



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

DIREZIONE CENTRALE FINANZE, PATRIMONIO, COORDINAMENTO
E PROGRAMMAZIONE POLITICHE ECONOMICHE E COMUNITARIE
AREA PER IL COORDINAMENTO E LA PROGRAMMAZIONE DELLE
POLITICHE ECONOMICHE, PATRIMONIALI E COMUNITARIE

Servizio coordinamento e valutazione
delle politiche regionali di sviluppo
e coesione

finanze@certregione.fvg.it
pianificazionefinanze@regione.fvg.it
tel + 39 040 3773753
fax + 39 040 3773574
I - 34132 Trieste, corso Cavour 1

SINTESI DELLE VALUTAZIONI DEGLI IMPATTI DELLE POLITICHE REGIONALI DI SVILUPPO PER IL PERIODO 2007- 2013

SOMMARIO

Premessa.....	3
Lotto 1 - Valutazione unitaria politiche energia e cambiamento climatico	3
L'offerta di energia in Regione: le Fonti Rinnovabili	3
La domanda di energia in Regione: la razionalizzazione dei consumi e l'efficienza energetica	5
Lotto 2 - Valutazione unitaria politiche sistema economico territoriale	6
Lotto 3 - Valutazione unitaria politiche sistema infrastrutture regionali	8
Lotto 4 - Valutazione unitaria politiche sistema della ricerca e innovazione	10
Lotto 5 - Valutazione unitaria sistema di regolazione, governance e organizzazione delle pp.aa. coinvolte nella programmazione e gestione dei fondi della politica regionale di coesione	12
Lotto 6 - Valutazione unitaria politiche dell'istruzione e formazione	16
Lotto 7 - Valutazione unitaria politiche per l'occupazione	19
Lotto 8 - Valutazione unitaria andamento tendenziale della povertà e caduta dei redditi familiari.....	21
Lotto 9 - Valutazione unitaria politiche di pari opportunità.....	22
Lotto 10 - Stesura analisi di contesto regionale e impostazione sistema di indicatori di scenario.....	25

PREMESSA

il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007 – 2013 (documento con il quale viene definita la politica regionale di sviluppo 2007 – 2013) e la delibera n. 166 del 21 dicembre 2007 (con la quale il CIPE ha tracciato il percorso di programmazione, gestione e monitoraggio di attuazione del QSN) hanno individuato nel Piano di Valutazione Unitaria lo strumento di organizzazione delle attività di valutazione attraverso il quale le Amministrazioni, autonomamente, determinano i tempi, gli interventi da valutare, le domande di valutazione e le modalità di conduzione delle valutazioni stesse da effettuarsi per l'intero complesso degli interventi di politica regionale, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, politica di sviluppo rurale inclusa.

A seguito dell'approvazione da parte della Giunta regionale (DGR n. 1745 del 23 luglio 2009) del Piano Unitario di Valutazione (PUV) della politica regionale di sviluppo della Regione per il periodo 2007 – 2013 e della successiva approvazione dell'Agenda analitica con la quale sono stati individuati gli ambiti di valutazione, è stata avviata la procedura aperta, con gara unica, suddivisa in 10 lotti, per l'affidamento dei servizi volti alla valutazione unitaria, ritenendo opportuno, per economicità del procedimento, di procedere alla selezione dei contraenti con una gara unica suddivisa in dieci lotti aggiudicabili separatamente. A seguito delle procedure esperite, sono risultati aggiudicatari dei rispettivi lotti i seguenti soggetti:

Lotto	Soggetto aggiudicatario
1) valutazione unitaria politiche energia e cambiamento climatico	Società Ismeri Europa s.r.l. - Roma
2) valutazione unitaria politiche sistema economico territoriale	Fondazione Giacomo Brodolini - Roma
3) valutazione unitaria politiche sistema infrastrutture regionali	Società IZI s.p.a. - Roma
4) valutazione unitaria politiche sistema della ricerca e innovazione	Fondazione Giacomo Brodolini - Roma
5) valutazione unitaria sistema di regolazione, governance e organizzazione delle pp.aa. coinvolte nella programmazione e gestione dei fondi della politica regionale di coesione	Società T33 s.r.l. - Ancona
6) valutazione unitaria politiche dell'istruzione e formazione	RTI Expert for Europa, Archidata s.r.l. - Milano
7) valutazione unitaria politiche per l'occupazione	RTI Expert for Europa, Archidata s.r.l. - Milano
8) valutazione unitaria andamento tendenziale della povertà e caduta dei redditi familiari	Fondazione Giacomo Brodolini - Roma
9) valutazione unitaria politiche di pari opportunità	RTI Expert for Europa, Archidata s.r.l. - Milano
10) stesura analisi di contesto regionale e impostazione sistema di indicatori di scenario	Fondazione Giacomo Brodolini - Roma

Nell'espletamento delle attività, è stato altresì previsto un percorso di valutazione partecipato mediante la costituzione di un Gruppo di Pilotaggio composto da tutte le Direzioni Centrali di linea delle politiche considerate che hanno contribuito alla validazione dei risultati prodotti.

LOTTO 1 - VALUTAZIONE UNITARIA POLITICHE ENERGIA E CAMBIAMENTO CLIMATICO

L'offerta di energia in Regione: le Fonti Rinnovabili

Il Friuli Venezia Giulia si caratterizza per un aumento complessivo dell'energia elettrica prodotta (+3.6% nel 2012 rispetto al 2011) e, in particolare, per una costante crescita dei valori di produzione da fonti rinnovabili. Nel 2012

la quota della produzione elettrica coperta da queste fonti si attesta intorno al 23%. I dati evidenziano andamenti diversi in relazione alle differenti fonti rinnovabili, che si collegano anche alle iniziative di sostegno messe in campo dalla Regione (sia attraverso leggi regionali sia attraverso l'utilizzo dei Fondi Strutturali) e dallo Stato.

È possibile fare alcune considerazioni sulle diverse fonti rinnovabili e dare alcune indicazioni per la prossima programmazione sul ruolo di sostegno che la Regione può assumere. In particolare:

- in relazione alla **fonte idroelettrica**, le problematiche di impatto ambientale e l'attuale grado di sfruttamento delle risorse non consentono ulteriori sviluppi, se non attraverso interventi di micro-generazione (al di sotto del MW di potenza) e iniziative su impianti già esistenti, in grado di soddisfare determinati requisiti di sostenibilità. Possono assumere un'importanza strategica i **rifacimenti** (ovvero gli interventi di ammodernamento degli impianti che si avviano verso il termine della loro vita utile) che garantiscono il mantenimento dell'attuale parco idroelettrico, e al contempo possono garantire esternalità positive sia dal punto di vista ambientale che socio-economico;
- i trend degli ultimi anni mostrano una crescita continua e costante di impianti per lo sfruttamento delle **bioenergie** per la produzione di energia elettrica. Questa crescita continuerà nei prossimi anni. Vi sono sul territorio tutte le risorse necessarie al suo sviluppo: **grandi quantità di legno forestale accessibile e disponibile e potenzialità del territorio per la produzione di biogas**. Questo è il campo di intervento che presenta maggiori potenzialità di sviluppo e che può comportare importanti ricadute socio-economiche soprattutto in zona montana;
- in relazione alla promozione del **fotovoltaico**, l'analisi sugli interventi degli ultimi anni evidenzia un peso notevolmente superiore degli incentivi statali (Conto Energia) rispetto agli uguali interventi, almeno nelle finalità, promossi dalle leggi regionali, il cui valore aggiunto è ridotto all'interno di questo quadro, anche in relazione alle risorse finanziarie stanziare. Si deve quindi riflettere sulla opportunità di continuare ad erogare contributi per piccoli impianti. Considerati i limiti sulla disponibilità di risorse regionali, la crescita esponenziale degli ultimi anni e, non per ultima, la presenza di incentivi automatici a livello nazionale, il sostegno al fotovoltaico dovrebbe perseguire altre modalità, favorendo la **concentrazione delle risorse su iniziative più robuste**, anche all'interno di progetti di efficientamento e riduzione dei consumi più ampi e articolati;
- la promozione della risorsa **geotermia** può essere considerato un intervento importante da parte della Regione per lo sviluppo del territorio, che può comportare un risparmio energetico di lunga durata. Questa iniziativa può avere seguito nella prossima programmazione (previa disponibilità della fonte geotermica), anche in considerazione del know-how acquisito in Regione;
- la filiera legata alle FER evidenzia una concentrazione, tipica del contesto nazionale, verso le imprese a valle della filiera (in particolare installatori di impianti elettrici ed idraulici) che spesso non hanno il proprio core business nell'ambito green. L'**investimento in ricerca tecnologica e nella crescita industriale** negli ambiti più a monte appare quindi cruciale per la valorizzazione e la stabilità della filiera regionale e poter sfruttare il potenziale occupazionale dei settori green. Tra l'altro, l'analisi sui brevetti evidenzia una capacità innovativa del Friuli Venezia Giulia - se pesata con il numero degli abitanti - maggiore rispetto ad altre Regioni limitrofe dell'Arco Alpino.

La domanda di energia in Regione: la razionalizzazione dei consumi e l'efficienza energetica

Le recenti dinamiche in Friuli Venezia Giulia evidenziano una riduzione dei consumi finali di energia, che si accompagna ad un incremento di efficienza espresso dalla diminuzione dell'intensità energetica. La riduzione dei consumi energetici finali non si associa a una minore attività dei soggetti di consumo (valore aggiunto dell'industria, reddito e consumo delle famiglie), ma piuttosto a un processo di razionalizzazione energetica.

Riguardo agli interventi rivolti alla riduzione dei consumi in ambito residenziale, a partire dal 2009, agli incentivi statali per la ristrutturazione degli immobili si aggiunge l'intervento regionale sulla prima casa. Questi due interventi perseguono la stessa finalità anche se con modalità differenti di finanziamento (detrazione fiscale vs contributi in conto capitale). Si deve riflettere quindi se continuare a finanziare investimenti per cui già esistono forme di incentivazione automatiche gestite dallo Stato.

Gli interventi per la riduzione dei consumi energetici in ambito industriale sono tra le iniziative più importanti per il futuro, soprattutto nell'ottica della nuova programmazione FESR. Pur non potendo entrare nel merito dei singoli progetti, le nuove iniziative regionali dovrebbero maggiormente focalizzarsi sui processi produttivi, promuovendo sistemi di recupero di energia e risparmio energetico, processi adattativi e intelligenti, strumenti per la pianificazione e gestione della produzione in ottica energetica. Si dovrebbe valutare inoltre se è il caso di inserire in queste tipologie di azioni la promozione delle fonti rinnovabili, già incentivate con altri interventi a livello regionale e nazionale. L'ideazione di nuovi processi e prodotti che richiedano meno energia ha inoltre la potenzialità di stimolare l'innovazione che può portare a nuove opportunità di business e alla creazione di nuovi posti di lavoro.

I temi legati all'efficienza energetica e all'uso di energia da fonti rinnovabili saranno centrali nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento della nuova programmazione europea 2014-2020. In particolare FESR e FEASR ne dovranno sostenere fortemente lo sviluppo offrendo così concrete opportunità alle politiche regionali in tali ambiti. In quest'ottica sono importanti alcune considerazioni e raccomandazioni di carattere generale:

- incrementare la capacità istituzionale in relazione alla programmazione, gestione e valutazione degli interventi in materia energetica (anche attraverso iniziative dedicate in ambito FSE). Importante è soprattutto il rafforzamento delle procedure di monitoraggio e controllo dell'operatività degli impianti finanziati per una più efficace gestione delle iniziative regionali e per evitare comportamenti illeciti e opportunistici da parte di operatori locali;
- rafforzare la complementarità delle strategie e degli interventi tra i diversi fondi (FESR e FEASR), e tra questi e le iniziative delle Leggi Regionali e gli interventi promossi dagli strumenti nazionali, per promuovere un quadro di interventi organico verso gli obiettivi regionali che saranno individuati nel nuovo PER. In particolare, la strategia regionale dovrebbe considerare l'opportunità di investire in aree che non siano già interessate da altre forme di incentivazione, razionalizzando così gli investimenti verso ambiti al momento non pienamente sfruttati ma con potenzialità future;
- maggiore capacità di promuovere interventi più complessi (sia per obiettivi che per investimenti) in grado di coinvolgere l'interesse di più soggetti territoriali sia pubblici che privati, focalizzando risorse e promuovendo una maggiore aggregazione territoriale (che è sembrata debole in passato).

