



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

VALUTAZIONE UNITARIA DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE



**Rapporto
di sintesi**



Milano, giugno 2014

Il rapporto di Valutazione Unitaria delle politiche per l'occupazione è stato curato dal raggruppamento temporaneo composto da Expert for Europe e Archidata in esecuzione del contratto rep. n. 10520 del 31/01/2013 per l'affidamento di servizi volti alla valutazione unitaria di attività realizzate dalla Regione Friuli Venezia Giulia nell'ambito delle politiche di coesione, per i periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013. Lotto 7



www.archidata.it



www.expertforeurope.it

INDICE

1. Valutazione Unitaria delle politiche di coesione della Regione Friuli Venezia Giulia	p. 7
2. Il rapporto di Valutazione delle politiche per l'occupazione	p. 11
3. Le principali evidenze e raccomandazioni	p. 15

1.

**VALUTAZIONE UNITARIA
DELLE POLITICHE DELLA REGIONE
FRIULI VENEZIA GIULIA**

Attraverso il percorso di definizione e attuazione del **Piano Unitario di Valutazione (PUV)**, la Regione Friuli Venezia Giulia ha voluto analizzare i risultati raggiunti dalle attività realizzate nell'ambito delle politiche regionali di coesione nei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013. Tra gli ambiti di valutazione il PUV ha individuato anche l'attuazione delle politiche dell'occupazione. Il presente documento presenta una sintesi dei principali contenuti e delle evidenze del Rapporto di Valutazione finale, che è stato elaborato dal raggruppamento temporaneo di imprese composto da Expert for Europe e Archidata.

Sulla base dell'analisi del contesto socio economico regionale, dei dati statistici disponibili e della raccolta delle esigenze conoscitive sul tema presso i responsabili dell'Amministrazione regionale il valutatore ha focalizzato l'attività su **tre "ambiti prioritari"** per le politiche del lavoro particolarmente significativi:

Ambito 1) Evoluzione delle politiche del lavoro regionali verso i giovani e i lavoratori over 45;

Ambito 2) Il sistema dei servizi pubblici per l'impiego nell'ottica delle nuove competenze e professionalità richieste dalle nuove sfide del mercato del lavoro;

Ambito 3) Analisi dell'evoluzione della struttura dell'occupazione per professioni e qualifiche ed implicazioni di policy anche in vista della nuova programmazione.

Sono state quindi formulate **9 domande valutative** allo scopo di: ricostruire le scelte di policy (allocazione delle risorse e strategie di azione) per la promozione delle politiche dell'occupazione; mappare gli interventi operativi e i dispositivi di finanziamento; valutare l'impatto in termini di risultati delle iniziative di policy messe in atto; offrire un'analisi dei risultati raggiunti, delle aree di miglioramento e delle sfide da affrontare per la programmazione 2014-2020.

A supporto delle analisi previste è stato utilizzato un mix di strumenti qualitativi e quantitativi e in particolare: interviste a stakeholder regionali; un focus group; un'indagine campionaria; un'indagine desk con i dati dei servizi dei Centri per l'Impiego Regionali.

2.

IL RAPPORTO DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

Il servizio di valutazione unitaria delle politiche per l'occupazione ha condotto alla elaborazione di un rapporto finale che presenta gli esiti delle analisi qualitative e quantitative condotte in relazione ai risultati raggiunti dalle politiche della Regione Friuli Venezia Giulia per l'occupazione.

Il **primo capitolo** presenta il disegno di valutazione e la metodologia di lavoro adottata per la definizione delle domande di valutazione e nell'utilizzo degli strumenti di ricerca e analisi (interviste, focus group, indagini campionarie).

Il **secondo capitolo** presenta lo scenario di implementazione delle politiche del lavoro nei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 e offre un quadro di sviluppo degli indicatori del mercato del lavoro con un focus sul periodo pre-crisi e crisi.

