



**Regione Umbria**



Programma Operativo Regionale  
Fondo Sociale Europeo

## **Relazione di Sintesi delle Valutazioni (Art. 114.2 del Reg. (UE) 1303/2013)**

**Dicembre 2022**

## Sommario

<b>0. PREMESSA.....</b>	<b>3</b>
<b>1. L'ATTUAZIONE DEL POR FSE 2014-2020.....</b>	<b>4</b>
1.1 RICOSTRUZIONE DELLE MODIFICHE AL PROGRAMMA .....	4
1.2 ATTUAZIONE FINANZIARIA.....	8
1.3 ATTUAZIONE FISICA.....	13
1.4 L'AVANZAMENTO PROCEDURALE .....	16
<b>2. IL CONTRIBUTO DEL PROGRAMMA ALLA STRATEGIA EUROPA 2020 .....</b>	<b>20</b>
2.1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO TRA L'ALLENAMENTO DELLE RESTRIZIONI A CONTRASTO DELL'EMERGENZA SANITARIA E L'INSORGENZA DI NUOVE CRITICITÀ.....	20
2.2 IL MERCATO DEL LAVORO IN UMBRIA NEL 2021: RIPRESA E RAFFORZAMENTO DEI RAPPORTI A TEMPO DETERMINATO .....	21
2.3. IL CONTESTO ECONOMICO E LAVORATIVO NEL 2022, TRA INCREMENTI DEI PREZZI E INCERTEZZA GEOPOLITICA .....	21
2.4. IL CONFRONTO FRA L'UMBRIA E LE ALTRE REGIONI EUROPEE NELL'AMBITO DEL PROGRESSO SOCIALE .....	22
2.5. IL CONTRIBUTO DEL POR ALLA STRATEGIA EUROPA 2020 E PROSPETTIVE DELLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027 .....	27
2.6. L'AVANZAMENTO DEGLI INDICATORI EU 2020 A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE.....	29
2.7. CONVERGENZA NEL TEMPO DEGLI INDICATORI REGIONALI RISPETTO A QUELLI EUROPEI .....	31
<b>3. LE VALUTAZIONI PER ASSE E PER PRIORITÀ.....</b>	<b>37</b>
3.1 ASSE I: ANALISI DEGLI INDICATORI DI RISULTATO A LIVELLO DI PRIORITÀ.....	37
3.1.1 <i>Le valutazioni per le priorità 8.i e 8ii</i> .....	37
3.1.2 <i>Le valutazioni per la priorità 8.iv</i> .....	37
3.1.3 <i>Le valutazioni per la priorità 8.7</i> .....	38
3.2 ASSE I: CONSIDERAZIONI VALUTATIVE CHE EMERGONO DALLE VALUTAZIONI TEMATICHE.....	39
3.2.1 <i>Valutazione Placement 2014-2018</i> .....	39
3.2.2 <i>Valutazione Placement 2019</i> .....	42
3.2.3 <i>La Valutazione Tematica CRESCO</i> .....	44
3.3 ASSE II: ANALISI DEGLI INDICATORI DI RISULTATO A LIVELLO DI PRIORITÀ.....	45
3.3.1 <i>Le valutazioni per la priorità 9.1</i> .....	45
3.3.2 <i>Le valutazioni per la priorità 9.4</i> .....	51
3.4 ASSE II: CONSIDERAZIONI VALUTATIVE CHE EMERGONO DALLE VALUTAZIONI TEMATICHE.....	57
3.4.1 <i>Valutazione Tematica Zone Sociali</i> .....	57
3.4.2 <i>Valutazione Tematica Interventi di mitigazione effetti COVID</i> .....	63
3.5 ASSE III: ANALISI DEGLI INDICATORI DI RISULTATO A LIVELLO DI PRIORITÀ.....	66
3.5.1 <i>Le valutazioni per la priorità 10.1</i> .....	66
3.5.2 <i>Le valutazioni per la priorità 10.2</i> .....	77
3.6 ASSE III: CONSIDERAZIONI VALUTATIVE CHE EMERGONO DALLE VALUTAZIONI TEMATICHE.....	77
3.6.1 <i>La Valutazione Tematica CRESCO</i> .....	77
3.7 ASSE IV: CONSIDERAZIONI VALUTATIVE CHE EMERGONO DALLE VALUTAZIONI TEMATICHE.....	78
3.7.1 <i>La Valutazione Tematica Piano di rafforzamento Amministrativo</i> .....	78

## 0. Premessa

La stesura della presente Relazione si colloca nel momento in cui si sta chiudendo il Rapporto di aggiornamento della valutazione in itinere, ciò permette di evidenziare, con i dati e le informazioni più recenti, gli esiti valutativi a valere su ciascuna delle priorità di investimento del POR FSE 2014-2020. L'analisi valutativa, relativa a questo documento, ha seguito le stesse linee di metodo della valutazione in itinere al 2020 confermando sostanzialmente la stessa struttura del Report. Pertanto, sono stati esaminati i risultati conseguiti e le evidenze degli approfondimenti tematici insieme all'evoluzione del contesto, anche per una loro lettura integrata al contributo del POR rispetto al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020.

In particolare, la prospettiva della ricostruzione delle modifiche al programma (precipuamente legate agli interventi di contrasto all'emergenza della pandemia) è stata osservata non solo in termini della loro efficacia ma anche rispetto a quegli elementi che vanno oltre la contingenza del fabbisogno e si pongono sul lato degli esiti, al fine di una loro possibile replicabilità tra gli strumenti approntati nel ciclo 2021-2027.

In tal senso, emergono alcuni degli interventi approfonditi nel caso delle valutazioni tematiche legati, da un lato, alle iniziative condotte nelle Zone Sociali e, dall'altro, agli interventi specificamente indirizzati a lenire gli effetti dell'emergenza Covid.

Proprio in relazione a questi ultimi, ad esempio, tra le misure direttamente congegnate per l'emergenza pandemica, spiccano alcune che potrebbero essere riproposte nel periodo 2021-2027 - qualora opportunamente adattate o aggiornate; si possono portare, quali esempi, il caso di quelle destinate ai centri estivi, oppure il caso delle misure afferenti al sostegno all'istruzione che attraverso le borse di studio si pongono tra i fattori che favoriscono la crescita del capitale umano e delle potenzialità per la platea dei destinatari e per il sistema di istruzione.

Mentre con specifico riferimento agli interventi indirizzati nelle Zone Sociali sono emersi, tra gli altri, esiti valutativi che vanno nella direzione della continuità nel periodo 2021-27 delle iniziative approntate con gli Accordi di collaborazione, anche se al tempo stesso occorre segnalare che sarebbe opportuno intervenire anche con azioni di rafforzamento (in termini di organizzazione, strumenti e competenze amministrative) del personale degli enti locali (all'interno dei comuni capofila). Tra le misure più significative, che si segnalano in questa sintesi, vi sono quelle dedicate al sostegno e l'inclusione alle persone con disabilità e quelle destinate all'accompagnamento al lavoro e, più in generale, quelle legate all'assistenza e tutela dei minori che possono ritenersi alla base delle politiche e incontrano fabbisogni reali della popolazione nei vari territori.

Inoltre, in relazione all'imminente avvio della programmazione 2021-2027, può essere utile richiamare la necessità - emersa con chiarezza dalla Valutazione Tematica relativa al Piano di Rafforzamento Amministrativo – di *“capitalizzare, per la nuova programmazione, quanto realizzato in termini di standardizzazione procedurale, sia nell'ambito degli interventi di semplificazione che in quelli sul personale”*.

Infine, le indagini di placement, che sono state condotte a valere sulle annualità 2014-2018 e poi sul 2019, restituiscono un quadro dell'impatto che gli interventi del POR hanno apportato all'occupazione sul territorio regionale che si ritiene significativo soprattutto perché maturato in un periodo nel quale la congiuntura economica e fattori esogeni stanno mettendo a dura prova la tenuta del sistema economico e sociale non solo regionale ma di tutto il paese.

## 1. L'attuazione del POR FSE 2014-2020

### 1.1 Ricostruzione delle modifiche al programma

Il PO Umbria FSE 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione di esecuzione C(2014) n. 9916 *final* del 12.12.2014<sup>1</sup>.

Dalla ricostruzione delle variazioni del Piano finanziario si evidenzia che le modifiche apportate al Programma nel corso degli anni risultano coerenti con le dinamiche attuative del POR e con i cambiamenti intervenuti nel contesto socioeconomico regionale (con particolare riferimento alle misure intraprese nel corso degli anni 2020 e 2021 per contrastare l'emergenza COVID-19).

Il Programma nella sua versione iniziale è stato approvato al dicembre 2014 ed è stato successivamente riprogrammato con l'introduzione, nell'ambito del paragrafo 4.3 "Approccio integrato allo sviluppo territoriale", dell'utilizzo dello strumento ITI – Investimento Territoriale Integrato (art. 36 Reg. UE n. 1303/2013) per la realizzazione del "Progetto Integrato d'Area per il Trasimeno".<sup>2</sup>

Nel 2018 è stata approvata<sup>3</sup> una ulteriore riprogrammazione, in linea con l'evoluzione dei fabbisogni e le dinamiche del contesto di *policy* rispetto a quadro che aveva ispirato la formulazione originaria del Programma. Questa riprogrammazione ha sancito la modifica delle allocazioni finanziarie fra Assi e priorità di investimento e la revisione dei target finanziari e fisici al 2018 e al 2023 relativi al Quadro della *Performance*.

Successivamente, con Decisione di esecuzione C(2019) 5636 *final* del 24.07.2019 sono stati individuati i programmi operativi e le priorità i cui *target* intermedi sono stati conseguiti o meno, ed è stato evidenziato per il PO Umbria FSE il mancato raggiungimento del target intermedio dell'Asse 1 - *Occupazione*. Pertanto, si è resa necessaria la riassegnazione<sup>4</sup> della riserva di efficacia dell'attuazione, sancita con la Decisione di esecuzione C(2020) 1662 *final* del 12.03.2020, di cui la Giunta Regionale ha preso atto con D.G.R. n. 209 del 25.03.2020.

È su questo perimetro che si sono verificati dal marzo 2020 i drammatici eventi legati alla diffusione della pandemia.

Le dinamiche innescate dalla pandemia hanno determinato una risposta da parte delle istituzioni europee, nazionali e regionali, che si è sostanziata in una serie di misure e strumenti che hanno richiesto anche il riorientamento delle risorse dei diversi programmi verso alcune priorità quali: l'emergenza sanitaria, l'istruzione e la formazione professionale, le attività economiche, il lavoro, il sociale.

In particolare, l'Unione Europea ha intrapreso importanti misure<sup>5</sup> che hanno definito una serie di iniziative e modifiche regolamentari orientate a favorire una celere mobilitazione di risorse comunitarie verso settori e categorie maggiormente esposte alle criticità dell'emergenza Covid-19. Mentre a livello nazionale sono state approntate misure di resilienza e di risposta anticrisi<sup>6</sup>, e intrapresa un'azione coordinata tra Stato e Regioni per contrastare efficacemente l'emergenza e mitigarne gli effetti.

È in questa prospettiva che si è concordato di utilizzare i fondi FESR e FSE come una delle principali fonti finanziarie in funzione anticrisi, anche in relazione alle modifiche apportate dai Regolamenti (UE) 2020/460

---

<sup>1</sup> Regione Umbria ha preso atto della Decisione della Commissione con D.G.R. n. 118 del 02.02.2015.

<sup>2</sup> Decisione di esecuzione della Commissione Europea C(2017)5669 del 09.08.2017, di cui la Giunta Regionale ha preso atto con D.G.R. n. 986 del 06/09/2017.

<sup>3</sup> Decisione C(2018) 7929 del 21.11.2018 *final* e relativa presa d'atto con DGR n. 1425 del 10.12.2018.

<sup>4</sup> La D.G.R. n. 1072 del 24.09.2019 delinea la proposta di riassegnazione.

<sup>5</sup> Tra le diverse azioni e iniziative messe in campo dall'UE, si vedano in particolare le CRII e CRII+, le modifiche apportate con i Reg. (UE) 2020/460 e 2020/558, le modifiche apportate con il "quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza Covid-19" con le COM C(2020) 1863 e C(2020) 2215, nonché le indicazioni del 03.04.2020 della DG EMPL sulla tipologia di misure che possono essere mobilitate nell'ambito del FSE e IOG per affrontare la crisi Covid-19.

<sup>6</sup> Cfr. i Decreti legge *Cura Italia* e *Rilancio* convertiti rispettivamente nelle Leggi n. 27 del 24.04.2020 e n. 77 del 17.07.2020, la Del.CIPE n. 48 del 28.07.2020 sulla riprogrammazione dei PO 2014-2020 per l'Accordo tra Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale – e la Regione Umbria.

e 2020/558. Pertanto, con il c.d. Accordo Provenzano<sup>7</sup>, il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e la Regione Umbria hanno concordato di adeguare finalità, modalità e tempistiche degli interventi originariamente programmati dai PO, interessando risorse per un ammontare di 98,60 milioni di euro.

La riprogrammazione di tali somme è stata rivolta a far concorrere la relativa quota di risorse allocate nei PO, al finanziamento di cinque priorità (emergenza sanitaria, istruzione e formazione, attività economiche, lavoro, sociale). Al contempo, allo scopo di consentire alla Regione Umbria di riorientare le risorse dei PO e garantire la copertura di progetti non più finanziati dai fondi strutturali europei, è stata assicurata una opportuna riprogrammazione della quota del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) attribuita alla Regione Umbria e l'attivazione di un Programma Operativo Complementare (POC), nel quale confluiscono le risorse nazionali di cofinanziamento<sup>8</sup> destinate a implementare le iniziative già attivate nei PO FSE e FESR.

Pertanto, è in questo quadro che, con riferimento al POR FSE, è intervenuta dapprima la DGR n. 348 del 08/05/2020 con la quale si è formulata la proposta di una rimodulazione del Programma per contrastare l'emergenza pandemica. In sostanza, sono state determinate le risorse "non vincolate" ovvero disponibili<sup>9</sup> per Asse e priorità di investimento, ricavando 52.879.882,46 euro – per quanto a valere sul POR FSE - da impiegare per interventi di contrasto all'emergenza e di ripartenza del sistema socioeconomico<sup>10</sup>.

Quindi, con la DGR n. 664 del 29/07/2020, in riferimento alla DGR n. 348/2020 del 08/05/2020 (approvata dall'Assemblea regionale in data 09/06/2020), sono stati sanciti il piano regionale anti Covid-19 e le relative priorità di intervento, attivando la proposta di riprogrammazione<sup>11</sup> del 05/08/2020.

La rimodulazione finanziaria tra Assi e priorità di intervento ha interessato l'Asse I – "Occupazione" e l'Asse 4 - "Capacità istituzionale e amministrativa" che hanno ceduto risorse a favore dell'Asse 2 - "Inclusione sociale", dell'Asse 3 – "Istruzione e Formazione" e dell'Asse 5 – "Assistenza tecnica".

In particolare, l'Asse 1 ha ceduto risorse per 27.128.406 euro diminuendo il proprio peso relativo all'interno del Programma di 11,42 punti percentuali (da 43,90 a 32,48), mentre l'Asse 4 ha subito una riduzione del 17% delle dotazioni che sono passate a pesare dal 3,85% al 3,20% sul totale del Programma.

La rimodulazione successiva del piano finanziario, sottoposta all'approvazione con procedura scritta nel mese di novembre 2020 e approvata con comunicazione<sup>12</sup> del 30/11/2020, è intervenuta per operare una variazione tra priorità all'interno dello stesso Asse (dalla priorità 9.1 alla 9.4 nell'Asse 2) e, pertanto, non determina alcuna variazione nella concentrazione relativa tra gli Assi del Programma ma solo a livello delle singole priorità dell'Asse interessato.

Infine, nel 2021, in considerazione del perdurare dell'emergenza sanitaria per la diffusione del Covid-19 e sulla base delle analisi relative all'attuazione degli interventi in corso, con D.G.R. n. 793 del 26.08.2021, la Regione Umbria ha approvato una ulteriore proposta di modifica al fine di destinare ulteriori risorse all'Asse II - Inclusione sociale e lotta alla povertà e, in particolare, alla priorità 9.4; tale scelta è stata motivata

---

<sup>7</sup> Accordo di riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi Strutturali 2014-2020 ai sensi del comma 6 del D.L. 34/2020 (convertito in Legge n. 77 del 17/07/2020) tra il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e la Regione Umbria.

<sup>8</sup> La Regione Umbria ha optato per aderire alla richiesta di cofinanziamento al 100% dei fondi comunitari sulle domande di pagamento che verranno trasmesse alla Commissione Europea nel periodo contabile dal 01/7/2020 al 30/06/2021.

<sup>9</sup> Tra le risorse vincolate sono state ricomprese: quelle costituite dagli impegni contabili di bilancio giuridicamente vincolanti/programmati, i fabbisogni programmati da ARPAL (sia quale O.I che per le residue attività in avvalimento), gli impegni stabiliti dagli accordi stipulati con l'Unione dei Comuni del Trasimeno per l'attuazione delle Aree Interne e dell'Agenda Urbana, i fabbisogni legati agli interventi di capacitazione istituzionale e di attuazione del PO FSE e il completamento di dispositivi e interventi a valere sugli Assi 2 (zone sociali) e 3 (relativamente a dispositivi formativi e dell'istruzione con programmazione periodica/pluriennale/basata su normativa nazionale).

<sup>10</sup> In sintesi, le risorse rese disponibili sono state orientate verso: i) il sostegno a lavoratori autonomi (categoria non coperta adeguatamente dagli interventi a carattere nazionale), ii) un supporto diversificato ai diversi livelli del percorso educativo e di istruzione formale con anche una finalità di conciliazione tra esigenze di cura e tempi di lavoro, iii) alcuni interventi mirati a sostegno delle categorie svantaggiate della popolazione, iv) una prima azione di importo significativo con la quale il FSE concorre alla ripartenza del sistema socioeconomico regionale.

<sup>11</sup> Approvata con Dec. C(2020) 7422 del 22.10.2020 e determinata dall'adozione del piano di contrasto all'emergenza COVID-19 avvenuta con DGR 348 e 664 del 2020.

<sup>12</sup> La modifica non richiede una decisione comunitaria ma l'approvazione del CdS e la successiva notifica alla Commissione Europea, ai sensi dell'art. 96 par. 11 Reg. (UE) 1303/2013.

dall'obiettivo di rafforzare le disponibilità finanziarie di una delle azioni previste nel Piano regionale di contrasto dell'emergenza Covid-19, quella di "sanificazione delle scuole e delle strutture del diritto allo studio universitario", finalizzata in particolare a garantire la riapertura in sicurezza delle scuole e l'avvio nei termini e tempi previsti dell'anno scolastico 2021-2022.

È stato, inoltre, previsto di incrementare, all'interno dell'Asse I - Occupazione, le risorse destinate alla priorità 8.4, volta al rafforzamento delle politiche di conciliazione, attraverso la concessione di voucher per la cura dei minori, anche potenziando gli interventi già realizzati.

Si è, poi, tenuto conto della richiesta avanzata dal dirigente del Servizio Istruzione, università, diritto allo studio, ricerca per l'incremento della dotazione di un'azione già prevista e parzialmente attuata nell'ambito dell'Asse IV – Capacità istituzionale e amministrativa, relativa al miglioramento della qualità dei risultati del sistema formativo regionale (intervento specifico 11.3.3.6).

Rispetto dunque al piano finanziario approvato a novembre 2020 sono intervenute le seguenti variazioni:

- la dotazione dell'Asse I è passata da € 77.157.084,00 a € 74.800.970,00. Le priorità 8.1, 8.2, 8.5 ed 8.7 hanno subito, in diverse percentuali, una riduzione di budget in favore della priorità 8.4 il cui stanziamento è passato da 3 Meuro a 5,65 Meuro;
- sull'Asse II le risorse previste di € 67.709.262,00 sono state portate a € 72.401.047,00 in favore principalmente della priorità 9.4 sulla quale c'è stato un aumento di budget di oltre 5 Meuro;
- l'Asse III ha subito un lieve taglio passando da € 75.570.560,00 ad € 73.204.209,00. Ha inciso su questa variazione una diminuzione di budget di circa 1,7 Meuro sulla priorità di intervento 10.3;
- la dotazione degli Assi IV e V ha subito variazioni poco significative.

In tabella 1.2 che segue, è stato ricostruito il quadro delle principali riprogrammazioni intervenute nel corso degli anni indicando anche "il peso" della dotazione delle singole priorità di intervento e degli assi sul totale del POR. Da questo punto di vista è possibile ancor di più apprezzare quanto siano mutate, nel corso degli anni le esigenze regionali che hanno determinato variazioni al programma con particolare riferimento all'improvviso manifestarsi e al perdurare della pandemia di COVID 19:

- per quanto riguarda l'Asse I, rispetto a quanto inizialmente previsto dal POR nella sua versione iniziale, il peso della dotazione finanziaria rispetto al totale del POR - cresciuto a seguito della riprogrammazione del 2018 - ha poi subito un netto calo passando dal 45,12% del 2014 al 47,21 del 2018 per arrivare poi al 31,49% del 2021. Tutte le diverse priorità individuate nell'Asse I hanno visto ridursi la dotazione finanziaria ad eccezione della 8.4 priorità 8.4, volta al rafforzamento delle politiche di conciliazione, attraverso la concessione di voucher per la cura dei minori;
- in relazione alle criticità regionali manifestatesi nel corso della pandemia di COVID, il peso dell'Asse II – Inclusione sociale e lotta alla povertà – sul totale del piano finanziario del POR è cresciuto in maniera assai significativa passando dal 23,38% del 2014 al 30,48% del 2021. La sola priorità di intervento 9.4 - Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale – è passata da un peso sul totale del POR del 5,96% del 2014 al 15,44% del 2021;
- come per l'Asse II, anche l'Asse III ha visto crescere il proprio peso nel corso degli anni passando dal 23,86% del 2014 al 30,82% del 2021. La variazione più significativa sull'Asse ha riguardato la priorità 10.2 - Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati. Già nel 2018 il budget su tale priorità era passato da 8 Meuro a 15,5 Meuro per poi arrivare a uno stanziamento di 31 Meuro nel 2020, confermato poi nel 2021;
- sull'Asse IV, Capacità istituzionale ed amministrativa, le risorse sono rimaste invariate fino al 2018 (circa 9,1 Meuro) per poi diminuire nel 2020\21 fino a 7,6 Meuro. Il peso sul totale del POR è dunque passato dal 3,85% nella sua versione iniziale al 3,21% del 2021;
- il peso dell'Asse V, Assistenza tecnica, sul totale del POR è passato dal 3,8% del 2014 al 4% del 2021 con una dotazione finale di circa 9,5 Meuro

**Tabella 1.2 - Piano finanziario POR FSE Umbria 2014-2020 – variazioni a seguito delle principali riprogrammazioni**

ASSE	PRIORITA' DI INVESTIMENTO	Decisione C(2014) 9916 del 12.12.2014		Riprogrammazione 2018		Riprogrammazione 2020		Riprogrammazione 2021	
		Dotazione	% sul totale	Dotazione	% sul totale	Dotazione	% sul totale	Dotazione	% sul totale
1. Occupazione	8.1	€ 58.039.688,00	24,43%	€ 70.579.688,00	29,71%	€ 50.708.200,00	21,35%	€ 46.978.966,00	19,78%
	8.2	€ 34.732.412,00	14,62%	€ 27.859.578,40	11,73%	€ 16.154.768,00	6,80%	€ 15.179.805,00	6,39%
	8.4	€ 4.570.054,00	1,92%	€ 4.000.000,00	1,68%	€ 3.000.000,00	1,26%	€ 5.650.000,00	2,38%
	8.5	€ 4.798.556,00	2,02%	€ 3.098.556,00	1,30%	€ 1.648.576,00	0,69%	€ 1.528.040,00	0,64%
	8.7	€ 5.027.060,00	2,12%	€ 6.597.114,00	2,78%	€ 5.645.540,00	2,38%	€ 5.464.159,00	2,30%
<b>TOTALE ASSE 1</b>		<b>€ 107.167.770,00</b>	<b>45,12%</b>	<b>€ 112.134.936,40</b>	<b>47,21%</b>	<b>€ 77.157.084,00</b>	<b>32,48%</b>	<b>€ 74.800.970,00</b>	<b>31,49%</b>
2. Inclusione sociale e lotta alla povertà	9.1	€ 41.358.990,00	17,41%	€ 41.358.990,00	17,41%	€ 36.492.940,00	15,36%	€ 35.727.915,00	15,04%
	9.4	€ 14.167.168,00	5,96%	€ 10.985.000,00	4,62%	€ 31.216.322,00	13,14%	€ 36.673.132,00	15,44%
<b>TOTALE ASSE 2</b>		<b>€ 55.526.158,00</b>	<b>23,38%</b>	<b>€ 52.343.990,00</b>	<b>22,04%</b>	<b>€ 67.709.262,00</b>	<b>28,51%</b>	<b>€ 72.401.047,00</b>	<b>30,48%</b>
3. Istruzione e formazione	10.1	€ 26.506.314,00	11,16%	€ 27.506.314,00	11,58%	€ 33.860.126,00	14,26%	€ 33.218.351,00	13,98%
	10.2	€ 7.997.596,00	3,37%	€ 15.497.596,00	6,52%	€ 31.098.666,00	13,09%	€ 31.098.666,00	13,09%
	10.3	€ 22.164.762,00	9,33%	€ 11.879.763,60	5,00%	€ 10.611.768,00	4,47%	€ 8.887.192,00	3,74%
<b>TOTALE ASSE 3</b>		<b>€ 56.668.672,00</b>	<b>23,86%</b>	<b>€ 54.883.673,60</b>	<b>23,11%</b>	<b>€ 75.570.560,00</b>	<b>31,82%</b>	<b>€ 73.204.209,00</b>	<b>30,82%</b>
4. Capacità istituzionale e amministrativa	11.1	€ 9.140.108,00	3,85%	€ 9.140.108,00	3,85%	€ 7.590.744,00	3,20%	€ 7.621.424,00	3,21%
<b>TOTALE ASSE 4</b>		<b>€ 9.140.108,00</b>	<b>3,85%</b>	<b>€ 9.140.108,00</b>	<b>3,85%</b>	<b>€ 7.590.744,00</b>	<b>3,20%</b>	<b>€ 7.621.424,00</b>	<b>3,21%</b>
5. Assistenza tecnica	12.1	€ 9.026.094,00	3,80%	€ 9.026.094,00	3,80%	€ 9.501.152,00	4,00%	€ 9.501.152,00	4,00%
<b>TOTALE ASSE 5</b>		<b>€ 9.026.094,00</b>	<b>3,80%</b>	<b>€ 9.026.094,00</b>	<b>3,80%</b>	<b>€ 9.501.152,00</b>	<b>4,00%</b>	<b>€ 9.501.152,00</b>	<b>4,00%</b>
<b>TOTALE POR</b>		<b>€ 237.528.802,00</b>		<b>€ 237.528.802,00</b>		<b>€ 237.528.802,00</b>		<b>€ 237.528.802,00</b>	

## 1.2 Attuazione finanziaria

I dati relativi all'attuazione finanziaria del POR FSE Umbria riportati nel presente paragrafo derivano dall'elaborazione delle informazioni contenute nella banca dati del sistema informativo regionale, aggiornata a maggio del 2022.

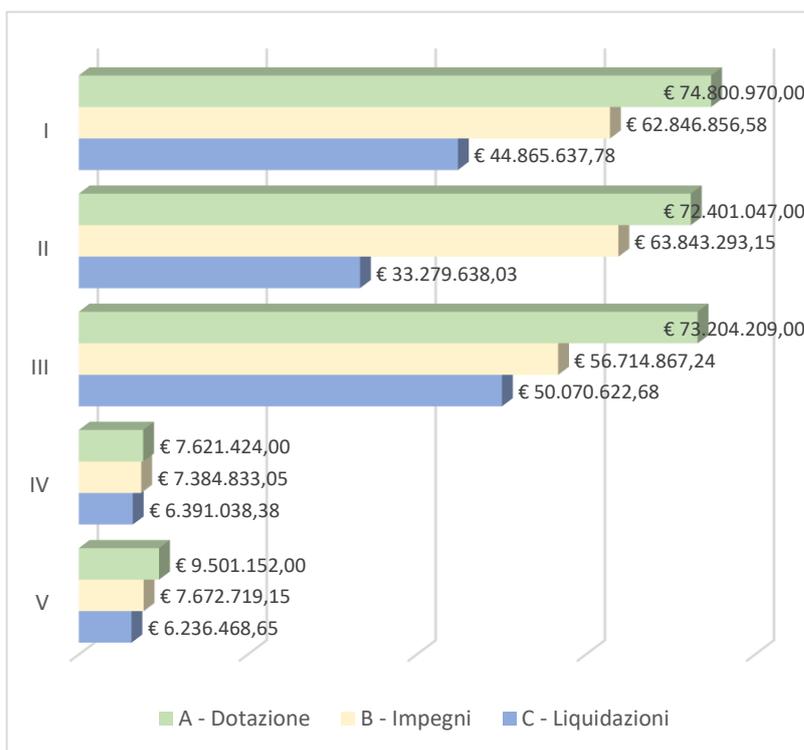
Nel complesso il POR, con riferimento all'ultimo piano finanziario approvato, presenta uno stato di avanzamento più che soddisfacente e non si ravvedono criticità tali da poter compromettere la completa attuazione del programma entro il 2023.

**Tabella 1.3 – Avanzamento finanziario del POR Umbria FSE 2014-2020 (dati per Asse aggiornati a maggio 2022)**

Asse	A - Dotazione	B - Impegni	C - Pagamenti	Capacità di impegno (B/A)	Capacità di spesa (C/A)	Capacità di utilizzo (C/B)
I	€ 74.800.970,00	€ 62.846.856,58	€ 44.865.637,78	84,02%	59,98%	71,39%
II	€ 72.401.047,00	€ 63.843.293,15	€ 33.279.638,03	88,18%	45,97%	52,13%
III	€ 73.204.209,00	€ 56.714.867,24	€ 50.070.622,68	77,47%	68,40%	88,28%
IV	€ 7.621.424,00	€ 7.384.833,05	€ 6.391.038,38	96,90%	83,86%	86,54%
V	€ 9.501.152,00	€ 7.672.719,15	€ 6.236.468,65	80,76%	65,64%	81,28%
<b>Totale</b>	<b>€ 237.528.802,00</b>	<b>€ 198.462.569,17</b>	<b>€ 140.843.405,52</b>	<b>83,55%</b>	<b>59,30%</b>	<b>70,97%</b>

Gli impegni sul POR sono pari al 83,55% della dotazione complessiva ovvero quasi 200 Meuro sui 237,5 previsti. Rispetto ai pagamenti, risultano erogati oltre 140 Meuro pari al 60% circa della dotazione complessiva e ad oltre il 70% delle risorse impegnate. A livello di singolo Asse, il quadro si presenta in maniera piuttosto eterogenea:

- sull'Asse I – Occupazione - con la maggior dotazione del POR, risultano impegnati oltre 62 Meuro sui 75 circa previsto con una capacità di impegno del 84,02%. Le liquidazioni ammontano a circa 45 Meuro cui corrispondono capacità di spesa e di utilizzo sostanzialmente in linea con la media del POR nel suo complesso;
- l'Asse II – Inclusione sociale - presenta una capacità di impegno del 88,18% con circa 64 Meuro di risorse impegnate. La capacità di utilizzare le risorse impegnate è, tuttavia, inferiore alla media del POR di circa 20 punti percentuali; allo stesso modo, anche la capacità di spesa si ferma al 46% circa, contro il 60% del POR nel suo complesso;
- l'Asse III Istruzione e formazione – pur presentando, rispetto agli altri assi, il valore più basso di capacità di impegno (circa 57 Meuro ovvero il 77% della dotazione) presenta invece un ammontare di liquidazioni superiore a tutti gli altri a conferma dell'ottimo tiraggio



delle misure attivate. Sono infatti circa 50 i milioni di euro erogati pari al 77,5% della dotazione complessiva e a quasi il 90% delle risorse impegnate;

- l'Asse IV - Capacità Istituzionale e amministrativa – risulta quasi del tutto attuato. A maggio 2022 risultano infatti impegnate il 97% circa delle risorse con una spesa complessiva pari all'84% della dotazione ed all'86% degli impegni. Indicatori così incoraggianti lasciano pochi dubbi sul tiraggio delle azioni attivate dall'Amministrazione Regionale in termini di Capacity Building;
- anche l'Asse V presenta uno stato di attuazione finanziaria più che soddisfacente. Gli impegni ammontano ad oltre 7,5 Meuro, l'80% della dotazione complessiva (circa 9,5 Meuro). A maggio 2022 risultano già erogati oltre 6,2 Meuro pari all'81% circa degli impegni e ad oltre il 65% della dotazione complessiva.

Spostando il focus dell'analisi sulle singole priorità di investimento, emergono segnali altrettanto incoraggianti.

**Tabella 1.4 – Avanzamento finanziario del POR Umbria FSE 2014-2020 (dati per Priorità di Investimento aggiornati a maggio 2022)**

P. I.	A - Dotazione	B - Impegni	C - Pagamenti	Capacità di impegno (B/A)	Capacità di spesa (C/A)	Capacità di utilizzo (C/B)
P.I. 8.1	€ 46.978.966,00	€ 42.050.196,31	€ 26.962.699,08	89,51%	57,39%	64,12%
P.I. 8.2	€ 15.179.805,00	€ 14.054.040,22	€ 11.569.074,76	92,58%	76,21%	82,32%
P.I. 8.4	€ 5.650.000,00	€ 1.608.332,44	€ 1.431.098,79	28,47%	25,33%	88,98%
P.I. 8.5	€ 1.528.040,00	€ 35.034,00	€ 13.494,00	2,29%	0,88%	38,52%
P.I. 8.7	€ 5.464.159,00	€ 5.099.253,61	€ 4.889.271,15	93,32%	89,48%	95,88%
P.I. 9.1	€ 35.727.915,00	€ 34.546.936,12	€ 19.602.127,53	96,69%	54,87%	56,74%
P.I. 9.4	€ 36.673.132,00	€ 29.296.357,03	€ 13.677.510,50	79,89%	37,30%	46,69%
P.I. 10.1	€ 33.218.351,00	€ 29.768.483,42	€ 26.588.034,59	89,61%	80,04%	89,32%
P.I. 10.2	€ 31.098.666,00	€ 21.559.270,72	€ 19.835.986,97	69,33%	63,78%	92,01%
P.I. 10.3	€ 8.887.192,00	€ 5.387.113,10	€ 3.646.601,12	60,62%	41,03%	67,69%
P.I. 11.1	€ 7.621.424,00	€ 7.384.833,05	€ 6.391.038,38	96,90%	83,86%	86,54%
P.I. 12.1	€ 9.501.152,00	€ 7.672.719,15	€ 6.236.468,65	80,76%	65,64%	81,28%
<b>Totale</b>	<b>€ 237.528.802,00</b>	<b>€ 198.462.569,17</b>	<b>€ 140.843.405,52</b>	<b>83,55%</b>	<b>59,30%</b>	<b>70,97%</b>

Sulla priorità di investimento 8.1 - *L'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale* – gli impegni ammontano a 42 Meuro su una dotazione complessiva di circa 47 Meuro con una capacità di impegno del 90%. A maggio 2022 risulta già speso il 64% circa delle risorse impegnate ovvero il 57% della dotazione.

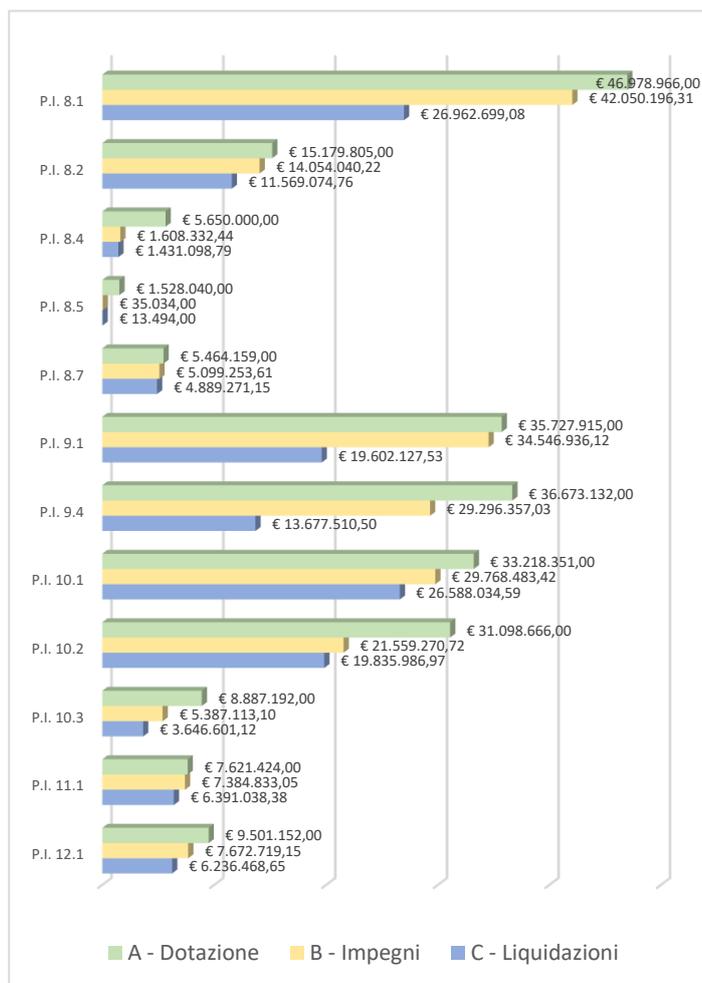
Performance ancora migliore sulla priorità di investimento 8.2 - *L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani*. In questo caso la capacità di impegno supera il 90% (14 Meuro impegnati su 15,1 Meuro di dotazione) e la spesa effettiva supera gli 11 Meuro ovvero l'82,32 % degli impegni ed il 76,21 % della dotazione.

In ritardo sembrano invece gli interventi a valere sulle priorità di investimento:

- 8.4 - *L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore;*
- 8.5 - *L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento.*

Sulla 8.4, la capacità di impegno si ferma al 28,47% (1,6 Meuro impegnati su 5,65 Meuro di dotazione). Ottima la capacità di utilizzo delle risorse impegnate; risultano infatti già spesi 1,4 Meuro ovvero l'89% di quanto impegnato. La capacità di spesa (pagamenti su dotazione) si ferma invece al 25%; dato quest'ultimo più che giustificato in relazione alla bassa quota di risorse impegnate. Va tuttavia segnalato che nell'ultima riprogrammazione (fine 2021) le risorse destinate alla priorità 8.4 sono quasi raddoppiate passando da 3 milioni di euro a 5,65 Meuro ed è dunque più che comprensibile che la performance finanziaria appaia in ritardo rispetto alla media del POR.

