



Servizio di valutazione indipendente del POR FSE Lazio 2014-2020

CIG 8470818426 – CUP F89G20001250009

Executive Summary

Rapporto di valutazione intermedia sull'attuazione del POR

30 giugno 2022

Versione finale integrata al 30 settembre 2022

La **finalità** del rapporto di valutazione intermedia sull'attuazione del POR FSE Lazio 2014-2020 è **offrire un quadro puntuale sull'andamento dell'attuazione del Programma** in termini di impiego di risorse finanziarie, realizzazioni conseguite e risultati raggiunti, nonché di valutare il processo di implementazione del PO, i fattori di successo e gli elementi di debolezza riscontrati, **secondo una prospettiva valutativa sia operativa che strategica**.

Sul primo versante, fino al 31.12.2021 sono state selezionate complessivamente 11.170 operazioni, un numero decisamente importante e che acquisisce maggiore rilievo se si considera la loro natura diversificata. È anche grazie a questa diversificazione che gli interventi realizzati – o in corso di realizzazione – consentono di rispondere in modo soddisfacente a tutti gli obiettivi della strategia del POR FSE della Regione Lazio.

Il costo totale delle operazioni selezionate ammonta a 1.170.069.520 euro, superando del 30% circa la dotazione complessiva del Fondo, che è pari a 902.534.714 euro. Questo superamento è attribuibile ad una revisione al Programma effettuata nel 2020 per fare fronte all'emergenza sanitaria Covid-19¹, attraverso la quale è stata modificata, rispetto alla versione precedentemente in vigore, la ripartizione delle risorse tra gli Assi del Programma². Una parte dei progetti già finanziati sugli altri Assi confluirà nel Programma Operativo Complementare (POC), in seguito alla sua attivazione, e consentirà di riequilibrare il valore degli impegni rispetto a quello della dotazione.

Il **valore totale dei pagamenti** (ossia, della spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari) è pari a 824.653.621 euro e, in relazione al costo delle operazioni (impegni) mostra una capacità di spesa pari al 70,5%, che **risulta coerente con l'avanzamento temporale del Programma**. Su questo fronte emergono, però, differenze tra i diversi Assi: **per l'Asse II il rapporto tra pagamenti e impegni è pari a quasi l'89%, vale a dire più di 10 punti sopra la media del Programma**. Per gli Assi I e III i pagamenti corrispondono a circa due terzi degli impegni, risultando leggermente al di sotto della media, mentre per l'Asse IV la capacità di spesa non raggiunge il 29%.

Gli interventi avviati hanno consentito, nell'insieme, di **raggiungere quasi 167mila persone** ed evidenziano **un'eccellente capacità di coinvolgimento dei potenziali destinatari degli interventi**. Oltre la metà dei partecipanti (quasi 90mila) si concentra negli interventi attivati sull'Asse I finalizzati al sostegno dell'occupazione delle persone senza un lavoro o inattive (priorità 8i) e dei giovani (priorità 8ii). Dal punto di vista della condizione occupazionale, due terzi dei destinatari raggiunti complessivamente sono persone inattive, il 27,6% sono disoccupati e il rimanente 6,8% sono persone che hanno un lavoro, anche di tipo imprenditoriale. La disaggregazione dei dati sui destinatari secondo il genere evidenzia che le donne sono il 48,3% dei destinatari totali, segnalando quindi **una ripartizione equilibrata tra maschi e femmine**.

Per quanto concerne l'efficacia dell'attuazione, dal punto di vista finanziario è decisamente buona la performance degli **Assi I e III, le cui spese certificate raggiungono rispettivamente il 73,8% e quasi il 96% del target previsto**. Risulta, invece, più lenta l'evoluzione dell'Asse II, le cui spese certificate corrispondono al 53% del target atteso e pertanto sono ancora lontane dall'obiettivo (in termini assoluti, trattasi di spese per circa 300 milioni di euro a fronte di un target di 566 milioni). Più critica sembra essere la situazione dell'Asse IV, che ha raggiunto il 22% del target, il quale potrà essere raggiunto se le spese certificate vedranno una significativa accelerazione nell'arco dei prossimi due anni.