LOTTO 2 - VALUTAZIONE UNITARIA POLITICHE SISTEMA ECONOMICO TERRITORIALE

Oggetto dell'analisi sono stati i principali cambiamenti che hanno interessato il Sistema Economico Territoriale (SET) in relazione agli interventi regionali che, a vario titolo e in modo integrato, si sono proposti di intervenire su di esso. La programmazione regionale 2007-2013 ha effettuato scelte precise di rafforzamento del sistema economico territoriale: l'individuazione dei cluster produttivi e dei cluster innovativi, il rafforzamento del sistema di ricerca pubblica e l'incentivo degli investimenti privati in innovazione e R&S. Attorno a tali obiettivi si sono potenziati e innovati gli strumenti di intervento pubblico/privato: intervento sul capitale delle imprese, Fondi di Garanzia per il sostegno al credito; agenzie distrettuali di trasferimento tecnologico e di promozione dello sviluppo e si sono articolati interventi legislativi regionali anche non cofinanziati dai Fondi strutturali, in un rapporto di integrazione e di ricerca delle migliori sinergie. Ciò al fine di affrontare problemi storici della regione, riassumibili in termini di accessibilità infrastrutturale, di criticità nella specializzazione produttiva per i quali già all'inizio degli anni duemila si considerava la necessità di ristrutturazioni aziendali, di crescita dimensionale, di internazionalizzazione.

L'analisi è stata circoscritta sugli aspetti strutturali del Sistema Economico Territoriale (SET) focalizzandosi su tre specifici aspetti: lo studio del cambiamento strutturale del sistema economico territoriale; la valutazione dell'impatto dei fondi di coesione tramite l'approntamento di un modello macroeconomico; l'analisi qualitativa della strategia delle imprese, attraverso lo studio di casi importanti e la raccolta delle opinioni dei testimoni privilegiati.

Per valutare l'impatto dei fondi di coesione nel periodo 2007-2013 è stato costruito un modello macroeconomico dell'economia regionale. E' stato quindi generato uno scenario probabile per il periodo 2013-2020 usando le principali variabili esogene nazionali e regionali note o stimate con tecniche econometriche. Lo scenario prevede che la crescita del PIL reale riprenderà lentamente per arrivare al 2% al 2017, trainato più dagli investimenti e dall'export netto che dai consumi delle famiglie. L'occupazione ricomincerà a crescere ma molto più lentamente del reddito e quindi il tasso di disoccupazione rimarrà elevato nei primi anni per iniziare a scendere più decisamente dal 2017.

Si è quindi simulato l'andamento dell'economia senza gli importi dei fondi sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, e si è stimato che senza i Fondi l'economia regionale sarebbe diminuita di un ulteriore 0,3% di PIL reale. In altre parole, l'addizionalità dei Fondi Europei può essere valutata sul periodo in quasi un terzo di punto di PIL. Il risultato può sembrare modesto, ma lo è solo in apparenza. Va infatti considerato che il periodo controfattuale coincide con una fase economica di contrazione del PIL e che l'impulso dei Fondi Europei è piccolo rispetto al PIL. In secondo luogo, si tenga presente che uno 0,3% di PIL equivale a circa un miliardo in termini reali, il che rapportato all'iniezione di risorse corrisponde ad un moltiplicatore pari o superiore a 2.

La struttura produttiva del FVG è stata analizzata con gli strumenti dell'economia regionale, mettendo in luce gli aspetti di concentrazione, di localizzazione, di vantaggio comparato e di competitività:

- la dimensione media delle imprese del Friuli Venezia Giulia è uguale a quella del centro-nord (4,1 addetti) ma la densità imprenditoriale è più bassa anche della media nazionale. Lo studio della concentrazione per classe di addetti nei principali settori di attività economica indica che essa è più forte della media nazionale nei settori di maggior specializzazione (legno, navale, macchine speciali o generali), il che può essere considerato un segno di **efficienza organizzativa**. Negli altri settori e nei servizi (escluse le assicurazioni e la ricerca e sviluppo) la concentrazione è meno forte. Ciò è indice di un assetto tecnico e organizzativo minore, ma anche di un ambiente imprenditoriale più aperto alla concorrenza e all'ingresso di nuovi entranti. Nell'ultimo

decennio comunque la crescita della concentrazione ha proceduto ad una velocità maggiore della media nazionale;

- il quoziente di localizzazione indica in prima approssimazione i settori in cui l'economia del Friuli Venezia Giulia è specializzata rispetto al Nord: il legno e l'industria del mobile; la metallurgia e i prodotti in metallo; le apparecchiature elettriche e le macchine speciali o generali; le navale; le attività assicurative; la manutenzione e l'installazione di macchine; la ricerca e sviluppo;
- l'analisi di scomposizione della variazione intercensuaria dell'occupazione (*shift-share analysis*) ha permesso di individuare l'influenza della struttura settoriale dell'attività produttiva. La presenza a livello locale di attività più dinamiche dell'economia nazionale rappresenta un fattore di crescita regionale autonomo. Le imprese del Friuli Venezia Giulia hanno avuto una **performance occupazionale peggiore** sia rispetto alla tendenza generale del Nord, sia alla tendenza dei singoli settori, denotando mediamente una maggior difficoltà a crescere dell'economia del Nord. Questo è quanto accaduto in media ma in alcuni casi la dinamica locale si manifesta con consistente segno positivo. Si tratta ad esempio delle attività di prodotti in metallo; delle macchine speciali e generali; dell'installazione di impianti e dei mobili. Per i servizi, si registra una buona competitività locale nelle assicurazioni, nella consulenza, nei servizi di assistenza e nei servizi per gli edifici;
- le esportazioni sono state considerate quale indicatore fondamentale delle competenze distintive presenti nel sistema economico della regione, e quindi della sua competitività. Rispetto 2007, l'anno prima della crisi, la quota dell'export regionale sul totale nazionale è diminuita dal 3,5% al 3%. In sostanza, fatto 100 il 2007 l'Italia è salita a 105 e il Friuli Venezia Giulia è diminuito al 92,4. La maggior parte dell'export regionale è concentrata in pochi settori: i primi cinque settori rappresentano il 40% mentre i primi nove rappresentano il 50%. Il rimanente è frazionato in una grande varietà di prodotti che hanno quote relativamente piccole. Ciò dal nostro punto di vista implica che l'economia regionale è in grado di esprimere competenze in molti campi anche se non per grandi volumi. I settori più rilevanti sono le macchine per impiego speciale (11%), i mobili (10%); la siderurgia (8%); le altre macchine per impieghi generali (6%) e per impieghi speciali (5%); il navale (4%); le materie plastiche (3%) e gli elettrodomestici (3%). Il giudizio quindi è di **grande varietà delle competenze ma di scarsa esclusività di tali competenze per molti prodotti**. I settori più dinamici nel periodo sono stati la siderurgia, il navale, la lavorazione metalli, la coltelleria; quelli con maggiori difficoltà sono stati i mobili, le macchine, i prodotti chimici;
- per osservare le caratteristiche e i mutamenti dell'agglomerazione territoriale dell'attività economica (un importante indicatore della presenza di economie esterne all'impresa tali da costituire una forza di attrattività per gli insediamenti e quindi di competitività) sono stati considerati i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) dell'Istat incrociando i loro dati di occupazione con quelli dell'export, al fine di individuare le vocazioni produttive territoriali prevalenti. Si rileva che pochi SLL della Regione hanno la caratteristica di Distretto Industriale: alcuni hanno vocazione turistica (Latisana, Tarvisio); alcuni hanno caratteristiche di poli industriali caratterizzati dalla presenza di grandi gruppi (elettrodomestici a Pordenone, siderurgia a Cervignano); alcuni sono cluster specializzati (navale a Trieste, macchine speciali e generali a Udine, legno); solo alcuni si avvicinano alle caratteristiche del distretto (Maniago per coltelleria, Ampezzo per occhiali, e forse Manzano per la sedia). L'osservazione della concentrazione produttiva a livello di SLL mette in rilievo la forte correlazione tra la densità della popolazione e il livello di occupazione, per cui **la popolazione tende a concentrarsi dove il mercato del lavoro è più vivace**. In secondo luogo, l'occupazione manifatturiera tende a far crescere l'occupazione totale. **I tassi di attività e di occupazione sono aumentati** (o diminuiti meno). soprattutto nel Sud Ovest e nel Sud della regione, eccezion fatta per Trieste. Le aree urbane attorno

ai capoluoghi di provincia rappresentano i principali poli esportatori della Regione. Nell'ordine abbiamo il SLL di Trieste (navale, macchine e motori), di Udine (macchine speciali generali, elettrodomestici), di Pordenone (mobili, elettrodomestici), di Gorizia (navale, mobili), di Cervignano (siderurgia, chimica e plastica), di Gemona (siderurgia, macchine e in parte mobili), di Maniago.

Un giudizio complessivo circa la competitività dell'economia regionale prima e dopo la crisi può venire dall'andamento aggregato del suo indicatore principale, il valore aggiunto pro-capite e dei principali fattori che lo condizionano: produttività, occupazione e partecipazione al lavoro. **La competitività generale della regione appare minore delle regioni più forti ma complessivamente è buona**, grazie ad una apprezzabile crescita della produttività. Ma è ostacolata da un insufficiente tasso di partecipazione al lavoro, che rischia di aumentare i costi di ricerca delle risorse umane necessarie.

Più che puntare sull'incentivazione di settori avanzati, le politiche regionali devono operare per far fronte ai fallimenti di mercato, cercando di rafforzare gli elementi del sistema industriale da cui ogni impresa possa attingere quando cerca di passare dalle idee al mercato. Gli ambienti innovativi sono quelli ricchi di attività complementari, non solo i cluster strettamente specializzati; gli ambienti che producono alti tassi di crescita dell'occupazione in un ventaglio ampio di industrie e non solo nelle più avanzate. Il sistema disegnato nella programmazione precedente va ora riordinato, razionalizzato, con una azione di condivisione di coordinamento delle risorse. L'obiettivo è di ridurre i rischi più che difendere l'identità locale, di creare connessioni, in sinergia con gli innovatori e gli utilizzatori. Le imprese sono immerse nell'incertezza e quotidianamente devono affrontare il miglioramento tecnico. La spesa in R&S è certamente un indicatore importante; tuttavia è necessario guardare "oltre" il singolo indicatore. Le imprese si localizzano nei luoghi densi di conoscenze, di istruzione tecnica, di formazione. È difficile capire che sviluppo potranno avere le tecnologie, in quanto questo dipende anche dall'immaginazione sociale. Quindi **una strategia per l'innovazione per le Pmi invece che puntare su poche tecnologie avanzate, dovrebbe mirare ad aprire o tenere aperte più strade**. Le imprese infatti, in gran parte, innovano migliorando i loro prodotti o adattandoli a nuove applicazioni.