Il **terzo capitolo** presenta l'evoluzione delle politiche del lavoro regionali e il quadro di attuazione delle politiche dell'occupazione per i giovani e per gli older workers nel periodo di osservazione.

Il **quarto capitolo** analizza il sistema regionale dei servizi pubblici per l'impiego nell'ottica delle nuove competenze e professionalità richieste per le nuove sfide del mercato del lavoro.

Il **quinto capitolo** presenta un'analisi dell'evoluzione della struttura dell'occupazione per professioni e qualifiche nella Regione Friuli Venezia Giulia e delle implicazioni per le politiche del lavoro anche in vista della programmazione 2014-2020.

Il **sesto capitolo** analizza i risultati dell'indagine campionaria condotta sul campione di 389 aziende del territorio regionale.

Il **settimo capitolo** contiene le principali evidenze in relazione alle analisi condotte e formula alcune raccomandazioni di policy.

3.

LE PRINCIPALI EVIDENZE E RACCOMANDAZIONI

DOMANDE DI VALUTAZIONE

- 1.1. *Quali elementi hanno caratterizzato l'evoluzione degli interventi attuati nei recenti due cicli di programmazione verso il segmento di popolazione dei giovani? Se ed in quale modo è stato possibile dare una risposta "flessibile" alla disoccupazione giovanile tenendo conto dei cicli economici e del mutamento delle esigenze dei giovani verso il lavoro?*
- 1.2. *In quale modo le esperienze di integrazione tra interventi e politiche (istruzione, formazione e lavoro) hanno favorito l'inserimento lavorativo dei giovani? Esistono buone pratiche utili per la prossima programmazione?*
- 1.3. *In quale modo ed attraverso quali strumenti la politica di gestione attiva del mercato del lavoro durante il periodo di osservazione del mandato valutativo ha agito nei confronti del segmento di popolazione tra i più colpiti dagli effetti della crisi? L'integrazione tra strumenti di politica attiva e passiva, gli interventi integrati (lavoro e formazione) di age management sono stati utili per ridurre le difficoltà che questo segmento di popolazione ha incontrato? Quali le indicazioni per la prossima programmazione?*

PRINCIPALI EVIDENZE

L'emergenza occupazionale giovani, anche se per anni non è stata avvertita come tale a livello regionale, si è imposta progressivamente come tema chiave su cui intervenire con programmi, azioni specifiche, su cui far convergere finanziamenti comunitari nazionali e regionali anche nella prossima programmazione 2014-2020.

Secondo lo scenario previsionale disponibile, nel 2030 a livello Regionale oltre 1/5 delle persone che potrebbero affacciarsi nel mercato del lavoro avranno tra i 15 e i 29 anni e dunque per questa fascia di età differenziata certamente per livello di istruzione, di competenze e di livello sociale, ma accomunata da una difficoltà crescente di ingresso e permanenza nel mercato del lavoro, è necessario dare delle risposte efficaci e sistematiche a livello di target.

Dalle analisi non è emersa, almeno per quanto attiene le politiche del lavoro nel corso degli anni oggetto del mandato valutativo, una strategia che si possa configurare come una **policy per i giovani** a livello regionale.

E ciò per differenti cause o motivazioni:

dal punto di vista **degli interventi cofinanziati a livello delle politiche nazionali**, è evidente come la crisi del 2008 ha imposto scelte attuate con strumenti di politica attiva che di fatto hanno privilegiato i lavoratori occupati di fasce di età medio-alta, e ciò a scapito di interventi di politica attiva per quelle giovani generazioni, solitamente in condizione di disoccupazione o di occupazione precaria;

dal punto di vista degli interventi regionali cofinanziati in particolare dal FSE regionale, in entrambi i periodi programmazione non è stato possibile **ricostruire una policy effettiva**, né un orientamento a pensare ai giovani come ad un target specifico all'interno delle programmazioni. Gli interventi programmati per questo target sono rintracciabili, anche con numeri significativi entro quelli relativi all'inserimento occupazionale della popolazione attiva o nell'area educazione/formazione, tenendo anche conto dei mutamenti normativi in materia di obbligo scolastico e di riforma del lavoro, ma pur tuttavia non **riescono a tratteggiare una policy specifica per questo segmento**.

