

8. Informativa sulle attività di valutazione

Nel corso del 2012, le attività realizzate dal valutatore indipendente si sono concentrate, in particolare, sulla rilevazione e sulla stima dei principali risultati e impatti prodotti dalle politiche caratterizzanti il settennio di programmazione 2007-2013, anche al fine di produrre indicazioni utili alla prossima stagione di politiche FSE. Oltre alla consueta valutazione dell'avanzamento fisico (realizzazioni e risultati), finanziario e procedurale del POR, la valutazione ha indagato il tema dei risultati e degli impatti delle politiche attraverso un duplice approccio metodologico:

- "micro", con indagini dirette ai destinatari e ai beneficiari, volto, in particolare, a rilevare esiti e percezioni delle politiche erogate attraverso la Dote Lavoro a favore della popolazione in cassa integrazione in deroga;
- "macro", attraverso l'applicazione di un modello econometrico predisposto ad hoc dal valutatore a partire dal modello GREM (GRETA Regional Econometric Model) e finalizzato a stimare e confrontare gli impatti delle politiche finanziate dal Programma sul sistema economico regionale.

Numeri ed esiti delle "Doti Lavoro"

La scelta di approfondire le attività erogate per mezzo delle Doti Lavoro è legata al ruolo significativo che gli interventi Anticrisi hanno assunto all'interno della Programmazione FSE 2007-13: nel triennio 2009-2011 il 37,1% delle risorse bandite dal POR FSE ha coinvolto le Misure Anticrisi. L'impegno finanziario si è tradotto in un forte interesse dei destinatari: al 31/12/2012 il 53% dei destinatari era coinvolto dalle misure anticrisi, mentre il 47% dalle politiche di tipo strutturale.

Il numero di lavoratori che ha partecipato alle politiche attive previste dalle Doti Lavoro, nel periodo 2009-2012, è pari a 116mila unità con una dinamica di forte aumento nel corso degli anni: il numero di destinatari passa da 15 mila a 52 mila unità tra il 2009 e il 2012. Fra le diverse azioni erogate spiccano la consulenza, in particolare nella fase iniziale di definizione del Piano di Azione Individuale, e la formazione fornita a gruppi o a singoli individui.

Nel corso del 2012 sono state condotte due indagini telefoniche rivolte ai lavoratori che hanno beneficiato delle politiche attive e alle imprese che hanno fatto ricorso alla Cassa Integrazione in Deroga, nel triennio 2009-2011. Entrambe queste indagini hanno fornito spunti di riflessione interessanti. Il primo dato significativo riguarda la tipologia di utenza coinvolta dagli interventi: si tratta di lavoratori poco abituati alla formazione continua. Il 75% dei rispondenti, infatti, ha dichiarato di non aver mai partecipato a corsi di formazione o di aggiornamento, prima delle Doti Lavoro. Una quota così limitata di partecipazione al life-long learning è probabilmente legata ai profili professionali dei percettori della cassa integrazione in deroga: la maggioranza dei destinatari svolgeva una mansione operativa con una qualifica medio-bassa, profilo per il quale le aziende difficilmente investono in formazione.

Si può quindi considerare come merito delle Doti Lavoro l'aver promosso una sorta di alfabetizzazione alle politiche attive e alle logiche del welfare to work, per una quota significativa di lavoratori – prevalentemente della piccola impresa - a rischio di espulsione dal mercato del lavoro, in altre parole, persone con bassa qualificazione e scarsamente intercettate, nel passato, da percorsi di formazione.

Le attività proposte dalle Doti Lavoro hanno riscosso un notevole interesse: il 65% dei destinatari si è detto complessivamente soddisfatto della partecipazione ai percorsi, con punteggi elevati per le attività formative, 66%, e per la consulenza rivolta alla ricerca del lavoro 70%. L'indagine sui lavoratori, condotta a giugno 2012 ha investigato anche gli esiti occupazionali dei destinatari delle politiche attive. La maggioranza

dell'utenza (79%) permane occupata, tuttavia all'interno di questo gruppo si evidenziano due situazioni opposte: il 63% degli intervistati ha ripreso e ha continuato a lavorare presso la stessa azienda, mentre una quota significativa di lavoratori ha cambiato lavoro e azienda (17%). Fra coloro che hanno continuato nella stessa azienda, il 60% dei rispondenti ha sperimentato ulteriori periodi di sospensione dal lavoro, un chiaro indicatore del fatto che l'emergenza occupazionale è tutt'altro che superata. Significativa in questo senso anche la quota di utenza disoccupata (18%) che testimonia il fatto che i beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga rappresentano effettivamente un target potenzialmente debole all'interno del mercato del lavoro.

Anche le aziende, che sono ricorse alla Cassa integrazione in deroga, sono state oggetto di una specifica indagine volta a rilevare lo stato di salute delle aziende e i giudizi rispetto alla CIGD e alle Doti Lavoro.