LOTTO 3 - VALUTAZIONE UNITARIA POLITICHE SISTEMA INFRASTRUTTURE REGIONALI

Il processo valutativo si è focalizzato nel verificare quale sia stata l'influenza delle "infrastrutture" sulla competitività del sistema economico regionale. In tale ottica, il campo di indagine è stato ristretto alle sole infrastrutture economiche, ovvero a quella tipologia di infrastrutture a supporto del sistema economico regionale e, in modo particolare, alle infrastrutture di trasporto. Al fine di massimizzare l'efficienza del processo valutativo, dopo un inquadramento preliminare esteso all'intero regionale, l'analisi è stata circoscritta ad una porzione di territorio particolarmente significativa sotto il profilo dell'importanza delle trasformazioni economiche, urbane, territoriali e infrastrutturali verificatesi nel corso degli ultimi anni, e di quelle che presumibilmente potranno avvenire in futuro: si tratta dell'**area compresa tra i comuni di Palmanova e Monfalcone**, in quanto maggiormente interessata, nel corso degli ultimi anni, da rilevanti processi di infrastrutturazione e localizzazione di attività economiche e commerciali, oltre ad essere la porzione di territorio regionale dove si concentrano i maggiori assi di trasporto su cui stanno avvenendo importanti investimenti sia a livello regionale che nazionale (autostrada A4, alta velocità, ecc.).

Il sistema delle infrastrutture di trasporto regionale si caratterizza, in analogia con la situazione nazionale, per un elevato utilizzo delle infrastrutture di trasporto stradale, rispetto alla modalità ferro che, per quanto riguarda le

merci. Le indagini effettuate presso le imprese confermano il dato evidenziando che **la modalità di distribuzione delle merci in entrata (acquisti) ed in uscita (vendite) è quasi esclusivamente affidata al trasporto su gomma**. La bassa incidenza nell'utilizzo di altre modalità di trasporto (ferrovie, porti, interporti), restituisce un sistema di trasporto poco incline all'intermodalità e, d'altra parte, con una dotazione di base, quella viaria, che non viene percepita come un fattore strategico nelle scelte localizzative delle attività. Il peso della componente stradale incide, giocoforza, sulla valutazione complessiva della dotazione infrastrutturale dell'area, giudicata più che sufficiente nonostante un'evidente carenza di intermodalità.

Le indagini confermano quanto rilevato nei dati ufficiali, evidenziando un bacino di riferimento per le imprese prevalentemente regionale, sia per gli acquisti che per le vendite.

Gli indici di dotazione infrastrutturale, calcolati come rapporto alla media nazionale convenzionalmente posta pari a 100, evidenziano il contributo prevalente della dotazione portuale, nettamente al di sopra della media nazionale, giustificato dal peso assunto dal Porto di Trieste che, nel 2012, ha praticamente eguagliato per tonnellate movimentate il porto di Genova, mentre rimangono al di sotto della media nazionale la dotazione stradale (88,36) ed aeroportuale (84,68), e leggermente al di sopra la dotazione ferroviaria (105,56). Infine, gli indicatori sintetici di accessibilità hanno evidenziato, nel 2000, la buona performance delle province della regione Friuli Venezia Giulia, in particolare della provincia di Gorizia (oltre 65) e di Pordenone (oltre 61,4), a fronte di una media nazionale di 59,5; indicazioni confermate dall'analisi del 2006, condotta ad un maggiore livello di disaggregazione spaziale, che ha evidenziato i più elevati valori di accessibilità dei settori di Gorizia e Conegliano (compresi tra 75 e 80, rispetto alla media regionale pari a 68,1 e a quella nazionale pari a 53,3). Gli indicatori statistici vengono, anche in questo caso, parzialmente confermati dall'indagine svolta presso le imprese intervistate che esprimono un giudizio positivo sulla dotazione infrastrutturale del territorio, sebbene la valutazione tenda ad allinearsi più verso la sufficienza che l'eccellenza e faccia riferimento quasi esclusivamente alle infrastrutture stradali, piuttosto che ad altre tipologie di infrastrutture.

L'indagine ha evidenziato come **le politiche infrastrutturali** attuate dalla Regione Friuli Venezia Giulia nel periodo che va dal 2000 al 2013 non siano considerate pienamente soddisfacenti, né particolarmente significative per lo sviluppo competitivo del territorio, principalmente a causa della "frammentarietà" con cui gli interventi sono stati realizzati senza dar vita a un "sistema" organico di gestione delle infrastrutture esistenti e alla mancata realizzazione di interventi efficaci, soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture da dedicare alla logistica delle merci. Al contrario, il Piano di Governo del Territorio del 2013 si pone come obiettivi la valorizzazione del sistema policentrico regionale e la realizzazione di un assetto di rete e servizi di trasporto che configurino il Friuli Venezia Giulia come un unico nodo interconnesso con l'esterno (progetto nodo-Regione), individuando una strategia di sviluppo territoriale, e pertanto infrastrutturale, organica.

Gli **interventi realizzati a sostegno della viabilità stradale** sono stati quelli maggiormente significativi (non solo in termini strategici e di prospettive di lungo periodo, quanto rispetto alle esigenze dirette e immediate delle imprese), e indirizzati a migliorare la competitività del sistema economico regionale.

Come conseguenza di una politica di infrastrutturazione frammentaria e non organica, la **dotazione infrastrutturale del territorio** non sembra aver condizionato la localizzazione delle attività produttive anche se, lì dove la Regione non è intervenuta con incisive politiche infrastrutturali, si sono prodotti effetti di delocalizzazione e conseguente perdita di competitività del territorio.

Il **fabbisogno di infrastrutture a livello territoriale** è evidente, ma si esplicita in maniera diversa a seconda del soggetto interpellato. Le imprese ritengono prioritari gli interventi finalizzati a migliorare ulteriormente le infrastrutture viarie, con particolare riferimento al **miglioramento dell'efficienza della viabilità ordinaria**. Da

evidenziare anche le richieste di intervento in relazione al miglioramento dell'efficienza delle reti di telecomunicazione e della rete ferroviaria. I **testimoni privilegiati**, che hanno una visione più ampia e strategica del territorio rispetto agli imprenditori, propendono per investimenti finalizzati a: realizzare "grandi opere" che possano mettere la Regione al centro del sistema del traffico di merci che viaggia in direzione est passando dal Mediterraneo, quindi potenziando i porti e l'aeroporto fino a farne dei veri e propri HUB merci; creare una rete ferroviaria e viaria che consenta un'efficace e moderna gestione logistica di cui gioverebbero anche le imprese produttive locali, e che potrebbe rappresentare un decisivo fattore di attrazione per nuove imprese; dotare il territorio di quelli che sono servizi ormai considerati "di base" per poter gestire un'impresa, in termini di collegamento alla rete internet veloce, all'approvvigionamento energetico a costi adeguati e alla possibilità di muoversi verso il resto dell'Italia e dell'Europa in modo rapido e diretto (soprattutto potenziando o ripristinando collegamenti ferroviari veloci). In ogni caso è evidente la necessità di **"focalizzare" gli investimenti su pochi settori**, affinché si possano realizzare **interventi significativi che permettano al sistema economico regionale di incrementare la propria competitività e recuperare i livelli di competitività persi**.

Nell'ambito dell'analisi non è emersa, o è emersa solo parzialmente, un'esigenza in relazione ad altre tipologie di infrastrutture economiche. In particolare le indagini non hanno restituito elementi conoscitivi aggiuntivi in merito alle telecomunicazioni o alle infrastrutture energetiche, questo perché l'area oggetto di indagine non sembra presentare particolari problematiche rispetto a tali tipologie di infrastrutture. Viceversa, l'analisi dei dati di connettività o delle reti energetiche a livello regionale, evidenzia elementi critici nelle aree più interne di montagna che, oltre a risultare poco accessibili in termini fisici, isolamento noto e fisiologico delle aree interne non solo a livello regionale, ma anche nazionale, presentano livelli di accessibilità a reti di connessione veloci in alcuni casi molto bassi e criticità nelle reti energetiche che influenzano la competitività di quelle aree.

LOTTO 4 - VALUTAZIONE UNITARIA POLITICHE SISTEMA DELLA RICERCA E INNOVAZIONE

L'attività del lotto ha preso le mosse da un approfondito studio del contesto economico e sociale relativo alle politiche di R&I analizzando, in particolare, gli interventi promossi in Regione per la R&I nel periodo dal 2000 al 2012 focalizzandosi sulle imprese che hanno beneficiato di contributi regionali per la R&I tra il 2008 e il 2010.

A tale attività sono state affiancate due indagini sul campo: una survey sull'innovazione e la ricerca che ha coinvolto circa 3.000 imprese regionali attive nei macrosettori dell'industria e dei servizi e un'indagine censuaria diretta ai centri regionali della ricerca.

L'analisi di contesto ha evidenziato come la lunga fase di crisi dell'economia europea abbia determinato notevoli impatti sul sistema economico e produttivo del Friuli Venezia Giulia. Il calo della domanda estera ha comportato una rilevante contrazione delle esportazioni regionali, tra il 2007 e il 2012, verso i paesi europei, principale mercato di sbocco per le merci prodotte dalle imprese della regione. La caduta delle esportazioni è stata accompagnata da un aumento dei livelli delle importazioni, che dal 2010 hanno causato un disavanzo della bilancia commerciale regionale. Il peggioramento delle posizioni sull'estero rappresenta un dato macroeconomico rilevante soprattutto per una regione, come il Friuli Venezia Giulia, caratterizzata da un modello di sviluppo export-oriented.

La crisi della domanda estera, unitamente alla caduta della domanda interna, ha contribuito a produrre due principali effetti: il più rilevante riguarda la contrazione del numero delle imprese regionali, che ha determinato, a

sua volta, un calo degli addetti occupati; il secondo concerne la chiusura nel territorio di attività locali appartenenti a imprese localizzate al di fuori dei confini regionali. Un terzo effetto (per ora ancora potenziale) riguarda la possibilità che la crisi possa contribuire a minare la capacità innovativa delle imprese nel futuro.

I dati analizzati, provenienti da un'indagine su un campione di circa 3.000 imprese regionali, hanno ampiamente confermato la forte propensione all'innovazione delle imprese del Friuli Venezia Giulia (nel triennio 2010-2012), che riguarda sia le innovazioni tecnologiche di prodotto o di processo, sia le innovazioni di carattere organizzativo o di marketing, tendenza all'innovazione che riguarda tutti i settori produttivi anche se con intensità differenti. Restringendo lo sguardo alle sole innovazioni di prodotto o processo, si osserva che le imprese del Friuli Venezia Giulia tendono prevalentemente ad introdurre innovazioni con una bassa rilevanza tecnologica, sia nel campo dei prodotti che in quello dei processi produttivi. I dati mostrano che le imprese del Friuli Venezia Giulia vanno tendenzialmente caratterizzandosi secondo uno schema noto come «innovazione senza ricerca», intesa come la propensione ad introdurre innovazioni che solo raramente scaturiscono da un lavoro strutturato di R&S.

Le politiche della Regione Friuli Venezia Giulia, anche nel prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali (2014-2020), sono chiamate a svolgere una funzione di stimolo importante, allo scopo di sostenere una crescita degli investimenti privati in R&S. L'analisi econometrica ha evidenziato che le imprese che hanno beneficiato delle misure di incentivo non avrebbero investito la stessa quantità di risorse, o non avrebbero aumentato con la stessa intensità il numero di addetti in R&S, in assenza delle politiche pubbliche. Questo risultato evidenzia che le politiche, se formulate in modo corretto, possono essere in grado di modificare alcuni fallimenti di mercato.

Gli ostacoli che limitano le innovazioni riguardano prevalentemente:

- Scarsa capacità di autofinanziare l'innovazione (49,0%)
- Costi dell'innovazione troppo elevati (31,0% circa)
- Mancanza di finanziamenti esterni e contributi pubblici (18% circa)

L'analisi presentata mostra una capacità delle imprese innovatrici del Friuli Venezia Giulia a stabilire accordi di cooperazione con altre imprese o con istituzioni della ricerca che potrebbe essere ulteriormente potenziata; questa propensione tende a crescere solo nell'ambito di progetti innovativi complessi, laddove le imprese mostrano una predisposizione all'innovazione contemporaneamente nel campo dei prodotti e dei processi produttivi. Le imprese innovatrici che collaborano, a prescindere dalla loro dimensione, tendono a farlo maggiormente con altre imprese piuttosto che con operatori istituzionali della ricerca. La scarsa propensione a stabilire forme di collaborazione costituisce, evidentemente, un secondo aspetto di debolezza del sistema della ricerca e dell'innovazione delle imprese regionali.