L'attuazione degli interventi sulla priorità 8.5 risulta sostanzialmente ferma. A maggio 2022 risultano impegnati 35.000 euro, di cui circa la metà già spesi, su una dotazione complessiva di circa 1,6 Meuro. Vista la modesta dotazione complessiva, pur considerando lo stato di attuazione appena visto, si ritiene che l'attuazione delle azioni previste possa essere completata entro la fine del 2023.



La priorità di investimento 8.7 - *La modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati* - è prossima al completamento. I tre indicatori di attuazione finanziaria mostrano valori compresi fra il 90 ed il 95% e risultano già spesi circa 4,9 Meuro su una dotazione complessiva di 5,46 Meuro.

Sulla priorità di investimento 9.1 - *L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità* - risulta già impegnata la quasi totalità della dotazione: 34,5 Meuro su 35,7 Meuro. In lieve ritardo rispetto alla media del POR risultano invece i pagamenti che si attestano al 57% circa degli impegni ed al 55% della dotazione.

Rispetto alla priorità 9.4 - *Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale* - gli impegni ammontano

ad oltre 29 Meuro su una dotazione di 36,6 Meuro (l'80% circa). Di questi risultano già spesi solo 13,6 Meuro, meno della metà degli impegni e circa un terzo della dotazione.

L'avanzamento finanziario relativo alle tre priorità di investimento a valere sull'Asse 3, si presenta piuttosto bene con performance variabili a seconda delle priorità:

- La priorità che fa registrare le performance migliore è la 10.1 - *Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale e informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione*. Risulta infatti già impegnato quasi il 90% della dotazione complessiva ovvero quasi 30 Meuro su 33 Meuro. 26,5 Meuro risultano già spesi con una capacità di utilizzo delle somme impegnate del 90% circa;
- Sulla priorità 10.2 - *Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi*

*svantaggiati* – dei 31 Meuro di dotazione ne sono stati già impegnati 21 (il 69% circa) e spesi 20 Meuro ovvero la quasi totalità degli impegni ed il 64% della dotazione;

- Sulla priorità 10.3 - *Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite* – risultano spesi, a maggio 2022, 3,65 Meuro ovvero il 68% degli impegni (5,4 Meuro) ed il 41% della dotazione (8,9 Meuro).

Rispetto, infine alle priorità 11.1 e 12.1, uniche nei rispettivi Assi 4 e 5, si rimanda all'analisi per Asse presentata nelle pagine precedenti.

A completamento della trattazione sull'avanzamento finanziario del POR, nella tabella che segue, ad ogni priorità di investimento è stato associato un colore seguendo il seguente criterio:

1. in verde sono state indicate le priorità che presentano contemporaneamente capacità di impegno e capacità di utilizzo superiori alla media del POR;
2. il rosso è associato a priorità che presentano congiuntamente capacità di impegno e capacità di utilizzo inferiore alla media del POR;
3. in giallo tutti i casi che non rientrano in nessuno dei due criteri di cui sopra.

Rientrano nel primo gruppo (in verde) le priorità di investimento 8.2, 8.7, 11.1 che si trovano nella condizione di massima efficienza, in quanto, una alta rapidità nelle liquidazioni degli impegni è associata ad un'alta capacità di generare gli impegni stessi.

Nel secondo gruppo (in rosso) rientrano invece le priorità di investimento 8.5, 9.4 e 10.3.; si tratta delle situazioni che contemporaneamente presentano una condizione di bassa rilevanza in termini di impegni e velocità di spesa inferiore alla media del POR.

Il terzo gruppo (in giallo), quello più numeroso, riguarda infine le priorità con:

- alta velocità di spesa e bassa capacità di impegno (priorità 8.4 e 10.2);
- bassa velocità di spesa correlata con alta capacità di impegno (priorità 8.1, 9.1).

Va da sé che il gruppo "in giallo" può facilmente essere diviso nei due sottogruppi di cui sopra dei quali, quello a maggior rischio, risulta essere il secondo in cui una velocità di spesa inferiore alla media si associa con elevata capacità di generare impegni.

**Tabella 1.5 – Efficienza finanziaria in funzione dell'osservazione congiunta di capacità di impegno e di utilizzo**

Priorità di Investimento	Capacità di impegno (B/A)	Capacità di utilizzo (C/B)
P.I. 8.1	89,51%	64,12%
P.I. 8.2	92,58%	82,32%
P.I. 8.4	28,47%	88,98%
P.I. 8.5	2,29%	38,52%
P.I. 8.7	93,32%	95,88%
P.I. 9.1	96,69%	56,74%
P.I. 9.4	79,89%	46,69%
P.I. 10.1	89,61%	89,32%
P.I. 10.2	69,33%	92,01%
P.I. 10.3	60,62%	67,69%
P.I. 11.1	96,90%	86,54%
P.I. 12.1	80,76%	81,28%
<b>Totale</b>	<b>83,55%</b>	<b>70,97%</b>

**Tabella 1.6 – Avanzamento finanziario del POR Umbria FSE 2014-2020 (dati aggiornati a maggio 2022)**

<b>Asse/Priorità di Investimento</b>	<b>A - Dotazione</b>	<b>B - Impegni</b>	<b>C - Liquidazioni</b>	<b>Capacità di impegno (B/A)</b>	<b>Capacità di spesa (C/A)</b>	<b>Capacità di utilizzo (C/B)</b>
<b>I</b>	<b>€ 74.800.970,00</b>	<b>€ 62.846.856,58</b>	<b>€ 44.865.637,78</b>	<b>84,02%</b>	<b>59,98%</b>	<b>71,39%</b>
P.I. 8.1	€ 46.978.966,00	€ 42.050.196,31	€ 26.962.699,08	89,51%	57,39%	64,12%
P.I. 8.2	€ 15.179.805,00	€ 14.054.040,22	€ 11.569.074,76	92,58%	76,21%	82,32%
P.I. 8.4	€ 5.650.000,00	€ 1.608.332,44	€ 1.431.098,79	28,47%	25,33%	88,98%
P.I. 8.5	€ 1.528.040,00	€ 35.034,00	€ 13.494,00	2,29%	0,88%	38,52%
P.I. 8.7	€ 5.464.159,00	€ 5.099.253,61	€ 4.889.271,15	93,32%	89,48%	95,88%
<b>II</b>	<b>€ 72.401.047,00</b>	<b>€ 63.843.293,15</b>	<b>€ 33.279.638,03</b>	<b>88,18%</b>	<b>45,97%</b>	<b>52,13%</b>
P.I. 9.1	€ 35.727.915,00	€ 34.546.936,12	€ 19.602.127,53	96,69%	54,87%	56,74%
P.I. 9.4	€ 36.673.132,00	€ 29.296.357,03	€ 13.677.510,50	79,89%	37,30%	46,69%
<b>III</b>	<b>€ 73.204.209,00</b>	<b>€ 56.714.867,24</b>	<b>€ 50.070.622,68</b>	<b>77,47%</b>	<b>68,40%</b>	<b>88,28%</b>
P.I. 10.1	€ 33.218.351,00	€ 29.768.483,42	€ 26.588.034,59	89,61%	80,04%	89,32%
P.I. 10.2	€ 31.098.666,00	€ 21.559.270,72	€ 19.835.986,97	69,33%	63,78%	92,01%
P.I. 10.3	€ 8.887.192,00	€ 5.387.113,10	€ 3.646.601,12	60,62%	41,03%	67,69%
<b>IV (P.I. 11.1)</b>	<b>€ 7.621.424,00</b>	<b>€ 7.384.833,05</b>	<b>€ 6.391.038,38</b>	<b>96,90%</b>	<b>83,86%</b>	<b>86,54%</b>
<b>V (P.I. 12.1)</b>	<b>€ 9.501.152,00</b>	<b>€ 7.672.719,15</b>	<b>€ 6.236.468,65</b>	<b>80,76%</b>	<b>65,64%</b>	<b>81,28%</b>
<b>Totale</b>	<b>€ 237.528.802,00</b>	<b>€ 198.462.569,17</b>	<b>€ 140.843.405,52</b>	<b>83,55%</b>	<b>59,30%</b>	<b>70,97%</b>

### 1.3 Attuazione fisica

Sulla base dei dati resi disponibili dal Sistema informativo del POR FSE della Regione Umbria (SIRU), al maggio 2022 risulta un totale di 7591 progetti (CUP)<sup>13</sup> distribuiti per assi e priorità di investimento come nella tabella che segue.

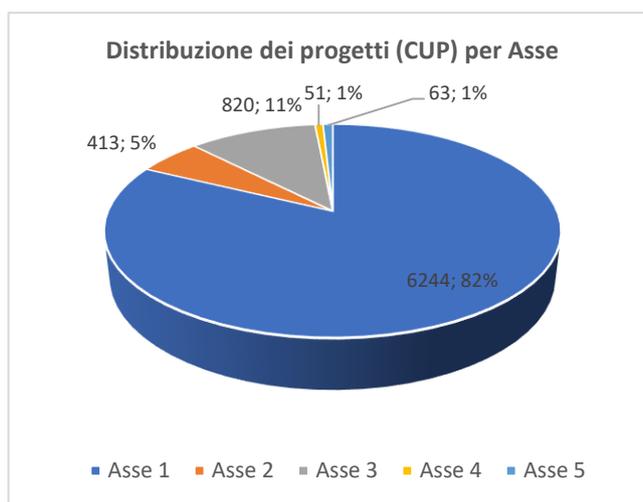
**Tabella 1.7 – Numero di progetti per assi e priorità di investimento (dati aggiornati a maggio 2022)**

Asse/Priorità	Progetti		
	V.A.	% all'interno dell'Asse	% sul totale POR
<b>1</b>	<b>6244</b>	<b>100,00%</b>	<b>82,26%</b>
8.1	3806	60,95%	50,14%
8.2	2395	38,36%	31,55%
8.4	2	0,03%	0,03%
8.5	20	0,32%	0,26%
8.7	21	0,34%	0,28%
<b>2</b>	<b>413</b>	<b>100,00%</b>	<b>5,44%</b>
9.1	277	67,07%	3,65%
9.4	136	32,93%	1,79%
<b>3</b>	<b>820</b>	<b>100,00%</b>	<b>10,80%</b>
10.1	472	57,56%	6,22%
10.2	41	5,00%	0,54%
10.3	307	37,44%	4,04%
<b>4 (P. I. 11.1)</b>	<b>51</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,67%</b>
<b>5 (P. I. 12.1)</b>	<b>63</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,83%</b>
<b>Totale</b>	<b>7591</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Oltre l'80% dei progetti presenti in banca dati ricadono all'interno dell'Asse I. Si tratta principalmente di tirocini extracurricolari, attività formative ed aiuti all'assunzione finanziati nell'ambito delle priorità di investimento 8.1 ed 8.2. Tali due priorità coprono infatti da sole il 99% del parco progetti dell'Asse. Il restante 1% riguarda principalmente azioni gestite dai servizi per l'impiego e servizi di conciliazione.

Sull'Asse 2 risultano attivati 413 progetti, di cui 277 sulla priorità 9.1 e 136 sulla 9.4:

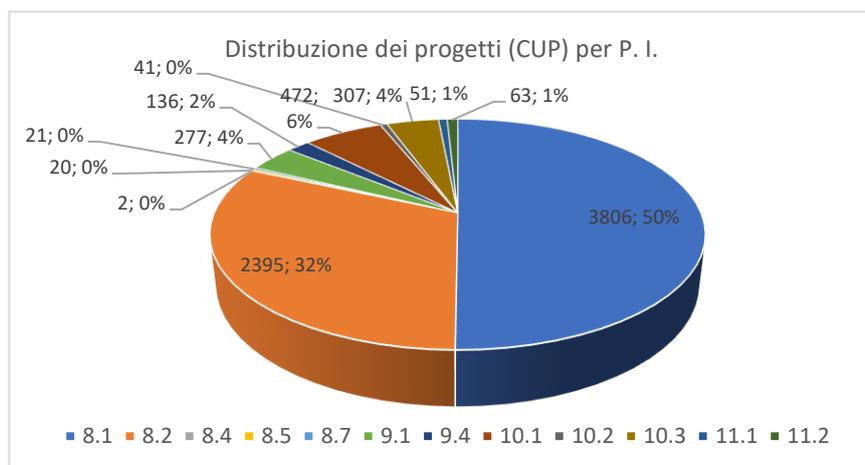
- 145 tirocini extracurricolari finanziati sulla priorità 9.2;
- 75 interventi di sanificazione delle scuole e delle strutture del diritto allo studio universitario;
- 103 progetti nell'ambito dei servizi di prossimità e di domiciliarità per famiglie, minori, minori con disabilità, giovani;
- Servizi di accompagnamento al lavoro (24 interventi);
- Altre azioni (acquisizione di beni e servizi, attività informativo-formativa a carattere seminariale, azioni di innovazione sociale e di orientamento, formazione, inclusione sociale, ecc.).



I progetti attività sull'Asse 3 sono 820, ovvero l'11% circa del parco progetti del POR. All'interno dell'asse gli interventi più rilevanti risultano essere:

<sup>13</sup> In banca dati sono presenti in realtà 9362 record; di questi, 1771 sono privi di CUP. Nelle analisi presentate nel presente paragrafo si farà riferimento ai soli progetti con CUP.

- 472 progetti formativi sulla priorità 10.1 gestiti da ARPAL Umbria - Agenzia Regionale per le Politiche Attive del Lavoro;
- 45 progetti di ITS – Istruzione Tecnica Superiore sulla priorità 10.2;
- 454 interventi formativi e 109 tirocini extracurricolari finanziati sulla priorità 10.3.



L'Asse 4 (P. I. 11.1) ha finanziato interventi formativi e non volti al rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa mentre nell'ambito dell'asse 5, i 63 progetti presenti in banca dati riguardano l'acquisizione di beni e servizi di assistenza tecnica, valutazione e comunicazioni volti a sostenere e migliorare l'esecuzione del programma operativo regionale in tutte le sue fasi.

I destinatari dei progetti descritti finora, con particolare riferimento agli interventi rivolti alle persone, risultano, a maggio 2022, 60890 di cui 32482 donne (il 53%) e 28408 uomini (il 47%). Rispetto al livello di istruzione, circa il 20% dei partecipanti alle azioni cofinanziate ha un titolo di studio universitario mentre oltre il 60% è in possesso di un titolo di II grado (diploma, qualifica, ecc.). Il 18% è in possesso di licenza media ed appena l'1% di licenza elementare. In merito alla distribuzione per sesso, si registra una certa prevalenza di donne con titolo universitario mentre rispetto agli altri livelli di istruzione la situazione è piuttosto bilanciata.

**Tabella 1.8 – Destinatari delle azioni del POR per sesso e titolo di studio (dati aggiornati a maggio 2022)**

Titolo di studio	F	M	Totale	%		
				F	M	Totale
Nessun titolo	440	362	802	55%	45%	1%
Licenza elementare/attestato di valutazione finale	227	216	443	51%	49%	1%
Licenza media /avviamento professionale	5113	6029	11142	46%	54%	18%
Titolo di istruzione secondaria di II grado (scolastica o formazione professionale)	1492	1907	3399	44%	56%	6%
Diploma di istruzione secondaria di II grado	16716	15893	32609	51%	49%	54%
Diploma di tecnico superiore (its)	388	293	681	57%	43%	1%
Qualifica professionale regionale post-diploma, IFTS	303	194	497	61%	39%	1%
Laurea di I livello, diploma universitario, diploma accademico di I livello	5729	2539	8268	69%	31%	14%
Laurea di II livello, diploma di laurea del vecchio ordinamento, diploma accademico di II livello	1980	906	2886	69%	31%	5%
Titolo di dottore di ricerca	94	69	163	58%	42%	1%
<b>Totale</b>	<b>32482</b>	<b>28408</b>	<b>60890</b>	<b>53%</b>	<b>47%</b>	<b>100%</b>

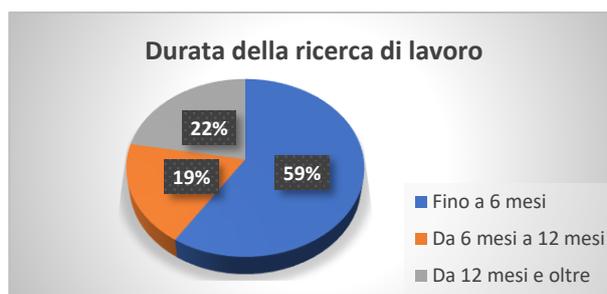
Oltre il 50% dei destinatari delle azioni del POR ha un'età compresa tra i 25 ed i 44 anni con, all'interno di questa classe, una prevalenza di donne che coprono il 56% del totale. Nella classe di età "fino a 24 anni" ricade poco più del 9% dei partecipanti, stavolta con una prevalenza di soggetti di sesso maschile (il 58%). Infine, 23732 destinatari hanno più di 45 anni; il 53% sono donne ed il 47% uomini.

**Tabella 1.9 – Destinatari delle azioni del POR per sesso e classi di età (dati aggiornati a maggio 2022)**

Classi di età	F	M	Totale	%		
				F	M	Totale
fino a 24 anni	2366	3237	5603	42%	58%	<b>9,20%</b>
da 25 a 45 anni	17532	14023	31555	56%	44%	<b>51,82%</b>
oltre 45 anni	12584	11148	23732	53%	47%	<b>38,98%</b>
<b>Totale</b>	<b>32482</b>	<b>28408</b>	<b>60890</b>	<b>53%</b>	<b>47%</b>	<b>100,00%</b>

Quasi 50000 (oltre l'80%) dei soggetti raggiunti dal POR era, al momento dell'adesione agli interventi, disoccupato mentre il 18% circa era alla ricerca di prima occupazione.

Nel 59% dei casi, la ricerca di lavoro durava al massimo da 6 mesi mentre nel 19% è arrivata anche a 12 mesi; infine, la quota di soggetti in cerca di lavoro da oltre 12 mesi è del 22%.



**Tabella 1.10 – Destinatari delle azioni del POR per condizione occupazionale (dati aggiornati a maggio 2022)**

Condizione occupazionale	V.A.	%
Studente	881	1,45%
In cerca di prima occupazione	10753	17,66%
Disoccupato alla ricerca di nuova occupazione (o iscritto alle liste di mobilità)	49254	80,89%
Occupato (compreso chi ha un'occupazione saltuaria/atipica e chi è in CIG)	1	0,00%
Inattivo diverso da studente	1	0,00%
<b>Totale</b>	<b>60890</b>	<b>100,00%</b>

Il sistema di monitoraggio del POR Umbria FSE ha rilevato, tra le altre, anche particolari condizioni di vulnerabilità sul mercato del lavoro dei soggetti destinatari delle azioni cofinanziate. Nella maggioranza dei casi (l'88,78%) i partecipanti non si trovavano, al momento dell'adesione, in nessuna condizione di fragilità; fra gli altri casi si segnalano:

- 300 soggetti appartenenti a famiglie in cui nessuno ha un'occupazione;
- 337 detenuti ed ex detenuti;
- 58 genitori single con figli a carico;
- oltre 5000 disabili;
- 280 persone inquadrabili nei fenomeni di nuova povertà (leggi di settore).

**Tabella 1.11 – Destinatari delle azioni del POR per condizione di vulnerabilità (dati aggiornati a maggio 2022)**

Condizione di vulnerabilità	V.A.	%
Altro tipo di vulnerabilità	803	1,32%
Appartenente a famiglia i cui componenti sono senza lavoro e con figli a carico	25	0,04%
Appartenente a famiglia i cui componenti sono senza lavoro, senza figli a carico	275	0,45%
Appartenente a minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	2	0,00%
Detenuto/ex detenuto	337	0,55%
Genitore solo, lavoratore e con figli a carico (senza altri componenti adulti nel nucleo)	9	0,01%
Genitore solo, senza lavoro e con figli a carico (senza altri componenti adulti nel nucleo)	49	0,08%
Migrante	1	0,00%
Nessuna tipologia di vulnerabilità	54060	88,78%
Persona disabile	5032	8,26%
Persona inquadrabile nei fenomeni di nuova povertà (leggi di settore)	280	0,46%
Senza dimora e colpito da esclusione abitativa	3	0,00%
Tossicodipendente/ex tossicodipendente	13	0,02%
Vittima di violenza, di tratta e grave sfruttamento	1	0,00%
<b>Totale</b>	<b>60890</b>	<b>100,00%</b>

Infine, dal punto di vista della riuscita attuativa delle azioni ovvero della rispondenza delle attività alle aspettative dei soggetti coinvolti, si segnala che appena il 2% (957 soggetti) dei partecipanti agli interventi cofinanziati risulta ritirato mentre in tutti gli altri casi la partecipazione si è conclusa o è tuttora in corso.

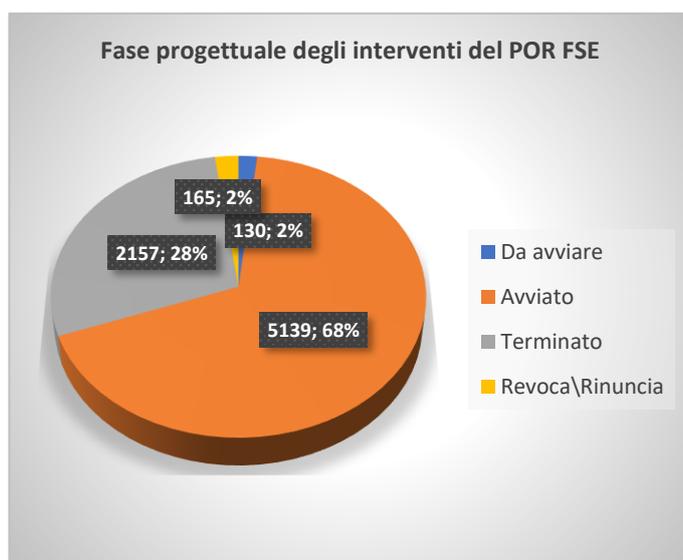


In conclusione, l'analisi dell'avanzamento fisico del POR ha messo in luce molti aspetti positivi nell'attuazione del Programma e nessuna criticità di rilievo. La scelta e le caratteristiche delle azioni attivate hanno senz'altro suscitato un forte interesse presso i potenziali beneficiari degli interventi. La numerosità e le caratteristiche degli interventi cofinanziati sono tali da intercettare correttamente la domanda latente espressa dal territorio come testimoniato dal numero di destinatari già raggiunti (oltre 60.000) e dal bassissimo tasso di abbandono degli interventi (2%).

#### 1.4 L'avanzamento procedurale

A maggio 2022 risultano presenti nel sistema di monitoraggio regionale del POR FSE 7591 progetti (CUP)<sup>14</sup> dei quali:

- 5139 attualmente in corso;
- 2157 conclusi ovvero il 28,42% del totale. Tale percentuale appare piuttosto bassa, considerando che siamo ormai nella fase finale della programmazione 2014-2020;
- 130 già "cuppatis" ma da avviare;
- 165 progetti oggetto di revoca o rinuncia. Il "tasso di mortalità" degli interventi è dunque del 2,17%; valore quest'ultimo che può considerarsi "fisiologico" e quindi non indicativo di criticità legate al processo programmatorio ed attuativo degli interventi.



A livello di assi e priorità di investimento, come rilevabile dalla tabella 4.12 che segue, la situazione appare piuttosto eterogenea. La riuscita attuativa ovvero la quota dei progetti conclusi sul totale, varia, a livello di Asse, da un minimo del 5,33% per l'Asse 2 ad un massimo del 56,86% per l'Asse 4. Tali due Assi sono anche quelli con la minor numerosità complessiva di progetti (se si esclude l'Asse Assistenza Tecnica). Sugli Assi 1 e 3, l'indicatore è invece pari al 27,11% per il primo ed al 47,32% per il secondo.

A livello di priorità di investimento, la performance migliore si registra sulla 10.1 con 289 interventi conclusi su un totale di 472. Oltre la 10.1, al di sopra della media complessiva del POR (28,42%) si posizionano le P. I. 8.1 (32,21%), della 8.7 (33,33), 10.3 (31,27%) e 11.1 (56,86%) (anche in questo caso escludendo l'assistenza tecnica). Le altre priorità sono caratterizzate da quote di progetti conclusi piuttosto basse fino allo 0% della 8.4 su cui nessuno dei due interventi avviati risulta concluso.

Rispetto al tasso di mortalità, tutti gli Assi e le P. I. si posizionano sempre nei dintorni della media complessiva del 2,17%.

<sup>14</sup> Si ricorda che per le analisi illustrate nel presente capitolo si è fatto riferimento ai CUP; in banca dati sono presenti in realtà 9362 record.

**Tabella 1.12 – Distribuzione dei progetti (CUP) per Asse\P.I. e fase progettuale (dati aggiornati a maggio 2022)**

Asse\P.I.	Da avviare A	Avviato B	Terminato C	Revoca\Rinuncia D	Totale E	Riuscita attuativa (C/E)	Tasso di mortalità (D/E)
<b>1</b>	<b>124</b>	<b>4283</b>	<b>1693</b>	<b>144</b>	<b>6244</b>	<b>27,11%</b>	<b>2,31%</b>
8.1	101	2394	1226	85	3806	32,21%	2,23%
8.2	19	1859	458	59	2395	19,12%	2,46%
8.4	0	2	0	0	2	0,00%	0,00%
8.5	4	14	2	0	20	10,00%	0,00%
8.7	0	14	7	0	21	33,33%	0,00%
<b>2</b>	<b>2</b>	<b>381</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>413</b>	<b>5,33%</b>	<b>1,94%</b>
9.1	0	265	5	7	277	1,81%	2,53%
9.4	2	116	17	1	136	12,50%	0,74%
<b>3</b>	<b>4</b>	<b>416</b>	<b>388</b>	<b>12</b>	<b>820</b>	<b>47,32%</b>	<b>1,46%</b>
10.1	3	179	289	1	472	61,23%	0,21%
10.2	0	38	3	0	41	7,32%	0,00%
10.3	1	199	96	11	307	31,27%	3,58%
<b>4 (P.I. 11.1)</b>	<b>0</b>	<b>22</b>	<b>29</b>	<b>0</b>	<b>51</b>	<b>56,86%</b>	<b>0,00%</b>
<b>5 (P.I. 12.1)</b>	<b>0</b>	<b>37</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>63</b>	<b>39,68%</b>	<b>1,59%</b>
<b>Totale</b>	<b>130</b>	<b>5139</b>	<b>2157</b>	<b>165</b>	<b>7591</b>	<b>28,42%</b>	<b>2,17%</b>

Rispetto, infine, al processo procedurale di avanzamento annuale nel complesso del POR e per singolo Asse si confermano e si sintetizzano di seguito le considerazioni già fatte nel rapporto di valutazione intermedia dello scorso anno. La realizzazione dei progetti si è sviluppata molto velocemente a partire dalla seconda metà del 2016, crescendo seppur in maniera più contenuta nel 2018 e manifestando una forte ripresa della dinamica per tutto il 2019. Nei singoli anni tra il 2016 ed il 2020, sono stati avviati da un minimo di 1000 interventi (nel 2020) ad un massimo di ben 1762 interventi nel 2017. Nel quinquennio 16-20, centro della programmazione, è stato avviato circa il 90% di tutti i progetti del POR.

L'Asse 1, dove si concentra la grande maggioranza dei progetti (il 75%), presenta una distribuzione tra gli anni del tutto simile a quella del Programma nel suo complesso. Tra il 2017 ed il 2020 risultano avviati oltre l'80% dei progetti dell'Asse con un primo picco nel 2017 di 1493 ed un secondo picco nel 2019 di 1453.

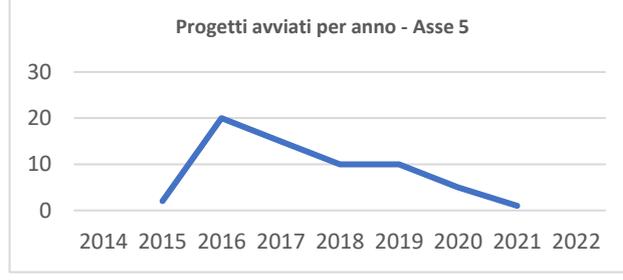
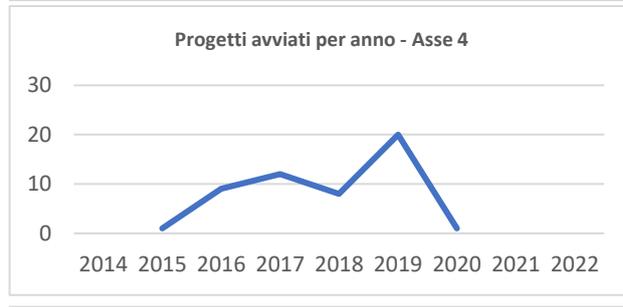
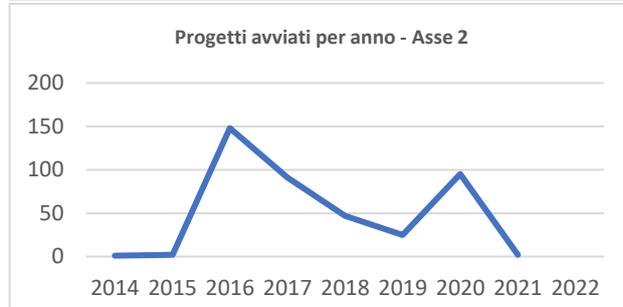
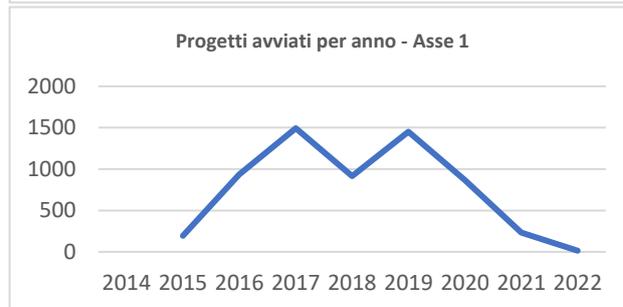
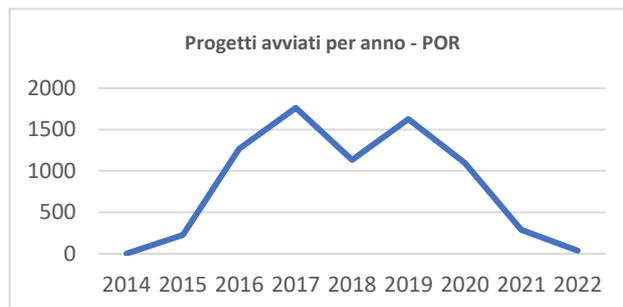
Nell'Asse 2, le attività procedurali di avvio di progetto partono in maniera consistente nel 2016 (148 interventi avviati), proseguono con ritmi più blandi fino al 2019 per raggiungere un secondo picco nel 2020 (95 interventi avviati), anno in cui sono partiti i progetti in ambito COVID.

Nell'Asse 3 la distribuzione tra gli anni è più regolare. Come per il POR nel suo complesso, parte dal 2015 (anno in cui solo l'1% di progetti è avviato) e tra il 2016 ed il 2018 sono stati avviati circa 150 progetti l'anno. Valori poi più contenuti negli anni successivi ma, anche in questo caso, si registra un nuovo picco nel 2020 con 131 interventi avviati.

L'Asse 4 presenta una distribuzione piuttosto differente rispetto ai precedenti. Il numero di progetti avviati cresce in maniera piuttosto regolare a partire dal 2015 per poi frenare parzialmente nel 2018 e ripartire nel 2019, anno in cui è partito il 40% circa dei progetti dell'Asse.

Rispetto infine all'Asse 5, si rileva una concentrazione di azioni progettuali negli anni 2016 e 2017 con più del 60% di progetti avviati. Per gli anni successivi si riscontra, invece, un'attività piuttosto contenuta.

In conclusione, la "macchina amministrativa" ha visto il massimo impegno negli anni centrali della programmazione ed a seguito degli eventi legati alla pandemia di COVID del 2020. Ad eccezione della bassa percentuale di interventi conclusi, l'avanzamento procedurale del POR appare più che soddisfacente.



**Tabella 1.13 – Distribuzione dei progetti (CUP) per Asse\P.I. e anno di avvio (dati aggiornati a maggio 2022)**

Asse\P.I.	Anno di avvio degli interventi										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	N/D	Totale
<b>1</b>		192	933	1493	914	1451	867	233	14	147	6244
<b>8.1</b>		110	484	773	743	974	422	182	14	104	3806
<b>8.2</b>		81	446	713	162	466	439	49		39	2395
<b>8.4</b>							2				2
<b>8.5</b>						10	4	2		4	20
<b>8.7</b>		1	3	7	9	1					21
<b>2</b>	1	2	148	91	47	25	95	2		2	413
<b>9.1</b>		1	147	69	34	25	1				277
<b>9.4</b>	1	1	1	22	13		94	2		2	136
<b>3</b>		28	159	151	152	122	131	51	22	4	820
<b>10.1</b>		23	69	137	67	48	52	51	22	3	472
<b>10.2</b>		5	5	6	7	8	10				41
<b>10.3</b>			85	8	78	66	69			1	307
<b>4 (P.I. 11.1)</b>		1	9	12	8	20	1				51
<b>5 (P.I. 12.1)</b>		2	20	15	10	10	5	1			63
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>225</b>	<b>1269</b>	<b>1762</b>	<b>1131</b>	<b>1628</b>	<b>1099</b>	<b>287</b>	<b>36</b>	<b>153</b>	<b>7591</b>

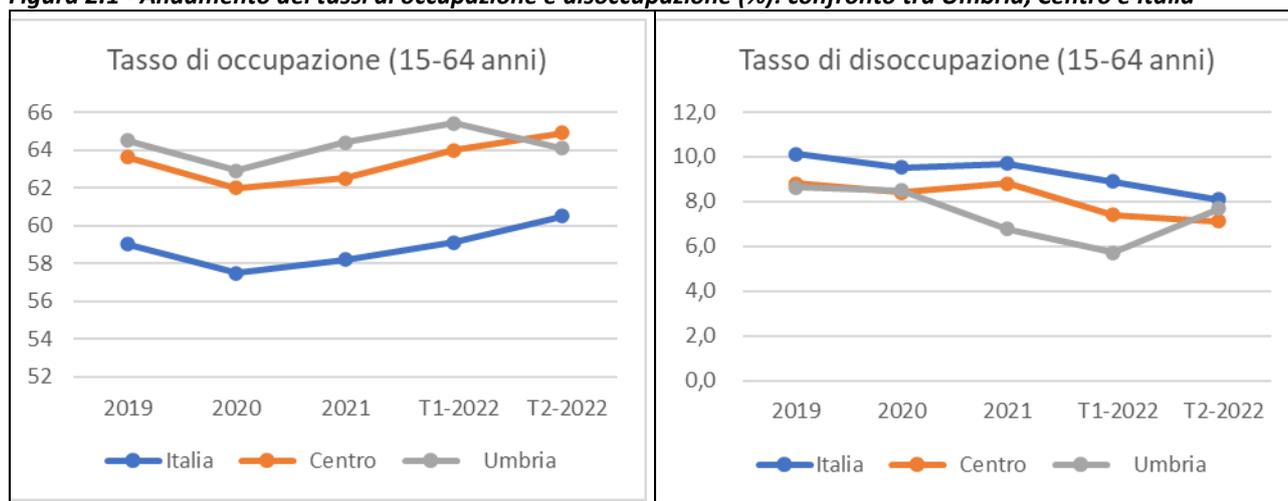
## 2. Il contributo del Programma alla strategia Europa 2020

### 2.1 Il contesto di riferimento tra l'allentamento delle restrizioni a contrasto dell'emergenza sanitaria e l'insorgenza di nuove criticità

Se la crisi sanitaria ha comportato nel corso del 2020 riflessi critici sulle principali variabili socioeconomiche nel contesto attuativo del POR che hanno dato luogo all'attivazione di specifiche misure di contenimento, nel 2021 si è assistito a un deciso "rimbalzo" positivo dei principali indicatori del quadro socioeconomico regionale, cui hanno contribuito in modo sostanziale gli esiti delle campagne vaccinali, l'allentamento progressivo delle restrizioni alla mobilità e all'attività economica e le misure emergenziali di sostegno attivate in favore di un ampio spettro di destinatari, da parte dalle autorità pubbliche sia a livello regionale che nazionale.

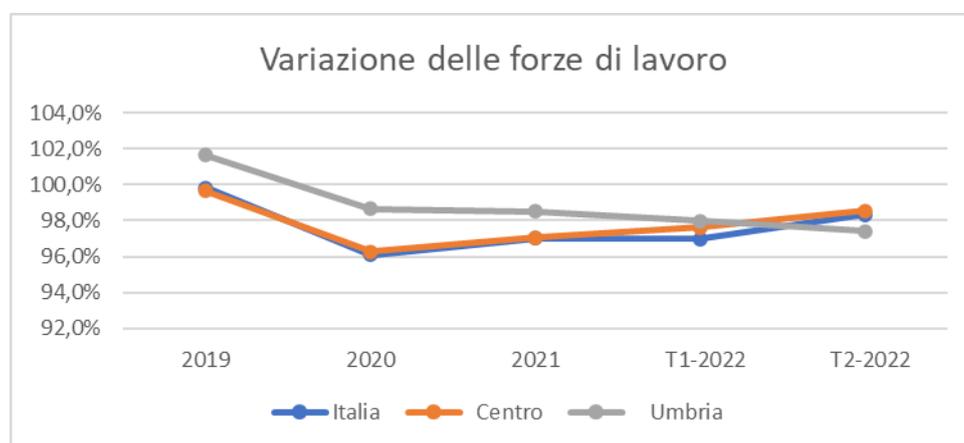
Tuttavia, gli effetti positivi della ripresa non possono essere considerati di lungo respiro in quanto nel 2022 lo scenario ha subito le spinte dei rincari (sia beni energetici che degli input produttivi) e delle tensioni geopolitiche che, manifestandosi in modo repentino, hanno deteriorato la fiducia di imprese e consumatori, concorrendo a frenare la crescita a partire dal secondo trimestre dell'anno, con particolare incidenza sulla dinamica occupazionale (in Umbria più che nella ripartizione del centro Italia e nel contesto nazionale, fino quel momento sostanzialmente allineati).

