

# Documento di supporto al Piano di Valutazione

**Attività comuni di studi e ricerche  
a supporto delle politiche del  
lavoro e della formazione**



**POR FSE**  
2007-2013  
Fondo Sociale Europeo  
Programma Operativo  
Regione Toscana



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Firenze, ottobre 2015

## RICONOSCIMENTI

Il presente documento rientra nell'ambito delle Attività comuni con Regione Toscana - Studi e ricerche a supporto delle politiche del lavoro e della formazione.

Alla redazione hanno contribuito: Elena Cappellini, Silvia Duranti, Sergio Pacini e Nicola Sciclone.  
L'allestimento editoriale è stato curato da Elena Zangheri.

## 1. Premessa

Il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020 attribuisce un ruolo centrale alla valutazione. In tutte le fasi del ciclo di vita di un programma operativo, le valutazioni sono essenziali per consentire ai programmatori di prendere decisioni tempestive per sostenere l'attuazione dei programmi e di trarre conclusioni utili al disegno o alla modulazione delle politiche. Per questo motivo, il regolamento comunitario sulle disposizioni comuni (n. 1303/2013) prevede che per il ciclo di programmazione 2014-2020 le Autorità di Gestione predispongano un piano delle valutazioni entro un anno dall'approvazione del programma operativo.

L'obiettivo è definire come saranno organizzate le valutazioni nel corso dell'intero ciclo di vita del programma operativo, in modo che queste possano fornire risultati utili a verificare l'efficacia e l'efficienza del programma. Diversamente dai passati cicli di programmazione, l'accento è posto sulle valutazioni d'impatto, in considerazione dell'enfasi ad esse conferita dai nuovi regolamenti. Nel caso di valutazioni di impatto di nuovi interventi, queste dovranno essere pianificate e disegnate insieme agli interventi da valutare affinché sia assicurata la adeguata disponibilità di informazione per le analisi a conclusione degli interventi. Ma potranno altresì essere previste valutazioni di interventi di altri periodi di programmazione quando ritenuto utile per migliorare la programmazione 2014-2020.

Il piano scandisce un crono programma delle valutazioni, funzionale ad costante monitoraggio degli effetti delle azioni finanziate. Inoltre, il piano di valutazione nell'attuale periodo di programmazione assicura che le valutazioni siano disponibili in tempo utile per ottemperare agli obblighi previsti dall'art. 114 comma 2 del Reg. 1303/2013 relativamente alla redazione entro la fine del 2022 di una relazione che sintetizzi i risultati delle valutazioni effettuate durante il periodo di programmazione, definendo così il contributo del programma operativo.

## 2. Le attività di analisi e ricerca: obiettivi ed elementi del Piano

Il seguente Piano delle attività di valutazione ha come obiettivo, quindi, quello di elevare l'efficacia e l'efficienza dei programmi operativi a favore della crescita, dell'occupazione e dei giovani, valutandone gli effetti sui potenziali destinatari.

A tale scopo, con riferimento agli Assi prioritari (Occupazione; Inclusione sociale e lotta alla povertà, Istruzione e formazione; Capacità istituzionale e amministrativa), e più specificatamente agli obiettivi di ciascuna priorità della programmazione regionale inerente il Fondo Sociale Europeo, occorre mettere a regime un modello di rilevazione, analisi e valutazione che assicuri al *policy maker* una continua e feconda iterazione fra valutazione, progettazione e riordino delle politiche, nell'intento di migliorare i risultati delle azioni messe in campo. Si tratta, pertanto, di immaginare –nei diversi ambiti prioritari della strategia regionale- una metodologia di lavoro incentrata su due distinte, ma fra loro interagenti, fasi.

La prima fase attiene alla raccolta sistematica, puntuale, aggiornata e replicabile dei dati in grado di fornire una esauriente conoscenza sia del *contesto* in cui si colloca il fenomeno oggetto di studio, sia delle *azioni* realizzate dal *policy maker* regionale, sia dei risultati conseguiti.

