

Valutazione ex Ante del PO FSE 2014-20

Rapporto sulle attività svolte e in corso al 17 luglio 2014 (2° draft VexA)

Executive Summary

In ottemperanza dell'art. 11 della DGR Campania n. 142/2013 del 27.5.2013 (pubblicata sul BURC del 17.6.2013) che ha affidato al Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) l'attività di Valutazione Ex-ante 2014/20 (e del FEASR 2014/20), il NVVIP ha definito due Piani di lavoro, uno relativo ai Programmi FESR ed FSE e uno relativo al PSR (entrambi i piani di lavoro con i relativi cronogrammi sono stati trasmessi alla PRU e alle AdG in data 21.06.2013 Prot. NVVIP 125). Tali piani di lavoro sono stati successivamente rivisti al fine di renderli coerenti con la sequenza di adempimenti e con i tempi indicati dalla Commissione (Regolamento N. 1303/2013 del 17 dicembre 2013).

Il Piano di lavoro della Valutazione ex ante della programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 è stato sviluppato sulla base delle cinque componenti che la Commissione Europea (CE) individuacome elementi chiave del processo di valutazione ex-ante dei programmi:

1. La strategia del programma
2. Indicatori, monitoraggio e valutazione
3. Consistenza dell'allocazione finanziaria
4. Contributo alla Strategia Europa 2020
5. Valutazione Ambientale Strategica

Il presente draft riprende tale impostazione.

Nel giugno 2013 era stato predisposto un unico piano di lavoro per la valutazione ex ante della programmazione dei FS nell'ipotesi che la Regione Campania procedesse alla stesura di un solo Programma FS. La successiva decisione comunicata con nota della Programmazione Unitaria del gennaio 2014 (n. 1585) circa la volontà di procedere alla stesura di programmi operativi monofondo, ha condotto il NVVIP ad organizzare distinte attività valutative, con analoga impostazione metodologica e strettamente connesse tra loro (e con la programmazione FEASR) per garantire l'unitarietà e l'integrazione dell'approccio valutativo.

Sulla base del materiale via via reso disponibile dall'AdG FSE, il NVVIP ha prodotto un primo draft VExA (*Rapporto sulle attività svolte e in corso al 30 aprile 2014*) e un secondo draf VExA (*Rapporto sulle attività svolte e in corso al 17 luglio 2014*). Il secondo draft riprende la struttura descritta ed integra le osservazioni contenute nel primo draft.

Più nello specifico l'AdG FSE ha trasmesso (con nota prot. 467475 del 7 luglio 2014) i contributi in bozza ricevuti dal Dipartimento Istruzione e Formazione in ordine alla programmazione degli Obiettivi Tematici 8, 9 e 10 (nel format del *template* richiesto dai servizi della Commissione) e le relative schede Risultati attesi – Azioni.

Successivamente (11 luglio 2014) è pervenuto il *Documento di sintesi del PO FSE 2014-2020 - Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione* sottoposto al Partenariato Economico e Sociale il 15 luglio 2014.

Gli elementi valutativi e le considerazioni fornite in questo draft discendono, quindi, dalla lettura dell'insieme dei materiali appena citati che rappresentano, allo stato, il riferimento più aggiornato messo a disposizione dalla programmazione del Fondo. Tuttavia, tali materiali non hanno ancora assunto la struttura complessiva prevista dal template Programmi Operativi.

Il processo di valutazione ex ante, come si evince dal pacchetto di linee guida predisposto dalla Commissione Europea, deve avere una natura interattiva che concepisce la valutazione ex ante dei programmi come uno strumento per l'innalzamento della qualità della progettazione.

In tal senso il valutatore ha formulato prime osservazioni che riguardano, vista la tipologia di documenti disponibili, prevalentemente il punto 1 "Strategia del Programma".

