

Comitato di sorveglianza unitario POR FESR 2014-2020 e POR FSE 2014-2020. Spoleto, 14 giugno 2017

Informativa sulle attività di valutazione (art. 110, c. 1, lett. b, Reg. UE 1303/2013)

Nei primi mesi del 2016, con DGR n. 121 del 15 febbraio è stato approvato il Piano unitario di valutazione regionale 2014-2020, previsto dall'art. 56, comma 1 del Reg. UE n. 1303/2013 e dall'Accordo di Partenariato 2014-2020. In seguito alle osservazioni formulate dai servizi della Commissione europea nonché dalle parti economiche e sociali coinvolte nella fase di consultazione, e sulla base delle indicazioni della rete dei nuclei di valutazione, il Piano è stato integrato con singole schede di dettaglio per ciascuna delle valutazioni previste e approvato dal Comitato di Sorveglianza, tramite procedura di consultazione scritta.

Il Piano unitario di valutazione regionale prevede la realizzazione di 24 valutazioni di azioni/interventi realizzati con il contributo non solo dei Fondi comunitari (FESR, FSE e FEASR), ma anche di fondi nazionali e regionali.

Per quanto riguarda il FESR, tra le valutazioni che avranno ad oggetto interventi che rientrano nell'operatività di questo fondo sono previste:

- la valutazione ex post del POR FESR 2007-2013;
- la valutazione in itinere e finale del POR FESR 2014-2020;
- la valutazione del Piano di comunicazione;
- la valutazione della Strategia regionale RIS3;
- l'aggiornamento della valutazione (conclusa nel 2012) degli aiuti alle imprese umbre per le attività di R&S,
- la valutazione degli interventi volti a migliorare l'accesso alle TIC, nonché all'impegno e alla qualità delle stesse;
- la valutazione delle attività di internazionalizzazione a favore delle imprese;
- la valutazione dei progetti complessi;
- la valutazione della mobilità sostenibile.

Per quanto riguarda il FSE, tra le valutazioni che avranno ad oggetto interventi che rientrano nell'operatività di questo fondo sono previste:

- la valutazione in itinere e finale del POR FSE 2014-2020
- indagini di placement a cadenza annuale
- la valutazione delle misure di stabilizzazione del lavoro precario
- l'analisi comparata a livello regionale con i risultati in serie storica delle competenze degli studenti, dall'Indagine OCSE – Pisa (2000-2003-2006-2009-2012)

- il monitoraggio e la valutazione del Programma di rafforzamento amministrativo - PRA

Per quanto riguarda le attività implementate nel territorio regionale con il cofinanziamento del FSE e del FEASR, sono previste:

- la valutazione dei processi di implementazione del SIA: capacità degli enti locali umbri di intercettare le fasce di popolazione, in particolare quelle in condizioni di maggior bisogno (take up);
- la valutazione della governance dei servizi sociali: analisi della rete dei servizi sociali e sanitari, servizi per l'impiego, terzo settore, e delle relazioni intercorrenti tra i soggetti della rete;
- la valutazione di efficacia del SIA: analisi di impatto del SIA e delle misure di condizionalità nella concessione del beneficio.
- la valutazione di efficacia delle misure di innovatività sociale del POR FSE, in relazione ai modelli sperimentati per i diversi target delineati dal POR.

Per quanto riguarda infine le tematiche trasversali, il Piano unitario di valutazione regionale prevede la valutazione dei progetti di sviluppo territoriali: agenda urbana, aree interne e Investimenti Territoriali Integrati.

Successivamente all'adozione del Piano unitario di valutazione regionale, è stata avviata la procedura per l'affidamento del servizio di valutazione relativo a programmi e azioni cofinanziati dal POR FESR 2007-2013 e 2014-2020, per un costo complessivo a base d'asta di 623.900,00 Euro, finanziato con le risorse messe a disposizione dall'asse 7 – Assistenza tecnica – del POR FESR 2014-2020.

L'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici (D. Lgs. 50/2016), e gli adempimenti legati all'applicazione dell'armonizzazione contabile introdotta dal D. Lgs 118/2011, hanno tuttavia allungato i tempi di pubblicazione del bando e pertanto sarà pubblicato nel primo semestre del 2017.

