

**Analisi valutativa relativa
alla proposta di riprogrammazione del
POR FSE 2014-2020**

Comitato di Sorveglianza dell'8/6/2017

Luglio 2017

Indice

SIGLE ED ABBREVIAZIONI	3
PREMESSA	4
1. STRUTTURA DEL DOCUMENTO E IMPOSTAZIONE METODOLOGICA.....	4
2. INQUADRAMENTO DELL’OGGETTO DELLA PROPOSTA DI RIPROGRAMMAZIONE	5
2.1 IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO: ELEMENTI NORMATIVI NEL CONTESTO ITALIANO E INTERNAZIONALE. 6	
2.2 IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO: IL CASO DELLA CAMPANIA.....	9
3. SINTESI DELLA PROPOSTA E VERIFICA DELL’IMPATTO SULLA STRATEGIA DEL PROGRAMMA	13
4. ANALISI DI CONGRUITÀ DELLA PROPOSTA DI MODIFICA	17
5. VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI DI CONTESTO	26
6. ANALISI DI SCENARI ALTERNATIVI.....	30
7. CONCLUSIONI DELL’ANALISI VALUTATIVA.....	33
INDICE DELLE TABELLE	35
INDICE DELLE FIGURE.....	35
ALLEGATI	
• ALLEGATO 1 - ANDAMENTO DEGLI INDICATORI A LIVELLO REGIONALE, NAZIONALE E MACROAREE TERRITORIALI	
• ALLEGATO 2 – ANALISI COMPARATA DELLA PROPOSTA DI MODIFICA DEL POR FSE CAMPANIA 2014-2020	

SIGLE ED ABBREVIAZIONI

AA	Anno Accademico
ADISU	Azienda per il Diritto allo Studio Universitario
ADISURC	Azienda per il Diritto allo Studio Universitario Regione Campania
AdG	Autorità di Gestione
AP/AdP	Accordo di Partenariato
BSU	Borse di Studio Universitarie
CE/EC	Commissione Europea/European Commission
D.D.	Decreto Dirigenziale
DEFR	Documento di Economia e Finanza Regionale
D.G.R.	Delibera di Giunta Regionale
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana
DSU	Diritto allo Studio Universitario
FEASR	Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale
FESR	Fondo di Sviluppo Regionale
FIS	Fondo Integrativo Statale
FSE	Fondo Sociale Europeo
IOG	Iniziativa Occupazione Giovani (riferito al PON)
ISEE	Indicatore della Situazione Economica Equivalente
ISPE	Indicatore di Situazione Patrimoniale Equivalente
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
LEP	Livelli Essenziali delle Prestazioni
METRO	Città Metropolitane (riferito al PON)
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
NEET	Not (engaged) in Education, Employment or Training=Non impegnati nello studio, né nel lavoro né nella formazione (in riferimento alla popolazione giovanile)
NVVIP	Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania
OCSE/OECD	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico/ Organization for Economic Co-operation and Development
OdG	Ordine del Giorno (riferito al Cds)
OT	Obiettivo/i Tematico/i (di cui all'Accordo di Partenariato tra Italia e UE)
PdV	Piano di Valutazione (riferito al POR)
PIL	Prodotto Interno Lordo
PO/POR	Programma Operativo/Programma Operativo Regionale
POC	Programma Operativo Complementare
PON	Programma Operativo Nazionale
RA	Risultato Atteso (di cui all'Accordo di Partenariato tra Italia e UE)
RDC	Regolamento recante Disposizioni Comuni - Reg. (UE) n. 1303/2013
Reg.	Regolamento (Reg. gen.: Regolamento generale)
SIE/ESI	Strutturali e di Investimento Europei/European Structural and Investment (riferito ai Fondi)
SPAO	Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (riferito al PON)
TAF	Tasso di Attuazione Finanziaria
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea
UE/EU	Unione Europea/European Union
VExA	Valutazione Ex Ante

Premessa

La presente relazione riporta i risultati dell'analisi valutativa di accompagnamento alla proposta di riprogrammazione del PO FSE 2014-2020 presentata nella seduta del Comitato di Sorveglianza (CdS) dell'8/06/2017 dall'Autorità di Gestione del programma.

L'analisi valutativa, richiesta in sede di CdS, ha l'obiettivo di inquadrare la proposta di riprogrammazione nell'ambito delle "disposizioni regolamentari in argomento", al fine di analizzare le motivazioni di contesto che sottendono alla proposta stessa e di valutare gli effetti che tale cambiamento apporta al quadro logico dell'intero programma.

La proposta di riprogrammazione "è finalizzata ad assicurare il completamento della strategia regionale individuata nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) e nel Programma di Governo circa la crescita delle competenze del capitale umano" riguardo l'innalzamento del numero delle Borse di Studio universitarie che rappresentano l'elemento centrale dei dispositivi normativi nazionali e regionali per l'applicazione del Diritto allo Studio, così come sancito dall'art. 34 della Costituzione.

Le attività condotte seguono l'impostazione della valutazione operativa dei Programmi secondo quanto indicato nei Regolamenti, in accordo con il Piano di Valutazione in cui sono previste, oltre alle valutazioni obbligatorie, attività valutative relative a particolari tematiche che possono emergere durante l'attuazione del programma.

L'impostazione metodologica, pertanto, è basata sulla comprensione della teoria del cambiamento tenendo conto dei fattori di contesto e di altri fattori aggiuntivi, al fine di analizzare l'impatto che tale riprogrammazione registra rispetto ai risultati previsti dal programma.

1. Struttura del documento e impostazione metodologica

L'analisi valutativa della proposta di riprogrammazione del programma FSE 2014-2020, presentata in sede di CdS 7-8 giugno 2017, rientra nelle attività previste dal Piano di Valutazione nell'ambito della tipologia delle valutazioni in itinere (art. 57 Reg. (UE) 1303/2013), con l'obiettivo di accompagnare il programma durante il processo di realizzazione ad adattarsi/modificarsi in funzione del cambiamento che si intende perseguire.

Anche in seguito agli elementi emersi durante la presentazione della proposta di riprogrammazione nel Comitato di Sorveglianza del 7-8 giugno 2017, l'analisi valutativa risponde a due domande valutative: la prima relativa a come si relazionano le motivazioni del cambiamento proposto verso un maggior sostegno al Diritto allo studio, rispetto alla configurazione strategica del programma; la seconda relativa a come la nuova configurazione strategica, derivante dalla proposta di riprogrammazione, si relaziona ai fabbisogni regionali, secondo il quadro politico-programmatico del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2014-2020.

Le due domande valutative, nell'ambito dei legami di causa effetto dell'approccio valutativo basato sulla teoria del cambiamento, definiscono il percorso logico dell'analisi in base alla rilevanza, efficacia ed efficienza della proposta di riprogrammazione, articolandosi come di seguito evidenziato.

- **Rilevanza:** quanto è importante la rilevanza o il significato dell'intervento a livello locale e nazionale?
- **Efficienza:** gli obiettivi di sviluppo sono "economicamente" raggiungibili rispetto al cambiamento del quadro finanziario?
- **Efficacia:** come incide l'intervento sugli obiettivi di sviluppo (attraverso un confronto con i risultati)?

Per quanto concerne la **sostenibilità** (in termini di durata e permanenza degli effetti positivi) e l'**impatto** sono individuati e suggeriti gli elementi da monitorare per un futuro riscontro del reale impatto raggiunto.

Accanto ai criteri di rilevanza, efficienza e efficacia, il percorso valutativo include la verifica della coerenza della proposta di riprogrammazione rispetto alle "disposizioni regolamentari" del Fondo Sociale Europeo nella nuova programmazione 2014-2020.

L'approccio globale alla valutazione è stato informato dal riconoscimento che molti fattori possono interagire influenzando la rilevanza, l'efficacia e l'efficienza dell'intervento rivolto a potenziare il diritto allo studio in Campania. Al fine di determinare il contributo dello strumento Borse di Studio nell'ambito dei diversi dispositivi rientranti nel Diritto allo studio e rispondere alle domande valutative su esposte, il processo di valutazione è stato volto a:

1. descrivere la logica di intervento / teoria del cambiamento del programma FSE per includere il fabbisogno rilevato durante l'attuazione del programma di un incremento delle borse dello studio;
2. identificare, attraverso questa logica di intervento, la rilevanza, l'efficienza e l'efficacia dell'intervento proposto includendo gli effetti osservabili sugli altri ambiti di policy del programma (occupazione, inclusione sociale e abbandono scolastico) e offrire una panoramica sulla complementarietà di altri programmi a livello nazionale potenzialmente indirizzati a tali ambiti di policy;
4. definire scenari alternativi che tengano conto degli effetti complessivi dell'intervento sugli altri ambiti di policy;
5. sviluppare suggerimenti e raccomandazioni che si basino su fattori esplicativi derivanti dai risultati dell'analisi.

In relazione all'impostazione metodologica delineata, il documento dell'analisi valutativa è articolato come segue:

- una parte introduttiva inquadra il tema del Diritto allo Studio e gli aspetti salienti che portano a caratterizzare la riprogrammazione proposta come "policy" a supporto dell'ampliamento delle opportunità di accesso alle strutture universitarie campane da parte di giovani studenti. Tale policy risponde a uno degli obiettivi prioritari del Fondo Sociale Europeo relativo all'aumento delle competenze nelle fascia di età 25-34 anni in relazione ad una domanda sempre più crescente del mercato del lavoro di persone in possesso di un livello di educazione terziaria;
- il capitolo Sintesi della proposta e verifica dell'impatto sulla strategia del PO analizza il cambiamento proposto nell'ambito dell'attuale programma in relazione alla dotazione programmatica e al sistema di indicatori che costituiscono l'assetto logico per la valutazione dei risultati anche alla luce del *performance framework*;
- il capitolo Analisi di congruità della proposta di modifica, oltre a verificare il rispetto delle disposizioni regolamentari, individua e ricostruisce lo schema di coerenza con gli indirizzi strategici e programmatici di riferimento e con i fabbisogni specifici nell'ambito dei quali si inseriscono gli obiettivi prefissati dal programma regionale FSE;
- il capitolo Valutazione degli elementi di contesto introduce la tematica del diritto allo studio nell'ambito del contesto regionale per evidenziare in che misura i fabbisogni relativi anche alle altre priorità del programma (occupabilità, inclusione sociale e abbandono scolastico) siano rilevanti in specifici programmi nazionali, risultando complementari nell'attuazione;
- il capitolo Conclusioni dell'analisi valutativa sintetizza i suggerimenti e le raccomandazioni emerse nel corso della valutazione.

2. Inquadramento dell'oggetto della proposta di riprogrammazione

In base all'informativa presentata durante il Comitato di sorveglianza FSE del 7-8 giugno 2017, la necessità di proporre una riprogrammazione del programma nasce dalla

rilevazione di un fabbisogno elevato¹, in seguito alle rimodulazioni avvenute a livello nazionale delle soglie di ingresso al diritto allo studio, dei potenziali aventi diritto alle borse di studio.

La proposta di riprogrammazione agendo sull'aumento del numero di borse di studio intende contrastare il graduale decremento del numero degli iscritti nelle strutture universitarie campane a cui si aggiunge anche una ridotta percentuale, rispetto alle medie nazionali e europee, del numero di studenti che completano gli studi e conseguono il titolo di diploma di laurea.

Nei paragrafi seguenti si offre un inquadramento dell'ambito di policy relativo al Diritto allo studio e allo strumento delle borse di studio a livello nazionale e internazionale, al fine di analizzare il contesto campano come caso specifico.

2.1 Il Diritto allo studio universitario: elementi normativi nel contesto italiano e internazionale

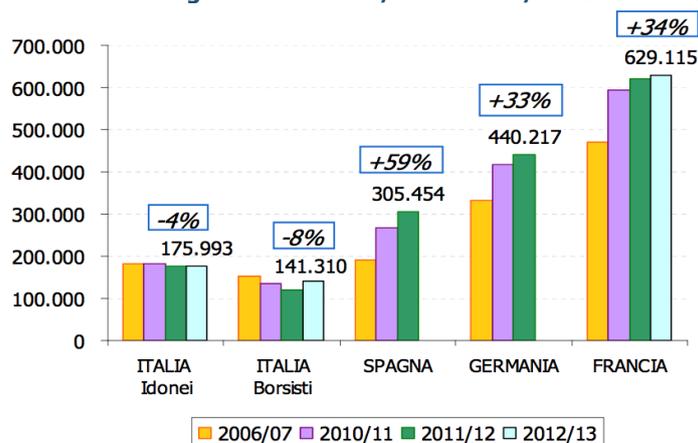
Il Diritto allo studio universitario, sancito dall'art 34 della Costituzione è diventato, nel 2001, oggetto di normativa concorrente con la riforma del Titolo V della Costituzione. Successivamente, il Decreto legislativo n. 68/2012 ha affidato alle Regioni una autonomia legislativa in materia, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fissati a livello statale. Lo strumento principale che rende effettivo il diritto allo Studio è costituito dalle borse di studio erogate agli studenti meritevoli e privi di mezzi propri per il sostentamento.

Il decreto su menzionato definisce all'art. 18 le modalità finanziarie con cui il fabbisogno rilevato, costituito dal numero di studenti "idonei" a recepire la borsa, è coperto. Tali modalità sono definite come segue:

- a) Fondo integrativo statale;
- b) entrata della tassa regionale DSU;
- c) risorse proprie regionali nella misura pari ad almeno il 40% dell'assegnazione relativa al fondo statale.

Il tema del diritto allo studio acquisisce con il decreto del 2012 una valenza strategica al fine di rendere il sistema universitario italiano in linea con gli altri Paesi europei. Nella figura che segue si evidenzia come fino all'anno accademico 2011-2012, il numero di borsisti nelle università in Italia risultava di gran lunga inferiore a quello registrato da altri Paesi europei, quali Spagna Germania Francia.

Figura 1 Beneficiari di borsa negli a.a. dal 2006/07 al 2012/2013 a confronto tra vari paesi



Fonte: Rapporto sulla condizione studentesca 2015 – MIUR.

¹ Tale fabbisogno è stato stimato nella nota di accompagnamento della proposta di riprogrammazione trasmessa dalla Direzione Generale per l'Università, la Ricerca e l'innovazione – prot. n. 2017 – 0213096.

La borsa di studio è considerata uno strumento efficace per aumentare il numero di giovani laureati e nello stesso tempo per ridurre i tempi di conseguimento del titolo, oltre ad essere uno strumento che inibisce l'abbandono prematuro degli studi.

L'obiettivo europeo stabilito in Horizon 2020 riguarda il raggiungimento del target del 40% di laureati entro il 2020. La situazione registrata al 2015 per l'Europa individua il valore medio del target a circa il 38%, con la Campania che rileva un valore pari al 18,5%, mentre l'Italia si assesta in media intorno al 25% (tabella 1).