Nello specifico, le osservazioni elaborate riguardano sia aspetti di carattere generale, che in parte aggiornano e integrano considerazioni già contenute nel primo Draft VExA, sia questioni più puntuali riferite ai 4 Obiettivi Tematici di interesse prevalente del FSE (OT 8, OT 9, OT 10, OT 11).

Il primo gruppo di osservazioni riguarda:

- le scelte relative alle allocazioni finanziarie. Si è operato un confronto tra l'articolazione dell'Accordo di Partenariato e quella ipotizzata dal programmatore regionale e sono state analizzate le motivazioni alla base degli scostamenti registrati. Ciò va approfondito anche tenendo anche conto del quadro ancora incerto dal punto di vista delle risorse nazionali e regionali a cofinanziamento del programma;
- la coerenza tra le scelte programmatiche e i fabbisogni/priorità delineati nel DSR. A tal fine è emerso che occorre che il programmatore chiarisca ulteriormente ed espliciti le sequenze logiche che legano il programma – sulla base della distribuzione delle risorse e della selezione delle azioni per OT - alla strategia Europa 2020 e al DSR;
- la selezione delle azioni in funzione dei fabbisogni. E' emerso che occorre ancora esplicitare, precisandoli, la logica del Programma e, il peso assegnato a ciascuna linea di azione e il collegamento ipotizzato con i fabbisogni;
- la valorizzazione delle lezioni apprese nei precedenti cicli di programmazione, sia nella definizione della strategia che nella selezione delle azioni;
- l'approccio integrato tra Fondi e la dimensione territoriale del Programma. La scelta di operare con programmi monofondo richiede all'amministrazione uno sforzo notevole e continuativo nella direzione della predisposizione e gestione di misure integrate. La stessa dimensione territoriale del programma va maggiormente esplicitata sia con riferimento alle aree urbane che con riferimento alle aree interne.

Seguono poi, come anticipato, una serie di osservazioni e suggerimenti riferiti all'OT 8 Occupazione, all'OT 9 Inclusione Sociale, all'OT 10 Istruzione e formazione e all'OT 11 Capacità istituzionale. Le osservazioni per Obiettivo Tematico riportano su ambiti più specifici parte delle indicazioni generali formulate, riguardano in larga parte il processo di individuazione e selezione delle azioni e richiamano l'opportunità di individuare delle effettive priorità, in risposta a specifici fabbisogni.

Con riferimento al tema delle condizionalità ex ante, si suggerisce al programmatore, a seguito della verifica effettuata dai Settori competenti, di esplicitare i passaggi necessari all'adempimento delle condizionalità non soddisfatte o solo parzialmente soddisfatte.

L'OT 8 – Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori rappresenta il principale ambito di intervento del PO FSE Campania 2014-2020 che ad esso ha programmato di destinare il 42% delle risorse totali, corrispondenti al 7,1% dell'intero volume degli investimenti strutturali regionali previsti nel prossimo ciclo di programmazione (contro il 9,7% indicato nell'AP).

Ciò nondimeno, le politiche rivolte all'incremento dell'occupazione, soprattutto nella condizione attuale dell'economia regionale, non possono non tenere conto delle condizioni del mercato e, quindi, della situazione, delle prospettive e dei fabbisogni che contraddistinguono le attività produttive ed il funzionamento delle imprese. In questo contesto, infatti, misure rivolte unicamente alla riqualificazione dei lavoratori ed all'incremento delle competenze e delle abilità "professionali" della forza lavoro (innanzitutto giovanile) hanno una ridotta probabilità di sortire effetti significativi e stabili sul mercato, producendo, al più, un'azione di sostegno "passivo" dei redditi ed un accompagnamento (per quanto qualificato ed utile) della ricerca di collocamento e di lavoro i cui esiti, tuttavia, restano sempre assai incerti e dovrebbero essere oggetto di attenta valutazione sugli esiti.

