



ISMERI EUROPA

Servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020

III Rapporto di valutazione esteso 2021

Executive Summary - italiano

MARZO 2021

Introduzione

Obiettivi della valutazione

Il Rapporto di Valutazione esteso 2021, come i precedenti Rapporti del 2017 e del 2019, articola le analisi in due ambiti principali:

- un primo ambito valutativo si focalizza sull'avanzamento finanziario e fisico dei tre programmi PSR FEASR, POR FESR e POR FSE. Questa parte della valutazione è comune ai tre fondi;
- un secondo ambito di analisi riguarda aspetti specifici di ogni Programma, concordati con le rispettive AdG. Nel caso del PSR FEASR le analisi specifiche riguardano la capacità del Programma, e in particolare degli interventi in favore dello sviluppo locale, di rispondere ai fabbisogni delle aree svantaggiate e montane, anche a seguito degli effetti della pandemia da Covid-19. Per il FESR i temi di approfondimento sono due: l'analisi della strategia e delle azioni del POR volte a fronteggiare gli effetti socio-economici negativi dovuti all'emergenza sanitaria Covid-19 e gli esiti dei progetti della Linea di Intervento 1.1.a.1 "Sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese". Per il FSE il tema di approfondimento, oltre all'analisi delle iniziative anti-Covid inserite nel Programma, è relativo ai risultati delle misure per il sostegno all'accesso delle famiglie in condizioni di svantaggio ai servizi per la prima infanzia.

Le metodologie di analisi

Le metodologie di analisi e le fonti di informazione utilizzate variano in funzione dei programmi analizzati. In generale, in tutti i casi è stato utilizzato un mix di analisi desk di documenti e dati di monitoraggio, e di analisi di informazioni raccolte direttamente dal valutatore (attraverso interviste a soggetti gestori e survey presso i beneficiari).

Autori

Il Rapporto è stato redatto da: Luca Rossi (Introduzione e capitolo FESR e conclusioni), Eleonora Peruccacci (Capitolo FSE e conclusioni), Vincenzo Angrisani (Capitolo FEASR e conclusioni).

II PSR FEASR

Obiettivi della valutazione

La valutazione del PSR FEASR ha riguardato due temi principali: l'avanzamento del Programma e la sua capacità di rispondere ai fabbisogni di determinate aree regionali, anche a seguito degli effetti della pandemia da Covid-19. Rispetto al primo tema, l'analisi dello stato dell'arte del PSR da un punto di vista finanziario, fisico e procedurale ha consentito di evidenziare i trend di andamento e di individuare i più rilevanti ambiti di criticità. Rispetto al secondo tema, l'analisi si è concentrata sugli interventi in favore dello sviluppo locale, soprattutto in aree svantaggiate e montane, e in particolare dei servizi alla comunità locale, al fine di cogliere informazioni utili in merito a:

- la capacità del PSR di rispondere ai fabbisogni locali;
- le criticità sul territorio e in particolare nella comunità locale a seguito della pandemia Covid-19;
- le opportunità/soluzioni fornite dal PSR;
- l'efficacia attuativa di tali opportunità/soluzioni.

Metodi e dati

Relativamente al primo tema di indagine (avanzamento del PSR), il valutatore ha analizzato in modalità cd. desk i dati di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale ricevuti dall'AdG. Per il secondo tema, si è proceduto a un'indagine qualitativa basata, in ragione della natura del beneficiario (ente pubblico, azienda, etc.), su strumenti diversi quali ad esempio la survey online (CAWI) per i beneficiari pubblici e privati (anche i comuni destinatari degli interventi BUL – 7.3) e il questionario distribuito via mail per i responsabili regionali e dei GAL.

Di seguito si riportano i risultati emersi in relazione alle domande di valutazione.

Domanda 1

Quale è lo stato di avanzamento del PSR rispetto ai target prefissati?

Alla luce dei fabbisogni emersi in sede di programmazione, la Regione ha inteso rispondere con il PSR soprattutto attraverso una concentrazione di interventi destinati a una pluralità di soggetti pubblico-privati tanto a salvaguardia del territorio, quanto a rilancio delle comunità locali svantaggiate. Lo stato di avanzamento finanziario dei progetti non permette, tuttavia, ancora di cogliere a pieno gli effetti di tali scelte.

Se la tipologia d'intervento 7.3.1 sembra aver già raggiunto i propri obiettivi, altri interventi/sottomisure mostrano un avanzamento ancora deficitario, soprattutto se si considera la maturità del PSR (prossimo alla fine) e il numero di operazioni finanziate. Tutte le sottomisure e tipologie di intervento di supporto allo sviluppo locale sono state oggetto di proroga, o per anomalia nel rilascio della domanda su SIAN (2 casi), o per emergenza Covid-19 (3 casi). Le istruttorie sembrano, in due casi in particolar modo (7.4 e 7.6), avere avuto una durata eccessiva, soprattutto se si considera il numero contenuto di beneficiari e delle domande di finanziamento presentate. Relativamente al livello degli impegni (ovvero il rapporto tra risorse impegnate e risorse attivate dal PSR) per ciascuna sottomisura/tipologia di intervento, si nota che le sottomisure 7.4 e 7.6 presentano un livello leggermente inferiore al 100%, che andrà monitorato nel rimanente corso della programmazione. Le stesse sottomisure 7.4 e 7.6 denotano un livello di richieste di pagamento non soddisfacente (18% e 39%), sebbene entrambe presentino un alto livello di rendicontazione degli importi ammessi rispetto a quelli richiesti (la 7.4 presenta anche dei trascinamenti).