Le analisi condotte nel rapporto con riferimento ai lavoratori over 45 evidenziano come l'impatto complessivo delle politiche attuate in Regione Friuli Venezia Giulia (finanziate o meno dai Fondi strutturali) hanno di fatto avuto un effetto positivo. La crescita costante e positiva segno dei tassi di occupazione ed attività evidenzia come l'effetto demografico del "trascinamento", dovuto al naturale invecchiamento della popolazione, ha trovato un fenomeno di spinta e di rafforzamento dovuto all'aumento del tasso di partecipazione lavoro (soprattutto della componente femminile) durante tutto il periodo di osservazione del nostro mandato valutativo.

Alla performance positiva ha senz'altro contribuito un forte impegno sia in termini di policy mix che di financial mix. Di fatto il target over 45 è stato raggiunto sia dal finanziamento di politiche regionali, quali le "Misure di politica attiva all'interno della Legge 18", sia dagli interventi finanziati dai Fondi strutturali (in particolare dal FSE nel periodo 2000-2006 e nel 2007-2013) in cui sono state finanziate politiche di formazione continua ed interventi formativi correlati alla attivazione della Cassa Integrazione.

RACCOMANDAZIONI

All'esito della valutazione dell'ambito di valutazione 1 vengono formulate le seguenti raccomandazioni:

- Il segmento dei giovani non è un segmento omogeneo: si tratta infatti di tuttavia una galassia assai composta e differenziata per livello di istruzione, condizione professionale e sociale e per classi di età (per l'Italia è evidente la necessità di ampliare gli interventi di politica giovanile anche alla fascia di età ei 25-29 anni). Per parlare di policy per i giovani è necessario dunque sviluppare un Piano integrato e flessibile di politiche formative, occupazionali e sociali (da quelle di implementazione e di riconoscimento delle competenze, al reddito di inserimento, ai sostegni alle transizioni, ai sostegni all'autoimpresa, alle politiche di conciliazione) che sviluppi dei nuovi modelli di intervento multi task per il sostegno alle fasi di transizione entro e fuori il mercato del lavoro, di sviluppo di nuove competenze professionali, di accompagnamento alla mobilità professionale e territoriale, allo sviluppo dell'auto-imprenditorialità; interventi mirati e personalizzati, definiti sulla base di specifici bisogni oggettivi e soggettivi. Il recente Progetto Giovani Friuli Venezia Giulia all'interno del Piano d'Azione per il sostegno all'accesso, rientro o permanenza nel mercato del Lavoro compie indubbiamente i primi passi in questa direzione accogliendo la necessità più volte evocata nel rapporto di integrazione delle politiche di istruzione, formazione, lavoro.