A differenza degli incentivi per gli investimenti privati e l'aumento degli addetti in R&S, i contributi finalizzati alla collaborazione non hanno prodotto risultati statisticamente significativi. Emerge quindi la necessità di approfondire le politiche adottate dall'Amministrazione regionale, cercando di indagare ulteriormente le problematiche emerse al fine di disegnare strumenti di policy più efficaci poiché il sistema dell'offerta di ricerca regionale finalizzato all'innovazione, composto da un elevato numero di istituzioni pubbliche e da soggetti privati, rappresenta un rilevante "potenziale" competitivo dell'economia regionale ancora parzialmente inespresso.

Il sistema di politiche di incentivazione promosso dalla Regione Friuli Venezia Giulia presenta, inoltre, alcuni altri limiti da evidenziare:

- problemi di asimmetrie informative che limitano l'accesso delle imprese all'offerta di politiche: solo la metà delle imprese indagate risulta informata della presenza di un sistema di incentivi finanziato dalla Regione allo scopo di stimolare la ricerca e l'innovazione (pubblica o privata);
- lo sfasamento temporale tra le esigenze operative delle imprese beneficiarie e i tempi impiegati dall'Amministrazione regionale per stanziare concretamente il finanziamento ha rappresentato in alcuni casi una difficoltà aggiuntiva per le imprese, le quali sono state costrette a finanziare le innovazioni anticipando ulteriori risorse finanziarie proprie o aumentando l'esposizione debitoria presso le banche;
- necessità di migliorare l'armonizzazione dei sistemi di monitoraggio delle politiche adottate dalla Regione Friuli Venezia Giulia. L'analisi realizzata ha riscontrato alcune difficoltà di incrociare i dati disponibili presso le quattro direzioni regionali, allo scopo di renderli maggiormente coerenti tra loro. Un corretto sistema di monitoraggio costituisce un presupposto fondamentale per qualsiasi analisi di valutazione e da esso dipende una parte rilevante della stessa qualità dei prodotti della valutazione.

LOTTO 5 - VALUTAZIONE UNITARIA SISTEMA DI REGOLAZIONE, GOVERNANCE E ORGANIZZAZIONE DELLE PP.AA. COINVOLTE NELLA PROGRAMMAZIONE E GESTIONE DEI FONDI DELLA POLITICA REGIONALE DI COESIONE

La valutazione è stata condotta concentrandosi su quattro tematiche in modo parallelo e distinto: la *governance* integrata, l'onerosità del sistema di gestione, i sistemi di organizzazione e i processi di semplificazione amministrativa. La valutazione ha comportato un'intensa attività di raccolta informazioni sul campo attraverso 3 indagini questionnaire, 6 casi di studio, 4 focus group e decine di interviste condotte sia nell'ambito dell'amministrazione regionale e degli enti locali sia delle imprese.

Le lezioni apprese dall'esperienza 2007-2013 indicano che la *governance* integrata rappresenta un processo decisionale e una modalità di attuazione dell'intervento pubblico che offre una molteplicità di vantaggi. Al contempo, però, i casi studio e le prime analisi svolte hanno mostrato una **complessità intrinseca nella gestione e la necessità di investimenti** significativi in termini di risorse istituzionali, umane ed economiche. La gestione della *governance* integrata infatti richiede un quadro generale di definizione degli scopi, della missione e delle modalità di interrelazione con il framework istituzionale esistente e una precisa identificazione della strategia di lungo periodo, una cabina regionale depositaria di un mandato politico per negoziare con i settori e con i territori e munita di dotazioni finanziarie adeguate, una dotazione dedicata di risorse umane sul territorio qualificate e stabili, una strumentazione tecnica e legislativa adeguata. Dall'indagine di campo è risultato che per "capitalizzare" le buone esperienze e sistematizzarle, tra il livello regionale e quello dei soggetti locali, **è necessario un soggetto intermedio** capace di interloquire con i due livelli ma anche di garantire la necessaria rispondenza tra gli obiettivi di policy regionali e locali. Una forma di *governance* integrata "intermedia" capace di soddisfare i criteri descritti e attualmente operativa e consolidata nell'esperienza regionale, è rappresentata dall'esperienza dei GAL. Nel futuro, se confermate le strategie regionali, analogo ruolo di catalizzatore potrà essere ricoperto sia dai GECT (in ambito di cooperazione transfrontaliera) che dai distretti tecnologici (per le filiere innovative).

Alla luce delle lezioni apprese e in relazione a quanto previsto nel nuovo quadro di programmazione si possono offrire alcuni suggerimenti utili per la definizione dei nuovi programmi operativi e piani. E' necessario prevedere la strutturazione di un sistema valido che preveda i seguenti passaggi:

- 1) **identificazione** dei settori, territori, programmi e fondi nei quali attivare la *governance* integrata in base ai criteri di **fattibilità** e **valore aggiunto** descritti sopra;
- 2) **predisposizione degli strumenti di analisi del territorio e di programmazione.** In questa fase andrà predisposto il quadro di analisi e programmatorio di insieme, attraverso l'analisi del contesto Friuli Venezia Giulia, per fornire agli attori del territorio chiavi di lettura per interpretare le dinamiche socio-economiche dello sviluppo locale, con attenzione ai settori specifici;
- 3) **predisposizione degli strumenti operativi.** In questa fase vengono definiti gli strumenti di **regia** e quelli per la presentazione dei piani (**Toolkit operativo**);
- 4) **Selezione dei piani e dei progetti.** La selezione potrà avvenire in maniera competitiva o concertata (attraverso accordi quadro o intese). In ogni modo, dovrà basarsi sull'accertamento preliminare della fondatezza della strategia (attraverso anche il set di indicatori di attuazione e indicatori di risultato utilizzabili dai programmi locali) e sul rispetto della condizionalità amministrativa. A livello progettuale invece avverranno le verifiche dei requisiti di ammissibilità dei soggetti ed eleggibilità delle spese.

Per quanto riguarda **l'analisi dei costi e degli oneri amministrativi**, la comparazione fra i dati ottenuti per il Friuli Venezia Giulia con il benchmarking europeo per quanto riguarda la gestione dei fondi POR-FESR e PO ITA-SLO a livello amministrativo ha evidenziato come la Regione abbia dei costi/oneri amministrativi minori rispetto alla media europea, soprattutto a livello di AdG. In particolare, la Regione appare particolarmente efficiente – in termini relativi – soprattutto nella gestione del PO ITA-SLO, dove ha un costo amministrativo che si aggira all'incirca intorno alla metà del benchmarking europeo in tutte le fasi della programmazione. L'unica eccezione riguarda il costo in termini di anni/uomo nella fase di *Preparazione del Programma* che risulta essere quasi il doppio rispetto al dato del benchmarking europeo. Anche nella gestione dei fondi POR-FESR, la Regione è molto efficiente e si attesta intorno a valori non troppo distanti dal benchmarking europeo; l'unica eccezione, sia in termini di costo che in termini di anni/uomo riguarda la prima fase – *Preparazione del Programma* – e l'ultima – *Reportistica, audit, monitoraggio e valutazione*, in cui, soprattutto in termini di anni/uomo, la Regione supera il benchmarking europeo.

Tuttavia, emergono alcune criticità sia in termini trasversali di funzione che di soggetti coinvolti. Dal punto di vista **trasversale delle funzioni**, le funzioni in cui i beneficiari sostengono gli oneri più alti, in termini di giornate/uomo, sono le fasi di preparazione e reportistica dei progetti e la comunicazione dei dati finanziari, dove per altro la consulenza esterna interviene principalmente. Sul lato dell'amministrazione, sebbene nel complesso le AdG siano efficienti, vi sono alcune attività relativamente più costose connesse alle funzioni di gestione finanziaria, di rendicontazione e dei controlli e monitoraggio. Poiché tali problematiche investono anche i servizi di linea, le AdC e le AdA, si può dedurre che queste funzioni rappresentano nel complesso quelle in cui interventi di semplificazione amministrativa sono i più necessari e che avrebbero un impatto positivo diretto sui beneficiari stessi, coinvolti, specularmente, dalle stesse criticità. Dal punto di vista dei **oggetti coinvolti**, le ADG e in generale i servizi di staff, questi hanno buone performance relativamente ai benchmark europei. Anche i beneficiari, per quanto riguarda gli oneri, si attestano sotto alla media europea (benché i progetti presi in considerazione siano molto complessi). **La vera criticità si focalizza sul carico di lavoro, e quindi sui costi, dei servizi di linea.** In conclusione, l'analisi indica che sulle attività legate a rendicontazione e monitoraggio (soprattutto finanziario) è necessario un intervento.

Viste le difficoltà, che si concentrano soprattutto nella fase di gestione e per i servizi di linea, e le opportunità offerte dai nuovi regolamenti, di seguito si propongono alcuni suggerimenti operativi:

a) **Bandi a due tappe per incentivi complessi.** La prima tappa è data dalla presentazione dell'idea progetto e i requisiti di ammissibilità. Qui l'amministrazione opera una prima selezione solo valutando l'ammissibilità soggettiva e la bontà dell'idea. Nella seconda tappa invece, l'azienda perfeziona la propria proposta e integra la parte amministrativa (ad esempio con i dettagli sulle spese legate agli investimenti ammissibili). Il finanziamento viene concesso se anche nella seconda tappa la proposta è risultata valida. Questa è una modalità adottata dalla Direzione Industria. Il vantaggio di tale approccio è che segmentando le presentazioni si ottengono due importanti benefici:

- l'impresa può ottimizzare il suo tempo concentrandosi prima sull'idea progettuale e affinando, in caso di successo, la parte amministrativa.
- l'amministrazione opera, attraverso la prima tappa, un filtro alle proposte.

b) **Adozione dei costi standard e forfettari.** Per quanto riguarda i costi standard, è una pratica già possibile nel FSE dal periodo 2007-2013 e sperimentata sia dal servizio industria che dall'AdG FSE.

c) **La stabilizzazione dei formati di richiesta informazione standard alle imprese,** cioè la definizione di un numero ristretto omogeneo di informazioni di carattere anagrafico. Questo rappresenta una semplificazione immediata all'operatore economico che saprebbe già in anticipo che per partecipare ad un bando di appalto/incentivo deve avere un set di informazioni aggiornate ma stabile. Tale strumento è stato proposto anche dal Comitato delle Regioni (COR) alla Commissione in merito alla nuova direttiva appalti.

Per quanto riguarda infine gli **aspetti organizzativi**, le criticità maggiori percepite dai servizi regionali riguardo la macchina organizzativa non scaturiscono tanto dagli elementi di contesto esterno istituzionale (come la normativa nazionale o europea) ma piuttosto dal sistema interno, soprattutto in termini di sistemi di comunicazione, informazione e controllo:

- l'assistenza tecnica risulta essere solo un parziale rimedio a questa situazione, poiché non riesce ad offrire un contributo che vada al di là dell'affiancamento. In altre parole l'assistenza tecnica aiuta da un punto di vista "quantitativo" a fronteggiare i carichi di lavoro ma non riesce a proporre soluzioni di sistema o a trasferire conoscenze e capacità che l'amministrazione possa capitalizzare almeno a livello dei servizi di linea;
- la formazione è utile per acquisire competenze, ma perlopiù generali; da questo punto di vista lavorare nei progetti europei offre più possibilità di acquisizione delle competenze, pertanto il 'learning-by-doing' è percepito come più utile rispetto ai consueti processi formativi;
- i sistemi informativi sono ritenuti troppo onerosi, complessi. Errori e perdite di tempo sono imputabili al fatto che i sistemi non sono disegnati sulle esigenze degli operatori. L'eterogeneità e molteplicità dei sistemi è indicata come la principale ragione di tale inconveniente.

