritenere che **le critiche sull'approccio eccessivamente teorico siano dipese in una qualche misura dalla necessità di assicurare la fruibilità dei contenuti a un pubblico eterogeneo**, andando a discapito dei partecipanti più esperti e bisognosi di conoscenze tecnico-pratiche. Il quadro dei punti di debolezza è coerente con quanto emerso dai giudizi di gradimento in cui, si ricorda, le voci più critiche attenevano aspetti pratici, come le esercitazioni e la conoscenza di altri sistemi regionali.

I punti di forza sono stati indicati da un numero maggiore di intervistati, pari a 75 casi, e sono in numero maggiore dei punti di debolezza. Due elementi emergono con chiarezza come estremamente positivi: **la competenza dei docenti e il contributo dei seminari al rafforzamento della comunità professionale** ("dibattito", "condivisione di esperienze", "reti tra operatori" sono le espressioni ricorrenti), entrambi indicati in 26 casi su 75. Inoltre, altri 14 casi trovano un punto di forza dei seminari proprio nella praticità e nella concretezza dei contenuti, contro 27 che invece li indicavano come elemento di debolezza. I restanti commenti positivi si concentrano sull'organizzazione e fruibilità dei corsi (8 casi), sui temi e i contenuti trattati (6 casi) e sull'opportunità di aggiornamento (4 casi).

Per quanto riguarda i seminari sul sistema Certificazione delle competenze, i commenti risultano molto utili ad approfondire i risultati sin qui analizzati (17 casi su 34 hanno fornito uno o più commenti).

Le critiche si concentrano su due aspetti in particolare, ossia la già evidenziata carenza di esempi ed esercitazioni, che si collegano all'altro aspetto critico che emerge con più forza (10 commenti) ossia la troppo breve durata e la bassa frequenza con cui sono realizzati i seminari. L'insieme delle problematiche segnalate trovano una perfetta sintesi nel commento lasciato da uno degli intervistati: *"Troppo brevi, sarebbe servito un maggior approfondimento, magari con seminari periodici"*.

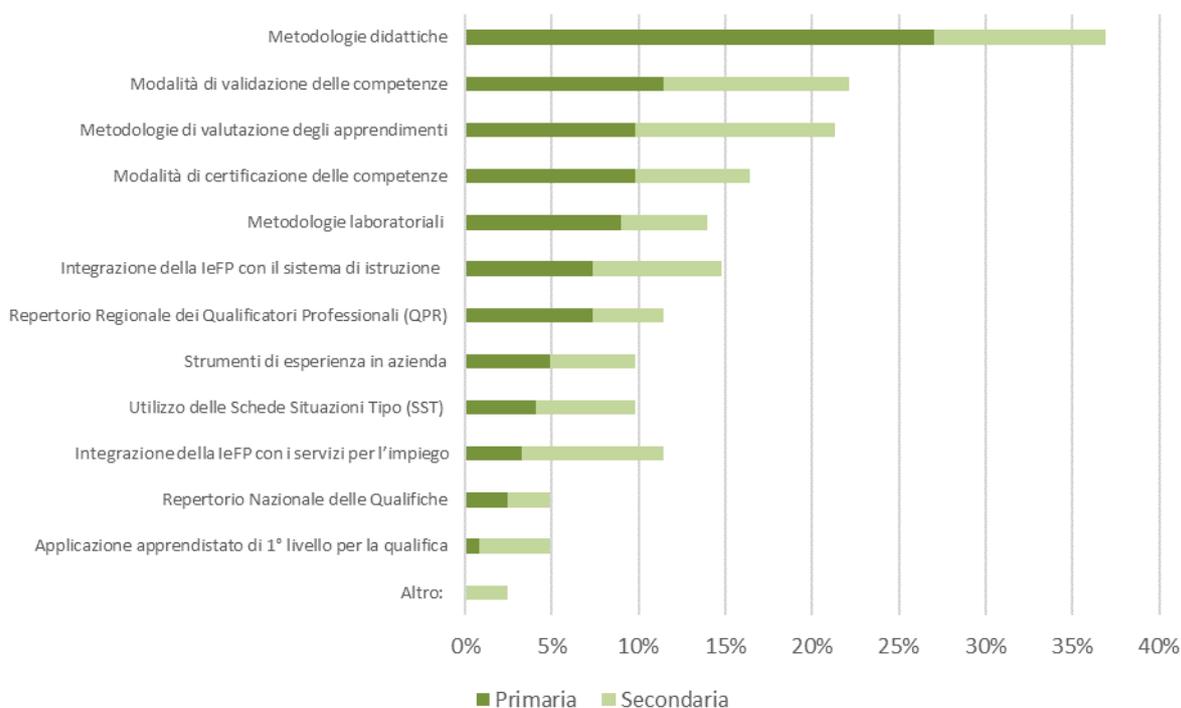
Altri, al contrario, individuano proprio nel taglio pratico e nella presentazione di casi concreti i punti di forza dei seminari sulla certificazione (7 casi), mentre la maggioranza relativa (8) evidenzia la competenza dei docenti come elemento positivo. Infine, 3 casi hanno segnalato l'aggiornamento dei temi trattati e l'esposizione del funzionamento del sistema regionale di certificazione. **Facendo un confronto con i punti di debolezza/forza dei seminari IeFP, nei seminari sulla certificazione il problema dello scarso taglio pratico dei corsi appare meno netto.**

I bisogni formativi

L'ultimo quesito dei questionari riguardava i bisogni specifici degli operatori IeFP e degli operatori della Certificazione delle competenze, e offriva la possibilità di indicare due opzioni in ordine di importanza.

Nell'ambito della IeFP (figura successiva) era possibile scegliere tra 12 opzioni più "altro". Come si vede dalla figura, non c'è una concentrazione elevata delle risposte. La più frequente, con il 27%, riguarda le metodologie didattiche che includendo anche la seconda scelta arriva a oltre il 35%. Con oltre il 15% è stata poi indicata la validazione delle competenze, che con la seconda scelta arriva a oltre il 20%. Altre sei opzioni variano tra il 5% e il 10% nelle prime scelte. Da notare che gli strumenti specifici del sistema FVG, ossia i Qualificatori professionali regionali (QPR) e le Schede situazioni tipo (SST), si collocano rispettivamente al 7% e al 4% delle risposte, e anche sommando le secondo scelte superano di poco il 10%.

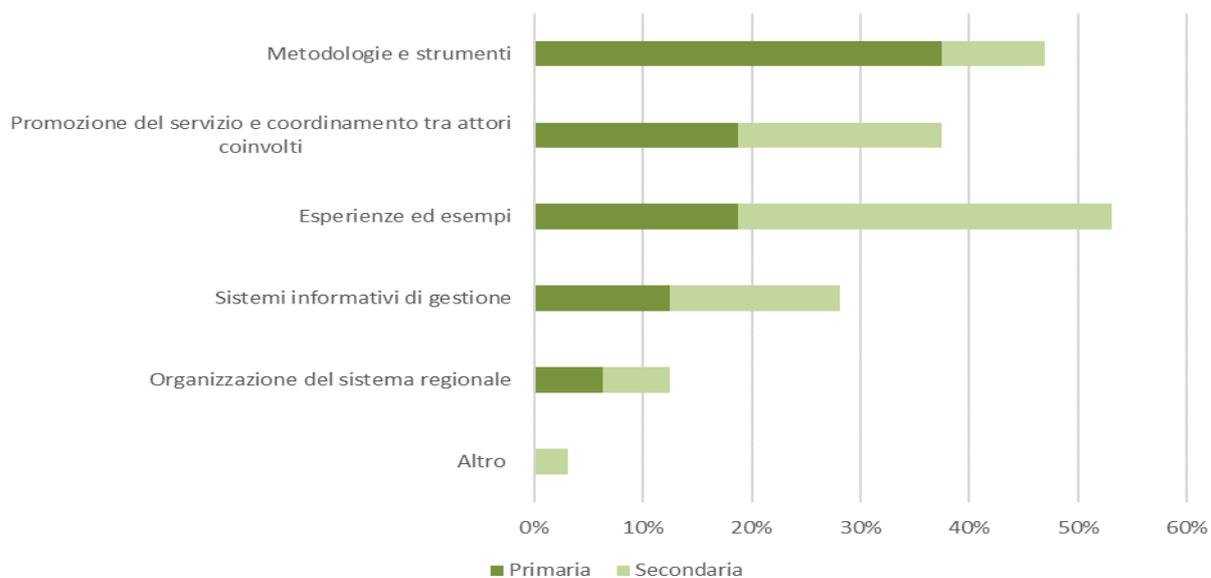
Figura 21. Bisogni formativi degli operatori IeFP (122 casi su 126)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Nell'ambito della certificazione (4 opzioni proposte) emerge un bisogno più netto riferito a metodologie e strumenti (38%), mentre raggiungono quasi il 20% sia la conoscenza di esperienze ed esempi (in linea con quanto visto sopra) sia la promozione e il coordinamento del servizio FVG Certificazione delle competenze.

Figura 22. Bisogni formativi degli operatori della Certificazione delle competenze (32 casi su 34)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

5.2.2. Interventi per gli operatori delle politiche sociali

Nell'ambito del programma formativo regionale per gli operatori delle politiche sociali sono stati erogati sia i corsi a carattere non formativo (seminari) sia i corsi a carattere formativo (formazione). Hanno risposto al questionario 272 destinatari, di cui 174 hanno frequentato solo i seminari, 42 solo la formazione e 56 entrambi.

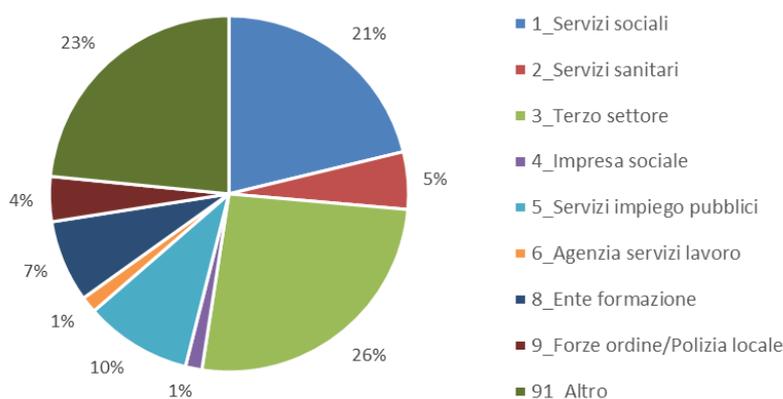
Nei questionari, data l'ampia platea di soggetti target del programma formativo, è stato anzitutto chiesto agli intervistati di indicare l'ente di appartenenza scegliendo da un elenco comprendente tutti i soggetti del sistema compatibili con le Direttive regionali citate in premessa. Il primo dato che emerge è che nel gruppo campione sono rappresentati tutti i soggetti proposti, nonché ulteriori soggetti che si sono classificati come altro, tranne i Centri di orientamento regionale (COR).

Prima di presentare l'analisi dei risultati, è necessaria una precisazione metodologica. Mantenere tutte le categorie di soggetti proposte nel questionario avrebbe comportato una disaggregazione eccessiva dei dati e una riduzione dell'attendibilità dei risultati per tipologia di rispondente. Pertanto, nel realizzare le analisi alcune tipologie di enti affini sono state accorpate e ne sono risultate le 9 categorie seguenti:

- 1. Servizi sociali dei Comuni**
- 2. Servizi sanitari (DSM, SERT, ecc.)**
- 3. Terzo settore**, che raggruppa Cooperative sociali ed Enti del terzo settore
- 4. Impresa sociale**
- 5. Servizi per l'impiego pubblici (SPI)**, che raggruppa i Centri per l'impiego, il Collocamento mirato (svolto direttamente dai CPI o esternalizzato) e i Servizi di integrazione lavorativa (generalmente collegati ai Servizi sociali)
- 6. Agenzie di servizi al lavoro private**
- 7. COR (nessuna risposta)**
- 8. Enti di formazione pubblici e privati**
- 9. Forze dell'ordine**, che raggruppa Forze dell'ordine e Polizia locale.

La figura successiva mostra che oltre un quarto degli intervistati proveniva dal Terzo settore (26%) e poco meno di un quarto da altri enti (23%), i quali sono risultati essere per lo più istituti scolastici, ma anche, in quote minori, fondazioni e associazioni operanti nel sociale, soggetti pubblici diversi da quelli proposti e professionisti autonomi. Il 21% apparteneva ai servizi sociali, mentre tutti i restanti enti proposti (ad eccezione dei COR) sono rappresentati con una quota variabile tra il 7% (Enti di formazione) e l'1% (Impresa sociale).

