

Allegato C

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

**FONDO SOCIALE EUROPEO
PROGRAMMA OPERATIVO 2014-20**

**VALUTAZIONE EX ANTE
*Sintesi***

Il Rapporto è stato realizzato da Aldo Gandiglio, (Dipartimento di Scienze della formazione, Università di Roma Tre), Valutatore indipendente del PO FSE 2007-2013 di Bolzano, incaricato della Valutazione ex-ante del nuovo PO FSE 2014-2020.

Premessa

Il processo di valutazione ex ante ha accompagnato l'Amministrazione Provinciale sin dalle prime fasi di elaborazione del PO provinciale, e si è caratterizzato nel fornire all'Autorità di Gestione elementi conoscitivi finalizzati alla progettazione del PO e nel partecipare ai numerosi momenti di interazione e confronto con gli altri referenti della programmazione e gli stakeholder.

Il presente documento costituisce una sintesi del Rapporto di Valutazione ex ante al Programma Operativo (PO) FSE 2014-2020, i cui contenuti sono stati realizzati in coerenza con quanto previsto dal Regolamento generale 1303/2013 (articolo 55, comma 3) e con gli orientamenti tracciati dalla Commissione Europea nel documento di lavoro sulla VEXA *Guidance document on ex-ante evaluation*.

Sono presi a riferimento i seguenti ambiti di osservazione.

- 1) Analisi della coerenza interna della struttura logica del PO attraverso la verifica della congruenza degli Obiettivi Specifici del Programma con i risultati dell'analisi del contesto socio-economico e della rilevanza e significatività degli Obiettivi Tematici e delle Priorità di Investimento per il contesto territoriale.
- 2) Analisi della coerenza interna della struttura logica del Programma attraverso la verifica della congruenza delle relazioni interne al PO tra i differenti Obiettivi Specifici di ciascun Asse e tra Obiettivi Specifici dei diversi Assi prioritari, verificandone sinergie e complementarità, anche in termini di coerenza tra Risultati Attesi e Azioni.
- 3) Analisi della coerenza interna finanziaria del Programma, volta alla verifica della coerenza delle allocazioni per Asse Prioritario, Priorità di Investimento, Obiettivi Specifici, anche alla luce del principio di concentrazione tematica adottato dai dispositivi regolamentari per il periodo di programmazione 2014-2020.
- 4) Verifica dell'adeguatezza delle misure per le tematiche orizzontali, ovvero della corretta integrazione nel Programma Operativo della prospettiva di genere, del principio di antidiscriminazione e della promozione dello sviluppo sostenibile.
- 5) Analisi della coerenza esterna del PO: con le politiche comunitarie e l'apporto alla Strategia Europa 2020, con le sfide e i fabbisogni identificati a livello nazionale, in coerenza con le politiche provinciali.
- 6) Valutazione della coerenza e pertinenza degli indicatori adottati dal Programma Operativo e dei sistemi per il monitoraggio e la valutazione.
- 7) Adeguatezza delle capacità umane e amministrative per la gestione.

1) *Analisi della coerenza interna della struttura logica del PO attraverso la verifica della congruenza degli Obiettivi Specifici del Programma con i risultati dell'analisi del contesto socio-economico*

L'analisi di coerenza è supportata dall'analisi SWOT e consente di mettere al centro dell'attenzione le aree critiche che permangono all'interno del contesto socio economico altoatesino le quali, in assenza di adeguate strategie di intervento, potrebbero tradursi in fattori di vincolo in grado di mettere in forse il mantenimento degli attuali livelli di benessere, di indebolire il necessario adeguamento del mercato del lavoro all'attuale crisi e lo sviluppo delle risorse umane in raccordo con le esigenze del sistema produttivo, di interrompere i positivi processi di integrazione sociale.

Le correlazioni sono state effettuate attraverso matrici costruite per le quattro aree di approfondimento caratterizzanti l'analisi SWOT, inoltre, per la tabella in cui vengono specificati i punti di debolezza si è approfondita l'analisi attraverso una ulteriore scala di valutazione atta a sintetizzare l'alta e bassa correlazione.