I dati potranno essere di natura amministrativa o, se non disponibili, potranno essere condotte apposite indagini campionarie mediante la somministrazione di questionari. L'obiettivo è quello di costruire un sistema informativo per la valutazione degli esiti delle politiche del lavoro, di quelle sociali, della istruzione e formazione professionale, in apprendistato e formazione continua.

Le informazioni dovranno essere raccolte, gestite ed elaborate seguendo opportune codifiche, che dovranno essere condivise dagli operatori del sistema: quelli preposti al disegno e alla gestione delle politiche da un lato e quelli incaricati della valutazione delle stesse dall'altro; inoltre, le

sudette informazioni dovranno essere di natura micro, ovvero individuale, per meglio collegare i risultati alle caratteristiche demografiche e sociali dei destinatari.

La seconda fase riguarda l'utilizzo dei dati che dovranno rispondere ad una duplice funzione. La prima è di *monitoraggio* degli interventi attuati e della loro tipologia, dei destinatari -distinti per gruppi demografici e /o socio-economici- e dei risultati ottenuti in generale. La seconda funzione, da espletarsi perlopiù attraverso valutazioni di impatto, è quella di fornire prontamente al *policy maker* i risultati delle azioni messe in campo, in modo da favorire un continuo miglioramento delle politiche.

Le due diverse fasi del processo valutativo rappresentano i due ineludibili e fondamentali contenuti a cui devono indirizzarsi le analisi del corrente Piano di Valutazione.

### **3. Le ricerche e le valutazioni pianificate**

#### **3.1 Asse Occupazione**

##### **Il Piano delle informazioni**

Con riferimento all'Asse occupabilità l'attività di monitoraggio e valutazione richiede la disponibilità di una serie di fonti informative:

- a) le comunicazioni obbligatorie (avviamenti, cessazioni, trasformazioni, proroghe) che i datori di lavoro inviano ai Centri per l'impiego, e che consente di seguire in tempo reale, e con uno spiccato dettaglio settoriale e territoriale, le dinamiche del mercato del lavoro;
- b) il sistema informativo delle politiche attive, che consente di seguire le singole fattispecie di intervento attivo (orientamento, certificazione delle competenze, supporto all'autoimpiego, accompagnamento a stage e tirocini, ecc.) e di misurare la dimensione delle prestazioni erogate a favore di chi cerca lavoro;
- c) il sistema informativo delle imprese (natura, personalità giuridica, dimensione, fatturati, bilanci, ecc.) e che consente di collegare le strategie delle imprese alle dinamiche osservate nel campo del lavoro.

In particolare, per la fase di valutazione delle azioni dell'asse Occupazione sarebbe auspicabile la messa a regime di un *Sistema Informativo Unitario*, o comunque l'utilizzo di tali fonti in modo coordinato e integrato per una analisi esaustiva e complessiva delle politiche attive.

Le informazioni mancanti nei database amministrativi esistenti possono essere raccolte tramite indagini ad hoc, quindi attraverso la somministrazione di interviste e questionari alla popolazione di riferimento. Ad esempio, lo strumento delle interviste si rivela uno strumento particolarmente prezioso per conoscere l'eventuale esito di lavoro autonomo dei destinatari di interventi di attivazione che non abbiano avuto un esito occupazionale alle dipendenze (stante l'indisponibilità di accedere in modo massivo e sistematico alle partite iva e alle visure camerali). Più in generale, il ricorso alle indagini ad hoc risulta particolarmente rilevante per cogliere gli esiti occupazionali non censiti attraverso le comunicazioni obbligatorie, nonché aspetti di ordine qualitativo circa l'efficacia delle azioni di politica attiva messe in campo.

##### **Il Piano delle valutazioni**

Con riferimento alle azioni di attivazione, saranno oggetto di analisi e misurazione i seguenti aspetti, che attengono al volume delle prestazioni erogate, alla efficacia delle azioni svolte e ai modelli di *governance*.