Passando ad analizzare i dati relativi al LEADER, e in particolare relativi alle tre diverse sottomisure ad esso afferenti (19.2, 19.3 e 19.4), si può notare lo scarso stato di avanzamento registrato. Per la 19.2 (comprensiva di SNAI), se il livello di bandi pubblicati risulta essere adeguato, nel complesso, il livello dei pagamenti appare essere ancora eccessivamente basso, con percentuali di avanzamento non adeguate alle risorse in dotazione e pubblicate/impegnate. Un discorso analogo può essere fatto per la sottomisura 19.3 (cooperazione LEADER) per la quale, sebbene il livello di attivazione risulti essere per tre GAL su cinque buono o relativamente buono (i GAL Open LEADER e Torre Natisone non prevedono ancora alcun importo ammesso), l'avanzamento della spesa è pari a zero. Da ultimo, vale la pena osservare, invece, l'avanzamento della sottomisura 19.4, relativo ai costi di funzionamento dei GAL. In questo caso è possibile notare come, a differenza di quanto visto in precedenza, il livello sia di impegno sia di spesa appaia decisamente migliore (fatta eccezione per il GAL EuroLEADER). Il basso livello di attuazione ha

chiare ripercussioni sul raggiungimento dei target prefissati dal Programma e per lo più afferenti alla Priorità 6, come ad esempio i posti di lavoro creati. Se si guarda all'analisi delle indagini di campo, ad ogni modo, si può osservare come i beneficiari ritengano sostanzialmente soddisfatti tutti gli obiettivi (anche quelli immateriali) degli interventi presi in esame.

Domanda 2 Quali sono state le eventuali criticità attuative e come sono state risolte?

Le criticità attuative riscontrate sono generalmente legate alla complessità della strutturazione della programmazione comunitaria, nonché alla rigidità degli strumenti programmatori, derivanti da una sempre maggior richiesta di dettaglio nelle attività di controllo e verifica. Ad ogni modo, l'aspetto legato alla ipertrofia degli oneri amministrativi e burocratici richiesti ai beneficiari, così come quello dei tempi di realizzazione delle operazioni e dei rapporti con enti quali AGEA, necessitano di trovare una compiuta risposta nel prossimo ciclo di programmazione che vedrà un delivery model diverso da quello attuale (Programma Nazionale) e che, pertanto, potrebbe veder acuite alcune di queste criticità.

D'altro canto, i ritardi attuativi nell'attivazione dei bandi per lo sviluppo locale in ambito LEADER, dovuti a diversi fattori concomitanti (tra cui si segnala la disponibilità di strumenti informatici e gestione degli stessi), sono stati risolti attraverso corsi di formazione e supporto per la gestione informatica e l'utilizzo di bandi - tipo uniforme. In tal senso si raccomanda l'utilizzo di tali forme di supporto anche nel prossimo ciclo di programmazione, nonché per gli interventi attivati per il periodo di transizione.

Domanda 3 Quali criticità sono emerse sul territorio ed in particolare nella comunità locale a seguito della pandemia?

La pandemia da Covid-19 sembra aver accentuato le criticità riscontrate ad inizio programmazione e in particolare quelle legate alla scarsa propensione a fare rete tra i soggetti, alla scarsa offerta turistica e carente promozione del territorio, alla scarsa diffusione della tecnologia e necessità di investimenti aziendali, alla difficoltà di accesso ai finanziamenti, nonché alla carenza infrastrutturale (incluso quella legata alla diffusione di internet sul territorio). Inoltre, le lungaggini procedurali e/o gli oneri amministrativi e burocratici che sottendono all'erogazione dei contributi, e che comportano irrimediabilmente una dilatazione dei tempi di esecuzione delle operazioni, non sempre si conciliano con le necessità degli stakeholder.

Domanda 4 Quali opportunità/soluzioni ha fornito il PSR?

La struttura e la rigidità del PSR (così come delle SSL), principalmente rivolta al mondo agricolo e alle realtà imprenditoriali dello stesso, non ha garantito una piena risposta ai fabbisogni del territorio. Ad ogni modo, per alcune delle suddette criticità sono state individuate delle valide soluzioni operative (in particolar modo attraverso il supporto fornito dagli uffici regionali e dalla rimodulazione operativa degli interventi; es. erogazione anticipo, proroghe), per altre non sempre appare sufficiente il solo intervento della Regione, essendo l'erogazione dei finanziamenti ex PSR soggetta a regole sovranazionali. La tabella che segue illustra in sintesi la risposta del PSR alle criticità del territorio rilevate in sede di programmazione.

