

11. Relazione sull'attività di valutazione annualità 2011

A cura del Valutatore indipendente: Tolomeo Studi e Ricerche - Greta

Il Terzo Rapporto di Valutazione del POR Veneto FSE, redatto dal Valutatore indipendente Tolomeo Studi e Ricerche – Greta, datato maggio 2012, si colloca in una fase avanzata della programmazione attuativa, a chiusura del quinto anno di esercizio del POR FSE 2007-2013. Il Rapporto si focalizza in particolare su due ambiti principali:

- l'aggiornamento puntuale delle analisi di contesto, relative agli aspetti demografici, socio-economici, e ai sistemi del lavoro, dell'istruzione e della formazione;
- la valutazione dell'andamento del Programma Operativo, sia sul versante organizzativo e gestionale che in termini di avanzamento, realizzazioni e risultati.

Il rapporto contiene anche approfondimenti su tematiche specifiche, ovvero:

- l'analisi degli esiti occupazionali delle iniziative di Alta formazione, nello specifico Master e Assegni di ricerca, erogate dalle Università del Veneto e cofinanziate dal POR Veneto FSE;
- l'analisi del ricorso alla Cassa integrazione guadagni in deroga e della partecipazione dei lavoratori alle Doti Lavoro per il triennio 2009-2011;
- la stima degli impatti complessivi degli interventi anticrisi, attraverso una prima applicazione del modello econometrico predisposto ad hoc dal Valutatore.

Caratterizzato all'avvio e per tutto il primo semestre da alcuni segnali di ripresa, strettamente connessi all'aumento degli ordinativi dall'estero, il 2011 non ha decretato l'auspicata uscita dalla crisi. I trend della seconda metà del 2011 e i primi dati del 2012 dipingono un quadro in lieve peggioramento, e comunque caratterizzato da un'elevata incertezza. La comparazione del dato 2011 con i livelli occupazionali pre-crisi (2008) mostra in Veneto una diminuzione di 1,5 punti percentuali nel tasso di occupazione e un pari aumento nel tasso di disoccupazione (+1,5 punti percentuali). I dati regionali relativi al 1° trimestre 2012 evidenziano rispetto al 1° trimestre 2011, una sostanziale tenuta dell'occupazione (65%), ma anche un ulteriore incremento del tasso di disoccupazione, che passa 5,4 al 6,3% (dato nazionale 10,9%). La situazione dei giovani si fa particolarmente difficile: il tasso di disoccupazione della popolazione tra i 15 e 24 anni sfiora il 20% al 2011, quasi duplicato rispetto al 2008. Sul versante occupazionale la crisi si rende evidente in primo luogo in termini di difficoltà d'ingresso nel mondo del lavoro, in un mercato che registra una brusca frenata della domanda di occupazione. I volumi occupazionali sono stati fin qui sostenuti dal forte ricorso agli ammortizzatori sociali: la richiesta di Cassa integrazione guadagni si è attestata su volumi molto elevati anche nel 2011, e si stima abbia interessato in Veneto oltre 57mila lavoratori equivalenti. Pur evidenziando un calo sull'anno precedente, il numero di ore di Cassa integrazione concesse è comunque di quasi cinque volte superiore al dato del 2008. La riduzione al 2011 di ore autorizzate è determinata da due distinte dinamiche. Da una parte diverse aziende (probabilmente maggiormente legate alle esportazioni) hanno migliorato, almeno transitoriamente, la propria situazione e quindi hanno cessato o ridotto il ricorso agli ammortizzatori sociali. Per un'altra parte rilevante di aziende, invece, la crisi è continuata: quindi l'utilizzo della cassa integrazione, non più sufficiente, è stato sostituito dalla mobilità, il cui utilizzo è infatti in aumento al 2011, come anche nel primo trimestre 2012.