Il capitolato prevede la realizzazione delle seguenti attività di valutazione:

VALUTAZIONI DI PROGRAMMA

Valutazione ex post del Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013

La valutazione ex-post del POR FESR 2007-2013 ha lo scopo di raccogliere dati e informazioni sui risultati/impatti e processi di attuazione realizzati con il POR fornendo così apprendimenti e raccomandazioni utili all'attuale fase di programmazione, evidenziando in particolare:

- gli interventi che hanno mostrato una maggiore/minore capacità di assorbimento delle risorse finanziarie;
- gli interventi che hanno contribuito in modo maggiore al raggiungimento degli obiettivi del programma;
- gli interventi con percentuale di successo/insuccesso sensibilmente diversa dalla media registrata per azioni simili realizzate in altri ambiti o fasi programmatiche;
- l'efficienza del sistema di monitoraggio ai fini dei dati necessari per l'attività di valutazione.

Valutazione in itinere del Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 con dei focus sugli interventi riconducibili alle valutazioni tematiche elencate di seguito.

Con la valutazione in itinere del POR FESR 2014-2020, l'amministrazione regionale intende verificare in primo luogo lo stato di avanzamento del programma in relazione non solo ad eventuali fattori di ostacolo/accelerazione locali, ma anche in relazione a elementi rilevanti a livello nazionale/internazionale. Tale valutazione consentirà all'amministrazione di verificare l'adeguatezza della strategia prescelta, in particolare attraverso la valutazione dell'avvicinamento agli obiettivi specifici previsti dal programma, nonché di apportare gli eventuali correttivi. Tale attività inoltre ha lo scopo di produrre un bilancio di medio termine, sistematico ed articolato, dell'attuazione del POR FESR 2014-2020 e soprattutto incentrato sulla verifica del raggiungimento dei target intermedi vincolanti per l'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione di cui agli artt. 21 e 22 del Regolamento UE 1303/2013.

Valutazione del Piano di comunicazione del Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020.

La valutazione in itinere del Piano di Comunicazione, dovrà rilevare l'efficacia delle azioni di comunicazione realizzate a raggiungere ed avvicinare la società civile e i potenziali beneficiari alle opportunità offerte dal Programma Operativo, contribuendo a qualificare la strategia di comunicazione orientandola verso target specifici, nonché a diffondere presso i cittadini, e il partenariato socio-economico gli esiti degli interventi realizzati con il contributo dei fondi comunitari.

VALUTAZIONI TEMATICHE

Valutazione della strategia regionale di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (RIS3);

In considerazione dei fini che hanno portato alla definizione della Strategia RIS3, con la valutazione di tale programma l'amministrazione regionale intende verificare in primo luogo quanto le modifiche nell'impiego e nella distribuzione delle risorse definite nella fase programmatica hanno inciso sulle politiche di innovazione regionale e ottenere in tal modo un ulteriore elemento di supporto alla definizione di nuove modalità di intervento, forme di indirizzo e nuove politiche di spesa per l'amministrazione regionale. Inoltre la valutazione dovrà evidenziare l'efficienza e l'efficacia della complementarietà delle azioni che nei diversi Programmi operativi partecipano all'attuazione della Strategia RIS3.

Valutazione degli interventi riconducibili alla linea di programmazione 2014-2020 "Agenda Urbana"

La scelta dell'amministrazione regionale ha selezionato le 5 maggiori città (Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello e Spoleto) che presentano caratteristiche di centri di medie dimensioni dove risiede quasi la metà della popolazione regionale e dove si concentrano strutture di servizio per la collettività determinando problemi di congestione e flussi di pendolarismo consistenti.

Le attività di valutazione della strategia Agenda urbana dovranno portare alla consegna di un rapporto di valutazione che partendo dall'analisi della programmazione metterà in evidenza i risultati e gli impatti degli interventi, e il loro grado di integrazione e di sinergia, misurandone il valore aggiunto nel raggiungimento degli obiettivi attesi.

