

Comitato di Sorveglianza POR FSE Veneto 2007/2013

Venezia 19-20 Giugno 2014

7. Informativa sulle attività di Valutazione



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

L'attività realizzata nel 2013 e nella prima parte del 2014 è stata particolarmente corposa e si è diretta verso tre filoni distinti di analisi, in coerenza con le linee individuate dal Disegno di Valutazione predisposto per la realizzazione del servizio e concordato con l'Autorità di Gestione:

- la valutazione strategica e operativa del Programma Operativo Fondo Sociale Europeo Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" 2007-2013 della Regione Veneto (POR);
- la valutazione ex ante, riferita al Programma Operativo Fondo Sociale Europeo 2014-2020;
- le valutazioni tematiche, funzionali sia alla Valutazione strategica e operativa del POR FSE 2007-2013 sia alla Valutazione ex ante del POR FSE 2014-2020.

Di seguito si fornisce una sintesi dei contenuti e delle principali indicazioni emergenti da ciascuno degli ambiti di analisi e dai relativi output

Il Rapporto annuale di Valutazione

Nell'ambito della valutazione strategica e operativa del POR FSE 2007-2013 è stato predisposto e consegnato a maggio c.a. il Rapporto annuale di Valutazione, riferito all'annualità 2013. Tale rapporto aggiorna le analisi relative al contesto economico e occupazionale e relativo all'istruzione e formazione e valuta avanzamento, realizzazioni e risultati del POR, fornendo altresì un quadro aggiornato in merito al funzionamento dei sistemi di gestione, sorveglianza e controllo.

Il contesto economico regionale nel 2013 ha vissuto una fase di transizione che si è manifestata attraverso alcune dinamiche apparentemente contrastanti. Se da una parte gli indicatori dell'economia regionale hanno evidenziato un'inversione di tendenza che apre le porte a una possibile ripresa economica, il mercato del lavoro segna un'ulteriore e pesante battuta d'arresto. Questa apparente divergenza è spiegabile in parte dal fatto che l'economia ha cominciato a riprendersi nell'ultima parte dell'anno e in maniera molto più moderata rispetto ai recuperi del passato (ad esempio quello avvenuto nel 2010), e in parte dal fatto che la ripresa del sistema produttivo anticipa sempre di qualche periodo quella del mercato del lavoro. L'uscita da una situazione di crisi è caratterizzata sempre da una certa viscosità e non garantisce in tempi brevi la ripartenza dell'occupazione; la relativa di mancanza liquidità e l'incertezza nel futuro impongono cautela agli imprenditori, soprattutto sulla scorta di quanto avvenuto nel periodo 2011-2012.

Le dinamiche osservate al 2013 con riferimento al mercato del lavoro ripercorrono quelle già proposte all'avvio della crisi, nel 2009: grande flessione del numero di occupati, aumento del numero di disoccupati e forte crescita degli inattivi. Molte persone in cerca di occupazione sono transitate nelle non forze lavoro a causa di una ricerca di lavoro non attiva, sia per la scarse opportunità di assunzione sia per una sopravvenuta condizione di scoraggiamento. Oltre a questo, i segnali più seri arrivano dal continuo aumento del numero di disoccupati di lunga durata, visto che è sempre più difficile reinserirsi in tempi rapidi, e dalla crescita del numero di disoccupati giovani, molti dei quali appena usciti dal sistema scolastico e, di fatto, in cerca di prima occupazione.

Dopo il settimo anno di programmazione attuativa la strategia del POR FSE Veneto per il settennio 2007-2013 si può dire giunta quasi a conclusione. Da sempre centrata sugli Assi di Occupabilità e Adattabilità la strategia quest'anno è stata caratterizzata da tre movimenti principali:

- le politiche attive per l'inserimento / reinserimento dei lavoratori disoccupati (orientamento, riqualificazione, work experience
- le politiche volte a rilanciare l'imprenditoria delle imprese venete soprattutto attraverso il miglioramento della qualità del capitale umano.
- le politiche rivolte ai giovani in diritto dovere, attraverso l'offerta di percorsi di formazione iniziale.