- Uno degli elementi che appare con più forza dal Rapporto è la “frattura” tra il mondo dell’offerta formativa (scuola, università e formazione professionale) e quello della domanda (pmi ed industria). Una frattura che dovrà essere recuperata:
 - qualificando e sviluppando servizi migliori e più adeguati di consulenza e servizio da parte dei CPI alle imprese per aiutarle a comprendere meglio il valore dell’inserimento lavorativo o della work experience aziendale, ma anche e soprattutto ad identificare le skills e le competenze necessarie alle logiche di sviluppo aziendale oltre che di mercato
 - sensibilizzando le imprese per lo sviluppo di una cultura imprenditoriale che guardi e sia disponibile a lavorare insieme ai programmatori alla riprogettazione dei processi di transizione scuola-formazione professionale-lavoro, concettualizzandoli come reali momenti di crescita aziendale e non come mero adempimento o come soluzione per l’acquisizione di finanziamenti.
 - sviluppando il concetto di “partnership” inteso come alleanza vera e sinergica tra reti di imprese e CPI o tra reti di imprese e scuole proprio perché la formazione sia vista come risorse disponibile, utile per il lavoro e per la ricerca aziendale
 - aumentando il livello di riflessione e di lettura prospettica e previsionale sui nuovi lavori legati alle aree di specializzazione regionale indicate ad esempio dalla smart specialization strategy.
- Se gli interventi di politica attiva e le scelte di policy operate a livello regionale nel corso dei due cicli di programmazione oggetto del mandato valutativo hanno probabilmente evitato una fuoruscita di massa dal mondo del lavoro delle persone adulte, la possibile riduzione dei finanziamenti per la Cassa Integrazione e della Cassa Integrazione in deroga da una parte e la necessità di prevedere, nella nuova programmazione del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 (Obiettivo Tematico 8.1) non solo incentivi a favore delle aziende, richiede interventi di sviluppo di nuove competenze professionali assieme a politiche attive per la mobilità e l’accompagnamento alla nuova occupazione unite ad azioni di sostegno finanziarie e formative per lo sviluppo di attività autonome, facendo riferimento alla classe over 45, e non privilegiando la sola classe delle persone over 50
- La necessità di una riorganizzazione complessiva dei Centri per l’Impiego ed in generale dell’attivazione di politiche attive del lavoro conseguente alla messa in atto del programma “Garanzia giovani” può rappresentare un banco di prova anche per lo sviluppo di specifiche politiche per gli over 45. Infatti la fascia degli over 45, espulsa dal mercato o in mobilità è un segmento sociale critico su cui costruire mirate politiche attive del lavoro, partendo dalla riorganizzazione e riqualificazione degli interventi offerti dal sistema pubblico-privato dei servizi per il lavoro, attraverso la messa in campo di specifiche attività di orientamento, bilancio e certificazione delle competenze. La sperimentazione di questi servizi dedicati deve necessariamente essere correlata con la attivazione e con il finanziamento di politiche attive personalizzate del lavoro per attività di lavoro dipendente ed autonome anche attraverso specifici supporti per lo sviluppo imprenditoriale, capaci di mantenere o reinserire questo segmento sociale nelle attività produttive

AMBITO DI VALUTAZIONE

2

IL SISTEMA DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO NELL'OTTICA DELLE NUOVE COMPETENZE E PROFESSIONALITÀ RICHIESTE DI FRONTE ALLE NUOVE SFIDE DEL MERCATO DEL LAVORO

DOMANDE DI VALUTAZIONE

- 2.1. *Come viene valutato dagli operatori il processo di modernizzazione e l'investimento compiuto a livello regionale per lo sviluppo delle professionalità degli operatori degli SPI. Le competenze professionali (di base e specifiche) degli operatori ai vari livelli di specializzazione sono adeguate alle nuove sfide cui i servizi per l'impiego sono chiamati nel prossimo periodo di programmazione?*
- 2.2. *Quali azioni (formative o organizzative) si dovrebbero mettere in campo per allineare il set di competenze professionali degli operatori ai nuovi ed attesi standard di servizio? Sarebbero opportuni processi di certificazione delle competenze degli operatori in grado di garantire adeguate prestazioni anche in funzione di particolari processi o target di utenza (fasce deboli)?*
- 2.3 *Quali sono i processi di erogazione di servizio maggiormente critici per il punto vista degli operatori? Quali le possibili soluzioni in termini professionali ed organizzativi?*

PRINCIPALI EVIDENZE

La Regione Friuli Venezia Giulia si trova a condividere con altre Regioni Italiane tre importanti sfide: la nuova programmazione dei Fondi strutturali, l'implementazione della YEI (Youthe Employment Initiative) e della YG (Youth Garantee) sfide che per essere affrontate devono prevedere l'attivazione di un sistema integrato di servizi per il lavoro, la formazione e le politiche sociali che condivide comuni obiettivi, standard di servizio, infrastrutture tecnologiche ed offra medesime prestazioni sull'intero territorio. Ciò richiede lo sviluppo di una articolata struttura interorganizzativa territoriale pubblica ed eventualmente privata definita su livelli essenziali di prestazioni, prestazioni / requisiti standard delle competenze trasversalmente definiti per target di riferimento, volti prioritariamente ad attivare i servizi per i giovani definiti nel Piano nazionale ma anche dal Master Plan regionale.

