

REGIONE LAZIO

Programma Operativo FSE 2014 – 2020

Obiettivo

"Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione"

Piano di valutazione del POR FSE 2014-2020

EXECUTIVE SUMMARY

Valutazione tematica del POR Lazio FSE 2014/2020

Avviso pubblico "Interventi di sostegno alla qualificazione e all'occupabilità delle risorse umane", annualità 2016, 2017 e 2018

Marzo 2021



REGIONE
LAZIO
regione.lazio.it

Cenni sulla situazione economica italiana e regionale

La stima preliminare e provvisoria del Pil nazionale 2020 corretto per gli effetti di calendario registra un calo dell'8,9%. I dati nazionali mostrano che, nel complesso, gli effetti della crisi occupazionale si sono in prevalenza ripercossi sulle posizioni lavorative meno tutelate e sulle componenti più vulnerabili del mercato del lavoro (giovani, donne e stranieri), spesso occupate nei settori più coinvolti dall'emergenza Covid-19 e dalle restrizioni. A livello regionale il tasso di occupazione, seppur con rilevanti differenze di genere, è in crescita fino al 2020, anno in cui si registra una battuta di arresto dovuta principalmente alla pandemia. Anche il tasso di occupazione giovanile, il tasso dei giovani Neet e la disoccupazione di lunga durata della Regione Lazio registrano miglioramenti fino al 2019, ultimo anno disponibile per questi indicatori. In ordine al tema del reddito e delle disuguaglianze, nel complesso, a partire dal 2007 i dati mostrano un aumento delle persone a rischio povertà o esclusione sociale e grave deprivazione materiale, ma con una inversione dei trend a partire dal 2016.

Stato di attuazione del POR e interventi per contrastare l'emergenza sanitaria

Lo stato di avanzamento del POR Fse Lazio 2014-2020 denota al 31.12.2019 un quadro positivo (vedi Relazione Annuale di Attuazione 2019¹), da un punto di vista finanziario (con un costo totale ammissibile pari al 69% della dotazione), di avanzamento fisico (con 114.270 partecipanti coinvolti in 3.810 operazioni) e anche per quanto riguarda gli indicatori di risultato. Inoltre, i recenti dati di monitoraggio al 31.12.2020² evidenziano impegni pari all'89,6% e pagamenti pari a ca. il 72% della dotazione.

A seguito dell'emergenza Covid-19, in un quadro di coerenza con le azioni del Governo nazionale (Accordo sottoscritto il 2 luglio 2020 dal Ministro per il Sud e per la Coesione Territoriale e dal Presidente della Regione Lazio) sono state immediatamente attivate apposite riprogrammazioni e interventi straordinari, che hanno mobilitato circa 290Me per implementare tempestivamente azioni a favore delle classi più colpite, in tema di istruzione e formazione, lavoro e sociale. In prospettiva, il nuovo QFP 2021-2027 e il Programma Next Generation EU, nel cui ambito di colloca il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), rappresenteranno le leve principali per fronteggiare gli effetti della crisi provocata dalla pandemia Covid-19.

Obiettivi e metodologia della valutazione tematica

La valutazione tematica del POR FSE Lazio 2014/2020, mediante un'indagine di campo e un'analisi controfattuale, ha avuto l'obiettivo di verificare l'efficacia e l'impatto degli "Interventi di sostegno alla qualificazione e all'occupabilità delle risorse umane" (annualità 2016-2018³). Questi interventi sono stati articolati in due Macro Azioni, che prevedevano il rilascio di attestati di frequenza o di qualifica:

- ✓ Azione A (P.I. 8.i⁴): interventi integrati per la partecipazione attiva e l'inclusione lavorativa e professionale rivolti a inoccupati e disoccupati.
- ✓ Azione B (P.I. 9.i⁵): interventi integrati per la partecipazione attiva e l'inclusione lavorativa e professionale rivolti a immigrati, nomadi, detenuti ed ex detenuti, disabili, persone in condizione di povertà e altre persone a rischio di marginalità economica e sociale.

