



---

Servizio di valutazione ex-post relativa alla Programmazione Regionale 2007-2013 in  
materia di Occupazione – Programma Operativo Puglia FESR-FSE 2014-2020 – Attuazione  
del Piano di Valutazione

Lotto 5

*Committente: Regione Puglia*

Documento di sintesi

*RTI Istituto per la Ricerca Sociale, IRS –  
Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro*

Settembre 2020



## INDICE

<b>1</b>	<b>OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>L'EVOLUZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO REGIONALE NEL PERIODO DI RIFERIMENTO .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>COERENZA E PERFORMANCE DELL'ASSE II: UNA VISIONE DI INSIEME .....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>PERFORMANCE DELLE MISURE APPROFONDITE .....</b>	<b>8</b>
	<i>Il programma welfare to work.....</i>	<i>8</i>
	<i>La dote occupazionale .....</i>	<i>9</i>
	<i>Gli incentivi al lavoro autonomo e all'autoimpiego .....</i>	<i>9</i>
<b>5</b>	<b>CRISI COVID E IMPLICAZIONI PER LA PROSSIMA PROGRAMAMZIONE .....</b>	<b>11</b>



## 1 Obiettivi della valutazione

La valutazione ha analizzato i risultati conseguiti e l'efficacia delle diverse tipologie di intervento implementate sull'Asse II – Occupabilità nel corso della Programmazione 2007-2013 nell'ambito dei seguenti temi di interesse:

- Tema A: politiche attive e passive del lavoro, ed in specifico il Programma “Welfare to Work” (Azione di sistema per il re-impiego di lavoratori svantaggiati) e l'Avviso 2/2011 “Dote occupazionale”;
- Tema B: politiche ed interventi finalizzati al lavoro autonomo e all'avvio di imprese.

La valutazione si è articolata nei seguenti due livelli di analisi:

- **una analisi approfondita sull'evoluzione di lungo periodo del mercato del lavoro pugliese e sui potenziali effetti della crisi Covid-19** (prodotto aggiuntivo);
- **una mappatura di tutti gli interventi realizzati nella Programmazione 2007-2013 sull'Asse II**, con una valutazione della coerenza rispetto ai bisogni di intervento del mercato del lavoro regionale e della sinergia rispetto alle politiche occupazionali in essere sul territorio regionale;
- **approfondimenti tematici sul Programma “Welfare to Work”, sulla “Dote occupazionale” e sulle misure/interventi a sostegno del lavoro autonomo e all'avvio di imprese**. Questi approfondimenti tematici hanno considerato soprattutto le misure rivolte ai giovani e alle donne, anche al fine di trarre indicazioni e suggerimenti per l'attuale e la futura Programmazione 2021-2027.

**Il Programma “Welfare to work”** nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013 del FSE:

- rientra tra i progetti che hanno ricevuto il maggiore finanziamento;
- ha utilizzato lo strumento della formazione a catalogo per rendere disponibile sul territorio un'offerta formativa diversificata e di rapida attivazione;
- ha previsto interventi sia di politica attiva che passiva a favore dei beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga attraverso cui la Regione ha gestito le misure “anticrisi” confluite nel programma “Welfare to work”;
- questa modalità di intervento è stata riproposta nella prima parte della Programmazione 2014-2020 con l'Avviso 2/2016 - WELFARE TO WORK, volto ad accrescere le competenze dei soggetti in condizioni di fragilità occupazionale, offrendo loro l'opportunità di una riqualificazione professionale, attraverso l'utilizzo di voucher formativi.

La **“Dote occupazionale”** era un incentivo all'assunzione. La dote era concedibile sotto forma di integrazione al salario per ogni assunzione a tempo indeterminato, con intensità non superiore al 50% (o 75% in caso di disabilità) del costo salariale lordo calcolato nei dodici mesi successivi all'assunzione in base alla categoria di appartenenza dei lavoratori. Diversamente dal Programma “Welfare to work”, questo tipo di intervento non ha trovato finora continuità nel corso della Programmazione 2014-2020.