Il modello organizzativo che consente la realizzazione di queste funzioni è un modello per obiettivi, fondato su flessibilità, qualità e valutazione delle performance delle attività svolte dagli operatori che valorizza ed implementa le "competenze esperte dei funzionari e dei manager dei servizi".

Crediamo dunque che il tema delle competenze degli operatori della loro condizione di precarietà a livello contrattuale, della numerosità rispetto alle nuove esigenze di servizio messe in campo da YG e YEl possa essere una criticità reale che il Sistema dei servizi per l'impiego regionale dovrà affrontare. Inoltre come emerge dall'indagine che ha coinvolto le imprese, i servizi di consulenza o comunque di accompagnamento nei confronti delle imprese sono di fatto non così sviluppati ed efficienti.

RACCOMANDAZIONI

Le analisi evidenziano alcuni livelli di azioni su cui intervenire:

- il primo livello sarà quello di una riflessione sul modello di offerta e sulla eventuale composizione pubblico privata dei servizi. E' evidente che la scelta di finanziare questo sistema con risorse specifiche comporta la possibilità di dotarlo di risorse umane ad elevata professionalità, introducendo ad esempio la figura del "manager delle reti", dotando la struttura di operatori stabili che offrono servizi in modo continuo, funzionalmente inseriti nelle strutture organizzative. Ciò potrà essere affrontato sia come problema organizzativo, da risolvere, attraverso accordi sindacali e sia attraverso una diversa configurazione del modello di servizi per il lavoro che in funzione dei nuovi compiti e dei diversi servizi presenti e potenzialmente offerti crei un network pubblico-privato e dunque preveda la necessità di una diversa organizzazione delle funzioni, tra servizi pubblici e servizi privati.
- il secondo livello sarà quello degli strumenti per il governo ed il controllo. Lo sviluppo di un modello organizzativo per obiettivi, fondato su flessibilità e qualità dei servizi e gestione delle reti presenti nel sistema interorganizzativo necessario al soddisfacimento delle esigenze della YG e della YEl prevede un sistema di servizi per il lavoro orientato a:
 - Riduzione della disoccupazione;
 - Riduzione della marginalità ed esclusione sociale;
 - Riduzione della spesa per le politiche passive;
 - Sviluppo di competenze degli operatori per la gestione del sistema attraverso:
 - individuazione di responsabilità e funzioni "manageriali" con particolare attenzione ai ruoli di interfaccia con le reti ed i partner;
 - processi di formazione e valorizzazione delle competenze degli operatori finalizzati alla gestione dei nuovi servizi.

Rispetto a tali esigenze si dovrà intervenire per l'introduzione della rilevazione delle performance dei servizi pubblici e per l'eventuale attivazione, in un sistema misto pubblico e privato (e cofinanziato) di forme di premialità sulla base dei risultati congiunti.

**ANALISI DELL'EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA
DELL'OCCUPAZIONE PER PROFESSIONI E QUALIFICHE
ED IMPLICAZIONI PER LE POLITICHE DEL LAVORO
ANCHE IN VISTA DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE**