Valutazione degli interventi riconducibili alla linea di programmazione 2014-2020 "Aree interne"

Le Aree interne sono state individuate a livello nazionale come opzione strategica di intervento per gli investimenti territoriali integrati di cui all'art.36 del regolamento UE 1303/2013. La Regione Umbria ha individuato sul proprio territorio 3 Aree (Nord-Est, Sud-Ovest e Valnerina) Gli obiettivi dichiarati in fase di

programmazione strategica si concentrano su 5 aree tematiche su cui intervengono in modo integrato FESR, FEASR e FSE, nonché le risorse nazionali della Legge di stabilità 2015.

Pertanto, oltre a verificare l'efficacia delle misure di contrasto all'impoverimento demografico delle aree oggetto di intervento, la valutazione dovrà mettere in luce anche la capacità dell'amministrazione regionale di utilizzare in modo sinergico le diverse fonti di finanziamento.

Valutazione degli interventi riconducibili alla linea di programmazione 2014-2020 "Investimenti territoriali integrati".

Gli Investimenti Territoriali Integrati sono previsti dall'art. 36 del Regolamento UE 1303/2013 e sono stati definiti a livello regionale in parte dopo l'approvazione del POR FESR (DGR 1163 /2015, DGR 93/2016, DGR 591/2016).

Anche in questo caso il rapporto di valutazione dovrà evidenziare non solo l'efficacia e l'efficienza degli investimenti, ma anche il loro grado di integrazione e di sinergia, misurandone il valore aggiunto nel raggiungimento degli obiettivi attesi.

Sempre per quanto riguarda il programma operativo regionale FESR, nel corso del 2016 nell'ambito delle attività previste nell'Asse VII – Assistenza Tecnica – del POR FESR 2014-2020, è stato realizzato uno "Studio che analizza le diverse modalità di attuazione degli strumenti finanziari destinati a favorire l'efficienza energetica negli edifici e/o nelle strutture pubbliche", concluso ad agosto 2016.

Infatti, la valutazione Ex-Ante degli Strumenti Finanziari previsti dal POR FESR 2014-2020, condotta ai sensi dell'art. 37 del regolamento 1303/2013, aveva rilevato che per conseguire gli obiettivi di risparmio energetico individuati dalla SEAR 2014-2020, il fabbisogno finanziario fosse superiore a quello messo a disposizione dal mercato, quantificandolo in circa 156 Meuro. Alla luce di tale fabbisogno, la valutazione Ex-Ante aveva giudicato opportuna l'implementazione di Strumenti Finanziari, in virtù della loro maggiore capacità di attivazione di investimenti rispetto a forme di incentivazione più tradizionali (fondo perduto).

Utilizzando diversi strumenti di analisi (analisi documentaria, interviste a testimoni privilegiati e interpretazione critica delle informazioni reperite), il Rapporto ha evidenziato le opportunità e le problematiche connesse all'implementazione degli strumenti finanziari nel campo del risparmio energetico, arrivando a definire una proposta operativa che, oltre a valorizzare tutte le opportunità offerte dalle forme di supporto finanziario rimborsabili, mira a contenere le problematiche sulle quali la sfera di programmazione regionale può intervenire.

A seguito della individuazione delle condizioni operative degli Strumenti Finanziari, nel Rapporto sono stati delineati i passi da compiere nel breve periodo per arrivare al concreto avvio dei Fondi (procedura di evidenza pubblica per la selezione del Soggetto Gestore, definizione dell'accordo di finanziamento, ecc.). Maggiori informazioni sono desumibili dal Rapporto annuale di esecuzione del programma.

Rispetto a quanto previsto dal Piano unitario di valutazione regionale, le attività di valutazione svolte nel 2016 per il programma operativo regionale FSE sono state modificate, raccogliendo l'opportunità di un'iniziativa lanciata dalla Commissione europea.

A febbraio 2016 la Direzione generale occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL) e il Centro di ricerca sulla valutazione di impatto (Centre for Research on Impact Evaluation - CRIE) del Centro di ricerca della Commissione europea hanno lanciato l'iniziativa "Data Fitness per la valutazione controfattuale" per promuovere l'uso del metodo controfattuale per la valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo (FSE) e rafforzare la collaborazione tra le autorità di gestione del FSE e il CRIE.