La **promozione del lavoro autonomo e l'avvio di imprese**, nel corso della Programmazione 2007-2013 è stato sostenuto sia dalle Province, come organismi intermedi, che dalla Regione attraverso l'attivazione del Fondo Microcredito di impresa. Le Province hanno pubblicato diversi avvisi per la realizzazione di interventi di: promozione dell'imprenditorialità (anche tra i giovani e le donne); sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese; rafforzamento delle competenze informatiche e di preparazione alla imprenditorialità; accompagnamento/tutoraggio per la redazione del business-plan e per la creazione/implementazione della impresa. Il Fondo Microcredito ha offerto la possibilità di utilizzare strumenti di ingegneria finanziaria per favorire l'accesso al credito da parte di soggetti in possesso di una buona idea di investimento o di microimprese normalmente considerate “non bancabili” in quanto prive delle garanzie necessarie. Interventi a supporto all'avvio di attività d'impresa e imprenditorialità sono stati realizzati anche nella Programmazione 2014-2020.

L'**approccio metodologico** si è basato sulla combinazione di metodologie quali-quantitative per l'analisi delle informazioni disponibili nel data base di Open coesione, negli Avvisi pubblici, nei Rapporti Annuali di Esecuzione (RAE) del POR FSE 2007/2013, nel sito regionale e nella piattaforma "Sistema Puglia", oltre che dei dati di monitoraggio resi disponibili dall'AdG<sup>1</sup> e di interviste ad alcuni dei principali stakeholder del POR FSE in Puglia.

L'attività valutativa ha incontrato diversi ostacoli soprattutto per quanto riguarda la possibilità di realizzare interviste ai principali stakeholder del POR e indagini presso i beneficiari e i destinatari delle misure analizzate, a causa del lungo periodo di tempo intercorso dalla chiusura della programmazione 2007-13 (con il conseguente avvicendamento dei referenti di Asse e degli stakeholder che erano stati coinvolti nel programma) e all'emergenza socio-sanitaria causata dal COVID-19.

L'analisi condotta consente comunque di trarre alcune riflessioni utili per la prossima programmazione nel nuovo contesto determinato dalla crisi COVID-19.

## **2 L'evoluzione del mercato del lavoro regionale nel periodo di riferimento**

Il mercato del lavoro in Puglia soffre di problemi strutturali di lungo periodo. L'occupazione si mantiene nel lungo periodo su livelli relativamente modesti, con una elevata incidenza dell'occupazione precaria e irregolare e l'esclusione dal lavoro dei giovani e delle donne.

In questo quadro, la crisi del 2008-2009 è stata particolarmente grave, con una flessione di circa 135 mila occupati tra il 2008 e il 2013, soprattutto tra i giovani. Nonostante il recupero registrato dal 2015 nel decennio 2008-18 la Puglia perde quasi sessantamila occupati, con una riduzione fra le più gravi nel paese (-4,6%). La riduzione dell'occupazione maschile è stata particolarmente accentuata rispetto a quella femminile che cresce negli ultimi tre anni, tuttavia il gap di genere nell'occupazione resta il più alto fra le regioni italiane; inoltre la regione registra una forte contrazione degli occupati più giovani, fino a 35 anni ed una crescita degli occupati laureati nettamente inferiore alla dinamica nazionale.

La debole occupazione aggiuntiva creata nel periodo 2015-2019 è stata in larga misura occupazione a tempo parziale e temporaneo. L'occupazione part-time, soprattutto involontaria, cresce negli ultimi anni più che nel resto d'Italia e del Sud e aumenta sensibilmente anche la quota degli occupati a tempo determinato, in prevalenza giovani, che ormai nella regione pesano per quasi un quarto del totale; rispetto alla media nazionale, è inoltre inferiore la trasformazione dei lavori a tempo determinato in occupazione stabile; cresce inoltre l'incidenza dell'occupazione autonoma.

Nel confronto europeo, gli andamenti pugliesi sono peggiori della maggior parte delle regioni continentali. In Puglia in particolare si assiste ad un impoverimento relativo dell'occupazione regionale, che trova conferma nella sua composizione. La crisi Covid-19 si è quindi abbattuta su un mercato del lavoro già estremamente fragile.