Per ciascun Obiettivo Specifico è stato descritto il quadro delle connessioni e da esso emerge una positiva valutazione di pertinenza a livello di strategia generale, che si manifesta sia nel valorizzare i punti di forza del contesto, tenendo conto delle opportunità e per ridimensionare e opporsi alle minacce, sia dalla corrispondenza dei contenuti degli Obiettivi specifici che si intendono perseguire con la riduzione delle aree di debolezza individuate.

2) *Analisi della coerenza interna della struttura logica del Programma attraverso la verifica della congruenza delle relazioni interne al PO tra i differenti Obiettivi Specifici di ciascun Asse e tra Obiettivi Specifici dei diversi Assi prioritari, verificandone sinergie e complementarità, anche in termini di coerenza tra Risultati Attesi e Azioni.*

L'analisi ha messo in rilievo le relazioni che appaiono differenziate a seconda delle caratteristiche dei diversi Obiettivi Specifici: sono più numerose per quelli che offrono più evidente apporto agli altri obiettivi, così come per gli Obiettivi Specifici che ricevono un maggiore apporto dagli altri (evidente l'addensamento delle interconnessioni tra l'Asse A e l'Asse C: il primo per i supporti ricevuti, il secondo, per gli apporti forniti). Ovviamente, più intensa integrazione (che coinvolge tutti gli obiettivi specifici) presentano quelli che prevedono la realizzazione di interventi volti alla qualificazione e potenziamento dei sistemi (come, ad esempio, l'8.7 Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro); per tale ragione, si è omessa l'analisi degli obiettivi specifici rientranti nell'Asse 4 – OT 11, Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici, e Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione, che, ovviamente, sono serventi a tutti gli obiettivi.

Inoltre, le relazioni tra i diversi obiettivi specifici trovano concretezza operativa attraverso il contributo delle Azioni (corrispondenti a quanto indicato dall'Accordo di Partenariato) che, anche attraverso la prevista descrizione del gruppo target, disegnano l'apporto non solo agli Obiettivi Specifici/Risultati Attesi di riferimento, sino al perseguimento degli asset della strategia posta in essere dal Programma Operativo della P.A. di Bolzano.

3) *Analisi della coerenza interna finanziaria del Programma, volta alla verifica della coerenza delle allocazioni per Asse Prioritario, Priorità di Investimento, Obiettivi Specifici, anche alla luce del principio di concentrazione tematica adottato dai dispositivi regolamentari per il periodo di programmazione 2014-2020.*

La valutazione è sostenuta dall'analisi della coerenza del livello e distribuzione delle risorse tra Obiettivi e Priorità di investimento con la intensità delle criticità e fabbisogni indentificati nell'ambito dell'analisi di contesto (sintetizzata nell'analisi Swot) e della strategia generale del PO, verificata attraverso il livello di integrazione/sinergia tra i diversi obiettivi specifici, condotto in precedenza.

L'allocazione finanziaria del programma, nella strutturazione per priorità di investimento e obiettivi specifici, appare pienamente coerente con gli orientamenti strategici del Programma, in quanto risultato di una selezione finalizzata a circoscrivere l'intervento del programma e indirizzarlo sia sulle peculiarità dei fabbisogni che sono emerse dalla analisi socioeconomica del contesto, sia dalle opzioni programmatiche provinciali e sia con le indicazioni strategiche comunitarie, nazionali.

Le risorse destinate all'*Asse 1 Occupazione* si concentrano su due priorità 8.i (facilitare l'inserimento occupazionale per le persone in cerca di lavoro e inattive: giovani emigrati, disoccupati di lunga durata), 17,8 milioni con il 13% delle risorse complessive e 8.iv (a favore dell'occupazione femminile) 15,8 pari al 11,6%; ad esse si affianca la priorità 8 vi (invecchiamento attivo) ancora con consistenti finanziamenti (6,2 milioni, pari al 4,5%) e infine l'8 vii, relativa ai servizi per l'impiego. Tale strutturazione trova coerenze con le evidenze dell'analisi di contesto che rileva come la P.A. di Bolzano da tempo abbia conseguito i migliori livelli di occupazione e disoccupazione in Italia, tra i più alti anche in Europa, superando il target del 75% del tasso di occupazione di Europa 2020, ed analoghe coerenze si rilevano con il Piano del lavoro provinciale che ha fissato l'obiettivo di raggiungere negli stessi anni l'80% del tasso di occupazione per la popolazione in età 20-64 anni, oltre 3 punti percentuali in 6 anni. Perseguire tale indicazione programmatica richiede la creazione di oltre 25.000 nuovi posti di lavoro, con la conferma che almeno i 2/3 dovrebbero essere coperti dall'occupazione femminile e con il contemporaneo mantenimento inalterato del tasso di occupazione maschile. A tal riguardo, margini di miglioramento sono ancora rinvenibile nell'occupazione femminile, sia se confrontato con quelli delle altre regioni europee vicine (4-8 punti percentuali). Inoltre, si assisterà nei prossimi anni ad un deciso invecchiamento della popolazione occupata e tali fenomeni richiedono approcci originali e mirati di formazione, adeguamento organizzativo del lavoro, mirate politiche di invecchiamento attivo per affrontare le fasi di transizione dall'attività lavorativa.