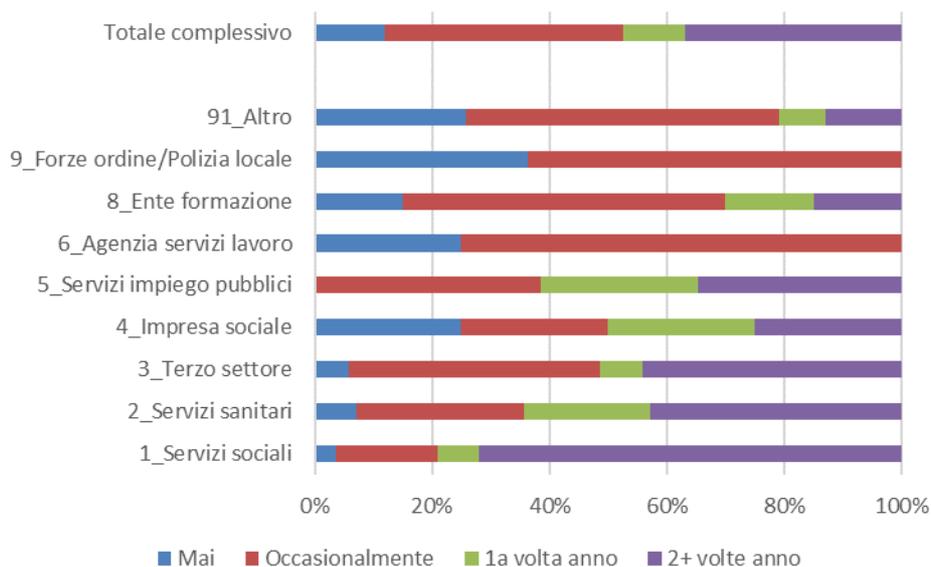
Figura 23. Ente di appartenenza degli intervistati (269 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

La maggioranza relativa, pari al 47%, ha dichiarato di usufruire regolarmente - una o due e più volte all'anno - della formazione professionale (figura successiva). Tuttavia, emergono differenze significative in base alla tipologia di ente di appartenenza. La maggiore incidenza della formazione a cadenza regolare (oltre il 60%) si riscontra nei Servizi sociali (79%), nei Servizi sanitari (64%), negli SPI (62%), mentre fanno aggiornamento per lo più occasionalmente gli enti "Altro", le Forze dell'ordine, le Agenzie per il lavoro private.

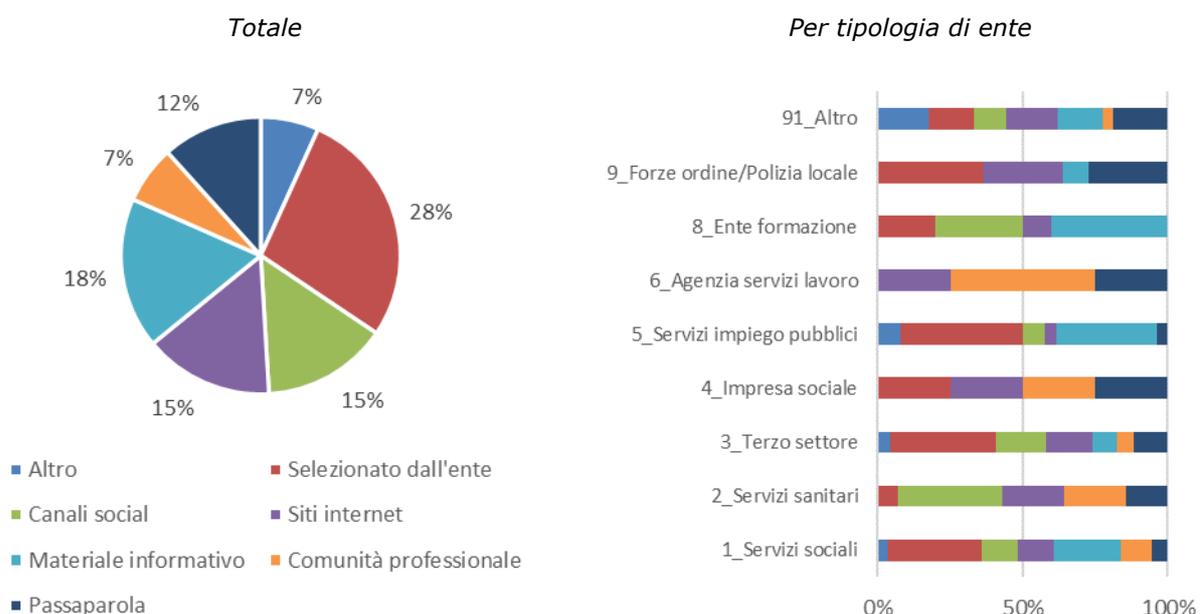
Figura 24. Esperienze formative pregresse (266 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Diversamente da quanto visto sopra per gli operatori della formazione, gli operatori del sociale sono venuti a conoscenza del programma formativo regionale tramite una pluralità di canali (figura successiva). Il 28% è stato selezionato dal proprio ente (figura sx), questa quota cresce sensibilmente nel caso degli SPI, dei Servizi sociali e del Terzo settore (figura dx). Un altro 30% ha utilizzato l'informazione on line della Regione e del soggetto attuatore IAL, sia i siti internet (15%) che i canali social (15%), in particolare i Servizi sanitari e gli enti di formazione. Un ulteriore 18% ha utilizzato il materiale informativo diffuso da IAL e Regione, soprattutto gli SPI e gli enti di formazione. La categoria Altro, che come abbiamo visto è molto composita con una prevalenza del mondo scolastico, ha utilizzato in pari misura quasi tutti i canali disponibili.

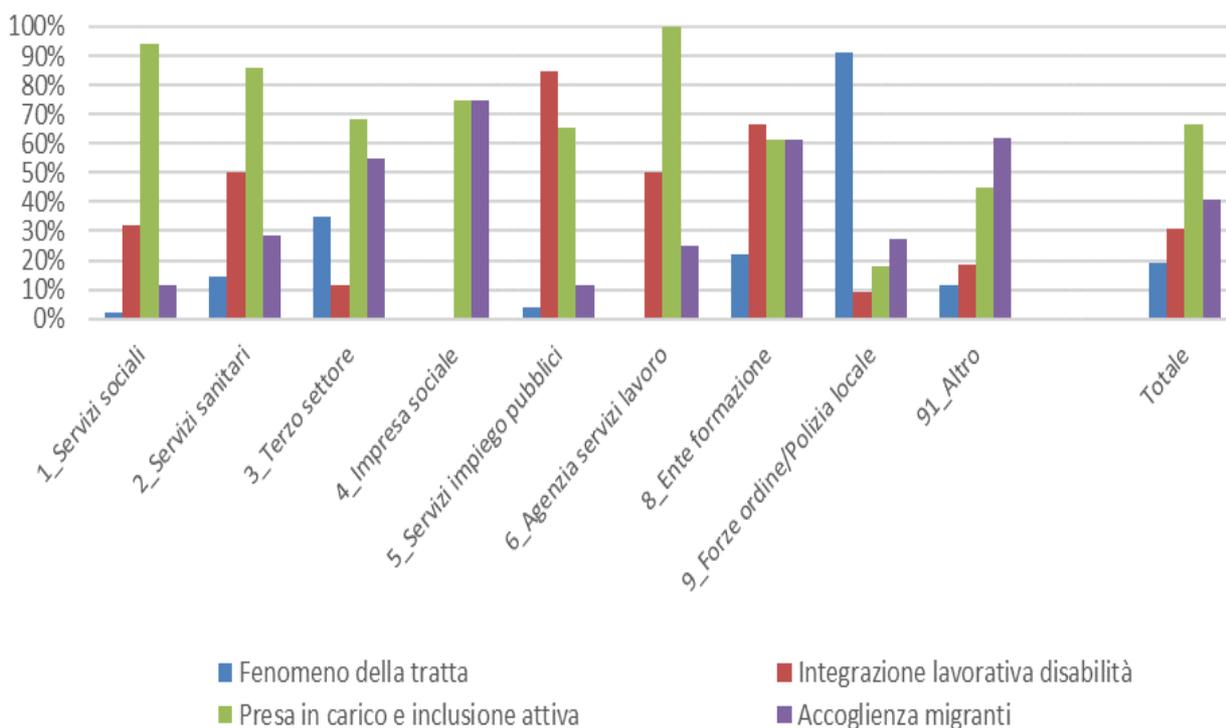
Figura 25. Modalità conoscenza programma formativo regionale (266 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Riguardo agli ambiti formativi del programma regionale, l'interesse degli intervistati (Figura 26) si concentra sulla "presa in carico" multi-professionale e sulle misure di inclusione attiva per le persone maggiormente vulnerabili (67%), la cui incidenza è elevata in tutte le categorie coinvolte, tranne le Forze dell'ordine/Polizia locale, e sull'accoglienza-inclusione dei migranti, che però si concentra nella categoria Altro (dove predominanti sono gli insegnanti), negli enti di formazione e nelle imprese sociali. L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità è indicata dal 31%, ma in modo particolare dagli SPI, dalle agenzie al lavoro private e dagli enti di formazione. La prevenzione e il contrasto ai fenomeni della tratta degli esseri umani è invece marginale in tutte le categorie, tranne per le Forze dell'ordine/Polizia locale dove raggiunge il 90% delle preferenze.

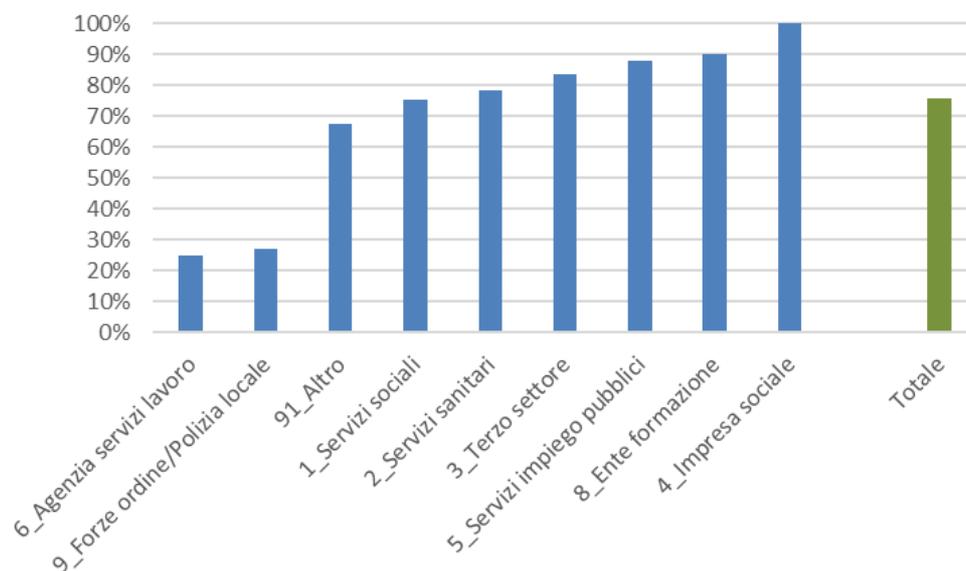
Figura 26. Aree tematiche di interesse per tipologia di ente di appartenenza (259 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Come mostra la figura successiva, oltre il 70% degli intervistati si occupa direttamente di presa in carico e gestione individuale di casi finalizzate all'inclusione o è chiamato, nello svolgimento del proprio lavoro, alla collaborazione con soggetti che svolgono queste funzioni. Tale incidenza elevata si riscontra in tutte le categorie (60% e oltre), ad esclusione delle agenzie al lavoro e delle Forze dell'ordine (poco sopra il 20%). Questo dato suggerisce che il **sistema regionale delle politiche sociali è in linea con l'evoluzione di queste politiche**, per le quali, come argomentato in premessa, **la "presa in carico" e la gestione individuale sono divenuti strumenti trasversali e strategici**.