## **3 Coerenza e performance dell'Asse II: una visione di insieme**

L'Asse II-Occupabilità del POR FSE Regione Puglia 2007-2013, con una dotazione di 549.727.058 euro pari a circa il 43% del totale del POR, è stato uno dei cardini delle politiche occupazionali della Regione nel periodo post-crisi finanziaria ed economica del 2008.

---

<sup>1</sup> Sono stati considerati i dati del Sistema di monitoraggio regionale sull'Asse II del POR FSE 2007/2013 della Regione Puglia e i dati estratti da Sistema Puglia relativi al Programma Welfare to work (Bando 2013) e alla misura "Dote occupazionale" (Avviso 2/2011). Nel caso del Programma Welfare to work (Bando 2013) sono stati estratti anche alcuni dati da SINTESI relativi alle Comunicazioni Obbligatorie (denominazione dell'azienda che ha comunicato l'avviamento, settore di attività economico dell'azienda-Codice ATECO, data inizio rapporto, data fine rapporto, tipo contratto).

**Gli obiettivi e i target definiti in fase di programmazione per l'Asse II – Occupabilità appaiono coerenti** sia con le politiche europee, nazionali e regionali<sup>2</sup>, che con l'andamento e la composizione del mercato del lavoro pugliese, e di grande rilevanza rispetto ai cambiamenti avvenuti a seguito della crisi economica del 2008.

L'Asse si proponeva in particolare di favorire l'accesso al lavoro stabile o il reinserimento delle fasce di popolazione più a rischio di precarizzazione o espulsione, come le donne, i giovani, i lavoratori colpiti da licenziamenti e crisi aziendali, ed altri soggetti particolarmente svantaggiati (come ad esempio i disoccupati di lunga durata, le persone con disabilità, gli immigrati, le persone con basso livello di istruzione), nonché per il rafforzamento dei servizi per l'impiego nell'attuazione di interventi individuali e percorsi personalizzati.

**Il quadro programmatico e la strategia di intervento appaiono riflettere adeguatamente le tendenze e i cambiamenti del mercato del lavoro riscontrate in fase di disegno dello stesso, e anche reagire in modo adeguato alla crisi finanziaria del 2008**, che in Puglia ha avuto un impatto più forte rispetto alla tendenza nazionale. L'identificazione dei giovani e delle donne come target privilegiati dell'Asse II-Occupabilità, nonché l'obiettivo di favorire l'occupazione dei diplomati e dei laureati con competenze specialistiche, anche attraverso il sostegno al lavoro autonomo e alla creazione di impresa, e di promuovere una formazione continua appaiono dunque strategie valide e coerenti con il contesto regionale così come l'obiettivo di rafforzare l'occupazione di qualità, sia dal punto di vista della stabilità occupazionale che del reddito da lavoro, in un contesto regionale che registra anche un impoverimento dal punto di vista delle retribuzioni rispetto alla media europea.

La strategia del POR e dell'Asse II è stata dunque capace di rispondere in maniera sufficientemente flessibile ai problemi generati dalla crisi del 2008, prevedendo, in coerenza con le nuove linee di indirizzo strategico, sia misure di politica attiva del lavoro, con la promozione di percorsi di tirocinio e dell'imprenditorialità, che misure preventive con la promozione di percorsi formativi e di incentivi al lavoro.

In termini attuativi, al 31 dicembre 2014, a fronte di una dotazione finanziaria pari a 549,7 milioni di euro, gli impegni dell'Asse 2 raggiungevano il 90,53% della programmazione totale. I pagamenti ammontavano al 65,88% del totale, con 4.946 progetti conclusi. Il programma Welfare to work è stato quello prevalente per numero di iniziative finanziate, seguito da alcune procedure del Programma Principi Attivi, dai tirocini, il credito d'imposta, e la dote occupazionale.