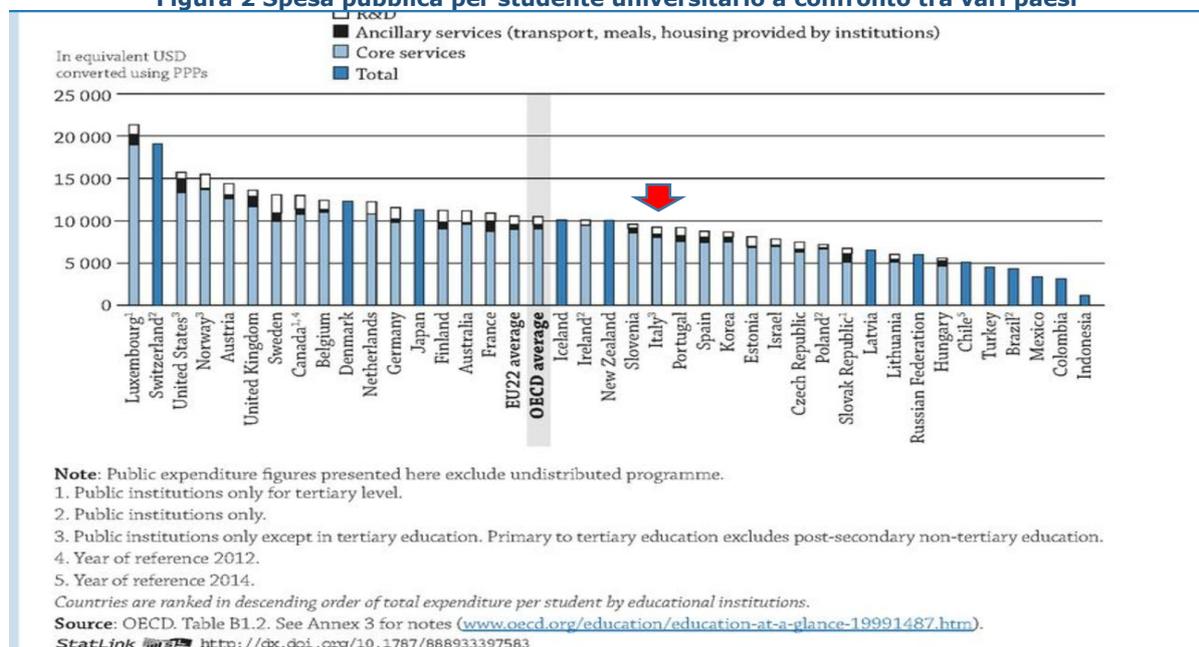
Tabella 1 Indicatori istruzione – analisi comparativa

	Apprendimento permanente (valori percentuali)				25-64enni al più con istruzione secondaria inferiore (valori percentuali)				30-34enni con istruzione universitaria (valori percentuali)				Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (valori percentuali)			
	2011	2014	2015	2016	2011	2014	2015	2016	2011	2014	2015	2016	2011	2014	2015	2016
Ue28			10,7				23,5				38,7				11,0	
Campania	4,8	5,8	5,4	5,8	52,9	49,0	49,1	48,4	14,8	18,2	18,5	19,7	21,8	19,7	18,8	18,1
Nord-ovest	5,6	8,7	7,8	9,1	41,5	38,6	37,8	37,8	21,9	25,8	27,7	28,5	16,4	12,9	12,9	12,0
Nord-est	6,0	9,3	8,5	9,7	41,2	37,0	36,4	35,6	22,5	24,6	27,5	28,9	14,8	10,6	10,1	8,9
Centro	6,4	9,0	8,4	9,4	38,4	34,4	33,8	33,6	23,6	28,7	30,7	31,0	15,3	12,4	11,5	10,8
Centro-Nord	6,0	8,9	8,2	9,3	40,5	36,8	36,2	35,9	22,6	26,3	28,6	29,4	15,6	12,1	11,7	10,7
Mezzogiorno	5,1	6,4	5,7	6,2	51,6	49,2	48,8	48,6	16,4	19,7	19,7	20,7	21,0	19,3	19,2	18,4
Italia	5,7	8,1	7,3	8,3	44,3	41,1	40,5	40,3	20,4	23,9	25,3	26,2	17,8	15,0	14,7	13,8

Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati ISTAT e Eurostat

A livello internazionale, è significativo il rapporto sul sistema educazione che l'OCSE elabora ogni anno. Nel rapporto 2016 del OCSE (Educational at glance, 2016 OCSE Indicators), la spesa pubblica per studente appartenente al livello di educazione terziaria rappresenta un indicatore significativo per identificare il livello della qualità dell'offerta universitaria (terzo livello di istruzione).

Figura 2 Spesa pubblica per studente universitario a confronto tra vari paesi



Fonte: Rapporto Education at Glance 2016 – OCSE

In particolare, la posizione rilevata dall'Italia nella figura di cui sopra si riferisce comunque all'anno 2012.

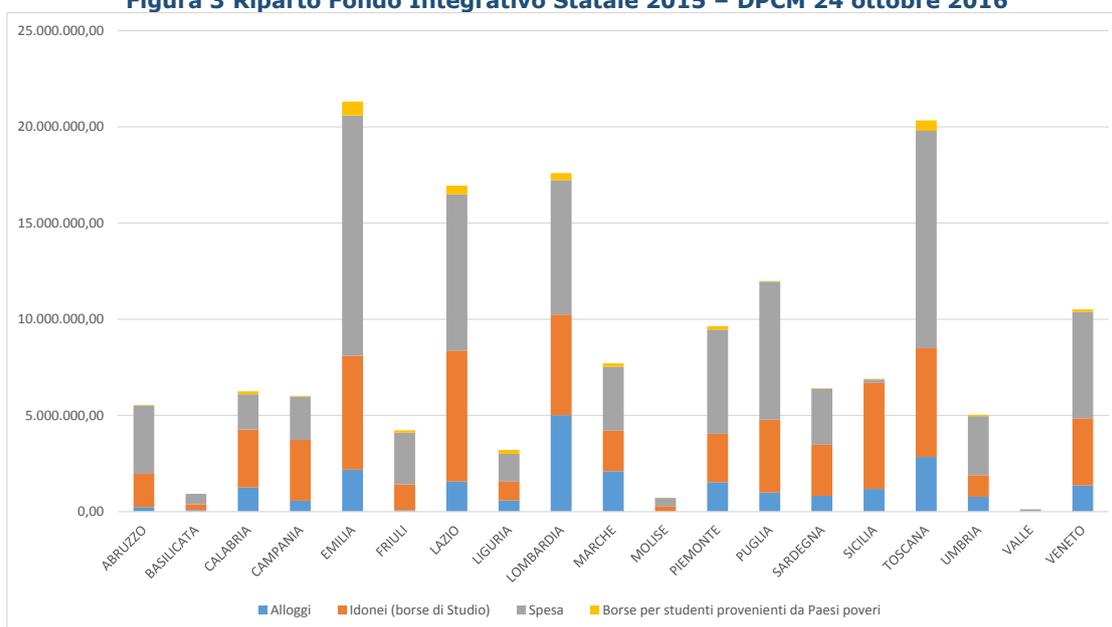
Dal 2012 dispositivi normativi e variazioni del fondo integrativo hanno interessato la legislatura italiana con effetti in quella regionale, al fine di migliorare le condizioni finanziarie degli atenei soprattutto per quanto concerne lo strumento Borsa di studio. Gli elementi posti a drastici cambiamenti riguardano la dotazione del fondo integrativo per le

regioni e il livello ISEE e ISPE che determina il potenziale ampliamento del numero di idonei al recepimento della borsa di studio.

La recente legge di stabilità (2017) ha previsto, infatti, che a decorrere dal 2017 debba essere programmato un incremento del fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio pari a 50 milioni di euro. "Tale incremento consente di mantenere inalterato, nel 2017, il volume delle risorse disponibili nel 2016 ... con l'incremento delle risorse si stima un incremento di 15.201 borse (10,9%) che, pertanto, diventerebbero 154.571. Conseguentemente, il numero degli idonei non beneficiari in rapporto a tutti gli idonei si ridurrebbe dagli attuali 49.242 (26,11%) a 34.041 (18,05%)".

I criteri di riparto del fondo integrativo sono tuttavia influenzati da numero delle immatricolazioni, in aumento percentuale, e dagli andamenti storici delle assegnazioni e delle erogazioni. La stessa legge di stabilità 2017 fa riferimento all'ultimo decreto di riparto del fondo integrativo statale per l'anno 2015 DPCM 24 ottobre 2016 in cui si evidenzia una differenza sostanziale tra le regioni meridionali e settentrionali (fig.3).

Figura 3 Riparto Fondo Integrativo Statale 2015 - DPCM 24 ottobre 2016

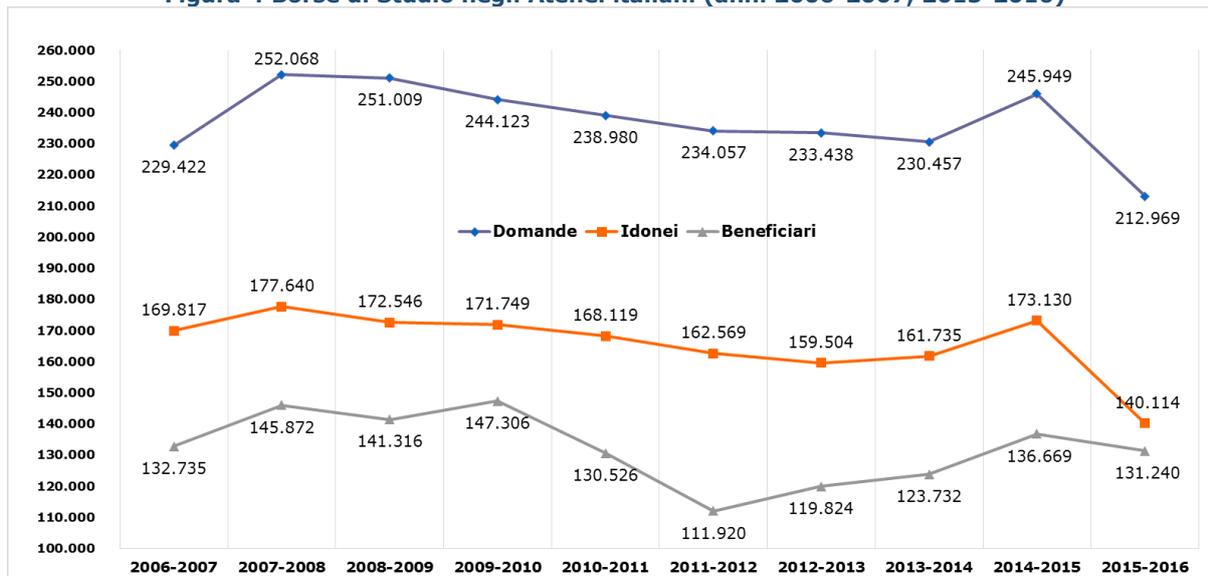


Fonte: Elaborazioni NVVIP su dati DPCM 24 ottobre 2016

In relazione all'obiettivo definito nella legge di stabilità 2017 di ridurre la percentuale degli idonei senza borsa è significativo l'andamento del livello di copertura registrato dagli atenei italiani negli anni successivi al 2012 che riportano la tendenza a coprire al 100% il numero di idonei da parte di quasi tutte le regioni. L'ultimo dato disponibile del MIUR riferito all'anno accademico 2015-2016 registra tuttavia ancora la Calabria, la Campania e la Sicilia con tassi di copertura rispettivamente del 60%, del 47% e del 70%.

In particolare, nel grafico seguente si riporta l'andamento delle Borse di Studio erogate complessivamente dagli Atenei italiani negli ultimi dieci anni accademici, mettendo a confronto quest'evoluzione con i corrispondenti flussi delle Domande presentate e dei richiedenti risultati Idonei. Nella media, come si può agevolmente verificare, il tasso di copertura (Beneficiari su Idonei) si dimostra relativamente soddisfacente e, per quanto inferiore al totale delle domande ammissibili, si mantiene sempre al di sopra del 75% degli "aventi diritto" (con la sola eccezione dell'AA 2011-2012), arrivando nell'ultimo anno a superare il 93% degli Idonei, presumibilmente anche per effetto, come si dirà più avanti, dell'introduzione di criteri di accesso (redditali e patrimoniali) più selettivi.

Figura 4 Borse di Studio negli Atenei italiani (anni 2006-2007, 2015-2016)

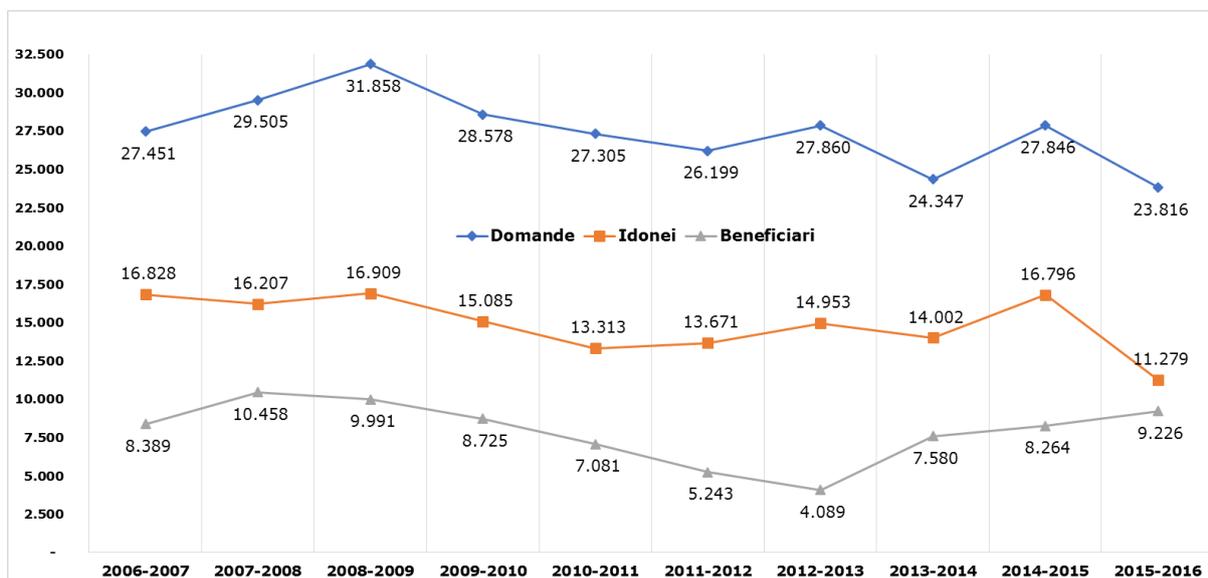


Fonte: Elaborazione su dati MIUR Statistiche

2.2 Il Diritto allo Studio Universitario: il caso della Campania

Per la Campania, l'andamento dal 2006 al 2016 delle Borse per il Diritto allo studio (Domande presentate in tutti gli Atenei della regione, richiedenti risultati Idonei per merito e per reddito e Beneficiari), è quello riportato nel grafico seguente.

