

Sintesi della valutazione ex ante

Affidata all'ATI Tolomeo Studi e Ricerche – Greta Associati, nell'ambito del servizio di "Valutazione strategica e operativa del Programma Operativo della Regione del Veneto, di cui all'obiettivo Competitività regionale e occupazione, 2007/2013 (dgr 1556 del 31 luglio 2012)", la valutazione ex ante ha affiancato il processo di definizione e costruzione della strategia regionale per il FSE riferita al periodo 2014-2020.

Il processo di valutazione ex ante ha richiesto, infatti, una costante interazione con i responsabili della programmazione e si è caratterizzato quale processo iterativo. In conseguenza a tale approccio, il lavoro di valutazione si è realizzato anche attraverso la predisposizione di working documents, aggiornamenti, simulazioni, dati e materiali di comunicazione, oltre che in nel rapporto di valutazione ex ante allegato. La versione finale, del rapporto di valutazione ex ante, cui è riferita la presente sintesi, recepisce le modifiche operate al PO a seguito delle osservazioni prodotte dalla Commissione europea in base all'art. 29(3) del Regolamento 1303/201 e riferite alla versione del programma operativo inoltrata a luglio 2014. Tali modifiche sono dettagliate nell'apposita scheda allegata al PO.

Il processo di valutazione ex ante può essere diviso in due macro-fasi, cui sono associati specifici output, confluiti nel rapporto di valutazione ex ante:

- una prima fase, preliminare e propedeutica all'attività di programmazione, avviata negli ultimi mesi del 2012 e costituita da analisi finalizzate ad individuare le sfide e i fabbisogni e a fornire indicazioni utili alla definizione della strategia;
- una seconda fase, avviata a partire dalla prima bozza di PO (22.01.2014), indirizzata all'esercizio valutativo così come indicato all'articolo 48, comma 3, del Regolamento generale e alle linee guida emanate dalla Commissione Europea¹..

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 delle dinamiche del contesto territoriale, sotto il profilo demografico, economico, sociale, occupazionale, dell'istruzione e della formazione; dei documenti rilevanti in riferimento alla politica di coesione; delle realizzazioni e dei risultati maturati dalla programmazione 2007-2013 nonché della capacità e 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 precedente, con l'obiettivo di valorizzarne acquisizioni e apprendimenti – in termini di buone pratiche, capacità strutturali o risultati – ai fini della definizione della nuova strategia.

Nella seconda fase, in sintonia con i riferimenti comunitari sopra citati, si sono valutate le componenti chiave: strategia di programma; indicatori, monitoraggio e validazione, congruenza delle ripartizioni finanziarie, contributo alla Strategia Europa 2020, Valutazione Ambientale Strategica.

In questa fase è stato inoltre realizzato un importante approfondimento tematico ad hoc, basato sull'analisi dei dati Eurostat (indagine campionaria EU-SILC) e dei microdati di cui all'indagine campionaria Istat (IT - SILC, versione marzo 2014), indirizzato a valutare l'adeguatezza dell'approccio programmato nell'ambito dell'Asse Inclusion Sociale del POR FSE 2014-2020, in base alle sfide e ai fabbisogni di livello territoriale. Tale approfondimento² è stato prodotto su specifica richiesta dell'AdG 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, hanno confermato l'adeguatezza, per il contesto socioeconomico regionale, di una strategia di Inclusion Sociale basata prioritariamente su un approccio di

¹ European Commission, *The Programming Period 2014-2020 Monitoring and Evaluation Of European Cohesion Policy European Regional Development Fund European Social Fund Cohesion Fund Guidance document on ex-ante evaluation*, January 2013

² *Le dimensioni della povertà in Veneto durante la crisi economica, draft*, giugno 2014.

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.

L'analisi della *strategia di programma* è stata condotta in rispondenza ai requisiti valutativi espressi dalla Commissione europea nelle Linee guida sulla valutazione ex ante (gennaio 2013), in relazione alla **prima componente chiave**. Il lavoro ha preso in esame la congruenza degli obiettivi di programma; la coerenza interna ed esterna della strategia; il quadro logico proposto; l'integrazione dei principi trasversali.