DOMANDE DI VALUTAZIONE

- 3.1. *Quali sono state le caratteristiche dell'evoluzione e delle dinamiche del mercato del lavoro nel periodo 2000-2013 nell'ottica delle qualifiche? In quale modo la crisi economica ha inciso su tale struttura, quali i fenomeni salienti: polarizzazione, skill divide.*
- 3.2. *In quale modo la crisi attuale ed il tema del rilancio del mercato del lavoro modificano l'approccio al tema dell'identificazione dei fabbisogni di figure professionali e/o della prevenzione di fenomeni di mismatching soprattutto in periodi di forti pressioni di fenomeni esterni (crisi, evoluzioni legislative, cambiamenti globali).*
- 3.3. *Come viene percepito da operatori ed imprese il tema della riqualificazione da una parte e dei "nuovi lavori" e delle nuove professionalità necessarie per il rilancio del mercato del lavoro regionale. Come, a partire dall'esperienza delle programmazioni passate, la combinazione e l'integrazione tra gli interventi di politica del lavoro, della formazione e dell'istruzione possono favorire quella flessibilità necessaria poi all'identificazione ed all'erogazione di servizi più fondati sulle esigenze dei lavoratori e delle imprese?*

PRINCIPALI EVIDENZE

La crisi economica ha segnato in maniera indelebile la struttura dell'occupazione penalizzando tutto il sistema industriale anche in settori di eccellenza dell'economia regionale caratterizzato nel passato da altissimi livelli di export e stimolato di fatto un fenomeno di polarizzazione dell'occupazione per professioni e qualifiche:

- da una parte la crescita della domanda di professioni non qualificate anche in settori dove in precedenza le qualifiche professionali erano distintive (commercio, ricettività, servizi per il commercio ed il turismo, edilizia, etc), dall'altra parte l'affermarsi di una domanda di professioni qualificate legati alla persona ed in generale alle esigenze di cura e benessere (dovuta alla presenza di classi di età matura significative ed all'allungamento della vita), dall'altra ancora il resistere di professioni qualificate in settori strategici quali la finanza, ma anche la ricerca pubblica e privata.

Questo effetto di polarizzazione è una dinamica piuttosto normale in una Regione che vanta eccellenze in settori strategici del terziario avanzato (quali appunto finanza, credito, ricerca pubblica e privata) ma si fonda su una base produttiva che per il 95% dei casi non supera i 5 dipendenti e che è stata penalizzata dalla crisi ma soprattutto dalla perdita di competitività a livello globale.

RACCOMANDAZIONI

Il rapporto individua almeno due livelli di azione che possono essere significativi:

- da un lato l'intervento sugli strumenti: seppure gli incentivi occupazionali alle imprese debbano rispondere ad esigenze di breve periodo è necessario che a tali strumenti vadano affiancate azioni di sistema più orientate alle politiche e dunque a sviluppare ad esempio una riflessioni su quali "figure" siano veramente strategiche per i processi di sviluppo dell'impresa, quali possano essere strategie flessibili per dotarsi di risorse umane qualificate (management temporanei, contratto di rete per particolari figure professionali) etc; avviare un confronto ed un benchmarking non solo e non tanto sulle vacancies aperte quanto sulle professioni e competenze utili all'impresa per incrementare la sua competitività.
- dall'altro il livello dell'integrazione delle politica: la struttura per professioni e qualifiche investe una riflessione sulla politica complessiva di sviluppo economica ed industriale della Regione Friuli Venezia Giulia sui settori e sulle aree di specializzazione.

Ciò può consentire anche la pianificazione e programmazione di una strategia di financial mix che sostenga l'occupazione verso determinati settori o tipologia di impresa anche attraverso la partecipazione finanziaria delle risorse private (fondi di garanzia, fondi di equity, strumenti di finanziamento individuale-voucher). In tal senso almeno dal versante delle politiche del lavoro sembra (ed i contenuti del recente Piano di Azione lo confermano) che l'accento sia ancora sul mantenimento e se vogliamo sulla "cura" di un mercato del lavoro ferito e spesso destrutturato. Il rischio è che il permanere di una caratterizzazione settoriale e professionale rigida e verticale seppur possa essere un criterio operativo per la gestione delle misure ed incentivi di politica attiva non deve divenire una sovrastruttura bloccante per analizzare e studiare una struttura occupazionale e professionale regionale più vicina alle esigenze di crescita intelligente che l'Europa richiede.

