



Riassunto del Rapporto di valutazione ex-ante del POR Marche FSE 2014-2020

17 novembre 2014



Integrazione al POR Marche FSE del 17 novembre: Nota di aggiornamento della valutazione ex ante

Il presente documento deve considerarsi capitolo integrativo del Rapporto di Valutazione ex-ante. Esso viene redatto dopo un attento esame delle osservazioni rivolte dai servizi competenti della Commissione Europea ai sensi dell'art29(3) del Common Provisions Regulation, e delle modifiche apportate dalla AdG Marche FSE.

Le osservazioni avanzate dai servizi della Commissione Europea al POR Marche sono di tipo sia strategico che di tecnico.

Esse hanno comportato un processo di attenta considerazione, di riflessione e che infine ha generato alcune modifiche al POR FSE 2014-2020 della Regione Marche. A giudizio del valutatore tali osservazioni hanno ricevuto una risposta puntuale, sono state accolte pressoché totalmente dalla Regione e configurano un nuovo strumento di programmazione con una maggiore coerenza esterna. La maggiore adesione alle Raccomandazioni Specifiche non va a scapito della concentrazione delle risorse, che anzi aumenta determinando un rafforzamento dell'efficacia potenziale del programma. L'integrazione degli indicatori di risultato migliora la pertinenza del programma e ne consentirà un più agevole monitoraggio.

Tali modifiche vengono incontro a valutazioni che autonomamente il Valutatore aveva ritenuto di specificare nel rapporto di valutazione, pur nel quadro di un giudizio positivo del POR, e pertanto si possono considerare una risposta anche alle raccomandazioni espresse nella Vexa. A maggior ragione, pertanto, riconferma il giudizio positivo espresso nelle conclusioni della VEXA.

Vexa relativa al POR Marche FSE 2014-2020 11 luglio 2014

1. La **strategia generale del Programma** persegue l'innalzamento dei livelli occupazionali e il rafforzamento dell'inclusione sociale, a seguito della perdurante crisi economica e occupazionale dell'Italia e della Regione. Le previsioni per i prossimi 7 anni, alla luce di un modello macro-econometrico regionale costruito *ad hoc* per la regione Marche, prevedono una graduale ripresa che sarà, però, debole per i primi anni e che non consentirà di assorbire l'elevato livello di disoccupazione presente in regione (oltre 77mila persone in cerca di lavoro). L'aumento della popolazione non si traduce in un aumento delle forze di lavoro. La lenta crescita dell'occupazione non consentirà di assorbire la disoccupazione nei primi anni di programmazione: essa inizierà a scendere dopo il 2015, mantenendosi, comunque, su livelli elevati. Pertanto, gli obiettivi fondamentali del POR FSE Marche appaiono fondati sui bisogni attuali e ragionevolmente prevedibili del mercato del lavoro regionale.

2. Per quanto concerne la **coerenza esterna**, sulla base dell'analisi svolta nel capitolo, il POR Marche FSE si presenta in modo sinergico e complementare con il Quadro Strategico Comune, il Position Paper e l'Accordo di partenariato, le Raccomandazioni specifiche, gli obiettivi e le azioni del Programma Nazionale di Riforma, gli altri programmi e iniziative europee, gli altri programmi operativi regionali e nazionali e la Strategia per la Macroregione Adriatico-Ionica.

3. Le priorità di investimento attivate risultano complessivamente coerenti con le dinamiche e le criticità del territorio regionale, mentre si ritiene utile trasmettere all'AdG le considerazioni, osservazioni e suggerimenti che si riportano di seguito:
 - ✓ **Mainstreaming di genere e dual approach** – Sia in ragione del fatto che a livello regionale i target di occupazione femminile fissati da Europa 2020 non sono stati ancora raggiunti, sia della forte rilevanza attribuita dalla Commissione al tema delle PO per la programmazione 2014-2020, la scelta

di non attivare la priorità 8.4 è affiancata da una spiegazione di come si intende perseguire l'obiettivo trasversale, ovvero da un'indicazione delle azioni che si pensa di realizzare per rispondere al fabbisogno di pari opportunità e incremento dell'occupazione femminile (oltre ai servizi per la conciliazione, ben esplicitati). Il POR punta sull'adozione di criteri selettivi che tengono conto dell'impatto di genere delle azioni per tutte le tipologie di intervento, aspetto senz'altro utile, proprio in virtù della "trasversalità" dell'attenzione dedicata al tema delle pari opportunità. Inoltre, l'AdG in sede di confronto con il valutatore fa presente che utilizzerà i progetti multi-target della priorità 8.1 proprio al fine di attuare in concreto il perseguimento della parità di genere. Nel prendere atto della scelta, il valutatore ritiene di raccomandare che in sede di attuazione si introducano dei target specifici che rendano possibile monitorare gli effetti dell'approccio di mainstreaming verso le discriminazioni di genere e quei gruppi sociali che possono soffrire di particolari forme di esclusione e che non sono esplicitamente indicati nel POR, come immigrati (incluse le seconde generazioni), i rifugiati e le minoranze etniche.