In primo luogo saranno analizzate le attività dei centri preposti ai servizi per il lavoro per esaminarne dimensione, caratteristiche, livelli, tassi di copertura rispetto alla popolazione dei disoccupati, tempi di erogazione delle azioni, contatti con le imprese, il tutto nei diversi territori della toscana. L'obiettivo è quello di monitorare l'andamento e la tipologia delle prestazioni erogate al fine di realizzare una distribuzione dei servizi territorialmente omogenea servizi. Si tratta, quindi, di gettare uno sguardo approfondito sulle politiche attive per l'impiego, in modo da valutarne l'efficacia e ricavarne utili indicazioni per assicurare una offerta adeguata e migliorare i tassi di inserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro.

In secondo luogo, dovrà essere valutato l'impatto occupazionale delle azioni di politica attiva, in modo da avere una informazione accurata su quali debbano essere le attività da promuovere e quelle invece da ridimensionare in base agli esiti occupazionali e ai tempi che intercorrono fra la presa in carico e l'esito occupazionale favorevole. Una possibile strategia di valutazione potrebbe essere quella di realizzare un *follow up* occupazionale delle persone che hanno beneficiato di qualche azione di attivazione, individuando un gruppo consistente di soggetti che hanno perso il lavoro e che hanno dovuto avviare la ricerca di una nuova occupazione. I lavoratori che hanno beneficiato di interventi di politica attiva potranno essere messi a confronto con quelli che invece non ne hanno beneficiato, misurando gli esiti occupazionali di entrambe le popolazioni.

Le suddette analisi saranno condotte attraverso l'impiego di adeguate metodologie statistiche per la comparazione degli esiti fra pari e, laddove le informazioni lo consentiranno, saranno individuati opportuni gruppi di controllo.

L'attività valutativa prevederà dei focus su particolari gruppi di destinatari delle azioni (disoccupati di lungo periodo, giovani, donne, lavoratori coinvolti in situazioni di crisi). Con particolare riferimento ai giovani, sarà utile analizzare l'impatto occupazionale delle principali forme di avviamento al lavoro a contenuto formativo, in modo da analizzarne gli esiti occupazionali in un'ottica comparata e offrendo quindi un contributo integrativo alla valutazione delle azioni previste in Garanzia Giovani.

Seguendo queste linee, il piano di valutazione permetterà di fornire evidenza sul sostegno del FSE al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità dell'asse Occupazione:

- Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive (compresi i disoccupati di lunga durata e le categorie in condizione di marginalità);
- Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i giovani;
- Equità di genere nell'accesso e nelle condizioni di lavoro in tutti i settori;
- Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti del mercato;
- Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, anche attraverso programmi che incentivano la mobilità dei lavoratori e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati.

Le suddette valutazioni potranno anche fornire evidenza su come le azioni programmate concorrono al raggiungimento di obiettivi specifici propri di altri PO. In riferimento al FESR, un esempio è rappresentato dalle azioni per la promozione dell'imprenditorialità, mentre per il FEASR le interconnessioni sono evidenti per tutte le azioni rivolte ai settori agricoli (ad es. attività di *coaching* a favore di giovani agricoltori, concessione di aiuti all'avviamento di imprese per giovani agricoltori ecc.). Inoltre, le valutazioni per l'asse Occupazione saranno funzionali al monitoraggio (tasso di copertura, misure di sostegno attivate, ecc.) e alla valutazione della Garanzia Giovani.

Sono auspicabili specifiche analisi di impatto volte a evidenziare quali azioni siano più funzionali all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro (ad esempio tirocini vs. apprendistato o vs. leFP).

Complessivamente, il descritto piano delle valutazioni relativo all'asse Occupazione si propone di realizzare un modello di *governance* delle politiche attive del lavoro orientato ai risultati. Le analisi costituiranno, infatti, la base conoscitiva necessaria per una riflessione più accurata circa le modalità organizzative dei servizi a supporto dell'occupabilità. A tal proposito, la valutazione prenderà in considerazione anche le modalità operative del sistema dei servizi di attivazione, anche attraverso una prospettiva comparata rispetto alle esperienze nazionali ed internazionali più significative.