**Figura 2.1 - Andamento dei tassi di occupazione e disoccupazione (%): confronto tra Umbria, Centro e Italia**



Fonte: elaborazione su dati Istat

**Figura 1.2: Variazione delle forze di lavoro (% , anno base =2018): confronto tra Umbria, Centro e Italia**



Fonte: elaborazione su dati Istat

La conseguente ricomposizione del quadro delle priorità dell'intervento pubblico, che peraltro consente un riscontro anche nelle riprogrammazioni del POR della fine del 2020 e del 2021 (di cui al par. 4.2 di questo Rapporto) suggeriscono l'opportunità di suddividere la descrizione del contesto in due paragrafi: il primo dedicato all'analisi della prima fase che può essere associata a una sostanziale ripresa, il secondo focalizzato sulla congiuntura più recente, di lettura meno univoca e dagli esiti tuttora non chiaramente prevedibili.

## **2.2 Il mercato del lavoro in Umbria nel 2021: ripresa e rafforzamento dei rapporti a tempo determinato**

Nel 2021 si è riscontrato un netto recupero dell'attività economica umbra rispetto al 2020: in base all'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) elaborato dalla Banca d'Italia<sup>15</sup>, dal primo semestre il PIL è sensibilmente cresciuto, sebbene con una intensità lievemente inferiore alla media nazionale, per assestarsi infine, secondo le stime, a un +6,5%, allineandosi sostanzialmente alla media nazionale.

L'effetto più marcato dal punto di vista settoriale si riscontra nella manifattura, che ha fatto segnare una robusta espansione delle vendite (specie nei comparti dell'abbigliamento, dei metalli e della meccanica) e nell'edilizia, anche per l'effetto di traino degli incentivi pubblici per i lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico, oltre che dell'accelerazione dell'attività di ricostruzione post-terremoto. Nel complesso, la spesa delle imprese per la realizzazione dei piani di investimento è risultata in linea con i livelli pre-pandemici, anche in relazione a un generalizzato miglioramento delle aspettative di crescita da parte delle imprese e delle famiglie.

Tale ripresa ha riverberato sul mercato del lavoro, favorendo la crescita del tasso di occupazione (che ha raggiunto il 64,4%, un livello prossimo a quello registrato prima della pandemia). Guardando alla composizione del dato occupazionale, emerge un saldo netto tra assunzioni e cessazioni di lavoratori dipendenti positivo (>6.500 unità), principalmente tra i rapporti a tempo determinato (che ha interessato, soprattutto, i settori delle costruzioni e dei servizi tra cui, in particolare, quelli turistici); le assunzioni a tempo indeterminato si sono invece ridotte in termini netti, pur rimanendo positive (circa 3.000 unità). Alla ripresa delle assunzioni si è accompagnato anche, tuttavia, un incremento delle cessazioni, dovute principalmente dalle dimissioni volontarie.

All'incremento degli occupati si è associata una riduzione delle persone in cerca di impiego, accompagnata da un elevato tasso di inattività. Tra i giovani si continua a manifestare un livello di disoccupazione più alto della media.

Le forze di lavoro sono lievemente calate rispetto all'anno precedente, fattore che ha contribuito alla determinazione di un tasso di disoccupazione inferiore alla media nazionale (6,6%, contro il 9,5% medio): alla crescita degli occupati si è associata una netta riduzione delle persone in cerca di impiego (-20,4 per cento), fattore che ha contribuito a mantenere il tasso di inattività su livelli elevati rispetto al periodo pre-emergenziale, in particolare per le donne. Il divario di genere nella partecipazione al mercato del lavoro rimane, seppure inferiore alla media nazionale, significativo (tasso di occupazione uomini: 71,4%, donne 57,6).

Le richieste di Cassa integrazione guadagni si sono assestate su livelli elevati, seppure in calo rispetto al 2020 (tale riduzione ha interessato diversi settori, tra i quali in particolare l'edilizia); lo stesso dicasi per le pratiche di integrazione salariale erogate attraverso i fondi di solidarietà.

## **2.3. Il contesto economico e lavorativo nel 2022, tra incrementi dei prezzi e incertezza geopolitica**

Nel 2022, a fronte di un perdurante *trend* positivo dell'economia nella prima parte dell'anno (nel primo semestre: +5,5% rispetto al 2021, fonte Banca d'Italia), le conseguenze degli effetti dell'incertezza geopolitica e della "impennata" dei prezzi dei beni energetici sulle aspettative di imprese e famiglie hanno condotto a un quadro di contesto meno lineare.

---

<sup>15</sup> Ove non diversamente indicato, le fonti dei dati riportati nel paragrafo sono *L'Economia dell'Umbria – aggiornamento congiunturale*, Novembre 2021 (Banca d'Italia) e *L'economia dell'Umbria – Rapporto annuale*, Giugno 2022 (Banca d'Italia).

Da un lato, l'incremento dei prezzi indotto dalle componenti energetica e degli input produttivi (materie prime) ha contribuito, unitamente all'aumento delle esportazioni, all'incremento dei fatturati delle imprese. La performance positiva si è riscontrata anche nel settore turistico, che ha registrato un ritorno delle presenze a livelli simili a quelli del 2019.

D'altro canto, il deterioramento delle condizioni di offerta e l'inflazione, progressivamente più elevata, hanno peggiorato sensibilmente le aspettative delle famiglie e delle imprese, con un impatto lavoristico netto che tendeva, nei primi mesi dell'anno, a confermare il livello occupazionale complessivo del 2020 (segnando dunque un rallentamento netto del trend positivo dell'anno precedente): il tasso di occupazione della componente 15-64 anni è lievemente calato, mentre si è incrementato quello di disoccupazione riferito alla stessa fascia, pur a fronte di una contrazione complessiva delle forze di lavoro. Le attivazioni nette di contratti di lavoro dipendente hanno inoltre rallentato, determinando quest'anno un saldo netto delle posizioni a tempo indeterminato migliore rispetto a quello delle posizioni a tempo determinato (i dati annuali sono comunque parziali).

Le prospettive economiche e lavoristiche di contesto della chiusura della programmazione 2014-2020 e di avvio di quella 2021-27 appaiono dunque, pur in assenza di dati annuali definitivi, relativamente incerte: le indagini relative alle prospettive economiche delle imprese regionali<sup>16</sup> segnalerebbero un diffuso rinvio dei piani di investimento e, soprattutto con riguardo alle aziende più esposte ai rincari energetici, la prospettiva di una sospensione parziale o totale dell'attività; inoltre, i margini di manovra delle aziende risulterebbero limitati dalla impossibilità di trasferire integralmente sui prezzi i maggiori costi di produzione, con effetti a cascata sulla liquidità. Il medesimo discorso sembra coinvolgere il lato dei consumi delle famiglie, anche a fronte del rialzarsi degli indicatori connessi con i rischi di povertà e di marginalità (v. par. 3.5).

#### **2.4. Il confronto fra l'Umbria e le altre regioni europee nell'ambito del progresso sociale**

Tra le metriche sintetiche elaborate in contesto europeo per confrontare regioni diverse rispetto a tematiche complesse e multidimensionali è stato sviluppato, nell'ambito dell'iniziativa "Beyond GDP<sup>17</sup>", l'indicatore complesso EU-SPI (Social Progress Index, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/8qk9-xq96>), concepito come uno strumento per facilitare il benchmarking rispetto a un'ampia gamma di criteri sociali e ambientali. Molti di questi aspetti sono al centro degli investimenti sostenuti dalla politica di coesione dell'UE, sia nell'ambito dei servizi di base (salute, istruzione, acqua, trattamento dei rifiuti), che dell'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dell'efficienza energetica, dell'istruzione e delle competenze, dell'inquinamento. Più precisamente, la correlazione tra obiettivi della coesione (a livello di obiettivo specifico) e dimensioni dell'indicatore sé stata stimata e rappresentata nella tabella riportata nella seguente figura:

---

<sup>16</sup> Banca d'Italia, *ivi*.

<sup>17</sup> L'iniziativa, avviata a partire da una conferenza internazionale di alto livello promossa nel 2007 dalla Commissione Europea, il Parlamento Europeo, il Club di Roma, l'OCSE e il WWF e successivamente oggetto di una Risoluzione del Parlamento (A7-0175/2011) e di uno Staff Working Document della Commissione (SWD(2013) 303 final), mira alla costruzione di indicatori e metriche idonee a misurare lo sviluppo territoriale secondo criteri e parametri non strettamente e meramente economici (come appunto, il GDP/PIL) e quindi in grado di rappresentare anche fenomeni più complessi e multidimensionali. Una panoramica con i principali riferimenti e la documentazione di rilievo è presentata al sito web: [https://ec.europa.eu/environment/beyond\\_gdp/background\\_en.html](https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/background_en.html)

**Figura 2.3 – Correlazione tra OS della politica di coesione 2021-2027 e componenti dell’EU-SPI 2020**

Cohesion policy 2021-2027 - Specific Objective short title	EU-SPI component (strength of link)
Digitisation of society	Access to information and communication
Skills for smart specialisation	Access to advanced education and life-long learning (LLL)
Sustainable water	Water and sanitation
Digital connectivity	Access to information and communication
Access to employment and activation measures for all	Personal freedom and choice
Integration of marginalised communities such as Roma	Tolerance and inclusion
Equal access to quality social and healthcare services	Nutrition and basic medical care + Health and wellness
Social integration of people at risk	Personal right + Tolerance and inclusion
Addressing material deprivation	Nutrition and basic medical care
Gender balanced labour market participation	Tolerance and inclusion
Adaptation of workers and enterprises to change	Access to advanced education and life-long learning (LLL)
Improving education and training systems	Access to basic knowledge + Access to advanced education and LLL
Lifelong learning and career transitions	Access to basic knowledge + Access to advanced education and LLL
Active inclusion and employability	Personal freedom and choice
Integration of third country nationals	Tolerance and inclusion
Education and training infrastructure	Access to basic knowledge + Access to advanced education and LLL
Integration of marginalised communities	Tolerance and inclusion
Access to health care	Nutrition and basic medical care + Health and wellness

Fonte: sito istituzionale delle politiche di coesione europee, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/EU-Social-Progress-Index-2020/8qk9-xq96#2.-exploring-the-components-and-dimensions-of-social-progress>

EU-SPI è, in sintesi, costruito per rappresentare una metrica più diretta del “progresso sociale” rispetto ai più diffusi indicatori economici, oltre che per analizzare secondo un maggior ventaglio di dimensioni di analisi il rapporto tra sviluppo economico e sociale. Può essere considerato complementare al Regional Competitiveness Index (RCI) focalizzato sulle traiettorie di sviluppo connesse con l’attrattività territoriale.

In questo senso, apprezzare il posizionamento dell’Umbria, calcolato in base all’indicatore EU-SPI, rispetto a un insieme di regioni dalle caratteristiche analoghe può contribuire a prendere coscienza -sia in ottica di valutazione rispetto alle policy attuate che in ottica programmatica e di definizione di nuove misure-, di potenziali punti di criticità sociale. L’esercizio di posizionamento di seguito presentato può essere considerato, quindi, complementare rispetto a quello effettuato, a partire dal Regional Competitiveness Index, nel precedente Primo Rapporto di Valutazione in itinere (par. 3.3), a partire da dati più aggiornati (l’ultima edizione dell’EU-SPI è basata su dati aggiornati al 2020; non sono attualmente disponibili aggiornamenti del RCI posteriori al 2019).

**Tavola 2.1 - Caratteristiche e dimensioni dell' EU Social Progress Index 2020**

L'edizione 2020<sup>18</sup> dell'EU-SPI include complessivamente cinquantacinque indicatori che, aggregati, concorrono a definire le dodici “componenti” dell’indice. Attraverso le dodici componenti, l'EU-SPI valuta non solo i livelli aggregati di progresso sociale, ma anche i punti di forza e di debolezza delle regioni secondo diversi punti di vista. Le componenti sono ulteriormente aggregate in tre dimensioni più ampie che descrivono rispettivamente aspetti connessi con aspetti di base, intermedi e più avanzati del progresso sociale, definiti come “Fabbisogni fondamentali”; “Fondamenta del benessere”; “Opportunità”.



Tutti i punteggi EU-SPI sono calcolati sulla base di una scala da 0 a 100, dove 0 indica la prestazione peggiore, 100 la migliore, la prestazione ideale. Questa scala è determinata identificando la migliore e la peggiore performance globale (possibile) su ciascun indicatore da qualsiasi regione in Europa. Questo tipo di normalizzazione consente ai punteggi dell'EU-SPI di confrontarsi con misure realistiche piuttosto che astratte e tracciare le prestazioni assolute, non solo relative, delle regioni su ciascuna componente del progresso sociale come descritto dall'indice.

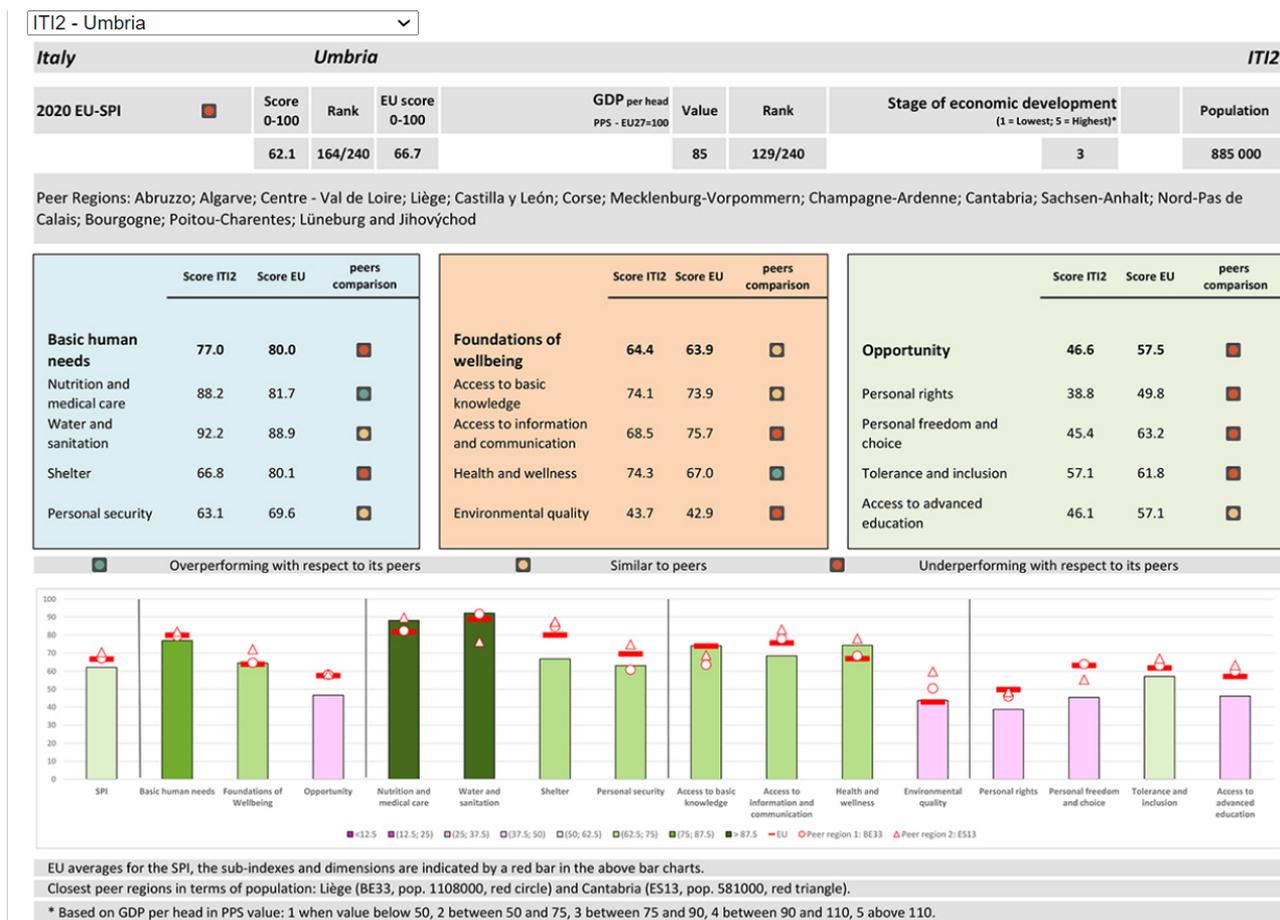
Le tre principali dimensioni dell’indicatore includono, rispettivamente, le seguenti componenti:

- **Fabbisogni fondamentali:** alimentazione e cure mediche di base; accesso all’acqua e a servizi igienici; riparo; sicurezza personale
- **Fondamenta del benessere:** accesso alle conoscenze di base; accesso all’informazione e alla comunicazione; salute e benessere; qualità ambientale
- **Opportunità:** diritti personali; libertà personale e di scelta; tolleranza e inclusione; accesso all’istruzione avanzata

Per l’Umbria i risultati di *benchmark* hanno delineato un profilo che è di seguito sinteticamente illustrato:

<sup>18</sup> La prima edizione dell’indicatore, presentato nel 2016, è stata aggiornata nel 2020 con l’integrazione di un set aggiuntivo di 14 indicatori, prevalentemente afferenti alla dimensione “Opportunità”.

**Figura 2.4 - il profilo dell'Umbria in base all'indice EU-SPI 2020**



Fonte: scorecard estrapolata dall'applicativo disponibile on line su [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/maps/social-progress/2020\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/social-progress/2020_en)

Il confronto prende in considerazione un gruppo di “Peer Regions<sup>19</sup>” ovvero di regioni europee che rientrano in un range di prossimità rispetto alle dimensioni analizzate.

In particolare:

- la regione si posiziona al 164° posto su 240 regioni e aree metropolitane delle quali sono computati i valori dell'indicatore. In termini di valore numerico, il livello per l'Umbria è pari a 62,1 in un range da 0 a 100 e con il valore medio delle regioni europee pari a 66,7;
- l'Umbria si posiziona al 129° posto su 240 regioni e aree metropolitane per livello del prodotto interno lordo pro capite espresso in parità di potere d'acquisto (PPS). Nel range da 0 a 100, il valore umbro del Pil pro-capite è 85. Dati 5 livelli di sviluppo economico, con 1 che corrisponde al livello più basso e 5 al livello più elevato, l'Umbria si colloca al livello 3.
- con riferimento al Sub-Indice “Fabbisogni di base”, l'Umbria raggiunge un punteggio di 77 su 100, di poco inferiore alla media europea (pari a 80/100) e performando mediamente peggio delle regioni “peer”. Questo, tuttavia, non accade rispetto a tutte le componenti: risulta infatti superiore alla media europea rispetto all'accesso all'acqua e a servizi igienici (92,2, con un punteggio simile a quello delle regioni “peer”) e all'alimentazione e cure mediche (88,2 contro 81,7,), componente nella quale eccelle anche rispetto al gruppo delle regioni “peer”.
- Rispetto al Sub-Indice di “Fondamenta del benessere”, l'Umbria si colloca al di sopra della media europea (64,4 contro 63,9), in linea con il gruppo di regioni di riferimento. La componente più performante fa riferimento alla salute e al benessere (74,3 contro una media europea di 67), rispetto

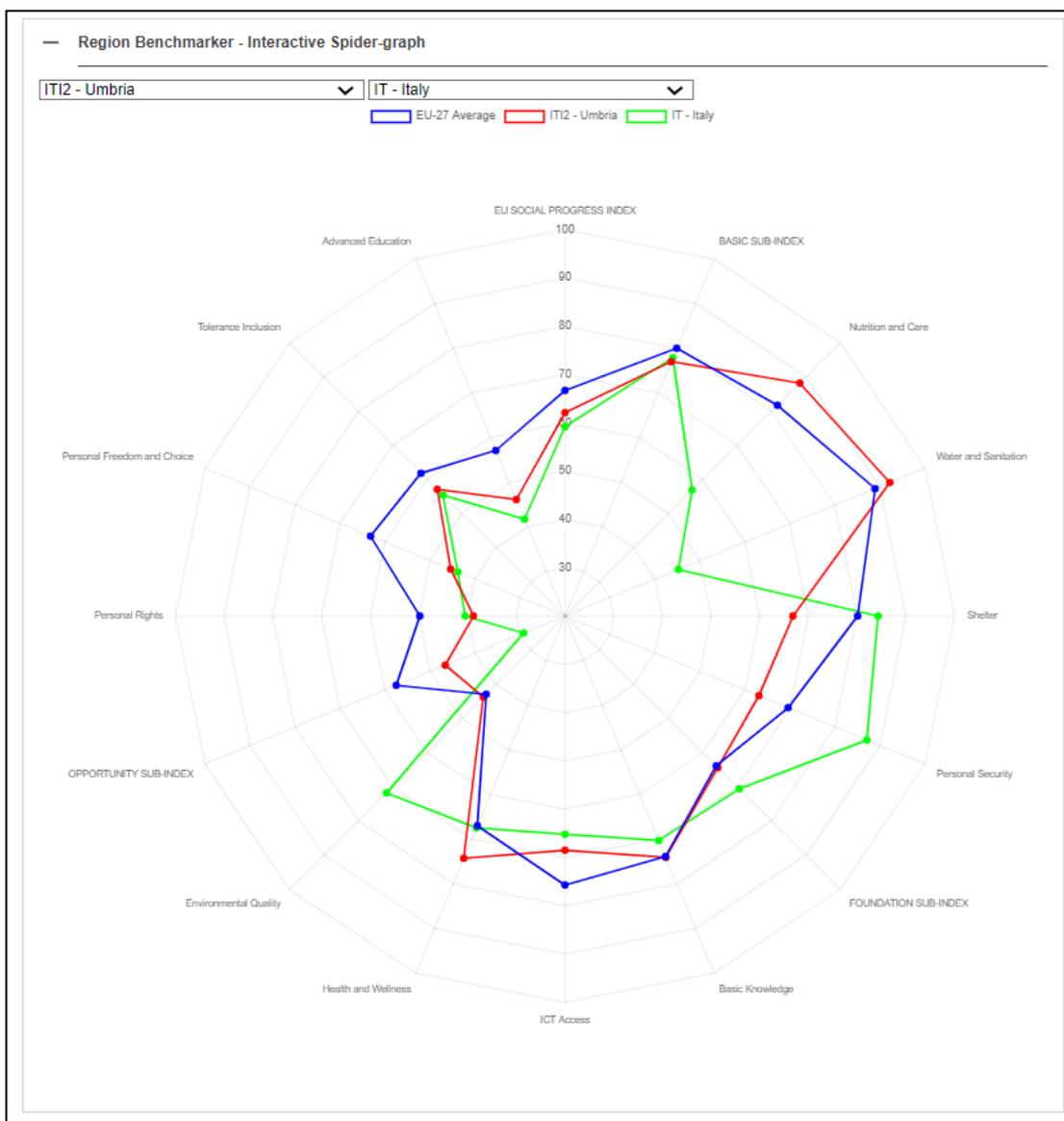
<sup>19</sup> Cipro; Abruzzo; Sachsen-Anhalt, Luneburg e Mecklenburg-Vorpommern (GER); Liegi (BEL); Bourgogne, Champagne-Ardenne, Centre Val de Loire, Nord-Pas de Calais, Poitou-Charentes, Corsica (FRA); Jihovýchod (CZ); Algarve, Cantabria e Castilla y León (SPA).

alla quale l'Umbria risulta anche migliore del gruppo di regioni "peer". Nell'ambito dello stesso Sub-Indice, tuttavia, risulta particolarmente critica la componente dell'accesso all'informazione e alla comunicazione (68,5 contro una media europea di 75,7). L'aspetto della qualità ambientale, pur collocando la regione al di sopra della media europea (43,7 contro 42,9), risulta meno performante del gruppo delle regioni di riferimento.

- Il Sub-Indice relativo alla dimensione delle "Opportunità" segnala l'ambito di performance regionale peggiore: rispetto a una media europea di 57,5, l'Umbria totalizza un punteggio di 46,4, peggiore anche rispetto alle regioni "peer". Il quadro è analogo nell'ambito di tutte le componenti (diritti personali, libertà personale e di scelta, tolleranza ed inclusione) tranne che rispetto all'accesso all'istruzione avanzata, rispetto alla quale pur ottenendo un punteggio inferiore alla media europea (46,1 contro 57,1), risulta allineata al gruppo di regioni di riferimento.

Appare interessante, sia in termini di benchmark che allo scopo di visualizzare sinotticamente le aree di forza e debolezza regionale rispetto alle dimensioni e alle componenti dell'indicatore, confrontare l'Umbria ai valori medi nazionali ed europei (Fig. 3.2). Tale visualizzazione si integra con quella della *scorecard* sopra rappresentata e rende più comprensibile il profilo regionale, che risulta in molti casi allineato al livello nazionale. Questo vale soprattutto per l'area delle componenti connesse con il Sub-Indice "Opportunità", che rappresenta la sfera dei diritti (personali, di scelta) e della tolleranza, rispetto ai quali è il quadro nazionale ad essere meno performante della media comunitaria. Il diagramma mostra anche come l'Umbria si collochi non solo, di misura, a livelli superiori rispetto alla media europea rispetto ad alcune componenti della dimensione dei "Fabbisogni di base" (ed in particolare: accesso all'acqua e ai servizi igienici; alimentazione e cure mediche), ma che rispetto a tali componenti marchi un netto divario con i valori medi nazionali, notevolmente inferiori.

**Figura 2.5 – Comparazione tra Umbria, Italia ed Europa rispetto alle dimensioni e alle componenti principali dell'EU-SPI 2020**



Fonte: dall'applicativo online disponibile su [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/maps/social-progress/2020\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/social-progress/2020_en)

## 2.5. Il contributo del POR alla strategia Europa 2020 e prospettive della programmazione 2021-2027

La Strategia Europa 2020<sup>20</sup>, adottata dal Consiglio Europeo nel giugno 2011, è stata orientata a promuovere una crescita intelligente, sostenibile e solidale e, conseguentemente alla crisi finanziaria globale del 2008, è

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione, intitolata "Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (COM(2010) 2020 final del 3.3.2010). Documenti correlati:

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (COM(2014) 130 final del 5.3.2014);
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti: azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione (COM (2012) 299 final del 30.5.2012);
- Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 25 e 26 marzo 2010;

stata mirata a fare in modo che la ripresa dell'Unione europea fosse accompagnata a una serie di riforme per determinare fondamenta solide per la crescita e la creazione di occupazione. Se da un lato con la strategia 2020 sono affrontate le debolezze strutturali dell'economia dell'UE e le questioni economiche e sociali, dall'altro, si è tenuto conto anche delle sfide a più lungo termine quali la globalizzazione, la disputa sulle risorse e l'invecchiamento.

Nella strategia Europa 2020 le priorità sono state declinate in obiettivi di crescita, definiti e caratterizzati in modo che fosse evidente la direzione verso la quale dovesse essere orientato lo sviluppo, in particolare:

- la crescita intelligente, perché perseguita attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione;
- la crescita sostenibile, perché basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva;
- la crescita inclusiva, perché volta a promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale.

Per conseguire questa crescita, l'UE si è posta cinque grandi traguardi che si sarebbero dovuti realizzare entro il 2020:

- portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni;
- investire il 3% del Prodotto Interno Lordo in ricerca e sviluppo;
- ridurre le emissioni di gas serra almeno al 20%, portare al 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%;
- ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare almeno al 40% il tasso dei giovani laureati;
- ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

L'approccio tematico è stato prescelto dall'UE per favorire la concentrazione degli sforzi sul raggiungimento dei cinque obiettivi principali, in ragione della interdipendenza delle economie degli stati membri e per favorire una maggiore selettività per iniziative concrete per la realizzazione della strategia.

Gli obiettivi della strategia Europa 2020 sono stati sostenuti anche da sette iniziative faro a livello europeo e nei paesi dell'Unione europea, per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario: [l'Unione dell'innovazione](#); [Youth on the move](#); [l'agenda europea del digitale](#); un'[Europa efficiente sotto il profilo delle risorse](#); una [politica industriale per l'era della globalizzazione](#); [l'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro](#); la [Piattaforma europea contro la povertà](#).

A livello europeo, il mercato unico, il [bilancio dell'UE](#) e la politica estera europea costituiscono delle leve ulteriori per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020 che, pertanto, viene attuata imprimendo orientamenti<sup>21</sup> alla politica economica dei paesi dell'UE e dell'Unione e indicando le linee direttive alle politiche dell'occupazione<sup>22</sup>.

I paesi dell'UE sono stati invitati a tradurre gli obiettivi di Europa 2020 in obiettivi nazionali. Tutti gli anni, in aprile, essi pubblicano i loro Programmi Nazionali di Riforma nei quali espongono le azioni intraprese per raggiungere tali obiettivi nazionali. Mentre la Commissione europea è responsabile per la valutazione dei progressi e presenta ogni anno un esame della crescita, valutando l'agenda di riforme dei paesi dell'UE e presentando delle raccomandazioni specifiche per ogni paese.

- 
- Raccomandazione (UE) [2015/1184](#) del Consiglio del 14 luglio 2015 relativa agli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione europea (GU L 192 del 18.7.2015, pag. 27-31);
  - Decisione (UE) [2015/1848](#) del Consiglio del 5 ottobre 2015 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2015 (GU L 268 del 15.10.2015, pag. 28-32).

<sup>21</sup> [Raccomandazione del Consiglio \(UE\) 2015/1184](#).

<sup>22</sup> [Decisione del Consiglio \(UE\) 2015/1848](#).

Le misure a livello UE e quelle nazionali dovrebbero rafforzarsi a vicenda e, per ciascuna delle priorità, sono stati stabiliti i campi di azione rispetto ai quali concentrare gli sforzi per il cambiamento e, in particolare:

- per quanto riguarda la crescita intelligente, le sfide per sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione si legano ad interventi riferiti, appunto all'innovazione, ma anche all'istruzione e formazione e alla società digitale.
- La crescita sostenibile, che richiede strategie per la promozione di un'economia più efficiente (sotto il profilo delle risorse) più verde e più competitiva, determina invece la realizzazione di iniziative sui fronti della competitività, della lotta al cambiamento climatico, dell'energia pulita e dell'efficientamento energetico.
- Infine, con riferimento alla crescita inclusiva, la sfida è volta al potenziamento dei livelli di occupazione, allo sviluppo delle competenze e alla lotta alla povertà. Il fronte degli interventi è, pertanto, non solo quello delle politiche in materia di occupazione, istruzione e formazione e quello dei sistemi di protezione sociale, aumentando la partecipazione al mercato del lavoro e riducendo la disoccupazione strutturale. Sono, infatti, necessarie iniziative anche sul fronte del riorientamento professionale e su quello della riduzione delle disuguaglianze.

I cinque obiettivi principali fissati nella strategia sono corredati da indicatori che servono a misurare le tendenze tra gli stati membri e che, come evidenziato dalla Commissione nella COM(2014) n. 130<sup>23</sup>, presentano alcuni limiti (non sono esaurienti, sono vincolati politicamente ma non giuridicamente - ad eccezione degli obiettivi sulla riduzione delle emissioni di gas serra e sull'uso delle fonti di energia rinnovabili - e necessitano di una valutazione qualitativa) e vantaggi (tracciano una direzione di lungo termine lungo la quale sostenere il futuro dell'Europa, fungono da ancoraggio strategico per fissare obiettivi nazionali e contribuire alla definizione dei programmi strutturali 2014-2020, sono generalmente monitorabili attraverso le fonti statistiche ufficiali e messi a disposizione da Eurostat).

Guardando alla struttura della programmazione regionale, delineata nei documenti strategici e operativi finora disponibili<sup>24</sup> per il periodo che si apre proprio al termine del 2020 di cui alla strategia Europa 2020, emerge una sostanziale continuità in termini di tematiche prioritarie (lavoro, inclusione sociale, formazione), ma si delineano condizioni di contesto ed attuative non facili, proprio rispetto ai temi che nell'ambito della strategia Europa 2020 rientrano più strettamente nel campo d'azione del FSE+: l'occupazione, rispetto alla quale permangono i margini di incertezza, già descritti (ai par. 3.1-3.3), connessi con la gestione del post-pandemia; l'istruzione e la formazione, rispetto alla quale destano particolare preoccupazione gli aumenti dei tassi di abbandono, che disegnano curve più "ripide" proprio a cavallo del periodo pandemico; la risalita del trend, positivamente in discesa fino al 2019, della dinamica delle persone a rischio povertà ed esclusione.

Proprio in ragione del livello di complessità di tali sfide, il lascito che può essere attribuito alla Strategia Europa 2020 rispetto ai periodi successivi (e, si potrebbe dire, a prescindere dai risultati raggiunti o meno), pare connesso con la capacità di guardare alla realtà secondo un approccio unitario che, a prescindere dalle motivazioni che portano le Amministrazioni ad attuare le politiche secondo ottiche settoriali (se non meramente organizzativo-burocratiche), è evidentemente necessario adottare per gestire la intrinseca complessità del reale. D'altro canto, il sistematico rinvio comunitario -anche sul piano regolamentare- alla maggiore integrazione tra fondi sembra corroborare proprio un approccio rispetto al quale EU 2020 è stata una impegnativa palestra.

## **2.6. L'avanzamento degli indicatori EU 2020 a livello nazionale e regionale**

Per il periodo di Programmazione 2014-2020 la Regione Umbria, in coerenza con l'Accordo di Partenariato, si è dotata di un Quadro Strategico Regionale<sup>25</sup> (QSR) per il periodo 2014-2020, nell'ambito del quale sono

<sup>23</sup> COM(2014) 130 final del 5.3.2014, comunicazione della CE avente ad oggetto il "Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva".

<sup>24</sup> Con DGR 159 dell'11/03/2020 è stato approvato il documento "Verso il Quadro Strategico Regionale 2021-2027". Con DGR 302 del 30/03/2022 è stato approvato il documento "UMBRIA 2030 -Impresa, Persona, Territorio per una Crescita Sostenibile, Diffusa ed Inclusiva. Orientamenti strategici per la programmazione europea FESR e FSE+ 2021-2027". Il PR FESR 2021-2027 è stato approvato dalla Commissione con Decisione di esecuzione C(2022)8818 del 28/11/2022.

<sup>25</sup> Rifer. Quadro Strategico Regionale (giugno 2014).

state definite le priorità per concorrere al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 nonché degli indirizzi di sviluppo socioeconomico della regione, orientando in tale direzione le risorse disponibili nel settennio di programmazione.

Per quanto al momento in cui si scrive il presente rapporto sia in fase avanzata la definizione del quadro strategico regionale relativo al periodo di programmazione 2021-2027 e siano stati predisposti i PR FESR (approvato con Decisione di esecuzione C(2022)8818 del 28/11/2022) e FSE+, approvato con Decisione di esecuzione C(2022)8610 final del 23/11/2022, rimane estremamente utile monitorare l'avanzamento degli indicatori EU 2020 in quanto, da un lato, gli obiettivi stabiliti continuano a rimanere strettamente connessi con i percorsi di sviluppo definiti dalle politiche per la coesione, sia a livello di OP che di OS; d'altro canto, l'adesione da parte della UE all'Agenda 2030 (richiamata anche nell'ambito dell'adozione da parte del Consiglio dell'ottavo programma d'azione per l'ambiente (PAA) che guiderà la politica ambientale europea fino al 2030), rende ancora più rilevanti i target, specificamente connessi con la sostenibilità già stabiliti in Europa 2020, anche nell'ambito della nuova programmazione, rispetto ai quali al 2030 si sono fissati livelli notevolmente più sfidanti.

Guardando all'andamento degli indicatori relativi al periodo oggetto della presente analisi, in ogni caso, e tenendo in considerazione i livelli fissati per i target (Tab. 3.2), si osserva un quadro composito: il contributo dell'Italia alla Strategia, sulla base dei target specifici determinati nel Programma Nazionale di Riforma, è positivo rispetto al tema "istruzione" (sia per quanto riguarda la quota di laureati tra i 30 e i 34 anni che riguardo il tasso di abbandono scolastico), prevalentemente positivo rispetto ai 3 indicatori relativi a cambiamenti climatici ed energia. Il target degli investimenti in ricerca e sviluppo, pur non essendo raggiunto, risulta in sostanziale avvicinamento. Per il resto, invece, l'Italia appare in ritardo sugli altri temi, e in particolare per quanto riguarda l'occupazione, la povertà e l'esclusione sociale.

**Tavola 2.2 . Target Europa 2020 e avanzamento degli indicatori in Italia e in Umbria. 2021**

Tema	Target EU 2020	Target Italia	Italia – Dati aggiornati (Eurostat)	Umbria – Dati aggiornati (Istat)
<b>Occupazione</b>	75% di occupati tra 20 e 64 anni	67-69%	62,7% (2021)	69,3% (2021)
<b>Ricerca e sviluppo</b>	3% del Pil Ue in ricerca e sviluppo	1,53%	1,49% (2021)	1,04% (2020)
<b>Cambiamenti climatici ed energia</b>	-20% emissioni gas serra rispetto al 1990	291,01 Mtoe	- 19,28% (2020)	-34,34% (1995-2019)
	20% energia da fonti rinnovabili	158,0 Mtoe /Target Italia in percentuale: 17%)	18,27% (2020)	25,2% (2017) (*)
	+20% efficienza energetica	124,0 Mtoe	-14,2% riduzione del consumo di energia primaria rilevata (2020)	+ 9,0% tra il 2010 e il 2015 (**)
<b>Istruzione</b>	Tasso di abbandono scolastico sotto il 10%	16%	13,1% (2020)	11,2% (2020)
	Almeno 40% di laureati tra 30 e 34 anni	26-27%	27,8% (2020)	29,0% (2019), 34% nel 2020
<b>Povertà ed esclusione sociale</b>	-20 mln di persone a rischio povertà o esclusione sociale (rispetto al 2008)	-2,2 mln (20,9% sul totale popolazione)	-108/170 mila (anni: 2020/2021)	-32,6 mila nel 2020; -15,7 mila nel 2021

(\*): Istat, consumi di energia da fonti rinnovabili (escluso settore trasporti). Anno 2017 (in percentuale del consumo finale lordo di energia)

(\*\*): Rapporto tra consumo interno lordo di energia e PIL (intensità energetica primaria, tonnellate equivalenti petrolio per milione di euro)

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e Istat

Sul fronte regionale, attribuendo i target in analogia ai criteri nazionali, l'Umbria registra una migliore performance, rispetto a quella nazionale, nel campo dell'**istruzione** (con entrambi gli obiettivi centrati, anche rispetto a quelli europei) e in quello dell'**occupazione** (dato vicino al 75% del target europeo e comunque superiore al target nazionale). Per quanto riguarda il tema dei **cambiamenti climatici** e l'**energia**, l'Umbria ottiene avanzamenti positivi nell'emissione di gas serra (-34,34% ultimo dato disponibile 2019) e nel consumo finale di energia da fonti rinnovabili (con un incremento marcato tra il 2010 e il 2017).