Inoltre, da un punto di vista metodologico, sono state utilizzate le seguenti tecniche: i) In via preliminare, è stata realizzata un'indagine diretta mediante un questionario somministrato a un campione di oltre 1.000 partecipanti maggiorenni per la PI 8.i e 155 partecipanti per la PI 9.i. Sono stati quantificati gli indicatori di risultato del POR e rilevate anche informazioni su altre variabili; ii) È stata poi effettuata una valutazione controfattuale, primo ambito di applicazione in sede di Programma, che ha consentito di valutare scientificamente e con metodi robusti l'impatto occupazionale delle azioni realizzate.

¹ [Relazione Annuale di Attuazione 2019 – Regione Lazio Programma Operativo FSE 2014 – 2020.](#)

² [Bollettino Monitoraggio Politiche di Coesione – Progr. 2014/2020 – Situazione al 31.12.2020](#) (SNM Igrue RGS).

³ Si specifica che per alcune centinaia di individui gli interventi cominciano a inizio 2019.

⁴ Pi 8.i. 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.

⁵ Pi 9.i. Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità.

L'indagine di campo e gli indicatori di risultato

Priorità d'investimento 8.i

Gli interventi nell'ambito della PI 8.i hanno la finalità di favorire l'inserimento al lavoro delle persone con maggiore difficoltà (inattivi, disoccupati di lunga durata, ecc.) con azioni finalizzate al rafforzamento delle qualifiche. Dall'indagine è emerso che gli effetti sui partecipanti sono stati molto positivi, con un livello di occupazione a 6 mesi dalla fine del corso (56%) che ha superato il target al 2023, registrando però una lieve decrescita al momento della rilevazione, probabilmente a causa degli effetti della pandemia, più marcata per le donne ma con una crescita dei contratti più stabili. Inoltre, sul versante dello smart working, che avrebbe comportato degli effetti positivi in termini di conciliazione vita-lavoro, però più percepiti dagli uomini, è significativo che una larga maggioranza pensa di ricorrervi anche in futuro.

Priorità d'investimento 9.i

Gli interventi della PI 9.i rivolti a soggetti svantaggiati (immigrati, nomadi, disabili, altre persone a rischio di marginalità economica e sociale) hanno registrato effetti abbastanza positivi, anche se la rilevazione presenta una minore numerosità rispetto all'altra PI. In ogni caso, è diffusa la percezione di un miglioramento della condizione lavorativa e quasi tutti dichiarano di essere occupati e/o impegnati a fine corso (indicatore CR 05 a ca. l'89%). Anche in questo caso, diminuiscono gli occupati alla data di rilevazione (26,8% contro ca. il 34% a fine corso).

Tabella 1 - Indicatori di risultato CR 05 e CR 06

Priorità d'investimento	Baseline (%)				Target 2023			Indagine diretta* (2020)					
	D	U	T	Anno	D	U	T	Indicatori (%)			Intervistati		
								D	U	T	D	U	T
8.i Occupazione (OS 8.5) – CR 06	33%	26,3%	31,1%	2012	43%	36,3%	41,1%	52,7%	58,4%	56,0%	474	577	1051
9.i Inclusione (OS 9.2) – CR 05	nd	nd	68,6%	2013	90%	90%	90%	89,7%	89,7%	89,7%	68	87	155
9.i Inclusione (OS 9.1) – CR 06	22,2%	22,2%	22,2%	2012	34%	40%	37%	25,0%	37,9%	33,9%	68	87	155

* Fonte: indagine diretta in modalità Cawi/Cati. I valori degli indicatori sono stati riportati all'universo.

Eterogeneità degli effetti rispetto all'esito e al tipo di occupazione: le differenze di genere

Gli indicatori sugli interventi per la PI 8.i, molto apprezzati dai partecipanti, per esito e tipologia occupazionale sono stati analizzati incrociando diversi profili, quali genere, età e titolo di studio.