### **3.2 Asse Inclusione sociale**

#### **Il Piano delle informazioni**

Con riferimento all'Asse inclusione sociale, l'attività di monitoraggio e valutazione richiede la raccolta e sistematizzazione dei dati, anche di natura amministrativa, relativi alla popolazione potenziale e destinataria degli interventi a supporto dell'infanzia, della non autosufficienza e delle famiglie a rischio povertà ed esclusione sociale.

I sistemi informativi messi a regime per l'asse occupabilità ed istruzione costituiranno una base informativa di particolare utilità ai fini dell'analisi dei progetti orientati all'inclusione sociale e saranno arricchiti attraverso l'integrazione con informazioni specifiche sugli individui e le famiglie interessate dai singoli interventi di inclusione attiva. La raccolta di informazioni specifiche dovrà prendere in considerazione le seguenti fonti:

- a) archivio Isee sui nuclei che richiedono servizi di supporto alla prima infanzia, alla non autosufficienza e di assistenza sociale;
- b) archivio regionale sulle strutture dedicate alla cura dei non autosufficienti;
- c) archivio regionale sulla valutazione multidimensionale socio-sanitaria dei soggetti non autosufficienti;
- d) archivio regionale sulle prese in carico dei soggetti con disabilità;
- e) il sistema informativo sui servizi a supporto della prima infanzia.

Le informazioni amministrative individuate saranno arricchite dai dati eventualmente raccolti sui singoli progetti, studi ad hoc, come l'indagine BISS, nonché attraverso le fonti statistiche nazionali, tra le quali si richiamano l'indagine sui servizi sociali erogati dai Comuni, l'indagine sugli aspetti della vita quotidiana e l'indagine sulle condizioni di vita dell'Istat.

#### **Il Piano delle valutazioni**

Le attività di monitoraggio e valutazione prenderanno distintamente in considerazione le principali popolazioni target degli interventi di inclusione sociale.

Con riferimento al target delle politiche a supporto della prima infanzia, l'analisi riguarderà la distribuzione territoriale dei servizi e la misurazione del tasso di copertura della popolazione potenzialmente interessata dai progetti, nonché la composizione socio-economica dei nuclei che richiedono i buoni servizio e lo stato lavorativo dei membri delle famiglie destinatarie degli interventi.

Relativamente alle politiche di sostegno alla non autosufficienza l'analisi dovrà prendere in considerazione il tasso di copertura dei bisogni, considerando opportunamente i livelli di disagio, e le modalità di erogazione dei servizi.

Infine, riguardo alla popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale, la valutazione prenderà in considerazione il tasso di copertura degli strumenti ad oggi disponibili nonché la misurazione dell'efficacia degli stessi nel favorire l'inclusione, anche lavorativa, degli individui e delle famiglie coinvolte, con particolare riferimento alle categorie più svantaggiate.

I tre filoni di ricerca saranno arricchiti attraverso l'analisi comparata delle modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi in ambito nazionale ed internazionale, al fine di individuare *best-practices* e possibili alternative nell'implementazione dei progetti.

Seguendo queste linee, il piano di valutazione permetterà di fornire evidenza sul sostegno del FSE al conseguimento degli obiettivi di entrambe le priorità dell'asse Inclusione sociale e lotta alla povertà:

- inclusione attiva, compresa la promozione delle pari opportunità, la partecipazione attiva e l'occupabilità;
- servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi i servizi sociali e le cure sanitarie d'interesse generale.

Le suddette valutazioni potranno anche fornire evidenza su come determinate azioni concorrono al raggiungimento di obiettivi specifici propri di altri PO.

In riferimento al FESR, un esempio è rappresentato dalle azioni per l'aumento/ consolidamento/ qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia.