Molto positiva la performance del Programma rispetto agli indicatori di output definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, che soltanto in due casi (su 6) non

¹ Approvata con Decisione C (2017) 6615 della Commissione Europea del 24.11.2020

² Sono state aggiunte risorse all'Asse II Inclusion sociale e lotta alla povertà per coprire le spese della CIGD dovuta all'emergenza Covid-19 ed è quindi diminuita la dotazione degli altri Assi (esclusa l'Assistenza Tecnica), i quali, in ragione degli importi già impegnati prima della revisione, attualmente risultano in *over-booking*.

sono ancora stati raggiunti. Trattasi del CO01 – disoccupati per l’Asse I e del CV31 - partecipanti supportati per combattere la pandemia di Covid-19, che comunque hanno percentuali di raggiungimento elevate, pari rispettivamente al 98,4% e all’80,1%, come si evince dalla tabella seguente.

	Indicatore	Valore raggiunto al 31.12.2021	Target al 2023	% di raggiungimento
Asse I	CO01 - i disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	33.845	34.400	98,4%
	CO03 - le persone inattive	53.907	10.700	503,8%
Asse II	CV31 - partecipanti supportati per combattere la pandemia di COVID-19	128.171	160.000	80,1%
Asse III	CO01 - i disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	10.025	1.690	593,2%
	CO03 - le persone inattive	29.425	6.710	438,5%
Asse IV	CO22 - numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni	25	8	312,5%

I **principi orizzontali di parità tra uomini e donne e pari opportunità per tutti** (compresa la lotta alla discriminazione) sono stati tenuti in significativa considerazione nella definizione della strategia del Programma e vengono effettivamente **“messi in pratica” durante la fase attuativa**. In particolare, per quanto concerne le pari opportunità di genere, oltre alle attività finanziate attraverso la priorità 8iv specificamente dedicata, gli interventi a sostegno delle donne a valere sui diversi Assi prioritari hanno spaziato dalle azioni a sostegno dell’occupazione di donne con figli minori a progetti di *empowerment* e accompagnamento all’autonomia di donne vittime di violenza, fino a interventi a sostegno della conciliazione. Le pari opportunità per tutti sono invece sostenute attraverso una molteplicità di avvisi e progetti, in particolare sull’Asse 2, che riguardano interventi di respiro più ampio ma che includono, tra i destinatari, categorie specifiche di persone svantaggiate (migranti transitori, persone con disabilità, detenuti a fine pena, giovani in condizione di disagio economico e sociale, ecc.).

Il programma contribuisce in modo indiretto anche allo **sviluppo sostenibile**, attraverso gli interventi finanziati a valere sull’Asse III, relativi ad Azioni integrative per lo Sviluppo e la Qualificazione degli Istituti Tecnici Superiori (ITS). Inoltre, sempre sull’Asse III, nell’ambito dell’intervento per il rafforzamento della ricerca nel Lazio che prevede incentivi per i dottorati di innovazione per le imprese sono stati finanziati alcuni progetti esplicitamente finalizzati all’acquisizione o all’incremento delle competenze *green* e il tema della sostenibilità compare anche in diversi progetti di formazione continua.

Per quanto concerne il processo di implementazione del POR, **la struttura organizzativa, il sistema di governance per la gestione del Programma e il relativo sistema di regole** (Si.Ge.Co, Manuale delle procedure, ecc.) si sono rivelati, nel complesso, **adeguati alle esigenze di programmazione e attuazione degli interventi** finanziati attraverso il POR FSE Lazio 2014-2020.