Congruenza obiettivi

L'analisi della congruenza degli obiettivi di programma, a sua volta articolata in due fasi correlate tra loro (esame della rilevanza di sfide e fabbisogni regionali e verifica dell'efficacia con cui questi sono stati tradotti dagli obiettivi specifici del programma), ha dimostrato che sfide e fabbisogni regionali identificati dal programma sono in linea con i documenti strategici rilevanti considerati (Europa 2020; Quadro Strategico Comune -QSC; Position Paper relativo all'Accordo di Partenariato; Piano Nazionale di Riforma – PNR; Raccomandazioni del Consiglio). Gli obiettivi specifici sono stati individuati con riferimento ai risultati attesi dell'Accordo di Partenariato e coincidono con questi.

Coerenza interna ed esterna

Gli obiettivi specifici del Programma rappresentano, in sintesi, la logica di intervento della strategia sul tessuto occupazionale, formativo e lavorativo della Regione del Veneto. Discendono direttamente dall'analisi delle sfide e dei fabbisogni, elaborata nell'ambito dell'analisi SWOT, tengono conto delle esperienze pregresse e dei risultati del percorso di partecipazione che ha caratterizzato l'iter di formazione del programma.

In termini di coerenza interna gli obiettivi specifici paiono delineati chiaramente, congrui rispetto alle sfide e fabbisogni a cui sono collegati e le azioni collegate a ciascun obiettivo specifico sono coerenti e pertinenti rispetto alle finalità. Gli obiettivi appartenenti al medesimo Asse si caratterizzano per consequenzialità logica, coerenza tematica, sinergia, assenza di sovrapposizioni o incoerenze. Gli obiettivi, inoltre, manifestano sinergie e complementarietà all'interno di Assi diversi.

In termini di coerenza esterna il Programma è stato redatto in piena coerenza con la strategia regionale unitaria 2014/2020, ove sono rappresentate le linee guida regionali per un utilizzo sinergico delle risorse comunitarie rispetto ad una prospettiva di sviluppo intersettoriale da attuarsi nel medio periodo in funzione della crescita del territorio. Per quanto riguarda gli altri Programmi 2014-2020 cofinanziati dai fondi SIE, è stata verificata la coerenza e la complementarietà con il Programma Regionale FESR e con il Programma di Sviluppo Rurale. Nel primo caso (POR FESR) la sinergia è con le azioni del FESR a vantaggio dell'imprenditoria (Asse 3), ma anche dell'innovazione e della green economy (energia in particolare, Asse 4), ma anche nel caso delle azioni connesse all'OT 9 (sinergia fra le azioni di lotta all'esclusione sociale del FSE e gli interventi del FESR per l'edilizia pubblica o le misure a sostegno delle persone senza fissa dimora). Alta anche la sinergia fra l'Asse 4 del FSE e l'Asse 7 del FESR (entrambi coniugano l'OT 11 "capacità amministrativa").

Nel caso del Programma di Sviluppo Rurale si riscontra un sostegno all'accrescimento di competenze e forza lavoro assicurato dal FSE. Il FEASR opera in complementarietà attraverso il sostegno ad azioni di diversificazione, creazione e sviluppo di piccole e medie imprese nonché dell'occupazione (Asse 1 POR FSE). Nel caso dell'Asse 2 del POR FSE, il FEASR opera in complementarietà prevedendo azioni volte a stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali. Nel caso dell'Asse 3 del POR FSE, il FEASR interviene integrando gli obiettivi propri della formazione in ambito FSE con azioni formative specifiche rivolte a imprenditori agricoli e assimilati.

La coerenza è stata riscontrata anche con i PON pertinenti, con il Piano esecutivo regionale di attuazione della Garanzia per i giovani, soprattutto in chiave anti dispersione scolastica e sul fronte dell'avvicinamento al lavoro, con il Programma Horizon 2020 soprattutto in riferimento a sviluppo di studi post-universitari, formazione ricercatori, reti e partenariati tra gli istituti di insegnamento

superiore, i centri tecnologici e di ricerca e le imprese, con i programmi FEAD, COSME, LIFE, ERASMUS + e con il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione.

Quadro logico

La valutazione del quadro logico proposto dalla strategia di programma si è basata sull'analisi della correlazione tra le priorità di investimento selezionate, i relativi risultati attesi e gli output programmati (ovvero le azioni identificate). L'analisi dimostra come, complessivamente, la logica del programma appaia ben costruita e verificabile anche dal punto di vista dei nessi di causalità fra gli elementi appena citati, correlati tra loro. L'insieme di azioni esemplificative proposte è ampio, diversificato e coerente con i risultati prefissati per le diverse priorità d'investimento.