### **3.3 Asse Istruzione e formazione**

#### **Il Piano delle informazioni**

Con riferimento all'Asse Istruzione e formazione l'attività di monitoraggio e valutazione richiede la disponibilità di una serie di fonti informative:

- a) Anagrafe Regionale degli studenti, organizzata secondo un'ottica longitudinale, che permetta di seguire i percorsi di istruzione degli studenti all'interno e tra i diversi segmenti del sistema (tra diversi gradi di istruzione, tra diverse tipologie di istruzione secondaria superiore, nonché tra sistema di istruzione, sistema di leFP e sistema di formazione professionale) individuando eventuali abbandoni precoci sia espliciti che impliciti;
- b) Anagrafe Nazionale degli studenti universitari, organizzata secondo un'ottica longitudinale, che permetta di seguire i percorsi di istruzione degli studenti individuando eventuali abbandoni precoci;
- c) il sistema informativo della formazione professionale, che contiene informazioni individuali sul tipo di attività formativa frequentata e sui tempi e modi di erogazione della stessa;
- d) il sistema informativo delle comunicazioni obbligatorie sul lavoro, che consente di monitorare gli esiti occupazionali degli individui in uscita dai percorsi di istruzione e di formazione, nonché di analizzare, con uno spiccato dettaglio settoriale e territoriale, le dinamiche del mercato del lavoro e la domanda di competenze (qualifiche professionali e titoli di studio) richiesta dal sistema produttivo.

In particolare, per la fase di valutazione delle azioni dell'asse Istruzione e formazione sarebbe auspicabile la messa a regime di un *Sistema Informativo Unitario* dell'istruzione e della formazione, che metta insieme in modo organico e coerente i dati relativi alle fonti sopra citate.

Per permettere la valutazione di alcuni interventi per i quali non sono disponibili dati presso le fonti citate (ad es. informazioni relative alle attività di orientamento per gli studenti, alle attività formative

per i docenti, ad azioni formative professionalizzati implementate nel contesto del Poli tecnico-professionali e degli Istituti tecnici e professionali) è necessario predisporre una strategia di raccolta delle informazioni rilevanti prima e durante la costruzione degli interventi stessi.

### **Il Piano delle valutazioni**

Le attività di monitoraggio e valutazione riguarderanno quindi tre principali aree di intervento: la riduzione della dispersione scolastica, l'avvicinamento del sistema scolastico e universitario alle esigenze del sistema produttivo e l'accrescimento delle competenze della forza lavoro.

Con riferimento al primo punto, la valutazione delle azioni a contrasto della dispersione scolastica, saranno oggetto di studio, analisi e misurazione i seguenti aspetti:

- i) i livelli e la dinamica del fenomeno della dispersione, con l'obiettivo di individuare eventuali criticità a livello territoriale, in cui concentrare le azioni di contrasto;
- ii) l'impatto delle singole azioni di contrasto alla dispersione, come l'orientamento o la formazione degli insegnanti, effettuate attraverso il confronto degli esiti degli studenti, in termini di permanenza nel sistema dell'istruzione e di competenze acquisite, rispetto ad opportuni gruppi di controllo, adeguatamente selezionati attraverso le ricorrenti metodologie statistiche. In Toscana sono attivi vari programmi (Innovare, Senza Zaino, ecc..), fra loro non necessariamente collegati, di lotta contro la dispersione; per questo motivo un programma di valutazione che individui per ciascuno di essi punti di forza e debolezza potrebbe consentire di individuare le più appropriate strategie per innalzare i tassi di successo scolastico e le relative competenze.