'*Asse 2 Inclusione sociale e lotta alla povertà* appare concentrare la maggior parte delle disponibilità finanziarie sulla priorità 9.ii (Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, delle persone maggiormente vulnerabili.) con 25,6 milioni, pari al 18,8%. Tale opzione risulta coerente con la strategia provinciale che conferma le esperienze del passato di interventi per favorire l'inclusione attiva dei soggetti più esposti al rischio di esclusione, unitamente alla promozione e consolidamento delle cooperative sociali del tipo B. Inoltre, anche la residuale dotazione prevista per la priorità 9.iv (miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità), pari a 2,7 milioni di euro, appare sufficiente per la promozione di interventi formativi per assistenti familiari e la creazione di un sistema di accreditamento provinciale per le organizzazioni che erogano servizi alle famiglie, tutte politiche funzionali ad una maggiore partecipazione al lavoro. Tutti gli interventi previsti concorrono all'Obiettivo di Europa 2020 di ridurre del 25% il numero di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione.

L'Asse 3 *Istruzione e formazione* detiene quota più ampia di finanziamento ammontante a circa 50 milioni di euro, pari al 40,2% delle risorse complessivamente stanziare dal PO, e si articola in due priorità ricomprese tra le cinque priorità della concentrazione, rispettivamente 10.i (riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce) con 10,7milioni di euro, 6,8% della dotazione complessiva, e 10.iv (migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorire il passaggio dell'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare i sistemi di istruzione e formazione professionale migliorandone la loro qualità anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze...) con un ammontare di risorse di 44,1 milioni di euro (32,3% del totale risorse del PO). Tale concentrazione deriva da una forte scelta programmatica di generare, attraverso gli interventi del FSE, il rafforzamento del sistema educativo e formativo con un duplice obiettivo: accrescere le conoscenze e le competenze, in quanto fattori di sviluppo economico e produttivo, e migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione, come elemento costitutivo di benessere individuale e sociale..

Appare, anzitutto, significativo l'ammontare di risorse della priorità 10.i (riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce) che, in coerenza con le criticità evidenziate nell'analisi di contesto, si muove in due direzioni, con l'obiettivo specifico 10.1 rivolto alla diminuzione dell'abbandono scolastico (nella filiera della scuole professionali e delle secondarie superiori) ed anche per migliorare le competenze chiave degli allievi, con gli interventi dell'obiettivo specifico 10.2, in cui vi sono risultati non ottimali dei test di scuole altoatesine. E' anche da rilevare che si renderà necessario un raccordo con analoghi interventi in programmazione con il PON Istruzione.

L'ammontare delle risorse assegnato alla priorità 10.ii con il 32,3% delle risorse prefigura la funzione di asse portante del PO, caratterizzandosi come contenitore di politiche convergenti, tendenti a contemperare concentrazione e flessibilità sull'intera filiera formativa. Anche l'articolazione interna appare coerente con la strategia provinciale e il piano pluriennale per il lavoro e con le risultanze dell'analisi di contesto, anzitutto con l'obiettivo specifico 10.5 (4,4 milioni di euro) indirizzare l'istruzione terziaria verso una maggiore coerenza con le traiettorie di sviluppo del contesto produttivo e favorendo inserimenti nell'area della R&S; l'adozione di un approccio più professionalizzante allo studio universitario, oltre a creando un terreno più favorevole all'inserimento lavorativo, potrebbe favorire la ripresa della prosecuzione agli studi e a ridurre il fenomeno degli abbandoni nell'università. Nella prospettiva di una qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale, di rilievo appaiono le risorse dell'obiettivo specifico 10.6 (11,3 milioni di euro) per percorsi formativi post diploma e post qualifica di seconda qualificazione, come richiamato dal piano per il lavoro provinciale.