Significativamente al di sotto all'obiettivo nazionale risulta, invece, il risultato al 2020 per quanto riguarda la **ricerca e sviluppo** (spesa in R&S all'1,04% del pil, con un dato nazionale all'1,49% del Pil, contro un target nazionale all'1,53%), mentre più controverso appare l'esito dell'indicatore relativo a **povertà ed esclusione sociale**, che presenta la maggiore variabilità di anno in anno; il picco registrato nel 2020 sembra riflettere l'andamento del contesto di cui ai parr. 3.1-3.3).

## 2.7. Convergenza nel tempo degli indicatori regionali rispetto a quelli europei

L'analisi sull'andamento dei progressi a livello regionale per Asse e per Obiettivi Specifici si è basata sulla verifica degli Indicatori delle politiche per lo sviluppo pubblicati e aggiornati dall'Istat (Risultati Attesi), salvo che nei casi esplicitamente indicati: si tratta dei dati relativi ai ricollocamenti (8.5) e all'occupazione delle persone con disabilità (9.2) per i quali sono state prese in esame come fonti rispettivamente l'Inps-Ministero del lavoro e la Fondazione Studi Consulenti del lavoro.

In termini generali si è proceduto al confronto fra il 2014 e il 2021; nel dettaglio per alcuni indicatori sono stati utilizzati gli anni comunque disponibili e più idonei per il confronto temporale.

L'immagine che si ricava dalla ricomposizione dei diversi aspetti analizzati riflette, da un lato, l'impegno delle autorità regionali a operare per il conseguimento di risultati positivi nell'ambito dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione, dell'inclusione sociale. Dall'altro lato, non si può non considerare come il contesto degli ultimi anni abbia condizionato in modo estremamente rilevante sia le dinamiche occupazionali che quelle connesse con le marginalità. Se nel 2018 e nel 2019 la ripresa occupazionale – benché dal punto di vista qualitativo non esaltante – ha consentito un recupero parziale della base produttiva e del lavoro, il periodo successivo all'emergenza pandemica ha generato nuovi shock (nel 2020) che solo in parte paiono venire riassorbiti dal tessuto produttivo regionale.

Più in dettaglio, per quanto riguarda l'**Asse 1**, l'attenzione si è soffermata sugli indicatori-chiave dell'occupazione correlati con gli obiettivi di Europa 2020 (tav. 3).

La disoccupazione di lunga durata, il tasso di occupazione giovanile, il tasso di occupazione femminile registrano tutti segnali positivi nel confronto fra il 2014 e il 2019 e, pur con qualche inversione di tendenza riferita al 2020, il bilancio netto al 2021 rimane sostanzialmente positivo. Di particolare interesse la percentuale di ricollocamenti sul totale dei licenziamenti nell'anno. Questo indicatore, non compreso fra quelli delle Politiche per lo sviluppo dell'Istat, offre un confronto fra il 2016 e il 2018 e in questo arco di tempo registra per l'Umbria un importante progresso (dal 22,6% del 2016 al 26,5% del 2018), anche se inferiore a quello rilevato a livello nazionale (dal 27,1% al 30,3%).

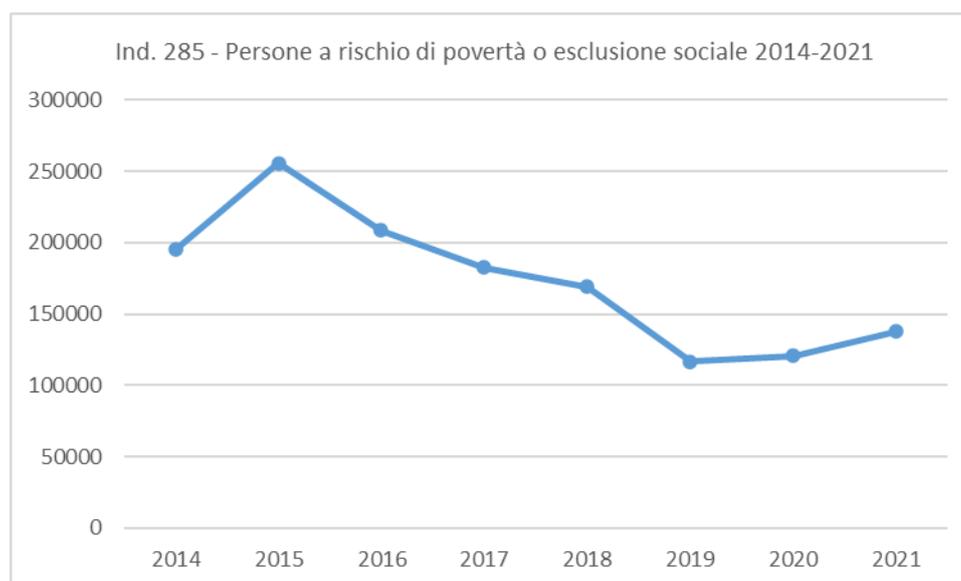
**Tavola 2.3 - Asse 1 -Occupazione**

Obiettivo specifico	Risultati Attesi (RA) in Indicatori politiche per lo sviluppo (Istat) - Dati Umbria	Valutazioni sintetiche complessive per Asse
8.5 Favorire l’inserimento lavorativo e l’occupazione dei disoccupati	Ind. 016 - Incidenza della disoccupazione di lunga durata (totale) - <i>Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione (%)</i> : 50,4% nel 2014; 50,4% nel 2021. Ind. 017 - Tasso di disoccupazione di lunga durata - <i>Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sulle forze di lavoro (%)</i> : 5,7% nel 2014; 3,3% nel 2021	Progressi rilevanti nei tassi di occupazione giovanile e femminile. Lievi avanzamenti per la disoccupazione di lunga durata e nei ricollocamenti dopo il licenziamento (migliore situazione a livello nazionale fino al 2018)
8.1 Aumentare l’occupazione dei giovani	Ind. 407 - Tasso di occupazione giovanile (totale) - <i>Persone occupate (15-29 anni) in percentuale sulla popolazione nella corrispondente classe di età (media annua) (totale)</i> : 30,8% nel 2014; 31,7% nel 2021.	
8.2 Aumentare l’occupazione femminile	Ind. 178 - Tasso di occupazione femminile - <i>Persone occupate in età 15-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (femmine) (%)</i> : 53,6% nel 2014; 57,6% nel 2021.	
8.6 Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi	La percentuale di ricollocamenti sul totale dei licenziamenti dell’anno tende a ridursi tra il 2016 e il 2018. Passa dal 22,6% (su 7.206 licenziamenti nel 2016) al 26,5% (su 6.227 licenziamenti nel 2018). La media a livello nazionale è più alta: 27,1% nel 2016, 30,3% nel 2018 (Fonte: Inps e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)	

Fonte: Istat, Inps-ministero del lavoro

Per l’Asse 2 – Inclusione sociale e lotta alla povertà, si riscontra un andamento nel dato sul numero delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale piuttosto variabile ma, in termini di trend, del tutto coerente con il contesto analizzato (parr. 3.1-3.3), per cui il miglior risultato della serie che va dal 2010 al 2021 è quello del 2019, l’anno precedente all’emergenza pandemica, dopo il quale i progressi raggiunti progressivamente nel corso della prima parte del decennio vengono in parte erosi dal clima di rinnovata incertezza.

**Figura 2.6 – Andamento dell’indicatore 285 – Persone a rischio di povertà o esclusione sociale, 2014-2021**



Fonte: elaborazione su dati Istat

Si riscontra, in generale, un positivo andamento delle metriche connesse con l'attenzione alle componenti fragili del mercato, oltre a una positiva copertura della situazione occupazionale delle persone con disabilità<sup>26</sup>.

In crescita, seppure in maniera contenuta, la base istituzionale dell'economia sociale in Umbria: fra il 2011 e il 2015 si osserva infatti un incremento delle unità locali di imprese ed enti che svolgono attività a contenuto sociale dello 0,7%.

Contenuto ma costante appare il trend connesso con l'ampliamento, fra il 2014 e il 2020, di servizi dedicati all'infanzia e all'assistenza domiciliare per gli anziani (dato 2019): aumentano sia il numero dei bambini che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (circa 1%) e di due decimi di punto il numero degli anziani trattati.

**Tavola 2.4 - ASSE 2-Inclusione sociale e lotta alla povertà**

Obiettivo specifico	Risultati Attesi (RA) in Indicatori politiche per lo sviluppo (Istat) - Dati Umbria	Valutazioni sintetiche complessive per Asse
9.1 Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale	Ind. 285 - Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (totale) - <i>Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (n.)</i> : 195.204 nel 2014; 137.562 nel 2021.	Riduzione nel numero di persone a rischio povertà o esclusione sociale fra il 2014 e il 2019 ma ripresa dal 2020; migliore la condizione dei disabili occupati rispetto al dato nazionale; incremento nel numero di imprese e istituzioni non profit tra il 2011 e il 2015; progressi misurati nella presa in carico di utenti per i servizi all'infanzia e nel trattamento di anziani in strutture di assistenza dedicate.
9.2 Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili	Sono 5.783 gli occupati con disabilità in Umbria (2018), l'1,6% sul totale Italia. Sono donne nel 43% dei casi, contro una media nazionale del 41,2%. Il 69,9% è occupato presso un datore di lavoro privato (75,7% a livello nazionale). La percentuale di posti scoperti sulla quota di riserva è del 21,2% (29,0% a livello nazionale. Fonte: Fondazione Studi Consulenti del Lavoro).	
9.7 Rafforzamento dell'economia sociale	Ind. 400 - Imprese e istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale - <i>UL delle imprese che svolgono attività a contenuto sociale + Istituzioni non profit sulla popolazione residente (per 1000 abitanti)</i> : 7,2 nel 2011; 7,9 nel 2015	
9.3 Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e socio sanitari territoriali	Ind. 414 - Presa in carico di tutti gli utenti dei servizi per l'infanzia - <i>Bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione in età 0-2 anni (%)</i> : 15,2% nel 2014; 16,1% nel 2020. Ind. 415 - Anziani trattati in assistenza domiciliare socio-assistenziale - <i>Anziani trattati in assistenza domiciliare socio-assistenziale sul totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) (%)</i> : 0,2% nel 2014; 0,4% nel 2019.	

Fonte: Istat, Fondazione Studi Consulenti del lavoro

Il tema dell'istruzione e della formazione è declinato nell'Asse 3 attraverso gli obiettivi di riduzione del fallimento formativo, il miglioramento delle competenze, il successo formativo dei laureati. Tra le righe di questi dati si rintraccia in controluce la percezione che i giovani hanno dell'investimento personale finalizzato alla creazione e al consolidamento di competenze e conoscenze spendibili nella vita e nel mercato del lavoro.

<sup>26</sup> Secondo i dati della Fondazione Studi Consulenti del lavoro relativi al 2018 in Umbria risulta una maggiore attenzione alla componente femminile e una migliore capacità di copertura delle quote di riserva rispetto a ciò che accade a livello Italia.

Migliora in Umbria, negli ultimi anni e fino al periodo pandemico, il tasso di abbandono scolastico delle scuole secondarie superiori (dal 5,1% del 2014 al 4,5% del 2017, tav. 3), mentre peggiora quello relativo alla partecipazione a corsi di istruzione e formazione professionale, riconosciuti dalla Regione e di durata superiore ai due anni. In questo caso se è vero che dal 9,1% del 2014 si passa al 9,5% del 2019 e dunque l'aumento nel periodo intermedio della programmazione appare lieve, si assiste a un salto di ordine di grandezza (oltre il 2%, per un dato assestato al 2021 del 12%) che pare essersi acuito in conseguenza all'emergenza sanitaria.

Non risultano particolarmente esaltanti i livelli di apprendimento acquisiti dai giovani impegnati nei vari gradi di istruzione, mentre peggiora il tasso di istruzione terziaria dell'occupazione dei 30-34enni fra il 2014 e il 2019. Più confortante appare il successo occupazionale dei laureati (trovano lavoro oltre 7 giovani laureati su 100 entro tre anni dalla conclusione degli studi nel 2019; erano il 57,6% cinque anni prima) e procede, per salti, l'ampliamento della platea di adulti occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione (stabile la quota fra il 2014 e il 2019, cresce dello 0,8% fra il 2018 e i 2019, per assestarsi a oltre il 12% nel 2021).

**Tavola 2.5 - ASSE 3-Istruzione e formazione**

Obiettivo specifico	Risultati Attesi (RA) in Indicatori politiche per lo sviluppo (Istat) - Dati Umbria	Valutazioni sintetiche complessive per Asse
<b>10.1</b> Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa	<p>Ind. 087 - Tasso di abbandono alla fine del primo anno delle scuole secondarie superiori - <i>Abbandoni sul totale degli iscritti al primo anno delle scuole secondarie superiori (%)</i>: 5,1% nel 2014; 4,5% nel 2017; 3,6% nel 2019.</p> <p>Ind. 102 - Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale (totale) - <i>Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative</i>: 9,1% nel 2014; 9,5% nel 2019 (era il 6,7% nel 2016). 12% nel 2021.</p>	<p>Si riduce (ma l'ultimo dato al 2019 potrebbe risultare falsato, non considerando le conseguenze del periodo pandemico) il tasso di abbandono alla fine del primo anno delle scuole secondarie superiori, mentre aumenta quello dei giovani che frequentano percorsi di istruzione e formazione professionale. Risultati non eccellenti nella valutazione dei livelli di apprendimento nei diversi gradi di istruzione, specialmente nelle superiori; altalenante il tasso di istruzione terziaria, particolarmente positivo il miglioramento del successo occupazionale dei laureati. Positivo il saldo netto degli occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione.</p>
<b>10.2</b> Miglioramento delle competenze chiave degli allievi	<p>Ind. 543_545 Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della 2<sup>a</sup> classe primaria in italiano e matematica - <i>Punteggio standardizzato per gli studenti della 2<sup>a</sup> classe primaria in italiano e matematica</i>: italiano 0,10 (2014), 0,20 (2019); matematica 0,10 (2014), 0,20 (2019).</p> <p>Ind. 546_547 - Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della 5<sup>a</sup> classe primaria in italiano e matematica - <i>Punteggio standardizzato per gli studenti della 5<sup>a</sup> classe primaria in italiano e matematica</i>: italiano 0,10 (2014), 0,20 (2019); matematica 0,10 (2014), 0,20 (2019).</p> <p>Ind. 548_549 - Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della 3<sup>a</sup> classe secondaria in italiano - <i>Punteggio standardizzato per gli studenti della seconda classe primaria in italiano e matematica</i>: italiano 0,10 (2014), 0,20 (2019); matematica 0,10 (2014), 0,20 (2019).</p> <p>Ind. 550_551 - Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della 2<sup>a</sup> classe secondaria, 2° grado in italiano e matematica - <i>Punteggio standardizzato per gli studenti della 2<sup>a</sup> classe secondaria, 2° grado, in italiano e matematica</i>: italiano 0,10 (2014), 0,10 (2019); matematica 0,10 (2014), 0,10 (2019).</p>	

10.5	Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente	Ind. 339 - Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni - <i>Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un livello di istruzione 5 e 6 (Isced97) in percentuale sulla popolazione nella stessa classe di età (totale):</i> 30,3% nel 2014; 29,0% nel 2019. 33,9% nel 2021. Ind. 466 - Condizione occupazionale dei laureati dopo 1-3 anni dal conseguimento del titolo - <i>Tasso di occupazione dei 20-34enni non più in istruzione/formazione con un titolo di studio terziario conseguito da 1 a 3 anni prima in Italia:</i> 57,6% nel 2014; 67,0% nel 2019. 70,3% nel 2021
10.4	Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo	Ind. 063 - Occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione - <i>Adulti occupati nella classe d'età 25-64 anni che partecipano ad attività formative e di istruzione per 100 adulti occupati nella classe di età corrispondente (%):</i> 10,5% nel 2014; 10,5% nel 2019 (+0,8% rispetto al 2018). 12,7% nel 2021

Fonte: Istat

Per l'Asse 4 – rafforzamento della capacità amministrativa, si rileva che l'Umbria registra un notevole progresso nell'erogazione delle prestazioni e la diffusione delle ICT nelle pubbliche amministrazioni, con un significativo ricorso all'e-procurement e con una crescita di circa il 17% del numero di comuni con servizi pienamente interattivi. Tuttavia, gli indicatori segnalano che si potrebbe ulteriormente rafforzare l'attività di sviluppo di competenze nell'utilizzo delle ICT rivolta al personale degli enti locali e, in tal senso, il contributo del piano di rafforzamento amministrativo (PRA) dovrebbe produrre nei prossimi due anni effetti apprezzabili sulla valorizzazione degli indicatori qui considerati. L'implementazione del PRA ha, infatti, partecipato a migliorare complessivamente la macchina amministrativa pubblica con potenziali effetti di carattere strutturale che si estendono oltre il coordinamento e l'attuazione dei programmi comunitari.

**Tavola 2.6 - ASSE 4 – Capacità istituzionale e amministrativa**

Obiettivo specifico	Risultati Attesi (RA) in Indicatori politiche per lo sviluppo (Istat) - Dati Umbria	Valutazioni sintetiche complessive per Asse
11.1 Aumento della trasparenza e interoperabilità dell'accesso ai dati pubblici	Ind. 403 – Cohesion open government index su trasparenza, partecipazione e collaborazione nelle politiche di coesione - <i>Numero indice su trasparenza, partecipazione e collaborazione nelle politiche di coesione (base Italia 2013=100): al 2013 Umbria a 97,4 rispetto a 102,3 del complesso delle regioni più sviluppate e 97,2 di quelle in transizione.</i>	Progressi nel miglioramento delle prestazioni della PA, legato alla diffusione dell'e-procurement, all'incremento dei comuni con servizi pienamente interattivi mentre appare più debole la formazione sulle ICT nelle amministrazioni locali
11.3 Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione	Ind. 469 – Grado di utilizzo dell'e-procurement della PA - <i>Percentuale di bandi di gara sopra soglia con presentazione elettronica dell'offerta sul totale di bandi di gara sopra soglia: dal 26,9% nel 2015, l'Umbria passa al 54,9% del 2018 registrando una crescita di +28 punti, superiore a quella delle regioni del centro (+26, da 26,9 a 53) tuttavia inferiore se confrontata a quella complessiva delle regioni del centro nord (+32,6, passando da 33,4 a 66).</i> Ind. 424 – Comuni con servizi pienamente interattivi - <i>Numero di Comuni con servizi pienamente interattivi in percentuale sul totale dei Comuni: dal 31,5% del 2015 l'Umbria passa al 48,2% del 2018 (+16,7), nello stesso periodo l'Italia registra un + 14,4 passando da 33,9% a 48,3%.</i> Ind. 430 - Dipendenti di amministrazioni locali che hanno seguito corsi di formazione ICT - <i>Numero di dipendenti delle Amministrazioni locali che hanno seguito corsi di formazione ICT in percentuale sul totale dei dipendenti (totale): l'Umbria scende da 6,5 del 2015 ai 6,1 del 2018, mentre nello stesso periodo in Italia si registra una crescita da 7 a 9,5 e nelle regioni del centro dal 5,1 al 6,7.</i>	

<p><b>11.6</b> Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica della Pubblica Amministrazione nei programmi di investimento pubblico</p>	<p>Ind. 405 – Progetti che rispettano i cronoprogrammi di attuazione - <i>Quota di progetti e interventi che rispettano i crono-programmi di attuazione e un tracciato unico completo nel Sistema di monitoraggio unitario: indicatore non aggiornato dal 2013 quando l’Umbria contava una quota di progetti pari a 0,3 rispetto ai 18 della media italiana.</i></p> <p>Ind. 406 – Ritardo nei tempi di attuazione delle opere pubbliche - <i>Quota di interventi con tempi di attuazione superiori ai valori di riferimento indicati da VISTO (visualizzazione interattiva stima tempi delle opere) indicatore non aggiornato dal 2013 quando per l’Umbria il valore era di 66,2 contro il 65,6 nazionale.:</i></p>	
--	--	--

Fonte: Istat

### 3. Le valutazioni per Asse e per priorità

#### 3.1 Asse I: Analisi degli indicatori di risultato a livello di priorità

##### 3.1.1 Le valutazioni per le priorità 8.i e 8.ii

**ASSE 1 – PRIORITÀ 8i:** “L'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale”

**Obiettivo specifico 8.5:** “Favorire l’inserimento lavorativo e l’occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata”.

**ASSE 1 – PRIORITÀ 8ii:** “L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani”

**Obiettivo specifico 8.1:** “Aumentare l’occupazione dei giovani”

**Indicatore di risultato CR06:** “Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento”

##### Valori realizzati e valori target per l'indicatore CR06

Priorità	8.i	8.ii
O.S.	8.5	8.1
Valore indicatore CR06	71,8%	61,2%
Valore target CR06	41,7%	38,8%

NB: il valore realizzato per l'indicatore CR06 si riferisce in questo caso a quanto ottenuto in termini di placement lordo

Gli obiettivi specifici 8.1 e 8.5 presentano effetti lordi elevati e pari rispettivamente al 65,4 ed al 58,6%. Tali valori sono molto al di sopra dei valori target definiti per il 2023. Il quadro porta a concludere che le politiche a maggiore indirizzo occupazionale del POR performano maggiormente rispetto agli esiti occupazionali complessivi ottenuti per il campione principale.

##### 3.1.2 Le valutazioni per la priorità 8.iv

**ASSE 1 - PRIORITÀ 8iv:** “L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore”

**Obiettivo specifico 8.4:** Aumentare l'occupazione femminile

**Indicatore di risultato SR06:** “Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento”

Più interessante appare il confronto tra tasso di occupazione del campione principale e del campione di controllo a livello di genere: mentre la differenza tra i maschi è pari solo al 6% (76,3 contro 70,1%), la differenza per le femmine è superiore al 15% (75,3 contro 60%). Ciò implica che in assenza di interventi di politica attiva del lavoro le donne soffrono uno svantaggio nei confronti degli uomini particolarmente rilevante (70,1 contro 60%) che gli interventi finanziati sono in grado di riassorbire quasi completamente (76,3 contro 75,3%).

**Tab. 1: Effetti di placement lordi**

Genere	Campione principale			Campione di controllo		
	Totale	Occupati	%	Totale	Occupati	%
Maschi	114	87	76,3	99	70	70,1
Femmine	138	104	75,3	115	69	60,0
<b>Tot campione</b>	<b>252</b>	<b>191</b>	<b>75,8</b>	<b>214</b>	<b>139</b>	<b>65,0</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati SIRU e sulle banche dati "Comunicazioni Obbligatorie" e "Stati occupazionali"

### 3.1.3 Le valutazioni per la priorità 8.7

**ASSE 1 – PRIORITÀ 8.7:** "La modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro"

**Obiettivo specifico 8.7:** "Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro"

**Indicatore di risultato SR02:** "Grado di soddisfazione degli utenti dei servizi al lavoro"

**ASSE 1 – PRIORITÀ 8.7:** "La modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro"

**Obiettivo specifico 8.7:** "Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro"

**Indicatore di risultato SR02B:** "Percentuale degli SPI che erogano tutte le prestazioni specialistiche previste negli standard regionali"

Gli indicatori di risultato per questa Priorità, presentati nei valori storici in tabella 5.1, sono due:

- i) SR02 – grado di soddisfazione degli utenti dei servizi al lavoro (espresso in percentuale);
- ii) SR02B – percentuale degli SPI che erogano tutte le prestazioni specialistiche previste negli standard regionali.

Il primo dei due, per il quale era stato stabilito un *target* pari al 67%, mostra, nei dati forniti dalla RAA 2022, un andamento quantomeno anomalo. Nel 2016 si registra un grado di soddisfazione pari al 59%, inferiore al *target* del 2023 solamente del 12%. Negli anni successivi, però, il valore dell'indicatore scende bruscamente fermandosi al 12% per tutto l'intervallo dal 2018 al 2021.

Risulta, pertanto, difficile formulare un giudizio valutativo sulla base di tali osservazioni, risultando necessario un approfondimento di indagine che si intende svolgere presso il responsabile dell'azione e presso l'AdG del Programma.

Il secondo indicatore, SR02B, al contrario, presenta valori della serie storica, a partire dal 2016, molto più intelligibili ai fini della valutazione, con percentuali crescenti dal 2016 al 2018 e poi stabili all'85% a fronte di un valore *target* atteso del 95%. La distanza dal *target* al 2021 è di poco più del 10%, quindi molto prossima al valore atteso all'inizio del programma.

Questo secondo indicatore costituisce una misura, seppur indiretta, dell'efficienza della PA nell'erogazione delle prestazioni specialistiche da parte degli SPI. L'aver ottenuto che nell'85% dei casi gli SPI risultano conformi agli standard regionali nell'erogazione dei servizi, conferma che l'azione attivata dal Programma ha effettivamente inciso nella capacità della PA regionale di produrre servizi specialistici alla popolazione.

**Tabella 5.1: Valori SR02 (Grado di soddisfazione degli utenti dei servizi al lavoro, in percentuale) e SR02B (Percentuale degli SPI che erogano tutte le prestazioni specialistiche previste negli standard regionali) – Anni 2015-2021 – Regione Umbria**

Anni/Indicatori	SR02	SR02B
<b>2015</b>	-	-
<b>2016</b>	58%	65%
<b>2017</b>	21%	79%
<b>2018</b>	12%	85%
<b>2019</b>	12%	85%

2020	12%	85%
2021	12%	85%
2022		
2023 (target)	67%	95%

**Grafico 5.1: Andamento del valore degli indicatori per il totale della popolazione di riferimento e valore del target di Programma (indicatori SR02 e SR02B)**



## 3.2 Asse I: Considerazioni valutative che emergono dalle Valutazioni tematiche

### 3.2.1 Valutazione Placement 2014-2018

#### Le risultanze delle rilevazioni di placement

L'approvazione del crono-programma delle attività per l'anno 2020 e di un indice del primo Rapporto di Valutazione Intermedia del Programma hanno chiarito che il suddetto Rapporto dovesse includere un'analisi di placement per le prime cinque annualità del POR dal 2014 al 2018 compresi. Si ricorda come le analisi di placement mirano a verificare, a una certa distanza dalla conclusione (6 mesi ma risulta interessante anche l'analisi a 12 mesi) dell'intervento formativo o non formativo, qual sia stato l'esito occupazionale.

In relazione ai tempi alla necessaria dimensione del campione e alle difficoltà create dall'epidemia COVID si è stabilito di ricorrere ad un'analisi di placement di tipo amministrativo che utilizzasse i dati delle Comunicazioni obbligatorie anziché le consuete rilevazioni CATI, solitamente portate avanti dalle società che compongono il RTI.

Attraverso una serie elaborazioni sulle estrazioni dal SIRU e di eliminazione di record incompleti, è stato possibile identificare un universo di 6.765 partecipanti ad attività di orientamento, formazione e tirocinio nel periodo 2014-2018, di cui 6.485 hanno concluso le attività. Di questi 4.920 hanno partecipato ad iniziative di formazione e tirocinio.

Rispetto a tale universo sono stati estratti due campioni: un campione principale di soggetti che hanno concluso le attività ed un campione di controllo di soggetti che pur avendo fatto domanda per la partecipazione alle attività non sono stati ammessi o hanno rinunciato prima della conclusione.

Data la consistenza dell'universo la numerosità campionaria per il campione principale utile per un errore massimo ammesso del 5% è pari a 370. I campioni determinati attraverso un disegno casuale stratificato, secondo sei variabili: tipo di intervento (formazione e tirocini) annualità, genere, classe di età e titolo di studio. Il campione principale consta di 379 unità (209 per le attività formative e 170 per i tirocini); il campione di controllo consta di 231 elementi (130 per la formazione e 101 per i tirocini). Il metodo di estrazione dei campioni ha consentito una ripartizione proporzionale negli strati definiti e un notevole equilibrio tra le quote percentuali degli strati nei due campioni (principale e di controllo); tale elemento risulta particolarmente utile in fase di stima degli effetti netti degli interventi.

Gli esiti sono analizzati, tuttavia, per 367 elementi del campione principale e 211 del campione di controllo in quanto per alcuni elementi selezionati non è stato possibile reperire informazioni né dalle COB né dall'archivio dello storico degli stati occupazionali.

### Effetti occupazionali lordi a sei mesi

Genere	Campione Principale			Camp. di controllo		
	Totali	Occ. 6 m.	%	Totali	Occ. 6 m.	%
Maschi	164	95	57,9%	101	40	39,6%
Femmine	203	110	54,2%	110	37	33,6%
Totali camp.	367	205		211	77	

Asse	1		2	3		Totale
Priorità	8.i	8.ii	9.i	10.i	10.ii	
O.S.	8.5	8.1	9.1	10.1	10.5	
Occupati	134	58	7	4	2	205
Totale camp.	205	99	26	30	7	367
%	65,4%	58,6%	26,9%	13,3%	28,6%	55,9%

Il dato di **placement complessivo a 6 mesi** mostra un differenziale molto elevato tra il campione principale (55,9%) ed il campione di controllo (36,5%). La differenza persiste anche a livello di **genere**: il tasso di occupazione a sei mesi per le donne nel campione principale è pari al 54,2% contro il 33,6% del gruppo di controllo; gli uomini del campione principale mostrano un tasso di occupazione pari al 57,9% contro il 39,6% del campione di controllo. Il differenziale tra i due gruppi risulta, quindi, più elevato per le femmine che per i maschi. La **distribuzione per fascia di età** nel campione principale rileva una progressione del tasso di occupazione all'aumentare della fascia di età rispetto a quanto riscontrabile nel campione di controllo. Tale rappresentazione suggerisce che la frequenza alle politiche attive del lavoro può mitigare il fattore anagrafico che è spesso determinante l'inserimento al lavoro. Per quanto riguarda la **distribuzione degli occupati in funzione del livello di istruzione e qualificazione**, le differenze tra i due campioni risultano particolarmente elevate per i soggetti in possesso di istruzione secondaria e post-diploma e tra i destinatari con istruzione di livello universitario. La **distribuzione dell'occupazione per tipo di contratto** restituisce un quadro ancora più chiaro: i destinatari del campione principale vengono assunti in quota prevalente con contratti di lavoro a tempo indeterminato (15,1% contro il 5,2% del campione di controllo) e con contratti di apprendistato (20% contro il 15,6%). Il campione di controllo è più polarizzato verso le forme di contratto a tempo determinato (42,9% contro il 26,8% del campione principale).

### La stima degli impatti netti

La stima degli impatti netti è stata basata sugli effetti lordi appena descritti e la metodologia adottata per la stima ha previsto l'uso di tecniche volte a valutare gli effetti finali al netto degli effetti verificabili in ipotesi controfattuale. Come da offerta tecnica, redatta in sede di gara, il metodo utilizzato è stato il *propensity score matching* (PSM). La procedura prevede la realizzazione di tre passi metodologici:

- 1) Verifica dell'esistenza o meno di una relazione tra gli effetti occupazionali (a 6 e 12 mesi) e le caratteristiche dei beneficiari e degli interventi;
- 2) Verifica dell'esistenza o meno di una relazione tra effetti occupazionali (a 6 e 12 mesi) e trattamento (corsi e attività di formazione);
- 3) Stima degli impatti netti attraverso procedura di *matching* e conseguente applicazione del *propensity score matching* (PSM).

Di seguito si presentano i risultati relativi all'ultima fase in termini di effetti netti dovuti alla variabile trattamento (l'aver partecipato alle iniziative di politica attiva del lavoro).

**Matching e risultati del PSM in termini di effetti medi netti**

OS	ATE			
	Occ. 6	t	Occ. 12	t
<b>Totale</b>	<b>0,158</b>	<b>3,49</b>	<b>0,104</b>	<b>2,22</b>
<b>8.1</b>	<b>0,239</b>	<b>5.05</b>	<b>0,182</b>	<b>2.15</b>
<b>8.5</b>	<b>0,225</b>	<b>3.12</b>	0,028	0.73
<b>9.2</b>	-0,023	-0.18	<b>0,182</b>	<b>1.69</b>
<b>10.1</b>	-0,018	-0.24	<b>0,204</b>	<b>1.07</b>
<b>10.5</b>	-0,167	-0.53	-	-

In grassetto i valori significativi

Evidenziati in grigio i non significativi

- = non calcolabile

Come si può notare, per entrambi gli indicatori il risultato finale è di effetti medi netti positivi e di valore piuttosto elevato.

Nel caso degli occupati a 6 mesi, chi beneficia degli interventi del programma ha una probabilità di trovare lavoro nei sei mesi successivi all'intervento **più alta del 16%** di coloro che non ne beneficiano.

In altri termini, la differenza tra chi ha trovato lavoro "con" e chi ha trovato lavoro "senza" il beneficio degli interventi del Programma è stimabile nel 16%.

Nel caso degli occupati a 12 mesi, la probabilità di trovare lavoro nei dodici mesi successivi all'intervento è **più alta del 10%** rispetto a coloro che non beneficiano del Programma.

Il valore più basso del differenziale positivo di probabilità di occupazione (con e senza intervento) a 12 mesi rispetto al differenziale a sei mesi è dato da due situazioni distinte ma che vanno nella stessa direzione: da un parte, con il passare del tempo rispetto alla conclusione dell'intervento formativo o di tirocinio la maggiore appetibilità dei soggetti che hanno partecipato agli interventi diminuisce sensibilmente, dall'altra, è verosimile pensare che anche coloro che non hanno beneficiato degli interventi, sia pure con tempi più lunghi dei soggetti "trattati" possano trovare occupazione laddove esista una domanda di lavoro.

Inoltre, gli stessi risultati sono stati verificati anche a livello di obiettivi specifici.

**Gli obiettivi specifici 8.1 e 8.5** presentano effetti medi netti elevati e pari rispettivamente al 24 ed al 23%. Tale quadro porta a concludere che le politiche a maggiore indirizzo occupazionale del POR performano maggiormente della media di placement del campione o intorno al valore medio.

**L'obiettivo specifico 9.2** - Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale ha la finalità più ampie e mirano più all'inserimento sociale che a quello occupazionale. È interessante notare come anche questo tipo di interventi sembra produrre un differenziale occupazionale tra soggetti trattati e non trattati in un orizzonte temporale più ampio forse in ragione di una maggiore difficoltà di inserire soggetti più difficili.

Per quanto riguarda **l'obiettivo specifico 10.1** finalizzato a ridurre e prevenire l'abbandono scolastico attraverso corsi di istruzione e formazione professionale questo è destinato ad aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati e per questo motivo non hanno, nel breve e medio periodo un obiettivo occupazionale. **L'obiettivo 10.5**, volto a migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello, invece, finanzia misure con finalità occupazionale maggiormente sfumate in quanto destinate a mettere in campo percorsi sostitutivi del ciclo di istruzione secondaria superiore e finalizzati al conseguimento di una qualifica e corsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS). In questo caso è verosimile che:

- alcuni soggetti possano essere disponibili ad abbandonare la frequenza della misura di politica attiva e ad accettare la prima occasione di lavoro utile questo spiega la migliore performance occupazionale del campione di controllo (si vedano gli effetti occupazionali lordi a sei mesi);
- e che altri utenti possano terminare il percorso e trovare un'occupazione entro i 12 mesi dal termine dell'intervento (che spiegherebbe effetti netti pari al 20% per l'occupazione a 12 mesi).

Infine, con lo scopo di valutare quali variabili possono aver maggiormente influito nella determinazione di una tipologia di contratto, piuttosto che un'altra, su ciascuno dei due indicatori (occupazione a 6 mesi e a 12 mesi) è stato sviluppato un modello logistico multinomiale. Tale tipo di analisi è, sinteticamente, assimilabile, almeno come risultati, ad un modello *probit*, dove la variabile dipendente anziché essere dicotomica (1,0) assume, nel caso in esame, cinque valori (1...5). Il modello stima, per ciascuna classe (valore della variabile), la probabilità che ciascuna covariata possa determinare l'appartenenza a quella classe, o meno.

Facendo riferimento al modello 3 "Classi di contratto per occupati a sei mesi con variabile trattamento" si può rilevare quanto segue: 1) l'aver beneficiato di tirocinio per tre classi contrattuali accresce le probabilità di occupazione rispetto alla modalità formativa; 2) al crescere dell'età diminuiscono le probabilità di occupazione con tutte le tipologie contrattuali mentre crescono le probabilità al crescere dell'età solo per il lavoro a tempo indeterminato; 3) le probabilità di occupazione crescono al crescere della scolarità per tutte le forme contrattuali per le quali questa variabile esplicativa risulta significativa; 4) l'allungarsi del periodo di disoccupazione influisce negativamente sulla probabilità di ottenere un'occupazione nei due casi per i quali la variabile è significativa (tirocinio e apprendistato); 5) le probabilità di ottenere contratti di tirocinio e di apprendistato sono più elevate nei settori tradizionali; 6) la variabile trattamento risulta significativa con causalità diretta sull'occupazione solo per i contratti a tempo indeterminato (apprendistato e lavoro a tempo indeterminato).

### 3.2.2 Valutazione Placement 2019

#### **Premessa**

Nei precedenti Comitati di Sorveglianza erano stati forniti i risultati dell'analisi di placement; lordi e netti per le annualità 2014-2018. Per il CdS 2022 vengono forniti alcuni risultati di sintesi per gli interventi dell'annualità 2019.

L'indagine di placement ha preso in considerazione 466 soggetti, rispettivamente 252 per il campione principale (di cui 114 maschi e 138 femmine) e 214 per il campione di controllo (di cui 99 maschi e 115 femmine), destinatari delle politiche attuate con il POR FSE 2014-2020 della Regione Umbria, dunque in esito all'ammissione e alla frequenza di attività formative, di misure di politica attiva ricadenti negli assi I - Occupazione, III - Istruzione e formazione, e a valere su avvisi pubblici finanziati nell'annualità 2019 e dunque tracciati dal sistema informativo di monitoraggio SIRU. Può essere utile rilevare come, mentre i soggetti che rientrano nel campione principale hanno concluso con successo gli interventi, gli elementi del campione di controllo sono tra coloro che hanno rinunciato alla frequenza in corso d'opera o che erano iscritti ad interventi poi revocati o oggetto di rinuncia da parte degli enti attuatori (beneficiari).

#### **Analisi degli effetti lordi.**

Dalla tabella che segue si nota come la percentuale di occupati per coloro che hanno frequentato gli interventi del POR (campione principale) è superiore rispetto alla medesima percentuale calcolata per il gruppo di coloro che non hanno potuto concludere o partecipare agli interventi stessi (campione di controllo).