Figura 5 Borse di Studio negli Atenei della Campania (anni 2006-2007, 2015-2016)



Fonte: Miur Statistiche

In esso si rileva come, almeno fino all'AA 2015-2016, il tasso di copertura non abbia mai superato il 50%, risentendo, con tutta evidenza, innanzitutto della scarsità delle risorse disponibili, oltre che dei criteri fissati (soglie ISEE e ISPE) per l'individuazione dei soggetti in condizioni reddituali e patrimoniali "idonee" all'ottenimento della borsa.

Alla fine, le borse effettivamente assegnate hanno lasciato insoddisfatta una quota sempre rilevante degli "aventi diritto", con saldi negativi cresciuti fino a quasi 11.000 unità nell'AA 2012-2013 (corrispondenti a più del 27% del totale nazionale degli esclusi dai benefici), quando, a fronte di una domanda "ammissibile" in crescita, il numero degli assegni concretamente erogabili ha conosciuto il valore più basso, al termine di un ciclo

negativo che ha risentito delle condizioni e dei vincoli imposti ai bilanci di tutte le pubbliche amministrazioni.

Nel periodo successivo (2013-2016), in effetti, c'è stata una ripresa dei finanziamenti e nell'ultimo anno (2015-2016) il progresso registrato nel tasso di copertura (81,8%) è chiaramente attribuibile, sia all'incremento dei mezzi finanziari disponibili (risorse regionali e risorse trasferite) sia, soprattutto, all'effetto della riforma dell'ISEE e dell'ISPE² che ha fortemente ristretto la platea dei potenziali beneficiari.

Tuttavia, anche prendendo in considerazione la revisione verso l'alto delle "soglie" di accesso che la gran parte delle Regioni italiane ha già attuato – revisione che accompagna l'ultimo provvedimento sul tema del DSU adottato dall'amministrazione regionale della Campania³ - il riaffacciarsi di un divario sostanziale tra domanda e offerta di Borse appare come uno scenario inevitabile, soprattutto in ragione dei criteri (anche "premiati")⁴ con i quali si procede al riparto del fondo nazionale e, corrispondentemente, in relazione alle problematiche che hanno caratterizzato l'azione degli enti erogatori dei servizi (recentemente oggetto di provvedimenti di razionalizzazione)⁵ e alle difficoltà che sono emerse nella determinazione e nell'erogazione delle risorse a carico del bilancio regionale.

Naturalmente, questo determina, anche nella nostra regione, una capacità molto limitata del sistema del diritto allo studio di offrire un aiuto finanziario significativo agli studenti universitari, con beneficiari che rappresentano una percentuale assolutamente ridotta della popolazione studentesca: dal 2,3% degli iscritti nell'AA 2012-2013 al 5% (contro l'8% in Italia) nell'AA 2015-2016.

² Come è stato recentemente analizzato (*Gli effetti della riforma dell'ISEE sul Diritto allo Studio Universitario*, ANDISU e IRPET, Firenze 2016), la riforma dell'ISEE, avviata nel 2013 con il Dpcm 5/12 n.159, ha introdotto nuove e più selettive regole di calcolo, modificando sia la dimensione che la composizione della platea dei richiedenti e degli idonei al diritto allo studio universitario. In particolare, la riforma, facendo emergere valori reddituali e patrimoniali precedentemente non dichiarati dalle famiglie, ha provocato in quasi tutti gli atenei una diminuzione del numero di coloro che hanno fatto domanda di borsa di studio (-9,6%), con una flessione degli "aventi diritto" (idonei: -18%), di gran lunga superiore rispetto a quella registrata per le iscrizioni (-1%).

³ Delibera della Giunta Regionale n. 380 del 27.06.2017 - Programmazione annuale degli interventi per il diritto allo studio universitario, anno accademico 2017/2018.

⁴ In sintesi, il riparto regionale del Fondo Integrativo Statale è regolato dai seguenti parametri:

a) il 50% del FIS viene distribuito in proporzione alla spesa che le singole regioni hanno destinato alla concessione delle borse di studio;

b) il 35% è attribuito in funzione del numero di studenti risultati idonei nelle graduatorie. Gli studenti fuori sede sono pesati con un parametro pari a 2 e, soprattutto, il numero degli idonei è rivalutato dal 100% al 300% in base alla verifica del rispetto dei termini prescritti per la pubblicazione dei bandi e delle graduatorie e per l'erogazione della prima rata;

c) il restante 15% è assegnato in proporzione al numero di posti alloggio degli organismi regionali di gestione, diretta e indiretta, effettivamente disponibili al 31 ottobre dell'anno precedente.

E' particolarmente rilevante, inoltre, quanto il DPCM 9 aprile 2001 stabilisce (art. 16) in merito alla fissazione di "limiti" alle risorse assegnate alle Regioni. Le singole quote regionali, infatti, in nessun caso possono essere di importo inferiore all'80% di quanto ricevuto nell'esercizio finanziario precedente (comma 8) ma si riducono in misura proporzionale rispetto alla (eventuale) diminuzione da un anno all'altro delle risorse proprie impegnate (comma 6) e non possono comunque superare quanto è risultato, nell'anno precedente, dalla somma del gettito della tassa regionale per il diritto allo studio e delle risorse proprie (comma 7).

⁵ La Regione Campania, con legge regionale n. 12/2016, così come modificata dalla L.R. 10 del 31/03/2017 "Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 – Collegato alla stabilità regionale per il 2017", ha approvato gli interventi per potenziare e rendere effettivo il diritto allo studio universitario, razionalizzando l'organizzazione delle strutture regionali all'uopo deputate e dando attuazione a quanto disposto dall'art.1, comma 269 della legge di Stabilità 2017 n.232 dell'11/12/2016 ("ciascuna regione razionalizza l'organizzazione degli enti erogatori dei servizi per il diritto allo studio mediante l'istituzione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un unico ente erogatore dei medesimi servizi") per la gestione del Fondo di cui all'art. 18 del dlgs.n.68 del 29/03/2012.

Alla base di questa situazione ci sono le regole (e i diversi contributi) che disciplinano e confluiscono nel finanziamento del sistema. Un'impostazione, strettamente dipendente dal gettito della tassa regionale e dalle risorse provenienti dai bilanci pubblici (nazionale e regionali) che ha creato nel corso degli anni forti disparità, non riuscendo a soddisfare, di fatto, l'obiettivo del riequilibrio delle condizioni di accesso e di frequenza all'istruzione universitaria, garantite, indipendentemente dal reddito, a tutti i soggetti meritevoli, pur in un quadro che ha conosciuto, almeno negli ultimi anni, un'attenzione crescente, con un incremento delle risorse disponibili e una diversa disciplina dei criteri di ammissibilità.

Come si legge nella tabella seguente, infatti, nonostante le forti limitazioni cui è andata incontro la spesa pubblica soprattutto negli anni successivi alla crisi finanziaria mondiale, il Fondo Integrativo Statale, dopo la brusca caduta registrata nel 2010, ha ripreso a crescere con una certa continuità e, a partire dal 2013, si è incrementato di quasi 60 milioni di euro arrivando, nel 2017, molto vicino al tetto massimo (246,5M€) conosciuto nel 2009.

Tabella 2 Andamento degli stanziamenti per il Fondo Integrativo Statale (milioni di euro)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
177,0	166,9	152,0	246,5	99,7	101,6	164,7	149,2	162,7	162,0	216,8	220,5

Fonte: Legge di Stabilità 2017

Si tratta, chiaramente, di una dotazione ancora molto limitata e ben lontana dall'assicurare un contributo rilevante (in ogni caso mai superiore al 50% del totale) per la copertura dei fabbisogni registrati nelle singole regioni. Tuttavia, il Fondo - che rappresenta la seconda fonte di finanziamento delle Borse di studio, dopo la Tassa regionale - è stato aumentato in maniera pressoché costante (sebbene a tassi comunque insufficienti a sostenere la crescita degli interventi che sarebbe auspicabile e necessaria) e rimane un elemento centrale nel meccanismo di funzionamento del DSU.

In questo quadro, il riparto delle risorse statali di cui ha potuto beneficiare la Campania negli ultimi due anni (2015 e 2016) mette in evidenza condizioni e problematiche che ancora interessano il settore, innanzitutto dal punto di vista della continuità e della stabilità delle quote annualmente attribuite.

Tabella 3 Riparto delle risorse del Fondo statale per il DSU. Quote attribuite alla Campania. Anni 2015 e 2016

	Quota di riparto relativa a:						Riparto teorico	Riparto finale (art.16 commi 6, 7 e 8)	
	Alloggi (15%)	Idonei (35%)	Spesa (50%)	Studenti provenienti da Paesi poveri					
2015									
CAMPANIA	2,4%	573.478	5,7%	3.158.096	2,8%	2.243.932	38.400	6.013.906	2.122.973
ITALIA	100%	23.812.111	100%	55.561.592	100%	79.373.703	3.289.600	162.037.005	162.037.005
2016									
CAMPANIA	2,5%	791.477	5,2%	3.791.177	3,0%	3.158.470	38.400	7.779.523	7.695.185
ITALIA	100%	31.221.022	100%	72.849.052	100%	104.070.074	3.174.400	211.314.548	211.314.548

Fonte: DPCM 24 ottobre 2016

Colpisce, innanzitutto, l'estrema variabilità delle risorse assegnate, non tanto in funzione di quanto corrisponderebbe all'applicazione semplice dei "criteri" distributivi indicati nel DPCM (Riparto teorico), quanto in conseguenza delle verifiche "premiali" - legate all'effettiva erogazione dei finanziamenti regionali - che possono determinare (come hanno determinato, nel 2015) la riduzione proporzionale delle quote (Riparto finale).

Inoltre, anche al netto di queste revisioni (che già nel 2016 hanno mostrato un'influenza pressoché trascurabile, conseguente ad un netto recupero di efficienza gestionale e di copertura con "risorse proprie"), la quota attribuita alla Campania resta, comunque, al di sotto del 4% del valore totale del Fondo, penalizzata da un peso ancora "modesto" sia in rapporto all'offerta di "alloggi" (2,5%) sia, soprattutto, in relazione alla "spesa"

effettivamente destinata alla concessione delle borse di studio da parte della Regione (3%).

Oltre l'efficienza della gestione, il tema del DSU e, in particolare, quello delle Borse erogate ogni anno a beneficio degli idonei, è diventato, quindi, un argomento e un obiettivo "variabile", sempre più condizionato dalla differente capacità di finanziamento propria delle singole regioni. Non a caso, i territori che possono disporre di un più elevato livello di benessere economico (e, quindi, anche di maggiori entrate) sono in grado di erogare, in media, un numero di borse di studio molto vicino al 100% degli aventi diritto, conservando una posizione "preminente" anche nel riparto del FIS (come ad esempio accade per il Lazio e per l'Emilia Romagna). All'opposto, le maggiori criticità (e le performance più insoddisfacenti) si concentrano quasi tutte nelle regioni del Mezzogiorno dove la finanza locale non sempre è in grado di sostenere (e di gestire) flussi stabili o, meglio, crescenti di spesa per il DSU e dove i meccanismi "nazionali" finiscono per attivare circuiti viziosi che amplificano le difficoltà e riducono ulteriormente le risorse disponibili.

Quello che appare evidente è che, a fronte della necessità di incrementare la spesa nel settore, l'aumento delle risorse per il finanziamento degli strumenti di sostegno agli studenti universitari (e alle famiglie) non può più fare leva, come nel passato, sul bilancio statale e sull'aumento degli stanziamenti nazionali (fondo integrativo). Questi flussi, infatti, per compensare i differenziali esistenti (erogando borse di studio a tutti gli idonei) o, ancor di più, per allargare la platea degli aventi diritto, dovrebbero raggiungere livelli non più compatibili con le limitazioni cui è sempre più assoggettata la finanza pubblica.

Per quanto riguarda la Campania, utilizzando i valori del Database MIUR (numero di beneficiari nell'AA 2014-2015; ammontare impegnato ed erogato per Borse di studio nell'anno solare 2014; numero di idonei "senza borsa")⁶ e, quindi, ritornando a uno scenario che non tiene conto delle restrizioni seguite alla riforma dell'ISEE (considerandolo, cioè, corrispondente all'ampliamento della platea prodotto dall'incremento previsto nelle "soglie"), il fabbisogno finanziario addizionale, necessario alla copertura integrale della domanda, dovrebbe realisticamente aggirarsi sui 25/30M€ per anno.

Dal canto loro, le Regioni, avendo rilevanti compiti istituzionali di competenza esclusiva (ad esempio, la Sanità) non possono fronteggiare aumenti di spesa significativi finalizzati al DSU ed anche la normativa vigente, che impone vincoli nella determinazione dell'importo della tassa regionale, costituisce un limite all'espansione delle fonti possibili di copertura delle borse di studio.

In definitiva, la condizione attuale e, soprattutto, la situazione futura, quando l'allargamento dei criteri reddituali di "idoneità" porteranno, anche in Campania, a un incremento della platea degli "aventi diritto", sottolinea uno stato di evidente "empasse", in cui le modalità di finanziamento in essere non sono adeguate (e ancor meno lo saranno in prospettiva) a garantire più elevati livelli quali-quantitativi degli interventi.

Mentre si potrebbero delineare soluzioni a medio/lungo termine, capaci di sostenere in forme diverse (e complementari) rispetto all'erogazione di borse "a fondo perduto" il diritto allo studio universitario (come strumenti di "prestito" o altri finanziamenti che prevedano il recupero delle somme investite), anche i Fondi strutturali possono rappresentare (come d'altra parte già si verifica nell'esperienza di molte Regioni e di diversi PO FSE) una fonte integrativa efficace, innanzitutto nel breve periodo. Ciò,

⁶ Si consideri che per questa stima si è fatto riferimento unicamente alle borse di studio che gli atenei della Campania hanno concesso a favore degli studenti impegnati nel conseguimento della laurea (triennale, specialistica o del vecchio ordinamento) che rappresentano soltanto una parte dell'ammontare degli assegni complessivamente erogati nell'anno (superiore a 72M€) a sostegno, anche, di percorsi post-laurea di Dottorato, per la frequenza di Scuole di specializzazione (innanzitutto mediche) o altre attività di ricerca.

naturalmente, sempre nel rispetto delle caratteristiche e dei vincoli che contraddistinguono la spesa strutturale.

In altri termini, l'ampliamento (per quanto straordinario e temporaneo) delle risorse regionali che possono confluire nella copertura del fabbisogno per il diritto allo studio, rappresenta certamente uno *shock* positivo che può determinare non solo effetti diretti (corrispondenti all'incremento del numero delle borse concretamente erogabili negli anni) ma, anche, risultati finanziari indiretti altrettanto importanti, riattivando ed ampliando, con le regole attuali, i flussi a beneficio della regione derivanti dal riparto del Fondo nazionale. Queste attribuzioni, infatti, tengono conto tra l'altro, come già sottolineato, del volume di risorse e di spesa effettivamente destinata dalle Regioni al DSU, nonché della tempestività e dell'efficienza con le quali si è provveduto alla gestione, dalla pubblicazione dei bandi fino all'erogazione degli assegni ai beneficiari.