Criticità	Rilevanza della criticità	Risposta del PSR secondo gli intervistati	Rilevanza della risposta
Scarsa propensione a fare rete tra i soggetti presenti sul territorio	++	Sostegno a diverse forme di aggregazione (rete d'impresa, study circle, progettazione partecipata, etc.)	+++
Scarsa offerta turistica e carente promozione del territorio	+++	Sostegno all'avvio di attività extra agricole e promozione del territorio (es. fattoria sociale)	++
Scarsa diffusione delle tecnologie e necessità di investimenti aziendali	++	Sostegno agli investimenti aziendali per il miglioramento della produttività a livello locale (es. acquisto di HW e SW)	++
Difficoltà nell'accedere ai finanziamenti	++	Sostegno finanziario atto a colmare il maggior costo per ottenere le autorizzazioni rispetto ad ambiti/territori più	++

		"semplici" e supporto informativo	
Spopolamento	+++	-	
Fragilità ambientale	++	-	
Carenza delle infrastrutture (incluso Internet)	++	-	
+ Bassa; ++ Media; +++ Alta			

Domanda 5

Quale è stata l'efficacia attuativa di tali opportunità/soluzioni?

Per quanto riguarda i settori di intervento del PSR volti a facilitare lo sviluppo delle aree svantaggiate, il supporto sembra essersi particolarmente concentrato sulla diversificazione delle attività economiche e soltanto in maniera residuale sui servizi sociali. Se il supporto alla diversificazione può trovare giustificazione nella connotazione produttivistica del PSR, per quanto riguarda il supporto alla coesione sociale, è utile sottolineare che le progettualità finanziate risultano significative (es. creazione e consolidamento di cooperative di comunità; rafforzamento della resilienza delle comunità locali e riattivazione dei sistemi produttivi; sviluppo di forme di diversificazione dell'attività agricola), anche per fornire servizi alla popolazione (fattorie didattiche e sociali, agro-asili e agro-residence per anziani). Del tutto carente risulta, tuttavia, fatto salvo il progetto BUL, il sostegno alle infrastrutture locali.

Per ciò che concerne le azioni da attivare, al fine di ottimizzare il supporto del PSR alle aree più svantaggiate del territorio regionale, un sicuro focus andrà fatto su quelle dedicate al settore turistico (uno dei maggiormente colpiti dalla pandemia) in particolare impostandole su meccanismi di fruizione del territorio che potrebbero essere valorizzate in situazioni di emergenza quali quella pandemica: le aree in oggetto, infatti, sembrano particolarmente orientate ad un turismo sostenibile.

Un ulteriore elemento di cui si raccomanda il particolare rafforzamento nel futuro (con azioni di impatto economico ridotto), è quello delle operazioni che prevedono l'attivazione di progetti a favore della popolazione locale (anche in ambito socio-assistenziale, socio-sanitario o di servizi per l'infanzia). Tali progetti potrebbero costituire, infatti, un volano per il mantenimento della popolazione sul territorio.

Per quanto riguarda gli interventi più squisitamente in favore del paesaggio e dell'ambiente, si raccomanda di rafforzare la collaborazione tra i soggetti deputati alla salvaguardia del territorio tanto in fase di programmazione degli stessi interventi, quanto in fase di attuazione.

Da ultimo, in relazione al sostegno rivolto alle aziende operanti sul territorio, si raccomanda, laddove tale opzione sia possibile, di individuare le alternative maggiormente efficaci atte a sopperire la difficoltà di accesso al credito e, quindi, incentivare la partecipazione delle piccole realtà produttive (es. strumenti finanziari).

Si raccomanda, inoltre, di proseguire il lavoro svolto in favore della diffusione dell'introduzione e dell'uso della tecnologia. In tal senso, una più capillare comunicazione in merito ai benefici che tali innovazioni possono comportare (es. diffusione di buone pratiche) potrebbe generare un maggiore interesse da parte dei soggetti operanti a diverso titolo sul territorio (tanto pubblici, quanto privati).

IL POR FESR

Obiettivi della valutazione

Il Rapporto di Valutazione esteso per l'annualità 2021 ha integrato analisi finalizzate a verificare l'avanzamento e il funzionamento del POR FESR nel suo complesso e analisi di approfondimento su ambiti e/o temi specifici, concordati con l'AdG. In particolare, le analisi valutative hanno perseguito i seguenti tre obiettivi:

- A.** comprendere i progressi nell'implementazione del POR FESR, verificando il livello di attuazione fisica e finanziaria con i target prefissati e identificando gli ambiti più critici in relazione al raggiungimento degli obiettivi di fine programmazione;
- B.** ricostruire il quadro complessivo delle iniziative FESR di risposta al Covid-19 e analizzarne il livello di coerenza rispetto agli effetti negativi derivanti dalla pandemia, anche attraverso un'analisi comparata con gli interventi messi in campo da altre regioni italiane (in termini di risorse mobilitate, ambiti e tipologia di misure attuate, obiettivi e target);
- C.** analizzare i risultati nel medio periodo dei progetti innovativi della linea di Intervento 1.1.a.1 "Sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese" e i loro effetti sul comportamento e sulla performance dei beneficiari, nonché analizzare le dinamiche aziendali a seguito della pandemia Covid-19.