L'autorità di gestione del FSE della Regione Umbria in Italia, per il tramite del Servizio statistica e valutazione, ha proposto di realizzare una valutazione di impatto controfattuale sull'efficacia del progetto "Work Experience Laureati e Laureate – WELL", finanziato nell'ambito del Programma operativo regionale FSE 2007-2013 della Regione Umbria con l'obiettivo di incrementare le prospettive occupazionali dei disoccupati laureati della regione.

Avviato ad aprile 2013 con le risorse finanziarie dell'asse "occupabilità", WELL ha lo specifico obiettivo di ridurre la disoccupazione e rafforzare le qualifiche professionali dei laureati, aumentando la qualità della loro condizione professionale. Più in particolare, WELL è stato disegnato per promuovere – tramite un incentivo che ne copre completamente il costo – lo svolgimento di esperienze formative in ambito lavorativo, per aumentare l'occupazione di individui con elevata scolarizzazione e maggiormente a rischio di esclusione dal mercato del lavoro.

L'occupabilità viene rafforzata tramite incentivi ai datori di lavoro che al completamento del tirocinio assumano il laureato/a.

L'intervento quindi si caratterizza per un percorso strettamente integrato che si articola in due fasi:

1. esperienza formativa in ambiente lavorativo per disoccupati laureati.

La durata stabilita del progetto di tirocinio è di sei mesi, con un impegno minimo settimanale di 24 ore. L'incentivo concesso ammonta a 800 Euro mensili, al lordo delle ritenute fiscali.

2. incentivi alle imprese e organizzazioni che ospitano il tirocinio, per l'eventuale assunzione del tirocinante.

L'ammontare dell'incentivo concesso è in funzione del tipo di contratto di lavoro subordinato stipulato e varia da un minimo di 2.500 Euro (per l'assunzione a tempo determinato per almeno sei mesi), a 4.000 Euro nel caso di contratto di apprendistato e a 6.500 Euro per le assunzioni a tempo pieno e indeterminato.

Grazie alla qualità dei dati messi a disposizione dall'Osservatorio regionale del lavoro e alla rilevanza strategica dell'intervento proposto, a giugno 2016 questo data set è stato selezionato dal CRIE per stabilire un accordo di collaborazione e lavorare insieme all'analisi e alla valutazione controfattuale del progetto.

Per realizzare la valutazione, il CRIE con il supporto del Servizio statistica e valutazione degli investimenti della Regione Umbria ha integrato i dati del sistema informativo regionale di monitoraggio con i dati del sistema informativo delle Comunicazioni Obbligatorie, realizzato in modalità di cooperazione applicativa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con i Centri pubblici per l'impiego, le Regioni, l'INPS, l'INAIL e le Prefetture. In questo archivio sono registrate tutte le assunzioni, proroghe, trasformazioni e cessazioni dei contratti di lavoro delle imprese operanti nel settore privato; dal 2010 questo adempimento è anche a carico della PA.

Per quanto riguarda il metodo di valutazione utilizzato, la valutazione di impatto controfattuale consiste nel confrontare i risultati ritenuti di interesse degli individui che hanno preso parte all'intervento (il "gruppo

trattato”) con quelli di un gruppo del tutto simile al gruppo trattato (il “gruppo di controllo”), per il quale l’unica differenza è che gli individui che compongono il gruppo di controllo non hanno preso parte all’intervento. Il gruppo di controllo fornisce indicazioni su “cosa sarebbe successo agli individui che hanno partecipato all’intervento, qualora non ne avessero preso parte”, vale a dire il caso controfattuale.

In questo caso il gruppo trattato è composto da disoccupati con un elevato livello di istruzione che hanno partecipato al progetto WELL, mentre il gruppo di controllo è composto dalla restante popolazione di disoccupati con elevato livello di istruzione residenti in Umbria, che non hanno preso parte all’intervento. Le variabili di risultato oggetto di analisi misurate al 31 dicembre 2015 sono: la probabilità di essere occupato nella regione Umbria, la probabilità di essere registrato come disoccupato nella regione Umbria, o la probabilità di far parte di una categoria residuale. L’effetto causale dell’intervento nella carriera lavorativa dei partecipanti al progetto - l’effetto medio del trattamento sui trattati (Average Treatment Effect on the Treated – ATT) - è calcolato utilizzando il metodo del propensity score matching. Ci si è basati sui metodi di matching perché consentono di rendere i due gruppi confrontabili in termini di caratteristiche osservate, per stimare gli effetti del tirocinio sui risultati in termini di occupabilità.