Le difficoltà occupazionali si riflettono sulla situazione economica delle famiglie. Nel 2010 in Italia il 18,2% delle persone è a rischio povertà, il 6,8% è soggetto a grave deprivazione materiale, il 10,2% sperimenta bassa intensità di lavoro (era l'8,8% nel 2009), e l'indice di povertà relativa delle famiglie si attesta all'11,0% (13,8% quello delle persone). A livello locale, le condizioni occupazionali relativamente migliori pongono le famiglie un po' più al riparo da rischi di esclusione sociale: in Veneto l'indice di povertà relativa delle famiglie si attesta al 5,3% nel 2010, in linea con quello del Nord Italia (4,9%). Tuttavia esistono fasce di popolazione che per le loro particolari condizioni sono maggiormente esposte al rischio povertà/esclusione sociale. Tra i target vanno sicuramente segnalate le famiglie numerose (cinque o più componenti, nord, 14,9%); le coppie con 3 o più figli (11,5%, se con almeno tre figli minori 15,5%) e quelle in cui il percettore principale si trova in



stato di disoccupazione (13,9%); in misura minore, le coppie di anziani senza figli (7,1%) e le famiglie monogenitore (7,4%).

In sintesi l'analisi del contesto economico e occupazionale del Veneto al 2011 segnala, a fronte di alcuni segnali positivi, il persistere di frizioni e difficoltà che per una quota (minoritaria, ma non irrilevante) di lavoratori e aziende rischiano di radicalizzarsi. Gli impatti della crisi sul territorio veneto, seppur attenuati rispetto ad altre realtà italiane, sono comunque presenti e non cesseranno nel breve periodo.

Nel corso del 2011 il POR FSE Veneto 2007-2013 registra un lieve rallentamento nella crescita degli impegni di spesa. Le risorse impegnate al 31/12/2011 rappresentano il 63,8% del programmato per l'intero settennio. Molto più significativi gli avanzamenti del 2011 relativi alle realizzazioni: la capacità di utilizzo dei fondi impegnati cresce, infatti, di 17,9 punti percentuali, portandosi al 61,2% mentre i destinatari avviati nel corso dell'anno superano le 50mila unità, per complessive 180mila persone raggiunte dal Por Fse veneto nel quinquennio.

L'attuale periodo di programmazione evidenzia delle peculiarità rispetto al passato in termini di realizzazioni. Il numero di progetti avviati al 31.12.2011 risulta inferiore a quello preventivato, ma ciò è dovuto principalmente al fatto che i progetti finanziati nell'attuale settennio sono mediamente più grandi ed estesi, in termini di numero di partecipanti, rispetto alla precedente programmazione. Le realizzazioni in termini di destinatari e imprese avviate sono infatti superiori alle attese e, nel caso delle persone fisiche, oltrepassano già al 2011 i valori attesi a fine settennio. Circa i 2/3 dei destinatari avviati al 2011 afferiscono a progetti per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti nelle imprese (Ob. Specifico C) o a misure attive e preventive (Ob. Specifico E). In termini di risultato, le politiche attive e preventive (Ob. Specifico E) hanno raggiunto il 36,8% della popolazione di riferimento, costituita da persone in cerca di occupazione, inattivi disponibili al lavoro e occupati che rischiano di rimanere disoccupati. Risultano poi superiori alle attese, in termini di realizzazioni, anche l'indicatore sul numero di destinatari interessati da iniziative di apprendimento permanente, come quello inerente le politiche di interregionalità e transnazionalità.