Metodi e dati

Per rispondere agli obiettivi A e B, la metodologia utilizzata è stata di tipo desk, basata su un'analisi documentale e sull'elaborazione degli indicatori di monitoraggio del programma aggiornati al 31 dicembre 2021 e di ulteriori dati disponibili da fonti secondarie. Per l'obiettivo C, la metodologia, oltre all'analisi dei dati di monitoraggio, ha previsto la realizzazione di un'indagine CAWI presso le imprese beneficiarie, attraverso l'invio di un questionario volto ad integrare i dati di monitoraggio sul profilo delle imprese partecipanti e a raccogliere informazioni originali sui progetti svolti e sui risultati raggiunti.

Di seguito si riportano i risultati emersi in relazione alle domande di valutazione.

Domanda 1

Qual è l'avanzamento dei valori degli indicatori finanziari e fisici, anche rispetto ai target prefissati?

L'analisi dei dati di monitoraggio di novembre 2021 mette in evidenza la buona performance del POR FESR del Friuli Venezia Giulia in termini di avanzamento fisico e finanziario. Grazie all'utilizzo da parte della Regione delle risorse PAR, la spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate ammonta al 132% della dotazione complessiva del Programma (con un incremento del 32% delle risorse allocate rispetto a quanto evidenziato nel precedente Rapporto di Valutazione esteso) e le spese dichiarate dai beneficiari ammontano ad oltre il 74% delle risorse totali (+23% rispetto alla precedente rilevazione). I valori di questi indicatori sono sensibilmente superiori alla media nazionale (104% e 52% rispettivamente) e testimoniano l'alta capacità di programmazione e spesa dei fondi FESR del Friuli Venezia Giulia rispetto ad altre regioni italiane. Ciò è confermato dal livello di raggiungimento dell'obiettivo di spesa previsto a fine 2020 dalla regola "N+3", agevolmente raggiunto dal Programma, e valore più elevato tra i POR FESR delle regioni italiane "più sviluppate".

Figura - % di spesa allocata a progetti selezionati (asse orizzontale) e % di spesa dei beneficiari (asse verticale) a giugno 2021 – POR FESR regionali italiani

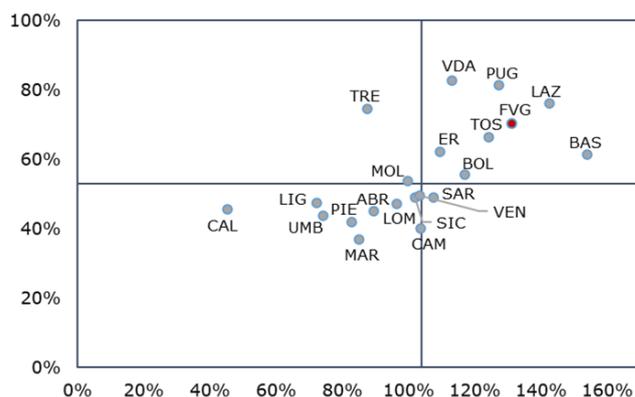
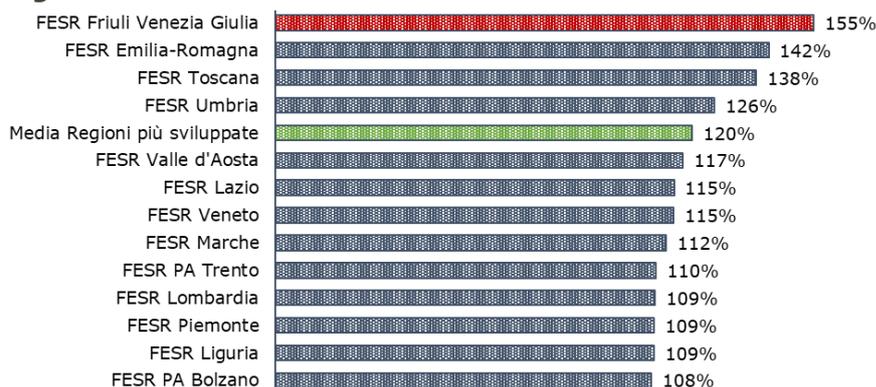


Figura - Rapporto tra spese certificate al 2020 e obiettivo derivante dalla regola N+3



Con maggiore dettaglio, occorre evidenziare l'elevata performance degli Assi I "Ricerca" e II "Competitività PMI". Gli Assi III (progetti di efficienza energetica) e IV (progetti di sviluppo urbano) presentano invece ritardi importanti, con una capacità di spesa che si attesta, rispettivamente, al 39% e al 30%. Ai problemi iniziali riguardo l'attuazione dei progetti, già evidenziati nel precedente rapporto di valutazione, si sommano le lungaggini delle procedure amministrative a carico degli Enti Locali beneficiari, che rischiano di compromettere il raggiungimento dei target di programma al 2023.