- ✓ In primo luogo, emerge una differenza di efficacia per genere: le donne diplomate occupate a sei mesi dal corso sono il 42% contro il 56% degli uomini, differenza che sale fino a 16 punti percentuali al momento dell'intervista e che riguarda anche le laureate di primo livello, ma non i titoli superiori.
- ✓ Rispetto alla tipologia occupazionale risulta un trend comune per la stabilizzazione con i contratti a tempo indeterminato pari a circa il 35% per uomini e donne al momento della rilevazione (contro l'11% a 6 mesi dal corso), con un vantaggio relativo dei laureati rispetto ai diplomati pari a circa il 10%.
- ✓ Gli interventi sono risultati più efficaci per la fascia 20-39 anni, soprattutto per la classe 25-29, con circa il 70% che dichiara di essere occupato a 6 mesi dal corso e al momento della rilevazione, contro il 35% rilevato per gli over 50. Però, nel caso degli under 25 si registra un aumento, pur se contenuto, dei contratti a tempo determinato.

Nel caso degli interventi relativi alla PI 9.i, che hanno riscontrato giudizi molto positivi, è possibile individuare alcune particolarità nonostante la minore numerosità della rilevazione.

- ✓ Le situazioni "attive" a fine corso (cioè persone occupate, in cerca di lavoro o che studiano) risultano relativamente minori per le donne con licenza elementare o media
- ✓ Rispetto al livello occupazionale emerge una significativa differenza di genere per i diplomati ovvero la classe più numerosa, a 6 mesi dal corso (circa il 10%), che però si attenua nel tempo.

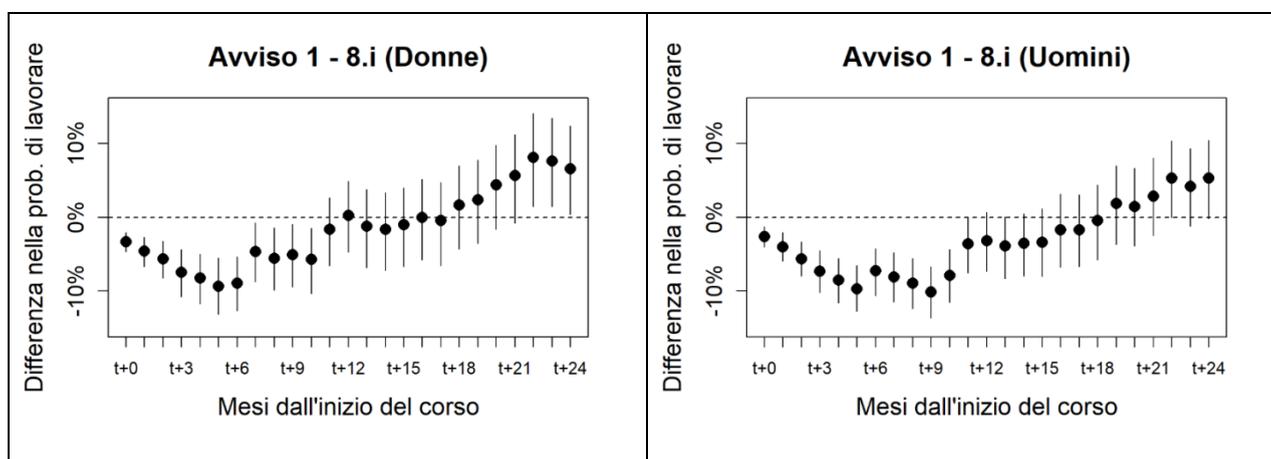
La valutazione controfattuale e l'impatto occupazionale degli interventi

Per l'analisi sono stati utilizzati i dati messi a disposizione dalla Direzione regionale Istruzione, Formazione, Ricerca e Lavoro, verificando la storia occupazionale di tutti i partecipanti ai corsi per confrontarli con un gruppo di controllo. I dati sono stati analizzati tramite una recente versione del modello di valutazione denominato *difference-in-differences matching* (MDiD). Tale stimatore ha permesso di confrontare individui trattati con individui che non hanno seguito i corsi ma che erano identici dal punto di vista delle seguenti variabili: i) sesso; ii) classe di età; iii) cittadinanza (Italia o Estero); iv) residenza (provincia di Roma o altre province); v) anno di inizio del corso; e molto simili in termini di storia lavorativa pregressa.