Un'azione focalizzata e di forte impatto indirizzata a migliorare le condizioni di accesso e di fruizione dell'istruzione universitaria per tutti gli studenti meritevoli, si iscrive, peraltro, nell'ambito più ampio delle diverse misure che la Regione Campania ha recentemente adottato⁷ per garantire il più ampio sviluppo della "risorsa giovani". Al riguardo, l'impegno programmatico riflette un'attenzione specifica sia per contrastare l'abbandono scolastico e incrementare la partecipazione dei giovani alle attività formative e educative, sia per promuovere la crescita globale delle competenze, in particolare quelle relative all'alta formazione. In quest'ambito, i provvedimenti contenuti nel Piano Pluriennale sono indirizzati al sostegno di università, istituti e accademie di formazione di livello universitario, pubblici e privati, anche attraverso il finanziamento degli interventi per il diritto allo studio universitario e le spese per borse di studio, buoni libro, sovvenzioni, prestiti e indennità a beneficio degli studenti.

3. Sintesi della proposta e verifica dell'impatto sulla strategia del Programma

La proposta di revisione del PO FSE 2014-2020, fermo l'importo complessivo delle risorse finanziarie (comunitarie, nazionali e regionali) messe a disposizione degli interventi, prevede nello specifico:

- la riduzione (di **39.000.000€**) dei finanziamenti disponibili per la Priorità 8i (Asse 1 - OT 8 Occupazione) in relazione alle misure previste per la creazione di impresa e il lavoro autonomo, ivi compreso il trasferimento d'azienda (azione 8.5.3) e per l'attivazione di percorsi imprenditoriali per soggetti con difficoltà di inserimento lavorativo (azione 8.5.4);
- la diminuzione (di **16.500.000€**) della dotazione finanziaria prevista per la Priorità 9iv (Asse 2 - OT 9 Inclusione sociale) con riferimento specifico ai "Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito" (azione 9.4.2);
- la riduzione (pari a **5.000.000€**) delle risorse per l'Assistenza Tecnica (Asse 5 - Codice di spesa 121) relative alle attività di Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni;
- la diminuzione (di **9.500.000€**) della dotazione finanziaria della Priorità 10i (Asse 3 - OT 10 Istruzione e formazione) a valere sulle azioni di orientamento, di continuità e di sostegno alle scelte dei percorsi formativi (azione 10.1.6);
- l'incremento delle risorse (corrispondente all'intera somma degli importi prima indicati: **70.000.000€**) a disposizione della Priorità d'Investimento 10iv, in relazione alle misure previste per il finanziamento di borse di studio a favore di studenti universitari capaci e meritevoli (azione 10.5.2).

⁷ Delibera della Giunta Regionale n. 409 del 04.07.2017 - Politiche Giovanili - Adozione del Piano Pluriennale 2017-2019

Si tratta, in definitiva, di una rimodulazione delle dotazioni finanziarie perfettamente bilanciata sul piano contabile e che si rivolge, trasferendovi tutte le risorse recuperate fra le Priorità, ad un'unica azione del Programma (Borse di studio nei percorsi di istruzione universitaria e/o equivalente) finalizzata ad attuare l'Obiettivo Specifico 17 che persegue l'innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente, per il quale sono emersi maggiori fabbisogni e più significative opportunità e impatti collegati alle possibili realizzazioni e ai relativi risultati attesi.

Tabella 4 Proposta di riprogrammazione – quadro finanziario

Asse	Priorità	Categoria di spesa	Situazione Attuale		Ipotesi di riprogrammazione		
			Sostegno dell'Unione	Finanziamento Totale	Variazione	Sostegno dell'Unione	Finanziamento Totale
I	8.i	102	106.753.500	142.338.000	-39.000.000	77.503.500	103.338.000
I	8.ii	103	81.658.500	108.878.000		81.658.500	108.878.000
I	8.iv	105	31.398.000	41.864.000		31.398.000	41.864.000
I	8.v	106	31.398.000	41.864.000		31.398.000	41.864.000
I	8.vii	108	12.496.500	16.662.000		12.496.500	16.662.000
II	9.i	109	87.840.000	117.120.000		87.840.000	117.120.000
II	9.iv	112	31.456.500	41.942.000	-16.500.000	19.081.500	25.442.000
II	9.vi	114	18.711.000	24.948.000		18.711.000	24.948.000
III	10.i	115	78.609.000	104.812.000	-9.500.000	71.484.000	95.312.000
III	10.iii	117	37.672.500	50.230.000		37.672.500	50.230.000
III	10.iv	118	75.338.400	100.451.200	70.000.000	127.838.400	170.451.200
IV	11.i	119	18.832.500	25.110.000		18.832.500	25.110.000
V	AT	121	12.019.540	16.026.053	-5.000.000	8.269.540	11.026.053
V	AT	122	1.386.870	1.849.160		1.386.870	1.849.160
V	AT	123	2.311.450	3.081.934		2.311.450	3.081.934
Totale complessivo			627.882.260	837.176.347		627.882.260	837.176.347

Fonte: AdG FSE 2014-2020

Come si legge nella tabella precedente, in cui sono state messe a confronto le distribuzioni delle dotazioni finanziarie nella situazione attuale e in quella derivante dalla proposta di riprogrammazione, il nuovo assetto comporterebbe una significativa trasformazione nella gerarchia di obiettivi e fabbisogni cui si rivolge il PO.

L'impatto più evidente è chiaramente quello che interessa la Priorità 10iv (Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro) che per effetto di un afflusso concentrato e significativo di maggiori risorse passerebbe dalla quinta alla prima posizione (dal 12% al 20,4% del PO). Percorso inverso rispetto a quello che si verificherebbe per quanto riguarda le misure rivolte all'inserimento lavorativo dei soggetti con difficoltà e dei disoccupati di lunga durata (Priorità 8i), per le quali la revisione dei finanziamenti disponibili con il Programma comporterebbe un arretramento dal primo al quarto posto (dal 17% al 12,3% del totale).

Un'ipotesi, quindi, che risponde a un'esigenza molto puntuale e che di fatto "programma" di impegnare su un particolare obiettivo - e, ancor più precisamente, su una singola misura (azione 10.5.2), normalmente servita anche da fondi "ordinari" e per la quale la DG competente ha individuato un fabbisogno addizionale di risorse finanziarie - una quota certamente non irrilevante della dotazione complessiva della Priorità 10iv (superiore al 48% del nuovo totale), dell'Asse III (26%) e dell'intero PO (tra l'8,3% e il 9,8%, tenendo conto degli impegni già in essere).

Una concentrazione di risorse certamente importante che riflette una scelta strategica - puntare sull'innalzamento di competenze, partecipazione e successo formativo degli studenti degli atenei campani - che già poggia su un insieme articolato di azioni del PO (5) e per la quale si è verificata la necessità di una maggiore e più focalizzata dotazione di mezzi rivolti, oltre che a potenziare e migliorare l'offerta, anche a rimuovere gli ostacoli e le barriere (di costo) all'entrata, promuovendo così la domanda e il "merito".

Indubbio è il contributo che questa riprogrammazione determina in favore del rispetto del requisito di "concentrazione tematica" previsto nei Regolamenti (che passerebbe, infatti, dal 68,5% al 71,1%) ed altrettanto verificato appare il vincolo di "soglia" (non inferiore al 20% delle risorse totali del PO) che gli stessi Regolamenti stabiliscono per le risorse destinate agli interventi che ricadono nell'ambito dell'OT 9.

Certamente, però, i cambiamenti proposti incidono non poco sull'architettura complessiva del Programma e, in particolare, sulle "priorità" corrispondenti alle diverse ipotesi di allocazione finanziaria delle risorse tra gli Obiettivi Tematici che, come si può leggere nella tabella seguente, nel passaggio dalla configurazione attuale a quella "riprogrammata" conoscerebbero trasformazioni apprezzabili.

Tabella 5 Distribuzione % delle risorse del PO FSE tra gli Assi

Assi	PO approvato	Ipotesi di riprogrammazione
Occupazione	42,0	37,3
Inclusione sociale	22,0	20,0
Istruzione e Formazione	30,5	37,7
Capacità istituzionale	3,0	3,0
Assistenza tecnica	2,5	1,9
Totale	100,0	100,0

Gli interventi per l'Occupazione che nella versione originaria rappresentavano il perno dell'azione strutturale con *"una dotazione molto rilevante (...) al fine di fornire risposte efficaci al fenomeno della disoccupazione giovanile e femminile, ma anche degli adulti, e alla permanenza qualificata nel mercato del lavoro"*⁸ e con una posizione preminente nell'ambito delle misure e degli obiettivi del PO, si collocherebbero al secondo posto, dopo l'Asse III – Istruzione e Formazione, seppure in una cornice più equilibrata di investimenti e di iniziative. D'altro canto, nelle condizioni attuali dell'economia e del mercato (anche del credito), il sostegno dei diversi attori (imprenditori, lavoratori, soggetti in condizione professionale e in cerca di occupazione) rimane una priorità assoluta delle politiche di sviluppo e il ridimensionamento proposto dei finanziamenti (corrispondente a quasi il 5% delle risorse totali del PO) deve necessariamente trovare compensazione in altre misure a livello regionale, nazionale e comunitario.

Meno rilevante è l'impatto della "riprogrammazione" sulle dotazioni e, quindi, sulle azioni (e i risultati attesi) corrispondenti all'obiettivo del conseguimento di una maggiore "inclusione sociale", da realizzare attraverso misure di sostegno della domanda e di potenziamento dell'offerta di servizi, rivolte in particolar modo alle categorie più deboli ed ai soggetti in difficoltà. In questo caso, infatti, la diminuzione dei finanziamenti assegnati, sebbene incida per quasi il 40% sulla dotazione iniziale della Priorità 9iv, appare comunque relativamente contenuta, sia rispetto al valore complessivo del PO (meno del 2%), sia nei riguardi del totale delle risorse dell'Asse (meno del 9%). Inoltre, questa riduzione interessa, in particolare, un solo obiettivo specifico del programma (RA 9.4 – Famiglie con fragilità sociali e in condizione di "disagio abitativo") e, come si è già sottolineato, non compromette il rispetto del vincolo comunitario di una quota "minima" (del 20%) delle risorse da destinare agli interventi per la partecipazione, la cittadinanza e l'inclusione.

Piuttosto, i contenuti "riprogrammati" delle azioni previste per l'OT 10 - dove la Priorità 10iv, con il 20% delle risorse totali del Programma, occuperebbe il primo posto nella graduatoria delle dotazioni finanziarie⁹ - sembrano discostarsi in qualche misura

⁸ POR Campania FSE, versione 1.7, approvato con Decisione CE (2015)5085 del 20/07/2015, pag. 28

⁹ Nella versione attuale la Priorità 8i (inserimento lavorativo dei soggetti con difficoltà e dei disoccupati di lunga durata) concentra il maggior volume di risorse. Nella versione riprogrammata

dall'impostazione inizialmente definita nel PO, secondo cui questi interventi devono permettere "di rafforzare e integrare le politiche della formazione, dell'istruzione e del lavoro avviate (...), con particolare riferimento all'alta formazione e ai percorsi professionalizzanti e di promuovere un raccordo significativo tra università, istituti di ricerca pubblici e privati, enti governativi, parchi scientifici e tecnologici, etc. per la qualificazione del sistema delle politiche regionali che riguardano l'innovazione e la competitività delle imprese"¹⁰ e mostrano di rispondere, invece, alla scelta di misure indirizzate a un target molto specifico, motivate e orientate in funzione di un fabbisogno, peraltro già considerato nella strategia iniziale, ma evidentemente cresciuto di intensità e rilievo nel corso dell'attuazione.

Una proposta che identifica, per il valore delle risorse implicate, quasi un "grande progetto" e che intende cogliere una domanda "straordinaria" (non solo ma, di certo, innanzitutto finanziaria), con ricadute potenzialmente importanti sui processi di formazione del capitale umano regionale e con un'efficacia altrettanto chiaramente destinata a esaurire, però, la sua efficacia al termine dell'attuazione.

Una trasformazione di pesi, obiettivi e strumenti del Programma che, presumibilmente, rispondendo a un'esigenza avvertita e già pianificata dai soggetti istituzionali interessati (Atenei, ADiSU) può migliorare la capacità di spesa e di realizzazione degli interventi, determinando tuttavia, al tempo stesso, un "nuovo" e diverso contributo che l'azione strutturale del FSE sarà in grado di assicurare alle finalità generali di sviluppo e di crescita della società e dell'economia regionale.

Questa condizione di maggiore efficienza "finanziaria", in effetti, trova riscontro negli impatti che la riprogrammazione potrà avere sul quadro degli indicatori di Programma e, in particolare, sulla fissazione di nuovi valori target, oltre che sul rispetto degli obiettivi a suo tempo indicati (e anch'essi riprogrammati) per la valutazione di efficacia (*Performance Framework*).

In primo luogo, sul piano degli indicatori "finanziari", va sottolineato che per quanto riguarda gli Assi I e II la proposta in esame comporterebbe un abbassamento, proporzionale rispetto alle riduzioni previste, delle soglie di spesa fissate per il 2018. In entrambi i casi queste revisioni avvicineranno i target, pur inquadrandosi in un contesto in cui, come si è sottolineato altrove¹¹, considerando i valori raggiunti nel 2016, gli obiettivi restano ancora molto distanti.

All'opposto, nell'Asse III le modifiche ipotizzate, per quanto certamente sbilanciate tra incrementi (70M€) e decrementi (9,5M€) di dotazioni, non porterebbero a una modifica (come invece ci si aspetterebbe) in aumento dell'obiettivo di spesa assegnato. Oltre le considerazioni in termini di capacità, tempestività e tiraggio delle misure di questo OT, peraltro verificate anche dagli andamenti registrati sino al 2016¹², vale sottolineare che questa mancata revisione potrebbe trovare una più adeguata motivazione tenendo conto del particolare profilo temporale (anni accademici dal 2017-2018 al 2019-2020) indicato per le erogazioni.

Altrettanto articolato è il quadro delle variazioni che la riprogrammazione determinerà sugli indicatori di realizzazione e di risultato.

Nel primo caso, da un lato, l'incremento dei mezzi finanziari per la realizzazione di un'azione specifica (Borse di studio) produrrà il soddisfacimento di una domanda

questa stessa Priorità scivolerebbe al quarto posto, dopo la 9i (inclusione attiva) e la 8ii (occupazione giovanile).

¹⁰ POR Campania FSE, pag. 28.