Gli indicatori di risultato evidenziano il permanere di una certa difficoltà nel raggiungimento del target femminile, ma anche una progressiva riduzione dei gap di genere. Il limitato investimento sulla Formazione continua (Ob. Specifico A) è compensato da ottimi tassi di copertura delle imprese su interventi finalizzati all'anticipazione e all'innovazione (Obiettivo C), mentre permangono contenute le realizzazioni a favore dell'utenza con svantaggio. L'Asse 3 Inclusione Sociale ha registrato, infatti, avanzamenti finanziari e procedurali molto limitati. L'indirizzo tracciato dalla Commissione Europea in questo campo per il prossimo settennio di programmazione del FSE va in due direzioni: da una parte si propone di aumentare notevolmente la quota di risorse economiche destinate all'obiettivo dell'Inclusione Sociale (portandole al 20%); dall'altra di ricomprendere tra i target d'azione anche le nuove tipologie di soggetti a rischio esclusione. L'accezione dello svantaggio in conseguenza della crisi si va progressivamente estendendo, infatti, a ricomprendere in particolare le fasce di popolazione più esposte al rischio povertà: famiglie numerose e/o monoreddito, e donne sole con figli a carico. In un periodo di crisi occupazionale questo target è particolarmente a rischio, sia nel caso di riduzioni di orario lavorativo sia, soprattutto, nel caso di perdita del posto di lavoro.

Sotto questo profilo, per il prosieguo della programmazione, si rimarca l'importanza di accelerare l'avvio di politiche di inclusione sociale, sia in riferimento alle nuove fasce di rischio - ovvero la nuova accezione che definisce lo svantaggio prevalentemente in termini di esposizione alla povertà - sia in riferimento alla popolazione svantaggiata *strictu sensu*, quali i soggetti disabili.

In sintesi, a cinque anni dall'avvio del settennio di programmazione la struttura alla base del programma POR Veneto 2007-2013 emerge in maniera compiuta. Il programma si fonda sostanzialmente su tre pilastri principali:

- la realizzazione delle politiche attive per i lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali in deroga;
- gli interventi per accrescere la competitività delle imprese;
- la formazione iniziale rivolta ai giovani.

In relazione al primo pilastro, le Doti Lavoro rappresentano un mix di politiche attive e passive, volto a sostenere adattabilità ed occupabilità dei lavoratori delle aziende colpite dalla crisi. Sono rivolte in particolare ai lavoratori delle piccole e medie imprese, che risultano particolarmente esposte alla crisi stessa (per la minore strutturazione finanziaria e la preclusione all'accesso agli ammortizzatori ordinari). L'analisi degli archivi regionali ha permesso di illustrare la dinamica della domanda di Cassa Integrazione in Deroga e la



partecipazione alle politiche attive previste per i lavoratori sospesi all'interno della Dote Lavoro. Complessivamente nel triennio 2009-2011 in Veneto sono stati raggiunti dalla Cigd 44 mila lavoratori, con un numero di dipendenti interessati dalla misura che è andato crescendo nel corso del tempo, nonostante il calo delle domande presentate dalle aziende. Questo trend congiunto ha portato ad un aumento progressivo del tasso di partecipazione alla Cigd: dal 37,1% del 2009 al 73,5% del 2011. Su questo trend può aver inciso sicuramente una richiesta iniziale sovradimensionata rispetto alle reali necessità delle aziende; l'altro fattore esplicativo va ricercato nel progressivo miglioramento dell'organizzazione degli interventi di politica attiva attuati dalla Regione: dopo un primo periodo di rodaggio la strutturazione degli interventi è migliorata rapidamente, portando a contattare in tempi brevi un sempre maggior numero di destinatari. Si evidenzia inoltre una progressiva capacità di adattamento del sistema di erogazione degli interventi: diminuiscono nel tempo le attività formative di gruppo ed aumentano quelle individuali, gli interventi di *scouting* aziendale e il supporto personalizzato alla ricerca attiva di lavoro. L'efficacia e la ricaduta di questa partecipazione - sulle aziende e sui lavoratori - non può essere misurata in base ai dati di archivio, ma necessita di indagini *ad hoc*, in corso di realizzazione. Tuttavia i dati d'archivio evidenziano come le doti lavoro, concepite come risposta emergenziale, si vadano rapidamente configurando come una politica compiuta, utilizzata perlopiù dalle piccole aziende manifatturiere, ma in quota crescente dalle aziende dei servizi e dalle imprese di maggiori dimensioni a seguito dall'esaurimento della disponibilità di ammortizzatori sociali di carattere ordinario.