L'analisi è stata svolta tenendo conto che le politiche attive per l'occupazione, come l'assistenza alla ricerca di lavoro, la formazione o i programmi di esperienza lavorativa per i disoccupati, in genere producono inizialmente effetti negativi sull'occupazione. Questi cosiddetti "effetti di blocco" (*lock-in effect*) si verificano perché i partecipanti sono impegnati nel seguire le attività formative e di conseguenza dedicano meno tempo e sforzi alle attività di ricerca di lavoro rispetto ai non partecipanti. Data la probabile presenza di *lock-in effect*, l'analisi considera come periodo post-trattamento non la fine del corso di formazione, bensì l'inizio del corso di formazione.

I risultati principali relativi all'Asse I Occupazione – P.I. 8.i. sono riportati in Figura 1. Tale figura riporta le stime e i relativi intervalli di confidenza riguardo l'impatto occupazionale dei corsi di formazione sia per le donne (grafico a sinistra) che per gli uomini (grafico a destra). In ciascun grafico, i punti rappresentano la differenza nella probabilità di trovare lavoro tra trattati (partecipanti agli interventi) e non trattati (gruppo di controllo). Dalla Figura 1 si nota che, se nei primi mesi la probabilità di trovare lavoro come atteso diminuisce (fino a -10 punti percentuali, 5 mesi dopo l'inizio dell'intervento), poi aumenta fino a risultare in un livello occupazionale maggiore di circa 7 punti percentuali (2 anni dopo l'inizio dell'intervento). I risultati sono simili per entrambe i sessi.⁶

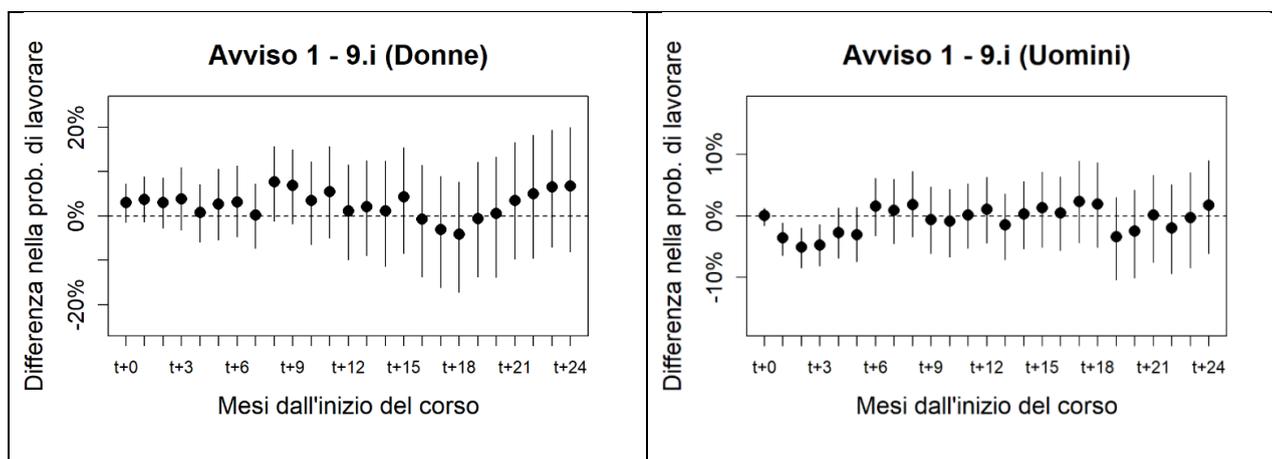
Figura 1 - Impatto occupazionale ripartito per genere PI 8.i



La Figura 2 riporta le stime e i relativi intervalli di confidenza riguardo l'impatto occupazionale dei corsi di formazione relativi all'Asse 2 Inclusione sociale – P.I. 9.i. Tale figura riporta i risultati occupazionali sia per le donne (grafico a sinistra) che per gli uomini (grafico a destra). Dalla Figura 2 si nota che se nei primi mesi la probabilità di trovare lavoro diminuisce (fino a -5 punti percentuali, 3 mesi dopo l'inizio dell'intervento) solo per gli uomini, ma viene riassorbita già a 6 mesi di distanza dall'inizio del corso. Seppur tendenzialmente positivi, i risultati non mostrano differenze statisticamente significative in termini di occupazione tra trattati e non trattati. Almeno per le donne, ciò è dovuto, in parte, alla ridotta numerosità del numero dei trattati.