A fianco di questi filoni, che rappresentano, anche in termini di realizzazioni, la struttura portante della programmazione in corso, l'attuazione al 2013 si è arricchita di iniziative, anche a carattere innovativo e sperimentale, con uno sguardo all'impostazione che guiderà la prossima stagione programmatoria 2014-2020. A questo proposito si segnalano in particolare gli interventi finalizzati a rafforzare le competenze linguistiche e promuovere la mobilità internazionale. Il 2013, dopo le difficoltà imposte dal patto di stabilità negli anni precedenti, ha visto un ulteriore forte incremento degli impegni finanziari. In relazione all'evoluzione della congiuntura sul territorio, l'utilizzo dei fondi si è concentrato su alcuni macro-obiettivi principalmente collegati agli Assi Adattabilità ed Occupabilità, anche in relazione alle riprogrammazioni finanziarie sviluppate tra il 2012 ed il 2013. In tale contesto si sono aggiunte anche ulteriori risorse regionali (necessarie per garantire un impatto adeguato alle politiche anticrisi), per cui nel caso dell'Asse Occupabilità si è verificata una situazione di overbooking di quasi 6 punti percentuali. Gli sforzi sviluppati sui principali Assi sono comunque stati accompagnati dall'accelerazione degli impegni anche sulle altre linee, in particolare l'Inclusione Sociale, le cui risorse sono state utilizzate, nell'ultima annualità, in favore di nuove fasce di povertà costituite da lavoratori espulsi dai processi produttivi (con tutte le conseguenze sociali che questa situazione comporta). Nella perdurante congiuntura di crisi la Regione Veneto quindi anticipa, con i fondi residui della programmazione, l'approccio che dovrebbe guidare la stagione 2014-2020, che pone in primo piano la



leva dell'inclusione attiva, in favore di segmenti quantitativamente estesi e caratterizzati da uno svantaggio di tipo economico e occupazionale, con l'obiettivo di contenere e prevenire il fenomeno delle nuove povertà.

Sicuramente positiva è stata la prosecuzione della crescita della quota di spese certificate. I problemi presenti nei primi anni di programmazione e legati alle difficoltà di allineamento dei sistemi informativi in uso sono stati sostanzialmente superati e nel 2013 gli scostamenti tra spesa effettiva e spesa certificata sono minimi. Questo garantisce maggiore tranquillità contro il rischio del disimpegno automatico dei fondi e rappresenta una buona premessa in relazione alla capacità di gestione richiesta dalla prossima programmazione.

Il forte impegno finanziario registrato nel corso 2013 è in corso di traduzione operativa, in quanto molte Dgr sono state pubblicate nella seconda metà dell'anno e molte tra quelle economicamente rilevanti sono caratterizzate dalla modalità a sportello. Queste Dgr esprimeranno gran parte delle realizzazioni nel 2014, quando, verosimilmente, saranno superati i valori attesi definiti per la programmazione in corso. Attualmente, con 276mila destinatari raggiunti le realizzazioni complessive si collocano attorno al 93% del valore atteso. Alcuni Obiettivi specifici hanno già superato il target di destinatari previsti (E, G, I) Particolarmente elevata è la capacità di raggiungere i giovani, tramite un mix di politiche rivolte alla formazione, all'orientamento e all'inserimento lavorativo. La programmazione attuativa si è dimostrata altrettanto capace di raggiungere la platea delle persone in cerca di occupazione, coerentemente con l'indirizzo programmatico preso dalla Regione (sostegno all'occupazione, riqualificazione dei disoccupati).