**Gli indicatori di realizzazione mostrano che i destinatari coinvolti sono coerenti sia con quanto programmato che con le criticità del mercato del lavoro regionale, in particolare per quanto riguarda il coinvolgimento delle donne, dei giovani e dei disoccupati di lungo periodo.** Dai dati disponibili più recenti, emerge che nell'Asse II sono stati coinvolti 88.345 destinatari, pari al 6,1% della forza lavoro regionale con 15 anni ed oltre (Anno 2013), con l'84% che aveva concluso il percorso. In generale sono state coinvolte più donne (48.104) che uomini (40.241), in tutte le fasce di età e tra gli inattivi, in coerenza sia con gli obiettivi della programmazione che rispetto alla composizione del mercato del lavoro. Secondo i dati disponibili sono inoltre stati coinvolti in larga misura i giovanissimi tra i 15 ed i 24 anni.

**Anche gli indicatori di risultato mostrano questa coerenza, soprattutto per quanto riguarda per gli obiettivi d ed e.** L'obiettivo d di potenziamento della capacità di intervento dei servizi per il lavoro e sostegno all'emersione, la legalità e la sicurezza del lavoro ha attivato 66 progetti con una equilibrata distribuzione territoriale tra province. Coerentemente con l'allargamento della platea dei destinatari in seguito alla crisi economica del 2008, la maggior parte di questi progetti (53) hanno riguardato l'acquisizione di nuove professionalità per il potenziamento dei servizi, con il numero dei servizi avanzati erogati sul totale di quelli di base che ha superato l'obiettivo.

Il tasso di copertura della popolazione servita dalle politiche attive e preventive sostenute dall'obiettivo e di sostegno all'inserimento occupazionale dei soggetti più deboli e colpiti dalla crisi ha raggiunto in media annua

---

<sup>2</sup> Gli obiettivi dell'Asse erano coerenti con le priorità di intervento definite nelle *politiche europee e nazionali per la politica di coesione*, con le strategie nazionali del periodo di riferimento delineate nel *Piano Operativo Nazionale del 2007* e dell'*Iniziativa occupazione giovani*, e con le *principali linee di indirizzo strategico regionali post-crisi*, delineate nel Piano straordinario per il lavoro in Puglia del 2011 e nel Piano straordinario per i percettori di ammortizzatori sociali in deroga e percettori di sostegno al reddito.

il 3,3%, superando il target prefissato dello 0,8%. L'obiettivo è presenta anche una buona performance per quel che riguarda il coinvolgimento delle donne, uno dei target deboli del mercato del lavoro regionale, sebbene l'*obiettivo f* specificamente rivolto alle donne non abbia registrato una performance altrettanto buona. Non è invece stato raggiunto il risultato previsto per gli interventi finalizzati al lavoro autonomo ed all'avvio di imprese, per la difficoltà di coinvolgimento delle piccole imprese a conduzione familiare, prevalenti in regione.

In complesso, dunque, l'attuazione dell'Asse II è coerente con quanto previsto in fase di programmazione e con i bisogni del mercato del lavoro regionale.

Anche i **referenti delle parti sociali intervistati nel corso della valutazione danno giudizi sostanzialmente positivi degli interventi dell'Asse**, soprattutto per quanto riguarda le misure di sostegno all'imprenditorialità.

Le **criticità principali** sono riscontrate invece negli **interventi formativi** che, secondo gli interlocutori intervistati, non sempre hanno tenuto e tengono conto dei fabbisogni delle imprese.

Una **ulteriore criticità rilevata nel corso della valutazione è la carenza del sistema di monitoraggio delle misure attivate sull'Asse**, per l'assenza di dati socio-anagrafici sui destinatari (anche perché non era obbligatorio raccogliarli) e per il disallineamento dei dati del sistema di monitoraggio rispetto ai dati presentati nel RAE 2014 e in Open Coesione, probabilmente per via dei tempi di certificazione della spesa.

#### **4 Performance delle misure approfondite**

##### **Il Programma Welfare to Work**

Il Programma "Welfare to work" è un'azione di sistema molto articolata, che prevede un insieme di misure di politica attiva e passiva del lavoro, finalizzata, tra l'altro, a promuovere interventi di sostegno all'occupabilità e al reinserimento occupazionale di lavoratori svantaggiati, anche attraverso una serie di misure ed incentivi all'assunzione e all'autoimprenditorialità, oltre che interventi di formazione il più possibile rispondenti agli specifici fabbisogni formativi e professionali dei singoli lavoratori.