Più interessante appare il confronto tra tasso di occupazione del campione principale e del campione di controllo a livello di genere: mentre la differenza tra i maschi è pari solo al 6% (76,3 contro 70,1%), la differenza per le femmine è superiore al 15% (75,3 contro 60%). Ciò implica che in assenza di interventi di politica attiva del lavoro le donne soffrono uno svantaggio nei confronti degli uomini particolarmente rilevante (70,1 contro 60%) che gli interventi finanziati sono in grado di riassorbire quasi completamente (76,3 contro 75,3%).

**Tab. 1: Effetti di placement lordi**

Genere	Campione principale			Campione di controllo		
	Totale	Occupati	%	Totale	Occupati	%
Maschi	114	87	76,3	99	70	70,1
Femmine	138	104	75,3	115	69	60,0
<b>Tot campione</b>	<b>252</b>	<b>191</b>	<b>75,8</b>	<b>214</b>	<b>139</b>	<b>65,0</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati SIRU e sulle banche dati "Comunicazioni Obbligatorie" e "Stati occupazionali"

Dal punto di vista degli effetti lordi di placement in base alla priorità di intervento si rileva che:

- il tasso di occupazione per l'Asse 1 priorità 8.i (O.S. 8.5) è pari al 71,8%;
- quello per l'Asse 1 priorità 8.ii (O.S. 8.1) è pari al 61,2%.
- quello per l'Asse 3 è pari al 33,3%.

**Tab. 2: Confronto tra la tipologia contrattuale a fine periodo di osservazione tra i due campioni**

	CAMP. PRINCIPALE		CAMP. CONTROLLO		Δ%
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	
Apprendistato professionalizzante	44	19,8%	36	19,8%	0,0%
Tempo determinato	74	33,3%	70	38,5%	-5,2%
Tempo indeterminato	45	20,3%	18	9,9%	10,4%
Tirocinio	33	14,9%	34	18,7%	-3,8%
Altri contratti	26	11,7%	24	13,2%	-1,5%
<b>TOTALE</b>	<b>222</b>	<b>100,0%</b>	<b>182</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: nostre elaborazioni su dati SIRU e sulle banche dati "Comunicazioni Obbligatorie" e "Stati occupazionali"

Infine, dall'analisi dei contratti dei soggetti appartenenti ai due campioni, si nota come:

- I soggetti non trattati detengono contratti di periodo più breve (o più precari) con frequenza maggiore rispetto ai soggetti trattati;
- I soggetti trattati detengono contratti a tempo indeterminato nel 20,3% dei casi contro il 9,9% dei soggetti non trattati.

### Analisi degli effetti netti.

L'analisi degli effetti netti sarà sviluppata nelle prossime settimane attraverso una procedura di matching (di tipo "neighbor nearest") tra i casi "con" e "senza" trattamento (al fine di utilizzare due campioni – principale e di controllo – omogenei tra loro) e alla conseguente stima degli impatti netti ottenuti con il metodo Propensity Score Matching (PSM). Poi, l'applicazione del PSM sul set di dati trattato con il matching consentirà di stimare l'effetto netto degli interventi sull'occupazione a 6 e a 12 mesi.

### L'analisi di placement per gli interventi delle annualità 2020-2021.

Allo stato attuale, è in corso di svolgimento l'analisi di placement riferita agli interventi finanziati nelle annualità 2020 e 2021. Come nella valutazione precedente, si effettuerà un esercizio basato su dati relativi a "Comunicazioni Obbligatorie" e dello storico degli stati occupazionali. Sono stati, pertanto, definiti il campione principale ed il campione di controllo per procedere con la richiesta dei dati ad ARPAL Umbria.

#### Caratteristiche dell'intervento e fabbisogni valutativi

L'avviso pubblico Cre.S.C.O. (Crescita, Sviluppo, competitività e occupazione) è stato avviato dalla Regione Umbria nel 2016<sup>27</sup> nel quadro della programmazione FSE 2014-2020 come elemento di punta di un pacchetto di misure di politiche del lavoro rivolte alle imprese. L'indirizzo programmatico ha assunto finalità ambiziose, contemplando l'attivazione di una pluralità di soggetti (beneficiari, destinatari, soggetti attuatori) e la messa in campo di strumenti coordinati per favorire, da un lato, la ripresa economica delle imprese in progressiva uscita dalla crisi economica, e dall'altro, l'assunzione a tempo indeterminato di soggetti disoccupati, riunificando nel quadro logico della politica l'apporto dei Centri per l'impiego e delle Agenzie formative accreditate.

Il fabbisogno valutativo si snoda su due enunciati che riflettono l'indirizzo di policy dell'avviso Cre.S.C.O. nei suoi assunti fondanti:

- a. **quanto le modifiche nell'impiego e nella distribuzione delle risorse hanno inciso sulle politiche di innovazione regionale**, attesa la finalità esplicita di favorire la ripresa economica delle imprese puntando sulla copertura del gap in capitale umano a supporto della strategia di sviluppo e di riconversione, cercando di aggiornare la ricerca non solo rispetto agli esiti (miglioramento dell'occupazione) ma anche rispetto al contesto che sconta dinamiche probabilmente influenzate dall'emergenza Covid-19;
- b. **la declinazione di elementi di miglioramento per individuare nuove modalità di intervento**, forme di indirizzo e nuove politiche di spesa per l'Amministrazione regionale:
  - in considerazione dell'innesto dell'avviso nel quadro più ampio e organico delle politiche regionali rivolte alle imprese e specificamente: i) il Programma regionale delle politiche del lavoro 2016-2017 (DGR 833/2016) ambito di prima collocazione dell'Avviso Cre.S.C.O.28; ii) il Piano Lavoro UMBRIATTIVA che punta a reiterare l'iniziativa nel disegno strategico delineato dalla riforma del mercato del lavoro introdotta dalla L.R. 1/2018, quale disciplina integrata in tema di politiche e servizi per il lavoro e di apprendimenti;
  - in considerazione del funzionamento del modello attuativo che richiede una forte attivazione e collaborazione dei soggetti deputati all'erogazione dei servizi del lavoro e della formazione, rappresentando la sfida di integrare ruoli e competenze differenziate, e di dare avvio a rapporti solidi e continuativi con le imprese non solo in funzione di un completo ed efficace assorbimento delle risorse, quanto per consolidare il patto di alleanza tra Regione Umbria e tessuto imprenditoriale, consolidando la percezione positiva di un'Amministrazione in grado di dare risposte adeguate alle esigenze di sviluppo del tessuto economico e sociale regionale.

Quanto appena riportato relativamente ai fabbisogni valutativi chiarisce come da questa valutazione tematica dovranno emergere conclusioni relative sia alle politiche per l'occupazione (Asse I) che alle politiche per l'istruzione e la formazione (Asse III).

#### Domande valutative e metodologia

Relativamente all'Asse I la Valutazione tematica intrapresa dovrà rispondere ad una serie di domande valutative che afferiscono ai criteri valutativi della rilevanza, dell'efficacia/efficienza e dell'impatto.

Rispetto alla **rilevanza** occorrerà, da un lato rilevare l'adeguatezza delle risorse messe a disposizione rispetto alla dimensione del target potenziale, dall'altro se esistono gap competenziali di alcune fasce della popolazione umbra che determinano criticità all'inserimento nel mercato del lavoro. Gli strumenti

---

<sup>27</sup> DD n. 3391 del 29.04.2016 avente per oggetto "Approvazione avviso pubblico per l'erogazione di servizi alle imprese con piano di sviluppo occupazionale anno 2016-2017 Cre.S.C.O. (Crescita, Sviluppo, Competitività, Occupazione) - POR Umbria FSE 2014-2020 Asse I Occupazione, Priorità di investimento 8.1 R.A. 8.5 - 8.2 R.A. 8.1 e Asse III Istruzione e Formazione, Priorità di investimento 10.3 R.A. 10.4 e relativa modulistica.

<sup>28</sup> insieme all'Avviso pubblico SMART per la presentazione di percorsi formativi a supporto della specializzazione intelligente e dell'innovazione del sistema produttivo regionale.

metodologici scelti per questa fase dell'analisi sono l'utilizzo di dati ufficiali per la quantificazione del target, l'analisi di dati amministrativi per quantificare lo sforzo della Regione su questa fascia di popolazione, nonché, per la seconda domanda valutativa questionari ed interviste ai decisori di politica economica, e ai diversi attori del mercato del lavoro (istituzioni, imprese, destinatari).

Con riferimento al criterio dell'**efficacia/efficienza** si cercherà di determinare gli effetti occupazionali prodotti dall'intervento a 6 mesi dalla fine dello stesso e di effettuare un confronto tra i costi unitari sostenuti per l'inserimento di un disoccupato con quelli di altre modalità di intervento. Lo strumento che si sta utilizzando per rispondere a queste domande è l'Analisi di Placement lordo e l'analisi degli effetti netti attraverso modelli controfattuali.

Verranno misurati poi anche gli **impatti** dell'intervento in termini di capacità dello stesso di creare un'occupazione stabile per i destinatari degli interventi attraverso un'analisi del Placement a 12 mesi.

**I risultati saranno disponibili nei mesi di gennaio/febbraio 2023.**

### **3.3 Asse II: Analisi degli indicatori di risultato a livello di priorità**

#### **3.3.1 Le valutazioni per la priorità 9.1**

**ASSE 2 – PRIORITÀ 9.1:** “L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità”

**Obiettivo specifico 9.1:** “Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale”

**Indicatore di risultato SR03:** “Persone a rischio di povertà o in situazione di grave deprivazione materiale o che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa”

Con l'indicatore SR03 si vuole misurare la variazione del numero di persone esposte al rischio di povertà, o che si possono trovare in condizioni di grave deprivazione, oppure che vivono in famiglie con intensità di lavoro molto bassa. Al crescere del valore dell'indicatore, decresce la condizione di benessere della popolazione.

L'informazione circa l'intensità della presenza di persone a rischio di povertà, sia in termini di andamenti annuali, sia a livello territoriale, è fornita sia dall'ISTAT “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo”, sia dall'EUROSTAT “Regional Statistics - Regional poverty and social exclusion statistics - People at risk of poverty or social exclusion by NUTS regions”.

La differenza tra le due statistiche risiede nel fatto che l'indicatore ISTAT è espresso in valori assoluti (numero di persone a rischio di povertà), mentre l'indicatore EUROSTAT è espresso in valori relativi (percentuale di popolazione a rischio di povertà).

In termini valutativi è certamente preferibile utilizzare indicatori espressi in valori relativi che consentono di costruire indicatori facilmente confrontabili sia con possibili *target* che *benchmark*. Il POR FSE definisce, però i *target* in valori assoluti di popolazione esposta al rischio, articolando il valore *target* per maschi, femmine e totale. Pertanto, è stata adottato un approccio differenziato: per la valutazione del conseguimento del *target* sono stati utilizzati i valori assoluti di popolazione a rischio, mentre, per la valutazione dell'indicatore rispetto al *benchmark*, sono stati adottati i valori delle quote percentuali della popolazione a rischio.

La statistica utilizzata per entrambe le quantificazioni dell'indicatore di risultato SR03, pertanto, è stata quella fornita dall'UE nella banca dati EUROSTAT.

Gli andamenti delle quote della popolazione a rischio sono stati rilevati e analizzati nell'intervallo 2004-2020 e in tre aree territoriali: Italia, Centro e Umbria (v. Tabella 5.2 e Grafico 5.1).

Come si può notare dalla Tabella 5.2 le quote di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale in Regione Umbria sono sempre inferiori alle corrispettive nazionali e, ad esclusione di due anni, il 2006 e il 2015, anche sempre inferiori a quelle registrate per la circoscrizione Centro.

La quota registrata in Umbria è, in media, il 91% della quota del Centro e il 72% della quota dell'Italia.

Le variazioni temporali delle tre serie sono evidenziate nel Grafico 5.1 ed è possibile notare il tendenziale peggioramento, assoluto e relativo, dell'indicatore per l'Umbria, almeno fino al 2015, anno dopo il quale la serie per l'Umbria fa registrare una costante e veloce riduzione, anche in questo caso, sia assoluta che relativa.<sup>29</sup>

Che tale sensibile riduzione del rischio di povertà sia da attribuirsi alla realizzazione del POR FSE, il cui effettivo inizio coincide con il 2015, è molto probabile, anche tenendo conto del fatto che il Programma è, se non l'unica, certamente la più importante politica di contrasto alla povertà avviata dalla Regione.

La valutazione, come descritto all'inizio di questo capitolo, è svolta verificando, da un lato, i valori *target* e il relativo percorso di conseguimento, dall'altro l'effetto al netto delle condizioni tendenziali di sistema per la stima delle quali è stato seguito un approccio *difference in difference* parzialmente modificato. Infatti, in questa fattispecie, nell'impossibilità di svolgere una analisi controfattuale classica, si è adottato un approccio metodologico che prevede il confronto differenziale non con il caso "senza" intervento ma con un *benchmark* di riferimento. Nel caso in esame, il *benchmark* scelto è rappresentato dalla serie di valori attribuiti alla Circostrizione Centro.

Nel dettaglio, i passi metodologici possono essere così riepilogati:

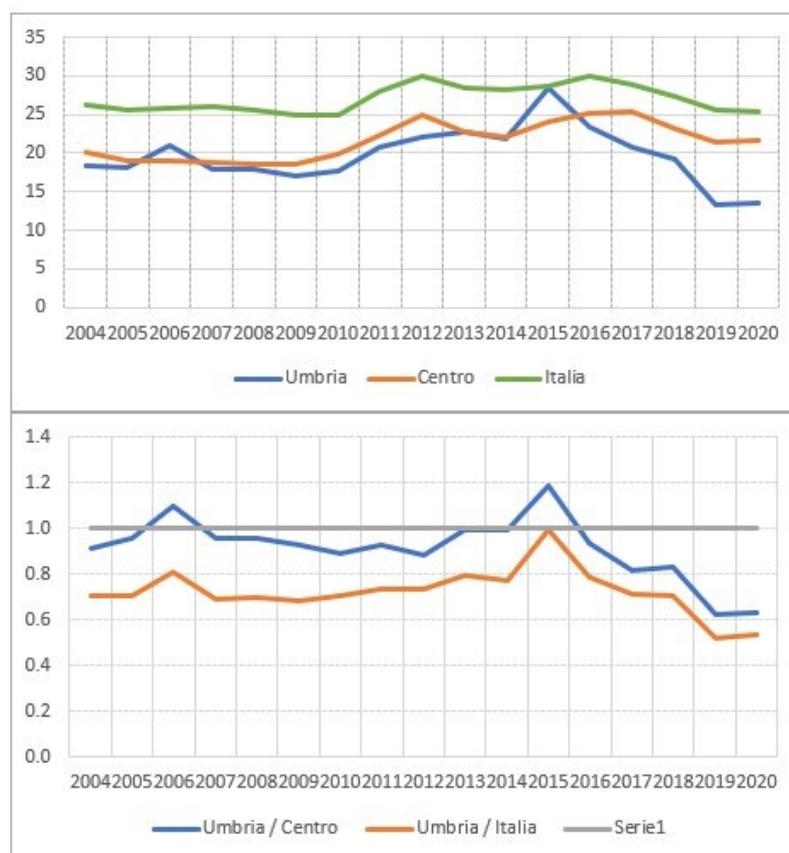
1. verifica dell'andamento dell'indicatore rispetto al *target* previsto nel Programma e studio del sentiero di conseguimento del *target*;
2. applicazione dell'approccio *difference in difference* con il calcolo delle doppie differenze e verifica del comportamento dell'indicatore per la Regione Umbria.
3. verifica dell'andamento dell'indicatore rispetto al *target* previsto nel Programma e studio del sentiero di conseguimento del *target*

**Tabella 5.2: Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale per anno e territorio – Valori percentuali – Anni 2004-2019 – Territori: Italia, Centro, Regione Umbria**

Anni	Umbria	Centro	Italia	Umbria / Centro	Umbria / Italia
2004	18.4	20.1	26.2	0.915	0.702
2005	18.1	18.9	25.6	0.958	0.707
2006	20.9	19.1	25.9	1.094	0.807
2007	18	18.8	26	0.957	0.692
2008	17.8	18.6	25.5	0.957	0.698
2009	17.1	18.5	24.9	0.924	0.687
2010	17.7	19.9	25	0.889	0.708
2011	20.7	22.3	28.1	0.928	0.737
2012	22	24.9	29.9	0.884	0.736
2013	22.7	22.8	28.5	0.996	0.796
2014	21.9	22.1	28.3	0.991	0.774
2015	28.5	24	28.7	1.188	0.993
2016	23.5	25.1	30	0.936	0.783
2017	20.7	25.3	28.9	0.818	0.716
2018	19.2	23.1	27.3	0.831	0.703
2019	13.3	21.4	25.6	0.621	0.520
2020	13.6	21.6	25.3	0.630	0.538
<b>Medie</b>	<b>19.7</b>	<b>21.6</b>	<b>27.0</b>	<b>0.913</b>	<b>0.723</b>

<sup>29</sup> Si deve ricordare che, per questo indicatore, la positività del risultato cresce al decrescere del valore assunto dall'indicatore.

**Grafico 5.2: Andamento temporale dell'indicatore SR03 e confronti territoriali**



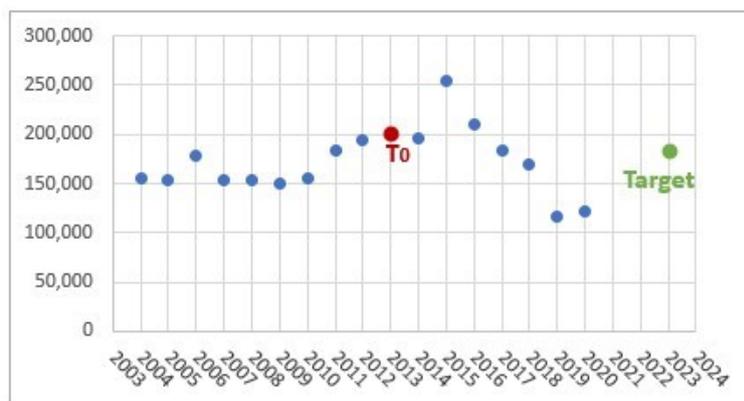
Nel POR FSE i *target* per questo indicatore di risultato sono espressi in valori assoluti di popolazione e sono quantificati nei seguenti valori:

SR03	2013	Target	Δ%
Totale	209,205	183,702	-13.9%
Femmine	116,992	108,512	-7.8%
Maschi	92,213	71,190	-29.5%

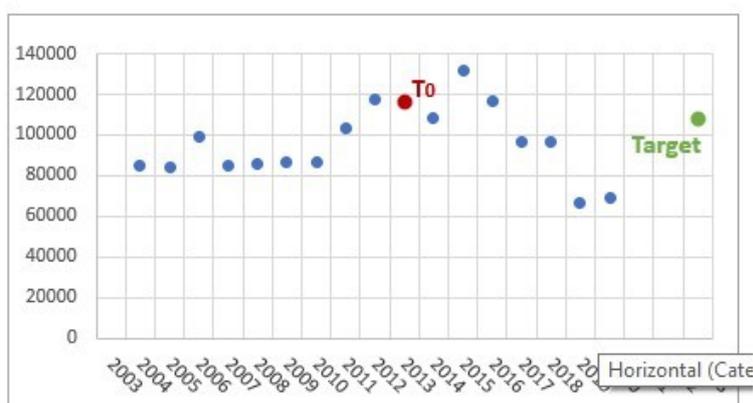
Il Programma prevede, dunque, una riduzione media, nel totale della popolazione a rischio, del 14%, fortemente differenziata tra maschi e femmine. Per le femmine, infatti, la riduzione attesa è solo dell'8% circa, mentre per la componente maschile la riduzione attesa è quasi del 30%.

Gli andamenti dei valori dell'indicatore, per le tre componenti (totale, femmine e maschi), sono mostrati nei grafici 5.2-5.4:

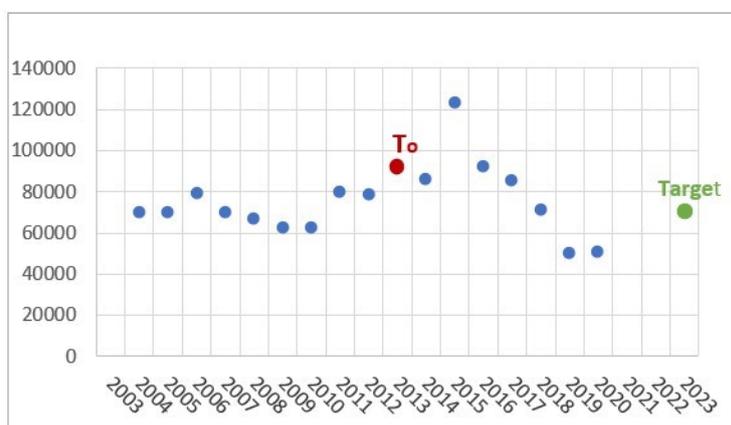
**Grafico 5.3: Andamento del valore dell'indicatore per il totale della popolazione di riferimento e valore del target di Programma**



**Grafico 5.4: Andamento del valore dell'indicatore e valore del target di Programma – femmine**



**Grafico 5.5: Andamento del valore dell'indicatore e valore del target di Programma – maschi**



**Prima considerazione valutativa.**

Per tutte le tre componenti, si conferma l'andamento già constatato per le quote di popolazione, andamento che vede crescere la popolazione a rischio, in valore assoluto, nell'intervallo 2004-2015 mentre, dal 2015 al 2020, mostra una brusca inversione di tendenza con una sensibile flessione. In particolare, nel 2015 si raggiunge il picco di popolazione a rischio, con il valore di 255.453 unità totali (di cui, 131.617 donne e 123.836 uomini). Nel 2020, ultimo dato disponibile, la popolazione totale a rischio risulta essere di circa 120.000 unità, con una riduzione assoluta di circa 135.000 unità (-53%), riduzione sensibilmente più marcata per la popolazione maschile, con una contrazione di oltre 70.000 unità (-58%), e più contenuta per la popolazione femminile (circa 60.000 unità in meno, pari al -46%).

### Seconda considerazione valutativa.

La seconda considerazione riguarda la verifica dei valori *target* rispetto agli andamenti effettivamente registratesi e rispetto alle tendenze stimabili sulla base dei dati disponibili. Questo tipo di analisi è stata condotta solo per i valori totali di popolazione a rischio (v. Grafico 5.5). Come modello per la stima e le proiezioni si è scelta una funzione di regressione del tipo:

$$\ln(P_R)_t = \beta_0 + \beta_1 \ln(anni)_t + \beta_2 \ln(P_R)_{t-1}$$

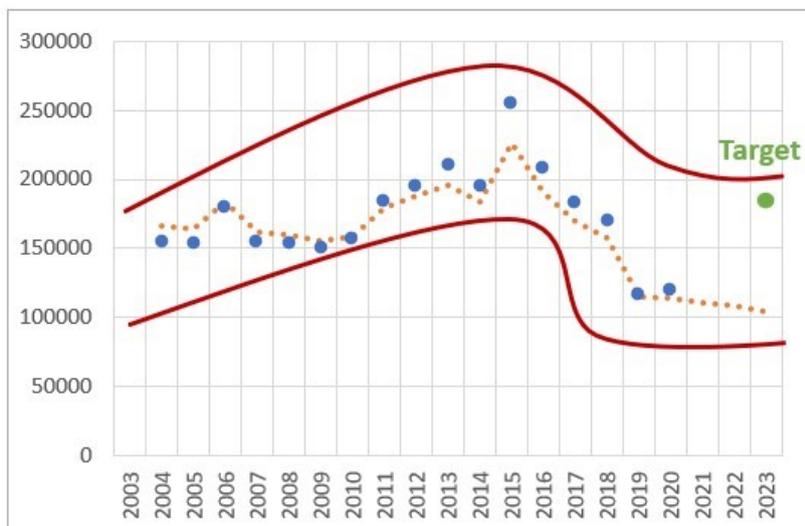
dove:

$P_R$  popolazione totale a rischio di povertà o esclusione sociale nella Regione Umbria

La funzione di stima è rappresentata nel grafico dalla curva tratteggiata e mostra come il valore atteso per il 2023, sulla base di queste proiezioni, sia pari a circa 104.000 unità, contro le quasi 184.000 del *target* stabilito nel Programma. Il sentiero di attuazione, rappresentato nel grafico dalle due curve rosse, si allarga negli ultimi anni, dovendo includere i valori del *target* di Programma che appaiono sottovalutati.

Una analisi delle distribuzioni, nelle componenti femminile e maschile, mette in luce come tale sottovalutazione sia particolarmente significativa per la componente femminile il cui *target* è di quasi 40.000 unità superiore al valore già conseguito per il 2020.

**Grafico 5.6: Verifica del conseguimento del target – Popolazione a rischio – totale popolazione di riferimento**



### Terza considerazione valutativa.

La terza considerazione concerne la stima dell'indicatore di risultato, costruito, in questa analisi, con le quote sulla popolazione della popolazione a rischio, e stimato al netto degli andamenti attribuibili al sistema (quindi, quelli desumibili dai valori assunti per il *benchmark* adottato).

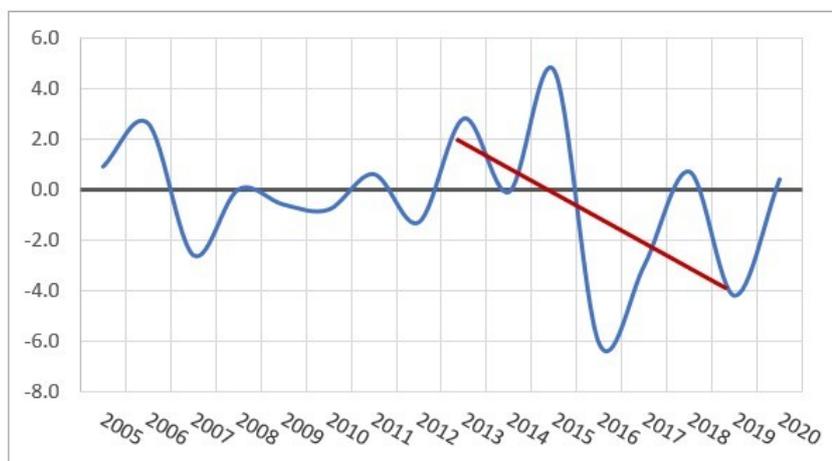
Come detto all'inizio di questo capitolo, l'approccio *difference in difference* utilizzato, sarà, pertanto, formalmente dato da queste due differenze:

$$Q_t^j - Q_{t=0}^j = d_1^j = \Delta^j$$
$$d_{1,CON}^j - d_{1,BENCHMARK}^j = d_2^j$$

Ovviamente, ciò che interessa ai fini della valutazione è l'andamento rilevato per la  $d_2$ , nell'intervallo temporale di realizzazione del Programma.

Il Grafico 5.6 mostra tale andamento, evidenziando l'andamento tendenziale stimato per il solo arco temporale del Programma (nel caso in esame, viste le disponibilità di dati, l'arco temporale coincide con il periodo 2013-2020)<sup>30</sup> e per la sola componente relativa alla popolazione totale a rischio, senza distinzione di genere.

**Grafico 5.7: Risultati dell'approccio difference in difference applicato alle quote di popolazione totale a rischio**



L'andamento tendenziale decrescente, per il periodo 2013-2019, conferma che, anche al netto degli effetti di sistema, i risultati conseguiti sono stati decisamente positivi. Prevedibilmente, l'emergenza pandemica ha lievemente ridotto gli effetti positivi mostrati nei grafici presentati, ma la Regione presenta al 2020 valori assoluti sensibilmente migliori sia del Centro, sia, soprattutto, dell'intero territorio nazionale. Il conseguimento di questo risultato, a ridosso della crisi sanitaria del 2020, ha probabilmente reso la Regione marginalmente meno vulnerabile, almeno sotto il profilo del rischio di povertà, rispetto ad altre Circoscrizioni territoriali. Infatti, per quanto l'incremento nello stesso anno sia stato di un punto decimale superiore al Centro, le condizioni di partenza in termini assoluti erano, come già sottolineato, chiaramente distinte.

Per maggior chiarezza, i dati relativi ai valori delle quote di popolazione a rischio ed ai valori delle differenze  $d_1$  e  $d_2$  sono riportati nella Tabella 5.3.

**Tabella 5.3: Calcolo dei valori  $d_1$  e  $d_2$  per la difference in difference delle quote di popolazione a rischio**

Anni	Centro	Umbria	$d_1 = t_1 - t_0$		$d_2 = d_{1UMBRIA} - d_{1CENTRO}$
			Centro	Umbria	Valore netto Umbria
2004	20.1	18.4			
2005	18.9	18.1	-1.2	-0.3	0.9
2006	19.1	20.9	0.2	2.8	2.6
2007	18.8	18	-0.3	-2.9	-2.6
2008	18.6	17.8	-0.2	-0.2	0
2009	18.5	17.1	-0.1	-0.7	-0.6
2010	19.9	17.7	1.4	0.6	-0.8
2011	22.3	20.7	2.4	3	0.6
2012	24.9	22	2.6	1.3	-1.3
2013	22.8	22.7	-2.1	0.7	2.8
2014	22.1	21.9	-0.7	-0.8	-0.1
2015	24	28.5	1.9	6.6	4.7
2016	25.1	23.5	1.1	-5	-6.1
2017	25.3	20.7	0.2	-2.8	-3
2018	23.1	19.2	-2.2	-1.5	0.7
2019	21.4	13.3	-1.7	-5.9	-4.2
2020	21.6	13.6	0.2	0.3	0.1

<sup>30</sup> I valori del 2013 costituiscono il dato di riferimento per il 2014, primo anno della programmazione 2014-2020.

**ASSE 2 – PRIORITÀ 9.1:** “L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità”

**Obiettivo specifico 9.2:** “Incremento dell’occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili”

**Indicatore di risultato CR09:** “Partecipanti svantaggiati che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento”

**VALORI REALIZZATI E VALORI TARGET PER L'INDICATORE CR09**

Priorità	9.i
O.S.	9.1
Valore indicatore CR09	
Valore target CR09	

**ASSE 2 – PRIORITÀ 9.1:** “L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità”

**Obiettivo specifico 9.7:** “Rafforzamento dell'economia sociale”

**Indicatore di risultato SR04:** “Imprese destinatarie degli interventi sul totale delle imprese sociali di forma cooperativa”

I dati ottenuti dal SIRU evidenziano che, durante il periodo di interesse, 34 imprese sociali di forma cooperativa sono state destinatarie di interventi. Una consultazione dell’Albo delle società cooperative, disponibile presso il sito del Ministero dello Sviluppo Economico e aggiornato al 16 novembre 2022, permette altresì di verificare come in Umbria vi siano 350 società cooperative attive al 2022(<https://dati.mise.gov.it/index.php/lista-cooperative?resetfilters=0&clearordering=0&clearfilters=0>).

La percentuale di imprese raggiunte da interventi è pari quindi al 9,7%, inferiore al valore *target* del 22,52% secondo la Relazione di Attuazione Annuale del 2021.

3.3.2 Le valutazioni per la priorità 9.4

**ASSE 2 – PRIORITÀ 9.4:** “Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale”

**Obiettivo specifico 9.3:** “Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e socio sanitari territoriali”

**Indicatore di risultato SR05:** “Tasso di bambini tra 0 e 3 anni destinatari delle misure relative ai servizi di assistenza all'infanzia”

Con l’indicatore SR05 si vuole misurare la quota di bambini da 0 a tre anni che sono stati destinatari di servizi di assistenza all’infanzia. Al crescere del valore dell’indicatore, migliora la condizione di benessere della popolazione.

I dati relativi a questo indicatori sono resi disponibili dall’ISTAT in:

- “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo”
- Obiettivo Tematico 9: “Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione”
- RA 9.3 “Aumento/ consolidamento/ qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell’autonomia e potenziamento della rete”
- Indicatore 414 “Presenza in carico di tutti gli utenti dei servizi per l'infanzia”

- Dati 859 “Bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micro-nidi, o servizi integrativi e innovativi)”.

Questa statistica fornisce la serie di dati per tutte le Regioni italiane, per le Circoscrizioni territoriali e per il totale nazionale, in un intervallo temporale che va dal 2004 al 2020, ultimo anno disponibile.

In termini assoluti, la popolazione di bambini tra 0 e tre anni che sono stati beneficiari di servizi di assistenza all'infanzia nella Regione Umbria, nella Circoscrizione Centro e in Italia è mostrata in Tabella 5,4 (Indicatore 414).

Come si può notare dai dati riportati in Tabella e, ancor meglio, dagli andamenti mostrati nel successivo Grafico 5.7, l'Umbria ha fatto registrare un consistente innalzamento nella numerosità di bambini raggiunti dal servizio di assistenza nel periodo 2008-2011 che, in larga parte, coincide con l'intervallo di attuazione della programmazione 2007-2013.

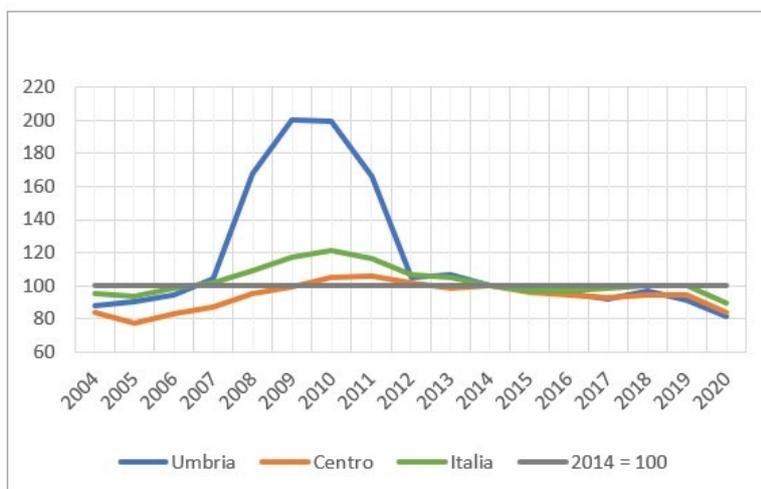
Prima e dopo tale periodo i valori regionali risultano stabili intorno ad un valore che oscilla da un minimo di 2.984 nel 2004, ad un massimo di 3.582 nel 2013.

I dati sulle quote, rispetto alla popolazione di riferimento, consentono un maggior approfondimento di analisi e permettono un più efficace confronto tra i dati regionali e quelli circoscrizionali e nazionali.

**Tabella 5.4: Popolazione di bambini tra 0 e 3 anni che hanno ricevuto assistenza all'infanzia (valori assoluti)**

Anni	Umbria	Centro	Italia	Umbria	Centro	Italia
2004	2,948	47,225	188,324	88	84	95
2005	3,045	43,838	185,048	91	78	94
2006	3,181	46,924	194,803	95	83	99
2007	3,494	49,119	201,559	104	87	102
2008	5,610	53,534	215,063	167	95	109
2009	6,713	56,053	231,341	200	99	117
2010	6,678	59,063	238,786	199	105	121
2011	5,562	59,619	229,482	166	106	116
2012	3,533	57,623	210,335	105	102	107
2013	3,582	55,719	206,936	107	99	105
2014	3,353	56,391	197,328	100	100	100
2015	3,368	54,408	191,031	100	96	97
2016	3,197	53,387	190,984	95	95	97
2017	3,100	52,323	194,567	92	93	99
2018	3,249	53,468	197,025	97	95	100
2019	3,058	53,486	197,525	91	95	100
2020	2,735	47,300	176,709	82	84	90

**Grafico 5.8: Andamento della popolazione di bambini che hanno ricevuto assistenza all'infanzia – Indici di variazione annuale – 2014 = 100**



La Tabella 5.5 e il grafico 5.8 riportano tali valori, sempre per la serie storica dal 2004 al 2020.

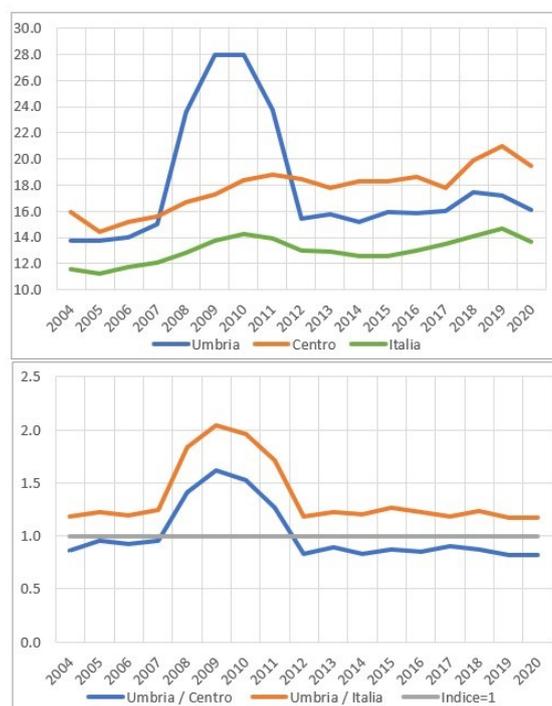
**Tabella 5.5: Bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia sul totale della popolazione in età 0-2 anni (valori percentuali)**

Anni	Umbria	Centro	Italia	Umbria / Centro	Umbria / Italia
2004	13.8	15.9	11.6	0.864	1.188
2005	13.8	14.4	11.2	0.954	1.225
2006	14.0	15.2	11.7	0.923	1.192
2007	15.0	15.6	12.1	0.959	1.240
2008	23.5	16.7	12.8	1.408	1.838
2009	28.0	17.3	13.7	1.617	2.038
2010	28.0	18.3	14.2	1.526	1.965
2011	23.8	18.8	13.9	1.262	1.708
2012	15.4	18.4	13.0	0.836	1.187
2013	15.8	17.8	12.9	0.889	1.224
2014	15.2	18.3	12.6	0.832	1.207
2015	15.9	18.3	12.6	0.868	1.262
2016	15.8	18.6	13.0	0.851	1.222
2017	16.0	17.8	13.5	0.899	1.185
2018	17.4	19.9	14.1	0.877	1.237
2019	17.2	21.0	14.7	0.819	1.170
2020	16.1	19.5	13.7	0.826	1.175

Al netto dell'andamento peculiare nell'intervallo 2008-2011, il rapporto tra i valori regionali e quelli registrati per il Centro e l'Italia appare stabile. In particolare, per il periodo dal 2014 al 2020, il rapporto appare sostanzialmente stabile, per quanto leggermente decrescente, sia rispetto al Centro che rispetto all'Italia (e quindi con un peggioramento relativo della valutazione del risultato).