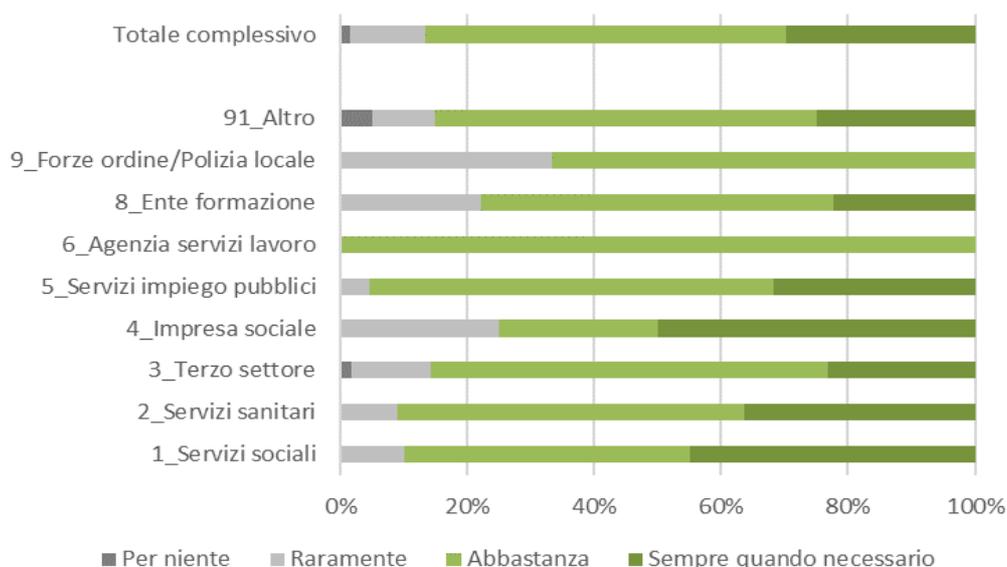
Figura 27. Intervistati che si occupano o collaborano con i servizi di presa in carico, per tipologia di ente (266 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Per la grande maggioranza degli intervistati (87%, figura successiva) questi strumenti vengono applicati abbastanza (57%) o sempre quando la situazione lo richiede (30%). Come mostra il grafico successivo, su questo punto si rileva una notevole convergenza nelle opinioni di tutte le categorie, compresa la categoria Altro.

Figura 28. Quanto viene applicata la presa in carico e la gestione individuale dei casi (195 casi su 202)

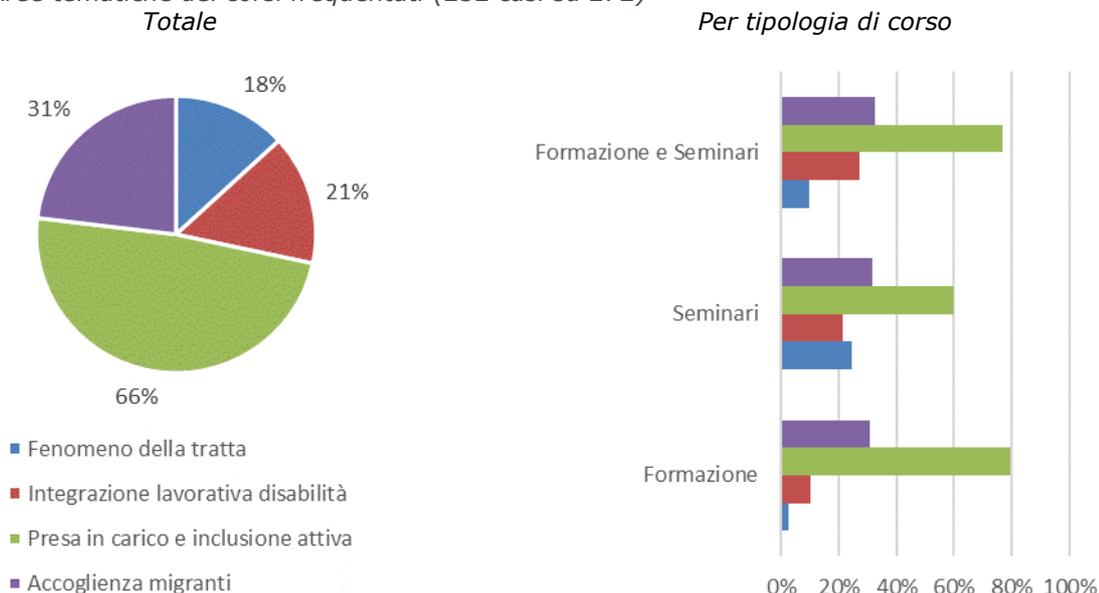


Fonte: indagine di Ismeri Europa

Tutti i quattro temi individuati dal programma formativo regionale sono stati effettivamente trattati nei corsi (Figura 27). Il tema predominante si conferma essere la presa in carico e

l'inclusione attiva (66%, figura sx), e collima con le preferenze degli intervistati. I quattro temi sono stati trattati pressoché in egual misura sia nei seminari che nella formazione (figura dx).

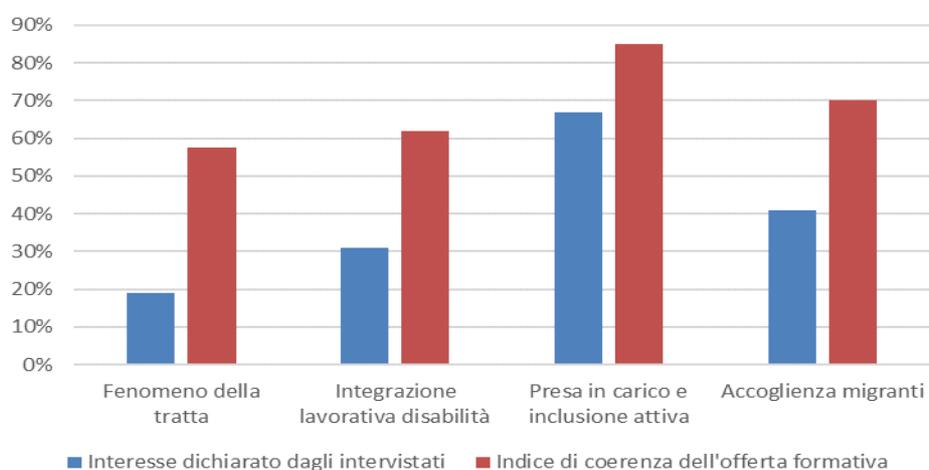
Figura 29. Aree tematiche dei corsi frequentati (252 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

La relazione tra le preferenze tematiche viste sopra e le aree tematiche a cui afferivano i corsi frequentati dagli intervistati fornisce un indicatore della coerenza tra la domanda e l'offerta formativa. Come mostra la figura successiva, l'indicatore varia tra l'85% della presa in carico e gestione individuale dei casi, che era l'area tematica di maggiore interesse tra gli intervistati (67%), e il 57% del contrasto al fenomeno della tratta, che invece veniva indicato da meno del 20% (quasi esclusivamente dalle Forze dell'ordine/Polizia locale). Si può quindi ritenere che, nonostante la vasta platea coinvolta e le diverse tipologie degli attori, **l'offerta formativa è stata mirata abbastanza efficacemente ai diversi target di enti ed operatori coinvolti.**

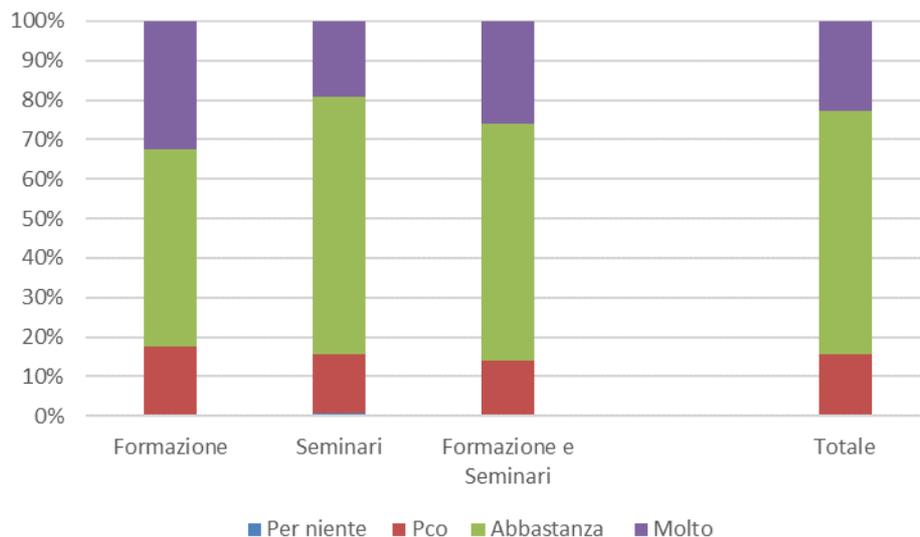
Figura 30. Aree tematiche di interesse e coerenza con i corsi frequentati (252 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

L'85% degli intervistati (Figura 31) ritiene che il programma formativo regionale sia abbastanza (62%) e molto (23%) in linea con l'evoluzione delle politiche sociali nelle quattro aree tematiche oggetto dei corsi. Su questo punto, inoltre, non emergono differenze significative tra i diversi soggetti (Figura 45 in allegato).

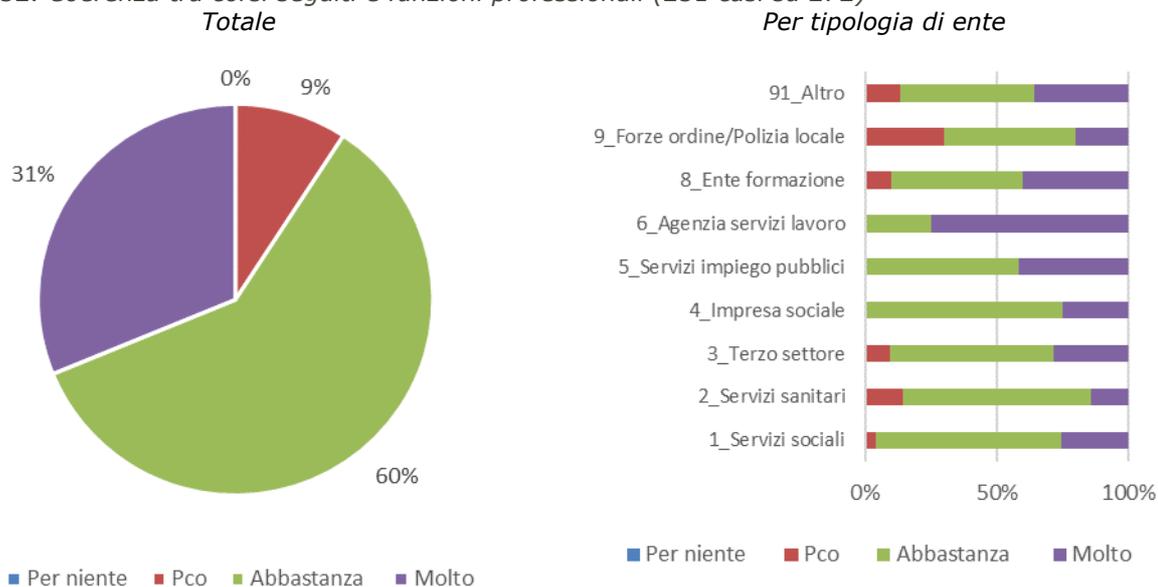
Figura 31. Coerenza del programma formativo regionale con l'evoluzione delle politiche sociali (251 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

L'indice di coerenza tra domanda e offerta formativa trova conferma nelle dichiarazioni degli intervistati circa la coerenza tra i corsi seguiti e le funzioni svolte nella propria professione (figura successiva), che raggiunge un apprezzamento del 91% (31% molto coerente e 60% abbastanza coerente). È importante notare come anche in questo caso vi sia un'alta convergenza dei giudizi tra le diverse tipologie di soggetti (grafico dx).

Figura 32. Coerenza tra corsi seguiti e funzioni professionali (251 casi su 272)



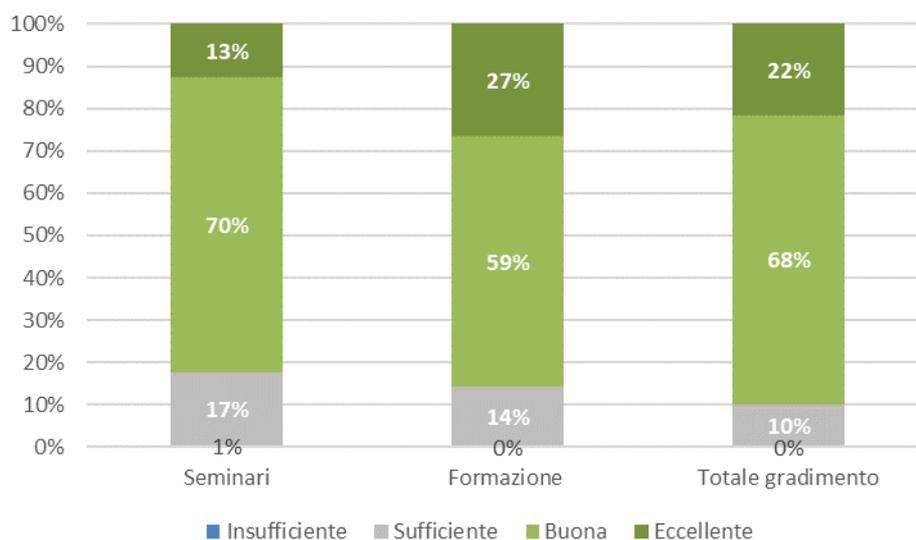
Fonte: indagine di Ismeri Europa

Gradimento dei seminari e della formazione

Come già ricordato, dei 272 casi del campione 174 hanno frequentato almeno un seminario, 42 almeno un'attività formativa e 56 entrambe le attività.