In particolare, il Sistema di Gestione e Controllo risulta rispettoso dei principi generali elencati nell’art.72 del Regolamento (CE) 1303/2006 e si è contraddistinto per un elevato grado di flessibilità, che ha consentito l’utilizzo di strumenti sempre aggiornati e più rispondenti al fabbisogno. Particolarmente significative sono state, in questo senso, le modifiche apportate negli ultimi due anni per contrastare gli effetti negativi della pandemia di Covid-19. Soprattutto sul versante dei controlli di primo livello, le misure introdotte a seguito dell’emergenza sanitaria hanno consentito di sperimentare, con buoni risultati, delle semplificazioni che si sono rivelate estremamente utili in una prospettiva di maggiore efficienza del sistema. Sarebbe, pertanto, **auspicabile mantenere per il futuro le semplificazioni attivate in risposta alla pandemia di Covid-19**, anche con riferimento alla programmazione FSE+, così da capitalizzare l’esper-

rienza maturata nelle fasi dell'emergenza sanitaria, anche in termini di nuove modalità di organizzazione del lavoro sia all'interno della PA che a vantaggio dei beneficiari

Anche il nuovo **Sistema di Gestione e Monitoraggio (SiGeM)** del POR FSE Lazio 2014-2020, introdotto con l'attuale programmazione, si è rivelato uno strumento efficace di gestione dei processi che, grazie all'eliminazione della trasmissione di documentazione cartacea da e verso la Regione, ha consentito una riduzione dei tempi per la gestione di ogni fase delle attività correlate agli Avvisi e, più in generale, una maggiore trasparenza sullo stato di implementazione degli interventi e sui processi di attuazione. Nel complesso, pur con tutte le difficoltà che derivano dalla complessità di un sistema così articolato, il SiGeM, ancorché perfezionabile con qualche ulteriore sviluppo evolutivo della piattaforma, sembra **capace di sostenere efficacemente l'attuazione del Programma** e l'impianto generale appare ancora valido nella prospettiva della programmazione 2021-2027, al netto di alcune modifiche che si renderanno inevitabilmente necessarie alla luce dei cambiamenti introdotti dal nuovo Regolamento.

La **strategia del Programma**, così come inizialmente concepita e nella sua attuale versione modificata a seguito della riprogrammazione del novembre 2020, **appare complessivamente coerente con i vecchi e i nuovi bisogni**, in virtù di una forte focalizzazione su interventi finalizzati a sostenere l'occupabilità e l'occupazione dei cittadini del Lazio, di numerosi interventi rivolti espressamente ai giovani e alla loro riattivazione e di una specifica attenzione dedicata a sostenere l'occupazione femminile. Importante anche il sostegno all'autoimprenditorialità, attraverso forme di microcredito (il Fondo Futuro) o contributi a fondo perduto (come nel caso dell'avviso Impresa formativa).

Centrale, nella prospettiva di affrontare vecchie e nuove fragilità, appare anche la grande attenzione dedicata dal Programma a supportare l'inserimento socio-lavorativo e, più in generale, il benessere delle persone svantaggiate, in una logica di inclusione attiva e pari opportunità per tutti (con particolare attenzione alle persone con disabilità, ai migranti, alla popolazione detenuta, alle donne vittime violenza).

Di fondamentale importanza anche le iniziative finanziate sull'Asse 3 finalizzate all'aumento della partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente (che rappresenta ancora un elemento di debolezza a livello regionale), quelle per contrastare la dispersione scolastica e per sostenere la partecipazione all'istruzione superiore.

Alla base della "attualità" del POR FSE Lazio 2014-2020 sta anche una **buona capacità di risposta del Programma all'evoluzione del contesto regionale**, che ha trovato espressione da un lato nei nuovi "interventi Covid" previsti a seguito della riprogrammazione di fine 2020, dall'altro nella capacità di offrire, nel corso dell'intera programmazione, risposte tempestive a singole situazioni di bisogno e/o emergenza, anche grazie ad una macchina organizzativa che sembra essersi rivelata nell'insieme efficace.