Anche per questo indicatore si è proceduto ad una prima valutazione di coerenza del *target* previsto nel Programma e del percorso di avvicinamento a tale valore atteso e, successivamente, alla valutazione dei risultati sulla base dell'approccio *difference in difference*.

**Grafico 5.9: Andamento temporale dell'indicatore SR05 e confronti territoriali**



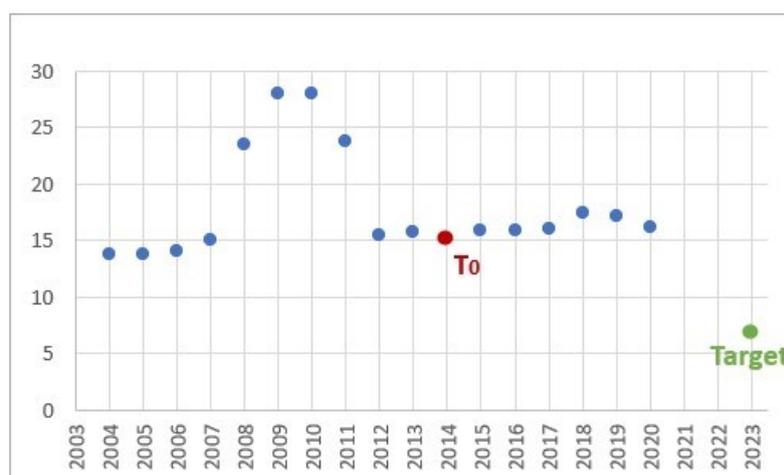
Nel POR FSE il *target* per questo indicatore di risultato è espresso in quota della popolazione totale (senza distinzione tra femmine e maschi) di bambini raggiunti dalle politiche di assistenza sul totale della popolazione nella stessa classe di età ed è stato così quantificato:

SR05	2014	Target	Δ%
Totale	15.2	6.8	-13.90%

Visti i valori riportati dalla fonte statistica, il *target* stabilito nel Programma (il 6.8% della popolazione di interessati) risulta non coerente, prevedendo una diminuzione della quota di quasi il 14% rispetto a quanto osservato nel 2014, anno di inizio Programma<sup>31</sup>.

Gli andamenti dei valori dell'indicatore sono mostrati nel grafico 5.9:

**Grafico 5.10: Andamento del valore dell'indicatore e valore del target di Programma**



<sup>31</sup> Per questo indicatore è stato considerato il valore del 2014 in quanto le statistiche sono riferite al 1° gennaio di ciascun anno.

### **Prima considerazione valutativa.**

Riguarda l'andamento temporale dell'indicatore. Escludendo il periodo 2008-2012 e considerando soltanto l'intervallo di interesse per il POR FSE 2014-2020, si nota un leggero, tendenziale miglioramento nei valori delle quote che passano dal 15% del 2014 al 16% del 2020, con un incremento del 5.9% nei sei anni ed una crescita media annua dell'1%.

### **Seconda considerazione valutativa.**

Riguarda la verifica del valore *target* rispetto agli andamenti effettivamente registratesi e rispetto alle tendenze stimabili sulla base dei dati disponibili. Come modello per la stima e le proiezioni si è scelta una funzione di regressione del tipo:

$$B_t = \beta_0 + \beta_1 \text{Anni}_t + \beta_2 \text{Dummy}_t$$

dove:

$B_t$  quota della popolazione (totale) di bambini raggiunti dal servizio in Regione Umbria

$Dummy$  valore = 1 per  $t = 2008...2011$

La funzione di stima è rappresentata nel Grafico 5.10 dalla curva tratteggiata e mostra come il valore atteso per il 2023, sulla base di queste proiezioni, sia pari a circa il 17% di popolazione beneficiaria, contro il 6.8% del *target* stabilito nel Programma. Il sentiero di attuazione, rappresentato nel grafico dalle due curve rosse, mostra un intervallo in cui è difficile far rientrare il valore *target* stabilito.

L'andamento tendenziale crescente consente una valutazione positiva dei risultati conseguiti e rende plausibile un'aspettativa di miglioramento al 2023, fermo restando il lieve peggioramento rilevato a causa della crisi pandemica in corso.

### **Terza considerazione valutativa.**

Concerne la stima dell'indicatore di risultato, costruito sulle quote di popolazione di bambini beneficiata dalle politiche di assistenza, e stimato al netto degli andamenti attribuibili al sistema (quindi, quelli desumibili dai valori assunti per il *benchmark* adottato).

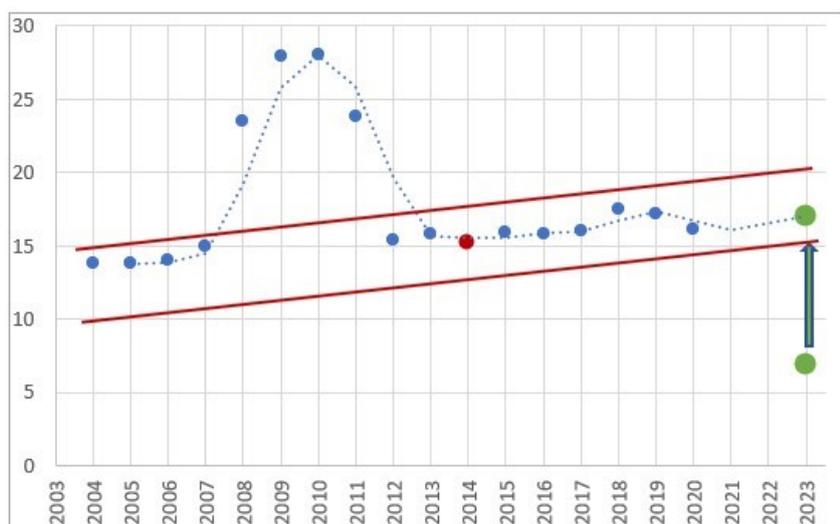
Anche per il caso di questo indicatore, l'approccio *difference in differences* utilizzato sarà formalmente dato da queste due differenze:

$$Q_t^j - Q_{t=0}^j = d_1^j = \Delta^j$$
$$d_{1,CON}^j - d_{1,BENCHMARK}^j = d_2^j$$

Ai fini della valutazione è interessante unicamente l'andamento rilevato per la  $d_2$ .

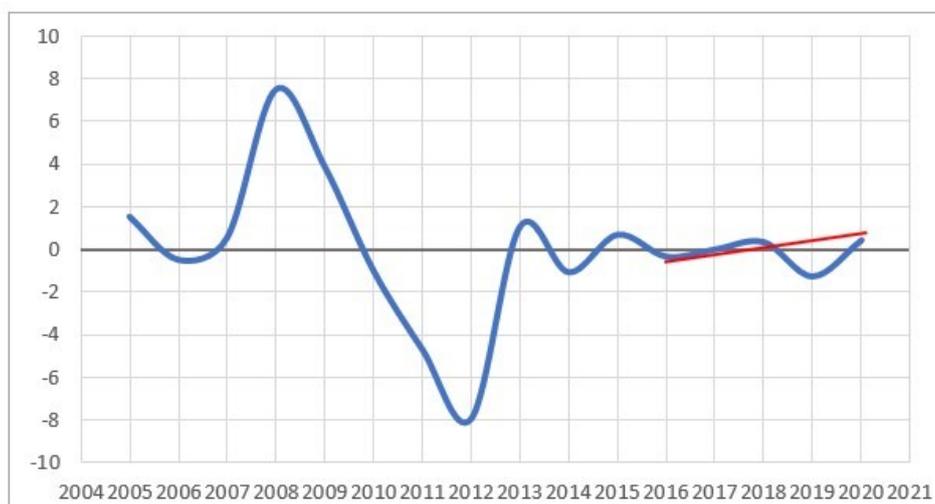
Il Grafico 5.11 mostra tale andamento, evidenziando l'andamento tendenziale stimato per il solo arco temporale del Programma (nel caso in esame, viste le disponibilità di dati, l'arco temporale coincide con il periodo 2014-2020).

**Grafico 5.11: Verifica del conseguimento del target**



L'analisi dei valori delle variazioni dell'indicatore SR05, una volta sottratto l'effetto delle variazioni dei risultati dell'aggregato circoscrizionale Centro, mostra la presenza di un andamento fortemente decrescente a partire dal 2008 e fino al 2012, dove si raggiunge il minimo della serie storica considerata. Il dato dimostra che, in termini dinamici, i valori nell'intervallo 2008-2011 risultano sensibilmente più bassi della dinamica dell'aggregato territoriale di riferimento.

**Grafico 5.12: Risultati dell'approccio difference in difference applicato alle quote di popolazione di bambini beneficiata dall'erogazione di servizi all'infanzia**



L'analisi dei valori delle variazioni dell'indicatore SR05, una volta sottratto l'effetto delle variazioni dei risultati dell'aggregato circoscrizionale Centro, mostra la presenza di un andamento fortemente decrescente a partire dal 2008 e fino al 2012, dove si raggiunge il minimo della serie storica considerata. Il dato dimostra che, in termini dinamici, i valori nell'intervallo 2008-2011 risultano sensibilmente più bassi della dinamica dell'aggregato territoriale di riferimento.

Se, dal punto di vista storico, le variazioni nette nel periodo antecedente al Programma attuale vedono un peggioramento di tali valori, d'altro lato, l'andamento tendenziale debolmente crescente, per il periodo 2014-2020, seppur su valori molto bassi e con un *trend* piuttosto contenuto, conferma che, anche al netto degli effetti di sistema, i risultati conseguiti nel periodo di programmazione in esame possano essere considerati positivi.

Per maggior chiarezza, i dati relativi ai valori delle quote di popolazione beneficiata ed ai valori delle differenze  $d_1$  e  $d_2$  sono riportati nella Tabella 5.6.

**Tabella 5.6: Calcolo dei valori  $d_1$  e  $d_2$  per la difference in difference delle quote di popolazione a rischio**

Anni	Centro	Umbria	$d_1 = t_1 - t_0$		$d_2 = d_{1\text{UMBRIA}} - d_{1\text{CENTRO}}$
			Centro	Umbria	Valore netto Umbria
2004	15.9	13.8			
2005	14.4	13.8	-1.52	-0.01	1.50
2006	15.2	14.0	0.75	0.23	-0.51
2007	15.6	15.0	0.47	1.00	0.53
2008	16.7	23.5	1.09	8.55	7.47
2009	17.3	28.0	0.56	4.41	3.85
2010	18.3	28.0	1.06	0.03	-1.02
2011	18.8	23.8	0.48	-4.22	-4.71
2012	18.4	15.4	-0.41	-8.36	-7.96
2013	17.8	15.8	-0.63	0.41	1.04
2014	18.3	15.2	0.47	-0.62	-1.09
2015	18.3	15.9	0.05	0.72	0.66
2016	18.6	15.8	0.30	-0.07	-0.36
2017	17.8	16.0	-0.81	0.17	0.98
2018	19.9	17.4	2.10	1.44	-0.66
2019	21.0	17.2	1.10	-0.24	-1.34
2020	19.5	16.1	-1.50	-1.10	0.40

### 3.4 Asse II: Considerazioni valutative che emergono dalle Valutazioni tematiche

#### 3.4.1 Valutazione Tematica Zone Sociali

##### Premessa

La continuità delle misure intraprese con gli accordi di collaborazione orientate a sviluppare percorsi di inclusione sociale nelle aree territoriali delle Zone Sociali<sup>32</sup> (ZS) è la principale indicazione emersa dall'analisi valutativa e dalle interviste rivolte ai referenti dei 12 comuni capofila. In altre parole, la valutazione evidenzia che i fabbisogni del territorio e l'effetto complessivo degli interventi, indicano una direzione generale che conferma: l'utilità e in molti casi la necessità delle misure intraprese, la positiva maturazione delle procedure e dei meccanismi operanti in un sistema socioassistenziale<sup>33</sup> integrato in termini di presidi territoriali di Zona e *empowerment* inclusivo (con al centro i singoli destinatari). Tuttavia, nonostante una programmazione accurata e attenta a direzionare gli interventi verso gli obiettivi del FSE e della strategia regionale<sup>34</sup>, le dinamiche attuative e gestionali richieste da ciascuna misura, l'irrompere dell'emergenza pandemica e i conseguenti effetti su territorio e organizzazioni territoriali pubbliche e private, hanno fatto emergere alcune criticità non solo contingenti e che, pertanto, vanno evidenziate a supporto del processo programmatico per il ciclo 2021-2027. Tra gli elementi di attenzione che sono emersi, un particolare peso è da attribuire alle difficoltà legate al sottodimensionamento di risorse del personale dei comuni capofila per supportare la fase gestionale e di rendicontazione degli interventi. È probabilmente uno degli aspetti più importanti di cui tenere conto qualora, nel periodo 2021-2027, si riproponesse il modello attuativo degli accordi di collaborazione a valere sul FSE, che pure ha conseguito effetti rilevanti e concreti sui territori e contribuito decisamente all'obiettivo dell'inclusione sociale nella regione. Per superare la criticità legata al dimensionamento organizzativo delle strutture dei servizi sociali all'interno dei comuni (invece perfettamente adeguate sotto il profilo delle competenze) si potrebbero mettere in pratica sia accorgimenti di carattere procedurale, sia rafforzare l'efficacia di alcuni strumenti (quali le piattaforme digitali) che potrebbero integrare funzioni attuative e gestionali; tuttavia, per massimizzarne l'efficacia sarebbe raccomandabile non procedere con interventi "spot" volti a risolvere questioni puntuali ma incardinare l'approccio seguito con gli accordi di collaborazione in un sistema ampio, che andrebbe a risolversi in un eventuale ridisegno del modello di *governance* e del rafforzamento amministrativo regionale.

<sup>32</sup> In base alla L.r. 10/2015, la Zona Sociale è la denominazione dell'articolazione territoriale corrispondente al territorio del distretto sanitario preposta alla gestione associata, prevalentemente con la forma della convenzione, delle funzioni in materia di politiche sociali esercitate dai comuni.

<sup>33</sup> che, tuttavia, andrebbe meglio esaminato e valutato in modo integrato con il sistema sanitario.

<sup>34</sup> Cfr. il Piano Sociale Regionale approvato con Deliberazione n. 156 del 7 marzo 2017.

Le indicazioni della valutazione, illustrate sinteticamente di seguito, sono state organizzate in base ad una possibile lettura per i temi rilevanti emersi nel corso dell'analisi. Ciascun tema è centrato sugli esiti delle rilevazioni dirette presso i comuni capofila di Zona Sociale svolte nel corso della valutazione.

### **La necessaria continuità degli interventi attuati a valere sul FSE nel periodo 2014-2020 con la programmazione 2021-2027**

Generalmente l'area comprendente **le misure di tutela dei minori** è quella verso la quale sono emerse, in modo univoco, indicazioni per la continuità e il rafforzamento delle azioni anche con la programmazione 2021-2027. In particolare, tra gli interventi che hanno contribuito positivamente agli effetti su minori, famiglie e contesto, ci sono da un lato l'attenzione verso il mantenimento delle comunità residenziali e semiresidenziali, dall'altro gli interventi aventi ad oggetto quelle situazioni che possono recare pregiudizio ai minori e i progetti focalizzati sulla prevenzione (legata alle responsabilità educative e di cura) possibilmente attraverso un opportuno sostegno alle famiglie e in una logica di integrazione e multidisciplinarietà (ad es. si pensi al supporto fornito per situazioni con destinatari ricadenti nella Legge 104<sup>35</sup>). Occorre evidenziare che un aspetto reso ancor più urgente dalla situazione provocata dall'emergenza Covid degli ultimi due anni, è quello dell'acuirsi del disagio sia a livello di nuclei familiari che di reti sociali; pertanto, intervenire "strutturalmente" in continuità e prevenzione dei diversi fenomeni (tra i quali l'abuso, il maltrattamento, l'abbandono di minori) con azioni di tutela e potenziamento dei servizi socioeducativi, con azioni di supporto alla genitorialità, con interventi di assistenza domiciliare educativa e mediazione educativa, con l'organizzazione di incontri protetti, impatta positivamente sui destinatari e sui relativi contesti.

Anche le misure indirizzate alla **non autosufficienza** rappresentano un'area verso la quale i comuni capofila esprimono generalmente una richiesta di continuità e rafforzamento delle iniziative del FSE 2014-2020 con la programmazione 2021-2027. Tuttavia, se si esamina l'efficacia dell'intervento sotto il profilo dell'adesione da parte dei potenziali destinatari, si evidenzia anche qualche criticità nella numerosità dei soggetti raggiunti e conseguentemente nell'utilizzo delle risorse rese disponibili. In effetti, si tratta di interventi che andrebbero valutati in un quadro ampio e di loro sostenibilità nel tempo (rispetto alle risorse a valere sul Fondo Sociale Europeo) che integri le diverse componenti sociosanitarie, anche in funzione del fatto che il territorio della Zona Sociale e del Distretto sanitario sono coincidenti e si prestano a un approccio di sistema (come previsto dal PRINA<sup>36</sup>). Pertanto, limitare l'osservazione alla parte di interventi FSE potrebbe restringere l'orizzonte degli impatti, in quanto gli effetti positivi per destinatari e contesto andrebbero valutati in una chiave integrata e non limitata alla sola offerta di servizi a valere sul FSE (es. quelli di assistenza domiciliare, semiresidenziale e residenziale) e proiettati sul sistema di presa in carico e dei PAP (Programma Assistenziale Personalizzato), della continuità assistenziale, del sostegno alle famiglie nell'assistenza ai componenti fragili. Anche per la misura sulla non autosufficienza, dalle rilevazioni di campo emerge come da parte delle famiglie sia stato segnalato come eccessivo il carico da loro definito "burocratico" per l'accesso e la fruizione, tanto in un certo numero di casi si è preferito rinunciare alle possibilità di assistenza offerte. In relazione a queste circostanze e soprattutto per le persone anziane, si segnala che da parte di alcuni comuni capofila di Zona è stata avanzata una ipotesi di alleggerimento del carico amministrativo attraverso la messa a punto di procedure che rendano flessibili alcune regole dell'intervento nonché l'iter istruttorio per determinare l'accesso al beneficio (*iter* in capo alle strutture del comune che procede attraverso la nomina di una commissione *ad hoc*).

Le interviste svolte dal valutatore ai comuni capofila di Zona Sociale hanno restituito una univoca indicazione per la riproposizione, nel ciclo 2021-2027, del gruppo di **misure dedicate al sostegno e l'inclusione di persone con disabilità** e loro famiglie. Tali misure si sono rivelate efficaci e rappresentano una dimensione cruciale che l'amministrazione regionale e la *governance* locale approntano sul territorio per fornire risposta alle reali esigenze di supporto e inclusione di destinatari e famiglie. L'assistenza domiciliare minori disabili, giovani e adulti con disabilità (in taluni casi rafforzate nelle famiglie con l'opportuna integrazione delle misure dedicate alla conciliazione vita-lavoro) è percepita tra quelle che hanno prodotto effetti diretti sui destinatari e ricadute positive anche in termini di riduzione della dispersione scolastica e inclusione<sup>37</sup>. In particolare, si è registrato uno sforzo notevole nel definire percorsi di sostegno e inclusione integrati e innovativi, anche complementari con l'attività scolastica, che permettessero la migliore copertura per i destinatari.

---

<sup>35</sup> La legge 104/1992 tutela i diritti dei disabili e delle persone che li assistono.

<sup>36</sup> Piano Regionale Integrato per la Non Autosufficienza.

<sup>37</sup> ad es. per i minori disabili presi in carico, si è determinata una continuità e integrazione con altre misure gestite dai comuni anche durante il periodo estivo – tra le quali ha funzionato quella "dedicata" approntata a valere sul piano straordinario di contrasto agli effetti Covid – in fase di chiusura delle scuole.

In termini generali, tra i servizi di sistema attivi nelle Zone Sociali, quello di **accompagnamento al lavoro (SAL)** articolato nelle misure **SAL giovani e SAL adulti** ha avuto un riscontro generalmente positivo e andrebbe riproposto per la programmazione 2021-2027, nonostante alcune difficoltà legate all'emergenza Covid che hanno condizionato lungamente gli spostamenti e le presenze nelle strutture. I progetti dei quali beneficiano destinatari appartenenti alle fasce deboli e a rischio di esclusione sociale, sono personalizzati e orientati all'inserimento e al reinserimento lavorativo. La sostanziale efficacia degli interventi è legata al tessuto economico locale e ad un sistema strutturato sui territori, nel quale intervengono più enti e attori che agiscono sulla base di protocolli operativi consolidati e modelli di intervento. Nel corso degli approfondimenti svolti dalla valutazione presso i referenti dei comuni capofila delle Zone Sociali, sono emerse anche alcune difficoltà che tuttavia sembrerebbero contingenti ai riflessi anche su talune realtà produttive locali del periodo emergenziale pandemico.

Le iniziative afferenti **Agenda Urbana** hanno avuto, generalmente, un riscontro positivo e, inoltre, hanno fatto emergere interessanti progettualità di innovazione sociale legate al lavoro di comunità, nonostante a causa della pandemia ci siano stati rallentamenti soprattutto per quegli interventi che prevedevano attività laboratoriali (che sono stati infatti condizionati a causa del necessario distanziamento sociale). Pertanto, nella programmazione 2021-2027 si prospetterebbero effetti potenzialmente maggiori a valere sui diversi contesti. In particolare, una opportunità per ottimizzare i risultati delle misure attivate nelle Zone Sociali è stata fornita dalla buona integrazione territoriale (anche tra servizi sociali e ASL) degli interventi a valere su Agenda Urbana. Inoltre, un approccio interessante si è rivelato quello di congegnare percorsi che integrano le componenti di sostegno psicologico con quelle educative, tanto che in alcuni casi è stato possibile prevenire situazioni di disagio conclamato che, altrimenti, avrebbero determinato una presa in carico formale. Infine, sotto il profilo del governo degli interventi, si segnala quale elemento di riflessione il fatto che quando le modalità di attuazione si sono avvalse di procedure di affidamento con gara, i comuni capofila hanno registrato un effetto positivo in termini di minore aggravio delle strutture amministrative nella gestione dei progetti.

## **Il successo del Family tech**

La misura denominata **Family tech** è stata molto efficace e tempestiva nel supportare le famiglie rispetto ad alcuni fabbisogni che l'emergenza pandemica ha reso evidenti e urgenti, in quanto avrebbero acuito una *gap* di integrazione (educativo, sociale, digitale) altrimenti difficilmente colmabile. L'intervento è stato attuato tramite avviso (e successivamente rifinanziato) e ha previsto l'erogazione di un contributo economico per l'acquisto o il noleggio di strumenti tecnologici, con l'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze tra le famiglie nell'accesso ai servizi socioeducativi e socioassistenziali erogati in modalità a distanza.

Nella sostanza il Family tech non solo ha centrato gli obiettivi (integrandosi bene nel pacchetto di misure attivate dalla Regione per contrastare gli effetti dell'emergenza Covid-19) ma potrebbe costituire una buona pratica con riferimento ad alcuni aspetti quali l'adeguatezza della quota messa a disposizione delle famiglie, oltre alle modalità e i meccanismi di attuazione (es. l'onere della rendicontazione trasferito dalle famiglie che hanno beneficiato del contributo agli esercizi commerciali convenzionati, sicuramente più organizzati per gestire le pratiche amministrative). Pertanto, in ottica 2021-2027, si potrebbe riflettere sull'integrazione di una misura simile (che preveda l'erogazione di un contributo di questo tipo ma mirata a *target* maggiormente specifici di destinatari) in un *frame* più ampio di interventi, indirizzati non solo all'inclusione ma anche alla diffusione del digitale e all'approccio *smart village*, quindi perseguendo effetti a valere sugli OP1, OP4 e OP5.

## **Alcuni elementi di attenzione legati alle misure Family help, Mediazione familiare e Noi insieme**

Se ci si limitasse a considerare le caratteristiche e gli obiettivi ai quali punta la misura **Family Help** tra i dispositivi e le politiche di sostegno alle famiglie, si potrebbe assicurare la sostanziale utilità per il territorio e, pertanto, sarebbe opportuna la prosecuzione di questo intervento anche nel periodo 2021-2027. In effetti si tratta di una misura le cui caratteristiche proiettano positivamente gli effetti verso esigenze diversificate, *in primis* quelle di conciliazione vita-lavoro e cura, accoglienza, ma anche inclusione e rafforzamento delle reti territoriali. Tuttavia, come emerge dalle rilevazioni di campo effettuate per la valutazione, nel corso dell'attuazione si sono palesate alcune criticità che hanno condizionato l'assorbimento delle risorse messe a disposizione in diverse Zone Sociali. Infatti, da un lato si è verificato un fenomeno di concorrenza tra gli strumenti offerti nel medesimo contesto (in tempi sovrapponibili e con obiettivi e destinatari comuni), dall'altro le regole di accesso al dispositivo si sono rivelate poco attrattive per le famiglie a causa di adempimenti che sono stati giudicati eccessivi se commisurati all'importo del contributo erogabile. In sostanza, dall'analisi valutativa si riconosce la valenza della misura Family help nel quadro degli strumenti delle politiche per le famiglie e, in particolare alla conciliazione vita-lavoro, tuttavia, per una riproposizione dello strumento nel ciclo 2021-2027, si dovrebbero approntare alcune modifiche sulle modalità di accesso e rendicontazione nonché migliorare le fasi

di comunicazione sull'avviso e di animazione e coinvolgimento delle strutture territoriali (anche con azioni mirate in luoghi o attori specifici quali, ad es., i centri anziani e le pro loco).

I modelli culturali prevalenti nel territorio regionale non facilitano l'avvicinamento a misure quali la **Mediazione familiare** rivolta alle coppie adulte. Infatti, nelle Zone Sociali dove lo strumento è stato effettivamente attivato, il meccanismo proposto ha riscosso scarso successo e l'adesione si è rivelata piuttosto bassa con un limitato assorbimento delle risorse messe a disposizione dal Programma 2014-2020. Infatti, da un lato la misura presenta caratteristiche innovative di supporto alle quali il territorio e le persone non sono ancora abituate, dall'altro si sono scontati diversi limiti: ad es. quello che per accedervi, entrambi i componenti della coppia dovessero avere la residenza nei comuni della stessa Zona Sociale o quello legato alla perdita dei presupposti di eleggibilità da parte delle coppie che avevano inizialmente aderito ma che hanno successivamente interrotto i propri rapporti (evento plausibile ma che ha avuto riflessi sull'impiego delle risorse). Probabilmente la mediazione familiare rivolta agli adulti non ha incontrato un territorio pronto culturalmente a utilizzare l'opportunità offerta dallo strumento, pertanto, se si dovesse riproporre la misura si dovrebbe ripensarne l'impianto irrobustendo con altre opzioni e non limitandolo alla messa a disposizione di mediatori. In sintesi, raccogliendo un suggerimento emerso dalle interviste svolte per la valutazione, la mediazione familiare potrebbe essere riproposta se congegnata in modo più ampio e completo, nel quadro di dispositivi rivolti al coordinamento genitoriale e accompagnata da specifiche azioni di sensibilizzazione sul territorio (che potrebbero contribuire a diffondere anche nuovi modelli culturali).

Tra gli interventi attivati in risposta all'emergenza Covid, quello denominato **"Noi insieme"** (a valere sul piano straordinario FSE 2014-2020) non ha avuto successo, poiché i criteri di accesso si sono dimostrati piuttosto complicati e la rendicontazione onerosa. Nonostante l'iniziativa fosse stata definita per fornire un supporto alle famiglie nel corso dell'emergenza pandemica, quindi in un contesto emergenziale che acuiva i bisogni, sono stati fissati criteri poco attrattivi e lo strumento ha subito la concorrenza di altre misure (es. i buoni spesa) che determinavano incompatibilità di accesso in caso di cumulo. Inoltre, la parte di rendicontazione e controllo si è rivelata molto complessa in quanto basata anche su autocertificazioni dei richiedenti (quindi non facendo riferimento al requisito di accesso, ad es. basato su ISEE) peraltro molto difficili da verificare in fase di controllo.

### **Prevenire il rischio di concorrenza tra strumenti e agevolazioni offerti (per destinatari, ambiti, territori) e loro eventuale limite di cumulabilità in capo allo stesso destinatario o nucleo familiare**

Nella programmazione 2021-2027 si suggerisce di prestare preventivamente attenzione al potenziale eccesso di offerta sul territorio di strumenti o agevolazioni fornite con strumenti che insistono sulla stessa platea di destinatari e *voucher* già disponibili o a valere su altri programmi o fonti di finanziamento (es. piani nazionali, leggi regionali) in quanto si potrebbero verificare fenomeni di concorrenza che non ottimizzano l'assorbimento delle risorse e rendono necessarie rimodulazioni degli interventi (un esempio è quanto accaduto per l'avviso sul Family help). Un possibile accorgimento potrebbe essere quello di studiare l'adozione di una misura unica per tipo di destinatario (una sorta di portafoglio che andrebbe a modulare un percorso/progetto personalizzato inserito in un sistema integrato e quindi perfettamente tracciato) in modo da rendere possibile l'adesione ad un pacchetto di interventi tagliato su esigenze legate alle caratteristiche del singolo tipo di destinatario, attivabile anche in fasi successive nel corso della programmazione.

Sempre in chiave di concorrenza tra strumenti si potrebbero spiegare alcune criticità incontrate nel sostegno delle persone anziane, rispetto alle quali però oltre ad altri strumenti agevolativi – più snelli e attrattivi - offerti nel medesimo periodo sul territorio, si è scontata l'esiguità dell'importo del contributo messo a disposizione a fronte del carico di adempimenti amministrativi in capo alle famiglie per istruire la richiesta di assistenza e agevolazione.

### **L'opportunità di ascolto del territorio (e di analisi dei fabbisogni)**

La nuova programmazione degli interventi nelle Zone Sociali potrebbe trovare beneficio, ai fini di una migliore calibrazione di risorse e strumenti, attraverso iniziative strutturate di ascolto del territorio. Infatti, l'avvio del ciclo 2021-2027 potrebbe costituire l'occasione per aggiornare eventualmente gli strumenti offerti, anche alla luce di quanto emerso e approntato a causa dell'emergenza del Covid-19 che da un lato ha modificato la lettura dei contesti territoriali nel senso del "prima" e del "dopo" l'evento pandemico<sup>38</sup> ma, dall'altro, ha determinato la messa a punto di strumenti

---

<sup>38</sup> Tra i numerosi casi che possono essere rappresentati si evidenzia come l'emergenza Covid abbia accentuato le criticità, *in primis* economiche, che già prima della pandemia pativano i nuclei familiari più ai margini e le difficoltà di

che in qualche caso potrebbero essere riproposti in quanto legati a fabbisogni divenuti “strutturali”. Pertanto, dagli stessi comuni capofila di Zona Sociale è stata segnalata l’opportunità di trovare un confronto maggiormente strutturato con l’Amministrazione regionale, avente ad oggetto la governance per le misure afferenti l’inclusione e la raccolta di fabbisogni che facciano riferimento puntuale all’eterogeneità dei territori, in modo da calibrare in modo ottimale le risorse (soprattutto per la parte di interventi che si inseriscono in una filiera socioassistenziale necessaria per la continuità di cura e inclusione) e valutare preventivamente la fattibilità di iniziative, anche di carattere innovativo. A questa fase di ascolto preliminare potrebbero fare seguito una o più fasi di *review* sui risultati e di eventuale attualizzazione dei fabbisogni, in modo da riallineare alcune scelte e intervenire in aree dove potrebbero manifestarsi nuove necessità.

Tra gli effetti positivi che scaturirebbero da questa cornice partecipativa, evidenziata dai comuni capofila, ci potrebbe essere una maggiore capacità di attivare o sfruttare reti territoriali (facilitando anche il confronto costruttivo tra i comuni delle Zone Sociali) per azioni in co-progettazione e cogliere le opportune sinergie e complementarità.

### **L’esigenza di estensione del ricorso alle opzioni semplificate di costo e una maggiore integrazione e facilitazione di strumenti e piattaforme digitali per la gestione dei servizi**

Poiché la parcellizzazione degli strumenti ricompresi nell’ambito degli interventi a beneficio delle Zone Sociali, ha determinato un carico notevole di adempimenti amministrativi per le strutture dei comuni capofila, un possibile contributo allo snellimento di alcuni processi potrebbe essere legato all’ampliamento del ricorso a opzioni semplificate di costo; in questo modo si potrebbe quanto meno alleviare il carico amministrativo e agevolare la fase di rendicontazione. Inoltre, come emerge dalle interviste ai comuni capofila, si potrebbe intervenire anche sulle procedure di accesso (es. attraverso una semplificazione delle domande e delle relative procedure di dimostrazione dei requisiti) anche potenziando e migliorando le piattaforme e gli strumenti informativi disponibili, implementando la digitalizzazione dei servizi attraverso una loro migliore interoperabilità e integrazione.

### **La co-progettazione degli interventi (rischi e opportunità) e gli interventi innovativi in campo sociale**

Nel corso degli approfondimenti condotti per la valutazione, è emerso un elemento di attenzione circa i tempi richiesti dall’attivazione di procedure in co-progettazione (ad es. presenti nelle iniziative afferenti Agenda Urbana) che coinvolgendo più interlocutori peccano frequentemente di efficienza e di rispetto delle tempistiche. Per ovviare a questi inconvenienti si potrebbe richiedere una migliore definizione di compiti e ruoli dei diversi soggetti del partenariato, evitando potenziali sovrapposizioni.

Sempre con riferimento a possibili segnalazioni per una efficace programmazione 2021-2027, è stata rappresentata al valutatore l’importanza di prevedere e sollecitare la messa a punto di interventi e iniziative innovative in campo sociale, quindi, riservando fin da subito linee di azione e risorse per interventi “non tradizionali”. Una indicazione che potrebbe essere messa in pratica per promuovere e ideare progettualità innovative è quella di favorire progettualità che prevedano il coinvolgimento di più soggetti (pubblico-privato-terzo settore) che lavorino in rete e che contribuiscano, coordinandosi, a fornire servizi innovativi e più efficaci per le diverse categorie di destinatari.

### **La concentrazione delle risorse verso politiche attive di inclusione**

L’offerta di una misura come “**vita indipendente**” si è rivelata molto interessante e l’esito per coloro che ne hanno avuto accesso è stato indubbiamente positivo, tanto da evidenziare la chiara esigenza di garantire una continuità del progetto personalizzato per non recedere dai risultati conseguiti.

Il quadro di riferimento per misure di questo tipo è ampio e oltre al contesto delle politiche FSE con il quale è stata finanziata la misura, fa da sfondo la cornice dei livelli essenziali di assistenza sociale erogabili a livello zonale. Le dimensioni operative dell’intervento sono quelle della partecipazione e dell’inclusione sociale delle persone con disabilità, attraverso la sperimentazione di modelli di vita “indipendente”. Il meccanismo per garantire l’autonomia possibile si lega a progetti assistenziali personalizzati, basati sulla verifica<sup>39</sup> di precondizioni per l’accesso a questo percorso. L’entità delle risorse attribuite a ciascun progetto è stata importante e commisurata a garantire alle persone

---

socializzazione dei giovani, facendo emergere proprio a carico dei giovani alcune problematiche che hanno portato ad accentuare situazioni di autoisolamento, di difficoltà di socializzazione, di tossicodipendenza.

<sup>39</sup> L’accertamento è curato da Unità di Valutazione Multidisciplinari (UVM) integrate anche da personale dei comuni.

lo svolgimento di un percorso altrimenti molto difficile da sperimentare. Rimane, tuttavia, una ragionevole incertezza sulla sostenibilità nel tempo di queste progettualità e sulla possibilità di un eventuale allargamento della platea di destinatari, tenuto conto che se mancasse l'apporto del FSE i singoli comuni non sembrano disporre delle risorse necessarie ad assicurare la prosecuzione di questo tipo di azioni. Infatti, in ragione delle condizioni di partenza (che si legano alla situazione di ciascuna persona che accede alla misura) gli esiti registrati sono stati tutti positivi e si sono diversificati arrivando, in qualche caso, all'inclusione socio-lavorativa.

Tuttavia, se si volesse ottimizzare l'utilizzo delle risorse a valere sul FSE (in termini di incremento di risorse e/o di estensione della durata del periodo di copertura dell'intervento) nel riproporre una misura che si è dimostrata capace di modificare in modo sostanziale la vita delle persone, si potrebbe pensare alla messa a punto di due tipi di percorsi: uno più complesso e articolato, che associ al sostegno per la vita indipendente anche un obiettivo di inserimento sociale e lavorativo (commisurato ovviamente alle condizioni di partenza) e un altro in grado di assicurare l'ottimale integrazione sociosanitaria e la possibilità di accrescere le proprie capacità di inclusione.

In altre parole, si tratterebbe di affinare quanto sperimentato con la programmazione 2014-2020 e ridefinire puntualmente gli obiettivi per migliorare la copertura dell'intervento e assicurare la sua sostenibilità e continuità. A tale scopo si suggerisce di valutare la riproposizione della misura "vita indipendente" nel periodo 2021-2027 anche in una logica di rete e di integrazione con altri fondi<sup>40</sup>.

### **Le esigenze di rafforzamento amministrativo sono un aspetto non trascurabile per la replicabilità del sistema di azioni strutturate su scala territoriale con riferimento agli accordi di collaborazione ex art. 15 L. 241/90, a valere sul FSE 2014-2020**

L'attività di rilevazione, svolta attraverso interviste dirette ai referenti dei 12 comuni capofila di zona, e la conseguente analisi valutativa, restituiscono un quadro composito dell'andamento delle misure condotte per l'attuazione del POR FSE nelle Zone Sociali. Infatti, alla sostanziale efficacia degli interventi si accompagna l'indicazione, diffusa presso la quasi totalità degli intervistati, circa la necessità di rafforzare le dotazioni di personale, soprattutto di tipo amministrativo, da dedicare alle attività di gestione e rendicontazione.

Si tratta di un aspetto affatto secondario nell'implementazione della *governance* multilivello dei fondi strutturali e si interseca, da un lato con il ridisegno e la semplificazione degli assetti istituzionali, le prassi e le procedure dell'azione amministrativa attivati con la Legge regionale 2 aprile 2015 n. 10, dall'altro con le aspettative che l'ulteriore sviluppo del rafforzamento e della rigenerazione amministrativa possano sopperire ai fabbisogni di carattere procedurale, strumentale, organizzativo e, soprattutto, di risorse umane a livello degli enti locali<sup>41</sup>.