Con riferimento al secondo punto, la valutazione delle azioni di avvicinamento del sistema scolastico e universitario alle esigenze del sistema produttivo, saranno oggetto di studio, analisi e misurazione i seguenti aspetti:

- i) l'impatto delle misure di avvicinamento dell'istruzione tecnico-professionale, degli IFTS e dei poli tecnico-professionali al mercato del lavoro, basate su analisi di confronto tra gli esiti occupazionali di soggetti sottoposti alle suddette azioni e altri soggetti simili;
- ii) l'impatto delle azioni di raccordo dell'istruzione universitaria e post-universitaria al sistema produttivo, basate su analisi di confronto tra gli esiti occupazionali di soggetti sottoposti alle suddette azioni e altri soggetti simili.

Con riferimento al terzo punto, relativo alle azioni per l'accrescimento delle competenze della forza lavoro. Oggetto della valutazione saranno i corsi di formazione per inattivi, disoccupati e inoccupati attraverso il confronto degli esiti occupazionali dei formati rispetto ad opportuni gruppi di controllo, adeguatamente selezionati attraverso le ricorrenti metodologie statistiche. La valutazione permetterà di evidenziare effetti differenziali per tipologie di beneficiari, con un focus particolare sui target maggiormente sensibili. L'attività valutativa interesserà da un lato il confronto tra formati e non formati e dall'altro il confronto tra diverse tipologie di formati (per tipologia e durata del corso), al fine di evidenziare quali azioni sono maggiormente efficaci per determinati profili di utenti.

Trasversale al secondo e terzo punto è l'analisi dei fabbisogni formativi delle imprese e in generale del sistema produttivo toscano, in modo da garantire un funzionale abbinamento fra competenze richieste da chi domanda lavoro e quelle invece offerte da chi il lavoro lo cerca. Una costante valutazione dell'efficacia di tale analisi, volta a evidenziare le situazioni di *mismatch* formativo, permette un tempestivo adeguamento dell'offerta formativa alle esigenze del sistema produttivo. La valutazione, basata su opportune tecniche statistiche per l'analisi controfattuale, riguarderà il confronto degli esiti occupazionali di corsi scolastici e di formazione professionale inseriti in diverse



filieri formative, al fine di evidenziare quali garantiscano una migliore aderenza alle richieste del sistema produttivo.

Seguendo queste linee, il piano di valutazione permetterà di fornire evidenza sul sostegno del FSE al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità dell'asse Istruzione e formazione:

- ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere l'uguaglianza di accesso ad una istruzione e formazione di buona qualità;
- migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati;
- migliorare l'aderenza dei sistemi d'insegnamento e di formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione all'occupazione anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato.

Le suddette valutazioni potranno anche fornire evidenza su come determinate azioni concorrono al raggiungimento di obiettivi specifici propri di altri PO.

In riferimento al FESR, un esempio è rappresentato dalle azioni volte all'incremento dell'attività innovativa delle imprese, che prevedono l'integrazione tra i poli di innovazione e la programmazione strategica pluriennale formativa; altra necessaria interazione tra attività valutative potrà riguardare le misure di formazione connesse da un lato ai settori strategici per lo sviluppo regionale, dall'altro alla ricollocazione lavorativa nelle aree di crisi.

Specifiche connessioni con l'attività valutativa del FEASR potrebbero invece riguardare gli interventi formativi e di aggiornamento professionale degli operatori del settore agricolo, inclusa la formazione dei consulenti per la fornitura di servizi alle imprese del comparto.

### **3.4 Asse Capacità istituzionale e amministrativa**

#### **Il Piano delle informazioni**

Con riferimento all'Asse Capacità istituzionale e amministrativa, l'attività di monitoraggio e valutazione richiede la rilevazione di informazioni sull'efficacia di azioni volte a migliorare l'investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance. Ciò può avvenire attraverso indagini qualitative o *focus group* destinati agli operatori del sistema.

#### **Il Piano delle valutazioni**

Le attività di monitoraggio e valutazione avranno come oggetto l'efficacia di azioni di qualificazione ed *empowerment* delle istituzioni, degli operatori e degli *stakeholders* (ad es. il personale coinvolto nei sistemi di istruzione, formazione, lavoro e servizi per l'impiego e politiche sociali).