Le realizzazioni del Programma, che già mostrava un significativo contributo potenziale alla Strategia Europa2020 in virtù delle priorità di investimento selezionate, sembrano anche aver **effettivamente contribuito agli Obiettivi di Europa 2020**. Anche se a livello regionale non risulta ancora conseguito nessuno dei target fissati a livello comunitario, sono invece già stati raggiunti i target declinati a livello nazionale in materia di istruzione e formazione (riduzione del tasso di abbandono scolastico e giovani con istruzione terziaria) e investimenti in ricerca e sviluppo. Non troppo distanti anche gli obiettivi nazionali in materia di occupazione e inclusione sociale, anche se la pandemia sembra aver avuto ripercussioni negative sulle effettive possibilità di raggiungerli in tempi brevi, in ragione del progressivo peggioramento delle situazioni di povertà ed esclusione, dell'acuirsi delle disuguaglianze e degli effetti sul mercato del lavoro regionale, in particolare su alcuni gruppi target (le donne, i giovani, le persone meno istruite e i lavoratori autonomi), alcuni settori (*in primis* il comparto alberghiero, della ristorazione e del commercio non alimentare) e alcune tipologie di imprese (in particolare le aziende di minori dimensioni, operanti nel comparto dei servizi e con un minore grado di digitalizzazione).

Per quanto concerne i principali punti di forza e punti di debolezza del Programma, la valutazione ha dunque evidenziato come il POR FSE 2014-20 della Regione Lazio, dal punto di vista

delle realizzazioni, sia stato capace, nel complesso, di utilizzare in modo efficiente le risorse a disposizione per raggiungere gli obiettivi prefissati. Per una valutazione dei risultati raggiunti nel medio-lungo periodo sarà, invece, necessario attendere i risultati delle indagini di *placement* in fase di avvio, che consentiranno di verificare l'effettivo contributo del Programma all'inserimento nel mercato del lavoro dei destinatari degli interventi o, in caso di soggetti svantaggiati, alla loro riattivazione.

La valutazione ha anche messo in luce fra i **punti di forza** della programmazione FSE 2014-2020 regionale in primo luogo il fatto che la maggior parte degli interventi attivati siano stati inquadrati all'interno di una cornice programmatica più ampia, rappresentata dal Quadro unitario della programmazione delle risorse destinate allo sviluppo 2014-2020, che ha identificato complessivamente 45 progetti (le "Azioni Cardine") per lo sviluppo, il lavoro e la coesione sociale della regione Lazio in sette ambiti strategici, alcuni dei quali ("Diritto allo studio e alla formazione e l'occupazione" e "Scelte per una società più unita") pienamente coerenti con la *mission* del Fondo Sociale Europeo. Questa **convergenza di risorse di fonte diversa su azioni ritenute strategiche per lo sviluppo regionale rende, infatti, più facile "fare massa critica" e favorisce una azione integrata, in particolare, con le risorse FESR.**

Un ulteriore punto di forza è identificabile nell'**attenzione ad assicurare** strumenti e dispositivi stabili nel tempo mediante avvisi pluriennali o **continuità delle iniziative** nel medio-lungo periodo per capitalizzare i risultati raggiunti **ma, al tempo stesso, capacità di** modificare e rafforzare nel tempo gli strumenti, introducendo innovazioni funzionali a **rendere i dispositivi stessi sempre più adeguati e rispondenti alle esigenze** sulla base dell'esperienza maturata, in una logica di apprendimento continuo (come accaduto, ad esempio, al progetto "Generazioni").