Principi orizzontali

Per quanto concerne la parità tra uomini e donne, pari opportunità e non discriminazione, già nell'ambito dell'attività di accertamento delle condizionalità ex ante è stata verificata l'esistenza della capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione del diritto e della politica dell'Unione in materia di antidiscriminazione, parità di genere, Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD).

In fase di programmazione la prospettiva di genere è stata debitamente considerata nella predisposizione dell'analisi socio economica e nella definizione della strategia di Programma. Nel coinvolgere il partenariato economico sociale particolare attenzione è stata dedicata alla componente femminile, con il coinvolgimento della Commissione Regionale per le Pari Opportunità e della Consigliera Regionale di Parità, nonché attivando workshop tematici.

L'obiettivo specifico 3 si prefigge l'aumento dell'occupazione femminile, attraverso il rafforzamento delle misure per l'inserimento lavorativo delle donne, la promozione della parità tra uomini e donne e la conciliazione tra vita professionale e vita privata/familiare, il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità.

In tema di inclusione sociale, nell'ambito del secondo asse prioritario, sono previsti percorsi di inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione, con l'obiettivo di favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei soggetti svantaggiati e delle persone con disabilità. Nell'ambito dell'Asse 3 si incoraggia il superamento degli stereotipi di genere, anche all'interno delle azioni di orientamento, per combattere la segregazione di genere nel mercato del lavoro.

Il rispetto del principio è assicurato anche in fase di selezione delle operazioni.

Per quanto concerne lo sviluppo sostenibile, sebbene non vi siano specifiche priorità dedicate a temi connessi alla sostenibilità e all'ambiente, il POR FSE Veneto persegue tale obiettivo unitamente ai temi della prevenzione ambientale e della gestione del rischio, attraverso la diffusione e la promozione delle tematiche ambientali all'interno delle azioni formative rivolte al mondo dell'istruzione, della formazione professionale e del lifelong learning. Particolare attenzione viene inoltre data al tema del cambiamento e adattamento climatico e alla green e blu economy, promuovendo l'ecoinnovazione e sostenendo specifici progetti, partenariati e creazione di reti di impresa, al fine di introdurre e rafforzare tecnologie operative ad alto valore aggiunto in termini di sviluppo, in particolare negli ambiti relativi a: standard di qualità dell'aria e emissioni, costruzioni edili, trasporti, energia e TIC, riciclaggio, recupero e alternative alla discarica di vari materiali.

L'analisi della **seconda componente chiave**, relativa a "Indicatori, monitoraggio e valutazione" ha comportato la valutazione della pertinenza e chiarezza del quadro di indicatori nonché la congruenza delle stime riferite ai valori di base e ai valori obiettivo in termini di realizzazioni e risultati. L'analisi si è concentrata inoltre sul quadro delle prestazioni (*performance framework*), con l'obiettivo di valutare l'adeguatezza degli indicatori utilizzati e delle stime proposte, e sulle specifiche del sistema di raccolta dati in uso. Per la misurazione delle realizzazioni e dei risultati, il POR FSE adotta sostanzialmente il quadro di indicatori comuni previsto dal regolamento, valorizzandone un ampio numero; prevede quindi una batteria limitata di indicatori specifici di programma, ai fini di una più puntuale quantificazione dei risultati attesi di obiettivi specifici non pienamente spiegati dagli indicatori comuni. La stima delle realizzazioni attese, basata essenzialmente sui costi medi unitari realizzati nella programmazione in chiusura, appare congruente con le allocazioni finanziarie. La valorizzazione di un numero consistente di indicatori di risultato riferiti agli esiti

occupazionali dei partecipanti è resa possibile dalla disponibilità di un sistema di rilevazione efficiente, basato sull'incrocio dei dati amministrativi di fonte FSE con le informazioni derivanti dalle comunicazioni obbligatorie sulle assunzioni (CO). In generale, la capacità del sistema di gestione, appare adeguata a recepire le procedure integrative richieste dalla nuova programmazione nell'ambito del monitoraggio e raccolta dati e a garantire di conseguenza la corretta implementazione delle analisi valutative. Infine, la costruzione del *performance framework*, basato su indicatori di realizzazione e un indicatore finanziario, rispecchia le specifiche regolamentari e pone obiettivi realistici e al contempo sfidanti: nello specifico il valore *milestone* dell'indicatore finanziario presuppone un incremento della capacità di certificazione registrata nel corrispondente anno della programmazione 2007-2013.