**Questa misura multidimensionale ha avuto successo soprattutto per quanto riguarda la formazione a Catalogo, mentre le azioni di sostegno all'autoimpiego e i bonus per l'assunzione hanno coinvolto un numero limitato di destinatari, anche per la "concorrenza" di altre misure dell'Asse con le stesse finalità (Dote occupazionale e Microcredito).**

Hanno beneficiato dell'azione per l'autoimpiego solo 187 soggetti, mentre il bonus per l'assunzione è stato erogato a 232 imprese per un totale di 577 lavoratori. Il 32,3% delle imprese coinvolte era localizzato nella provincia di Bari, mentre il maggior numero di lavoratori nella provincia di Taranto (36,6%), dove ha sede l'ex ILVA (ora AnceMittal Italia S.p.A).

Molto più elevato è il numero dei formati che, nell'avviso 2013 raggiungono le 13.267 unità, pari al 4,7% delle persone in cerca di lavoro nel 2013, con una prevalenza di uomini (il 52,2%), e di percettori di ammortizzatori sociali (62%). Si tratta in prevalenza di adulti tra i 30 ed i 49 anni, pari al 74,6% % dei partecipanti. A proposito della formazione, il referente della CGIL ha sottolineato come essa sia stata determinante nell'ambito delle politiche attive del lavoro per un'ampia platea di lavoratori in CIGD, consentendone in molti casi la riqualificazione e la ricollocazione.

**Gli esiti occupazionali della formazione appaiono buoni:** i partecipanti assunti sono stati 6.723 pari al 50,7% del totale, con inizio del rapporto di lavoro soprattutto nel 2015 e nel 2016; di questi, i 2/3 circa erano percettori di ammortizzatori sociali (il 63,6%) e i restanti disoccupati. Gli avviamenti per classe di età mostrano maggiore incidenza rispetto ai partecipanti alla formazione di soggetti di età compresa tra i 30 ed i 39 anni (39,0%), e tra 20-29 anni (9,67% rispetto al 7,97%). Tuttavia, la durata dei contratti di lavoro nel 57% dei casi era inferiore a 180 giorni, anche se un buon 26,7% erano contratti a tempo indeterminato.

La principale criticità, espressa dai referenti di Confindustria e di EBAP intervistati, riguarda la **scarsa interazione col sistema delle imprese per individuarne i fabbisogni formativi**. Secondo questi interlocutori è necessario rivedere il sistema di intervento regionale nell'ambito della formazione professionale,



rafforzandone l'interazione col sistema produttivo per verificarne i fabbisogni, e favorendo l'apprendistato, che, in un sistema di piccole e micro imprese come quello pugliese, rappresenta un canale cruciale per la formazione. D'altra parte, il referente della CGIL intervistato sottolinea il processo di rafforzamento del sistema della formazione regionale attivato dopo la programmazione 2007-13, che sarà ulteriormente rafforzato, in vista della programmazione 2021-2027, per tenere conto delle nuove competenze digitali richieste nel contesto post-Covid.

Un ulteriore elemento di criticità è **la sovrapposizione di molte misure previste in questa azione di sistema con altre misure attivate nell'Asse**, come la dote occupazionale e il sostegno al lavoro autonomo e alla imprenditorialità-

### **La dote occupazionale**

In complesso, si **valuta positivamente la scelta di utilizzare gli incentivi alle assunzioni di soggetti particolarmente svantaggiati**, per i quali l'emergenza sociale è più grave e che non comportano effetti *deadweight* o di sostituzione, trattandosi di soggetti che senza l'incentivo pubblico difficilmente sarebbero assunti dalle imprese.

**La Dote occupazionale ha sostenuto soprattutto l'assunzione di donne e giovani nel mercato del lavoro regionale:** le donne rappresentano il 62,9% delle assunzioni effettive, i giovani tra i 25 e i 34 anni rappresentano il 49,7%, mentre gli immigrati sono solo il 3,3%. La quota di donne assunte è addirittura superiore a quella prevista dalle imprese nelle domande presentate ed ammesse (il 56,1%). Inoltre, in circa i 2/3 dei casi le assunzioni hanno riguardato soggetti molto svantaggiati.