L'elemento maggiormente apprezzato dalle aziende, rispetto alla Cassa Integrazione in Deroga e alle Doti Lavoro riguarda la possibilità di preservare e salvaguardare la capacità occupazionale. Lo strumento della CIGD da questo punto di vista è stato notevolmente apprezzato dalle aziende intervistate che, nell'87,5% dei casi, lo hanno giudicato come adeguato a mantenere i livelli occupazionali. Un ulteriore aspetto interessante riguarda la maggiore soddisfazione dichiarata per le attività formative svolte dai dipendenti da parte delle imprese che hanno preventivamente concordato le attività formative rispetto alle aziende che non hanno partecipato al processo della definizione degli interventi. Anche da parte dei lavoratori emerge l'esigenza di una maggiore individualizzazione degli interventi rispetto agli argomenti formativi. Tali limitazioni vanno però inquadrare nella gravità dell'emergenza occupazionale, con il conseguente volume elevato di destinatari da avviare e la complessità del modello organizzativo creato per coordinare la molteplicità degli attori coinvolti.

Gli impatti del POR FSE sul sistema regionale

La programmazione 2007-2013 è stata caratterizzata dallo sforzo di coniugare politiche Anticrisi e politiche "strutturali", di lungo periodo, volte a perseguire gli obiettivi della politica di coesione europea.

Per valutare gli effetti complessivi del Programma e degli effetti distinti delle politiche – di tipo emergenziale e non – sul sistema socioeconomico regionale il Valutatore indipendente ha costruito un modello econometrico che fornisce una stima degli effetti delle attività finanziate dal POR FSE sulla produzione e consumo (in termini di valore aggiunto e di reddito disponibile) e sul mercato del lavoro (tasso di occupazione, disoccupazione e attività).

Il modello ha considerato anche i risultati di placement rilevati sulle attività formative e degli esiti occupazionali dei lavoratori in Cigd. La valutazione si concentra sugli effetti degli interventi avviati al 31/12/2010, esclude quelli successivi in quanto il tempo trascorso non è sufficiente ai fini di una valutazione di impatto.

Per quanto riguarda la creazione di valore aggiunto le politiche – anticrisi e "strutturali" – evidenziano complessivamente un lieve impatto positivo, imputabile in maggior misura alle politiche di stampo non emergenziale, più efficaci nel sostenere la produttività dei fattori. Di contro, l'indicatore relativo al reddito disponibile evidenzia una maggiore reattività alle misure cd. anticrisi, finalizzate prioritariamente al sostegno al reddito e al mantenimento occupazionale: l'impatto di tali misure nel contenere la flessione del reddito disponibile è stimato dello 0,2% al 2009 e dello 0,7% al 2015.

Per quanto attiene gli indicatori del mercato del lavoro si rileva come il dato occupazionale regionale abbia dimostrato una sostanziale capacità di tenuta negli ultimi due anni, con un tasso di occupazione stabile al 65%. Il dato occupazionale è stato sostenuto fin qui dal forte ricorso agli ammortizzatori sociali, tra cui la cassa integrazione in deroga, parte sostanziale delle misure anticrisi cofinanziate: qui è interessante notare come l'effetto (sempre positivo, in termini di contenimento dei tassi di diminuzione) dell'attuazione delle misure anticrisi e quello delle politiche attive "strutturali" convergano con il passare del tempo. Inizialmente il livello di efficacia delle misure anticrisi è più elevato, poiché queste manifestano nell'immediato il loro effetto, ma sul medio periodo le altre misure sembrano avere un peso equivalente sul mantenimento dei livelli occupazionali.

Il tasso di disoccupazione, stando alle previsioni del modello, dovrebbe iniziare a contrarsi solo a partire dal 2014. In totale assenza di politiche si stima che il tasso di disoccupazione sarebbe stato maggiore di 0,5 punti percentuali rispetto allo scenario di riferimento nel 2009 e di 0,9 nel 2010: in questo primo periodo gli effetti di contenimento del tasso di disoccupazione appaiono completamente imputabili alle misure anticrisi. Nel 2011 la differenza tra lo scenario in assenza di politiche e lo scenario nel quale il POR è totalmente attuato sarebbe salita a 1,3 punti percentuali e a 1,5-1,6 negli anni successivi, equamente ascrivibili alle politiche anticrisi e non. Le simulazioni generate dal modello econometrico per misurare gli impatti derivanti dall'applicazione delle sole politiche anticrisi dimostrano dunque la loro maggior efficacia nel contenere la disoccupazione soprattutto nel periodo della loro attuazione (2009-2011) mentre negli anni successivi le politiche "strutturali" sembrano essere altrettanto se non maggiormente efficaci.

Il Programma sembra aver avuto effetti positivi nel sostegno all'occupazione trasversalmente a genere e fasce d'età. L'attuazione delle misure anticrisi (e del Programma nel suo complesso) sembra aver avuto effetto soprattutto nel sostegno dell'occupazione e del tasso di attività femminile. Gli impatti, inoltre, paiono più importanti se misurati sulla fascia d'età 25-54 anni e meno incisivi nella classe più giovane (15-24 anni). Per i più giovani gli impatti globali sono riconducibili, quasi totalmente, al tasso di occupazione maschile.

Gli interventi anticrisi si rivelano ampiamente efficaci nel biennio 2009-2010, ma, una volta esauriti gli effetti di breve periodo, a partire dal 2011 perdono questo potere a favore delle misure non anticrisi, quindi di quegli interventi non d'urgenza, volti maggiormente alla formazione iniziale e al capitale umano. Secondo le stime, le politiche "strutturali" diventeranno con gli anni sempre più efficaci nel sostenere l'occupazione giovanile.