È pressoché unanime la segnalazione, da parte dei comuni capofila, riguardo il fatto che il ricorso alla semplificazione delle procedure di rendicontazione e l'estensione delle opzioni semplificate di costo possano apportare un significativo miglioramento nella gestione degli interventi attuati nelle Zone Sociali. Come pure è stato evidenziato da buona parte degli intervistati, un opportuno miglioramento nella usabilità e implementazione delle piattaforme e soluzioni applicative digitali per il monitoraggio e la rendicontazione ma anche per facilitare l'accesso ad alcuni avvisi da parte di utenti e famiglie. In questo senso, si riporta che da più parti è stata auspicata una accelerazione per la digitalizzazione delle procedure e dei servizi (anche in chiave di integrazione e interoperabilità) e per l'implementazione (e usabilità) delle piattaforme Siso e SIRU, che avrebbero un ritorno positivo anche in termini di restituzioni di dati aggiornati sul contesto attuativo degli interventi.

Tuttavia, rimane imprescindibile rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali anche in termini di numerosità di risorse di personale disponibili e di ruoli e mansioni da coprire, ricorrendo a professionalità adeguatamente selezionate, formate e aggiornate. Infatti, è frequente che l'organizzazione del personale impiegato nell'area dei servizi sociali del comune sconti, oltre a un sottodimensionamento in termini di unità di risorse rispetto al volume di interventi gestiti, anche una sostanziale specializzazione verticale delle stesse, certamente adeguata alle competenze specifiche per l'area

---

<sup>40</sup> es. i fondi nazionali del "dopo di noi".

<sup>41</sup> Nel documento relativo al Piano Sociale Regionale 2017/2019, approvato con Deliberazione n. 156 del 7 marzo 2017, si evidenzia il necessario collegamento del modello di *governance* territoriale afferente la Zona Sociale (per le materie delle politiche sociali) e il rafforzamento amministrativo per l'efficace utilizzo delle risorse del POR FSE, attribuendo una particolare valenza anche all'implementazione degli interventi dell'Agenda Digitale dell'Umbria (p.82).

sociale, ma che andrebbe completata con un'azione di formazione e aggiornamento per lo svolgimento, ove necessario, di attività di carattere amministrativo e gestionale richieste dai diversi progetti (non solo a valere sul PO FSE).

Una possibile modalità di riorganizzazione, suggerita da alcuni enti intervistati, per contribuire al rafforzamento di competenze e potenziamento delle risorse umane all'interno delle amministrazioni comunali, è quella di strutturare la ripartizione del personale in due ambiti: il primo con risorse dedicate alla gestione, attuazione e accompagnamento degli interventi (quindi con competenze specialistiche), il secondo con risorse dedicata alla parte amministrativa e di rendicontazione<sup>42</sup>.

La complessità della questione del rafforzamento amministrativo, fondamentale per affrontare efficacemente la *governance* della moltitudine di interventi legata ai differenti programmi di investimento che saranno attuati nel breve medio periodo, richiede una visione ampia della *governance* degli enti che a diverso titolo sono coinvolti nella programmazione, gestione, attuazione e controllo delle politiche di sviluppo regionali e richiama l'esigenza di procedere verso un disegno di modelli che contemperino la gestione multilivello e il perimetro della sussidiarietà tra gli enti.

In base a quanto riportato sopra, dalla valutazione si formulano i seguenti suggerimenti:

- Un primo passo verso un rapido miglioramento della capacità amministrativa potrebbe essere quello di ricostruire i processi interni ai vari enti (amministrazione regionale compresa) per determinare quali passaggi e procedure possano essere accorpati e determinare la concentrazione degli *iter*, risorse e competenze da dedicare a *task* comuni (ai diversi dipartimenti), ottimizzandone tempi e efficacia e specializzazioni.
- Infine, in aggiunta alla necessaria semplificazione e snellimento delle procedure e alla diffusione della digitalizzazione dei servizi (comprendendo qui anche l'area del *procurement*) legate al processo di rafforzamento, si potrebbe considerare un ulteriore approccio che potrebbe riguardare la definizione e l'individuazione - all'interno dell'amministrazione regionale - di aree di risorse e competenze che possano essere attivate flessibilmente per sostenere e supportare gli enti locali nelle attività che residuano dai processi di semplificazione e che richiederebbero l'intervento di risorse esperte nella gestione amministrativa. Tale considerazione tiene conto del fatto, riscontrato con le interviste ai comuni capofila di Zona Sociale, dell'intenso supporto che la struttura regionale ha prestato nel corso della programmazione 2014-2020 ma che, per raggiungere la massima efficacia nel corso del ciclo 2021-2027, necessiterebbe di essere inquadrato in modo organico e strutturale.

### 3.4.2 Valutazione Tematica Interventi di mitigazione effetti COVID

#### Premessa

A seguito della riprogrammazione dei fondi FSE da parte della Regione Umbria (RU) è emersa, nel corso del 2021, una nuova esigenza: approfondire un tema legato al pacchetto di iniziative che la Regione ha messo a punto per sostenere la popolazione nel corso del periodo di emergenza dovuto alla pandemia da COVID-19. In particolare, l'esigenza di fondo dell'AdG FSE è comprendere, attraverso la valutazione, quali tra gli interventi attivati per contrastare gli effetti della pandemia potrebbero essere riproposti nel ciclo di programmazione 2021-2027 o essere considerati come "strutturali" e non contingenti alla situazione emergenziale.

L'oggetto della nostra valutazione si è concentrato sulla comprensione di ciò che realmente ha funzionato, sia attraverso il raggiungimento degli obiettivi che rappresentano il punto di vista degli "stakeholders" – nel nostro caso l'AdG FSE e i referenti delle Strutture regionali responsabili delle attuazioni degli interventi di contrasto all'emergenza COVID-19 –, sia attraverso una verifica dell'impatto delle misure attuate sui soggetti destinatari.

Si è deciso di procedere seguendo un duplice binario parallelo: da un lato una serie di interviste in videoconferenza con l'AdG e i referenti delle Strutture regionali responsabili dell'attuazione degli interventi, e dall'altro l'elaborazione di un questionario somministrato per via telefonica alle famiglie beneficiarie delle misure.

---

<sup>42</sup> una richiesta pervenuta dai comuni capofila è che l'eventuale rafforzamento dell'ente per il supporto nei carichi amministrativi, possa essere previsto nella quota di risorse assegnate per ciascuna misura e rendicontato nella forma di quota risorse equivalente in personale, imputabile a costi di gestione del comune capofila ZS

In entrambi i casi il nostro **disegno valutativo** è stato costruito rispondendo a delle **domande** rigorose che andassero ad indagare:

1. la rilevanza delle misure attuate;
2. l'intensità dei risultati raggiunti e l'impatto degli interventi nel contesto socioeconomico umbro;
3. l'effettiva utilità delle policies introdotte, in modo da valutare fattualmente l'efficacia delle misure di mitigazione degli effetti della pandemia e decidere se rendere strutturali o meno alcuni degli interventi attuate.

### **Le interviste in videoconferenza con l'AdG FES ed i referenti delle Strutture regionali**

Le interviste sono state svolte attraverso l'acquisizione dei dati di attuazione e gli indicatori valorizzati nella RAA al 31.12.2021 che sono stati a complemento di due distinte rilevazioni dirette che hanno riguardato le Strutture regionali e i referenti dei comuni capofila delle Zone Sociali che hanno fornito indicazioni anche sulle misure di contrasto all'emergenza COVID-19 per gli interventi a valere sulla priorità 9.4 (Noinsieme, Family Tech, Attività sociali in modalità a distanza anche in luoghi aperti a persone con disabilità).

Nel caso dell'AdG e delle Strutture regionali sono emerse le seguenti evidenze empiriche:

In primis, per quanto riguarda gli effetti degli interventi dell'**Asse 1 – occupazione – priorità 8.4**, la misura di sostegno per centri estivi (socioeducativi, educazione motoria e sportiva) per età prescolare e ragazzi in obbligo di istruzione ha visto la partecipazione effettiva triplicarsi, passando dai 4.000 partecipanti inizialmente previsti a 12.000. È evidente il grande successo di questo intervento, il quale si è rivelato fortemente attrattivo nei confronti delle famiglie, non solo per l'evidente bisogno che andava a soddisfare nel corso del periodo pandemico, ma anche perché rappresentava un reale sostegno che potrebbe essere riproposto quale misura ordinaria a supporto della conciliazione di vita e lavoro.

Lo strumento ha, dunque, dimostrato una formidabile capacità di ampliare la platea dei destinatari; tuttavia, se si guarda verso la gestione degli interventi, si potrebbe perimetrare meglio il campo delle associazioni che hanno in carica i centri estivi. Ad esempio, anche per integrare presso i centri estivi ulteriori iniziative (che potrebbero riguardare l'inclusione) a quelle per la conciliazione vita-lavoro.

Inoltre, si potrebbe agevolare ulteriormente l'attrattività dello strumento e la sua gestione (in chiave 2021/27) mettendo a punto opzioni semplificate di costo più estese per agevolare la rendicontazione e studiare la possibilità di permettere direttamente alle famiglie l'iscrizione senza dover passare per l'Amministrazione del centro estivo, alleggerendo quindi gli oneri burocratici di quest'ultimo.

Dall'esame dell'**Asse 2 – Inclusione sociale e lotta alla povertà – priorità 9.4** vi sono due misure in particolare che hanno prodotto delle variabili rilevanti:

Il primo intervento degno di nota è quello a sostegno ai servizi educativi da 0 a 6 anni, il quale sembrerebbe non aver risposto pienamente alle aspettative attese soprattutto rispetto alla platea potenziale (al marzo 2021 erano 2.281 i minori raggiunti) e al fatto che vi si integrano interventi di supporto. Sarebbe consigliabile, in ottica futura, rafforzare le iniziative di comunicazione e sensibilizzazione che hanno l'obiettivo di informare e favorire una maggiore adesione.

Da parte delle strutture regionali si ritiene di poter migliorare la gestione attraverso un ampliamento dei costi standard (facilitando la rendicontazione sia per le famiglie che per l'amministrazione) in quanto sono state segnalate difficoltà nella rendicontazione a rimborso da parte delle famiglie.

Per quanto riguarda gli interventi di sanificazione delle scuole e delle strutture del diritto allo studio universitario, l'avviso (tra enti pubblici, comuni, soggetti privati) non ha riscosso particolare successo, in particolare tra i comuni. A giustificazione di questa affermazione vi è uno scarso utilizzo delle risorse stanziato: solamente il 60% dei 2 milioni di euro inizialmente concessi per quest'intervento.

Un ulteriore aspetto di cui tenere conto, sull'**Asse 3 – Istruzione e formazione – priorità 10.1**, è la misura che riguarda il sostegno all'istruzione.

La Regione Umbria si è espressa a favore di una riproposizione della misura nel 2021/2027, in quanto l'intervento ha fatto fronte ad una reale esigenza del territorio e ha prodotto effetti positivi che si sono proiettati anche verso un accrescimento del capitale umano e delle potenzialità dei destinatari della misura. Nel biennio 2020-2021 sono state distribuite 17.031 borse di studio a fronte di 6.300.000 euro erogati, senza contare che nel 2021 sono state stanziati ulteriori risorse a copertura di tutte le domande che non avevano trovato capienza nel 2020.

### **Il questionario di valutazione somministrato ai destinatari degli interventi**

Nel caso dei soggetti destinatari, il **questionario di valutazione**, somministrato per via telefonica ad un campione rappresentativo, è servito ad ottenere un feedback riguardo l'efficacia degli interventi e per valutare il grado di soddisfazione dei beneficiari delle misure di mitigazione degli effetti della pandemia COVID-19.

Partendo dalle condizioni di contesto in cui le misure sono state attuate si evince che la maggior parte delle famiglie beneficiarie erano strutturate come nucleo familiare monoreddito (66,7 % del campione) con almeno un figlio a carico (44,4 %), che prima dello scoppio dell'emergenza pandemica aveva un reddito che permetteva loro di arrivare alla fine del mese facilmente (33,3%) o con qualche difficoltà (33,3%). Inoltre, il 55,6% degli intervistati lamentava che lo scoppio della pandemia avesse causato l'interruzione dell'attività lavorativa per almeno un membro del nucleo familiare di riferimento.

Per quanto concerne la valutazione dei bisogni che i beneficiari avevano più difficoltà a soddisfare durante l'emergenza pandemica, emerge come il 66,7 % del campione intervistato avesse una profonda difficoltà nell'accedere alle cure mediche ed all'assistenza sanitaria; bisogno che permane tutt'ora, visto che ben il 77,8% dei beneficiari ritiene sia ancora una delle necessità più difficilmente soddisfabili, a causa dei tempi di attesa troppo lunghi ed estenuanti del sistema sanitario pubblico.

Il riscontro sui risultati di impatto degli interventi è estremamente positivo, la **totalità del campione intervistato (100%)** ritiene che le misure alle quali ha avuto accesso abbiano concorso al **miglioramento del benessere del proprio nucleo familiare**, e che **debbano essere riproposte dalla Regione nella programmazione 2021-2027**.

In particolare, **le misure di reinserimento lavorativo e di conciliazione vita/lavoro hanno avuto particolare successo, i beneficiari hanno particolarmente apprezzato questi due interventi**. In primo luogo, perché l'avviso "Reimpiego" nella maggior parte dei casi ha traghettato i soggetti destinatari da una condizione iniziale di disoccupazione, ad una intermedia con un contratto di lavoro a tempo determinato, ad una finale con un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Dunque, il combinato disposto tra efficienza dell'intervento e soddisfazione dell'utenza rispetto al servizio erogato qui esprime la sua massima potenzialità. Tra l'altro, diversi beneficiari (nella fascia di età 50-60) hanno sottolineato come tale misura si dimostri vitale nel reinserimento lavorativo di individui già avanti con gli anni che altrimenti avrebbero grossissime difficoltà a reinventarsi professionalmente.

In secondo luogo, le misure di conciliazione vita/lavoro hanno permesso di migliorare, anche se non a sufficienza, le condizioni di vita familiari, permettendo allo stesso tempo ai minori di avere un luogo sicuro e adeguato dove recarsi.

Una questione importante riguarda anche la valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche per analizzare il livello di efficienza delle organizzazioni pubbliche. All'interno di tale approccio è stata individuata come **buona pratica** il momento della **presentazione della domanda** dal 75% dei beneficiari. A riprova di ciò vi è il fatto che l'85,7% dei destinatari delle misure sostiene di non aver avuto alcun tipo di difficoltà nella presentazione della domanda.

Nonostante l'alto tasso di gradimento delle misure di mitigazione degli effetti della pandemia, l'impatto positivo di queste azioni è stato definito dai beneficiari come buono ma migliorabile. Si sono, dunque, osservate le seguenti **criticità**:

1. In primis, viene evidenziata una sperequazione nella tassazione delle famiglie, che si riflette nell'erogazione dei benefici a svantaggio delle famiglie monoreddito;

2. Viene segnalata una ulteriore “discriminazione fiscale” a danno delle famiglie con più figli, le quali lamentano che tale parametro non venga tenuto sufficientemente in conto;
3. A questo si collega anche il perdurante problema di coniugare la vita familiare con quella lavorativa, e la necessità di trovare un luogo idoneo e sicuro dove poter lasciare i propri figli; ecco, dunque, la richiesta di aumentare i sussidi per strumenti di conciliazione tra vita e lavoro, come i centri estivi.
4. La scarsa conoscenza, ed anche consapevolezza, delle misure a sostegno ai servizi educativi da 0 a 6 anni da parte dei potenziali beneficiari a causa della scarsa promozione da parte della Regione Umbria.

Infine, Porre maggior attenzione su un concetto complesso ed articolato come quello del benessere psicofisico per l’elaborazione di nuovi interventi futuri. Questa categoria è emersa prepotentemente e si è imposta nel nuovo “paniere” dei bisogni delle famiglie non solo umbre, ma anche italiane, a seguito della pandemia da COVID-19.

L’analisi di tali aree critiche, se ben evidenziate e spiegate, costituisce un importante valore aggiunto della valutazione, anche e soprattutto in vista della programmazione 2021-2027.

Le considerazioni appena svolte si fondano, come abbiamo già ribadito, sia sul punto di vista dell’AdG FSE e i referenti delle Strutture regionali, sia sul punto di vista dei soggetti destinatari.

Vi sono sicuramente due indicatori in cui da stakeholder e beneficiari discendono le medesime conclusioni: l’importanza socioeconomica delle misure di conciliazione vita/lavoro ed, allo stesso tempo, la necessità di aumentare lo sforzo per promuovere le misure a sostegno ai servizi educativi da 0 a 6 anni utilizzando tutti gli strumenti a disposizione.

A queste attività di analisi vale la pena sottolineare nuovamente l’intensità dell’impatto positivo sui soggetti destinatari della misura occupazionale “Reimpiego” per il disegno e l’implementazione delle policies future.

### 3.5 Asse III: Analisi degli indicatori di risultato a livello di priorità

#### 3.5.1 Le valutazioni per la priorità 10.1

**ASSE 3 – PRIORITÀ 10.1:** “Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria”

**Obiettivo specifico 10.1:** “Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa”

**Indicatore di risultato SR06:** “Quota sul totale dei giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale”

Con l’indicatore SR06 si vuole misurare la quota di giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale sul totale della popolazione della medesima classe di età (nel caso in esame, 18-24 anni). Al decrescere del valore dell’indicatore, migliora la condizione di benessere della popolazione.

I dati relativi a questo indicatore sono resi disponibili dall’ISTAT in:

- “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo”,
- Obiettivo Tematico 10: “Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente”
- RA 10.1 “Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa”
- Indicatore 102 “Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale (totale)”
- Indicatore 200 “Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale (femmine)”

- Indicatore 199 “Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale (maschi)”.

I dati sono disponibili solo per i valori totali di popolazione coinvolta:

- Dati 177 “Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non svolge attività formative”
- Dati 178 “Popolazione totale 18-24 anni”.

Questa statistica fornisce la serie di dati per tutte le Regioni italiane, per le Circostrizioni territoriali e per il totale nazionale, in un intervallo temporale che va dal 2004 al 2021, ultimo anno disponibile.

In termini assoluti, il dato disponibile dalla statistica ISTAT riguarda la “Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non svolge attività formative” senza di genere. Gli andamenti temporali di tale variabile nella Regione Umbria, nella Circostrizione Centro e in Italia sono mostrati in Tabella 5.7 (Dati 177 “Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non svolge attività formative”).

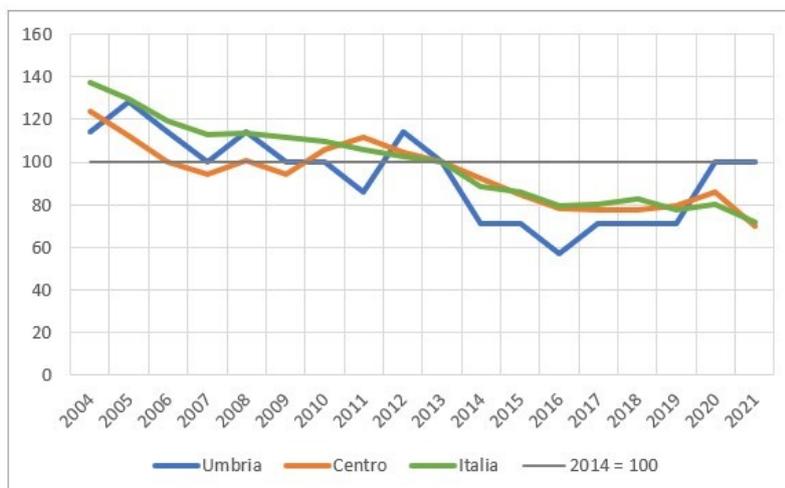
Come si può notare dai dati riportati in Tabella e, ancor meglio, dagli andamenti mostrati nel successivo Grafico 5.12, l’Umbria ha fatto registrare una pressoché costante riduzione del numero di giovani tra i 18 ed i 24 anni che risultano non svolgere alcuna attività formativa fino al 2019, con la rilevante eccezione del picco registrato nel 2012. Dal 2019 in poi, invece, le serie risultano nel complesso decrescenti per i territori del Centro e dell’Italia, ma non più per l’Umbria.

I dati sulla percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative, dati che l’ISTAT fornisce articolati per totale (Indicatore 102), femmine (Indicatore 200) e maschi (Indicatore 199), consentono un maggior approfondimento di analisi e permettono un più efficace confronto tra i diversi dati territoriali.

**Tabella 5.7: Popolazione di 18-24 anni che non svolge attività formative (valori assoluti in migliaia)**

Anni	Umbria	Centro	Italia	Umbria	Centro	Italia
2004	8	131	990	114	124	137
2005	9	119	937	129	112	130
2006	8	106	862	114	100	119
2007	7	100	817	100	94	113
2008	8	107	822	114	101	114
2009	7	100	806	100	94	111
2010	7	112	792	100	106	110
2011	6	118	763	86	111	106
2012	8	111	743	114	105	103
2013	7	106	723	100	100	100
2014	5	98	640	71	92	89
2015	5	90	620	71	85	86
2016	4	83	575	57	78	80
2017	5	82	580	71	77	80
2018	5	82	598	71	77	83
2019	5	84	561	71	79	78
2020	7	91	577	100	86	80
2021	7	74	517	100	70	72

**Grafico 5.13: Andamento della popolazione di 18-24 anni con al più la licenza media che non svolge attività formative – Indici di variazione annuale – 2014 = 100**



Le Tabelle 5.8-5.10 e i grafici 5.13-5.15 riportano tali valori, sempre per la serie storica dal 2004 al 2021, rispettivamente per totale, maschi e femmine.

**Tabella 5.8: Quota di giovani tra 18-24 anni che hanno abbandonato prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale, sulla popolazione di riferimento (valori percentuali – totale) – Indicatore 102**

Anni	Umbria	Centro	Italia	Umbria / Centro	Umbria / Italia
2004	13.3	17.3	23.1	0.770	0.576
2005	15.3	16.0	22.1	0.960	0.692
2006	14.3	14.3	20.4	0.999	0.698
2007	12.4	13.5	19.5	0.915	0.633
2008	14.5	14.3	19.6	1.010	0.738
2009	12.0	13.2	19.1	0.907	0.630
2010	12.9	14.6	18.6	0.885	0.693
2011	10.8	15.3	17.8	0.709	0.608
2012	13.0	14.3	17.3	0.910	0.750
2013	11.5	13.5	16.8	0.854	0.683
2014	9.1	12.4	15.0	0.729	0.603
2015	8.1	11.5	14.7	0.703	0.552
2016	6.7	10.8	13.8	0.622	0.488
2017	9.3	10.7	14.0	0.864	0.663
2018	8.4	10.7	14.5	0.786	0.582
2019	9.5	10.9	13.5	0.874	0.705
2020	12.6	12.0	14.2	1.051	0.888
2021	12.0	9.8	12.7	1.224	0.945

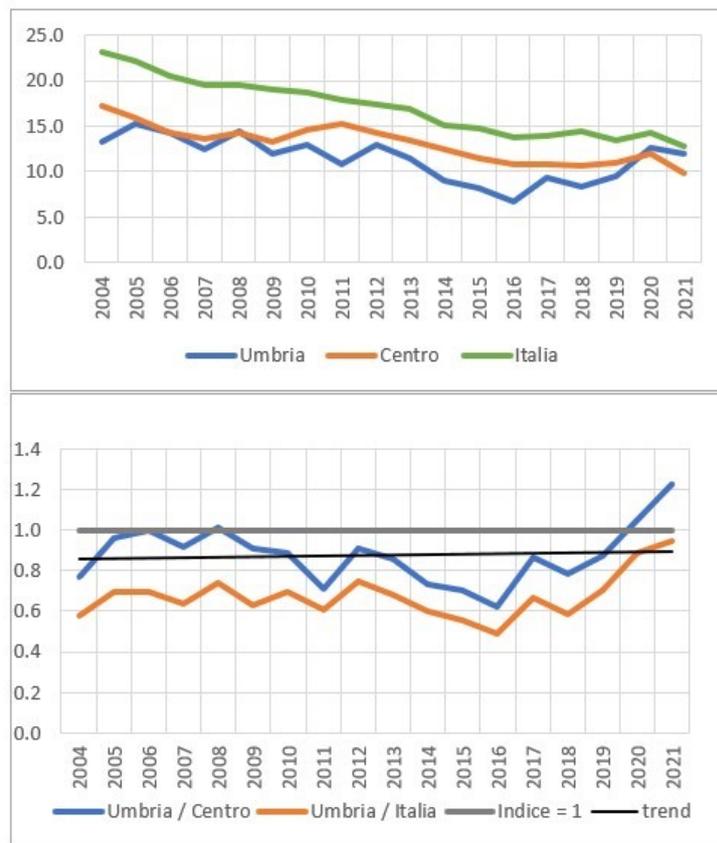
**Tabella 5.9: Quota di giovani tra 18-24 anni che hanno abbandonato prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale, sulla popolazione di riferimento (valori percentuali – femmine) – Indicatore 200**

Anni	Umbria	Centro	Italia	Umbria / Centro	Umbria / Italia
2004	11.2	14.1	19.2	0.794	0.584
2005	14.0	11.7	18.4	1.191	0.761
2006	12.2	11.5	17.0	1.057	0.717
2007	9.7	10.4	16.4	0.935	0.594
2008	12.6	11.9	16.7	1.059	0.757
2009	7.4	11.0	16.2	0.672	0.457
2010	9.7	11.1	15.3	0.870	0.632
2011	11.0	12.2	14.9	0.901	0.735
2012	13.3	11.7	14.3	1.142	0.933
2013	11.9	10.9	13.6	1.094	0.879
2014	9.3	10.7	12.2	0.872	0.764
2015	8.1	9.1	11.8	0.890	0.691
2016	5.8	8.3	11.3	0.701	0.514
2017	8.5	8.0	11.2	1.055	0.754
2018	7.1	8.6	12.3	0.827	0.576
2019	8.4	8.9	11.5	0.946	0.735
2020	12.7	9.3	11.3	1.366	1.124
2021	12.4	7.1	10.5	1.746	1.181

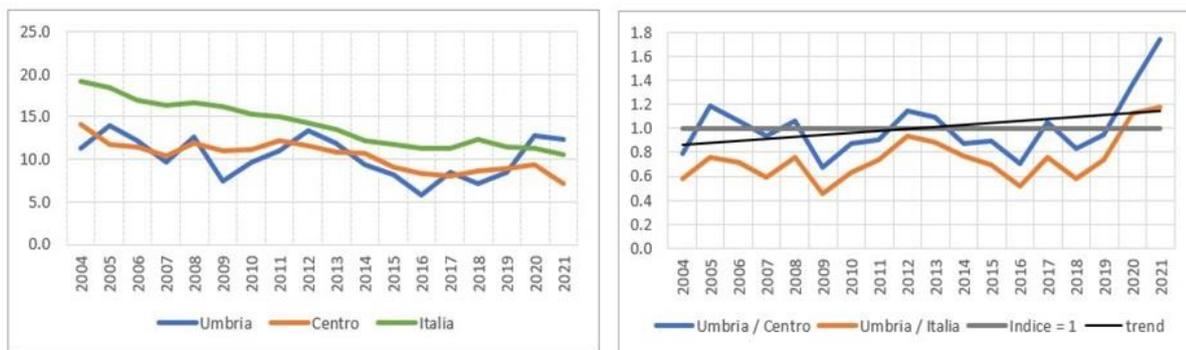
**Tabella 5.10: Quota di giovani tra 18-24 anni che hanno abbandonato prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale, sulla popolazione di riferimento (valori percentuali – maschi) – Indicatore 199**

Anni	Umbria	Centro	Italia	Umbria / Centro	Umbria / Italia
2004	15.4	20.4	27.0	0.752	0.569
2005	16.6	20.1	25.8	0.825	0.643
2006	16.3	17.0	23.8	0.960	0.685
2007	14.9	16.5	22.6	0.904	0.660
2008	16.2	16.6	22.4	0.978	0.725
2009	16.5	15.4	21.8	1.072	0.756
2010	16.1	17.9	21.8	0.896	0.736
2011	10.7	18.3	20.6	0.586	0.520
2012	12.7	16.8	20.2	0.756	0.627
2013	11.1	15.9	20.0	0.697	0.556
2014	8.8	14.1	17.7	0.625	0.497
2015	8.1	13.8	17.5	0.586	0.462
2016	7.6	13.2	16.1	0.576	0.472
2017	10.0	13.3	16.6	0.757	0.606
2018	9.6	12.7	16.5	0.760	0.585
2019	10.5	12.7	15.4	0.828	0.685
2020	12.5	14.7	16.9	0.850	0.740
2021	11.6	12.3	14.8	0.943	0.784

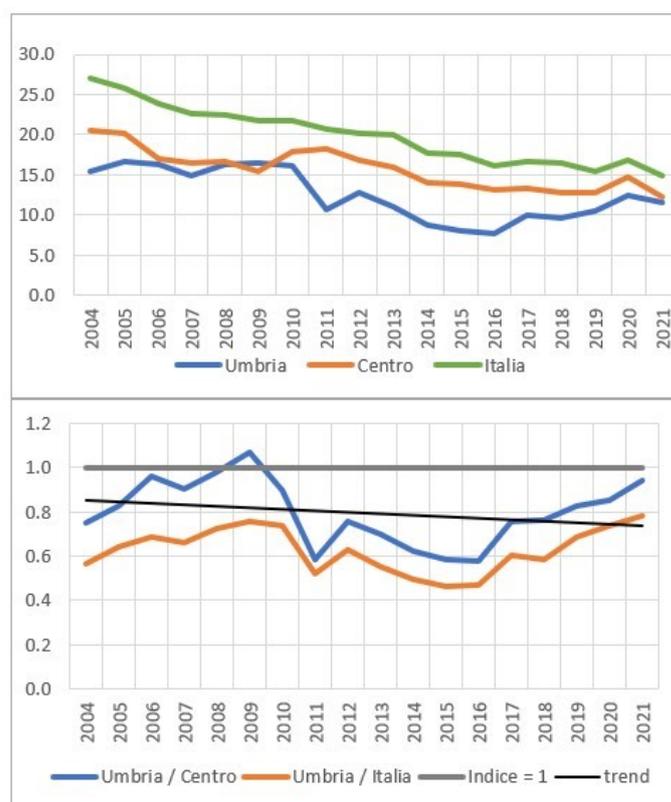
**Grafico 5.14: Andamento temporale dell'indicatore SR06 e confronti territoriali (quote totali)**



**Grafico 5.15: Andamento temporale dell'indicatore SR06 e confronti territoriali (quote femmine)**



**Grafico 5.16: Andamento temporale dell'indicatore SR06 e confronti territoriali (quote maschi)**



Anche per le quote si è in presenza di andamenti decrescenti fino al 2018, quando Centro e Italia iniziano a segnare un netto miglioramento rispetto ai valori dell'Umbria.

Il brusco peggioramento degli ultimi anni ha determinato un sorpasso, in termini assoluti, da parte del Centro e un forte avvicinamento dell'Italia, mentre sino a poco fa entrambi i valori erano decisamente superiori rispetto a quelli della regione. L'Italia in particolare presentava, fino al 2016, picchi di valori pari a oltre due volte quelli della regione. L'Umbria è sfavorita soprattutto dai tassi di abbandono alti e vistosamente in crescita della popolazione femminile, sia in termini assoluti sia relativamente alle altre due aree.

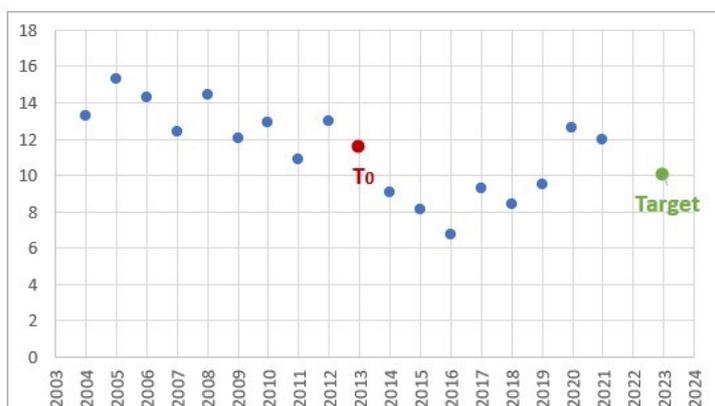
Nel POR FSE, la *target* per questo indicatore di risultato è espresso in quota della popolazione tra 18-24 anni che ha abbandonato prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale ed è stato così quantificato:

SR03	2013	Target	Δ%
Totale	11.5	10.0	-15.0%
Femmine	11.9	10.0	-19.3%
Maschi	11.1	10.0	-10.9%

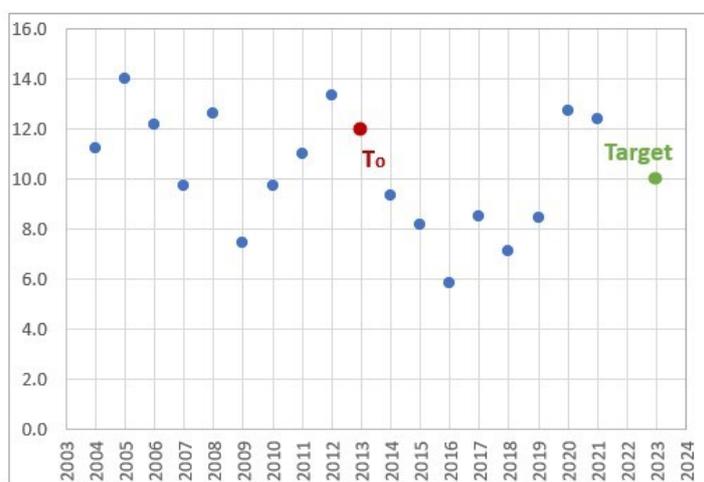
Si prevedeva di conseguire una riduzione di quota di quasi il 20% per la componente femminile, di poco più del 10% per la componente maschile e del 15% circa per il totale.

Gli andamenti dei valori dell'indicatore SR06, per le tre componenti (totale, femmine e maschi), sono mostrati nei grafici 5.16 - 5.18:

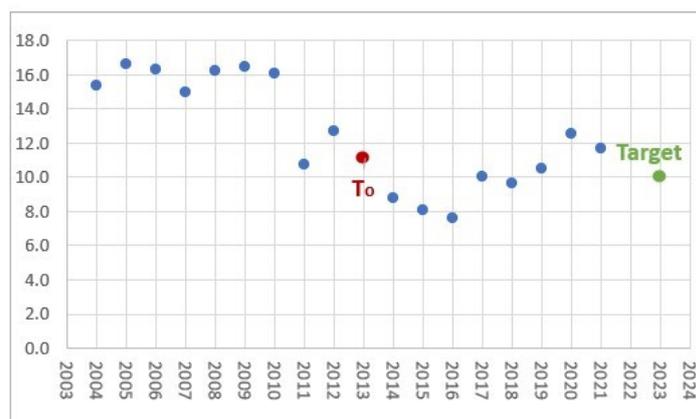
**Grafico 5.17: Andamento del valore dell'indicatore e valore del target di Programma – Totale della popolazione di riferimento**



**Grafico 5.18: Andamento del valore dell'indicatore e valore del target di Programma – femmine**



**Grafico 5.19: Andamento del valore dell'indicatore e valore del target di Programma – maschi**



**Prima considerazione valutativa.**

Per tutte le tre componenti, dal 2014 fino al 2019, i valori delle quote si collocano al di sotto dei valori *target* o, solo nel caso della componente maschile, presentano valori molto prossimi ai valori *target*. La crescita negli ultimi due anni, con ogni probabilità accentuata dall'emergenza sanitaria, ha tuttavia allontanato la regione dai valori *target*, più visibilmente nella componente femminile (per le quali il valore del 2021 è di 12.4 a fronte di un valore *target* di 10).

Effettivamente, anche al di là del possibile effetto della pandemia, si può desumere dall'analisi degli andamenti, in particolare per le quote calcolate rispetto al totale della popolazione in esame, un *trend* storico di riduzione delle quote, registrabile nel periodo di 11 anni tra il 2005 ed il 2016, che sembra interrompersi ed invertire la tendenza a partire dal 2017, quindi proprio durante gli anni di realizzazione del Programma.

L'unico dato che può portare ottimismo è il lieve miglioramento (la riduzione del valore) dal 2020 al 2021. Per quanto il calo sia decisamente minore a quello riscontrato nel Centro e in Italia, può essere ragionevole, data anche l'eccezionalità dell'anno 2020, ritenere che il *trend* possa continuare negli anni a venire, permettendo all'Umbria di incontrare o quanto meno di avvicinarsi al *target* prestabilito.

### **Seconda considerazione valutativa.**

La stima dell'indicatore di risultato al netto degli andamenti attribuibili al sistema (quindi, quelli desumibili dai valori assunti per il *benchmark* adottato), è avvenuta applicando un approccio *difference in difference*, formalmente descrivibile da queste due differenze:

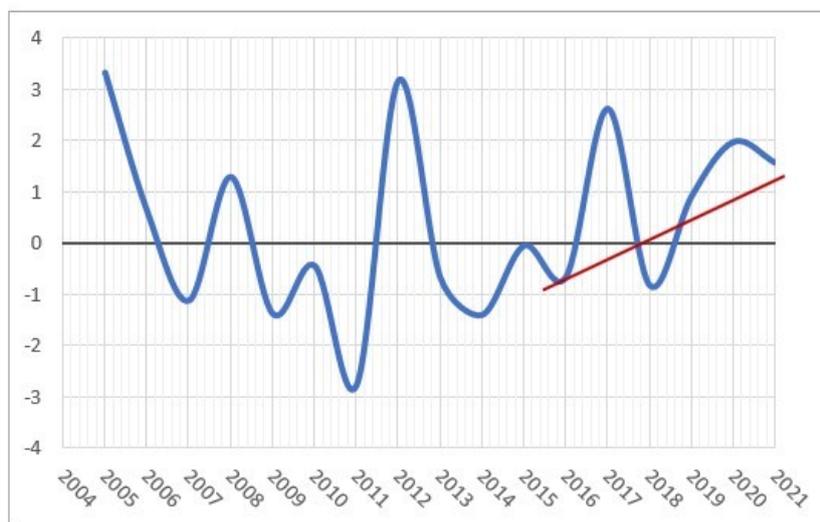
$$Q_t^j - Q_{t=0}^j = d_1^j = \Delta^j$$

$$d_{1,CON}^j - d_{1,BENCHMARK}^j = d_2^j$$

Ovviamente, ciò che interessa ai fini della valutazione è l'andamento rilevato per la  $d_2$ .