La soluzione dei problemi organizzativi va affrontata in maniera organica agendo contemporaneamente con i tre strumenti (soluzioni organizzative, capacità individuali, strumenti) non in maniera generalista ma concentrandosi su tre fasi dell'attuazione (selezione/bando, monitoraggio e rendicontazione) con l'obiettivo ultimo però di potenziare il capitale umano dell'amministrazione piuttosto che sostituirlo. Le soluzioni proponibili sono:

- **potenziamento delle capacità interne:** l'amministrazione ha bisogno di risorse umane con alta tecnicità specifica sui temi legati alle fasi (ad esempio in tema di rendicontazioni, il problema legato alle differenze di contabilizzazione e bilancio delle imprese). Su questi temi una formazione tradizionale "frontale" risulta

inefficace mentre risulta penalizzante e inefficiente il ricorso costante all'outsourcing. Spesso infatti all'interno della stessa amministrazione esistono già le competenze che vanno identificate, valorizzate, diffuse e responsabilizzate. Proposte concrete potrebbero essere: formazione su temi generali e propedeutici (es. legittimità dell'atto) ma non su temi specifici; workshop tra "colleghi" su temi concreti (es. standardizzazione costi); momenti strutturati di "learning by doing"/ "peerlearning" anche attraverso i progetti europei territoriali mirati sulle esigenze dell'AP (Orientare Italia Slovenia sull'OB.11); mappatura delle possibilità di scambio dei progetti settoriali e di INTEREG EUROPE – ESPON; momenti di incontro e scambi informali "lunch study".

- **potenziamento delle risorse organizzative:** la Regione deve dotarsi di una strategia interna di "gestione della conoscenza" che si articoli sulle seguenti fasi: mappatura sistematica delle opportunità di formazione/informazione rispetto alla programmazione europea e italiana; pianificazione della strategia focalizzata su tre temi specifici: bandi, monitoraggio e rendicontazione; sperimentazione e progetti pilota; strategia di formazione "informale"; utilizzo di social forum dedicato su temi specifici.
- l'amministrazione regionale dovrebbe utilizzare in maniera più sistematica le **linee guida interne** per valorizzare le proprie risorse interne e capitalizzarne l'esperienza. Due temi sarebbero prioritari nella redazione di queste linee guida: la semplificazione degli oneri amministrativi adottando costi standard e forfettari e la stabilizzazione dei formati di richiesta informazione standard alle imprese, cioè la definizione di un numero ristretto omogeneo di informazioni di carattere anagrafico.
- anche lo strumento dell'**assistenza tecnica** dovrebbe essere ritarato in due direzioni: maggiore attenzione ai servizi di linea e prevedere nei capitolati d'onere meccanismi che prevedano un'AT specialistica "on demand" cioè che possa intervenire puntualmente su temi specialistici con la possibilità non solo del supporto momentaneo ma anche di "lasciare" contenuti al personale dell'amministrazione coinvolto.
- un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta al **sistema di monitoraggio:** nel medio periodo, ogni variazione/modifica, dovrebbe essere concertata in una commissione composta sia dalle ADG che dai servizi di linea; nel lungo periodo, si deve andare verso l'omogeneizzazione (attraverso protocolli comunicativi) dei diversi sistemi ICT che convivono nella Regione.

Per quanto concerne i temi della semplificazione amministrativa, emerge che la Regione risulta sensibile al tema della semplificazione e in relazione a questo tema ha condotto da quasi 10anni attività sperimentali (MOA - Misurazione degli Oneri Amministrativi e AIR - Analisi di Impatto Regolamentare) e si è dotata sia delle strutture amministrativo-istituzionali che delle basi normative per rispondere a questa esigenza. Viene pertanto avanzata una proposta operativa per rispondere ai principi dello Small Business Act (SBA) mediante l'introduzione del **test PMI**, da articolarsi nelle seguenti fasi: VERIFICA PRELIMINARE, attraverso alcuni criteri o una check-list che verificano la rilevanza dell'atto per le imprese; FOCUS GROUP, la Regione convoca i rappresentanti delle imprese in una riunione operativa (focus group) dove illustra gli elementi della proposta normativa in questione e attraverso lo strumento dell'analisi SWOT individua gli eventuali oneri e benefici; ANALISI DEGLI ONERI, la Regione dispone un'indagine quantitativa sui potenziali oneri per individuare l'onere totale annuo per le imprese attraverso la metodologia dello standard cost model o MOA; INDIVIDUAZIONE DEI RIMEDI, in questa fase l'amministrazione individua i possibili aggiustamenti per limitare l'impatto degli oneri sulle imprese.

LOTTO 6 - VALUTAZIONE UNITARIA POLITICHE DELL'ISTRUZIONE E FORMAZIONE

L'attività svolta si è basata sia su un'analisi dei dati di monitoraggio regionali (statistiche ufficiali ISTAT, il monitoraggio sul placement dei ragazzi in uscita dai percorsi in diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ex obbligo scolastico e formativo, ecc.) sia mediante interviste a funzionari dell'Amministrazione (3 focus group) e interviste a campione di persone occupate, disoccupate nonché somministrazione di un questionario on line ad un campione di imprese.

L'analisi di contesto rivela che il sistema regionale registra risultati importanti per quanto riguarda il successo formativo ma **molto rimane da fare per innalzare il livello di istruzione**, in particolare per promuovere l'accesso a forme di istruzione terziaria e per favorire l'acquisizione di titoli di studio universitari o equivalenti.

L'attività regionale si è concentrata sull'obiettivo del successo scolastico e formativo. La strategia fondamentale è stata implementare con step successivi un vero e proprio sistema dell'orientamento, che oggi poggia su basi solide e ordinamentali (i COR e il Centro Risorse), ma che continua a fare innovazione attraverso progetti sperimentali spesso finanziati con il Fondo Sociale Europeo (come per il catalogo regionale dell'offerta orientativa, che ha obiettivo esplicito nella lotta alla dispersione scolastica). Un ulteriore fattore di attenzione è la previsione nelle iniziative per il potenziamento dell'offerta formativa delle scuole di iniziative per favorire il successo scolastico e formativo (anche se finanziate in misura diversa dalle diverse Legislature succedutesi in Regione). La Regione ha colto inoltre le opportunità date dalle innovazioni della legge 53/2003 e infatti il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale per le qualifiche e i diplomi professionali mostrano una alta attrattività nei confronti di famiglie e imprese, testimoniata dal trend delle iscrizioni ai percorsi e ai tassi di inserimento lavorativo dei ragazzi in esito. Ad oggi comunque il tasso di dispersione scolastica è significativamente inferiore alla media nazionale e la lotta all'abbandono scolastico rimane una priorità regionale.

Il sistema di orientamento regionale, che rappresenta un fiore all'occhiello nel panorama nazionale, sta vivendo oggi una crisi di crescita che riguarda l'evoluzione delle sue funzioni e del suo target. La trasformazione in atto riguarda il passaggio da un servizio di orientamento scolastico ad un servizio di orientamento permanente, che rende sempre più evidente la necessità di potenziare, quando non in alcuni casi costruire ex novo, la relazione con il sistema lavoro (i centri per l'impiego) e con il sistema università. Sempre più gli utenti dei servizi provengono dalle aree del disagio o delle difficoltà di inserimento o reinserimento lavorativo. I Centri di orientamento regionale dunque già oggi diventano punti di contatto della persona per essere indirizzati verso i servizi regionali (scuola, formazione, tirocini, servizi per il lavoro, servizi sociali, servizi abitativi, servizi socio sanitari).

Anche per questa ragione sembra urgente coinvolgere nella struttura deputata al mantenimento e al potenziamento della rete (il Centro Risorse) operatori e rappresentanti dei diversi sistemi (scuola, formazione, ma anche Università, lavoro e impresa) che possano portare know-how, visibilità sulle trasformazioni e forza di innovazione.

Infine è opportuno analizzare eventuali **strategie di attuazione della Youth Guarantee** in una regione che ha alcuni punti di forza e potenzialità che possono essere valorizzati:

- un sistema di orientamento avanzato e universalistico, che sembra intercettare, attraverso la collaborazione dei Centri per l'orientamento con il sistema della scuola, la totalità dei ragazzi iscritti ai percorsi;
- un sistema di Centri per l'Impiego capace, con differenze territoriali, di costruire un Percorso di Assistenza Individuale alle persone che ne fanno richiesta.

Non sembra dunque azzardato concepire un sistema per intercettare in uscita dalla scuola il segmento più debole dei ragazzi (con scarso capitale relazionale e sociale), che molto probabilmente rischierebbe un periodo di transizione al lavoro o ad altri percorsi formativi più lungo. Attraverso le **iniziative dei Centri per l'Orientamento** questi ragazzi potrebbero essere utilmente indirizzati ai Cpl dotati delle competenze e delle risorse umane e professionali in grado di accompagnarli alla costruzione di un piano di assistenza individuale e di orientarli al sistema di offerta formativa o alle opportunità di work experience, o direttamente al lavoro, valorizzando dove possibile l'elenco degli operatori accreditati al lavoro.

L'orientamento rimane comunque ancora oggi uno dei fattori principali e più efficaci per la lotta alla dispersione scolastica. Nonostante gli investimenti e le innovazioni ancora risultano intercettati dal sistema una percentuale non significativa dei ragazzi. Dunque appare necessario proseguire nella strada dell'integrazione tra sistemi (scuola, formazione, lavoro, università) cercando di superare la logica del progetto ma costruendo il sistema regionale dell'orientamento riconoscibile dal cittadino e dalla famiglia e ritenuto efficace ed affidabile.

Gli obiettivi per l'amministrazione in questo ambito dovrebbero prevedere:

- promuovere e creare uniformità tra gli strumenti di lettura e screening della persona (ragazzo e adulto);
- consolidare la costituzione di uno sportello unico o di un punto unico di accesso;
- creazione di integrazione reale tra soggetti a livello politico, organizzativo e di servizio.

Per quanto riguarda la **formazione professionale** anch'essa, seppure abbia una certa flessibilità che potrebbe consentire innovazione didattica e organizzativa, deve ancora fare molto per indagare tutte le opportunità concesse in questo senso. Tra le altre sembra indifferibile implementare i contenuti della legge 170/2010 (sui Disturbi Specifici dell'Apprendimento e sui Bisogni Educativi Speciali) nel mondo della scuola ma anche nel mondo della formazione professionale (IeFP).

La Regione Friuli Venezia Giulia ha performance di eccellenza nel panorama nazionale ed anche nel confronto con le regioni limitrofe per quanto riguarda i principali indicatori in merito alla qualificazione dei giovani ed adulti. Molto rimane da fare per avvicinare le regioni migliori a livello europeo in particolare per quanto riguarda il tasso di qualifiche superiori e terziarie. L'andamento di progressivo innalzamento della scolarizzazione dei cittadini della regione dipende in larga misura da fenomeni demografici e dalla scolarizzazione di massa del dopoguerra. Il livello di persone con diploma di laurea o superiore è ancora troppo basso per una regione avanzata e i dati più recenti sembrano mostrare una controtendenza rispetto al decennio con cali delle iscrizioni. Ugualmente ad un aumentare delle iscrizioni alle Università è corrisposto anche un aumento della dispersione negli studi universitari per cui ancora troppo pochi iscritti raggiungono la laurea.