⁶ Ad es., per le donne, l'impatto del corso sulla probabilità di lavorare è subito negativo e statisticamente significativo e raggiunge una differenza massima, pari a -10 punti percentuali, in corrispondenza del quinto mese dopo l'inizio del corso. L'impatto resta negativo e statisticamente significativo fino al decimo mese dopo l'inizio del corso. D'altra parte, tra il mese 12 ed il mese 17 la differenza nella probabilità di essere occupati tra partecipanti e gruppo di controllo è praticamente nulla. A partire dal diciottesimo mese dopo l'inizio del corso, l'impatto inizia ad essere positivo e a partire dal mese 22 diventa anche statisticamente significativo e pari a +7 punti percentuali.

Figura 2 - Impatto occupazionale ripartito per genere PI 9.i



Raccomandazioni per rafforzare le politiche attive del lavoro e l'efficacia del Programma

La valutazione effettuata, oltre a verificare il raggiungimento dei target occupazionali rappresentati dagli indicatori di risultato, ha dimostrato che gli interventi del FSE nel medio periodo hanno aumentato significativamente la probabilità di trovare lavoro. Su queste e sono state qualificate raccomandazioni di ordine specifico e trasversale, sintetizzate nella seguente tabella e successivamente articolate.

Tabella 2 – Raccomandazioni per rafforzare l'efficacia del Programma

	CATEGORIE DI DESTINATARI			
	Donne	NEET	Disoccupati lunga durata/inattivi	Soggetti a rischio esclusione sociale
AZIONI SPECIFICHE	Rafforzamento delle azioni per la parità di genere (maggiori risorse)	Accompagnamento continuo, oltre gli interventi	Percorsi personalizzati (riqualificazione delle competenze e ricollocazione)	Progetti d'inclusione sociale (creazione di reti e percorsi di empowerment)
	Interventi di qualificazione delle risorse umane rivolti ai settori più innovativi, legati alle principali missioni del Pnrr e al settore dei servizi alla persona.			
AZIONI TRASVERSALI	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sinergia tra fondi diretti e indiretti ➤ Rafforzamento e valorizzazione dei CPI (Agenzia regionale Spazio Lavoro) ➤ Maggior coinvolgimento delle imprese nella programmazione degli interventi ➤ Altre azioni trasversali (servizi per l'infanzia, smart-working, conciliazione vita-lavoro) 			

Azioni specifiche su categorie di destinatari.

In linea generale, considerando le esigenze future correlate alla presumibile organizzazione sociale post Covid-19, si ritiene opportuno rafforzare gli interventi nelle seguenti aree: i) settori più innovativi (es.: informatica); ii) settori legati alle principali missioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), come la transizione ecologica; iii) settore dei servizi alla persona, che vedono spesso una prevalenza di occupazione femminile. Nel seguito raccomandazioni rispetto ai target specifici.

- ✓ Nel caso delle **donne** dalla valutazione è emerso che permangono le differenze di efficacia degli interventi e sono numerose le indagini che confermano la persistenza di gap in termini occupazionali, ma anche dal punto di vista salariale e dei percorsi di carriera. Pertanto, è necessario rafforzare in modo sostanziale le azioni a favore della **parità di genere**, anche mediante *criteri di premialità* in fase di selezione dei partecipanti, promuovendo la partecipazione delle donne a interventi di qualificazione sui settori trainanti per il futuro (digitalizzazione, ecologia ecc.) dove spesso hanno livelli di occupazione relativamente minori. Ovviamente, come ribadito nel seguito, sono indispensabili politiche integrate.