Considerando l'avanzamento fisico del POR, si ha di conseguenza un'alta performance delle iniziative dirette e indirette a sostegno delle imprese nell'ambito dell'Asse I e dell'Asse II, rispetto alle quali, considerando le operazioni selezionate dal POR, gli indicatori di realizzazione presentano valori potenziali superiori, e a volte molto superiori, ai target fissati per il 2023. Maggiori criticità si hanno per l'Asse III "Economia a basse emissioni di carbonio" e, soprattutto, per l'Asse IV "Aree Urbane", i cui progetti, a fronte di importanti ritardi nell'attuazione, risultano per la maggior parte ancora in corso di svolgimento. Tuttavia, sulla base dei dati desunti dalle operazioni selezionate, i relativi indicatori di realizzazione presentano valori potenziali pari o superiori ai target di fine programmazione. Fanno eccezione, nell'ambito dell'Asse IV, gli indicatori relativi alle imprese e all'occupazione della Priorità di Investimento 3.b e gli indicatori della Priorità di Investimento 6c. I primi non presentano avanzamento poiché è ancora in corso l'istruttoria del bando a sostegno della creazione e del consolidamento delle PMI dei settori BioHighTech e HighTech del comune di Trieste, pubblicato a maggio 2021; i secondi sono al di sotto dei valori obiettivo di fine programmazione anche sulla base dei valori desumibili dalle operazioni selezionate dal Programma.

Domanda 2

Le risposte date in seguito alla pandemia Covid-19 sono state adeguate e coerenti rispetto ai problemi emersi?

Il Friuli Venezia Giulia, oltre a stabilire deroghe e proroghe straordinarie per la conclusione e l'attuazione degli interventi finanziati nelle annualità 2020 e 2021, ha attivato specifiche azioni volte a fronteggiare la situazione di emergenza apportando un insieme di modifiche al Programma FESR e ai criteri di selezione. La Regione è intervenuta su entrambe le direttrici stabilite nell'Accordo Stato-Regioni, investendo nel complesso circa 23,5 milioni di risorse pubbliche sul rafforzamento dei sistemi socio-sanitari e sul sostegno economico delle imprese del territorio. La nuova Azione 1.5, con una dotazione di 1,7 milioni di Euro di risorse FESR, ha sostenuto la fornitura, da parte dell'Azienda Regionale di Coordinamento per la Salute (ARCS), di prodotti e servizi finalizzati al rafforzamento della capacità di risposta dei servizi sanitari regionali alla crisi epidemiologica Covid-19. Nell'ambito del pacchetto di misure a sostegno delle imprese, la Regione ha attuato un nuovo bando sulla Linea di Intervento 1.2.a.1 "Incentivi alle imprese per attività di innovazione di processo e dell'organizzazione" e ha finanziato nell'ambito dell'Asse II la nuova Linea 2.3.c.1 "Sostenere la competitività e l'innovazione tecnologica delle PMI nei diversi settori del sistema produttivo regionale, finanziando investimenti tecnologici per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19". L'analisi ha messo in evidenza differenti performance attuative in relazione a queste due iniziative di sostegno alle imprese. La 1.2.a.1 ha finanziato 212 progetti per oltre 16,4 milioni di contributi a fronte di una dotazione iniziale del bando 2020 di 9 milioni di Euro; la 2.3.c.1, alla

luce di un'analogia dotazione finanziaria, di poco superiore ai 9 milioni di Euro, ha sostenuto 175 progetti corrispondenti a 4,7 milioni di Euro di contributi concessi.

Dall'analisi comparata con le altre regioni italiane, si evidenzia come il Friuli Venezia Giulia abbia optato per una riprogrammazione più "soft" del Programma FESR in risposta all'emergenza Covid-19. Le altre regioni, e in particolare le regioni più avanzate del Nord Italia, hanno maggiormente sfruttato le opportunità concesse dalle modifiche ai regolamenti comunitari sui Fondi SIE e messo in campo iniziative di dimensione finanziaria rilevante, attraverso l'utilizzo delle disponibilità residue FESR ottenute mediante lo scorporo e il successivo finanziamento con risorse FSC di iniziative/progetti già programmati nei POR. Soprattutto nell'ambito del sostegno dei sistemi regionali sanitari, Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto hanno allocato cospicue risorse FESR: nel complesso oltre 615 milioni di Euro sono stati investiti da queste quattro regioni per il sostegno dell'emergenza sanitaria e la prevenzione e contenimento del virus nelle strutture sanitarie e ospedaliere.

Domanda 3

Quali sono i risultati e gli effetti finanziati con la linea 1.1.a.1 nel medio periodo?