Il Grafico 5.20 mostra tale andamento, evidenziando l'andamento tendenziale stimato per il solo arco temporale del Programma (nel caso in esame, viste le disponibilità di dati, l'arco temporale coincide con il periodo 2013-2021)<sup>43</sup> e per la sola componente relativa alle quote calcolate sulla popolazione totale.

**Grafico 5.20: Risultati dell'approccio *difference in difference* applicato alle quote di popolazione di giovani che hanno abbandonato i percorsi formativi**



Il *trend* crescente dei valori incrementali (rispetto al tempo) e differenziali (rispetti al *benchmark*) e rappresentato nel grafico dalla retta in rosso, conferma la possibilità di un peggioramento relativo rispetto alla Circonscrizione di riferimento (il Centro). La riduzione della distanza tra i valori delle quote regionali e quelle degli aggregati territoriali di confronto, già evidenziata in precedenza, determina l'andamento crescente e certamente indesiderato dei valori netti.

**ASSE 3 – PRIORITÀ 10.1:** “Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria”

<sup>43</sup> I valori del 2013 costituiscono il dato di riferimento per il 2014, primo anno della programmazione 2014-2020.

**Obiettivo specifico 10.2: “Miglioramento delle competenze chiave degli allievi”**

**Indicatore di risultato CR03: “Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all’intervento”**

L’indicatore CR03, “Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all’intervento”, è stato valutato come indicatore di programma attraverso le informazioni ottenute dal Sistema informativo SIRU della Regione Umbria.

Sono stati selezionati i soli progetti per i quali, nel sistema informativo, era presente una classificazione di attestazione di qualifica (codificate come: “Qualifica professionale” o “Altra qualifica”), misurando l’indicatore sulla base del numero di partecipanti in ciascun progetto.

L’indicatore è stato quantificato sia per il totale di progetti selezionati, sia per i soli progetti che hanno concluso l’intero *iter* procedurale (classificati come “terminati”).

Nel POR FSE, il *target* per questo indicatore di risultato è espresso in quota dei beneficiari di attività che hanno ottenuto una qualifica alla fine dell’intervento. Tale quota *target* è stata stabilita nella misura del 90%.

I risultati, presentati nel diagramma che segue, mostrano che le percentuali di qualificati attesi sono, in entrambe le quantificazioni, molto alti (rispettivamente 91% per il totale dei progetti e 95% per i soli progetti terminati). Il valore stimato per i soli progetti “terminati” supera del 5% circa il valore soglia previsto nel Programma (90%).

Attestazione	Totale progetti	Progetti terminati	Target
Qualificati	91.1%	95.0%	90.00%
Non qualificati	8.9%	5.0%	

Nel caso di questo indicatore, non è possibile formulare alcuna valutazione di tipo controfattuale, né sviluppare un’analisi dell’andamento dell’indicatore nel corso degli anni di programmazione.

Al fine di verificare, comunque, la posizione della Regione Umbria nel contesto dei valori nazionali e della Circostrizione Centro, per quanto riguarda sia il miglioramento di competenze scolastiche, sia l’innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta, si è proceduto a svolgere un’analisi dei relativi indicatori presenti nella banca dati degli “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo” dell’ISTAT.

In particolare, sono stati elaborati i dati dei seguenti indicatori:

- Obiettivo Tematico 10: “Investire nell’istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l’apprendimento permanente”
- RA 10.2 “Miglioramento delle competenze chiave degli allievi”
- RA 10.3 “Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta”
- RA 10.5 “Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell’istruzione universitaria e/o equivalente”.

Per la RA 10.2, sono stati presi in considerazione i seguenti Indicatori:

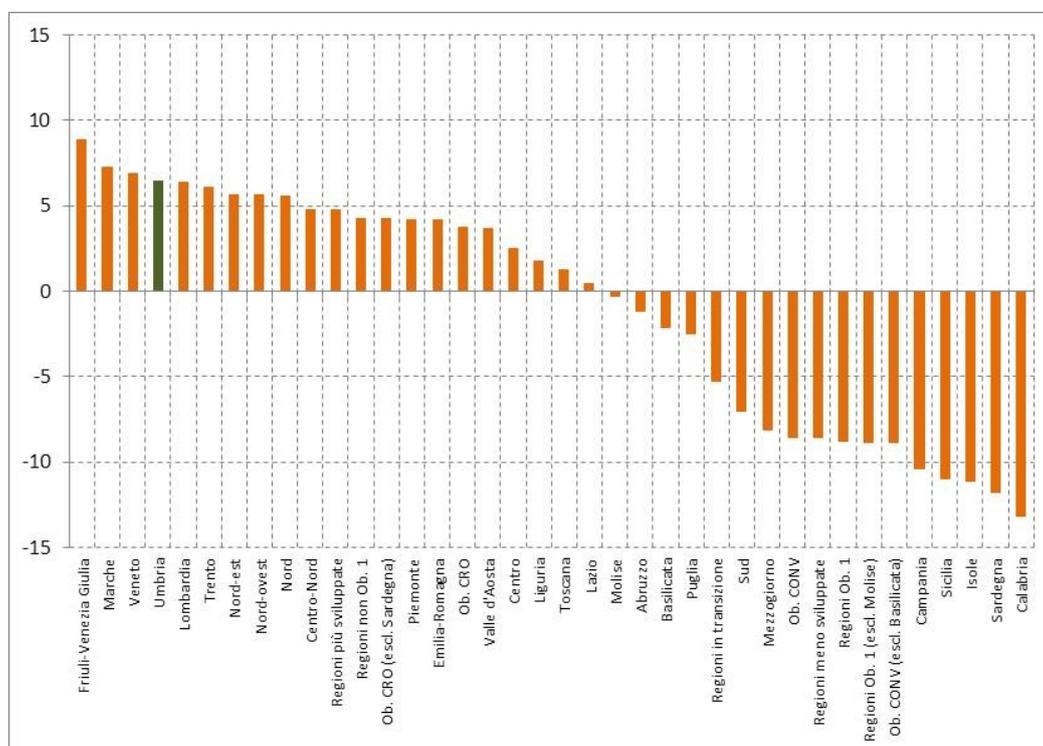
Indicatore 543	Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della seconda classe primaria in italiano
Indicatore 545	Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della seconda classe primaria in matematica
Indicatore 546	Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della quinta classe primaria in italiano
Indicatore 547	Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della quinta classe primaria in matematica
Indicatore 548	Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della terza classe secondaria di primo grado in italiano
Indicatore 549	Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della terza classe secondaria di primo grado in matematica
Indicatore 550	Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della seconda classe secondaria di secondo grado in italiano
Indicatore 551	Valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti della seconda classe secondaria di secondo grado in matematica

Per la RA 10.3 è stato preso in considerazione l'Indicatore 099 "Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (totale)".

Per la RA 10.5 è stato preso in considerazione l'Indicatore 339 "Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni (totale)".

È stata considerata una variabile sintetica rappresentata dalla somma dei punteggi di livello di apprendimento per tutte le classi considerate, nell'intervallo 2013-2019. La variabile così calcolata costituisce una buona rappresentazione delle prestazioni complessive di ciascuna Regione e raggruppamento circoscrizionale. Nel Grafico 5.21 vengono riportati i risultati ottenuti, ordinati in senso decrescente.

**Grafico 5.21: Prestazioni complessive nel livello di apprendimento delle Regioni per il periodo 2013-2020**



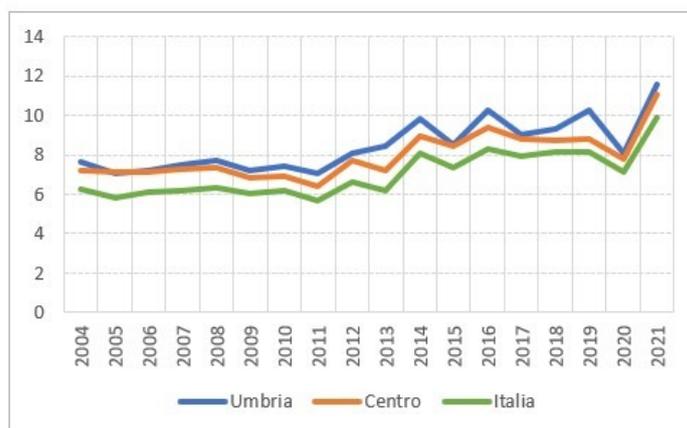
La Regione Umbria si colloca al quarto posto di questa classifica, con un'ottima prestazione nelle classi primarie e buona nelle secondarie, decisamente superiore sia ai valori di *benchmark* rappresentati dal Centro, sia ai valori del totale nazionale.

I dati relativi agli indicatori delle RA 10.3 e 10.5 sono visualizzati nei Grafici 5.22 e 5.23. Entrambi gli indicatori, relativi rispettivamente all'innalzamento del livello di istruzione della popolazione e all'innalzamento dei livelli di apprendimento, partecipazione e successo nell'istruzione universitaria, mostrano una posizione della Regione tendenzialmente crescente e, almeno per il primo indicatore, stabilmente superiore ai valori del Centro e dell'Italia.

Per il secondo indicatore, si registra una flessione negli anni 2017 e 2018, seguita però da un forte rialzo che fa salire il valore dell'indicatore al di sopra dei valori del Centro e nazionali, evidenziando un miglioramento dei livelli per il grado di istruzione universitaria. Nel complesso, la variabile mostra un andamento tendenziale crescente per l'intero periodo, soprattutto nell'ultimo periodo a disposizione.

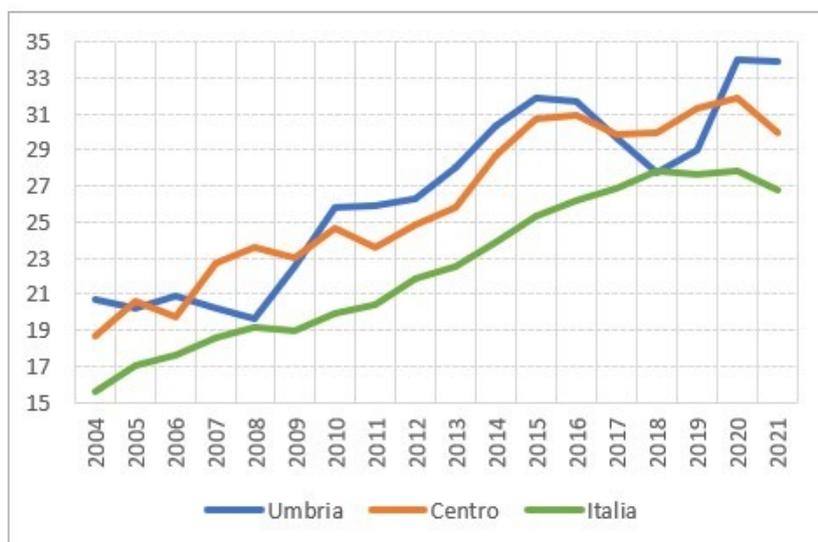
**Grafico 5.22: Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (totale)**

Popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale in percentuale sulla popolazione della stessa classe di età – Anni 2004-2021 – Umbria, Centro, Italia



**Grafico 5.23: Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni**

Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un livello di istruzione 5 e 6 (Isced97) in percentuale sulla popolazione nella stessa classe di età (totale) – Anni 2004-2021 – Umbria, Centro, Italia



### 3.5.2 Le valutazioni per la priorità 10.2

**ASSE 3 – PRIORITÀ 10.2:** “Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati”

**Obiettivo specifico 10.5:** “Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente”

**Indicatore di risultato SR07:** “Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento”

#### **Valori realizzati e valori target per l'indicatore SR07**

Priorità	10.ii
O.S.	10.5
Valore indicatore SR07	
Valore target SR07	

## 3.6 Asse III: Considerazioni valutative che emergono dalle Valutazioni tematiche

### 3.6.1 La Valutazione Tematica CRESCO

#### **Caratteristiche dell'intervento e fabbisogni valutativi**

Come osservato al punto 3.2.3, l'Avviso Pubblico Cre.S.C.O. prevede un pacchetto di misure capace di rivolgersi contemporaneamente ad una pluralità di soggetti (CPI, enti di formazione, imprese, lavoratori e disoccupati) e di puntare ad obiettivi quali il miglioramento delle competenze della forza lavoro umbra, l'innovazione dei sistemi di formazione, la creazione di relazioni tra le istituzioni regionali e il sistema produttivo e l'incremento occupazionale; in tal senso la misura afferisce alle politiche per l'occupazione (Asse I) e alle politiche per l'istruzione e la formazione (Asse III).

#### **Domande valutative e metodologia**

Relativamente all'Asse III la Valutazione tematica intrapresa dovrà rispondere ad una serie di domande valutative che afferiscono ai criteri valutativi della rilevanza, dell'efficacia/efficienza e dell'impatto.

Rispetto alla **rilevanza** occorrerà, da un lato rilevare l'adeguatezza delle risorse messe a disposizione rispetto alla dimensione del target potenziale, dall'altro se esistono gap competenziali di alcune fasce della popolazione umbra che determinano criticità all'inserimento nel mercato del lavoro. Gli strumenti metodologici scelti per questa fase dell'analisi sono l'utilizzo di dati ufficiali per la quantificazione del target, l'analisi di dati amministrativi per quantificare lo sforzo della Regione su questa fascia di popolazione, nonché, per la seconda domanda valutativa questionari ed interviste ai decisori di politica economica, e ai diversi attori del mercato del lavoro (istituzioni, imprese, destinatari).

Con riferimento al criterio dell'**efficacia/efficienza** si cercherà di comprendere quanto l'intervento posto in essere sia in grado di migliorare il sistema delle competenze della forza lavoro umbra con la finalità di incrementare la partecipazione al mercato del lavoro e più in generale ad una maggiore integrazione in termini di cittadinanza attiva. Gli strumenti metodologici scelti saranno quelli dei questionari e delle interviste a tutti gli attori e gli stakeholder del sistema.

Verranno misurati poi anche gli **impatti** dell'intervento in termini di innovazione dei sistemi formativi regionali. Anche in questo caso lo strumento sarà quello dei questionari agli attori del sistema.

**I risultati saranno disponibili nei mesi di gennaio/febbraio 2023.**

## 3.7 Asse IV: Considerazioni valutative che emergono dalle Valutazioni tematiche

### 3.7.1 La Valutazione Tematica Piano di rafforzamento Amministrativo

#### Il contesto di realizzazione del PRA

Lo scenario di attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo è molto ampio e si riferisce ai programmi considerati nell'ambito del generale processo di riforma e cambiamento strutturale verso il quale sono state orientate le politiche del Paese al fine di recuperare potenziale di crescita, aumentare l'occupazione e garantire percorsi consolidati di sviluppo. Mai come in questa fase, alla conclusione dell'anno 2020 caratterizzato dall'emergenza COVID-19, lo scenario è in movimento e i riflessi sull'implementazione delle iniziative di riforma e sul loro impatto sono necessariamente ancora incerti.

La Commissione tra le quattro Raccomandazioni specifiche 2020<sup>44</sup> indirizzate all'Italia, ha ribadito l'opportunità di proseguire con iniziative in grado di assicurare l'efficacia della Pubblica Amministrazione, riconoscendo al contempo alcuni progressi ottenuti nel dar seguito alle Raccomandazioni specifiche 2019. Pertanto, il rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa della PA si conferma essere un obiettivo di importanza cruciale per contribuire a una *migliore gestione dei fondi UE* per il raggiungimento dei risultati e il potenziamento degli impatti delle politiche pubbliche, ed è in questa chiave che nell'Accordo di Partenariato (AP) 2014-2020 sono state individuate le linee di indirizzo strategico nell'ambito dell'Obiettivo Tematico (OT) 11.

Con specifico riferimento al POR FSE 2014-2020 dell'Umbria, la struttura del Programma ha recepito pienamente l'impostazione delineata nell'AP, ricostruendo a valere sull'Asse 4 – Capacità istituzionale amministrativa - il nesso tra l'OT 11 e la priorità di investimento 11.1, anche in relazione all'esigenza di rivedere i processi di programmazione e attuazione in una prospettiva che tenga conto della centralità della semplificazione amministrativa, della riduzione degli oneri a carico di cittadini e imprese, dell'uso efficiente ed efficace delle risorse e dell'introduzione di modalità di controllo e valutazione per programmi e progetti.

Sono state due le fasi attuative del PRA<sup>45</sup>, la prima delle quali si è conclusa nel 2018 ed è stata sottoposta ad esercizio di autovalutazione indipendente all'interno della stessa Amministrazione con esiti complessivamente soddisfacenti sul piano dell'implementazione, mentre la seconda fase ha preso avvio con l'adozione del PRA 2.0<sup>46</sup> in relazione all'evoluzione dei contesti legislativi, organizzativi e procedurali che, in termini di *governance*, hanno determinato alcune sostanziali variazioni.

Infatti, in base alla D.G.R. 891 del 02/08/2018, conformemente allo *standard* nazionale e in continuità con la Fase I, sono stati individuati il Responsabile Politico e il Responsabile Attuativo del PRA. La medesima D.G.R. specifica, inoltre, che il Responsabile Attuativo del PRA si avvale, per le attività inerenti all'esecuzione (ivi comprese quelle relative al monitoraggio, al controllo e valutazione), della Sezione "Ciclo della performance, supporto tecnico amministrativo OIV e rafforzamento amministrativo". L'assetto organizzativo così definito è stato in seguito modificato con D.G.R. n. 21 del 22/01/2020 e con le ulteriori modifiche organizzative seguite all'avvicendamento politico intervenuto nel 2019.

#### I contenuti e la struttura del PRA

Il PRA Fase I di Regione Umbria si è concentrato, nel primo biennio di attuazione, sull'inserimento e l'avvio della formazione di nuove figure professionali a tempo determinato nell'ambito dei servizi coinvolti nell'attuazione dei PO. Parallelamente alle attività connesse con l'inserimento del personale, nell'ambito della Fase I si sono inoltre svolte attività mirate alla formazione dei neoassunti (nel quadro del Piano di Formazione Integrato regionale); alla semplificazione, armonizzazione e standardizzazione delle procedure, focalizzandosi sulle singole azioni.

---

<sup>44</sup> Semestre europeo 2020: Raccomandazioni specifiche per paese, COM (2020) 500 final (testo proposto dalla Commissione il 20 maggio 2020 e approvato dal Consiglio il 20 luglio 2020).

<sup>45</sup> Il PRA è stato adottato dalla Regione Umbria con DGR n. 1622 del 09.12.2014 e modificato con DGR n. 1762 del 22.12.2014.

<sup>46</sup> L'adozione del PRA 2.0 è avvenuta con DGR n. 891 del 02.08.2018.

Il PRA 2.0 di Regione Umbria, coerentemente con il percorso nazionale, è suddiviso in tre ambiti di intervento, corrispondenti alle principali finalità individuate *in itinere*, oltre che a valle del completamento della Fase I: semplificazione legislativa e procedurale; interventi sul personale; interventi sulle funzioni trasversali e comuni. A questi tre principali ambiti se ne aggiunge un quarto, definito nell'Allegato B del Piano, dedicato agli "ulteriori interventi e target di miglioramento PRA" e consistente nella "Definizione e messa a regime del ciclo di *performance* in attuazione del D.Lgs. n. 150/ 2009", da realizzarsi per quanto attiene al PRA attraverso l'attività di sviluppo e revisione del sistema di valutazione della *performance* stessa.

Un importante elemento di innovazione del PRA 2.0 è costituito dalla definizione di un sistema di monitoraggio che si avvale, oltre che di una reportistica quadrimestrale per ciascun intervento alimentata dalle relazioni dei responsabili, di un set di "target di efficienza amministrativa ed efficacia finanziaria" per ciascuno dei PO interessati dal Piano. I target individuati sono espressi attraverso indicatori suddivisi per categoria (di efficienza amministrativa ed efficacia finanziaria) e per ambito di applicazione (procedure di attivazione; procedure di aggiudicazione; attuazione dei progetti). Per ciascuno è prevista l'individuazione di un valore target, espresso in termini di scostamento rispetto alla situazione iniziale.

### **Evidenze del sistema di monitoraggio e delle interviste dirette ai testimoni privilegiati**

Gli *standard* che definiscono modalità e strumenti per il monitoraggio del PRA 2.0 sono riconducibili al sistema nazionale descritto nelle *Linee Guida per l'implementazione e l'utilizzo degli indicatori di performance del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II fase*.

La componente del sistema di monitoraggio dedicata alla raccolta delle relazioni dei responsabili regionali PRA 2.0 risulta completa e in generale la qualità del sistema di monitoraggio e le prestazioni informative degli indicatori si ritengono soddisfacenti e contribuiscono alla crescita della capacità di osservazione centrale e locale sulle dinamiche attuative. Nell'esercizio di valutazione del PRA 2.0 di Regione Umbria, tali relazioni sono state analizzate per verificarne l'eshaustività ai fini informativi connessi alla ricostruzione delle diverse categorie di interventi e alla loro implementazione. La periodicità quadrimestrale delle rilevazioni è ritenuta adeguata a monitorare lo stato di avanzamento delle diverse iniziative, riportandone l'attuazione, gli atti, le risorse e i risultati conseguiti. Contengono inoltre un corredo di note dedicate alle motivazioni degli eventuali ritardi rispetto a quanto programmato, attraverso le quali è possibile ricavare indizi su come i principali fenomeni esogeni (politico - organizzativi, sanitari) ed endogeni (strettamente connessi all'attuazione dei PO dei quali il PRA 2.0 è assieme parte integrante e strumento di capacitazione) abbiano influenzato lo svolgimento delle iniziative stesse.

Nel corso della rilevazione di campo condotta nell'ambito dell'esercizio di valutazione è stato somministrato un questionario al personale regionale che, per il ruolo ricoperto e le funzioni svolte relativamente all'attuazione del PRA, è stato individuato quale "testimone privilegiato" in grado di chiarire le problematiche oggetto dell'indagine fornendo un'angolazione visuale interna all'Amministrazione e, quindi, complementare rispetto a quella del valutatore.

Le considerazioni in esito all'indagine diretta rivolta ai testimoni privilegiati si concentrano nei punti seguenti:

- appare consolidato il ruolo effettivo e quello potenziale del PRA come strumento di miglioramento dell'azione amministrativa. Da un lato, risulta condivisa la necessità di "organizzare" in maniera completa ed efficace la risposta alle criticità che accompagnano da anni la programmazione in Italia lungo tutte le fasi di intervento dei Fondi Strutturali. Dall'altro lato, si rintraccia una chiara consapevolezza, da parte di chi ha responsabilità di attuazione dei programmi operativi, del percorso di miglioramento che il PRA ha di fatto messo in evidenza per l'Umbria, operando in questo modo un'adeguata declinazione dei fattori critici che caratterizzano la pubblica amministrazione a livello nazionale e regionale (criticità degli interventi organizzativi sull'Amministrazione, il mancato / tardivo allineamento dei sistemi informatici, la complessità della normativa relativa agli appalti e al bilancio) e focalizzando l'attenzione sugli elementi specifici di criticità che accompagnano la "macchina amministrativa" nella gestione dei programmi, nella loro attuazione e nelle inevitabili riprogrammazioni.
- Si afferma l'importanza e la centralità della formazione, soprattutto attraverso i risultati conseguiti

nei confronti del personale neoassunto e nei confronti degli enti e degli organismi intermedi (*tutoring*). Motivo di apprezzamento da parte dei testimoni privilegiati è rappresentato dall'adozione di strumenti innovativi per misurare e supportare l'attività amministrativa (ciclo della *performance*, banca dati Arachne, opzioni semplificate di costo).

- Si attende, in generale, un contributo positivo del PRA su elementi centrali del vissuto del personale amministrativo e della struttura decisionale come lo stress organizzativo e le necessità di semplificazione. Su questi aspetti la riflessione viene proiettata sulla programmazione 2021-2027, con l'auspicio che la messa a regime dei risultati ottenuti in questi anni attraverso il PRA possa costituire una base di apprendimento utile a una migliore gestione dei Fondi.

### **Le risultanze dell'attività di valutazione del PRA**

La disponibilità di informazioni desumibili dalle relazioni di monitoraggio e dalle indagini dirette consente di formulare un giudizio valutativo puntuale focalizzato sulla coerenza (in termini di appropriatezza, rilevanza, adeguatezza degli interventi) e sull'efficacia (in termini di effettiva attuazione degli stessi) del PRA di Regione Umbria. L'esito valutativo è stato articolato in base ai criteri componenti la domanda di valutazione e di seguito sinteticamente illustrato evidenziando, da un lato, le componenti critiche/fabbisogni di partenza e, dall'altro, la valutazione a seguito dell'implementazione del Piano:

#### Fabbisogni di rafforzamento dell'Amministrazione e criticità di partenza:

- disallineamento tra il livello strategico (implementazione del quadro finanziario del PO) e il livello attuativo (definizione di bandi e avvisi ed impegno dei capitoli di bilancio), inteso soprattutto in termini di obiettiva carenza di personale dotato delle competenze necessarie a gestire le fasi connesse con la programmazione comunitaria;
- tempi lunghi della programmazione territoriale, anch'essi funzione, nella lettura regionale, della qualità delle competenze e della quantità del personale in relazione alle funzioni di competenza degli enti e degli Organismi intermedi;
- frammentazione delle responsabilità di attuazione nel contesto organizzativo regionale, sia rispetto ai Risultati Attesi dei PO, che alle fasi procedurali necessarie la effettiva certificabilità della spesa, ed in particolare rispetto ai controlli;
- mancanza di modelli comuni per le procedure in relazione agli *output* attesi, quali per esempio modelli di procedure per le opere pubbliche e l'acquisto di beni e servizi delle Agende urbane, aggravato dalla proliferazione di strumenti di *policy* nel FESR e da inadeguati metodi e criteri di modulazione degli interventi FSE, in relazione ad un'offerta formativa che risulta invece particolarmente frazionata.

#### Valutazione in base al criterio della rilevanza e della coerenza

In termini generali, la coerenza e la rilevanza del Piano, nel suo complesso e a livello dei singoli interventi che lo compongono, vengono analizzate in base alla documentazione che ne definisce i presupposti, individuando le aree di criticità nell'attuazione dei PO e determinando la necessità dell'intervento in base ai fabbisogni così individuati: l'aderenza e l'adeguatezza delle misure rispetto a tali fabbisogni determinano infatti l'idoneità degli strumenti a conseguire i risultati attesi

In base alla costruzione del Piano, dal punto di vista della coerenza e della rilevanza di quanto pianificato per rispondere alle criticità, i punti di forza emersi nel corso dell'analisi fanno riferimento a tre aree principali:

1. l'impegno nell'adeguamento delle competenze delle risorse umane, in continuità con la prima fase: se con la prima fase la Regione si è confrontata con l'esigenza di acquisire il personale, con la seconda la formazione dei neoassunti è risultata la condizione necessaria al loro impiego a favore dell'attuazione dei PO in un contesto nel quale, tra i principali fattori di ritardo, la carenza di personale qualificato gioca un ruolo primario;
2. l'inclusione di tutti i soggetti le cui attività influenzano l'attuazione dei PO, in particolare gli OO.II. e i comuni;

3. l'integrazione del Piano con gli altri strumenti per migliorare la gestione manageriale dell'Amministrazione, focalizzati sulla pianificazione e sul controllo di gestione (monitoraggio, scostamenti, aggiustamento delle operazioni per il raggiungimento dei *target*): i cronoprogrammi, l'Action Plan e il ciclo di *performance*.

#### Valutazione in base al criterio dell'efficacia/efficienza

La valutazione dell'efficacia del PRA si concentra sull'osservazione e la misurazione dell'effettiva realizzazione degli interventi e del conseguimento dei relativi risultati attesi, attraverso variabili connesse con gli obiettivi stabiliti per il PRA nel suo complesso e per ciascuno degli interventi che lo compongono.

In assenza dei dati ricavabili direttamente attraverso il sistema di monitoraggio PRA, l'efficacia del Piano in termini di miglioramento della *performance* amministrativa non è immediatamente misurabile: pertanto, sono state individuate delle *proxy* che consentono, indirettamente, di formulare un giudizio valutativo fondato sugli elementi riscontrabili e disponibili al momento della redazione.

Il criterio di efficienza e la relativa domanda valutativa attengono ai rapporti tra risorse utilizzate (finanziarie e di tempo) e obiettivi raggiunti nella "Fase 2". Le variabili osservate includono:

- i dati finanziari del PRA;
- i tempi delle procedure di attuazione del PRA;
- la presenza di eventuali innovazioni di processo / procedura emerse nel contesto dell'intervento.

In piena coerenza con l'impianto nazionale dei PRA, i Piani sono a "costo zero" (salvo in alcuni casi specifici e principalmente a gestione nazionale) e si riferiscono a un periodo di attuazione standardizzato e dunque sostanzialmente analogo per tutti; pertanto, per una valutazione di efficienza nel senso proprio del termine (migliore o peggiore utilizzo delle risorse disponibili in relazione ai risultati raggiunti) si ritiene utile accorpate le considerazioni relative a questo criterio nell'ambito della valutazione espressa in risposta alla domanda valutativa sull'efficacia, che a tali risultati fa direttamente riferimento.

Attraverso questa prospettiva di analisi è possibile affermare che il PRA 2.0 della Regione Umbria è stato sostanzialmente e positivamente realizzato, nonostante gli ostacoli determinati da condizioni di contesto oggettivamente esogene (modifiche pervasive dell'assetto organizzativo regionale; deviazione di risorse dedicate dovuta all'evento sismico; da ultimo, restrizioni alla mobilità imposte dall'emergenza sanitaria legata al COVID-19).

Se si assume tuttavia, quale *proxy* dell'efficacia del PRA, l'avanzamento dei Programmi la cui attuazione costituisce lo scopo del Piano stesso, nel periodo oggetto della presente valutazione si registra che i PO regionali marcano notevoli ritardi. Sarebbe tuttavia improprio inferire che questo sia conseguenza dell'attuazione del PRA: le motivazioni del ritardo, leggibili attraverso le RAA dei Programmi, evidenziano che il livello di raggiungimento dei *target*, pur ridefiniti dopo le riprogrammazioni intercorse tra il 2018 e il 2019 e le conseguenti riallocazioni, sono state determinate da fattori di natura diversa, che nello specifico caso del FSE scontano quale aggravante la mancata messa in operatività dell'O.I. ARPAL.

Rivolgendo quindi lo sguardo sul livello della dimensione organizzativo – amministrativa, le cui migliorie costituiscono sostanzialmente gli "outcome" degli interventi del PRA, il Piano della Regione Umbria ha al contrario raggiunto risultati considerevolmente positivi e cruciali alla capacitazione dell'ente. Infatti, l'Amministrazione, attraverso gli interventi programmati, ha:

- acquisito e formato le risorse di personale necessarie all'attuazione dei Programmi, coprendo le aree di fabbisogno di competenze correttamente individuate in relazione alle specificità delle operazioni finanziate con i POR;
- definito, standardizzato e messo a sistema le procedure relative ai macro – processi che caratterizzano l'attuazione dei Programmi;
- adottato (anche se in maniera parziale, poiché limitata al POR FESR), strumenti di controllo di gestione e di verifica dei risultati in termini di *performance* del personale.

Risultati positivi, seppure di minore entità in quanto in diversa misura perfezionabili, sono inoltre stati raggiunti con l'estensione (seppur parziale e relativamente tardiva) delle opzioni di costo semplificato al FESR, con il supporto amministrativo agli OO.II. e ai comuni.

Rispetto all'adeguamento delle competenze del personale sul sistema informativo SIRU, il cui risultato è di portata limitata nonostante l'intervento sia stato attuato in coerenza con quanto programmato (e abbia anzi necessitato di essere ampliato anche attraverso un incremento della dotazione finanziaria), si ribadisce che il punto di maggiore criticità è lo stato di funzionalità del sistema stesso, che determina a cascata la formazione necessaria per adeguare il personale alle modifiche apportate.

#### Valutazione in base al criterio dell'impatto

La valutazione in termini di impatto può procedere soltanto *ex post*, con risultati consolidati a distanza del periodo di realizzazione di Piano o dei Programmi. E' però utile avere come riferimento un *benchmark* e una base di riferimento temporale costruiti intorno a misure e indicatori che rappresentino, in questo caso, il tema della capacità amministrativa e del livello qualitativo delle istituzioni.

A supporto di questa prospettiva di analisi può essere utile riportare come si colloca la regione rispetto al *Regional Competitiveness Index 2019* (RCI). Attraverso l'utilizzo di oltre 70 indicatori, l'RCI fornisce un'immagine comparabile e multiforme del livello di competitività per tutte le regioni dell'UE.

L'analisi del RCI, dei suoi tre sub-indici e delle 11 dimensioni *ivi* considerate, aiuta a evidenziare i punti di forza e di debolezza di ciascuna regione con la possibilità di confrontare ciascuno di essi con la media dell'UE o dei suoi pari.

In base al RCI Index, la Regione Umbria si posiziona al quindicesimo posto sulle 21 partizioni di livello NUTS-2 rispetto alla componente relativa al sottoindice di funzionamento delle istituzioni, con un valore pari a 13.4 (la media nazionale è 18.9, mentre i valori estremi sono compresi tra 27.56 per la Provincia Autonoma di Bolzano e 5.08 per la Regione Calabria). Il posizionamento dell'Umbria rispetto alle regioni europee con caratteristiche socioeconomiche simili (le regioni cd. "*peer*") peggiora ulteriormente passando al penultimo posto su 9: la media dei punteggi, infatti, si alza a 25 per la presenza di 5 valori superiori al 50 (di cui due superiori al 70) registrati nelle regioni del Nord Europa.

In prospettiva, può essere opportuno tenere in osservazione l'evoluzione e l'andamento di queste analisi, considerando soprattutto il fatto che la prossima edizione del RCI Index è attesa per il 2022 e che il prossimo *step* per la valutazione delle iniziative di capacitazione amministrativa entreranno a far parte dell'aggiornamento della valutazione in itinere prevista al 2022, quando ci potrà avvalere anche dell'attualizzazione di analisi di *benchmark*.

#### **Conclusioni, suggerimenti e raccomandazioni**

La valutazione tematica ha determinato esiti che hanno permesso la formulazione delle seguenti conclusioni nell'ambito delle quali sono espressi anche i relativi suggerimenti e raccomandazioni:

- Garantire continuità alle attività per il rafforzamento amministrativo anche nella fase di definizione e di avvio dell'attuazione dei POR della programmazione 2021 - 2027, disegnando tuttavia in modo più organico le sue componenti secondo logiche che centralizzino negli stessi attori le responsabilità relative a insiemi omogenei di attività (nel caso dei PRA 2.0 avviati nel 2018, per esempio, gli interventi sui cronoprogrammi, sugli strumenti di controllo di gestione quali l'Action Plan e i Piani di *performance*). Questo dovrebbe risultare più facilmente realizzabile proprio nel periodo di programmazione 2021-2027, in quanto il tema della capacità amministrativa sarà integrato con gli obiettivi settoriali dei PO: non sarà in altri termini più necessario connettere il rafforzamento amministrativo con un obiettivo a sé stante, ma sarà possibile distribuire gli investimenti nella capacità amministrativa nell'ambito di ciascun Obiettivo di Policy, sulla base quindi degli specifici fabbisogni.
- Capitalizzare, nella definizione e nell'attuazione dei PO della programmazione 2021 - 2027, quanto realizzato in termini di standardizzazione procedurale, sia nell'ambito degli interventi di semplificazione (i.e. interventi 6.1) che in quelli sul personale (i.e. interventi 6.2, con particolare

riguardo per la formazione e la manualistica): l'investimento compiuto è stato oneroso in termini di tempo e di risorse (specie se raffrontato al livello di attuazione che ha determinato la riprogrammazione del POR FSE nel 2018) ed ha prodotto risultati che in ultima analisi hanno determinato le condizioni perché le operazioni che saranno selezionate nei PO della imminente nuova programmazione possano essere governate e attuate senza ritardi dovuti alla mancanza di competenze e strumentazione adeguata; questo, per lo meno, stante l'attuale, tendenziale mantenimento dell'*acquis* programmatico leggibile nelle bozze (*final version*) dei nuovi Regolamenti proposti dalla Commissione, e a condizione che dal punto di vista organizzativo non avvengano ulteriori modifiche con effetti pervasivi simili a quelli prodotti a partire dal 2019.

- Al punto precedente si aggancia il tema del proficuo utilizzo delle risorse assunte nell'ambito del PRA 1.0, specificamente selezionate (sulla base delle competenze pregresse sulle tematiche dell'attuazione del POR) e allo scopo formate, sia nell'ambito del PFI che attraverso le iniziative specifiche: i profili che ne sono derivati dovrebbero rimanere, dal punto di vista organizzativo, connessi con le tematiche della programmazione comunitaria, sia per contribuire efficacemente alla chiusura della programmazione in corso che per definire e attuare quella imminente. Pertanto, sarebbe opportuno attivare procedure e strumenti atti a favorire e valorizzare l'investimento nelle competenze e nelle risorse svolto dall'Amministrazione regionale rivolto ai profili, ove possibile adeguando percorsi dedicati al mantenimento alle strutture regionali e agli organismi intermedi delle risorse umane che hanno svolto attività di supporto all'attuazione dei PO.
- Proseguire nell'integrazione strutturale, nell'ambito del Piano della *performance*, degli obiettivi direttamente connessi all'attuazione dei POR. Il processo, attivato al momento della presente valutazione per due annualità, ha finora visto una netta e maggiore integrazione degli obiettivi legati alle misure finanziate con il FESR rispetto al FSE, e ha riguardato i *target* finanziari, alcuni *target* procedurali e, in minor misura, quelli fisici.
- Connessa con la precedente, si formula anche la raccomandazione di completare il processo, pur avviato, di adozione dell'Action Plan per la pianificazione, il monitoraggio e l'eventuale riallocazione delle risorse appostate sulle misure programmate sul POR FSE, attraverso la preventiva adozione dei cronoprogrammi delle singole misure, si fonda sulle medesime considerazioni di efficacia ed efficienza.
- Infine, ulteriormente connesso al punto precedente si suggerisce di prevedere che l'Action Plan finalizzato alla realizzazione puntuale, in linea con i tempi programmati di realizzazione, del POR FSE+ 2021 - 2027, sia sviluppato contestualmente alla definizione del Programma e all'approvazione dell'eventuale DIA ad esso relativo e che, fin dall'adozione, sia chiaramente legato con gli obiettivi del prossimo Piano della *performance*. L'esperienza maturata nel corso del periodo di programmazione 2014-2020, unicamente relativa al POR FESR, dimostra infatti che l'Action Plan consente di intervenire sul Programma in modo tempestivo, riallocando le risorse sulle misure più performanti e garantendo maggiore efficacia nell'attuazione fisica e nella spesa ad essa collegata, come accaduto nel 2018.