- ✓ I giovani **neet**, insieme alle donne e ai lavoratori autonomi, sono stati i soggetti più colpiti dalla crisi. È quindi necessario proseguire e sostenere le azioni in questa direzione, dato che dall'indagine è emersa una buona efficacia degli interventi soprattutto verso i 25-29enni. È opportuno però un accompagnamento di medio periodo oltre il corso, da perseguire anche con il rilancio dei Centri per l'impiego (Cpi) per promuovere percorsi di qualificazione continua.
- ✓ Nell'analisi controfattuale, la maggiore probabilità di trovare lavoro, a seguito degli interventi di riqualificazione, è stata riscontrata nella fascia 30-39 anni. Pertanto, rispetto ai **disoccupati di lunga durata** è opportuno promuovere percorsi personalizzati per adeguare le competenze e favorire la ricollocazione. Anche in questo caso, il ruolo dell'Agenzia regionale può avere una valenza strategica.
- ✓ Per i **soggetti a rischio di esclusione sociale** occorre sostenere le azioni che hanno riscontrato la maggiore efficacia, visti gli esiti positivi degli interventi nella promozione di comportamenti attivi ma anche l'esistenza di margini di miglioramento. A tal riguardo, rilevano azioni innovative creare reti nell'area dell'economia solidale e dell'inclusione sociale, per favorire la presa in carico e l'empowerment continuo dei soggetti più vulnerabili.

Azioni trasversali

Le azioni trasversali sono necessarie per rafforzare l'efficacia delle azioni rivolte a target specifici, al fine di creare condizioni di contesto favorevoli e/o rimuovere e attenuare le barriere e le criticità che spesso ostacolano l'entrata e la permanenza nel mercato del lavoro.

- ✓ In linea generale, la valutazione ha evidenziato come interventi mirati a tipologie precise di destinatari possono avere effetti positivi sul mercato del lavoro. Questi effetti devono essere però amplificati da un'azione strategica, capace di sviluppare maggiori **sinergie tra i fondi diretti e indiretti per conseguire obiettivi comuni**. Questa sarà una sfida della nuova programmazione.
- ✓ Il **rafforzamento e la valorizzazione del ruolo dei Cpi**, che hanno un ruolo marginale nell'intermediazione e alla luce della nuova Agenzia regionale, non deve restare un obiettivo formale. Occorre rendere operativi gli strumenti (fascicolo elettronico) e il coordinamento tra i sistemi informativi nazionali (Anpal) e regionali, quali presupposti per favorire efficaci percorsi di assessment, orientamento e incontro tra domanda e offerta di lavoro, in una prospettiva di mobilità intra e infra regionale. In questo quadro, si potrebbero valutare il coinvolgimento delle agenzie private d'intermediazione, dato che dalla rilevazione è emerso un ruolo contenuto ma maggiore rispetto ai Cpi.
- ✓ Per pianificare interventi coerenti con le esigenze, si potrebbe **rafforzare il coinvolgimento delle imprese** nella fase di definizione dei fabbisogni e programmazione delle azioni, tenendo presente anche la prospettiva di un maggiore ricorso allo smart working. È un aspetto significativo poiché l'indagine ha evidenziato che il giudizio sulla qualità dei corsi rimane molto buono, ma si riscontrano giudizi appena sufficienti sulla **rilevanza del corso** per l'occupazione trovata.
- ✓ Infine, per promuovere la parità di genere è necessario **potenziare i servizi per l'infanzia e le misure di conciliazione vita-lavoro**. Infatti, dalla rilevazione è emerso un miglioramento del work life balance correlato allo smart working, ma questa percezione ancora una volta è stata superiore per gli uomini. In ogni caso, occorre una collaborazione multilivello e un raccordo multidimensionale tra le varie policy (famiglia, istruzione, lavoro), strategia che potrebbe essere rilanciata in sede di attuazione Pnrr.

Indicazioni di metodo per ottimizzare i processi di programmazione e di valutazione

- ✓ Da un punto di vista metodologico occorre proseguire la via intrapresa, con particolare riferimento alle **indagini di campo**, al **match tra dati amministrativi e di monitoraggio** e all'utilizzo dell'**approccio controfattuale**, che consentono con tempestività di dare rilevanza scientifica ai risultati e, quindi, individuare e sostenere le future scelte di policy.
- ✓ Sarebbe utile definire delle procedure per tracciare i soggetti che, per pur avendo presentato domanda, non hanno poi partecipato agli interventi del POR FSE. Questo dato, disponibile presso gli enti, potrebbe rappresentare un'ulteriore base per individuare il gruppo di controllo.