- ✓ **Relazione fra priorità di investimento e risultati attesi** – Nella tabella 2 a pag. 16 del POR sull'Asse Prioritario 1 – Occupazione viene indicato due volte il RA 8.5 "Ridurre il numero di disoccupati di lunga durata e sostenere adeguatamente le persone a rischio di disoccupazione di lunga durata", sia con riferimento alla P.I. 8.1 che alla P.I. 8.3. Ciò sembra in contrasto con le indicazioni fornite a pag. 2 della già citata Nota Tecnica del DPS UVAL del 17 giugno 2014 in merito alle informazioni da indicare all'interno della sezione 2 del POR per ciascun Asse prioritario/Obiettivo Tematico/Priorità di Investimento. Per quanto concerne l'obiettivo specifico (Risultato Atteso dell'Accordo di Partenariato) si esplicita, infatti, che "un obiettivo specifico non può ricadere in più priorità di investimento, mentre ciascuna Priorità di investimento può essere collegata a più obiettivi specifici". Detto questo,

sulla base delle opzioni disponibili e dell'analisi del contesto, la scelta del Programmatore appare giustificata.

- ✓ **Integrazione con i Fondi Interprofessionali** – La motivazione di un minor stanziamento sulla priorità 8.5 “Adattamento al cambiamento di imprese e lavoratori” rispetto alla passata programmazione, è tra l'altro spiegata con percorsi di integrazione e complementarità con i Fondi Interprofessionali. Il quadro nazionale sulla gestione bilaterale delle risorse dei Fondi Interprofessionali risulta ancora non chiaro in merito alla loro integrazione con altri fondi (tra cui quelli europei), e pertanto potrebbero emergere criticità in merito all'esito del percorso e alla possibilità di giungere ad accordi vincolanti con le Parti Sociali. A tale proposito l'Autorità di Gestione fa presente che è costituita da tempo e va intensificandosi tra Regione e Forze Sociali una azione congiunta di monitoraggio dell'attività di formazione sul lavoro che comprende anche i Fondi Interprofessionale; oltre a ciò, le azioni formative finanziate con fondi derivanti dalla L. 236/93 e L. 53/2000 risultano storicamente abbastanza elevate. E' ragionevole quindi ritenere sostenibile la scelta operata dalla ADG.
- ✓ **Integrazione tra la Priorità di Investimento 8.2 e l'intervento nazionale Garanzia Giovani** – Benché la strategia del Programma sia fortemente orientata a contrastare la disoccupazione giovanile, l'allocazione delle risorse sulla priorità 8.2 è contenuta. Tale scelta è argomentata con la presenza dell'iniziativa nazionale Garanzia Giovani e con la trasversalità di tale obiettivo a tutto il Programma. La ricerca di sinergie tra FSE e gli altri programmi è da ritenersi positiva, anche se si suggerisce di non vincolare l'attivazione della priorità esclusivamente alla chiusura del PON Occupazione giovani.
- ✓ **Autoimpiego, imprenditorialità e creazione d'impresa (8.3)** – Si ritiene opportuno che tutte le azioni relative all'imprenditorialità, all'autoimpiego e alla creazione di impresa – anche quelle che prevedono modalità innovative – siano da concentrare nella priorità 8.3 in quanto obiettivo

specifico con una logica di intervento chiara. Tale soluzione consente di avere una evidenza molto forte sull'attuazione di questa priorità.

- ✓ **Inclusione sociale e contrasto alla povertà** – In linea con i bisogni della Regione che emergono dall'analisi di contesto e con l'obiettivo della Strategia EU2020, il POR alloca il 18,5% del budget totale del Programma – sull'Asse Prioritario 2 Inclusione Sociale. Si tratta di una quota di risorse decisamente maggiore di quanto previsto sull'Asse III Inclusione sociale nel POR FSE 2007-2013. Pur essendo una percentuale inferiore al 20% (target richiesto a livello di Stato membro), la ADG stima ragionevolmente che il target venga ampiamente raggiunto con le risorse previste dal PON inclusione nazionale.
4. All'interno del POR Marche si rileva, nel complesso, un livello di **coerenza interna** adeguato, sia per quanto concerne gli obiettivi specifici di ciascun asse prioritario (particolarmente elevata nel caso dell'Asse I Occupazione), sia con riferimento alle potenziali sinergie fra gli obiettivi specifici di assi prioritari diversi, fatto senz'altro importante nella misura in cui obiettivi complementari e sinergici contribuiscono a rafforzare e concentrare la capacità del POR di produrre effetti.
 5. Le **scelte di concentrazione tematica** appaiono in linea con gli elementi di debolezza – elevata disoccupazione (cresciuta rapidamente e in maniera significativa durante la crisi, soprattutto con riferimento alle fasce giovanili), incremento dei Neet, precarizzazione del lavoro e consistente aumento della povertà – e le minacce (in primis, l'elevato numero di percettori di ammortizzatori sociali che potrebbero confluire nei disoccupati nei prossimi anni di programmazione) evidenziati dall'analisi del contesto regionale: sono state scelte, infatti, le priorità 8.1 e 8.7 – che assorbono da sole oltre metà delle risorse (il 53,5% al netto dell'AT), con azioni di sistema non direttamente sommabili agli interventi alle persone nella 8.7 – le priorità 9.1 e 9.4 e la 10.4.