La verifica della congruenza delle allocazioni finanziarie rispetto al peso delle sfide e dei fabbisogni individuati in sede di analisi SWOT e successivamente trasposti nel sistema degli obiettivi e delle azioni del POR, risponde ai requisiti valutativi per la **terza componente chiave** individuata dalle linee guida della Commissione. In questa sede si è anche verificato il rispetto del principio di concentrazione tematica. Dall'analisi emerge innanzitutto la finalizzazione della strategia al contenimento della disoccupazione e alla prevenzione dell'esclusione sociale. Nell'approccio strategico formulato, le risorse dedicate all'occupabilità e all'inclusione sociale si rinforzano reciprocamente e sono funzionali a salvaguardare i livelli occupazionali già conosciuti dall'economia regionale e a contrastare il fenomeno delle nuove povertà. Il peso di tali risorse vale complessivamente il 60% del POR. Il programma appare fortemente influenzato dalla centralità della questione giovanile, rilevabile sia trasversalmente agli Assi che in riferimento alle politiche e alle risorse dedicate. Il peso stimato della popolazione giovanile (15-24 anni) sui destinatari del POR vale il 36% contro una quota che nell'universo demografico regionale si limita al 14%. Nel complesso la distribuzione delle risorse a valere sull'Asse Occupabilità mira a garantire una dotazione di risorse adeguata ai diversi target che nella perdurante congiuntura di crisi manifestano una condizione di maggior fragilità: adulti e lavoratori maturi a rischio di espulsione dal mercato del lavoro; giovani e donne alla ricerca di un ingresso occupazionale. La dotazione di risorse dedicata ad obiettivi di crescita dell'occupazione femminile è rafforzata dall'approccio *mainstream* e dalla maggior attenzione riservata a questo segmento nell'ambito delle politiche a favore dei disoccupati, soprattutto nella fascia d'età più giovane, ravvisabile dalle stime realizzative declinate per genere.

La stima del contributo del Programma alla Strategia Europa 2020, oggetto della **quarta componente chiave** della valutazione, si è basata sull'analisi del bilanciamento della strategia di programma alla luce del contesto economico, sociale e del mercato del lavoro regionale che si andrà a delineare tra il 2014 e il 2020. La strategia relativa al POR FSE per il periodo 2014-2020 si inserisce, infatti, nel quadro più generale delineato dalla strategia Europa 2020 di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva realizzata con il raggiungimento di alcuni obiettivi. Alla luce delle tendenze passate si è tracciato il probabile trend di sviluppo degli indicatori monitorati dalla strategia Europa 2020 più strettamente connessi alle dinamiche sociali e occupazionali (tasso di occupazione 20-64; abbandono prematuro del percorso di studi; quota di laureati 30-34), valutando il contributo al raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei della programmazione regionale. I risultati dell'analisi evidenziano che il programma (in particolare grazie alle azioni relative alle priorità di investimento 8.i, 8.ii e 8.iv) può potenzialmente portare, anche sulla base dei risultati della programmazione passata, un contributo all'incremento del tasso di occupazione da un minimo di 0,5 ad un massimo di 2 punti percentuali.

La programmazione (asse 3, priorità (i)) può inoltre offrire opportunità per il contrasto al fenomeno dell'abbandono scolastico e, infine, nell'ambito dell'asse 3 della priorità (iv), può fornire un contributo significativo all'incremento dell'istruzione universitaria "dal basso" sensibilizzando, informando e aiutando lo studente di scuola superiore alla scelta della facoltà più idonea; "dall'alto" sostenendo il proseguimento di un percorso di ricerca (dottorati, assegni di ricerca) finalizzato allo sviluppo di competenze ad elevata conoscenza ed innovazione.

La valutazione si conclude con il capitolo dedicato alla Valutazione Ambientale Strategica, in cui si esplicitano le motivazioni per cui il programma non è stato assoggettato a tale procedura.