La Regione Friuli Venezia Giulia, come le altre Regioni, dovrà procedere all'allineamento ("standardizzazione") del proprio Repertorio delle qualificazioni a quello Nazionale, che si va delineando attraverso metodologie condivise anche con i livelli ministeriali. La certificazione e il riconoscimento delle competenze acquisite in ambito non formale e informale è però solo un passo per promuovere davvero un innalzamento deciso del tasso di qualificazione della popolazione della regione. Un vero valore aggiunto sta nella possibilità di facilitare l'ottenimento di qualifiche e diplomi regolamentati, nei quali è previsto un preciso curriculum formativo, ma soprattutto di diplomi e titoli secondari di secondo grado e universitari. Per questa ragione è auspicabile creare dispositivi e processi di dialogo tra i sistemi scuola, formazione professionale e università per il riconoscimento di crediti reciproci. Da questo punto di vista la Regione può agire un ruolo di regolazione e di facilitazione per il

dialogo tra i sistemi. Tale ruolo è anche facilitato dal sistema universitario regionale che per tanti aspetti risulta coeso ed omogeneo.

Un ulteriore fattore chiave per promuovere la diffusione di titoli di studio terziari è operare per **ridurre la dispersione nei percorsi universitari**. Manca completamente nei test di ammissione o orientamento la valutazione di elementi chiave come le attitudini e gli interessi personali. Operare per una rivisitazione dei test per renderli più significativi rispetto alle possibilità di successo significa ottimizzare le potenzialità di tutta quella coorte che già oggi si iscrive ai percorsi ma che non li porta a termine in quanto non coerenti con le proprie aspettative e/o attitudini.

I risultati occupazionali dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale, monitorati annualmente, sono incoraggianti. Il rapporto sui ragazzi qualificati nel giugno 2011 evidenzia un successo nell'inserimento lavorativo vicino all'80%. I profili professionali in esito ai percorsi leFP sembrano però standardizzati su un'offerta consolidata (estetisti, acconciatori, manutentori, cuoco, cameriere, arti bianche, conduttore macchine utensili). Un offerta così strutturata rischia di diventare obsoleta nei periodi di cambiamento e ristrutturazione produttiva (come nella congiuntura che stiamo vivendo). Diventa auspicabile individuare soluzioni per proporre al mercato nuove professioni e nuovi profili in settori in espansione, ma anche individuare, sviluppare e promuovere competenze imprenditoriali anche in questo target, per rendere questa generazione capace di proporre e inventare nuove proposte imprenditoriali ed essere volano di nuovo sviluppo.

Risulta evidente come l'amministrazione intenda la formazione professionale come strumento per favorire la transizione tra il sistema dell'istruzione e il lavoro. Per riaffermare il ruolo di transizione al lavoro e di servizio in risposta ai bisogni di professionalità e competenze delle aziende appare dunque produttivo approfondire i meccanismi utilizzati dall'amministrazione per facilitare il fatto che l'offerta incroci effettivamente le esigenze aziendali. Pare opportuno concepire e definire strumenti perché l'azienda diventi davvero il luogo privilegiato per la formazione professionale. In particolare sembrano promettenti le iniziative ed anche il percorso di riforma in atto oggi in riferimento alla promozione dell'apprendistato come forma privilegiata di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro (nella speranza che acquisisca senso e diventi praticabile l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale ex Art.3), ma anche le opportunità concesse dalle norme in merito ai tirocini e all'alternanza scuola lavoro, per le quali il servizio ha riscontrato competenza e interesse nelle posizioni chiave dell'amministrazione.

L'offerta formativa dei Poli Tecnico Professionali sembra ancora conservativa, in risposta ai fabbisogni dei distretti industriali e comunque in relazione ai profili previsti dalla normativa nazionale. Regione Friuli Venezia Giulia dovrebbe vigilare e operare per scongiurare il rischio che tale offerta diventi obsoleta di fronte ai veloci cambiamenti sia del tessuto industriale sia dei processi produttivi.

Un fattore rilevante per l'azione regionale è inoltre la promozione della cultura tra le imprese sull'importanza della formazione non solo come fattore di ottimizzazione dei processi in essere, ma anche di innovazione capace di consolidare l'impresa nell'ambiente competitivo.

Un elemento in cui Regione dovrebbe utilmente operare riguarda la **promozione della creazione di impresa e di settori innovativi**, in particolare in una congiuntura di stagnazione, se non recessiva, dove si stanno progressivamente perdendo posti di lavoro in ambito industriale. Se il sistema regionale sembra strutturato per rispondere alle richieste del tessuto produttivo con una offerta differenziata, in particolare grazie all'I.F.T.S. e ai percorsi offerti dagli I.T.S. e dalla formazione post-diploma, sembrano deboli le iniziative per lo sviluppo di competenze imprenditoriali associate ad iniziative per lo start up di nuove imprese.

LOTTO 7 - VALUTAZIONE UNITARIA POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

La valutazione unitaria su questo tema ha analizzato i risultati raggiunti dalle politiche regionali di coesione (finanziate con i fondi strutturali e regionali) per fronteggiare la crisi per il miglioramento della qualità del lavoro ed il rilancio dell'occupazione al fine di cogliere gli obiettivi di Europa 2020 per questa politica.

L'analisi dell'evoluzione delle politiche del lavoro regionali verso i **giovani** ha messo in luce come l'emergenza occupazionale giovani, anche se per anni non è stata avvertita come tale a livello Regionale, si è imposta progressivamente come tema chiave su cui intervenire con programmi e azioni specifiche su cui far convergere finanziamenti comunitari nazionali e regionali nella prossima programmazione 2014-2020. Il dato più evidente che risulta dalle analisi è che non è emersa, almeno per quanto attiene le politiche del lavoro nel corso degli anni oggetto del mandato valutativo, una strategia che si possa configurare come una policy per i giovani a livello regionale. Per parlare di **policy per i giovani** è necessario sviluppare un **Piano integrato e flessibile** di politiche formative, occupazionali e sociali (da quelle di implementazione e di riconoscimento delle competenze, al reddito di inserimento, ai sostegni alle transizioni, ai sostegni all'autoimpresa, alle politiche di conciliazione) che sviluppi dei nuovi modelli di intervento multitask per il sostegno alle fasi di transizione entro e fuori il mercato del lavoro, di sviluppo di nuove competenze professionali ,di accompagnamento alla mobilità professionale e territoriale ,allo sviluppo dell'auto-imprenditorialità; interventi mirati e personalizzati, definiti sulla base di specifici bisogni oggettivi e soggettivi. Il recente **Progetto Giovani FVG** all'interno del **Piano d'Azione per il sostegno all'accesso, rientro o permanenza nel mercato del Lavoro** compie indubbiamente i primi passi in questa direzione accogliendo la necessità più volte evocata in questo rapporto di integrazione delle politiche di istruzione, formazione, lavoro. Uno degli elementi che appare con più forza è la "frattura" tra il mondo dell'offerta formativa (scuola, università e formazione professionale) e quello della domanda (PMI ed industria). Una frattura che dovrà essere recuperata:

- qualificando e sviluppando servizi migliori e più adeguati di consulenza e servizio da parte dei CPI alle imprese per aiutarle a comprendere meglio il valore dell'inserimento lavorativo o della work experience aziendale, ma anche e soprattutto ad identificare le skills e le competenze necessarie alle logiche di sviluppo aziendale oltre che di mercato;
- sensibilizzando le imprese per lo sviluppo di una cultura imprenditoriale che guardi e sia disponibile a lavorare insieme ai programmatori alla riprogettazione dei **processi di transizione scuola-formazione professionale-lavoro** concettualizzandoli come reali momenti di crescita aziendale e non come mero adempimento o come soluzione per l'acquisizione di finanziamenti;
- **sviluppando il concetto di "partnership"** inteso come alleanza vera e sinergica tra reti di imprese e CPI o tra reti di imprese e scuole proprio perché la formazione sia vista come risorse disponibile, utile per il lavoro e per la ricerca aziendale;
- **aumentando il livello di riflessione e di lettura prospettica e previsionali sui nuovi lavori** legati alle aree di specializzazione regionale indicate ad esempio dalla smart specialization strategy. Ciò sarà fondamentale per progettare politiche formative, educative e di inserimento più coerenti e con maggiore possibilità di successo occupazionale ma anche per orientare i processi di auto impiego o auto imprenditorialità o di start up.

Per quanto riguarda invece i **senior workers**, le analisi condotte evidenziano come l'impatto complessivo delle politiche attuate in Regione FVG (finanziate o meno dai fondi strutturali) abbiano di fatto avuto un effetto

positivo. La crescita e costante e positiva del segno dei due tassi di occupazione ed attività evidenzia come l'effetto demografico del "trascinamento" dovuto al naturale invecchiamento della popolazione ha trovato un fenomeno di spinta e di rafforzamento dovuto all'aumento del tasso di partecipazione lavoro (soprattutto della componente femminile) durante tutto il periodo di osservazione del mandato valutativo.

La necessità di una riorganizzazione complessiva dei centri per l'impiego ed in generale dell'attivazione di politiche attive del lavoro conseguente alla messa in atto del programma "Garanzia giovani" può rappresentare un banco di prova anche per lo sviluppo di specifiche politiche per gli over 45. Infatti la fascia degli over 45, espulsa dal mercato o in mobilità è un segmento sociale critico su cui costruire mirate politiche attive del lavoro, partendo dalla riorganizzazione e riqualificazione degli interventi offerti dal sistema pubblico-privato dei servizi per il lavoro, attraverso la messa in campo di specifiche attività di orientamento, bilancio e certificazione delle competenze.

La Regione Friuli Venezia Giulia si trova e condivide con altre Regioni Italiane tre importanti sfide; la nuova programmazione dei Fondi strutturali, l'implementazione della YEI (Youth Employment Initiative) e della YG (Youth Guarantee), sfide che per essere affrontate devono prevedere l'attivazione di un **sistema integrato di servizi** per il lavoro, la formazione, le politiche sociali che condivide comuni obiettivi, standard di servizio, infrastrutture tecnologiche ed offra medesime prestazioni sull'intero territorio nazionale, obiettivi e funzioni.

Le azioni che la Regione dovrebbe intraprendere sono molteplici.

- **Il primo livello sarà quello di una riflessione sul modello di offerta e sulla eventuale composizione pubblico privata dei servizi.** E' evidente che la scelta di finanziare questo sistema con risorse specifiche comporta la possibilità di dotarlo di risorse umane ad elevata professionalità, introducendo ad esempio la figura del "manager delle reti", dotando la struttura di operatori stabili che offrono servizi in modo continuo, funzionalmente inseriti nelle strutture organizzative. Ciò potrà essere affrontato sia come problema organizzativo, da risolvere, attraverso accordi sindacali e sia appunto attraverso una diversa configurazione del **modello di servizi per il lavoro** che in funzione dei nuovi compiti e dei diversi servizi presenti e potenzialmente offerti crei un **network pubblico-privato** e dunque preveda la necessità di una diversa organizzazione delle funzioni, tra servizi pubblici e servizi privati.
- **Il secondo livello sarà quello degli strumenti per il governo ed il controllo.** Lo sviluppo di un modello organizzativo per obiettivi, fondato su flessibilità e qualità dei servizi e gestione delle reti presenti nel sistema interorganizzativo necessario al soddisfacimento delle esigenze della YG e della YO prevede un sistema di servizi per il lavoro orientato a:
 - Riduzione disoccupazione;
 - Riduzione marginalità ed esclusione sociale ;
 - Riduzione della spesa per le politiche passive.
 - Sviluppo di competenze degli operatori per la gestione del sistema attraverso:
 - individuazione di responsabilità e funzioni "manageriali " con particolare
 - attenzione ai ruoli di interfaccia con le reti ed i partenariati;
 - Processi di formazione e valorizzazione delle competenze degli operatori finalizzati

- alla gestione dei nuovi servizi

Rispetto a tali esigenze si dovrà intervenire per l'introduzione della **rilevazione delle performance dei servizi pubblici** e per l'eventuale attivazione, in un sistema misto pubblico privato (e cofinanziato) di forme di premialità sulla base dei risultati conseguiti.