Nella valutazione del POR FESR sono state coinvolte le imprese beneficiarie della Azione 1.1.a "Sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese" tramite un'indagine online (tasso di risposta del 28%). L'Azione ha finanziato l'acquisizione di uno o più servizi di innovazione da parte delle PMI, da scegliere all'interno di un "catalogo servizi" (e.g. studi di fattibilità per progetti di RSI, servizi di audit, servizi di sostegno dell'innovazione, servizi per l'efficienza energetica, servizi di supporto alla proprietà intellettuale, servizi di supporto alla certificazione avanzata, etc.). Dai primi segnali riportati dalla survey, si possono intravedere risultati incoraggianti, come la soddisfazione delle imprese verso l'iniziativa regionale, una generale percezione di miglioramento di competenze manageriali e tecniche, e una maggiore propensione ad innovare attraverso progetti di ricerca (follow-up) stimolati dai bandi in questione. Rimangono alcuni gap da colmare come ad esempio la scarsa collaborazione con università e centri di ricerca da un lato e dall'altro relazioni con fornitori e clienti troppo ancorate al contesto locale. È importante ribadire che le informazioni ricavate dai dati di monitoraggio e dalla survey ad-hoc sono da leggere in seno agli obiettivi specifici dell'Azione 1.1.a e quindi tali gap non sono da intendersi rappresentativi dell'intero contesto innovativo regionale. Dai risultati della survey emerge inoltre come il Covid-19 abbia rallentato la propensione innovativa delle imprese, rendendo necessaria una riconfigurazione dei modelli di business e quindi nuove partnership strategiche pubblico-private. Rimane ovviamente necessario considerare come l'accesso a questo tipo di finanziamento veda la partecipazione maggioritaria di imprese di dimensione "piccola" e "micro" e quindi la necessità di calibrare tali strumenti su tali archetipi rimane prioritaria, come un ripensamento dei servizi più orientati alla transizione verde.

Obiettivi della valutazione

Nel Rapporto 2021, si sono analizzati gli interventi finanziati dal POR FSE 2014-20, con l'obiettivo di verificare lo stato di avanzamento del Programma, e valutarne alcune misure specifiche, soprattutto alla luce delle nuove problematiche emerse di seguito alla crisi pandemica Covid-19, che hanno richiesto una riallocazione dei fondi e la pianificazione di interventi emergenziali. Tre sono gli ambiti tematici su cui si sono concentrate le analisi:

- A.** Adeguatezza della strategia di risposta del POR FSE al Covid-19
- B.** Avanzamento finanziario e fisico del POR FSE
- C.** Focus tematico sui risultati delle "Misure per il sostegno all'accesso delle famiglie in condizioni di svantaggio ai servizi per la prima infanzia" (OT 9).

Metodi e dati

La valutazione della strategia di risposta al Covid-19 (**Tema A**) si è basata in prevalenza su un'analisi documentale, finalizzata a ricostruire il quadro complessivo delle variazioni strategiche e il loro livello di coerenza con i problemi derivanti dalla pandemia.

Per quanto riguarda l'avanzamento del POR FSE (**Tema B**), l'analisi condotta è stata prevalentemente di tipo desk e basata sui dati di monitoraggio contenuti nel RAA2020. Sono stati, inoltre, analizzati i micro-dati dei destinatari del POR aggiornati a metà 2021 al fine di comprendere quali target siano stati maggiormente raggiunti, anche in relazione alle caratteristiche del mercato del lavoro. Un ulteriore aspetto è rappresentato dai dati sulle comunicazioni obbligatorie (COB) 2021 a sei mesi, così da approntare un'analisi sui risultati degli interventi finanziati dal Programma.

In relazione al focus tematico sui servizi per l'infanzia (**Tema C**), l'attività valutativa si è basata sia sull'analisi dei dati di monitoraggio disponibili, sia su un raccordo costante con il Servizio Regionale responsabile dell'erogazione delle misure, per ricostruire la logica degli interventi e come questi si inseriscono nel più ampio quadro delle azioni messe in campo dalla Regione per la conciliazione. È stata realizzata, infine, un'indagine online rivolta alle famiglie che hanno fatto richiesta di accesso agevolato a tali servizi.

Di seguito si riportano i risultati emersi in relazione alle domande di valutazione.

Domanda 1

Le risposte date in seguito alla pandemia Covid-19 sono state adeguate e coerenti rispetto ai problemi emersi?

La situazione creata con la pandemia da Covid-19 ha reso necessaria una riprogrammazione delle risorse stanziata nel POR FSE per rispondere in maniera efficace alle nuove esigenze emerse, soprattutto in termini di riorganizzazione degli interventi di formazione, dei servizi educativi, nonché del lavoro in presenza sia nel settore pubblico che privato. La riprogrammazione ha riguardato circa 48 milioni di Euro per interventi di contrasto al Covid-19, soprattutto con la finalità di sostenere i redditi dei lavoratori attraverso ammortizzatori sociali, strumenti di conciliazione fra lavoro, formazione e cura dei minori, sviluppo del lavoro agile, ma anche intervenire nell'ambito della istruzione e formazione, e del supporto alle imprese. In termini finanziari, la revisione del POR FSE ha comportato un aumento degli stanziamenti a valere sull'OT8 che è stato incrementato di 11 milioni di Euro, per lo più derivanti dall'OT9 e, in misura inferiore, dall'OT11 e dall'Assistenza tecnica.