Ampio è l'ammontare di risorse destinato all'obiettivo specifico 10.iv - Accrescimento delle competenze della forza lavoro (24,6 milioni), destinato ad interventi di formazione continua che il sistema delle imprese altaotesino ha sempre ampiamente utilizzato per il mantenimento e la crescita della capacità competitiva delle imprese (attraverso la qualificazione e formazione di occupati ed imprenditori) per il quale, nella nuova programmazione 2014-2020 occorrerà operare in complementarietà con gli interventi dei fondi interprofessionali. La complessiva dotazione finanziaria dell'Asse appare coerentemente finalizzata al raggiungimento degli Obiettivi di Europa 2020 di riduzione del tasso di abbandono precoce degli studi al di sotto del 10% e del raggiungimento di almeno il 40% per le persone di età compresa tra 30 e 34 anni che abbiano completato l'istruzione universitaria o equivalente.

Da ultimo, relativamente all'Asse 4 *Capacità istituzionale e amministrativa* (4,1 milioni di euro) le risorse destinate appaiono coerenti per rafforzare le capacità di governance, per ambedue gli obiettivi specifici.

4) *Verifica dell'adeguatezza delle misure per le tematiche orizzontali, ovvero della corretta integrazione nel Programma Operativo della prospettiva di genere, del principio di antidiscriminazione e della promozione dello sviluppo sostenibile.*

E' possibile avanzare un giudizio positivo sul Programma Operativo, che trova sostegno sia da come si è realizzato il percorso di definizione della strategia, sia attraverso l'analisi della struttura ed articolazione di obiettivi e azioni del Programma.

L'integrazione di questi principi è, infatti, stata perseguita assicurando, sin dai primi incontri per la definizione del programma, il coinvolgimento nel partenariato di organismi pubblici e di organizzazioni private la cui missione è specificatamente dedicata al presidio di tali principi, sia con la scelta programmatica di priorità di investimento (oltre alle due priorità di investimento dell'Asse 2, la priorità 8 iv rivolta alle politiche per l'uguaglianza tra uomini e donne) e la previsione di azioni specifiche e target. Al riguardo, si può far riferimento alla esplicitazione delle tematiche formative e settori di sbocco professionale coerenti con gli obiettivi europei di sviluppo sostenibile (green economy, blue economy, ICT, servizi alla persona, servizi socio-sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale e naturale).

Inoltre, l'approccio trasversale nella promozione di tali principi verrà ulteriormente rafforzato nell'implementazione del Programma con la prevista adozione di specifici criteri da applicare in sede di selezione e valutazione delle operazioni da finanziare.

5) *Analisi della coerenza esterna del PO: con le politiche comunitarie e l'apporto alla Strategia Europa 2020, con le sfide e i fabbisogni identificati a livello nazionale, in coerenza con le politiche provinciali.*

Il P O FSE della P.A. di Bolzano 2014-2020 considera l'intero complesso di Obiettivi Tematici richiamati dai documenti programmatici comunitari, cui accosta l'implementazione dell'Obiettivo Tematico 11 afferente al miglioramento della capacità amministrativa (per quanto di competenza del Fondo Sociale Europeo). La costruzione della strategia del PO e la sua articolazione in Assi Prioritari risulta, inoltre, ottemperare a quanto previsto in quanto ciascun Asse Prioritario è direttamente collegato a un Obiettivo Tematico di riferimento.

Relativamente agli obiettivi della strategia Europa 2020, tutte le Priorità di investimento possono concorrere, direttamente o indirettamente, all'obiettivo di incrementare i livelli occupazionali e ridurre la quota di popolazione residente a rischio di povertà o esclusione sociale, e le attività formative programmate, nel fornire un contributo diretto alla qualificazione del capitale umano, offrono un contributo alla diminuzione degli abbandoni precoci e, nel contempo, ad aumentare il rientro e la regolarità nei percorsi scolastici, e a concorrere all'innalzamento della quota di popolazione residente in possesso di un livello di educazione terziaria, oltre a migliorare complessivamente le opportunità di inserimento lavorativo e di difesa dell'occupazione.