La figura successiva mostra il gradimento complessivo e il gradimento per le attività formative e per i seminari. La qualità media dell'offerta formativa (barra totale) è ritenuta buona dal 68% degli intervistati ed eccellente dal 22%, ma la formazione presenta risultati migliori (59% buona e 27% eccellente) dei seminari (70% buona e 13% eccellente). È infine interessante rilevare che se si considerano solo coloro che hanno partecipato a entrambe le attività, il giudizio sui seminari migliora sensibilmente (59% buono e 27% eccellente) equiparandosi a quello sui corsi (Figura 46 in allegato).

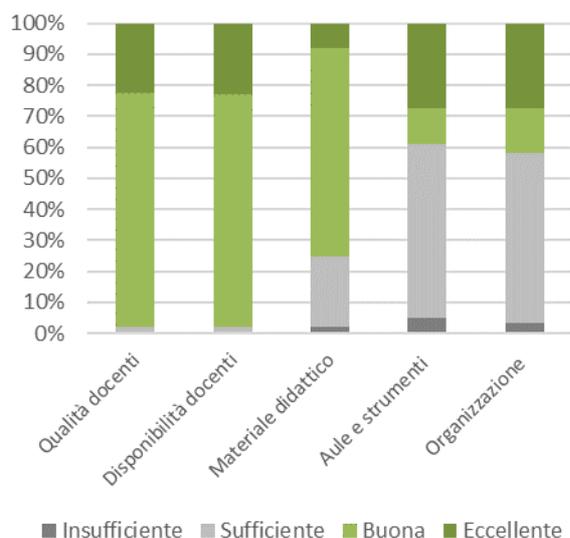
Figura 33. Gradimento complessivo dei corsi (267 casi 272)



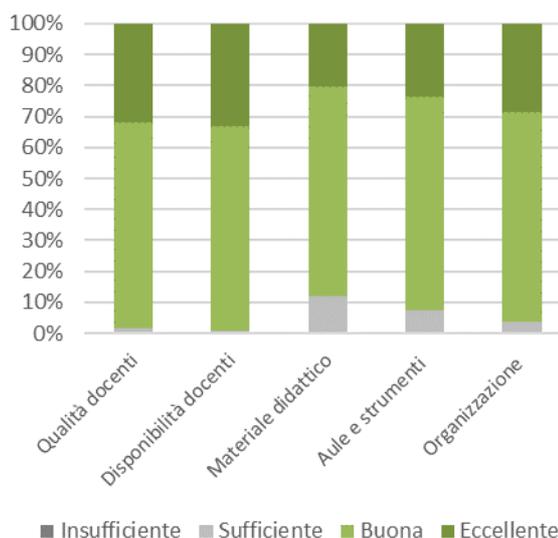
Fonte: indagine di Iseri Europa

In merito ai singoli aspetti che concorrono alla qualità dei corsi (Figura 34), emergono anzitutto delle differenze significative tra seminari e formazione. La qualità dei docenti è buona o eccellente in entrambi i casi, ma in merito ai seminari il 60% giudica solo sufficienti le aule e gli strumenti e l'organizzazione. Si ricorda, in proposito, che i seminari nel sociale hanno avuto un numero medio di partecipanti decisamente più elevato di tutti gli altri corsi (vedi analisi preliminare).

Figura 34. Gradimento aspetti specifici dei corsi (267 casi 272)
Seminari



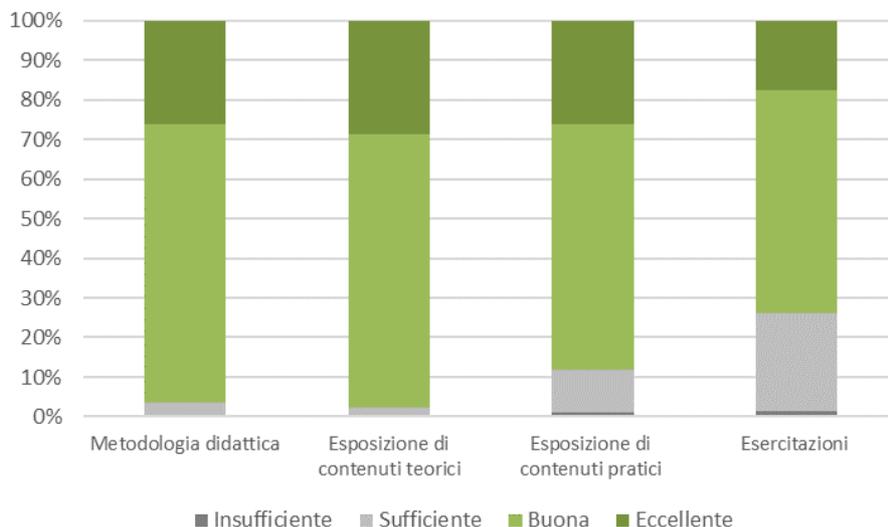
Formazione



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Per quanto riguarda gli aspetti caratterizzanti della formazione, tutti gli item proposti ottengono una valutazione buona ed eccellente sopra il 70%. I contenuti pratici e le esercitazioni registrano un gradimento minore rispetto alle metodologie didattiche e ai contenuti teorici.

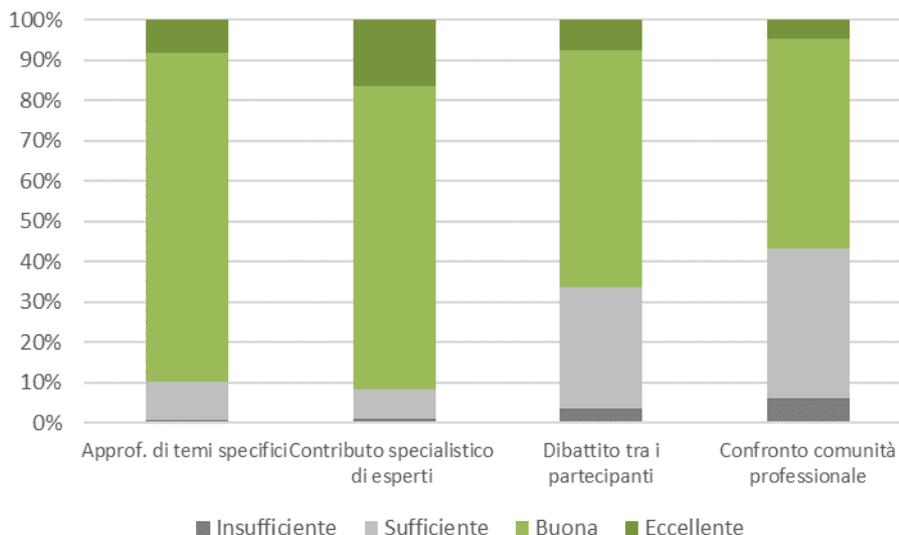
Figura 35. Gradimento aspetti caratterizzanti della formazione (84 casi su 98)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Per quanto riguarda gli aspetti caratterizzanti dei seminari, i giudizi sono lievemente più bassi di quelli sulla formazione e gli aspetti meno apprezzati risultano essere i momenti di dibattito e la possibilità di scambio e condivisione all'interno delle comunità professionali coinvolte. Quest'ultimo appare decisamente quello più carente se visto in relazione, oltre che con la formazione in ambito sociale, con i seminari per gli operatori IeFP e per il sistema di Certificazione delle competenze.

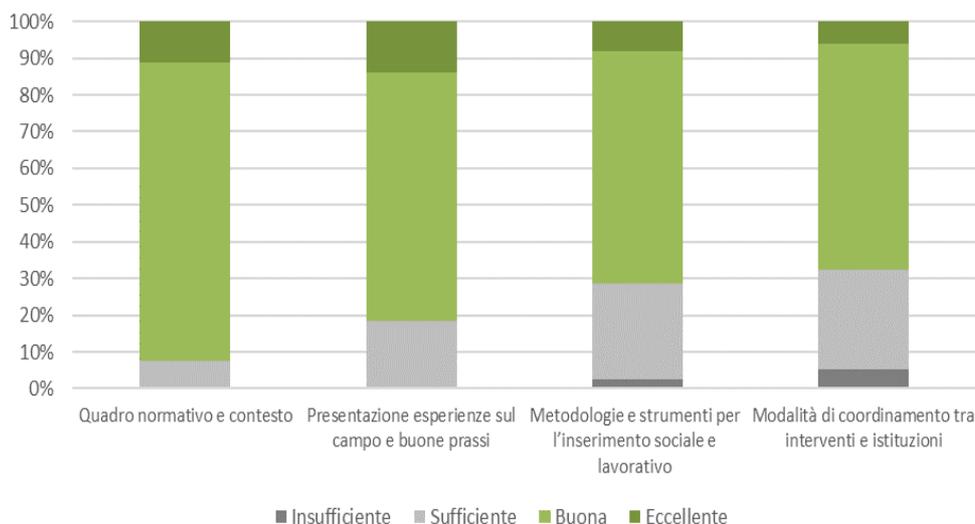
Figura 36. Gradimento aspetti caratterizzanti dei seminari (197 casi su 230)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Il questionario conteneva due **domande di approfondimento sui contenuti dei seminari** (Figura 37). Nella prima si richiedeva una valutazione rispetto ad alcuni temi trasversali per il miglioramento del sistema delle politiche sociali. Anche in questo caso la maggioranza dei giudizi al di sopra della sufficienza varia dal 68% al 92%. Tuttavia, calano sensibilmente, rispetto a quanto visto sin qui, i giudizi eccellenti ed inoltre una quota variabile tra il 26% e il 29% ritiene solamente sufficiente il modo in cui nei seminari sono stati trattati esempi e buone prassi, le metodologie e gli strumenti per l’inserimento lavorativo e il tema del coordinamento tra istituzioni.

Figura 37. Gradimento contenuti specifici dei seminari (199 casi su 230)

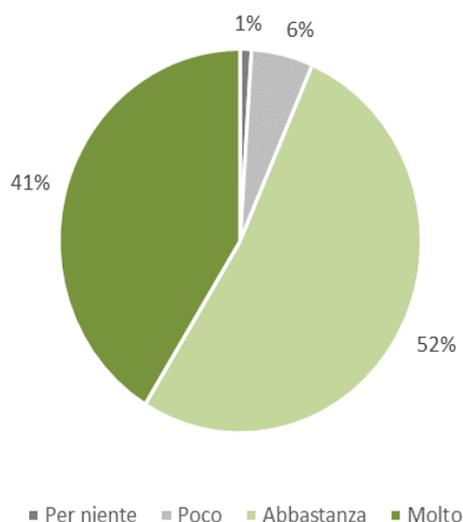


Fonte: indagine di Ismeri Europa

Nella seconda domanda è stato chiesto se, in prospettiva, si riteneva il seminario uno strumento adeguato all’aggiornamento degli operatori in ambito sociale. Come mostra la figura seguente, per oltre la metà il seminario è una forma di aggiornamento abbastanza adeguata e per il 41% molto adeguata. Il giudizio migliore sale al 50% nel caso della categoria Altro (Figura 47 in

allegato), mentre per i Servizi sociali e le Forze dell'ordine/Polizia locale scende rispettivamente al 33% e al 43%. In ogni caso, tutte le categorie esprimono un giudizio complessivamente positivo.

Figura 38. Adeguatezza del seminario come strumento di aggiornamento (224 casi su 272)

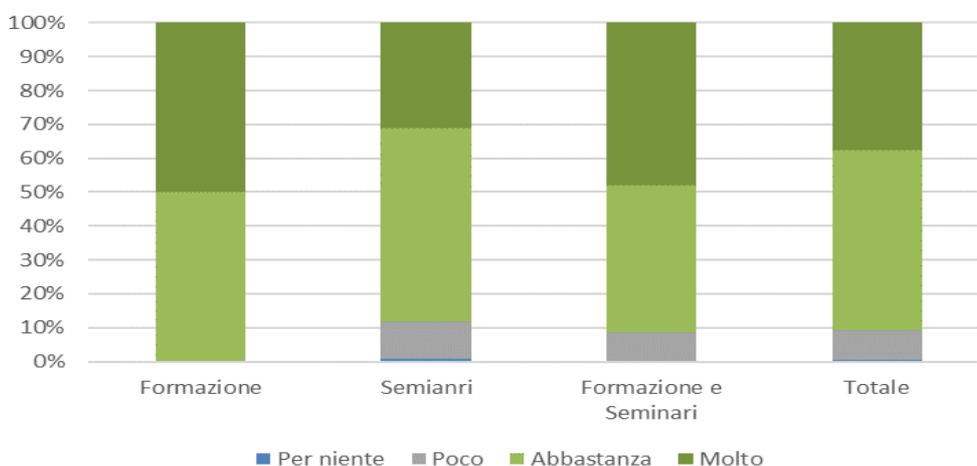


Fonte: indagine di Ismeri Europa

Effetti degli interventi e bisogni

Il 91% degli intervistati ritiene che sia stato abbastanza utile (53%) o molto utile (38%) per la propria professione partecipare al programma formativo della Regione FVG (figura successiva, totale). Il massimo riscontro dell'utilità raggiunge il 50% tra chi ha frequentato la formazione, mentre, come visto anche per le precedenti domande, si conferma il giudizio più basso espresso dai partecipanti ai soli seminari.