La riprogrammazione messa in atto dalla Regione ha quindi toccato diversi ambiti, ben interpretando la portata degli effetti conseguenti alla crisi pandemica. Le misure attuate sono state numerose e hanno coperto diverse tipologie di politiche, dal lavoro nel settore pubblico a quello nel settore privato, al supporto ai lavoratori tramite l'estensione del finanziamento della Cassa Integrazione in deroga. Il fine principale di tali misure era preservare quanto più possibile la tenuta del sistema sanitario, garantendo il maggior distanziamento sociale possibile – soprattutto nelle fasi più acute di diffusione dei contagi – ma, al contempo, la tenuta del sistema produttivo e del mercato del lavoro regionale. Le misure finanziate ex novo o rifinanziate, hanno dimostrato di essere efficaci nel contenere gli effetti avversi dovuti alla crisi pandemica, favorendo la diffusione di strumenti alternativi utili all'erogazione della formazione a distanza, dei servizi ai cittadini, nonché del lavoro agile per i vari settori pubblici e privati le cui attività sono state toccate negativamente dagli effetti della pandemia. Questo ha permesso di continuare molte delle attività finanziate dal POR FSE, sebbene in modalità diverse da quelle

in presenza, sostenendo le imprese nella riorganizzazione interna del lavoro, fornendo incentivi alle assunzioni, e aiutando le famiglie con minori fino a 36 mesi ad accedere più agevolmente ai servizi per l'infanzia. Questo approccio mette in luce una strategia a 360° del POR per supportare una ripresa quanto più efficace possibile post Covid-19.

Le misure adottate sembrano agire nell'ottica di favorire quanto più possibile la resilienza dei sistemi regionali, così che, quando si uscirà dalla crisi pandemica, il ruolo del FSE potrà continuare a essere strategico nel riparare il danno economico subito dai lavoratori e dai lavoratori autonomi divenuti disoccupati a causa della crisi, reinserendoli nel mercato del lavoro, anticipando le esigenze in termini di competenze e contribuendo ad equilibrare l'offerta e la domanda sul mercato del lavoro, le misure transitorie e la mobilità, in modo da garantire una rapida ripresa dell'economia. L'FSE potrà, inoltre, continuare a intervenire a sostegno delle reti settoriali tra imprese e parti sociali (ad esempio azioni congiunte) che possono contribuire a prevedere e gestire i cambiamenti in modo integrato e a sostenere le reti di imprese e la consulenza per la gestione del cambiamento.

Domanda 2 **Qual è l'avanzamento dei valori degli indicatori finanziari e fisici, anche rispetto ai target prefissati? Gli scarti da cosa dipendono?**

La performance attuativa del POR FSE rimane buona, in continuità con quanto evidenziato nel precedente Rapporto di Valutazione. La pandemia da Covid-19, e i conseguenti effetti negativi a livello sanitario, sociale ed economico, hanno messo tutte le Regioni di fronte a una serie di eventi straordinari a cui si è reso necessario rispondere e verso cui dimostrarsi resilienti. La riprogrammazione del POR FSE, in base a quanto stabilito dall'Accordo Provenzano, ha portato con sé la necessità di adottare cambiamenti sostanziali, ovvero non solo riallocare parte delle risorse disponibili, ma anche introdurre nuove Priorità di Investimento e nuovi indicatori, nonché sopprimere quegli indicatori di realizzazione e di risultato non più significativi per il Programma. Al contempo, si è palesata la necessità di revisionare i target al 2023, per meglio riflettere l'evoluzione della situazione e per meglio rispondere alla stessa.

L'avanzamento finanziario del POR FSE ha accelerato rispetto al 2019, con una spesa che è infatti passata da circa il 71% a oltre il 95% a fine 2020. Se è vero che ciò riflette l'avvicinarsi della fine della programmazione, e, di conseguenza, un numero maggiore di operazioni e progetti che vanno verso la loro naturale conclusione, è altresì importante sottolineare che l'avanzamento avuto è comunque molto significativo, perché è di oltre 20 pp, confermando la tenuta del POR, nonostante le problematiche affrontate a causa del lockdown e della necessità di riprogrammare tutti gli interventi che prevedevano attività in presenza.