¹¹ Si veda per questo quanto riportato nell'Analisi del Sistema degli Indicatori del PO FSE 2014-2020, Ufficio Speciale Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania, maggio 2017.

¹² Come indicato nell'Analisi del NVVIP (vedi sopra), considerando gli Impegni Giuridicamente Vincolanti già assunti fino al 31/12/2016 e il valore atteso al 2018 (85% del target intermedio), quest'Asse avrebbe già raggiunto e superato (117%) la soglia di spesa necessaria al "performance review".

quantificabile (e quantificata) in termini di un numero ben maggiore di destinatari. Dall'altro, le minori risorse per le politiche del lavoro, l'inclusione e, anche, per il contrasto dell'abbandono scolastico precoce, comporteranno una variazione in diminuzione di tutti gli output coinvolti, per i quali, tuttavia, sarebbe necessaria una migliore specificazione dei criteri seguiti per la stima.

Anche sul piano dei "risultati", infine, attesa la difficoltà di stabilire una relazione attendibile e verificabile tra le azioni realizzate e i corrispondenti effetti, le modifiche associate alla proposta di riprogrammazione richiedono per tutte le Priorità interessate una descrizione e una giustificazione più precise.

4. Analisi di congruità della proposta di modifica

Al fine di analizzare l'impatto atteso sulla realizzazione della Strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, tenendo conto oltre che degli aspetti generali e specifici previsti dai regolamenti, dei principi orizzontali nonché di quanto previsto dall'Accordo di Partenariato, come previsto dall'art. 30 del Regolamento (UE) 1303/2013, è stata condotta una verifica di conformità della proposta di modifica¹³.

Il POR FSE, conformemente all'articolo 9 TFUE, rappresenta lo strumento attraverso cui declinare a livello regionale in un quadro comune e stabile, misure per promuovere un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana. La stabilità del quadro programmatico rappresenta un elemento che caratterizza il contesto delle politiche di coesione ma non potrà rappresentare un limite alle necessarie modifiche che potranno definirsi sia per rispondere a nuove esigenze di contesto sia per meglio adattarsi alle priorità di policies su iniziativa degli Stati membri o su iniziativa della Commissione¹⁴.

Ai fini della verifica di conformità con il quadro regolamentare, particolare rilievo assume il principio di concentrazione tematica, ai sensi dell'art. 4 Reg. UE 1304/2013, attraverso cui ci si propone di assicurare il perseguimento delle priorità strategiche definite a livello europeo¹⁵. Come già evidenziato nel paragrafo precedente la proposta di modifica risulta in linea con gli obblighi previsti. Infatti, l'articolo 4 del Regolamento UE 1304/2013, al secondo comma, stabilisce che a livello di stato membro e quindi di Accordo di Partenariato, almeno il 20% delle risorse totali dell'FSE venga attribuito all'Obiettivo Tematico 9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e tutti i tipi di discriminazione. Come si evince dai dati riportati nel paragrafo precedente, il Programma, anche nella sua nuova articolazione continuerebbe a rispettare tale limiti e anche rispetto al quadro delle *performance* e alle relative modifiche che la proposta di

¹³ Le proposte di modifica vengono analizzate e valutate dalla Commissione che, dopo aver eventualmente richiesto approfondimenti entro un mese dalla formulazione della proposta da parte della AdG, adotta la decisione entro tre mesi. Quando la modifica di un programma si ripercuote sulle informazioni fornite nell'accordo di partenariato, l'approvazione della modifica del programma da parte della Commissione rappresenta allo stesso tempo l'approvazione della conseguente revisione delle informazioni contenute nell'accordo di partenariato (ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1).

¹⁴ Ad esempio, ai sensi dell'art. 23 del Regolamento (UE) 1303/2013 la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di rivedere il contratto di partenariato e i programmi rilevanti per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio o per massimizzare l'impatto sulla crescita e la competitività dei fondi SIE negli Stati membri beneficiari dell'assistenza finanziaria. Per approfondimenti si vedano Orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica conformemente all'articolo 23 del Regolamento (UE) 1303/2013 - COM(2014) 494 final del 30.07.2014.

¹⁵ A riguardo, il POR Campania FSE 2014-2020 adottato con decisione C(2015)5085 del 20/07/2015, al punto 1.2, dopo aver descritto la strategia del programma e la coerenza con le raccomandazioni previste nel Piano Nazionale di Riforma, riporta le motivazioni della dotazione finanziaria rispetto agli Obiettivi Tematici e alle priorità d'investimento, "coerentemente con i requisiti di concentrazione tematica, tenendo conto della valutazione ex ante".

revisione produce su di esso, non si rilevano elementi di criticità. Il quadro regolamentare infatti prevede che a seguito delle modifiche risultanti da cambiamenti nella dotazione di una determinata proprietà, debitamente giustificate, si possa proporre una revisione dei target intermedi e dei target finali in conformità dell'articolo 30¹⁶.

Sempre in attuazione del principio di coerenza e concentrazione tematica (comma 3, art. 4), per quanto riguarda le regioni meno sviluppate come la Campania, gli Stati membri sono tenuti a concentrare almeno il 60% della dotazione FSE destinata a ciascun programma operativo su un numero massimo di cinque tra le priorità d'investimento relative agli obiettivi tematici interessati dal FSE (individuati dall'articolo 3, paragrafo 1 del Reg. UE 1304/2013)¹⁷. Anche sotto tale profilo la proposta di revisione non sembra presentare elementi di criticità, risulta quindi coerente prevedendo anche un incremento di concertazione delle risorse rispetto alle 5 priorità selezionate tra quelle declinate nel Programma adottato nel 2015, coerentemente con i dispositivi regolamentari (cfr. Tabella n. 5 Punto 4 OdG Riprogrammazione).

I dispositivi regolamentari inducono a considerare la coerenza delle variazioni proposte con il quadro programmatico di riferimento oltre che con gli specifici fabbisogni del territorio, come suggerito dalle Linee guida della Commissione Europea per la valutazione ex ante dei Programmi (gennaio 2013) attraverso una valutazione di congruità.

Sempre ai sensi dell'art. 4 occorrerà garantire che la strategia e le azioni previste nel Programma modificato, siano coerenti e conformi alle risoluzioni dei problemi individuati nei programmi nazionali di riforma, nonché, se del caso, nelle altre strategie nazionali intese a contrastare la disoccupazione, la povertà e l'esclusione sociale, e altresì nelle raccomandazioni pertinenti del Consiglio, adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE, al fine di contribuire alla realizzazione dei principali obiettivi della strategia Europa 2020 in materia di occupazione, di istruzione e di riduzione della povertà.

È per tali ragioni che si ritiene utile, oltre a verificare la coerenza della proposta di revisione del POR FSE presentata in sede di Comitato di Sorveglianza l'8.06.2017 con il quadro regolamentare, stimare la congruenza con il quadro strategico e con le raccomandazioni specifiche per Paese coerentemente a quanto indicato dalla CE per la valutazione ex ante dei PO.

Tale attività è stata condotta con una analisi che assume l'obiettivo di rilevare in fase preventiva se gli obiettivi specifici del programma sono in linea con le sfide e i fabbisogni individuati dalla Strategia Europa 2020 e se a essi, nell'ambito del programma, viene assegnato il giusto peso in funzione dei fabbisogni specifici dei territori¹⁸.

A livello europeo, i progressi in direzione degli obiettivi della Strategia Europa 2020 vengono monitorati attraverso l'osservazione dell'andamento, a livello nazionale e regionale, di alcuni indicatori ai quali è associato un target europeo e nazionale. Rispetto agli obiettivi perseguiti dal FSE risultano coerenti i seguenti target previsti per i seguenti indicatori:

- **tasso di occupazione** (target nazionale: 67% – 69% della popolazione tra i 20-64 anni deve essere occupata)
- **abbandono scolastico** (target nazionale: meno del 15%-16% di minori che abbandonano gli studi)

¹⁶ Cfr. Reg. 1303/2013 nell'Allegato II - Metodo per definire il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

¹⁷ La dotazione specifica dell'IOG non è considerata ai fini del calcolo della concentrazione tematica di cui all'articolo 4.

¹⁸ Nel documento di indirizzo della CE per le valutazioni ex ante Guidance document on ex ante evaluation (versione Gennaio 2013) redatto dalla Commissione Europea si sottolinea che i valutatori ai fini della verifica di congruità devono verificare se le sfide e i fabbisogni nazionali o regionali sono in linea con gli obiettivi e i target di Europa 2020, con le raccomandazioni del Consiglio e con i Programmi nazionali di Riforma e se le priorità di investimento e gli obiettivi specifici riflettono coerentemente tali sfide e fabbisogni specifici a livello territoriale.

- **istruzione universitaria** (target nazionale: almeno il 26%-27% di popolazione fra i 30-34 anni con un titolo di istruzione di livello terziario)
- **rischio povertà e esclusione sociale** (target nazionale: 2.200.000 persone in meno a rischio).

L'impostazione della strategia che sembra delinarsi attraverso la nuova configurazione assunta dal Programma FSE della Campania, risulta ancora coerente con gli obiettivi europei, nonostante il peso degli investimenti si vada a concentrare sull'innalzamento dell'istruzione universitaria.

La proposta di revisione descritta nel paragrafo precedente risulta inoltre ancora congruente con le raccomandazioni adottate il 12 luglio 2016 dal Consiglio Europeo sul Programma Nazionale di Riforma 2016 dell'Italia. In particolare il Programma FSE della Regione Campania, anche nella sua nuova configurazione, per quanto di sua competenza, sembra poter contribuire all'attuazione delle Raccomandazioni n. 2 e n. 4¹⁹.

La differente gerarchia che viene quindi a delinarsi fra le diverse priorità di investimento non appare in conflitto con specifici aspetti regolamentari o con gli obiettivi strategici di livello europeo.

Nonostante la strategia di attuazione degli obiettivi si modifichi in conseguenza del nuovo peso relativo alle priorità di investimento, con la concentrazione degli investimenti sulla sfida legata all'Obiettivo Specifico 17 sull'Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente, la nuova configurazione del POR non sembra presentare elementi di conflitto potenziale con gli obiettivi e le strategie di livello europeo.

Al fine di analizzare la congruità degli investimenti previsti dal POR rispetto agli obiettivi comunitari e agli impegni nazionali, è stata messa a punto una matrice che mette in relazione i target europei con la logica di attuazione del programma. Lo strumento ha consentito di gerarchizzare il potenziale contributo degli investimenti per Obiettivo

¹⁹ Il Consiglio, per il 2016 e il 2017 raccomanda infatti all'Italia di mettere in atto provvedimenti al fine di:

1. limitare nel 2016 la deviazione temporanea dall'aggiustamento dello 0,5 % del PIL richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari allo 0,75 % del PIL concesso per gli investimenti e l'attuazione delle riforme strutturali, a condizione di riprendere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017; conseguire un aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari allo 0,6 % del PIL o più nel 2017; completare la riforma del processo di bilancio nel corso del 2016 e assicurare che la revisione della spesa ne costituisca parte integrante; assicurare l'attuazione puntuale del programma di privatizzazioni e usare le conseguenti entrate straordinarie per accelerare la riduzione del debito pubblico; trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio; ridurre numero e portata delle agevolazioni fiscali e completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017; attuare provvedimenti per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario, anche mediante sistemi elettronici di fatturazione e pagamento;
2. attuare la riforma della pubblica amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia di riforma delle imprese di proprietà pubblica, servizi pubblici locali e gestione delle risorse umane; potenziare la lotta contro la corruzione, anche riformando l'istituto della prescrizione entro fine 2016; ridurre la durata dei procedimenti civili dando attuazione alle riforme e assicurando una gestione efficiente delle cause;
3. accelerare il ridimensionamento dello stock dei crediti deteriorati, anche migliorando ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti; completare rapidamente l'attuazione delle riforme in corso in materia di governo societario nel settore bancario;
4. attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare rafforzando l'efficienza dei servizi per l'impiego; incentivare al lavoro le persone che costituirebbero la seconda fonte di reddito; adottare e attuare la strategia nazionale di lotta contro la povertà e rivedere e razionalizzare la spesa sociale;
5. adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso; intervenire ulteriormente per aumentare la concorrenza nelle professioni regolamentate, nei trasporti, nella sanità, nel commercio al dettaglio e nell'aggiudicazione delle concessioni.

Specifico classificandolo su una scala di influenza: influenza diretta (verde), influenza indiretta (giallo) e assenza di influenza (bianco).

Tabella 6 Matrice di congruità degli investimenti previsti dal POR rispetto agli obiettivi comunitari e agli impegni nazionali

Obiettivi Specifici POR FSE		IPP Ob. Sp. PO Adottato	IPP Ob. Sp. Proposta di modifica	Tasso di occupazione (target nazionale: 67 - 89 % della popolazione tra i 20-64 deve essere occupata)	Abbandono scolastico (target nazionale: meno del 15-18% di minori che abbandonano gli studi)	Istruzione universitaria (target nazionale: almeno il 26-27% di popolazione fra i 30-34 anni con un titolo di istruzione di livello terziario)	Rischio povertà e esclusione sociale (target nazionale: 2.200.000 persone in meno a rischio)
1	Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata (RA 8.5).	17,00%	12,30%				
2	Aumentare l'occupazione dei giovani (RA 8.1)	13,00%	13,00%				
3	Aumentare l'occupazione femminile (RA 8.2)	5,00%	5,00%				
4	Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi (RA 8.6)	5,00%	5,00%				
5	Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro e contrastare il lavoro sommerso (RA 8.7)	2,00%	2,00%				
6	Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale (RA 9.1)						
7	Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili (RA 9.2)	14,00%	14,00%				
8	Rafforzamento dell'economia sociale (RA 9.7)						
9	Aumento, Consolidamento, Qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento dell'offerta dei servizi sanitari e socio-sanitari territoriali (RA 9.3)	5,00%	3,00%				
10	Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4)						
11	Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6).	3,00%	3,00%				
12	Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica formativa (RA 10.1).	12,50%	11,40%				
13	Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta (RA 10.3)						
14	Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, dell'inserimento/reinserimento lavorativo (RA 10.4)	6,00%	6,00%				
15	Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale (RA 10.6)						
16	Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi (RA 10.8)	12,00%	20,40%				
17	Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente (RA 10.5)						
18	Miglioramento della qualità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni (RA 11.3)						
19	Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario (RA 11.4).						
20	Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della pubblica amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso (RA 11.5)	3,00%	3,00%				
21	Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi di investimento pubblico anche per la coesione territoriale (RA 11.6)						
22	Assistenza tecnica	1,90%	1,30%				
		0,20%	0,20%				
		0,40%	0,40%				

Per portare l'analisi più in profondità, ai fini della verifica di congruenza della nuova strategia del POR con i fabbisogni che emergono dal contesto territoriale, in relazione alle sfide poste da Europa 2020 per l'Italia e per la Regione Campania, risulta utile richiamare lo stato dei relativi indicatori a livello regionale.