Per quanto riguarda le politiche di genere, pur perdurando una qualche difficoltà nell'intercettare la componente femminile in un'ottica di pari opportunità (che si riverbera ancora sull'Obiettivo specifico F), va segnalato lo sforzo per intervenire trasversalmente su questa fascia di utenza in relazione praticamente a tutte le tipologie di azione. Questa impostazione è stata collegata sia alla necessità di recuperare e rilanciare quelle fasce di popolazione maggiormente colpite dalla crisi anche nella componente di genere, sia alla nuova contestualizzazione tecnico-produttiva del sistema delle imprese del Veneto (già in una prospettiva di correlazione attiva con il Pacchetto Europa 2020). Infatti va considerato come il tema delle pari opportunità di genere assuma un'importanza crescente nell'attuale scenario e in prospettiva futura, in parallelo con la maggiore domanda di partecipazione al lavoro che emerge dalla componente femminile. Nel mercato occupazionale in flessione aumenta il peso della componente femminile. Le donne occupate nel complesso crescono tra il 2007 ed il 2013: +13 mila il saldo complessivo, nonostante la pesante inversione di tendenza dell'ultimo anno. Tra le nuove occupate si contano soprattutto donne adulte, in reingresso occupazionale. Analogamente cresce il numero di disoccupate, per effetto di nuovi contingenti femminili che passano dall'inattività alla ricerca attiva di lavoro. Un'ulteriore conseguenza della crisi è data dalla crescita del ricorso al part time e dal parallelo calo dell'occupazione a tempo pieno. Il sostenuto aumento del part time che caratterizza soprattutto la popolazione maschile rappresenta un fenomeno inedito. Tale fenomeno, che va di pari passo con l'incremento delle difficoltà occupazionali che hanno colpito in primis la parte maschile, contribuisce anch'esso a imprimere un'accelerazione a quelli che sono nuovi schemi familiari e sociali di partecipazione e di distribuzione del lavoro retribuito e di cura. Queste dinamiche, che scaturiscono per reazione spontanea dal mercato e dall'agire sociale, devono tuttavia trovare nelle politiche e nei servizi una capacità di governo e di accompagnamento, ai fini di agevolare e facilitare il passaggio – non indolore, in quanto origina come risposta a una congiuntura di crisi – al mutato assetto sociale. Tale capacità di accompagnamento, che passa necessariamente attraverso politiche che sappiano valorizzare e incrementare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, anche attraverso servizi e pratiche volte alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, rappresenta una delle sfide da affidare alla programmazione 2014-2020.

La Valutazione ex ante del POR FSE 2014-2020

La valutazione ex ante ha affiancato il processo di definizione e costruzione della strategia regionale per il FSE riferita al periodo 2014-2020. L'approccio seguito dal valutatore indipendente si conforma alle indicazioni di cui all'articolo 55, comma 3, del Regolamento generale e alle linee guida emanate dalla Commissione Europea *Guidance document on ex-ante evaluation, Programming period 2014-2020*, Gennaio 2013.

In accordo con i riferimenti sopra citati, l'attività della valutazione ex-ante può essere sintetizzata nella valutazione delle seguenti componenti chiave: strategia di programma; indicatori, monitoraggio e validazione; congruenza delle ripartizioni finanziarie; contributo alla Strategia Europa 2020. Il processo di valutazione ex ante così come definito, può essere, di conseguenza, diviso in due macro-fasi, cui sono associati specifici output, che confluiranno nel rapporto finale, da allegarsi alla versione definitiva del PO:

- una prima fase, preliminare e propedeutica all'attività di programmazione, avviata negli ultimi mesi del 2012 può ritenersi conclusa. È costituita da analisi finalizzate a individuare le sfide e i fabbisogni e a fornire indicazioni utili alla definizione della strategia;
- una seconda fase, in corso, avviata dalla prima bozza di PO (22.01.2014) ha preso in considerazione le componenti chiave a partire dai bisogni individuati nella prima fase ed è finalizzata a valutare, sotto diversi aspetti, la strategia adottata dal Programma.

Nello specifico nella prima fase le analisi e le simulazioni operate dal valutatore si sono focalizzate sull'individuazione delle sfide e dei fabbisogni, tenendo conto dei dati e delle dinamiche del contesto territoriali, sotto



il profilo demografico, economico, sociale, occupazionale, dell'istruzione e della formazione; dei documenti rilevanti con riferimento alla politica di coesione; delle realizzazioni e dei risultati maturati dalla programmazione 2007-2013 nonché della capacità e dalla disponibilità di strutture atte a realizzare le singole politiche. A tale proposito è stato richiesto al valutatore un supporto esterno all'analisi delle condizionalità ex ante per quanto attiene il livello regionale. Il valutatore ha inoltre ricostruito le *lessons learnt* della programmazione in corso, con l'obiettivo di valorizzare le acquisizioni e gli apprendimenti – in termini di buone pratiche, capacità strutturali o risultati – ai fini della nuova strategia.

La seconda fase accompagna e segue il processo di definizione e revisione del PO ed è pertanto tuttora in corso. E' finalizzata a valutare la coerenza e la consistenza della strategia definita e il contributo potenziale agli obiettivi di Europa 2020; supportare la stima delle realizzazioni e dei risultati attesi, sulla base delle priorità d'investimento, degli obiettivi specifici, delle azioni e degli indicatori individuati dalla strategia; valutare il corretto recepimento dei principi orizzontali e l'adeguatezza del sistema di gestione e controllo, con particolare riferimento alla funzione di monitoraggio.