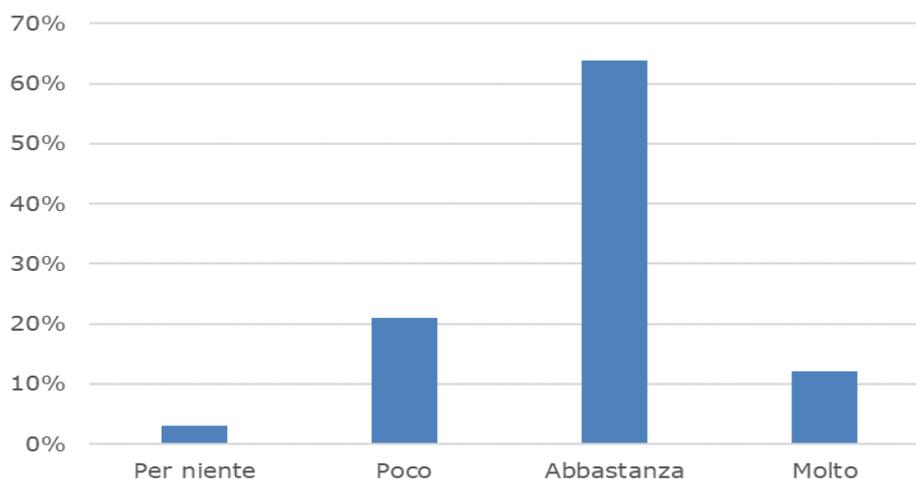
Figura 39. Utilità del programma formativo regionale per la propria professione (224 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Il gradimento sull'utilità del programma trova riscontro anche nei risultati del trasferimento delle conoscenze apprese nel contesto lavorativo. Per oltre il 60% il trasferimento è avvenuto abbastanza e per oltre il 10% molto. I risultati di questo quesito sono coerenti con quello precedente poiché, ad esempio, la maggioranza relativa (38%) dichiara abbastanza utile il programma formativo e allo stesso tempo di aver avuto abbastanza opportunità di riportare nel proprio lavoro quanto appreso nei corsi (Tabella 15 in allegato).

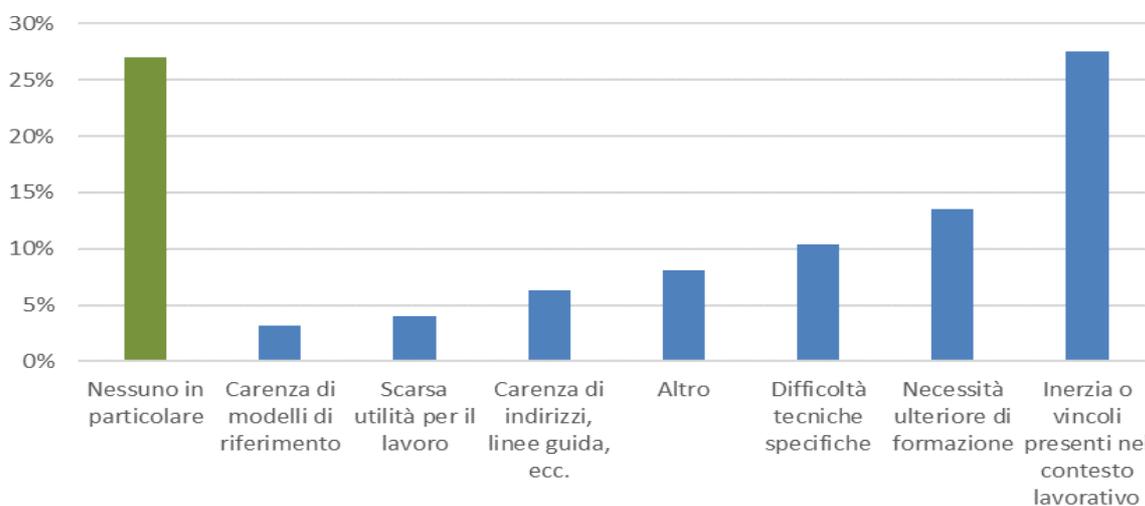
Figura 40. Opportunità di trasferire le conoscenze nel proprio contesto lavorativo (224 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Come mostra la figura successiva, per oltre un quarto degli intervistati non si ravvisano vincoli particolari che abbiano ostacolato il trasferimento delle conoscenze apprese. Tuttavia, si evidenziano diversi fattori in gioco che limitano questo processo. Oltre il 25% denuncia l'inerzia o altri vincoli di contesto e il 13% la necessità di formazione ulteriore. Inoltre, le difficoltà tecniche e la carenza d'indirizzi (es. linee guida) rappresentano, insieme, il 17% delle risposte.

Figura 41. Condizioni che ostacolano il trasferimento delle conoscenze nel contesto lavorativo (224 casi su 272)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

I bisogni sono stati infine rilevati nel questionario chiedendo per ognuno dei principali target delle politiche sociali di indicare su quale tra gli strumenti seguenti c'è maggiore necessità di formazione:

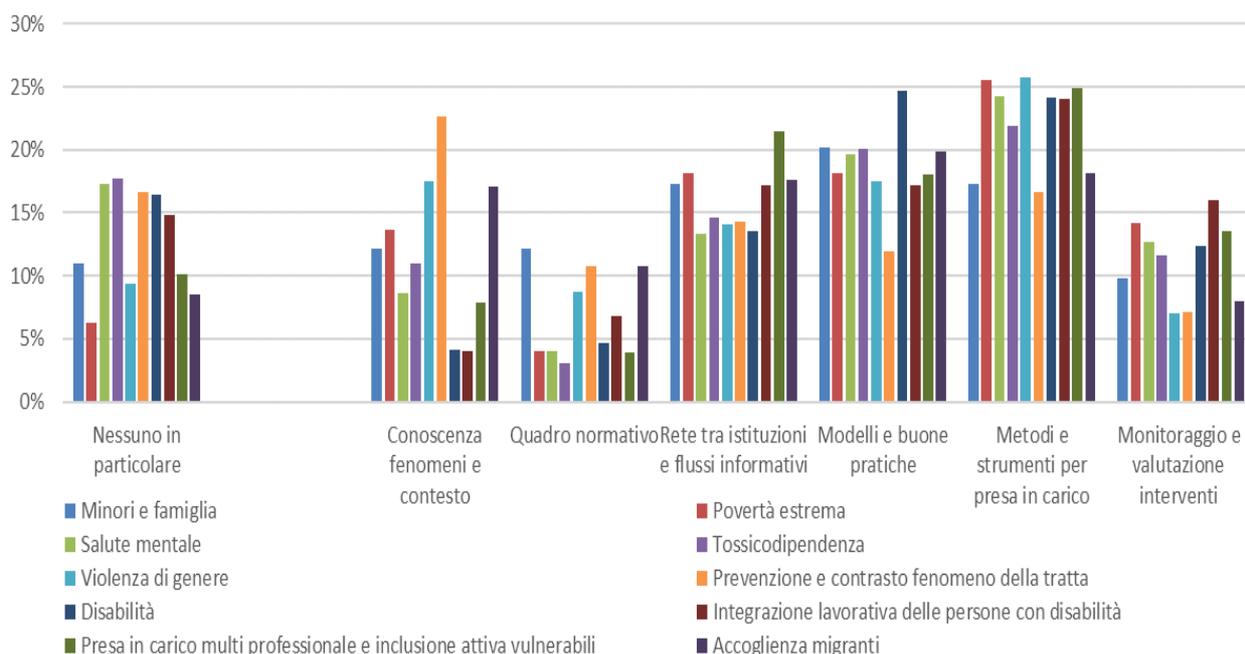
- conoscenza dei fenomeni,
- quadro normativo,
- reti tra istituzioni,
- buone pratiche e modelli,
- metodi per la presa in carico e gestione dei casi,
- monitoraggio e valutazione.

Era inoltre possibile indicare nessun bisogno in particolare.

I risultati, riportati nella figura successiva, mostrano una diffusa e articolata richiesta di aggiornamento. I bisogni più ricorrenti sono riferiti all'acquisizione di metodi e strumenti per la presa in carico (incidenza media 22%) e alla conoscenza di modelli e buone pratiche (incidenza media 19%), che, come visto, sono gli aspetti su cui l'offerta formativa regionale, e soprattutto i seminari, tendono ad essere meno apprezzati. Allo stesso tempo emergono anche bisogni specifici in alcuni ambiti, ad esempio la conoscenza dei fenomeni è più avvertita nella prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani e della violenza di genere che in tutti gli altri ambiti (rispettivamente 23% e 18% contro un'incidenza media del 13%); la rete tra istituzioni nella presa in carico e inclusione dei maggiormente vulnerabili (21%, incidenza media 13%); i modelli e le buone prassi nella disabilità (25%, incidenza media 19%). Meno avvertiti invece sono i bisogni di conoscenza dei quadri normativi.

Da rilevare, infine, che gli ambiti in cui meno si evidenziano bisogni formativi specifici sono la tossicodipendenza e la salute mentale, mentre la povertà estrema è l'ambito in cui maggiore è la richiesta di formazione indipendentemente dallo specifico strumento (solo il 6% non indica nessun bisogno in particolare).

Figura 42. Bisogni formativi per ambiti e target delle politiche sociali



Fonte: indagine di Ismeri Europa

5.3. Conclusioni e raccomandazioni

Il POR FSE del FVG ha sperimentato, nel periodo 2014-2020, un sistema innovativo di formazione e aggiornamento di professionisti e operatori della formazione e delle politiche sociali, allo scopo di accompagnare i processi di riforma che interessano da anni queste politiche.

L'azione del POR si iscrive in un contesto regionale che sta assorbendo i nuovi approcci e i nuovi strumenti di lavoro che sostanziano gli indirizzi rivolti a questi settori a livello globale (ONU, inclusione disabilità), europeo (contrasto alla povertà, inclusione attiva, marginalità estrema e qualificazione ed estensione della formazione) e nazionale (reddito di cittadinanza, politiche integrate per specifici target a rischio maggiore di esclusione, integrazione tra formazione e istruzione, riconoscimento delle competenze). Ad esempio, oltre il 70% degli operatori sociali si occupa o collabora alla presa in carico multiprofessionale e all'applicazione di approcci individuali, mentre oltre il 56% dei destinatari dei seminari per la certificazione delle competenze è operativo negli ambiti del sistema regionale di certificazione già attivi.

È emerso dall'indagine che la platea di riferimento del programma formativo regionale si caratterizza per una frequenza di partecipazione ad attività di aggiornamento medio-alta (tutti gli operatori della formazione e alcune delle componenti numericamente significative della platea in ambito sociale), ed esprime una domanda di formazione qualificata e attenta ai diversi aspetti implicati dai processi di innovazione delle politiche. Al momento della definizione dei PS, inoltre, risultava cruciale per le strategie di policy favorire sia il coinvolgimento di attori pubblici e privati sia la crescita di reti interistituzionali. Dati questi elementi, si può affermare che il contesto d'intervento presentava delle sfide rilevanti per l'azione del POR FSE.

Alla luce di queste considerazioni, è stato importante capire, in primo luogo, come l'intervento di *capacity building* disegnato dalla Regione avesse risposto ai bisogni dei settori interessati. Le analisi mostrano che sia in termini di strumenti (seminari e formazione) che di contenuti, l'intervento risulta all'altezza delle sfide e trova un diffuso consenso fra i destinatari. In ambito sociale, dove la sfida era anche quella di soddisfare una platea molto eterogenea, il sistema è riuscito a coinvolgere con esito positivo una pluralità di attori che corrispondono alla molteplicità di soggetti richiesta dai processi di innovazione delle politiche sociali. Sia in ambito formativo che sociale, l'offerta, inoltre, è risultata integrata con i sistemi regionali di riferimento (come risulta dai canali informativi utilizzati, dall'elevata conoscenza delle linee guida sulla certificazione, ecc.).

I contenuti della formazione risultano adeguati poiché rispondono alle priorità e alle esigenze di sviluppo dei due settori (oltre il 70% nel settore formazione e oltre il 60% nel settore sociale) e, inoltre, risulta più che soddisfacente l'incrocio tra offerta regionale e bisogni espressi dagli operatori, visti gli alti indici di coerenza tra temi d'interesse dei partecipanti e temi dei corsi cui hanno preso parte.