- **Tasso di occupazione** - Persone occupate in età 20-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (percentuale)
Nel 2016, secondo i dati riportati nel rapporto Noi Italia dell'ISTAT, la Regione Campania presenta un valore pari al 31,2% che, seppur in lieve crescita rispetto al passato, risulta ancora distante dalla media nazionale 51,6% che a sua volta risulta ancora distante dal target stabilito pari al 67%-69%.
- **Abbandono scolastico** - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi
Nel 2016, secondo i dati riportati nel rapporto Noi Italia dell'ISTAT, in Regione Campania il tasso di abbandono scolastico fa registrare un valore pari al 18,1%, a fronte di una media nazionale pari al 13,8%. Il dato appare in lieve miglioramento a fronte di un target che ne prevede una riduzione relativa del 15%-16%.
- **Istruzione universitaria** - Popolazione fra i 30-34 con un'istruzione terziaria
In Campania nel 2015, secondo i dati ISTAT (Ind. 339), la percentuale di laureati, in lieve crescita rispetto al passato, raggiunge il 18,5%, a fronte di una media nazionale, in crescita più significativa, che ha già raggiunto il 25,3%, non distante dal target fissato (26%-27%).
- **Rischio povertà e esclusione sociale** - Persone in meno a rischio
Il numero di persone in condizione di grave deprivazione in Campania risulta in lieve calo (nel 2015 secondo i dati ISTAT Ind. 285 le persone a rischio povertà o esclusione sociale sono 2.700.832, circa 160.000 in meno rispetto al 2013) raggiungendo una percentuale pari a circa il 16% della popolazione residente a fronte di una media nazionale pari al 11,5 secondo il rapporto Noi Italia dell'ISTAT. In questo caso il dato risulta in controtendenza rispetto al dato nazionale dove si registra rispetto al 2013 un incremento del numero di persone a rischio.

Il fabbisogno più rilevante che emerge da tali sfide interessa l'ambito dell'occupazione. La matrice evidenzia come il peso degli Obiettivi Specifici che incidono in modo diretto sul target relativo all'occupazione, pur calando leggermente nella proposta di modifica, si attesta attorno al 40% del totale delle risorse, mentre aumenta il peso attribuito ad alcuni Obiettivi Specifici che presentano un'influenza indiretta sul medesimo target.

Anche per gli investimenti con influenza diretta rispetto al target di riduzione dell'abbandono scolastico si osserva una lieve riduzione relativa, in parte compensata dall'incremento del peso degli Obiettivi Specifici con influenza indiretta. L'incremento degli investimenti sull'innalzamento del tasso di istruzione universitaria interessa invece esclusivamente l'unico Obiettivo specifico ad avere un'influenza diretta, lasciando inalterati gli investimenti su quelli con influenza indiretta.

Coerentemente con quanto previsto dalle Linee guida per la valutazione ex ante, per meglio analizzare la congruenza rispetto al fabbisogno specifico, resterebbe da verificare se le sfide e i fabbisogni più rilevanti definiti nell'Accordo di Partenariato vengono modificati sostanzialmente dalla strategia del nuovo Programma. L'osservazione dell'andamento degli indicatori ISTAT associati ai Risultati Attesi definiti nell'ambito del quadro strategico nazionale (Accordo di Partenariato) consente di meglio specificare il fabbisogno rispetto agli Obiettivi Specifici del POR e condurre tale valutazione.

Per favorire l'analisi e la discussione, si riporta un quadro logico che ricostruisce le relazioni fra Obiettivi Specifici del PO, Risultati Attesi previsti nell'Accordo di Partenariato e indicatori di riferimento. Naturalmente non ci si potrà dimenticare di considerare che sull'andamento degli indicatori associati ai Risultati Attesi, incidono diversi strumenti di programmazione e fondi di investimento, i programmi nazionali ma anche altri piani e programmi regionali, e che quindi ogni correlazione diretta o eventuale nesso di causalità fra risultati dei programmi e andamento di tali indicatori, dovrà essere di volta in volta verificato.

La costruzione del quadro logico in questa sede rappresenta esclusivamente il mezzo attraverso cui descrivere il contesto socio-economico e programmatico, nell'ambito del quale andranno ad inserirsi gli investimenti del FSE in Campania. Nel quadro logico delineato sono evidenziate le variazioni proposte al POR rispetto al peso degli investimenti, evidenziando le connessioni fra Obiettivi Specifici del Programma, con i Risultati Attesi dell'Accordo di Partenariato e indicatori ISTAT a questi associati, segnalando in rosso quelli su cui si prevede una riduzione relativa di risorse del POR FSE e in blu un incremento.

L'andamento di alcuni indicatori associati ai Risultati Attesi interessati dalla riduzione degli investimenti del POR FSE, rileva, per la Campania, una situazione di criticità che occorrerà continuare a monitorare (cfr. Allegato 1).

Diversi parametri, soprattutto se confrontati con i valori del Mezzogiorno e dell'Italia, presentano il quadro di un contesto che, dal punto di vista socio-economico, nonostante alcuni segnali incoraggianti, presenta ancora forti squilibri ed elementi di debolezza, in particolare in relazione al tema dell'occupazione, del disagio e dell'esclusione sociale. In particolare l'andamento degli indicatori associati al Risultato Atteso 8.5 - Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata, suggerisce l'opportunità di monitorare con attenzione gli effetti di tutti gli interventi previsti dall'Accordo di Partenariato, su tali aspetti.

Tabella 7 Quadro logico fra gli obiettivi del Programma, Risultati Attesi dell'Accordo di partenariato e relativi indicatori

Obiettivi Specifici POR FSE		IPP Ob. Sp. PO Adottato	IPP Ob. Sp. Proposta di modifica	Indicatori ISTAT associati ai Risultati Attesi dell'Accordo di Partenariato
1	Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata (RA 8.5).	17,00%	12,30%	Incidenza della disoccupazione di lunga durata (totale) Ind. 016
				Incidenza della disoccupazione di lunga durata (femmine) - Ind. 179
				Incidenza della disoccupazione di lunga durata (maschile) - Ind. 180
2	Aumentare l'occupazione dei giovani (RA 8.1).	13,00%	13,00%	Imprenditorialità giovanile (totale) - Ind. 401
				Tasso di occupazione giovanile (totale) - Ind. 407
				Tasso di occupazione giovanile (maschi) - Ind. 475
				Tasso di occupazione giovanile (femmine) - Ind. 476
				Tasso giovani NEET (totale) - Ind. 408
				Tasso giovani NEET (maschi) - Ind. 477
Tasso giovani NEET (femmine) - Ind. 478				
3	Aumentare l'occupazione femminile (RA 8.2)	5,00%	5,00%	Tasso di occupazione (femmine) - Ind. 178
				Imprenditorialità femminile - Ind. 402
4	Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi (RA 8.6).	5,00%	5,00%	ND
5	Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro e contrastare il lavoro sommerso (RA 8.7).	2,00%	2,00%	ND
6	Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale (RA 9.1).	14,00%	14,00%	Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (totale) - Ind. 285
				Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (femmine) - Ind. 360
				Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (maschi) - Ind. 361
				Minori a rischio di povertà o esclusione sociale (femmine) - Ind. 363
				Minori a rischio di povertà o esclusione sociale (maschi) - Ind. 364
				Persone in condizioni di grave deprivazione materiale (totale) - Ind. 365
				Persone in condizioni di grave deprivazione materiale (femmine) - Ind. 367
				Persone in condizioni di grave deprivazione materiale (maschi) - Ind. 366
				Minori in condizione di grave deprivazione materiale (totale) - Ind. 368
				Minori in condizione di grave deprivazione materiale (femmine) - Ind. 370
Minori in condizione di grave deprivazione materiale (maschile) - Ind. 369				
7	Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili (RA 9.2).			ND
8	Rafforzamento dell'economia sociale (RA 9.7).			Imprese e istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale - Ind. 400
9	Aumento, Consolidamento, Qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento dell'offerta dei servizi sanitari e sociosanitari territoriali (RA 9.3).	5,00%	3,00%	Presi in carico di tutti gli utenti dei servizi per l'infanzia - Ind. 414
				Anziani trattati in assistenza domiciliare socio-assistenziale - Ind. 415
10	Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4).			Persone che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali - Ind. 371

UFFICIO SPECIALE NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI REGIONE CAMPANIA

Obiettivi Specifici POR FSE		IPP Ob. Sp. PO Adottato	IPP Ob. Sp. Proposta di modifica	Indicatori ISTAT associati ai Risultati Attesi dell'Accordo di Partenariato
11	Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6).	3,00%	3,00%	Beni confiscati e trasferiti al patrimonio dello stato o degli enti territoriali - Ind. 461 Tasso di furti denunciati - Ind. 279 Tasso di rapine denunciate - Ind. 280
12	Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica formativa (RA 10.1).	12,50%	11,40%	Tasso di abbandono alla fine del primo anno delle scuole secondarie superiori - Ind. 087 Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale (totale) - Ind. 102 Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale (femmine) - Ind. 200 Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale (maschi) - Ind. 199
13	Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta (RA 10.3)	6,00%	6,00%	Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (totale) - Ind. 099 Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (femmine) - Ind. 198 Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (maschile) - Ind. 197
14	Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, dell'inserimento/reinserimento lavorativo (RA 10.4)			Occupati, disoccupati e inattivi che partecipano ad attività formative e di istruzione - Ind. 465
15	Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale (RA 10.6)	12,00%	20,40%	Successo formativo (totale) dei percorsi di istruzione tecnici e professionale - Ind. 409 Disponibilità di nuove tecnologie per fini didattici - Ind. 411
16	Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi (RA 10.8)			Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni - Ind. 339 Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni (femmine) - Ind. 342 Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni (maschi) - Ind. 340 Condizione occupazionale dei laureati dopo 1-3 anni dal conseguimento del titolo - Ind. 466
17	Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente (RA 10.5).			Grado di utilizzo dell'e-procurement nella PA - Ind. 469 Comuni con servizi pienamente interattivi - Ind. 424 Giacenza media dei procedimenti civili - Ind. 404
18	Miglioramento della qualità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni (RA 11.3).	3,00%	3,00%	ND
19	Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario (RA 11.4).			Progetti e interventi che rispettano i crono-programmi di attuazione e un tracciato unico completo - Ind. 405 Ritardo nei tempi di attuazione delle opere pubbliche - Ind. 406
20	Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della pubblica amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso (RA 11.5).			
21	Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi di investimento pubblico anche per la coesione territoriale (RA 11.6).			

I nuovi assunti programmatici, le nuove sfide, quindi, non risultano in conflitto con gli indirizzi strategici e con gli obiettivi e i target delineati dalla Strategia Europa 2020 e, dall'analisi condotta sul quadro regolamentare, e non emergono elementi di criticità o fattori ostativi da considerare in questa fase.

Tuttavia, l'analisi di congruità rispetto al fabbisogno specifico a livello territoriale in relazione alle sfide europee e ai Risultati Attesi dell'Accordo di Partenariato suggerisce di:

1. concentrare ulteriori risorse provenienti da altri fondi europei regionali (FESR e FEASR) e da altri Piani e Programmi nazionali, su azioni coerenti con i target in materia di occupazione e inclusione sociale, in modo da massimizzare le sinergie con le azioni del FSE;
2. esplorare scenari alternativi che consentano di non modificare l'attuale gerarchia fra gli investimenti previsti sulle diverse priorità dal POR, attraverso un percorso di condivisione con il partenariato.

Anche a tale scopo nei paragrafi seguenti viene condotta una verifica di coerenza della proposta di riprogrammazione, evidenziando le relazioni con altri strumenti nazionali di rilevanza²⁰.

5. Valutazione degli elementi di contesto

Come già sottolineato, la proposta di riprogrammazione comporta un trasferimento di mezzi finanziari, tra e dentro gli Assi, che incide sulle dotazioni e, quindi, sugli interventi inizialmente previsti, rispettivamente, per gli Obiettivi tematici 8 (Occupazione) e 9 (Inclusione sociale) - che cedono risorse per più del 79% del "nuovo fabbisogno" - e per l'OT 10 (Istruzione e Formazione) che rimodula le sue Priorità e che, soprattutto, concentra sulle azioni rivolte all'*innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente* (RA 10.v) una quota rilevante del finanziamento totale disponibile.

Si tratta, in effetti, di una scelta che trova nelle trasformazioni più recenti osservabili nel contesto, in particolare nell'andamento del mercato del lavoro e nei primi timidi segnali di ripresa dell'economia regionale, alcuni elementi a supporto, seppure ancora molto deboli e certamente troppo recenti per poter essere attribuiti all'attuazione del PO.

In altri termini, in Campania la crescita dell'occupazione e, più in generale, le dinamiche di quasi tutti gli indicatori macroeconomici segnalano progressi, in qualche caso anche apprezzabili, che però si dimostrano ancora discontinui (PIL), in parte legati agli effetti di provvedimenti specifici e talvolta transitori, spesso troppo limitati per arrivare a ridurre strutturalmente l'intensità delle problematiche e l'ampiezza del gap che le condizioni del sistema produttivo regionale continuano a determinare in termini sia assoluti (PIL procapite) che relativi (distanza rispetto ai valori medi del resto del Paese).

In questo quadro, quindi, non sembrano emergere "mutate condizioni di contesto" che possano giustificare un cambiamento, ancorché circoscritto, di priorità e di attenzione delle politiche strutturali²¹.

Piuttosto, come si sottolinea nella stessa proposta di riprogrammazione, i trend registrati richiedono un incremento dello sforzo di sostegno e di accompagnamento che può venire

²⁰ Secondo le linee guida dalla CE per la valutazione ex-ante infatti occorre valutare se il programma tiene conto dell'influenza che altre politiche e programmi esercitano sui risultati attesi dal programma.

²¹ Soltanto per restare sugli andamenti del mercato del lavoro, i tassi relativi alle persone con maggiori difficoltà di inserimento e in condizione di disoccupazione di lunga durata (12 mesi e più) sono ancora molto alti e in aumento anche nell'ultimo periodo (13,8% nel 2016 contro il 12,3% del 2012), così come sempre gravi si rivelano gli ostacoli che impediscono di soddisfare la domanda di lavoro dei giovani (15-24 anni), il cui tasso di disoccupazione, ancorché in calo, è ancora su valori di particolare allarme (49,9%).

dalla spesa dei Fondi SIE e, soprattutto, da una maggiore capacità di consolidare efficacemente "la complementarietà di intervento tra i programmi nazionali e regionali".

Da questo punto di vista, la revisione del PO e la modifica della distribuzione e del peso delle risorse tra gli Assi e le Priorità, sono plausibilmente resi sostenibili, innanzitutto, dai nuovi assetti nazionali delle politiche attive (per il Lavoro e per l'Inclusione) che, in entrambi i casi, hanno fatto emergere dotazioni e trasferimenti alle Regioni e, in particolare, alla Campania, in grado di assorbire ampiamente e, anzi, più che compensare, le riduzioni di mezzi previste dalla riprogrammazione.