L'analisi dei diversi avvisi e graduatorie, oltre che dei dati di monitoraggio estratti da Sistema Puglia e forniti da InnovaPuglia, evidenzia **anche un processo di apprendimento** sia tra i soggetti proponenti che nella gestione delle graduatorie.

Tuttavia, questa misura **non sembra aver riscontrato molto successo tra le imprese:** solo 609 imprese hanno fatto domanda per 2.384 lavoratori, di queste solo 434 hanno avuto la domanda approvata, e solo 217 sono state effettivamente finanziate per un totale di 968 assunzioni effettivamente realizzate, pari al 75% di quelle previste dalle istanze approvate. È quindi stato finanziato solo 1/3 delle imprese che hanno presentato domanda, con un tasso di copertura delle unità locali che operano sul territorio regionale piuttosto contenuto (la banca dati ASIA contava nel biennio 2012/2013 circa 272mila unità locali in Puglia).

Tra le possibili spiegazioni dello scarso successo di questa misura c'è in primo luogo la difficoltà delle imprese in situazioni di grave crisi a procedere ad assunzioni a tempo indeterminato anche se fortemente incentivate. In secondo luogo, la presenza concomitante di altre misure molto simili a carattere nazionale (l'Avviso Credito d'Imposta per l'occupazione dei lavoratori svantaggiati nelle Regioni del Mezzogiorno) e regionale (Tirocini formativi e di (re) inserimento e incentivi all'occupazione stabile per giovani inoccupati e disoccupati e soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro) ha ridotto l'interesse per questa misura. Proprio la sovrapposizione della Dote con queste altre misure ha portato alla sua esclusione dalla Programmazione 14-20.

Le interviste ai referenti di Confindustria e EBAP hanno sottolineato la necessità di accompagnare gli incentivi all'assunzione dei lavoratori particolarmente svantaggiati (come le persone con disabilità) con servizi di sostegno alle imprese nella gestione di questi lavoratori, anche attraverso il coinvolgimento del terzo settore, come peraltro previsto dalla legge 68. Inoltre, sottolineano la possibilità di riproporre questa misura nella programmazione 2021-2027 per incentivare "l'assunzione in smart-working di lavoratori svantaggiati, specie con disabilità", stimolando la responsabilità sociale delle imprese e favorendo pari opportunità per tutti i lavoratori nell'accesso al lavoro (nel caso specifico al lavoro agile).

### **Gli incentivi al lavoro autonomo e all'autoimpiego**

Sono state approfondite le misure di sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di impresa promosse dalle Province e la misura Microcredito. Misure piuttosto diverse tra loro e di cui non è stato possibile verificare gli esiti per la mancanza di dati e informazioni specifiche.

Per quanto riguarda il **Microcredito**, i dati di monitoraggio mostrano che gli uomini ne hanno beneficiato più delle donne. Le domande hanno riguardato inizialmente soprattutto i settori delle costruzioni e delle attività manifatturiere e successivamente (grazie all'estensione dei criteri di ammissibilità) anche i settori legati ai servizi e al turismo (ristorazione e alloggio). A differenza di altre misure simili attuate da altre regioni (Calabria, Campania, Sicilia, Sardegna, Lombardia e Lazio) la misura di Regione Puglia identifica i beneficiari in base alle caratteristiche dell'impresa (senza riferimento alla categoria di appartenenza del soggetto promotore), con una finalità di sviluppo imprenditoriale e occupazionale.

Tra gli **elementi di forza** di questa misura ci sono:

- la **flessibilità e capacità di adattamento all'evoluzione del contesto regionale**;
- **l'attivazione di una strategia di comunicazione, informazione e tutoraggio diffusa** sul territorio e diversificata in base alla tipologia di destinatari coinvolti
- una **buona efficacia gestionale**
- la possibilità di **considerare tra le spese ammesse non solo gli investimenti**, ma anche altre spese, come ad esempio acquisto di materie prime, canone di locazione, utenze, premi per polizze assicurative.