Il POR FSE Lazio 2014-2020 ha mostrato, ad oggi, anche una **buona capacità di innovare e sperimentare**, che ha trovato espressione in alcune iniziative di successo, a valere sui diversi Assi prioritari: è il caso, a titolo di esempio, del programma di interventi rivolto a studenti universitari e laureati "Torno subito" finanziato a valere dell'Asse III e delle azioni a valere sull'Asse Occupazione volte a creare occasioni di incontro, socializzazione, scambio e incubazione di nuove idee (attraverso le iniziative del *network* Porta Futuro e gli Hub cultura, socialità e lavoro nell'ambito del Piano Generazioni 2), mentre nell'ambito dell'inclusione sociale appare utile citare le sperimentazioni che hanno coinvolti i migranti transitori sul territorio regionale, le reti per lo sviluppo dell'agricoltura sociale per l'inserimento socio-lavorativo di soggetti in condizioni di svantaggio e gli interventi finalizzati all'integrazione e inclusione scolastica e formativa degli allievi con disabilità o in situazioni di svantaggio.

Fra gli **elementi di debolezza** da portare all'attenzione sembra, invece, il caso di segnalare alcune problematiche riscontrate nel corso dell'attuazione che, al netto delle difficoltà congiunturali legate al periodo pandemico, sono sostanzialmente riconducibili a tre diverse dimensioni: i) **criticità sul versante procedurale e attuativo**: in alcuni casi *i meccanismi e le procedure previsti dagli avvisi si sono rivelati eccessivamente complessi*, come è accaduto nel caso dei progetti di formazione ed *empowerment* indirizzati alla popolazione detenuta e del bando RIESCO, iniziativa della Regione Lazio che si poneva l'obiettivo di riattivare i giovani NEET e rafforzarne le opportunità di inserimento occupazionale mediante corsi di formazione, orientamento, opportunità, iniziative e attività culturali attraverso lo strumento della "Carta RIESCO", una carta di pagamento ricaricabile, con meccanismi di erogazione particolarmente articolati; ii) **modesta partecipazione dei destinatari finali**: nonostante riscontri sull'importanza di questo tipo di interventi dal tessuto produttivo regionale, alcuni avvisi non si sono rivelati sufficientemente attrattivi e hanno registrato numeri molto inferiori alle attese di domande di partecipazione/candidature (ad esempio, per gli avvisi "Voucher per l'acquisto di percorsi formativi per il settore dell'autotrasporto" e "Food delivery: formazione e sicurezza per i lavoratori della GIG economy"); iii) **debolezza del sistema di offerta**, soprattutto per quanto concerne le istituzioni scolastiche, beneficiarie di molti progetti finanziati dal Programma, in virtù di una elevata mobilità del personale scolastico (in particolare DSGA e dirigenti) che ostacola la capitalizzazione

di conoscenze e competenze necessarie per la gestione dei progetti finanziati con risorse comunitarie.

Nella prospettiva dell'approssimarsi della chiusura della programmazione 2014-2020 e dell'avvio della successiva fase programmatica del FSE+ sembra pertanto opportuno condividere alcune **riflessioni maturate alla luce delle difficoltà incontrate e delle lezioni apprese negli ultimi anni**.

In primo luogo, il momento sembra maturo per **“mettere a regime” le molte sperimentazioni realizzate, in una prospettiva di messa a sistema e, laddove utile, di modellizzazione delle esperienze fatte**. Questo tipo di interventi più innovativi e di maggiore successo, potrebbe, dunque, essere utilmente inserito anche nella prossima programmazione FSE+.