In questo contesto economico, risultano strategici anche gli interventi volti a favorire l'innovazione e la produttività delle imprese venete, relativi alla Linea 3 delle misure anticrisi: oltre a fronteggiare l'emergenza occupazionale attuale, tali interventi favoriscono l'adattabilità delle imprese venete al mutato contesto economico, sostenendone la competitività e puntando a preservare così i livelli occupazionali anche nel medio e lungo periodo.

La formazione iniziale coinvolge giovani in possesso della licenza media attraverso percorsi formativi triennali che portano al conseguimento di un attestato di qualifica professionale di 2° livello. Questa attività coinvolge un gruppo consistente di giovani con un basso livello di istruzione, che costituiscono pertanto un potenziale segmento debole del mercato del lavoro. Tali percorsi hanno registrato, nell'ultimo triennio, un buon livello di *placement*: a 12 mesi dalla conclusione dell'intervento la metà dei destinatari (49%) risulta occupata, mentre il 16% prosegue la propria qualificazione attraverso altri corsi di formazione professionale oppure reinserendosi nei circuiti dell'istruzione.

L'alta formazione (corsi e attività di ricerca per laureati) coinvolge un volume molto più limitato di destinatari rispetto alla formazione iniziale, tuttavia anche questo ambito formativo risulta strategico per il Veneto per l'impulso che può dare allo sviluppo dell'economia della conoscenza. Per tale ragione è stata condotta un'indagine *ad hoc* sui destinatari delle iniziative di alta formazione cofinanziate dal POR FSE (master e assegni di ricerca). Il primo dato raccolto evidenzia una soddisfazione molto elevata per il corso frequentato, giudizio che in molti casi prescinde dagli sbocchi occupazionali riscontrati. A 12 mesi dalla fine degli interventi il 64% degli iscritti ai master risultava occupato, quota che sale all'81% nel caso degli Assegni di ricerca, con una predominanza di destinatari che continuano ad operare nel mondo della ricerca (53%), ma anche con una quota significativa di persone che hanno trovato occupazione in ambito privato (29%). Dagli esiti occupazionali dei master si rilevano tendenze che replicano la tradizionale suddivisione tra le lauree "deboli" e "forti": i master tecnico-scientifici ed economici hanno riscontrato livelli di *placement* superiori rispetto ai master in campo umanistico. La rilevazione a 24 mesi dal termine del master evidenzia un netto miglioramento delle condizioni lavorative per gli occupati, con la stabilizzazione delle tipologie contrattuali e la crescita dei livelli salariali. Tra i punti di forza del master emerge lo stage, verso il quale i rispondenti esprimono un buon apprezzamento. Lo stage è anche indicato al secondo posto tra gli strumenti più efficaci per trovare lavoro.

L'analisi dei sistemi di gestione e controllo conferma, come rilevato nei precedenti rapporti di valutazione, che le diverse Autorità e Strutture previste dal programma sono rispettose dei principi generali elencati nell'art.58 del Regolamento (CE) 1083/2006 e che i soggetti ai quali fanno capo le diverse Autorità di gestione e controllo hanno una buona conoscenza e padronanza delle funzioni attribuite e della loro gestione. Resta confermato, però, anche l'unico punto debole, rappresentato dal sistema informativo integrato regionale a supporto delle attività previste per le tre Autorità, e in particolare dalle difficoltà di colloquio tra alcune sue parti. A tal proposito si è rilevato, soprattutto nei primi mesi del 2012, un deciso miglioramento nell'aggiornamento e inserimento dei dati nel sistema unico, grazie all'adeguamento (tuttora in corso) del sistema gestionale GAFSE. Ciò ha prodotto, nel passato, un visibile scostamento tra l'avanzamento effettivo del programma e i valori validati IGRUE: i dati attuali permettono di apprezzare come il trend della quota di scostamento fra le due tipologie di dati sia in notevole diminuzione, attestandosi al 4% al 30/04/2012.