Nel campo delle iniziative per sostenere la domanda di lavoro e l'**Occupazione**, la Campania potrà beneficiare, infatti, di consistenti flussi aggiuntivi di risorse (di gran lunga superiori rispetto agli importi "trasferiti" dalla Priorità 8i del PO), derivanti da alcuni programmi nazionali a risorse comunitarie (PON " Sistemi di politiche attive per l'occupazione 2014-2020" -SPAO - e PON "Iniziativa Occupazione Giovani" - IOG -), ovvero da quanto programmato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nell'ambito del Fondo Rotativo Nazionale *SELFI*Employment consistenti in oltre 32,3 milioni di euro per favorire l'occupazione di giovani in Campania.

Quest'ultimo strumento, in particolare - ai sensi dell'art. 38(1) b) del Regolamento (UE) n. 1303/2013 - opera a sua volta con risorse provenienti dai PON IOG e PON SPAO e da PO Regionali, e finanzia una misura che prevede prestiti agevolati senza interessi e non assistiti da nessuna forma di garanzia reale e/o di firma, in favore di iniziative di autoimpiego ed autoimprenditorialità. *SELFI*Employment si rivolge ai giovani (tra i 18 e 29 anni) che hanno una forte attitudine al lavoro autonomo e all'imprenditorialità, oltre alla voglia di mettersi in gioco e/o NEET, iscritti al programma Garanzia Giovani.

Tabella 8 Riparto Risorse Fondo Rotativo Nazionale SELFIEmployment – 2016

Comparto	Regione	QUOTA PON SPAO	QUOTA IOG	TOTALE
MD	Liguria	€ 220.081,68		€ 220.081,68
MD	Lombardia	€ 1.442.757,69	€ 6.013.933,00	€ 7.456.690,69
MD	Piemonte	€ 788.155,76		€ 788.155,76
MD	Valle d'Aosta	€ 18.810,40		€ 18.810,40
MD	Emilia Romagna	€ 600.051,77	€ 2.000.000,00	€ 2.600.051,77
MD	Friuli Venezia Giulia	€ 156.126,32	€ 1.300.000,00	€ 1.456.126,32
MD	P.A. di Trento	€ 67.717,44		€ 67.717,44
MD	Veneto	€ 673.412,33	€ 3.500.000,00	€ 4.173.412,33
MD	Lazio	€ 1.109.813,61	€ 3.000.000,00	€ 4.109.813,61
MD	Marche	€ 237.011,04		€ 237.011,04
MD	Toscana	€ 524.810,16		€ 524.810,16
MD	Umbria	€ 184.341,92		€ 184.341,92
	Comparto MD	€ 6.023.090,11		
TR	Abruzzo	€ 498.829,58	€ 2.140.000,00	€ 2.638.829,58
TR	Molise	€ 122.846,10	€ 250.000,00	€ 372.846,10
TR	Sardegna	€ 867.367,85		€ 867.367,85
	Comparto TR	€ 1.489.043,53		
LD	Basilicata	€ 1.269.831,23	€ 300.000,00	€ 1.569.831,23
LD	Calabria	€ 4.993.525,51	€ 10.610.172,30	€ 15.603.697,81
LD	Campania	€ 14.139.742,31	€ 18.180.000,00	€ 32.319.742,31
LD	Puglia	€ 8.888.818,55		€ 8.888.818,55
LD	Sicilia	€ 13.195.948,77	€ 6.000.000,00	€ 19.195.948,77
	Comparto LD	€ 42.487.866,36		
	TOTALE	€ 50.000.000,00	€ 53.294.105,30	€ 103.074.023,64

Fonte: Fondo *SELFI*Employment – Avviso Pubblico settembre 2016

Va, inoltre, segnalato che anche il Programma Operativo Complementare (POC) 2014-2020²², nell'ambito della linea di azione "Capitale umano, lavoro e politiche giovanili" ha destinato 98,7 milioni di euro a misure di supporto per l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro dei giovani, agendo sia con azioni di politica attiva e di sostegno

²² Il Programma Operativo Complementare (POC) 2014-2020 è stato approvato con Delibera della Giunta Regionale n. 59 del 15.02.2016 ed indica gli obiettivi strategici che la Regione intende perseguire per la crescita e lo sviluppo indirizzati, tra l'altro, anche ad incidere sui fattori di contesto per rafforzare la competitività del sistema regionale, consentendo agli attori locali di sfruttare appieno i vantaggi competitivi territoriali.

all'inserimento lavorativo, sia attraverso interventi di rafforzamento degli aspetti di sistema, a partire da quelli relativi ai servizi per l'impiego e all'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In definitiva, tutte queste politiche potranno sicuramente accrescere la dotazione di finanziamenti per l'occupazione, garantendo così che la riprogrammazione non riduca il totale delle risorse disponibili, in tutta la regione, per l'Obiettivo. Ciò nondimeno, è significativo sottolineare come questi nuovi interventi, combinandosi con la proposta in esame, comporteranno un'ulteriore concentrazione delle politiche regionali per il lavoro e dello stesso PO FSE (sul piano della distribuzione delle dotazioni finanziarie per Priorità), dalle azioni per i "disoccupati di lunga durata e i soggetti con maggiori difficoltà di inserimento" (Priorità 8i) a quelle rivolte all'"integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani e dei NEET" (Priorità 8ii).

Anche nel caso delle politiche per l'**Inclusione sociale**, il ridimensionamento ipotizzato delle risorse per la Priorità 9iv (miglioramento dell'accesso ai servizi) e, in particolare, per gli interventi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito (RA 9.4 e Azione 9.4.2), appare più che bilanciato dai finanziamenti assegnati alla Campania dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (programma "Vita indipendente") e dalla Legge 22 giugno 2016, n. 112 "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare" (programma "Dopo di noi"), corrispondenti a un ammontare complessivo di risorse nazionali superiore a 13M€.

Si consideri, al riguardo, che la sola Legge 112 ha destinato, per il 2016, oltre 9 milioni di euro (il 10,1% del valore complessivo del Fondo che è stato istituito) alla Campania, con ulteriori dotazioni previste sino al 2018²³.

Tabella 9 Ripartizione del Fondo (L. 112) fra le Regioni

Regioni	Quota di Popolazione nella classe d'età 18-64 anni	Risorse (€)
Abruzzo	2,2%	1.980.000
Basilicata	1,0%	900.000
Calabria	3,4%	3.060.000
Campania	10,1%	9.090.000
Emilia Romagna	7,3%	6.570.000
Friuli Venezia Giulia	2,0%	1.800.000
Lazio	10,1%	9.090.000
Liguria	2,5%	2.250.000
Lombardia	16,7%	15.030.000
Marche	2,6%	2.340.000
Molise	0,5%	450.000
Piemonte	7,2%	6.480.000
Puglia	6,9%	6.210.000
Sardegna	2,9%	2.610.000
Sicilia	8,6%	7.740.000
Toscana	6,1%	5.490.000
Umbria	1,5%	1.350.000
Valle d'Aosta	0,2%	180.000
Veneto	8,2%	7.380.000
Totale	100,0%	90.000.000

Fonte: Legge 112/2016, articolo 3, comma 2

²³ La legge 112/2016 ha previsto stanziamenti pari a 90 milioni di euro per l'anno 2016, 38,3 milioni di euro per il 2017 e 56,1 milioni di euro annui per il 2018.

Va evidenziato in questa sede anche l'apporto finanziario del PON "Inclusione" che assegna alle Regioni meno sviluppate - tra cui la Campania - e a quelle in transizione, l'intero Asse 2 "Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema", corrispondente ad ingenti risorse aggiuntive, e prevedendo che la gran parte dei finanziamenti sia ripartita tra i territori per interventi diretti sui nuclei familiari beneficiari del "Sostegno per l'inclusione attiva". Con riferimento alle persone a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale, le misure previste rispondono, inoltre, alla logica della presa in carico multidimensionale e dell'approccio integrato nella predisposizione di azioni finalizzate all'inclusione sociale e all'inserimento lavorativo.

Anche il PON Metro²⁴ agisce in complementarietà sul territorio regionale²⁵ con una dotazione finanziaria complessiva pari a circa 170 milioni di euro dell'ASSE 3 "Servizi per l'inclusione sociale" (FSE) e può permettere interventi specifici diretti a persone in situazioni di povertà e disoccupati, avendo l'obiettivo di ridurre il numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo.

In definitiva, la riduzione della dotazione finanziaria inizialmente prevista per questa Priorità del PO FSE troverebbe compensazione - al di fuori del campo di responsabilità e di gestione del programma - in finanziamenti che hanno finalità largamente simili e che si rivolgono all'attivazione di progetti integrati di autonomia (anche abitativa) di soggetti fragili e in condizioni di disagio, appartenenti, però, anche a target più ristretti di destinatari (persone con disabilità) rispetto a quelli indicati nel Programma.

Infine, nell'ambito dell'Asse III (**Istruzione e Formazione**) si prevede la più consistente variazione di dotazione finanziaria e di peso delle singole Priorità, sia per effetto del maggior volume di risorse che la proposta di riprogrammazione farebbe affluire sull'Azione 10.5.2 (Priorità 10iv) per il finanziamento di borse di studio a favore di studenti universitari capaci e meritevoli, sia in conseguenza della diminuzione dei finanziamenti alla Priorità 10i, indirizzata a contrastare e prevenire l'abbandono scolastico precoce attraverso azioni (10.1.6) di orientamento, continuità e sostegno.

A questo riguardo, mentre si rinvia all'analisi di merito della proposta - rivolta, in positivo, al soddisfacimento dei mutati fabbisogni di sostegno per l'accesso al sistema universitario - è opportuno rimarcare che le risorse residue della Priorità 10i, i cui obiettivi non sono certamente calati di importanza, appaiono comunque adeguate a garantire i risultati attesi, anche in considerazione dell'azione convergente di diversi programmi nazionali e comunitari (innanzitutto, il PON "Per la Scuola"), degli importi già programmati dal PO FSE, dei dispositivi di attuazione in corso e degli impegni assunti, oltre che tenendo conto degli effetti potenzialmente (e positivamente) associabili a una migliore finalizzazione e a una maggiore concentrazione degli interventi.

In particolare il PON "Per la Scuola" - strumento fondamentale per sostenere le politiche in materia di Istruzione²⁶ - sostiene la proposta di riprogrammazione controbilanciandola con la priorità d'investimento 10.i dell'Asse I "Istruzione" che dispone di una dotazione finanziaria superiore a 1,3 milioni di euro. Al riguardo, per affrontare la sfida della riduzione dei tassi di abbandono scolastico (Raccomandazione 6b), il programma individua un approccio prevalentemente di "prevenzione", contrastando la creazione di condizioni favorevoli alla dispersione scolastica e fornendo opportunità "compensative" di istruzione e di formazione per gli studenti che hanno abbandonato gli studi. In tale ottica il Programma interviene per rafforzare le competenze di base (italiano, lingue straniere, matematica, scienza e tecnologie, competenze digitali), potenziando anche quelle

²⁴ Il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020 interessa 14 aree urbane italiane tra cui le dieci città metropolitane individuate con legge nazionale in cui è presente Napoli ed è interamente dedicato allo sviluppo urbano.

²⁵ L'area territoriale per il Programma è la Città metropolitana in riferimento alle azioni immateriali legate all'inclusione Sociale del Fondo Sociale Europeo (FSE).

²⁶ Il PON "Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento" - a titolarità MIUR - ha un budget complessivo di poco più di 3 miliardi di euro, di cui circa 2,2 miliardi stanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e 800 milioni dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

trasversali (imparare ad imparare, competenze sociali e civiche, spirito di iniziativa e imprenditorialità, consapevolezza ed espressione culturale) essenziali per lo sviluppo personale, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione. In questo modo, inoltre, si mira a ridurre ulteriormente i divari territoriali, intervenendo soprattutto nelle regioni meno sviluppate, dove il tasso di abbandoni è ancora elevato, per riequilibrare e compensare le situazioni di svantaggio socio-economico, agendo soprattutto su gruppi di studenti con difficoltà e bisogni specifici (quali stranieri, ROM, BES, ecc.), esposti ai maggiori rischi di dispersione e abbandono.

In conclusione, più che riflettere una significativa, quanto repentina, trasformazione del contesto di riferimento del programma e dei bisogni sociali cui le misure del PO FSE sono chiamate a rispondere, la proposta di riprogrammazione sembra innanzitutto voler cogliere - con maggiore attenzione e coerentemente con l'esigenza di una sempre più efficace implementazione di tutte le azioni strutturali - la necessità di operare in maniera effettivamente sinergica rispetto all'insieme delle politiche (e delle risorse) disponibili sul territorio regionale.

In quest'ambito, inoltre, il Programma, agendo sempre sui "soggetti" e sulla promozione del capitale umano, intende chiaramente spostare l'accento delle misure e degli interventi in funzione di un potenziamento di quei fattori immateriali (livelli di qualificazione delle competenze e delle opportunità offerte alle giovani generazioni; qualità ed esiti dei percorsi della formazione terziaria) in grado di assicurare, nel breve termine, un incremento sostanziale delle possibilità di accesso alla formazione universitaria e auspicabilmente, nel medio termine, maggiori possibilità di un inserimento soddisfacente nel mercato del lavoro per i giovani e, per la comunità regionale, una altrettanto significativa trasformazione di profilo e di valori del sistema produttivo, dell'economia e della società.

Un cambio di prospettiva e di priorità - dalle azioni rivolte al sostegno e alla riqualificazione dell'offerta di lavoro; all'accesso ai servizi e alla formazione - che richiede un'analisi approfondita dei fattori che hanno determinato e che concorrono alla proposta di riprogrammazione, in grado di valutare la coerenza di questa scelta nei confronti dei fabbisogni del territorio e della comunità regionale e, soprattutto, capace di fornire una misura della redditività sociale attesa (quindi, delle plausibili ricadute a medio-lungo termine) di una impostazione tanto definita quanto innovativa.

In altre parole, il contesto regionale non sembra presentare, realisticamente, elementi di tale novità che possano giustificare, da soli, la revisione delle scelte di programmazione e la rimodulazione delle dotazioni di risorse originariamente definite.

Piuttosto, la maggiore efficacia - in funzione del contributo al conseguimento degli obiettivi strutturali di sviluppo e di crescita - che può derivare dall'accoglimento della proposta in esame, va verificata innanzitutto attraverso un esame di coerenza interna e di impatto regolamentare (svolto nei paragrafi precedenti) e, soprattutto, con la valutazione dei risultati prodotti, attendibilmente, dall'azione che viene potenziata (nel breve, medio e lungo periodo), anche con il raffronto di "scenari" alternativi.