LOTTO 8 - VALUTAZIONE UNITARIA ANDAMENTO TENDENZIALE DELLA POVERTÀ E CADUTA DEI REDDITI FAMILIARI

L'analisi è stata strutturata sulla base di due punti di vista distinti che però vanno considerati in un'ottica integrata. Il primo è quello della dimensione del bisogno di servizi e politiche per il contrasto alla povertà e per l'inclusione sociale che costituisce un elemento informativo ancora più rilevante in periodi di crisi economica e di conseguente vincolo crescente alla spesa pubblica. Il secondo punto di vista è quello dell'offerta di servizi di contrasto alla povertà.

La lunga fase di crisi ha prodotto nel paese nuove forme di disagio sociale, esponendo al rischio di povertà anche segmenti di popolazione che in precedenza non erano caratterizzati da elevate criticità. Non è facile prevedere quali potranno essere gli effetti strutturali della lunga fase recessiva su famiglie che fino ad oggi sono state toccate solo in misura marginale dal rischio di povertà, tuttavia occorre considerare la possibilità che fenomeni di povertà transitoria, legati alla crisi occupazionale, possano assumere carattere persistente, portando intere famiglie verso una condizione di povertà strutturale. Le misure per il contrasto alla povertà attivate dalla Regione Friuli Venezia Giulia sono riconducibili agli anni precedenti l'avvio della crisi economica e hanno caratteristiche adatte a gestire fenomeni di povertà strutturale, legati a segmenti specifici della popolazione generalmente ad elevato rischio di povertà. Un esempio è dato dalla sperimentazione del reddito di cittadinanza, che prevedeva, parallelamente all'erogazione di un contributo monetario, un percorso di attivazione finalizzato all'inserimento o reinserimento nell'occupazione; tale misura è divenuta inapplicabile nella fase di crisi economica e occupazionale, dove i tempi di reinserimento previsto, pari a 6 mesi, risultano inadeguati. Lo strumento è divenuto pertanto una forma di fondo di solidarietà e ha perso il duplice carattere di spinta all'attivazione verso l'occupazione e sostegno monetario. Le misure di riduzione degli effetti della crisi sulle famiglie hanno assunto prevalentemente un ruolo di sostegno al reddito e sono state implementate pur in misura robusta, generosa e universalistica in forma di politiche passive per il lavoro e ammortizzatori sociali. Al fine di reindirizzare l'orientamento delle politiche di contrasto alla povertà, se non l'intero modello di intervento regionale su tale tema, occorre integrare provvedimenti di tipo passivo con incentivi all'attivazione degli individui sul mercato del lavoro, considerando che per il lavoro è passata la genesi dei nuovi fenomeni di povertà dovuti alla crisi economica, prima che tali fenomeni assumano carattere strutturale.

Tra i fattori maggiormente rilevanti sulla transizione tra povertà transitoria e povertà persistente v'è la possibilità di far fronte alle spese per l'abitazione, in termini di rata del mutuo o del canoni di locazione. Tali difficoltà investono in parte un segmento della popolazione che verosimilmente non correva simili rischi prima di perdere il lavoro o di subire una riduzione dell'intensità lavorativa, e conseguentemente del reddito da lavoro, suggerendo l'insorgere per tali famiglie di fenomeni di povertà congiunturale. In tal senso la perdita dell'abitazione in seguito all'impossibilità di far fronte alle spese del mutuo o dell'affitto precipiterebbe le famiglie in una condizione di povertà persistente, recuperabile con maggiore difficoltà. Del resto il mero sostegno monetario alle spese immobiliari delle famiglie renderebbe gravemente inefficiente la spesa, che assumerebbe un solo ruolo passivo

senza incidere sulle cause che hanno generato tali difficoltà. Accanto a misure, certamente indispensabili in fase di emergenza, sarebbe necessario attivare provvedimenti complementari di attivazione dei soggetti verso il lavoro, dal momento che dalla perdita dell'occupazione o dalla riduzione del reddito da lavoro sono state generate le nuove difficoltà che hanno colpito le famiglie nel corso della lunga fase recessiva, integrando gli strumenti esistenti di contrasto alla povertà con interventi di tipo indiretto che passino necessariamente per l'aumento dei livelli occupabilità degli individui. E' opportuno quindi che le nuove misure di contrasto alle forme di povertà dovute alla congiuntura sfavorevole coinvolgano il governo della crisi occupazionale, non limitandosi ad agire solo sulle famiglie, ma attivando interventi di politica economica in grado di stimolare la domanda di lavoro e, parallelamente, operino in modo differenziato sull'offerta di lavoro tramite incentivi che promuovano l'occupazione dei profili familiari a più elevato rischio di povertà o con più elevati livelli di deprivazione monetaria.

LOTTO 9 - VALUTAZIONE UNITARIA POLITICHE DI PARI OPPORTUNITÀ

La valutazione unitaria condotta si è focalizzata sui risultati raggiunti dalle politiche regionali di coesione (finanziate con i fondi strutturali e regionali) per il conseguimento degli "equality target" legati non solo alla crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro, ma anche al miglioramento della qualità del lavoro e della sostenibilità delle condizioni del lavoro femminile, in particolare con riferimento all'accessibilità dei servizi di cura e allo sviluppo e diffusione di servizi di conciliazione che, in aggiunta o in alternativa ai servizi educativi e socio-assistenziali esistenti, tengano conto delle esigenze delle lavoratrici anche in termini di flessibilità e copertura di orario.

L'analisi consente di esprimere un giudizio positivo sul quadro normativo regionale del Friuli Venezia Giulia che regola il quadro di governance delle politiche di parità tra donne e uomini. Tale evidenza risulta del resto coerente con gli esiti del confronto delle performances delle Regioni italiane emergente dall'indice di sensibilità di genere elaborato da ISFOL. L'assetto normativo e strategico costruito a livello regionale consentirebbe di implementare un quadro organico e coerente di interventi basato su un "approccio di mainstreaming" in linea con le indicazioni sia della programmazione 2000-2006, sia con quella 2007-2013. Tale giudizio positivo espresso nei confronti del quadro strategico, non è immediatamente riferibile anche alla capacità di traduzione del quadro legislativo in interventi e misure effettive in grado di supportare il raggiungimento degli obiettivi europei, nazionali e regionali in tema di promozione della parità di genere. L'analisi condotta attraverso la valutazione unitaria, evidenzia infatti che, **nell'ambito delle politiche di coesione finanziate dai fondi strutturali, la dimensione di genere è stata attuata, attraverso azioni positive e di mainstreaming, quasi esclusivamente attraverso il Fondo Sociale Europeo**, che ha sostenuto azioni e progetti anche in forma integrata con altri strumenti regionali e nazionali. Il confronto tra i due periodi di programmazione del Fondo Sociale Europeo, 2000-2006 e 2007-2013, mostra inoltre una forte capacità di promuovere iniziative sperimentali a carattere innovativo in particolare nel corso del primo periodo di programmazione, che non sempre ha avuto continuità e sviluppo nel periodo successivo. Da questo punto di vista sembrerebbero emergere due principali criticità, una strutturale e l'altra congiunturale:

- la capacità istituzionale e amministrativa di programmazione e gestione di interventi sperimentali e a forte carattere innovativo (sia in relazione agli interventi finanziati che ai soggetti coinvolti nell'attuazione) necessari per l'attuazione di misure di promozione delle pari opportunità e della cultura del diversity management all'interno delle imprese;

- l'attuale contesto di forte riduzione delle risorse disponibili, che ha indebolito il livello di tensione e attenzione verso il raggiungimento degli equality target per assicurare risorse aggiuntive alle misure per ridurre l'impatto occupazionale della crisi.

Mentre il POR FSE 2000-2006 evidenzia una focalizzazione in fase di programmazione e attuazione sull'incremento della partecipazione della componente femminile della popolazione nel mercato del lavoro, il POR FSE 2007-2013 esprime una scelta di policy orientata a sostenere e valorizzare i processi di conciliazione lavoro-famiglia come elemento qualificante dell'intervento della Regione per innalzare i livelli di partecipazione e permanenza delle donne sul mercato del lavoro.

L'integrazione del principio di genere nella programmazione e attuazione delle politiche di coesione, mentre appare organica a livello di costruzione di una strategia "gender sensitive" mostra delle criticità, strutturali e congiunturali, nella costruzione di un sistema che consenta l'attuazione di tale strategia, cioè nella piena ed effettiva capacità istituzionale di tradurre la strategia in concrete azioni ed interventi e di costruire sistemi di monitoraggio e valutazione in grado di verificare il loro corretto andamento. Per migliorare la capacità di conseguire gli obiettivi e i risultati di policy in materia di promozione della parità di genere, appare opportuno assicurare nella programmazione 2014-2020 l'adozione di soluzioni in grado di dotare le strutture poste a presidio della gestione dei fondi Strutturali e di Investimento Europei della capacità di programmare e implementare azioni dirette a sostenere la promozione della parità di genere e delle pari opportunità per tutti. A tale scopo vengono formulate le seguenti raccomandazioni:

- è necessario assicurare in fase di programmazione e attuazione dei Programmi Operativi Regionali dei fondi strutturali 2014-2020 una **chiara visibilità delle priorità di intervento** dirette al superamento delle discriminazioni di genere e della parità tra donne e uomini, intervenendo contestualmente attraverso la promozione di misure specifiche e di interventi di mainstreaming (approccio duale);
- la pluralità di ambiti di intervento e di misure attuative coinvolte nella programmazione e attuazione delle politiche di parità tra donne e uomini delineata dal quadro normativo regionale rende opportuna la **definizione di una matrice condivisa delle responsabilità** (intersectoriale e interassessorile) dei vari livelli di governance coinvolti a livello dell'amministrazione regionale;
- l'integrazione delle politiche e il coordinamento degli interventi dovrebbe trovare concretizzazione nella **definizione di un quadro di programmazione unitario delle politiche regionali** per la promozione della parità tra donne e uomini, che potrebbe essere iscritto in un arco temporale coincidente con la programmazione pluriennale dei fondi Strutturali e di Investimento europei.

Con riferimento alla qualità della partecipazione femminile al mercato del lavoro, l'analisi si è focalizzata sull'offerta pubblica di servizi per l'infanzia, quale indicatore chiave per la valutazione della sostenibilità e qualità dell'accesso e della permanenza delle donne nel mercato del lavoro. Il tasso di copertura di servizi pubblici (percentuale dei comuni che hanno attivato il servizio sul totale dei comuni) per servizio di asilo nido e servizi per l'infanzia pone il FVG in una posizione di eccellenza a livello nazionale.

Nel periodo di riferimento, le attività cofinanziate dalle politiche di coesione hanno sostenuto un percorso avviato dalla Regione (Progetto "Assistenti familiari", progetto "Professionisti in famiglia" e progetto "Si.con.te") per la sperimentazione di strumenti operativi diretti a sostenere il processo di emersione e qualificazione del lavoro sommerso nel campo del lavoro di cura. Dal punto di vista dell'occupazione femminile, le sperimentazioni hanno contribuito ad accrescere il riconoscimento del valore sociale ed economico della figura di assistente

familiare, attraverso strumenti di emersione e qualificazione, quale opportunità occupazionale e allo stesso tempo di sostenere la domanda di servizi di conciliazione da parte delle famiglie.