La forte concentrazione è senza dubbio una delle caratteristiche positive del POR Marche, nell'ottica di massimizzare le probabilità di raggiungere gli obiettivi ritenuti più importanti, rispettando i vincoli regolamentari di almeno il 20% delle risorse per OT9 e di 80% delle risorse su cinque priorità. Il rispetto dei vincoli di concentrazione avviene con una distribuzione originale dei pesi tra le priorità: includendo ben due priorità dell'OT9 Inclusione tra le 5 su cui fare concentrazione, nel *trade-off* ideale tra compattezza ed elasticità del programma, il programmatore sceglie il primo elemento nell'ipotesi realistica che l'assorbimento della disoccupazione sia un processo lento e difficile. Eventuali miglioramenti di contesto al momento non prevedibili saranno affrontati con gli strumenti regolamentari della revisione del POR.

6. L'analisi ha complessivamente messo in luce un'**elevata correlazione fra azioni proposte e risultati attesi, nonché una significativa congruenza fra le azioni da implementare e i destinatari target delle azioni e i soggetti beneficiari.** Sembra anche utile sottolineare che l'assenza di problemi rilevanti messa in luce dall'analisi della condizionalità sembra fornire un ulteriore supporto alla possibilità di implementazione delle azioni per il raggiungimento dei risultati previsti.

7. **Gli indicatori di realizzazione e di risultato sono in genere pertinenti, chiari e alimentabili** attraverso le banche dati amministrative e statistiche disponibili, anche se in alcuni casi specifici si ritiene che potrebbero essere scelti indicatori diversi fra quelli presenti nel Regolamento FSE (a titolo di esempio, privilegiando gli indicatori di risultato a più lungo termine rispetto a quelli a breve termine). Sulla base dell'esperienza maturata nel corso della passata programmazione, le baseline sembrano presentare valori in linea con le caratteristiche del contesto regionale, tranne la baseline per l'indicatore di risultato associato alla priorità 9.1 che appare poco realistica. Si indica che per l'indicatore di risultato relativo al risultato atteso 11.1, come indicato nell'AdP,

la baseline non è disponibile a oggi e sarà quantificata e resa disponibile dal DPS nel 2015.

8. I target proposti per gli *indicatori di risultato comuni* appaiono in alcuni casi prudenti, almeno per quanto concerne le misure pluri-target (priorità 8.1), l'occupazione giovanile (8.2) e la formazione permanente (priorità 10.3). Questo, anche in considerazione della dimensione addizionale che dovrebbe caratterizzare il FSE, dovrà essere tenuto di conto in fase di implementazione e dalle valutazioni in itinere.
9. Per quanto riguarda l'OT 9, sulla base delle informazioni disponibili, delle conoscenze pregresse del valutatore e della natura dei destinatari, i target proposti per gli indicatori di risultato appaiono ottimistici. Questo vale, in particolare, per l'indicatore di risultato associato alla priorità 9.4 – la % di bambini 0-3 anni presi in carico – come mostrano i grafici sulle serie storiche e le proiezioni logaritmiche da queste derivate.
10. Il valutatore ritiene che sarebbe opportuno indicare nel POR, o nella documentazione allegata, i metodi e in alcuni casi le banche dati con cui si è proceduto a quantificare i target intermedi e finali degli indicatori.
11. Il **quadro delle allocazioni finanziarie del PO** individua una chiara struttura (seguendo la *Guidance CE*) di OT/PDI ed i collegati OS/RA più importanti nell'ambito del PO: essi *rispecchiano*, attraverso la mediazione delle linee di *policy* di livello comunitario, nazionale e regionale, le sfide/bisogni del territorio/sistema di riferimento per come descritte, ovviamente, nel PO stesso.
12. Il documento POR FSE delinea uno sviluppo regionale coerente con gli obiettivi individuati da **Europa 2020** e mette in evidenza come la dimensione "intelligente" della crescita promossa dalla strategia Europa 2020 trovi la

propria ragion d'essere nella declinazione contestuale delle misure finalizzate all'incremento del tasso occupazionale, alla riduzione del già basso tasso di abbandono scolastico, al miglioramento dell'istruzione della popolazione adulta, alla qualificazione dell'offerta di istruzione tecnica e professionale. L'inclusività è perseguita attraverso il rafforzamento dei servizi a favore delle persone con forme di disagio e con il rafforzamento dei servizi di cura socio-educativi per i bambini. La sostenibilità è solo in parte perseguita dal FSE, essendo di competenza degli OT degli altri programmi di coesione.