6. Analisi di scenari alternativi

Le valutazioni finora condotte, inducono a verificare la possibilità di costruire scenari alternativi finalizzati a salvaguardare la scelta strategica di investimento sul Diritto allo studio universitario, minimizzando l'impatto della proposta di modifica del PO in termini di riduzione del peso relativo dell'Obiettivo Specifico 1 Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno relativo ai disoccupati di lunga durata, attraverso interventi di politiche attive.

In questo paragrafo quindi l'osservazione viene nuovamente portata all'interno del PO, al fine di verificare la fattibilità di una differente modalità di distribuzione delle riduzioni necessarie a coprire il fabbisogno finanziario individuato per il necessario incremento

della dotazione relativa all'Obiettivo Specifico 17 (Borse di studio per studenti universitari).

L'esercizio condotto ha consentito di elaborare due scenari alternativi da comparare allo scenario attuale, l'opzione zero. Entrambi gli scenari proposti consentono di conservare il primato degli investimenti dell'Asse I, limitando in questo modo il più possibile l'impatto delle rimodulazioni finanziarie proposte all'interno dell'ASSE III e IV; il secondo in particolare, pur prevedendo una differente gerarchia fra gli ASSI, distribuisce su più Obiettivi Specifici l'impatto della riduzione necessaria. Tali ipotesi rappresenterebbero soluzioni capaci di ridurre l'impatto della rimodulazione sul quadro delle performance e sui relativi target assunti.

L'osservazione dei dati di attuazione finanziaria suggerisce, in via preliminare, di verificare la possibilità di una riduzione degli investimenti previsti dagli Obiettivi Specifici 15 e 16 che afferiscono alla medesima categoria di investimento (codice 118) e che potrebbe determinare una riduzione del fabbisogno complessivo di risorse necessarie a compensare l'integrazione per l'Ob. SP. 17 (pari a 70 Milioni di euro). L'Osservazione dei tassi di attuazione finanziaria per Obiettivo Specifico evidenzia, infatti, una dotazione residua di risorse per i tre Obiettivi interessati pari a circa 18 Milioni di euro. Ridefinito eventualmente il fabbisogno finanziario per la categoria di investimento (codice 118) attraverso la verifica delle risorse ancora disponibili nell'ambito degli Obiettivi Specifici 15 e 16, sarà possibile procedere con una maggiore distribuzione delle riduzioni degli investimenti, interessando l'Obiettivo Specifico 13 (codice 117) e gli Obiettivi Specifici 18, 19, 20, 21 (codice 119), per minimizzare la riduzione del peso degli investimenti dell'Obiettivo Specifico 1 (codice 102). Attraverso tale approccio risulterebbe anche possibile salvaguardare maggiormente gli investimenti in materia di abbandono scolastico (Obiettivo Specifico 12 – codice 115)²⁷.

Si propone di seguito una comparazione fra la proposta di modifica del PO e gli scenari elaborati sulla base della disponibilità finanziaria stimata in relazione ai dati relativi ai dispositivi di attuazione (Allegato 2)²⁸.

²⁷ Gli scenari alternativi sono costruiti su un fabbisogno di incremento della dotazione del codice di investimento 118 di 70 milioni di euro, supponendo quindi che non sia possibile drenare risorse dagli altri Obiettivi Specifici associati a tali tipologie di investimenti provenienti dall'Obiettivo Specifico 15 e 16.

²⁸ Il tasso di attuazione finanziaria (TAF) è stato calcolato rapportando la dotazione con i dati relativi ai Dispositivi di Attuazione riportati nella proposta di riprogrammazione presentata al CdS del 8.06.2017.

Tabella 10 Comparazione della proposta di modifica con altri scenari

Obiettivi Specifici POR FSE		Priorità UE	Categoria di spesa	Peso attuale	Peso Proposta di modifica	Peso Scenario 1	Peso Scenario 2
1	Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata (RA 8.5).	8.i	102	17%	12,3%	13,1%	12,9%
2	Aumentare l'occupazione dei giovani (RA 8.1).	8.ii	103	13%	13,0%	13,0%	13,0%
3	Aumentare l'occupazione femminile (RA 8.2)	8.iv	105	5%	5,0%	5,0%	5,0%
4	Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi (RA 8.6).	8.v	106	5%	5,0%	5,0%	5,0%
5	Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro e contrastare il lavoro sommerso (RA 8.7).	8.vii	108	2%	2,0%	2,0%	2,0%
ASSE I				42%	37,3%	38,1%	37,9%
6	Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale (RA 9.1).	9.i	109	14%	14,0%	14,0%	14,0%
7	Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili (RA 9.2).						
8	Rafforzamento dell'economia sociale (RA 9.7).						
9	Aumento, Consolidamento, Qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento dell'offerta dei servizi sanitari e sociosanitari territoriali (RA 9.3).	9.iv	112	5%	3,0%	3,4%	3,0%
10	Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4).						
11	Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6).	9.vi	114	3%	3,0%	3,0%	3,0%
ASSE II				22%	20,0%	20,4%	20,0%
12	Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica formativa (RA 10.1).	10.i	115	13%	11,4%	12,2%	12,2%
13	Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta (RA 10.3)	10.iii	117	6%	6,0%	5,1%	5,2%
14	Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, dell'inserimento/reinserimento lavorativo (RA 10.4)						
15	Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale (RA 10.6)						
16	Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi (RA 10.8)	10.iv	118	12%	20,4%	20,4%	20,4%
17	Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente (RA 10.5).						
ASSE III				31%	37,7%	37,6%	37,7%
18	Miglioramento della qualità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni (RA 11.3).	11.i	119	3%	3,0%	2,0%	2,4%
19	Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario (RA 11.4).						
20	Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della pubblica amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso (RA 11.5).						
21	Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi di investimento pubblico anche per la coesione territoriale (RA 11.6).						
ASSE IV				3%	3,0%	2,0%	2,4%
22	Assistenza tecnica	AT	121	2%	1,3%	1,3%	1,3%
			122	0%	0,2%	0,2%	0,2%
			123	0%	0,4%	0,4%	0,4%
ASSE V				2,5%	1,9%	1,9%	1,9%
TOT POR FSE				100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni NVVIP

7. Conclusioni dell'analisi valutativa

L'analisi valutativa della proposta di riprogrammazione del POR FSE 2014-2020 ha risposto a due principali domande valutative emerse durante il CdS 7-8 2017, in cui la proposta è stata presentata.

La prima domanda valutativa riguardava le modalità secondo cui si relazionano le motivazioni del cambiamento proposto verso un maggior sostegno al Diritto allo studio, rispetto alla configurazione strategica del programma.

La seconda domanda valutativa era relativa a come la nuova configurazione strategica, derivante dalla proposta di riprogrammazione, si relaziona ai fabbisogni regionali, secondo il quadro politico-programmatico del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2014-2020.

Le due domande valutative emerse hanno consentito di costruire l'impostazione logica dell'analisi secondo i criteri della rilevanza del cambiamento proposto, dell'efficienza della nuova configurazione strategica rispetto agli obiettivi individuati, dell'efficacia dell'intervento rispetto ai risultati attesi.

La parte introduttiva dell'analisi ha inquadrato l'oggetto della proposta di riprogrammazione, consistente nell'incremento delle risorse finanziarie destinato ad aumentare il numero di borse di studio, in un quadro più ampio di policy, evidenziando gli indirizzi e gli orientamenti che a livello nazionale dal 2012 (a seguito del Decreto legislativo n. 68/2012) stanno modificando le modalità e gli strumenti del Diritto allo studio con evidenti ricadute a livello regionale.

Da questo quadro emerge come il tema del DSU e, nello specifico, del sostegno economico (Borsa di Studio) indispensabile a superare gli ostacoli di carattere economico per gli studenti meritevoli ma privi di mezzi, costituisce un argomento di grande rilevanza e di potenziale positivo impatto sulla formazione e sui suoi esiti, per il quale la dotazione di risorse, complessivamente insufficiente, rappresenta una criticità particolarmente importante. Anche da questo punto di vista, quindi, gli effetti di un sostanziale incremento delle borse studio sono riconducibili a uno degli obiettivi prioritari del Fondo Sociale Europeo relativo all'aumento delle competenze nelle fasce di età dai 25-34 anni in relazione ad una domanda sempre più crescente del mercato del lavoro di persone in possesso di un livello di educazione terziaria.

Dal punto di vista della rilevanza, ovvero della rispondenza del cambiamento ad un fabbisogno rilevato, l'analisi valutativa ha evidenziato come la riprogrammazione proposta si iscrive nell'ambito più ampio delle diverse misure che la Regione Campania ha recentemente adottato per garantire il più ampio sviluppo della "risorsa giovani". Al riguardo, l'impegno programmatico riflette un'attenzione specifica sia per contrastare l'abbandono scolastico e incrementare la partecipazione dei giovani alle attività formative e educative, sia per promuovere la crescita globale delle competenze, in particolare quelle relative all'alta formazione. In quest'ambito, i provvedimenti contenuti nel Piano Pluriennale sono indirizzati al sostegno di università, istituti e accademie di formazione di livello universitario, pubblici e privati, anche attraverso il finanziamento degli interventi per il diritto allo studio universitario e le spese per borse di studio, buoni libro, sovvenzioni, prestiti e indennità a beneficio degli studenti.

La motivazione del cambiamento proposto risiede pertanto nell'orientamento della Regione Campania verso il rafforzamento degli interventi nell'ambito del più vasto panorama delle politiche giovanili, in cui le borse di studio rappresentano sicuramente un valido strumento.

Su di un piano più generale, poi, nonostante si possano registrare progressi, in qualche caso anche apprezzabili, nelle dinamiche di quasi tutti gli indicatori macroeconomici a livello regionale, tali progressi si dimostrano comunque ancora discontinui (PIL), in parte legati agli effetti di provvedimenti specifici e talvolta transitori, spesso troppo limitati per arrivare a ridurre strutturalmente l'intensità delle problematiche e l'ampiezza del gap che le condizioni del sistema produttivo regionale continuano a determinare in termini sia

assoluti (PIL *pro capite*) che relativi (distanza rispetto ai valori medi del resto del Paese). In questo quadro, quindi, non sembrano emergere “mutate condizioni di contesto” che possano giustificare un cambiamento, ancorché circoscritto, di priorità e di attenzione delle politiche strutturali. Piuttosto, come si sottolinea nella stessa proposta di riprogrammazione, i trend registrati richiedono un incremento dello sforzo di sostegno e di accompagnamento che può venire dalla spesa dei Fondi SIE e, soprattutto, da una maggiore capacità di consolidare efficacemente “la complementarità di intervento tra i programmi nazionali e regionali”.

In riferimento a tali aspetti, l’analisi valutativa delinea un quadro complessivo della complementarità tra i programmi nazionali e regionali rispetto alle tematiche – occupazione, inclusione sociale e abbandono scolastico – interessate dalla proposta di riprogrammazione, delineando anche un potenziale profilo di spesa ad integrazione di quelle previste dal POR FSE 2014-2020 a valle della riprogrammazione.

In relazione, quindi, ai criteri di efficienza e di efficacia legati al cambiamento proposto, sono proposti due scenari alternativi da comparare allo scenario attuale, l’opzione zero. Entrambi gli scenari proposti consentono di conservare il primato degli investimenti dell’Asse I, limitando in questo modo il più possibile l’impatto delle rimodulazioni finanziarie proposte all’interno dell’ASSE III e IV, e il secondo che pur prevedendo una differente gerarchia fra gli ASSI, distribuisce su più Obiettivi Specifici l’impatto della riduzione necessaria. Tali ipotesi rappresenterebbero soluzioni capaci di ridurre l’impatto della rimodulazione sul quadro delle performance e sui relativi target assunti.

A conclusione dell’analisi, rispetto alla proposta di riprogrammazione e considerando gli elementi emersi durante il processo valutativo, sono di seguito sintetizzati alcuni suggerimenti relativi alle modalità di attuazione del cambiamento proposto:

- verificare in itinere l’effettiva efficacia dell’intervento in relazione all’incremento del numero dei laureati e alla riduzione dei tempi di studio;
- assicurare una stabilità nel tempo dell’investimento regionale anche al fine di massimizzare il contributo FIS;
- sperimentare altre forme di sostegno per la formazione universitaria dei giovani focalizzando gli investimenti su ambiti coerenti con la RIS3 (ad es. strumenti finanziari);
- minimizzare il più possibile l’impatto della riprogrammazione sul tema dell’occupazione e dell’inclusione sociale
- massimizzare il contributo degli altri fondi e degli altri piani e programmi nazionali e regionali sui Risultati Attesi interessati da una riduzione degli investimenti
- accompagnare l’investimento con misure finalizzate a migliorare la qualità dell’offerta formativa delle Università
- assicurare adeguate capacità gestionali dei soggetti chiamati all’attuazione dell’intervento programmato relativo alle Borse di studio universitarie.

Indice delle Tabelle

TABELLA 1 INDICATORI ISTRUZIONE – ANALISI COMPARATIVA	7
TABELLA 2 ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI PER IL FONDO INTEGRATIVO STATALE (MILIONI DI EURO)	11
TABELLA 3 RIPARTO DELLE RISORSE DEL FONDO STATALE PER IL DSU. QUOTE ATTRIBUITE ALLA CAMPANIA. ANNI 2015 E 2016	11
TABELLA 4 PROPOSTA DI RIPROGRAMMAZIONE – QUADRO FINANZIARIO	14
TABELLA 5 DISTRIBUZIONE % DELLE RISORSE DEL PO FSE TRA GLI ASSI.....	15
TABELLA 6 MATRICE DI CONGRUITÀ DEGLI INVESTIMENTI PREVISTI DAL POR RISPETTO AGLI OBIETTIVI COMUNITARI E AGLI IMPEGNI NAZIONALI	21
TABELLA 7 QUADRO LOGICO FRA GLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA, RISULTATI ATTESI DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO E RELATIVI INDICATORI.....	24
TABELLA 8 RIPARTO RISORSE FONDO ROTATIVO NAZIONALE SELFEMPLOYMENT – 2016	27
TABELLA 9 RIPARTIZIONE DEL FONDO (L. 112) FRA LE REGIONI	28
TABELLA 10 COMPARAZIONE DELLA PROPOSTA DI MODIFICA CON ALTRI SCENARI	32

Indice delle Figure

FIGURA 1 BENEFICIARI DI BORSA NEGLI A.A. DAL 2006/07 AL 2012/2013 A CONFRONTO TRA VARI PAESI	6
FIGURA 2 SPESA PUBBLICA PER STUDENTE UNIVERSITARIO A CONFRONTO TRA VARI PAESI	7
FIGURA 3 RIPARTO FONDO INTEGRATIVO STATALE 2015 – DPCM 24 OTTOBRE 2016.....	8
FIGURA 4 BORSE DI STUDIO NEGLI ATENEI ITALIANI (ANNI 2006-2007, 2015-2016)	9
FIGURA 5 BORSE DI STUDIO NEGLI ATENEI DELLA CAMPANIA (ANNI 2006-2007, 2015-2016)	9