In secondo luogo, **al fine di assicurare una adeguata partecipazione dei destinatari finali** agli interventi programmati, da un lato risulta essenziale **mantenere anche per il futuro l'attività di confronto con il partenariato socioeconomico e istituzionale** funzionale all'individuazione puntuale dei bisogni del territorio, che nel corso dell'attuale programmazione si è rivelata importante sia nella fase programmatica iniziale che nella successiva fase attuativa, con un coinvolgimento particolare nella fase di indirizzo delle politiche di contrasto agli effetti della pandemia di Covid-19 e nel caso di avvisi particolarmente innovativi. Dall'altro lato, sembra anche utile prevedere, per tutte le attività programmate, **adeguate attività di comunicazione e informazione dei destinatari finali** e, parallelamente, attivare sul territorio **iniziative di sensibilizzazione che coinvolgono i principali stakeholder** dei settori/ambiti oggetto di intervento. Inoltre, nel caso di avvisi nuovi e/o con un bacino potenziale di utenza limitato (come accade per avvisi che si rivolgono specificamente ad una sola figura professionale), sembra utile introdurre come prassi ordinaria la realizzazione di incontri preliminari all'uscita dell'avviso con i sindacati di categoria e con gli enti di formazione (laddove questi ultimi rappresentino i potenziali beneficiari), così da assicurare la maggior risposta possibile da parte dei destinatari finali. Infine, laddove la limitata adesione da parte dei potenziali destinatari derivi anche da un problema “di natura culturale”, ovvero una visione delle figure professionali su cui si prevede di intervenire non più in linea con l'evoluzione delle figure stesse, sarebbe opportuno promuovere l'attivazione/riattivazione di un dialogo fra le imprese e il sistema scolastico e formativo, che possa contribuire a ridurre gli stereotipi e favorisca un miglior *matching* fra domanda e offerta di lavoro.

Nella prospettiva, auspicabile, di **ridurre il più possibile i ritardi e le difficoltà legate alla debolezza di parte del sistema di offerta** sembra, invece, opportuno proseguire, rafforzandola, nella strategia di affiancamento, assistenza e *tutoring* a quei beneficiari che manifestano maggiori difficoltà nell'attuazione dei progetti. In particolare, per quanto concerne i **progetti con le scuole**, di grande interesse sul piano dei contenuti veicolati e dei numeri raggiunti (e che quindi potrebbero essere utilmente riproposti nella prossima programmazione) ma con maggiori difficoltà sul piano gestionale in virtù di una tipologia di beneficiari meno abituata alle tecnicità e ai vincoli dei fondi strutturali, potrebbe essere utile, in particolare, ragionare su un'attività di supporto in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale, eventualmente formalizzata anche attraverso la redazione di protocolli fra Regione Lazio ed USR, e, a partire da una mappatura puntuale dell'attuale coinvolgimento degli istituti scolastici sul territorio regionale, valutare un eventuale ampliamento del bacino di scuole potenzialmente interessate attraverso attività di promozione in collaborazione con l'USR e/o favorendo la creazione di *network* fra scuola già coinvolte e nuovi istituti scolastici, eventualmente introducendo meccanismi di premialità negli avvisi.

Questa tipologia di progetti di contrasto ai fenomeni di dispersione e abbandono e di sostegno alla socializzazione e riattivazione dei giovani risulta importante anche in una logica di prevenzione del fenomeno dei **NEET**, a cui sembra opportuno continuare a dedicare nella prossima programmazione una specifica attenzione, eventualmente prevedendo una sorta di *road map* che parta da una chiara identificazione del target (chi sono i NEET nel Lazio e come

raggiungerli), passi attraverso una necessaria fase di rimotivazione di questi giovani (eventualmente anche attraverso festival, laboratori motivazionali, ecc.) per approdare solo in un secondo momento ad un percorso personalizzato di inclusione attiva, che potrebbe eventualmente prevedere anche un voucher o uno strumento di natura dotale che non sia, però, nella diretta disponibilità finanziaria del destinatario finale, bensì da utilizzare nell'ambito di un progetto personalizzato condiviso con l'ente di riferimento.

Da ultimo, al fine di limitare **le criticità attuative di natura procedurale** nel corso dell'attuazione, come verificatosi nel caso del progetto Riesco, si rimanda alla necessità di prevedere una verifica preliminare di fattibilità rispetto a meccanismi nuovi, funzionale all'individuazione di eventuali nodi critici prima della pubblicazione degli avvisi.