Al riguardo, gli interventi per l'occupazione, invece, hanno la necessità sempre più inderogabile di trovare una stretta e sostanziale corrispondenza negli investimenti finalizzati alla salvaguardia ed alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale e della struttura produttiva regionale e negli investimenti in ricerca (OT1). In altri termini, le azioni (ormai sempre più) indispensabili per assicurare all'insieme dell'economia regionale vantaggi più ampi e più stabili in termini di competitività (OT 3) sono la principale (se non l'unica) condizione necessaria anche per dare efficacia agli interventi sull'offerta di lavoro (OT 8). Il tema di un'esplicita e sostanziale integrazione degli interventi previsti dai Fondi costituisce, in effetti, un argomento particolarmente rilevante in questo contesto (sostegno della base economica e dell'occupazione). La stessa specificazione delle modalità (le Azioni) con cui si ritiene di poter aggredire e rimuovere le criticità che caratterizzano l'OT appare, al momento, ancora troppo generica e priva di un'evidente caratterizzazione e di una chiara rispondenza nei confronti delle condizioni del territorio e del settore. Il Documento, in effetti, opera una prima selezione nell'ambito delle Azioni proposte nell'AP per ciascun RA ma, mancando qualsiasi indicazione in merito alla dimensione e all'importanza relativa di ogni tipologia d'interventi, non consente di valutare l'aderenza e l'efficacia di queste scelte nei confronti delle necessità e delle emergenze più rilevanti che si riscontrano nel contesto. Inoltre, nulla si dice in merito alle lezioni apprese dal PO FSE 2007-2013 ed alle misure di aiuto (e d'indirizzo) già operative. Eppure, la programmazione in corso ha già sperimentato, in Campania, un ampio set d'interventi per la mobilità dei lavoratori e per l'occupazione integrando, nell'ambito di un vero e proprio Piano per il Lavoro, misure di accompagnamento, di ricollocazione, di formazione e di inserimento rivolte a giovani, disoccupati e lavoratori in condizioni di svantaggio o a rischio.

Infine, sebbene l'OT 8 sia chiaramente indirizzato a promuovere condizioni migliori del mercato del lavoro (riduzione dei tassi d'inattività e disoccupazione; aumento degli occupati; rafforzamento delle opportunità di ingresso e di lavoro dei giovani), le azioni sin qui identificate appaiono più funzionali a risolvere criticità "frizionali" e specifiche (squilibri delle competenze acquisite rispetto alla domanda; cattivo funzionamento dei servizi di intermediazione; barriere sociali all'ingresso; costi di trasferimento) che non capaci di aggredire le ragioni "strutturali" della disoccupazione regionale.

L'OT 9 è incentrato sulla lotta alla povertà e all'esclusione sociale e affronta questioni certamente rilevanti nel territorio regionale, aspetti che potrebbero essere individuati con maggior dettaglio al fine di guidare una maggiore selezione delle azioni, delle modalità di intervento, dei destinatari e dei luoghi.

All'OT 9 la proposta di PO FSE 2014-2020 destina il 22% delle risorse complessive, alle quali si aggiunge il 5,5% delle risorse complessive della proposta del Programma FESR. Si tratta di un OT di specifico interesse del FSE che sarà anche ambito di intervento di tre Programmi Operativi Nazionali (Inclusione, Città metropolitane e Legalità). Inoltre, il tema dell'inclusione è affrontato, a livello regionale, nel Piano Sociale Regionale 2013-2015, lo strumento di programmazione unitaria delle politiche socio assistenziali e socio sanitarie.