Alla luce delle evidenze emerse, vengono formulate le seguenti raccomandazioni:

- la programmazione 2014-2020 delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale della regione Friuli Venezia Giulia, come già espresso in sede di valutazione ex-post 2000-2006 del FSE, deve puntare maggiormente ad **accrescere il potenziale ancora non pienamente espresso della componente femminile** anche attraverso l'integrazione trasversale e orizzontale dell'ottica di genere rispetto agli ambiti di policy che non sono "solitamente" ricollegati alla promozione delle pari opportunità, ad esempio nell'ambito delle politiche in materia di ricerca e innovazione, di sviluppo dell'agenda digitale, di mobilità, di rafforzamento della competitività delle PMI (ambiti prevalenti di intervento del FESR);
- nella prossima programmazione deve essere rafforzata l'attenzione delle politiche regionali rispetto ai fenomeni di segregazione orizzontale e verticale attraverso la promozione di interventi integrati che consentano alla componente femminile, in particolare le giovani donne in possesso di titoli di studio elevati e che costituiscono il potenziale non utilizzato della Regione, di elevare le performances occupazionali del territorio e di qualificare ulteriormente il capitale umano presente. L'intervento sulla riduzione della segregazione ha inoltre un conseguente impatto sulla riduzione del gap retributivo tra donne e uomini;
- le misure dirette ad affrontare le sfide necessarie a rilanciare lo sviluppo economico del territorio, in particolare per la riduzione dei tassi di disoccupazione giovanile e il sostegno alle iniziative imprenditoriali innovative anche a carattere sociale, devono essere declinate nell'ambito di un rinnovato impegno all'attenzione di genere e alla promozione della non discriminazione quale componente chiave della strategia di rafforzamento della coesione economica e sociale.

Il rapporto di valutazione finale della programmazione 2000-2006 evidenzia una concentrazione degli interventi attuativi nei confronti della crescita della partecipazione della componente femminile nel mercato del lavoro che, nel periodo di riferimento, ha recuperato lo scarto rispetto a quella maschile, sia in termini di tasso di attività che di occupazione. L'analisi della documentazione strategica ed attuativa del FSE 2007-2013 (con particolare riferimento ai PPO) evidenzia alcune scelte di policy orientate a sostenere e valorizzare i processi di conciliazione lavoro-famiglia come elemento qualificante dell'intervento della Regione per innalzare i livelli di partecipazione e permanenza delle donne sul mercato del lavoro. In merito, alla luce delle evidenze emerse, vengono formulate le seguenti raccomandazioni:

- in linea con l'approccio adottato nei periodi 2000-2006 e 2007-2013, assicurare nella prossima programmazione lo sviluppo delle tre dimensioni di intervento delle politiche dirette a rafforzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e migliorare la qualità dell'occupazione femminile;
- stimolare maggiormente iniziative sperimentali a sostegno di processi di innovazione sociale per il rafforzamento dei servizi di conciliazione, in particolare attraverso il coinvolgimento attivo, in fase di programmazione e attuazione degli interventi, degli attori economici e sociali del settore pubblico e privato, anche in ottica di sviluppo del welfare territoriale;
- rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa di programmazione e gestione di interventi sperimentali e a forte carattere innovativo (sia in relazione agli interventi finanziati che ai soggetti coinvolti nell'attuazione) necessari per l'attuazione di misure di promozione delle pari opportunità e della cultura del diversity management all'interno delle imprese.

In relazione invece alle tematiche di sostenibilità delle pratiche sperimentate, emergono le seguenti evidenze e raccomandazioni:

- la Regione ha costruito un modello di governance forte intorno alla promozione delle pari opportunità tra donne e uomini, sia sul piano normativo che del disegno delle policy, integrando interventi ed azioni sia a livello nazionale (Intesa DPO-Regioni) che regionali (Fondi Regionali, FSE). Uno sforzo maggiore andrebbe tuttavia effettuato sulla programmazione congiunta tra Fondi comunitari (in particolare FERS e FEARS) dove invece non si ravvisano forme di integrazione, malgrado le raccomandazioni espresse al termine del periodo 2000-2006;
- la difficoltà ad integrare le pari opportunità tra donne e uomini nella programmazione regionale delle politiche di coesione, non è insita tanto nella costruzione di una strategia "gender sensitive" quanto piuttosto nella costruzione di un sistema interno all'Amministrazione regionale che consenta l'attuazione di tale strategia. Per rafforzare l'efficienza attuativa e la capacità di traduzione degli obiettivi della programmazione 2014-2020 in risultati appare necessario rafforzare l'adeguatezza delle risorse umane, dell'organizzazione e della capacità amministrativa per la gestione dei programmi operativi in termini: a) di capacità di raccordo e coordinamento tra le diverse Direzioni regionali coinvolte; b) di traduzione della strategia in concrete azioni ed interventi, c) di costruzione di sistemi di monitoraggio e valutazione in grado di verificare il loro corretto andamento.

LOTTO 10 - STESURA ANALISI DI CONTESTO REGIONALE E IMPOSTAZIONE SISTEMA DI INDICATORI DI SCENARIO

La lunga fase recessiva ha inciso pesantemente sul sistema produttivo della Regione, minando alcuni dei punti cardine alla base del modello di sviluppo del Friuli Venezia Giulia. A ciò hanno concorso alcuni fattori, dovuti non solo alla crisi economica, che hanno contribuito a mettere in discussione, secondo alcuni osservatori, l'adeguatezza del modello di sviluppo territoriale della Regione, in particolare del settore manifatturiero.

Il fattore di carattere esogeno, riconducibile alla crisi economica, che più ha inciso sul sistema produttivo della Regione è stato certamente il **calo della domanda estera**, particolarmente pesante per una regione che esporta oltre un terzo del prodotto interno lordo. A ciò si aggiunga la stretta creditizia che ha colpito pesantemente la **piccola impresa e l'impresa artigiana**, provocando conseguenze particolarmente gravi anche per aziende robuste e competitive. Secondo molti osservatori l'arresto del flusso finanziario ha generato problemi di liquidità che hanno avuto impatto anche su aziende affidabili sul piano della solvibilità, consentendo alla crisi economica di colpire anche una parte sana del tessuto imprenditoriale. Tale fattore ha agito su un contesto comunque debole in termini strutturali, in particolare nel settore artigiano, dove le imprese sono mediamente di piccola dimensione, sottocapitalizzate e che, anche in fasi di crescita, soffrono di barriere elevate nell'accesso al credito.

L'arresto del flusso al credito industriale ha colpito inoltre anche la **media impresa** che, dopo anni di crisi, mostra di avere perso la capacità di autofinanziarsi e ha aumentato la dipendenza nei confronti delle banche per finanziare progetti di investimento. Le difficoltà della media impresa rischiano di avere un impatto profondo sugli scenari futuri e sulla velocità di uscita dalla crisi, dal momento che tale segmento del sistema produttivo sostiene tradizionalmente i processi di innovazione e i livelli di produttività e tende a sviluppare esternalità positive sul

territorio. Il deficit di competitività dell'intero Paese nel confronto europeo è dovuto quasi esclusivamente alla piccola e piccolissima impresa, mentre la media impresa si conferma maggiormente in grado di competere agevolmente sui mercati mondiali. La media impresa mostra inoltre una più marcata tendenza alla competizione sulla qualità e sull'apertura verso mercati di eccellenza, piuttosto che sui costi, con una tendenza elevata agli investimenti. A simili strategie è legata una certa propensione alla promozione di filiere e di reti sul territorio, consentita dalla dimensione non elevata e dalla struttura agile e dinamica. Tali elementi fanno del segmento della media impresa una risorsa per il territorio, che beneficia di elevate esternalità positive. Un'intensificazione generalizzata della crisi della media impresa avrebbe effetti molto gravi per l'intero sistema produttivo, specie se le difficoltà derivate dalla stretta creditizia arrivassero a toccare aziende sane e robuste e con elevata propensione all'innovazione. Il problema del ridotto accesso al credito bancario ha toccato pesantemente anche il settore del commercio, dove le richieste di rientro immediato dai fidi bancari ha avuto effetti spesso molto pesanti per le aziende di un comparto dove la disponibilità di liquidità assume una valenza cruciale.

Un ulteriore elemento di preoccupazione per gli scenari sulla competitività del sistema produttivo della Regione attiene alla **concorrenza dei territori contermini**, in particolare la Slovenia e la regione austriaca della Carinzia. Tutti i comparti produttivi lamentano il rischio che, dopo l'apertura dei confini in seguito all'ingresso nel mercato unico della Slovenia e alle strategie spesso aggressive della Carinzia, quote importanti del tessuto imprenditoriale trasferiscano la produzione al di fuori del Friuli Venezia Giulia. Il primo comparto ad essere colpito è stato quello dei trasporti, non essendo legato al trasferimento delle strutture produttive. La concorrenza dei territori contermini sembra al momento non aver assunto ancora una dimensione critica, ma si segnala il rischio che nei prossimi futuro, per specifici comparti, tale elemento possa condurre velocemente al depauperamento del sistema produttivo della Regione.

Il tema del **capitale umano** assume un carattere strategico per una regione che ha fondato il proprio modello di sviluppo sulla produzione di eccellenza. L'utilizzo di competenze elevate e adeguate alla domanda di lavoro è cruciale nel settore artigiano, dove la produzione è caratterizzata da un'alta intensità di lavoro. Aspetti critici sull'utilizzo del capitale umano sono emersi anche nel settore manifatturiero, strutturalmente legato allo sviluppo di competenze tecniche e alla formazione professionale. In Friuli Venezia Giulia il comparto manifatturiero lamenta un disallineamento strutturale tra domanda e offerta di competenze, in particolare sulle professioni altamente specializzate. Inoltre va segnalato che la crisi ha colpito la componente meno qualificata dell'occupazione che, pur avendo usufruito di strumenti di sostegno al reddito, anche in deroga al regime ordinario (CIG in deroga e mobilità in deroga), non è stata accompagnata in misura sufficiente da percorsi di riqualificazione. Tale fattore è collegato all'assetto dell'intero sistema delle politiche attive per il lavoro che, si segnala da parte sindacale, dovrebbe assumere un maggiore coordinamento tra formazione e incentivi alle assunzioni destinati alla tutela dei segmenti più deboli della popolazione.

Si delinea un modello dai caratteri ben delineati, e largamente condiviso nei tratti fondamentali, in grado di tracciare per la Regione uno scenario di uscita dalla crisi economica che appare possibile solo concentrando gli obiettivi delle parti coinvolte su crescita e competitività, occupazione, coesione sociale.

Per garantire crescita e competitività sono cruciali **interventi strutturali di sistema**, dalla politica energetica ad interventi per favorire la ripresa del credito bancario (sia a sostegno degli investimenti che a supporto della liquidità); dal sistema di formazione professionale alla riduzione dei costi della burocrazia. Nello scenario di uscita dalla fase recessiva risulta cruciale il ruolo del settore manifatturiero: il sostegno sistematico alla manifattura della Regione e il ripristino di elevati livelli di competitività assicurano una crescita dinamica e una ripresa stabile dell'occupazione. Misure di carattere congiunturale, con scarsa valenza strutturale, come il sostegno al reddito tramite misure in deroga al regime ordinario della CIG e dell'indennità di mobilità, o l'istituzione di fondi di

garanzia per ridurre gli effetti della stretta creditizia, pur utili a tamponare le conseguenze immediate della crisi, non incidono sulle criticità strutturali di sistema. La crescita occupazionale e l'aumento della coesione sociale possono derivare quindi dalla ripresa sistematica dell'economia, resa possibile solo da una convergenza di fattori strutturali indicati come prioritari. Ne deriva un modello basato su un equilibrio tra riduzione dei costi e propensione all'innovazione, reso possibile, da un lato, dalla riduzione del costo energetico e del costo del lavoro (principalmente tramite il cuneo fiscale), e, dall'altro, dall'aumento dei margini di investimento (aumento strutturale del credito industriale) e dallo sviluppo di un sistema di formazione del capitale umano più adeguato alla dinamica innovativa che dovrà necessariamente caratterizzare gli scenari di sviluppo e di aumento della competitività dell'intero territorio.