Gli approfondimenti tematici

Tra il 2013 e il 2014 l'Autorità di Gestione ha richiesto al valutatore la realizzazione di due approfondimenti tematici, dedicati rispettivamente a:

- rilevare la qualità percepita della formazione iniziale tra l'utenza finale, gli imprenditori;
- analizzare le dinamiche e la portata del fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale in Veneto, con particolare riferimento alla congiuntura di crisi e in comparazione con i dati nazionali ed europei.

Il primo approfondimento tematico prende le mosse dalla DGR 2891/12 recante linee di indirizzo per la programmazione dell'offerta formativa della formazione iniziale per l'A.F. 2013-2014: nella delibera in oggetto il "monitoraggio sulla soddisfazione delle aziende" è esplicitamente finalizzato a raccogliere dalle aziende indicazioni utili a "perseguire il miglioramento qualitativo della formazione iniziale". Affidato al valutatore indipendente, tale approfondimento è stato realizzato attraverso un'indagine campionaria, svolta a settembre 2013 attraverso la somministrazione di 401 interviste telefoniche rivolte ad aziende venete che hanno ospitato stagisti provenienti dai corsi di formazione iniziale - terzi anni - dell'a. f. 2012/2013 (DGR 1014/2012). L'indagine ha investigato le opinioni e i giudizi degli imprenditori – potenziali datori di lavoro - relativamente ai rapporti con gli enti formativi, alla preparazione degli stagisti e alla valenza dello stage per le aziende, e ha rilevato alcune indicazioni volte al miglioramento della formazione iniziale. Il report sui risultati dell'indagine è stato consegnato a ottobre 2013. Il lavoro è stato presentato a Verona in occasione di Job&Orienta, Salone nazionale dedicato a orientamento, scuola, formazione e lavoro. In sintesi la survey ha consentito di fare emergere la realtà di positiva e ormai consolidata capacità di collaborazione tra enti formativi e aziende che, attraverso il canale dello stage curricolare, realizzano opportunità di accrescimento reciproco. Il riscontro degli imprenditori sulla preparazione e sulle capacità degli stagisti è generalmente buono. D'interesse, ai fini della programmazione e della progettazione, risultano anche i numerosi e dettagliati suggerimenti avanzati dagli imprenditori su come migliorare ulteriormente la preparazione degli studenti, con particolare riguardo al "saper fare". L'indagine evidenzia inoltre come lo stage curricolare possa rappresentare per gli allievi un efficace canale d'accesso a prospettive occupazionali: un terzo delle aziende, infatti, ospita gli stagisti con l'intento di testarli per future collaborazioni mentre oltre la metà di esse (55%) ha già offerto opportunità di lavoro a ex stagisti.

Il secondo approfondimento tematico trae origine dalla richiesta dell'Autorità di Gestione di disporre di un dossier informativo dettagliato ai fini delle politiche per l'Inclusione Sociale, cui la prossima programmazione FSE dedica uno spazio inedito, vincolando a questo ambito il 20% delle risorse complessive del POR. Il report, richiesto all'inizio del 2014 e attualmente in corso di ultimazione, si basa essenzialmente sull'analisi dei dati Eurostat (indagine campionaria EU-SILC) e dei microdati di cui all'indagine campionaria Istat (IT -SILC, versione marzo 2014). Il rapporto focalizza l'attenzione sulla misura multidimensionale introdotta dalla strategia Europa 2020, proponendo una disamina degli indicatori utilizzati al fine di quantificare gli individui a rischio povertà. Analizza, poi, in prospettiva comparata, i tratti principali del rischio di povertà ed esclusione sociale in Europa, attraverso un confronto tra i 27 paesi che compongono l'Unione; si concentra infine su dinamiche e dimensioni del fenomeno della povertà a livello regionale, con l'obiettivo di evidenziare l'entità degli effetti della crisi economica sull'economia locale, l'evoluzione del rischio di povertà ed esclusione sociale in termini relativi e assoluti, le categorie o gruppi di individui più esposti.

In estrema sintesi, le indicazioni emergenti dal complesso di analisi, confermano l'adeguatezza, per il contesto socioeconomico regionale, di una strategia di Inclusione Sociale basata prioritariamente su un approccio di Inclusione Attiva, volto all'integrazione occupazionale e rafforzato da misure volte a promuovere l'accessibilità dei servizi a vantaggio delle famiglie economicamente svantaggiate, anche attraverso un maggior coinvolgimento del privato sociale.