Dall'altro lato l'offerta non è ancora correttamente dimensionata alla domanda, sia come quantità di operazione finanziate, sia come regolarità dell'offerta. Il sistema, come abbiamo visto, funziona, ma dovrebbe assicurare un flusso di offerta di corsi più costante, certo e sostanzioso (ad esempio per alcuni temi dell'inclusione sociale).

Il gradimento del programma formativo regionale varia dal 68% registrato dai seminari IeFP a oltre il 90% registrato sia dai seminari sulla Certificazione sia dai corsi (seminari e formazione)

in ambito sociale. Nessun aspetto specifico della qualità dell'offerta risulta particolarmente carente (ossia con una quota significativa di voti insufficienti). Al contrario, è importante sottolineare come vengano apprezzate tanto quelle che si possono considerare le dimensioni standard della qualità della formazione (docenti, organizzazione, ecc.), quanto le dimensioni specifiche che contraddistinguono i seminari e le attività formative.

Le analisi dimostrano che la combinazione di seminari e attività formative ha consentito di rispondere alle diverse esigenze della pluralità di attori delle politiche, fornendo, i primi, conoscenze generali e rinsaldando le comunità professionali attraverso il confronto, lo scambio e l'interazione con gli esperti, mentre le seconde hanno risposto ai bisogni formativi di quei destinatari che maggiormente necessitano di competenze tecnico-pratiche. Ad esempio, il giudizio sull'adeguatezza dei seminari come strumento di aggiornamento anche in prospettiva futura è pari all'84% in ambito formativo e a oltre il 90% in ambito sociale.

Infine, sotto tutti i punti di vista la formazione o la combinazione di formazione e seminari appare significativamente più apprezzata dei singoli seminari. Se ne può concludere che laddove corsi e seminari non sono attuati insieme (sistema formazione) o ben modulati (sistema politiche sociali), le potenzialità del sistema formativo organizzato dalla Regione non vengono sfruttate pienamente.

Questi elementi mostrano che gli strumenti di aggiornamento messi in campo dalla Regione sono stati impiegati secondo le proprie specificità, confermando la tenuta del disegno di policy rispetto agli obiettivi di *capacity building* perseguiti. Nello specifico, le modalità di attuazione del programma formativo regionale, articolate in analisi dei bisogni con ricognizioni periodiche tra Direzioni regionali, emanazione periodica di direttive, previsione di un soggetto attuatore unico e progettazione di prototipi formativi replicabili, si sono dimostrate capaci di garantire quella flessibilità necessaria ad accompagnare l'evoluzione dei sistemi di policy regionali.

D'altro canto si riscontrano margini di miglioramento su singoli aspetti dei seminari risultanti carenti se paragonati all'elevato gradimento delle altre dimensioni analizzate. In particolare, i seminari IeFP non soddisfano pienamente la domanda di conoscenze pratiche di coloro che svolgono attività di docenza (che costituiscono la maggior parte dei destinatari), e su questo influisce la mancata attivazione delle attività formative. Per quanto riguarda i seminari in ambito sociale, meno apprezzate risultano invece, se rapportate al gradimento complessivo, l'organizzazione e la capacità di favorire il dibattito tra i diversi attori; probabilmente entrambi questi problemi sono legati all'elevato numero medio di partecipanti a questo tipo di seminari.

Benché le analisi che è stato possibile realizzare non portino a una risposta conclusiva alle domande di valutazione, esse hanno comunque fornito evidenze importanti che mostrano come l'intervento di *capacity building* a favore dei sistemi della formazione e delle politiche sociali proceda nella direzione voluta e, come accennato sopra, appaia all'altezza della domanda espressa da professionisti e operatori della formazione e del sociale.

Nella consapevolezza di questi limiti, di seguito si presentano le evidenze emerse rispetto alle domande di valutazione.

- *Come è cambiato il lavoro degli operatori dell'IeFP e del sociale nell'ambito del supporto delle persone svantaggiate? Sono state adottate nuove metodologie di lavoro?*

I risultati dell'indagine consentono di valutare gli impatti potenziali del programma formativo regionale. Il trasferimento delle conoscenze acquisite avviene secondo i destinatari in maniera apprezzabile: nel sistema delle politiche sociali oltre il 90% ritiene abbastanza e molto utili le

competenze acquisite e il 60% le applica abbastanza. Nel sistema della formazione le conoscenze acquisite sono applicate regolarmente dal 20% degli intervistati, in via sperimentale dal 36% e per il 25% sono in corso di applicazione. Si tratta di risultati incoraggianti, che suggeriscono un'apprezzabile potenzialità d'impatto delle politiche di sistema dell'Asse 4 del POR FSE.

- *In che misura il sistema regionale di certificazione delle competenze è operativo? Com'è organizzato? Sono attivate tutte le funzioni previste?*

In merito ai seminari sulla certificazione, le conoscenze apprese dai partecipanti vengono applicate regolarmente dal 16% e in via sperimentale dal 19%, ma il dato non è negativo se letto in relazione alla fase ancora sperimentale in cui si trova questo sistema.

- *Quali sono gli esiti di questi cambiamenti in termini di output e maggiore capacità di trattamento degli utenti?*

Non è possibile rispondere esaustivamente alla terza domanda di valutazione, ma i risultati riportati sopra rendono estremamente probabile un effetto positivo dell'intervento di *capacity building* sulle modalità di trattamento degli utenti nei sistemi della formazione e delle politiche sociali. L'analisi dei bisogni contenuta nell'indagine, infine, ha permesso di mettere in evidenza un insieme di esigenze molto articolato ma che, d'altra parte, risulta alla portata del modello d'intervento messo in atto dalla Regione, il che spinge a suggerire con forza la continuazione del programma formativo, con gli aggiustamenti proposti nelle presenti conclusioni.

6. Considerazioni generali sulla capacità amministrativa dei fondi SIE in FVG

Partecipazione alla definizione delle strategie locali

Affinché le strategie di intervento siano allineate e coerenti, è opportuno che tutti i soggetti rilevanti (es. GAL, Uffici comunali, etc.) partecipino sin dall'avvio alla costruzione delle strategie di intervento, al fine di assicurare l'*ownership* degli interventi e agevolare anche un processo di *capacity building* e *awareness raising* nelle comunità coinvolte. La partecipazione di detti soggetti risulta, inoltre, fondamentale anche in considerazione del loro *know how* in termini di attuazione delle procedure.

Allineamento dei tempi

È importante che nel caso di strategie "plurifondo" si tenda ad un allineamento temporale dei processi di individuazione delle operazioni e di attuazione degli interventi al fine di renderli più funzionali alla strategia d'area. Le eccessive lungaggini, inoltre, anche in considerazione dei *turnover* (amministrativi ed elettorali), rischiano di rendere più incerta l'attuazione della strategia laddove la stessa non sia realmente condivisa dalla comunità interessata.

Rafforzamento dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle strategie locali

Per ciò che concerne la capacità in termini di risorse professionali, nonché di competenze, è necessario che gli enti locali e le loro strutture coinvolte siano effettivamente in grado di sostenere gli oneri richiesti dall'attuazione di programmi cofinanziati dalla Commissione europea. Tali strutture non possono, infatti, rispettare soltanto sulla carta i requisiti organizzativi richiesti, ma devono garantire anche in termini funzionali l'effettiva capacità necessaria alla gestione, al controllo e all'attuazione delle strategie. In tal senso, il ricorso alla formazione continua e mirata del personale, così come un uso più mirato dei servizi di Assistenza Tecnica potrebbero facilitare il superamento di alcuni *gap* esistenti.

Riforme amministrative coerenti

Le riforme amministrative avviate (e concluse) in FVG sembrano non essere state coerenti con l'idea di attuazione delle strategie disegnata a livello regionale. La costituzione ed il repentino smantellamento delle UTI, infatti, non ha garantito il rispetto delle stringenti tempistiche dei Fondi comunitari, generando anche un senso di incertezza nel personale chiamato ad attuare gli interventi.

Supporto regionale/nazionale

Le strategie multi-level governance richiedono filiere decisionali ed organizzative chiare: da questo punto di vista il supporto regionale sia nel caso della SNAI, quanto in quello della Strategia Urbana è sembrato essere coerente ed efficace rispetto alle problematiche emerse in corso di realizzazione. In questo senso, come già ricordato, un uso specifico di servizi di assistenza tecnica ai territori potrebbe ulteriormente agevolare il ruolo di coordinamento complessivo della Regione. Per quanto riguarda il livello nazionale nella SNAI, invece, al fine di evitare l'appesantimento del processo e il relativo e inevitabile dilatarsi dei tempi, sarebbe utile che esso

fornisse un supporto in termini di migliore utilizzo degli strumenti attuativi (procedure) anche attraverso la raccolta e la diffusione di buone pratiche realizzative. Strutture trasversali simili alla Rete Rurale Nazionale per il FEASR potrebbero lavorare in tal senso.

Organizzazione regionale

L'organizzazione amministrativa regionale dovrebbe dotarsi di una struttura amministrativa trasversale alle politiche e/o ai fondi settoriali, al fine di innovare agevolmente procedure e strategie, nonché supportare a cascata gli stessi attori locali.

Interventi FSE per i sistemi regionali di policy

Le modalità di erogazione della formazione per gli operatori dei sistemi sono all'altezza del compito di favorire la diffusione degli approcci e degli strumenti richiesti dall'evoluzione delle politiche della formazione e del sociale. Il programma formativo regionale funziona, intercetta i target giusti e prevede strumenti efficaci di trasferimenti delle competenze. Ora è necessario mettere a punto il sistema, ossia occorre rafforzare e rendere più duraturo il meccanismo di incrocio di domanda e offerta di formazione, modulando meglio gli strumenti a disposizione, differenziando ulteriormente l'offerta nell'ambito del sistema di formazione e ampliando l'offerta e la frequenza dei corsi.

ALLEGATI

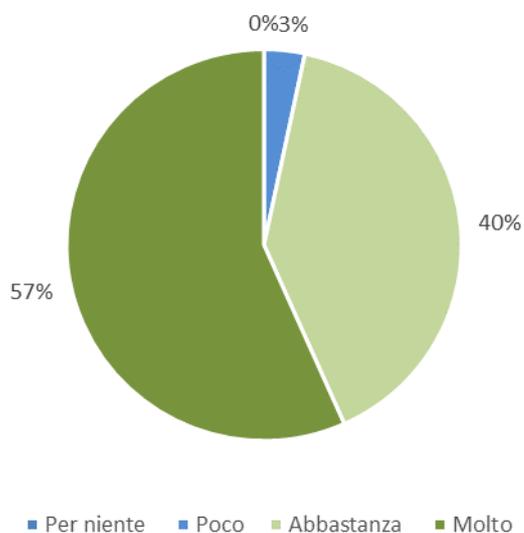
Interviste e incontri

Nominativo	Settore/SRA	Data	Modalità
Capacità amministrativa			
Paola Tabor	Direzione centrale finanze - P.O. programmazione unitaria e NUVV	17.02.2020	SKYPE
Maurizio Daici	Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche - Servizio coordinamento politiche per la montagna - P.O. programmazione sviluppo locale		
Toneguzzi Loris De Colle Stefania Daici Maurizio	Servizio Coordinamento Politiche per la Montagna	21.02.2020	Videoconf (convocata da FVG)
Adami Giorgio Pozzecco Giulia	SRA Sviluppo Economico Locale		
Curto Monica Bressan Paola Sbuelz Pietro Vasinis Lino Mazzoran Cristina	Servizio Gestione Fondi Comunitari		
Tabor Paola	NUVV		
POR FESR			
Colle Francesca Baldassarre Paolo	Servizio Gestione Fondi Comunitari	11.03.2020	Videoconf (convocata da FVG)
Aree interne			
Sabrina Lucatelli	PCM, Dipartimento per le Politiche di Coesione - Coordinatore Strategia Nazionale Aree Interne	04.05.2020	Videoconf
Massimo Mentil	Alta Carnia - Sindaco Comune capofila	26.05.2020	Videoconf
Patrizia Gridel	Alta Carnia (UTI)	26.05.2020	Videoconf
Franco Bosio	Dolomiti Friulane - Sindaco Comune capofila	24.06.2020	Videoconf
Piergiorgio Sturlese	Dolomiti Friulane - GAL	24.06.2020	Videoconf