L'OT 9 è articolato su 4 priorità tematiche:

- a) inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva e migliorare l'occupabilità;
- b) comunità emarginate, integrazione socioeconomica di comunità emarginate quali i Rom;
- c) accesso ai servizi, miglioramento dell'accesso a servizi sostenibili e di qualità, compresi i servizi sociali e le cure sanitarie di interesse generale;
- d) sviluppo locale, strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Per ciascuna priorità di investimento la proposta di PO FSE, ricalcando l'impostazione dell'AP, individua obiettivi specifici (Risultati attesi nell'AP) e propone un elenco esemplificativo di azioni. Più della metà delle risorse destinate all'OT 9 sono assegnate alla priorità "inclusione attiva"; seguono la priorità "accesso ai servizi" (5%); "sviluppo locale" (circa 3%) e "comunità emarginate" (circa 2%). Andrebbero esplicitati i criteri che hanno guidato tale riparto e, al contempo, selezionate ed evidenziate le azioni più rilevanti alla luce degli specifici fabbisogni rilevabili a livello regionale o subregionale. Indispensabile, poi, è il raccordo tra le azioni previste a valere del Fondo FSE e quelle previste a valere del Fondo FESR, specificando il modo in cui si intende coniugare gli investimenti di carattere infrastrutturale con quelli di carattere immateriale. Su tale OT, infatti, il rischio di gestioni separate connesse alla scelta dei programmi monofondo appare abbastanza alto. Al riguardo, nella definizione della dimensione territoriale dei programmi (Aree Urbane e Aree interne) si potrebbe dare corpo ad un approccio integrato.

Inoltre, sempre con riferimento alle azioni previste dalla proposta di PO FSE è opportuno chiarire il raccordo con le azioni previste dal Piano Sociale Regionale al fine di evidenziare gli abiti di complementarietà ed evitare possibili duplicazioni. Analoga attenzione dovrà essere posta nel raccordo con le azioni dei PON che interessano l'OT. Non ultimo, per le azioni già previste nella programmazione 2007-2013 che saranno riproposte nel PO 2014-2020, si suggerisce di esplicitare i risultati conseguiti e/o eventuali criticità riscontrate nell'attuazione e le soluzioni conseguentemente adottate.

Infine per le azioni previste è opportuno procedere all'individuazione dei risultati che si intende raggiungere e, quindi, dei traguardi di trasformazione, rispetto alle tendenze "naturali" del contesto di riferimento del programma.

OT 10 - L'investimento nell'Istruzione e nella Formazione è senz'altro un argomento molto rilevante ed assolutamente cruciale nella strategia di sviluppo delle regioni in ritardo. Tale tematica, peraltro, è particolarmente rilevante in Campania, dove i principali indicatori di efficacia e di risultato del sistema dell'istruzione e della formazione ancora denunciano una condizione di perdurante difficoltà (sul piano del raggiungimento di un soddisfacente livello di Competenze di base, come su quello di tassi ancora troppo elevati di Dispersione e di Abbandono) ed un persistente mismatch di preparazione e capacità da parte dell'offerta di lavoro (innanzitutto giovanile), rispetto alle richieste e alle necessità delle imprese.

In questo quadro, la proposta di PO FSE 2014-2020 riserva a quest'Obiettivo una quota relativamente elevata di risorse (30,52%) e, in stretta aderenza con quanto delineato nell'AP, indirizza gli interventi su 4 Priorità (Abbandono scolastico; Istruzione superiore; Formazione permanente; rapporto Scuola-Lavoro) e ripropone in termini di risultati attesi l'intero set di possibilità e di obiettivi forniti alla programmazione regionale dall'AP. Anche in questo caso, il livello di dettaglio e di giustificazione a supporto di queste prime indicazioni – innanzitutto in merito alla distribuzione delle dotazioni finanziarie riservate a questo Obiettivo - non consente una valutazione della congruità e della coerenza di questa impostazione nei confronti dei fabbisogni e delle criticità individuate nel contesto.