I referenti delle parti sociali intervistati indicano il Microcredito come una misura efficace, nonostante la difficoltà di coinvolgere il sistema bancario. Sebbene alcune imprese avrebbero probabilmente realizzato alcuni interventi anche in assenza del micro-credito, grazie a questa misura hanno potuto comunque abbattere i costi dei prestiti. Inoltre, come sottolineato dal referente della CGIL, le misure di micro-credito sono tra gli interventi che, a seguito della crisi da pandemia da Covid 19, hanno permesso alle piccole imprese di sopravvivere, unitamente ad altre misure regionali che, in caso di insolvenza, hanno garantito la copertura di una quota percentuale del prestito da restituire, a fronte dell'obbligo di mantenere i livelli occupazionali.

La principale **criticità sembra essere la mancanza di servizi dedicati di accompagnamento e sostegno durante i primi anni di avvio e la scarsa attenzione all'imprenditoria femminile**.

Le **misure promosse a livello provinciale** si sono invece soprattutto concentrate sulle categorie di beneficiari considerate maggiormente a rischio, soprattutto disoccupati, giovani e donne (in alcuni casi istruiti). Gli interventi hanno riguardato principalmente il finanziamento di attività formative e di avviamento professionale in particolare nell'ICT. Si tratta di attività in genere mirate di promozione dell'imprenditorialità, attraverso scambi di esperienze e di informazioni tra gli imprenditori sugli ostacoli e le sfide dell'avvio d'impresa e di rafforzamento dell'offerta formativa all'imprenditorialità, attraverso l'analisi di casi reali, la formazione sul lavoro e l'apprendimento basato sull'esperienza. Sebbene la maggior parte degli avvisi non si applichi ad un settore particolare, alcuni di essi si concentrano su alcuni settori produttivi specifici: artigianato, i servizi e il turismo, alcuni settori manifatturieri<sup>3</sup>, il settore ICT, quello dei beni culturali e dei servizi alle imprese.

Gli interventi di sostegno all'autoimpiego delle Provincia erano inseriti in misure multi-azione che hanno impedito di individuare i dati su attuazione ed esiti delle misure di sostegno all'autoimpiego attivate e di valutarne l'efficacia. L'unica informazione disponibile è rappresentata dall'indicatore di risultato associato alle misure di sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di impresa che non ha raggiunto l'obiettivo relativo, soprattutto per la difficoltà di coinvolgimento delle piccole imprese a conduzione familiare, prevalenti in regione.

E' comunque possibile indicare tra gli **aspetti positivi** degli avvisi considerati: l'offerta di servizi di formazione e accompagnamento all'auto-imprenditorialità e al lavoro autonomo; l'attivazione di interventi mirati a target deboli nel mercato del lavoro regionale come le donne, i giovani e gli immigrati; l'attenzione al settore dell'ICT.

---

<sup>3</sup>Abbigliamento su misura; Cuoio, pelletteria e tappezzeria; Decorazioni; Fotografia, riproduzione disegni e pittura; Legno e affini; Metalli comuni; Metalli pregiati, pietre preziose, pietre dure e lavorazioni affini; Strumenti musicali; Tessitura, ricamo e affini; Vetro, ceramica, pietra e affini; Carta, attività affini e lavorazioni varie; Alimentaristi

La **pluralità e sovrapposizione di interventi spesso molto simili tra di loro che rischiano di disperdere le risorse e la mancanza di dati e informazioni** sui soggetti coinvolti e sugli esiti degli interventi sono le principali criticità di queste misure. Aspetti sottolineati anche dal referente della CGIL intervistato che sottolinea anche le difficoltà di attuazione delle Province, per **la mancanza di personale in grado di supportare tecnicamente questi interventi**.

## 5 *Crisi Covid e implicazioni per la prossima programmazione*

La **crisi Covid si è abbattuta su un mercato del lavoro già estremamente fragile** con effetti che rischiano di essere drammatici in assenza di politiche in grado di valorizzare le opportunità che possono emergere e di rafforzare il sistema produttivo e il mercato del lavoro regionale.

È difficile a settembre 2020 formulare previsioni sulla durata e gli impatti della crisi Covid ancora in corso, ma si possono avanzare alcune ipotesi anche per quanto riguarda le implicazioni occupazionali. Ipotesi che sono dettagliate nell'analisi sull'evoluzione del mercato del lavoro regionale, allegata al rapporto di valutazione.