La strategia declinata a livello provinciale appare allineata alle priorità nazionali individuate nel PNR e, pertanto, in grado di produrre impatti significativi sulle stesse priorità nel contesto altoatesino. Appare, inoltre, evidente il quadro di coerenza dell'articolazione strategica del PO FSE di Bolzano con la politica di coesione prevista dal Position Paper , in particolare con il perseguimento delle Funding Priority n. 3, 4 e 1. e come esso rappresenti uno strumento potenzialmente efficace per sostenere l'attuazione delle Raccomandazioni Specifiche n. 1 e n. 3

(in particolare attraverso gli Assi 2, 3 e 4), n. 5 (Assi 1 e 2) e n. 6 (Assi 1, 3 e 4), e presentando, tuttavia, profili di coerenza trasversali con le restanti Raccomandazioni. Analogamente, la declinazione del quadro logico della strategia facente riferimento agli Obiettivi Tematici appare perfettamente in linea con il percorso individuato dall'Accordo di Partenariato al fine di orientare la programmazione per il P.O. della Provincia Autonoma di Bolzano.

Infine, la strategia provinciale per lo sviluppo delle risorse umane che verrà realizzata attraverso il FSE 2014-2020 può essere inquadrata coerentemente nell'insieme delle politiche di sviluppo socio-economico provinciale, e in particolare a tre livelli:

1. nel quadro delle strategie complessive per lo sviluppo provinciale, che individuano le direttrici di intervento per lo sviluppo dell'economia nei prossimi sette anni;
2. nel coordinamento e complementarietà con le politiche settoriali deputate allo sviluppo della strategia di crescita economica nei settori chiave dello sviluppo e dell'innovazione;
3. in coerenza con le politiche a favore delle persone che rappresentano la cornice programmatica di riferimento peculiare per il FSE.

6) *Valutazione della coerenza e pertinenza degli indicatori adottati dal Programma Operativo e dei sistemi per il monitoraggio e la valutazione.*

In riferimento con quanto previsto nelle linee guida l'analisi è concentrata sulla pertinenza e chiarezza degli indicatori proposti per i singoli Obiettivi specifici e sulla plausibilità delle quantificazioni effettuate con riferimento alle baselines e ai targets.

A riguardo degli *indicatori di realizzazione* selezionati dal programma per la quantificazione dei valori base e dei valori obiettivo sono stati scelti tra gli indicatori comuni europei elencati in allegato al Reg. CE 1304/13. La scelta degli indicatori da quantificare appare pienamente pertinente alla logica dell'intervento.

Analogamente, gli *indicatori di risultato* selezionati per la quantificazione dei valori base e dei valori obiettivo sono stati in larga parte scelti tra gli indicatori comuni europei, con l'unica eccezione dei casi in cui, nello stesso Allegato, non figuravano indicatori congruenti con la tipologia di interventi programmati e anche in questi casi sono stati proposti indicatori chiari e pertinenti e realistici. Gli indicatori sono alimentabili incrociando la banca dati del monitoraggio FSE con le banche dati ISTAT, con indagini ad-hoc (di tipo placement o di customer satisfaction), con la banca dati amministrativa delle Comunicazioni Obbligatorie per il lavoro dipendente e parasubordinato (disponibile nel sistema informativo provinciale), con il Registro delle Imprese Attive di fonte Unioncamere (lavoro autonomo e imprese) e Registro imprese sociali, e con l'Anagrafe scolastica.

Infine, per la costruzione degli *indicatori intermedi di tipo finanziario e di realizzazione* sono state ricavate dal sistema di monitoraggio 2007-2013, utilizzando opportuni criteri di selettività e di proiezione statistica per controllare i processi e le tempistiche di spesa; risultato delle procedure adottate ha permesso di *quantificare i valori obiettivo* con una buona attendibilità e alto grado di realizzabilità.

7) Adeguatezza delle capacità umane e amministrative per la gestione.

Gli obiettivi di miglioramento generali che l'Ufficio FSE si prefigge appaio ambiziosi ma valutati necessari e coerenti, viste anche le problematiche emerse durante il precedente periodo di programmazione 2007-2013, ma necessari per rendere più efficiente un ufficio che svolge un ruolo così importante di intermediario tra le risorse europee e la comunità locale.