Lorenzo Latini	Dolomiti Friulane – UTI	24.06.2020	Videoconf
Aree Interne FEASR			
Loris Toneguzzi	RFVG Servizio Montagna	28.05.2020	Telefono
Maurizio Daici	RFVG Servizio Montagna M19	4.06.2020	Telefono
Daniela Storti	CREA	13.05.2020	Skype
Agenda Urbana			
Giulia Pozzecco	SRA Sviluppo economico locale	17.04.2020	Telefono
Maurizio Gobbato	Comune Pordenone – RUP	16.06.2020	Videoconf
		22.6.2020	Questionario
Laura Puntin	Comune Gorizia – RUP	16.06.2020	Videoconf e questionario
		17.06.2020	Telefono
Roberto Cadeddu	Comune Gorizia – RUP	17.06.2020	Telefono
		18.6.2020	Questionario
Vania Gransinigh	Comune Udine – RUP	17.06.2020	Videoconf
Enrico Conte	Comune di Trieste – OI	16.6.2020	Questionario
		17.6.2020	Telefono
Antonio Scaramuzzi	Comune Udine – RUP	25.06.2020	Videoconf
Rodolfo Londero	Comune di Udine - OI	26.6.2020	Questionario

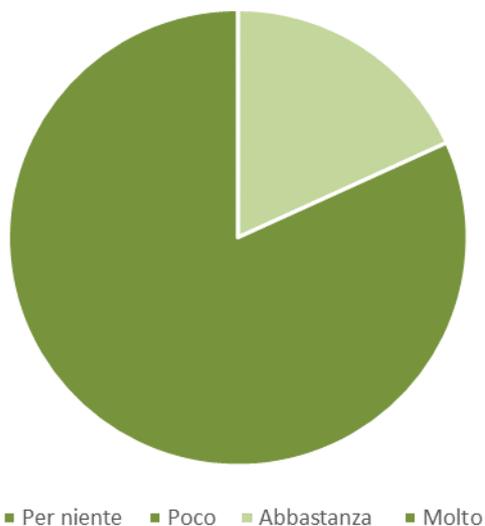
Allegato capitolo 5: figure

Figura 43. Adeguatezza del seminario per l'aggiornamento degli operatori della certificazione delle competenze (30 casi)



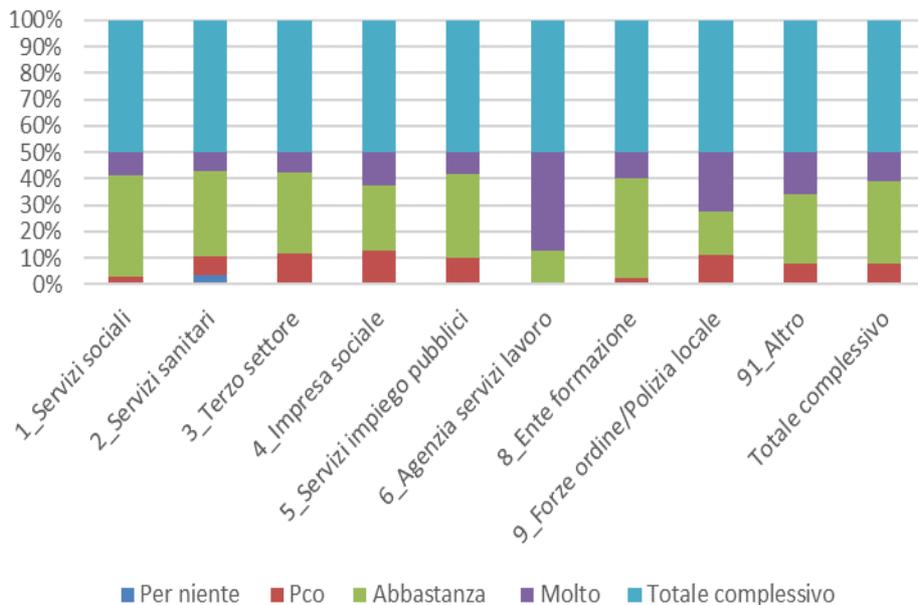
Fonte: indagine di Ismeri Europa

Figura 44. Utilità delle conoscenze acquisite sulla certificazione delle competenze di chi ha dichiarato di applicarle (11 casi)



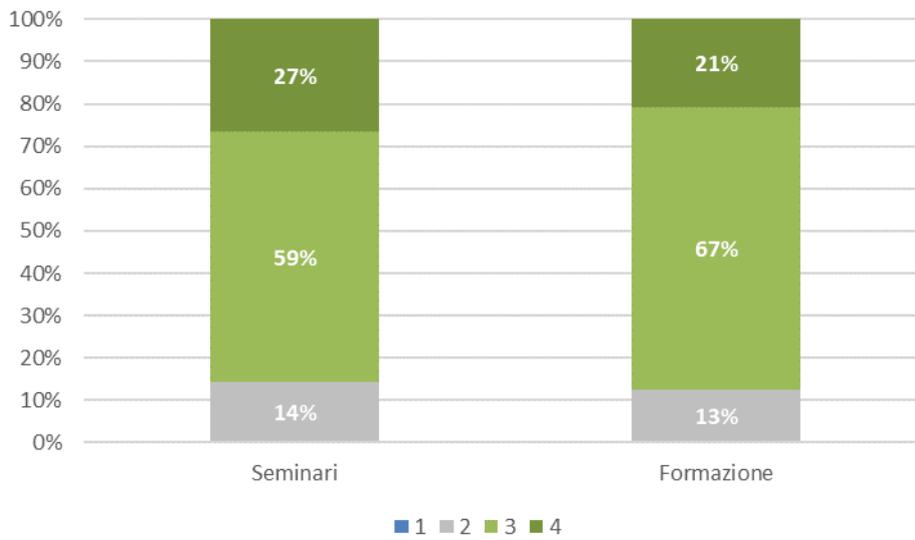
Fonte: indagine di Ismeri Europa

Figura 45. Rilevanza del programma formativo regionale per operatori del sociale rispetto all'evoluzione delle politiche sociali (251 su 272 casi)



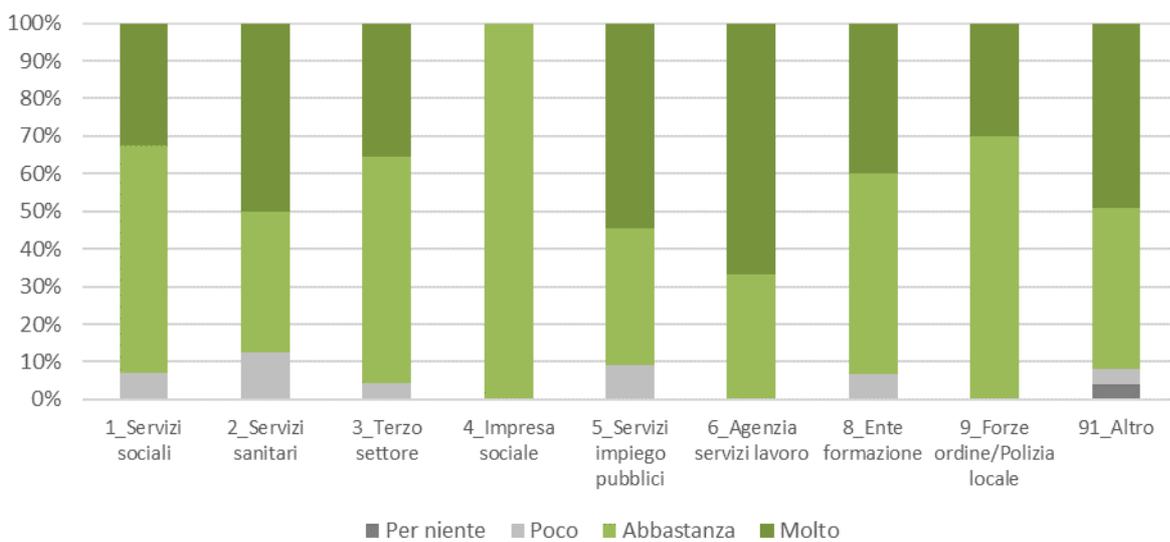
Fonte: indagine di Ismeri Europa

Figura 46. Gradimento dei seminari e dei corsi di chi ha partecipato a entrambe le attività (48 e 49 casi su 52)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Figura 47. Adeguatezza del seminario come strumento di aggiornamento degli operatori del sociale (199 casi su 230)



Fonte: indagine di Ismeri Europa

Tabella 15. Utilità corsi e opportunità di applicare le conoscenze apprese (224 casi su 230)

		Utilità percepita del programma formativo per la propria professione				
		Per niente	Per niente	Per niente	Per niente	Totale
Opportunità di trasferire le conoscenze nel contesto lavorativo	Per niente	0%	2%	0%	0%	3%
	Poco	0%	6%	13%	1%	21%
	Abbastanza	0%	0%	38%	26%	64%
	Molto	0%	0%	2%	10%	12%
	Totale complessivo	0%	9%	53%	38%	100%

Fonte: indagine di Ismeri Europa

Allegato capitolo 5: questionari

Gruppi in cui è stata divisa la platea di destinatari:

- Gruppo 1: partecipanti ai seminari per operatori del sociale
- Gruppo 2A: partecipanti sia ai seminari sia alla formazione per operatori del sociale
- Gruppo 2B: partecipanti alla formazione per operatori del sociale
- Gruppo 3: partecipanti ai seminari per gli operatori della IeFP
- Gruppo 4: partecipanti ai seminari per gli operatori della Certificazione delle competenze

Questionario Seminari di formazione dei formatori della IeFP (gruppo 3)

1. Accetta che i tuoi dati vengano trattati come spiegato in premessa?
 - Sì
 - No
2. Dove svolge prevalentemente la sua professione di formatore? (una sola scelta)
 - Agenzia formativa accreditata
 - Centro di formazione professionale pubblico
 - Istituto professionale
 - Con enti formativi di diversa natura in quanto sono un lavoratore autonomo o assimilabile
 - Altro
3. Di quali funzioni si occupa all'interno del settore IeFP? (scelta multipla)
 - Organizzazione e gestione
 - Progettazione dei corsi
 - Docenza
 - Tutoraggio/Gestione esperienze in azienda
 - Orientamento
 - Altro
4. Prima di partecipare ai corsi finanziati dalla Regione FVG, con quale frequenza usufruiva di forme di aggiornamento professionale?
 - Mai
 - Occasionalmente
 - Regolarmente una volta all'anno
 - Regolarmente due o più volte all'anno
5. Come è venuto a conoscenza dei seminari di formazione dei formatori della IeFP finanziati dalla Regione FVG? (una sola scelta)
 - Sono stato selezionato dall'ente/dagli enti per cui lavoro
 - Canali social della Regione o di Effe.PI (soggetto attuatore)
 - Siti internet della Regione o di Effe.PI
 - Materiale informativo della Regione o di Effe.PI
 - Organizzazioni e/o comunità professionali dei formatori
 - Passaparola
 - Altro
6. Quali sono stati i temi trattati nei seminari da lei frequentati? (scelta multipla)
 - Quadro delle Qualifiche (europeo e/o nazionale)

- Sistemi di certificazione delle competenze
- Pianificazione didattica
- Metodologie didattiche
- Valutazione degli apprendimenti
- Qualità della formazione e valutazione dei risultati
- Implementazione del "sistema duale"
- Allievi con fragilità / Contrasto dispersione formativa
- Orientamento e integrazione della IeFP con il sistema di istruzione
- Analisi dei fabbisogni formativi (filiera produttive)

7. Ritiene che la proposta formativa per i formatori sia coerente con le priorità di sviluppo del sistema IeFP in FVG?

- No, per niente
- Poco
- Abbastanza
- Molto

8. Come valuta complessivamente la qualità dei seminari?

- Insufficiente
- Sufficiente
- Buona
- Eccellente

9. Come valuta gli aspetti caratterizzanti dei seminari?

	Insufficiente	Scarso	Buono	Eccellente
Contributo specialistico di esperti				
Confronto con la propria comunità professionale				
Conoscenza di esempi concreti e buone prassi				
Conoscenza di altri sistemi regionali della IeFP				
Esercitazioni pratiche				

10. Come valuta i seguenti aspetti specifici dei seminari?

	Insufficiente	Scarso	Buono	Eccellente
Qualità dei docenti				
Disponibilità dei docenti				
Materiale didattico				
Aule e strumenti				
Organizzazione dei corsi (segreteria organizzativa, durata, calendarizzazione, ecc.)				