In base ai risultati delle stime, alla fine del 2015 coloro che hanno partecipato al progetto WELL hanno maggiori probabilità di essere occupati in Umbria rispetto ai disoccupati laureati che non hanno partecipato. Inoltre, i partecipanti a WELL hanno la stessa probabilità rispetto ai non partecipanti di essere iscritti nelle liste di disoccupazione dei Centri pubblici per l’impiego dell’Umbria. In aggiunta, i partecipanti hanno minori probabilità di far parte di una categoria residuale rispetto ai non partecipanti. Questa categoria residuale contiene in molti casi: (a) i lavoratori scoraggiati che sono fuori dal mercato del lavoro; (b) gli individui che lavorano nell'economia sommersa; c) i lavoratori autonomi; d) gli individui registrati come disoccupati negli uffici di disoccupazione di altre regioni; e) gli individui che lavorano in altre regioni.

Valutazione progetto WELL - Statistiche descrittive delle variabili di risultato (2015)						
Variabile	gruppo trattato		gruppo di controllo		T-test	
	media	Dev. St.	media	Dev. St.	differenza	P-val
Indicatore occupazione in Umbria	0.52	0.50	0.37	0.48	0.16	0.00
Indicatore disoccupazione in Umbria	0.25	0.43	0.22	0.41	0.04	0.06
Categoria residuale	0.23	0.42	0.42	0.49	-0.19	0.00
Contratto a tempo indeterminato	0.16	0.37	0.15	0.36	0.01	0.53
Contratto a tempo determinato	0.17	0.38	0.13	0.34	0.04	0.02
Contratto di apprendistato	0.09	0.29	0.02	0.15	0.07	0.00
numero di osservazioni	550		5.266		5.816	

I risultati della valutazione controfattuale dovrebbero essere interpretati con cautela, in quanto il matching è stato fatto sulla base di alcune variabili descrittive che permettono di ridurre la distorsione causata dall’autoselezione, ma non necessariamente di eliminarla. Nella parte finale del rapporto di valutazione si discutono ampiamente le possibili piste di ricerca per affrontare questi problemi. Più in particolare, il Centro di ricerca sulla valutazione di impatto e la Regione Umbria hanno convenuto di estendere l'analisi attuale includendo dati aggiuntivi sull'esperienza passata del mercato del lavoro nella procedura di matching, per rafforzare il confronto dei risultati tra i partecipanti al progetto WELL e i non partecipanti e conseguentemente la stima dell'impatto prodotto dall'intervento.

Per questa valutazione controfattuale la collaborazione tra l’Autorità regionale di gestione del Fondo sociale europeo e la Commissione europea è risultata molto fruttuosa, sia nel rafforzare le interazioni che in termini di contributo scientifico per evidenziare l’impatto degli interventi del Fondo sociale europeo. Il rapporto finale di valutazione è stato pubblicato in inglese ed è attualmente in corso di pubblicazione in italiano.

Infine, si segnalano le principali attività di divulgazione dei risultati dell’attività di valutazione.

Poiché nella fase di consultazione relativa alla definizione della domanda valutativa espressa dal Piano unitario di valutazione era stata formulata dagli stakeholders la richiesta di una maggior diffusione degli esiti delle valutazioni condotte dall’amministrazione regionale, in particolare riguardo all’impatto territoriale dei finanziamenti utilizzati dalla Regione Umbria per lo sviluppo economico e la coesione, è stato realizzato il convegno “Valutare per decidere. Presentazione di alcune esperienze condotte in Umbria”, che si è tenuto a Perugia l’8 luglio 2016.

Nel convegno sono stati presentati gli esiti della valutazione dei Poli di innovazione (aggiornata con i dati di avanzamento finanziari al 30 aprile 2016) e della valutazione controfattuale degli incentivi regionali per la stabilizzazione realizzata per la Commissione europea dalla Fondazione Brodolini. Inoltre, è stata esaminata l’attuazione della strategia di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (RIS3) e l’aggiornamento del RUICS (Regione Umbria Innovation & Competitiveness Scoreboard).