Per fronteggiare gli effetti del Covid-19, gli indicatori di realizzazione sono stati rivisti quasi totalmente, aumentando, ad esempio, principalmente quei target inerenti alla situazione occupazionale di giovani, inattivi, disoccupati (anche di lunga durata), e puntando sul maggiore coinvolgimento di destinatari in misure di aggiornamento delle competenze. Questo testimonia la volontà di supportare con le risorse FSE il mercato del lavoro regionale, che ha risentito negativamente – come il resto del Paese – delle limitazioni e delle chiusure imposte per contrastare la pandemia. Questa ultima, infatti, al netto degli ammortizzatori sociali e del blocco dei licenziamenti stabilito dal Governo, ha inevitabilmente influito negativamente sui tassi di occupazione e sulla sopravvivenza delle imprese. La scelta di rivedere gli indicatori, quindi, appare coerente.

Per quanto concerne gli indicatori di risultato, il rapporto di conseguimento appare in leggera flessione rispetto al 2019, ma dimostra comunque una buona tenuta se si considera la situazione straordinaria creatasi con la pandemia. Oltretutto, i dati analizzati riportano sostanzialmente una fotografia della situazione degli interventi ante Covid-19; nel RAA 2021, infatti, si potranno vedere i risultati del POR alla luce delle modifiche apportate al Programma.

Domanda 3 **In che misura sono state ampliate le opportunità di attivazione e di lavoro delle persone, soprattutto di genere femminile, grazie al supporto per i servizi per l'infanzia? Quale è stato il valore aggiunto del POR FSE nel garantire l'accesso a questo tipo di servizi?**

Le misure oggetto dell'approfondimento valutativo si inseriscono in una visione più ampia di sostegno ai nuclei familiari per facilitare l'accesso ai servizi per la prima infanzia. Se da un lato la Regione ha da tempo messo a disposizione ingenti fondi

al di fuori dell'FSE per facilitare tale accesso, dall'altro lato il POR ha fornito un ulteriore sostegno alle famiglie presenti sul territorio. La finalità delle due tipologie di fondi è differente: le risorse stanziare fuori dal POR hanno il principale scopo di supportare la conciliazione vita-lavoro, favorendo anche la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, mentre i fondi del POR hanno come focus il supporto economico ai nuclei più svantaggiati e che, quindi, hanno maggiori difficoltà a sostenere il costo delle rette scolastiche.

Dall'analisi effettuata emergono comunque due aspetti importanti, ovvero che il POR, tramite tale voucher, ha favorito notevolmente l'accesso ai servizi per la prima infanzia in ben oltre la metà dei casi analizzati, ma che ha altresì ragionevolmente supportato anche l'inserimento lavorativo di alcuni dei richiedenti (e dei coniugi, quando presenti), sebbene vada evidenziato che la maggior parte di questi ultimi erano già occupati al momento della richiesta del sostegno economico. Le famiglie che hanno richiesto il contributo, infatti, si caratterizzano per essere dei nuclei tendenzialmente composti da 2-3 individui, e in cui la maggior parte dei componenti lavorano; d'altro canto, il limite ISEE posto dalla Regione per l'annualità 2020-2021 evidenzia quanto le famiglie tradizionalmente considerate "ceto medio" si trovino sempre più spesso ad affrontare una crisi economica che si riflette anche sulla possibilità di usufruire dei servizi educativi. Tale aspetto risulta quanto mai rilevante se si considera come, nonostante il Friuli-Venezia Giulia risulti fra le regioni più virtuose, il nostro Paese soffra di una generale carenza di posti nei servizi per la prima infanzia, soprattutto in quelli pubblici, che comporta spesso l'obbligo di sostenere di rette private dai costi ingenti.

L'analisi condotta ha evidenziato, quindi, come la richiesta del contributo, spesso avvenuta anche per l'annualità precedente 2019-2020, non provenisse da nuclei in estrema povertà o caratterizzati da una preponderante presenza di anziani/disabili da accudire - impedendo quindi ai richiedenti di accedere al mercato del lavoro -, quanto che le domande quasi sempre provenivano da soggetti che trovavano molto difficoltosa la conciliazione fra vita familiare (in particolare la cura dei figli) e lavoro, e che in molti casi non riuscivano a sostenere il costo delle rette scolastiche. In questo senso, quindi, la misura finanziata dal POR è risultata, anche a detta dei beneficiari, di fondamentale importanza per consentire l'accesso alle strutture educative ma anche, altro fattore importante, per accedere a strutture di qualità superiore. In diversi casi, infatti, la scelta della struttura a cui iscrivere il minore è stata guidata dalla reputazione dell'ente erogatore dei servizi e/o dal progetto educativo che lo stesso offre all'utenza.

Ulteriori aspetti di rilievo sono, da un lato, la possibilità di cercare lavoro o estendere (da part-time a full-time) il tempo lavorativo, e dall'altro l'impatto positivo del voucher sul reddito del nucleo. Per quanto concerne l'impatto positivo sul lavoro, circa il 25% dei beneficiari lo indica come fattore preponderante, ma oltre il 30% sostiene che il beneficio principale è rappresentato dal sostegno economico fornito. Questo, quindi, indica la sostanziale coerenza fra lo scopo della misura per come è stata pianificata dalla Regione e la sua effettiva utilità ed efficacia, nell'ottica dei beneficiari.