11. In che misura sta applicando le conoscenze apprese nei seminari? (Una risposta)

Non applico le conoscenze apprese perché in generale non le ritengo utili per gli operatori della formazione professionale	
Non applico le conoscenze apprese perché esulano dalle funzioni che personalmente svolgo nella formazione professionale	
Le conoscenze apprese sono utili ma nel contesto in cui lavoro non ci sono le condizioni per applicarle	
Non ho ancora applicato le conoscenze apprese ma intendo farlo	
Sto lavorando all'applicazione delle conoscenze apprese	

Ho sperimentato le conoscenze apprese nello svolgimento del mio lavoro	
Applico regolarmente le conoscenze apprese nello svolgimento del mio lavoro	

12. In prospettiva futura, ritiene che il seminario intensivo sia uno strumento adeguato all'aggiornamento professionale degli operatori della formazione?
- Per niente
 - Poco
 - Abbastanza
 - Molto
13. In prospettiva futura, ritiene che il seminario intensivo sia uno strumento sufficiente all'aggiornamento professionale degli operatori della IeFP?
- Per niente
 - Poco
 - Abbastanza
 - Molto
14. Può indicare in estrema sintesi, utilizzando parole chiave, quali secondo lei sono i **punti di debolezza** dei seminari? (Riposta aperta)
15. Può indicare in estrema sintesi, utilizzando parole chiave, quali secondo lei sono i **punti di forza** dei seminari? (Riposta aperta)
16. Secondo lei, su quali aspetti specifici del sistema regionale della IeFP vi è maggiore bisogno di formazione dei formatori? (Massimo due opzioni in ordine di importanza).
- Repertorio Nazionale delle Qualifiche
 - Repertorio Regionale dei Qualificatori Professionali (QPR)
 - Utilizzo delle Schede Situazioni Tipo (SST)
 - Modalità di certificazione delle competenze
 - Modalità di validazione delle competenze
 - Metodologie didattiche
 - Metodologie laboratoriali
 - Metodologie di valutazione degli apprendimenti
 - Strumenti di esperienza in azienda
 - Applicazione apprendistato di 1° livello per la qualifica
 - Integrazione della IeFP con il sistema di istruzione
 - Integrazione della IeFP con i servizi per l'impiego
 - Altro: specificare

Questionario Seminari sulla Certificazione delle competenze (gruppo 4)

17. Accetta che i suoi dati vengano trattati come spiegato in premessa?
- Sì
 - No
1. Dove svolge prevalentemente la sua professione? (una sola scelta)
- Centro regionale per l'orientamento
 - Agenzia formativa accreditata
 - Centro di formazione professionale
 - Istituto professionale
 - Servizi per l'impiego

- Con enti formativi di diversa natura in quanto sono un lavoratore autonomo o assimilabile
 - Altro
2. Si occupava già di certificazione delle competenze prima di partecipare alla formazione ed eventualmente in quale ambito già attivo del sistema regionale?
- Formazione professionale
 - Istruzione e Formazione Professionale
 - Apprendistato (per la qualifica e professionalizzante)
3. Prima di partecipare alla formazione era a conoscenza delle Linee Guida regionali sulla certificazione delle competenze del 2016 e quindi dell'avvio sperimentale del servizio nell'ambito lavoro?
- Sì
 - No
4. Come è venuto a conoscenza dei seminari formativi sulla certificazione delle competenze finanziati dalla Regione FVG? (una sola scelta)
- Sono stato selezionato dall'ente/dagli enti per cui lavoro
 - Canali social della Regione o di Effe.PI (soggetto attuatore)
 - Siti internet della Regione o di Effe.PI
 - Materiale informativo della Regione o di Effe.PI
 - Organizzazioni e/o comunità professionali dei formatori
 - Passaparola
 - Altro
5. Quali sono stati i temi trattati nei seminari da lei frequentati? (scelta multipla)
- Conoscenze generali sul Sistema Regionale di Certificazione delle Competenze
 - Individuazione e messa in trasparenza delle competenze
 - Valutazione e certificazione delle competenze
6. Ritiene che la proposta formativa per gli operatori sia adeguata alle priorità di sviluppo del Sistema Regionale di Certificazione delle Competenze?
- No, per niente
 - Poco
 - Abbastanza
 - Molto
7. Come valuta complessivamente la qualità dei seminari sulla certificazione delle competenze?
- Insufficiente
 - Sufficiente
 - Buona
 - Eccellente

8. Come valuta gli aspetti caratterizzanti dei seminari?

	Insufficiente	Scarso	Buono	Eccellente
Contributo specialistico di esperti				
Confronto con la propria comunità professionale				
Conoscenza di esempi concreti e buone prassi				

Conoscenza di altri sistemi regionali di certificazione				
Esercitazioni pratiche				

9. Come valuta i seguenti aspetti specifici dei seminari?

	Insufficiente	Scarso	Buono	Eccellente
Qualità dei docenti				
Disponibilità dei docenti				
Materiale didattico				
Aule e strumenti				
Organizzazione dei corsi (segreteria organizzativa, durata, calendarizzazione, ecc.)				

10. Dopo i corsi è stato coinvolto nell'erogazione oppure nella promozione del servizio di certificazione delle competenze acquisite in ambito lavorativo? (una sola risposta)

No, perché non mi occupo direttamente di queste funzioni (salta alla successiva)	
No, ma sarebbe necessario per il ruolo che svolgo (salta la successiva)	
No, ma lo sarò a breve (salta la successiva)	
Sì, ma solo in iniziative sperimentali	
Sì, regolarmente	

11. Quanto ritiene utili le competenze acquisite nei seminari?

- Per niente
- Poco
- Abbastanza
- Molto

12. In prospettiva futura, ritiene che il seminario intensivo sia uno strumento adeguato all'aggiornamento professionale degli operatori della certificazione delle competenze?

- Per niente
- Poco
- Abbastanza
- Molto

13. Può indicare in estrema sintesi, utilizzando parole chiave, quali secondo lei sono i **punti di debolezza** dei seminari? (Risposta aperta)

14. Può indicare in estrema sintesi, utilizzando parole chiave, quali secondo lei sono i **punti di forza** dei seminari? (Risposta aperta)

15. Secondo lei, su quali aspetti del Sistema Regionale di Certificazione delle Competenze vi è maggiore bisogno di formazione degli operatori? Indicare massimo due opzioni in ordine di importanza.

- Organizzazione del sistema regionale
- Metodologie e strumenti
- Esperienze ed esempi
- Sistemi informativi di gestione
- Promozione del servizio e coordinamento tra attori coinvolti
- Altro

PRIMA SEZIONE: DOMANDE COMUNI SULLE CARATTERISTICHE DESTINATARI

1. Accetta che i suoi dati vengano trattati come spiegato in premessa?
 - Sì
 - No

2. Per quale tipo di ente lavora? (una sola scelta)
 - Servizi Sociali dei Comuni
 - Servizi sanitari (DSM, SERT, ecc.)
 - Cooperativa Sociale
 - Ente del Terzo settore
 - Impresa sociale
 - Centri per l'impiego
 - Collocamento mirato
 - Servizi di integrazione lavorativa (SIL)
 - Agenzia di servizi al lavoro
 - Centro di orientamento regionale
 - Ente di formazione
 - Forze dell'ordine
 - Polizia locale
 - Altro

3. Aveva mai partecipato prima ad attività formative in ambito sociale?
 - Mai
 - Occasionalmente
 - Regolarmente una volta all'anno
 - Regolarmente due o più volte all'anno

4. Come è venuto a conoscenza dell'offerta formativa della Regione in ambito sociale? (una sola scelta)
 - Sono stato selezionato dall'ente per cui lavoro
 - Canali social della Regione o dello IAL (soggetto attuatore)
 - Siti internet della Regione o dello IAL
 - Materiale informativo della Regione o dello IAL
 - Ordine degli Assistenti Sociali
 - Altre comunità professionali di riferimento
 - Passaparola
 - Altro

5. Quali sono le aree tematiche d'interesse per la sua professione? (scelta multipla)
 - prevenzione e contrasto fenomeno della tratta
 - integrazione lavorativa delle persone con disabilità
 - Presa in carico multi professionale e misure di inclusione attiva a favore delle persone maggiormente vulnerabili
 - accoglienza delle persone straniere immigrate

6. Nel suo lavoro si occupa di presa in carico e gestione individuale di casi finalizzate all'inclusione o è chiamato a collaborare con altri professionisti che svolgono queste funzioni?
 - Sì

- No (salta la domanda successiva)
7. Nella sua esperienza, in che misura la presa in carico e la gestione individuale dei casi finalizzate all'inclusione sono effettivamente applicate?
- Per niente
 - Raramente
 - Abbastanza
 - Sempre quando necessario
8. A quali delle quattro aree tematiche individuate dalla Regione afferivano i seminari e/o i corsi ai quali ha partecipato? (scelta multipla)
- Prevenzione e contrasto fenomeno della tratta di persone
 - Integrazione lavorativa delle persone con disabilità
 - Presa in carico multi professionale e misure di inclusione attiva a favore delle persone maggiormente vulnerabili
 - Accoglienza delle persone straniere immigrate
9. Ritiene che il programma formativo regionale sia in linea con le recenti evoluzioni delle politiche sociali nelle quattro aree tematiche individuate?
- No, per niente
 - Poco
 - Abbastanza
 - Molto
10. Ritiene che i seminari e/o corsi da lei seguiti fossero coerenti con le funzioni da lei svolte in ambito sociale?
- No, per niente
 - Poco
 - Abbastanza
 - Molto

SECONDA SEZIONE: DOMANDE SPECIFICHE PER I DESTINATARI DEI SEMINARI (GRUPPO 1 E GRUPPO 2A)

11. Come valuta complessivamente la qualità dei seminari da lei seguiti?
- Insufficiente
 - Sufficiente
 - Buona
 - Eccellente

12. Come valuta i seguenti aspetti qualitativi specifici dei seminari?

	Insufficiente	Scarso	Buono	Eccellente
Qualità dei relatori				
Disponibilità dei relatori				
Materiale didattico				
Aule e strumenti				
Organizzazione dei corsi (segreteria organizzativa, durata, calendarizzazione, ecc.)				

13. Come valuta i seguenti aspetti caratterizzanti dei seminari?

	Insufficiente	Scarso	Buono	Eccellente

Approfondimento di temi specifici				
Contributo specialistico di esperti				
Dibattito tra i partecipanti				
Confronto con altre comunità professionali coinvolte nelle politiche				

14. Come valuta le modalità con cui nei seminari sono stati trattati i seguenti contenuti?

	Insufficiente	Scarso	Buono	Eccellente
Quadro normativo e contesto				
Presentazione esperienze sul campo e buone prassi				
Metodologie e strumenti per l'inserimento sociale e lavorativo				
Modalità di coordinamento tra interventi e istituzioni				
Flussi informativi tra attori coinvolti per la gestione degli interventi				

15. In prospettiva futura, ritiene che il seminario intensivo sia uno strumento adeguato all'aggiornamento professionale degli operatori della formazione?

- Per niente
- Poco
- Abbastanza
- Molto

TERZA SEZIONE: DOMANDE SPECIFICHE PER I DESTINATARI DELLA FORMAZIONE (GRUPPO 2A E GRUPPO 2B)

16. Come valuta complessivamente la qualità dei corsi di formazione da lei seguiti?

- Insufficiente
- Sufficiente
- Buona
- Eccellente

17. Come valuta i seguenti aspetti specifici dei corsi di formazione?

	Insufficiente	Scarso	Buono	Eccellente
Qualità dei docenti				
Disponibilità dei docenti				
Materiale didattico				
Aule e strumenti				
Organizzazione dei corsi (segreteria organizzativa, durata, calendarizzazione, ecc.)				

18. Come valuta i seguenti aspetti caratterizzanti dei corsi di formazione?

	Insufficiente	Scarso	Buono	Eccellente
Metodologia didattica				
Esposizione di contenuti teorici				
Esposizione di contenuti pratici				
Esercitazioni				

QUARTA SEZIONE: DOMANDE COMUNI SUI RISULTATI E I BISOGNI

19. Complessivamente, quanto ritiene sia stato utile per la sua professione partecipare al programma formativo regionale?

- Per niente
- Poco
- Abbastanza
- Molto

20. In che misura ha avuto l'opportunità di trasferire le conoscenze e le competenze apprese nel suo contesto lavorativo?

- Per niente
- Poco
- Abbastanza
- Molto

21. Qual è il principale fattore che ostacola l'applicazione delle conoscenze apprese? (una sola scelta)

Nessuno in particolare	
Scarsa utilità per il lavoro	
Necessità ulteriore di formazione	
Inerzia o vincoli presenti nel contesto lavorativo	
Difficoltà tecniche specifiche	
Carenza di indirizzi, linee guida, ecc.	
Carenza di modelli di riferimento	
Altro (indicare)	

22. Secondo lei, quali sono i temi prioritari per la formazione degli operatori in ognuna delle seguenti aree d'intervento?

	Nessuno in particolare	Conoscenza fenomeni e contesto	Quadro normativo	Rete tra istituzioni e flussi informativi	Modelli e buone pratiche	Metodi e strumenti per presa in carico	Monitoraggio e valutazione interventi
Minori e famiglia							
Adulti con disagio sociale e povertà estrema							
Salute mentale							
Tossicodipendenza							
Contrasto alla violenza di genere							
Prevenzione e contrasto fenomeno della tratta							
Disabilità (intesa in senso ampio)							
Integrazione lavorativa delle							

persone con disabilità							
Presenza in carico multi professionale e misure di inclusione attiva a favore delle persone maggiormente vulnerabili							
Accoglienza delle persone straniere immigrate							