Al riguardo, tuttavia, sebbene ad un livello ancora molto qualitativo, la specificazione delle singole modalità (le Azioni) con cui si ritiene di poter aggredire e rimuovere le criticità che caratterizzano l'OT appare già ben delineata e certamente orientata a sostenere, attraverso un'impostazione che appare già molto "selettiva", i principali fabbisogni di carattere strutturale per i quali è necessario l'intervento del Fondo. In alcuni casi (Abbandono scolastico – Riduzione del fallimento formativo e Miglioramento delle competenze chiave; Istruzione superiore – Innalzamento dei livelli di competenze, partecipazione e successo formativo), la concentrazione degli interventi sembrerebbe particolarmente accentuata. E' opportuno, quindi, rafforzare questa caratterizzazione e dimostrare, attraverso la selezione e la graduazione degli interventi una più chiara rispondenza di queste scelte nei confronti delle condizioni del territorio e del settore.

Inoltre, nulla si dice in merito alle lezioni apprese dalla programmazione (2007-2013) in corso e, quindi, dalle misure già operative, nonostante qualche indicazione in merito agli strumenti potrebbe essere tratta da valutazioni dell'esperienza in corso. Infine, la programmazione delineata lascia ancora "scoperto" il tema di investimenti mirati (ed opportunamente "integrati" anche con le risorse del FESR) in aree (Zone) particolarmente a rischio, tanto sul piano dei risultati dei percorsi di Istruzione e Formazione, quanto su quello dell'ambiente sociale, economico e culturale di riferimento. Interventi di questo tipo, invece, potrebbero risultare particolarmente coerenti ed efficaci rispetto alle condizioni di contesto e potrebbero realizzare, anche in forme sperimentali, iniziative integrate fra Scuola (ambienti di apprendimento), Famiglie (condizioni culturali e sociali facilitanti) e Sistema produttivo (opportunità di inserimento e lavoro).

OT 11- Per quanto riguarda il rafforzamento della Capacità Istituzionale, al quale il PO FSE 2014-2020 riserva il 3% delle risorse totali, non sono molte le informazioni che si possono trarre dalla documentazione disponibile. Il programma si propone di agire "concentrando" gli interventi sulla priorità 11.i (capacità ed efficacia della PA e dei servizi nell'ottica delle riforme, della regolamentazione e della governance) e scegliendo come Obiettivi (RA) degli investimenti riprendendo l'intero set delle opzioni delineate dall'AP al quale pure si conforma in misura pressoché esaustiva anche la scelta delle principali Azioni da realizzare. Eppure, l'investimento nella Capacità Istituzionale ed Amministrativa ha rappresentato uno degli ambiti di intervento che ha rivelato le maggiori criticità nel quadro della programmazione 2007-2013. E' auspicabile, pertanto, che la nuova programmazione possa basarsi su di un'analisi esplicita quanto rigorosa delle linee di intervento e degli strumenti già sperimentati, indirizzando i nuovi investimenti verso le opportunità e le azioni che hanno dimostrato maggiore incisività ed efficacia, anche tenendo conto delle scelte di governance di ciascuno dei tre programmi e degli strumenti trasversali. Occorrerebbe anche esplicitare, inoltre, la linea di rafforzamento delle attività di valutazione prevista dall'ADP, anche attraverso una pianificazione attenta delle attività di valutazione relative al ciclo di programmazione 2014-20 che vada di pari passo rispetto al processo di programmazione, così come sta accadendo nell'ambito della programmazione 2014-20 del PSR.

E' evidente e naturale allo stato attuale del negoziato, la necessità di mettere a punto il raccordo di dettaglio finanziario e sulle azioni tra programmi nazionali e regionali, nonché tra diversi vettori dell'approccio territoriale regionale e, ancora, tra politiche territoriali e politiche settoriali e, trasversalmente, tra le linee di azione e le sinergie da mettere in campo tra i tre programmi regionali.

Il presente draft costituisce un lavoro in progress e continuerà fino alla fine del negoziato. Ulteriori contributi valutativi saranno disponibili in base all'avanzamento della programmazione fino alla stesura finale del rapporto VExA.

Esso è relativo alle attività di valutazione ex ante del PO FSE 2014-2020 ma si inquadra in un processo di valutazione unitaria e integrata dei tre programmi operativi previsti (FESR, FSE e PSR) condotto dal NVVIP.