**Le stime della Svimez (2020) sugli andamenti territoriali del 2020 sono piuttosto negative per la Puglia.** Si prevede una caduta del PIL 2020 vicina alla media nazionale, con un -9%, ma una ripresa 2021 nettamente più debole (+2,3%), anche se tali stime non includono gli effetti del *Recovery Plan*. Svimez inoltre stima una possibile riduzione dell'occupazione nel Mezzogiorno di 380.000 unità a fine 2020, il che implica per la Puglia una contrazione intorno alle 70.000 unità in corso d'anno. Gli andamenti territoriali dipenderanno comunque dalla composizione settoriale delle economie e dalle specializzazioni settoriali (come viaggi e turismo) (Viesti 2020), dalle necessità e dall'adattamento delle organizzazioni aziendali al distanziamento sociale, dalle caratteristiche dell'occupazione.

Considerando la struttura produttiva pugliese, si possono formulare alcune considerazioni sui rischi e le opportunità che possono emergere dalla crisi Covid e le politiche necessarie.

**Il sistema agricolo e agroindustriale regionale**, già meno colpito dalla crisi del 2008 rispetto ad altre attività, potrebbe avere **buone possibilità di sviluppo** dato il peso crescente per i consumatori dei valori di salubrità e tracciabilità dei prodotti. Politiche di sostegno ad un significativo sforzo di innovazione tecnologica nel settore diventano cruciali e implicano **misure di formazione dell'imprenditoria e di diffusione di buone pratiche**. L'impatto occupazionale nel medio periodo potrebbe essere significativamente positivo.

Nelle **attività manifatturiere il quadro è diversificato a seconda delle filiere**: ad esempio si prevedono **difficoltà per la significativa componente pugliese delle attività aeronautiche**. In generale, la spinta alla ripresa 2021 potrebbe venire da un rilancio dell'export, verso il quale orientare maggiormente il sistema produttivo regionale, che nel 2020 è composto da imprese più solide e meglio strutturate e con attività in rilancio, come gli stessi dati sull'occupazione industriale 2015-2019 presentati nel rapporto mostrano. Potrebbero anche aprirsi **opportunità nell'attrazione di nuovi insediamenti produttivi**, alla luce delle possibili riconfigurazioni delle catene globali del valore, specie in relazione agli insediamenti portuali/su grandi assi di comunicazione.

Nelle **costruzioni**, le forti agevolazioni per la ristrutturazione delle abitazioni private e il possibile rilancio delle opere pubbliche potrebbero determinare una **significativa inversione di tendenza** rispetto al decennio precedente, con un **incremento dell'occupazione, prevalentemente maschile**. Si tratta di un'occasione importante per **politiche di miglioramento strutturale del settore**, attraverso il miglior dimensionamento e il rafforzamento delle imprese (anche in modalità consortili), la diffusione di tecniche ed innovazione, una forte azione formativa nei confronti del personale, decise campagne di contrasto all'irregolarità e di promozione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

La situazione del terziario è molto differenziata. Per il **settore pubblico**, una possibile strategia nazionale di rafforzamento dell'istruzione scolastica potrebbe portare in Puglia a **rafforzare le politiche contro la dispersione scolastica e per il tempo pieno, con il reclutamento di nuovo personale**. È necessario inoltre un rafforzamento dei **servizi di cura per l'infanzia**, anche per sostenere il lavoro femminile. Ci si aspetta anche un **potenziamento delle assunzioni in sanità**, specie di infermieri, e nei servizi socio-assistenziali territoriali.

Potrebbe inoltre **interrompersi il declino del personale degli enti locali e di altri ambiti pubblici**, con un'accelerazione del turn-over. Queste opportunità richiedono però **adeguate attività formative**, in collaborazione con il sistema dell'istruzione/formazione e universitario. Nel **turismo**, potrebbero prevalere forme di turismo differenziate, nei luoghi e nelle modalità e saranno possibili riduzioni di flussi stranieri compensati dall' **aumento dei flussi di provenienza nazionale ed europea**, anche verso le città di cultura fuori dalla stagione estiva. Questo potrebbe aprire possibilità nuove per i comuni minori e le aree più interne, e per le strutture in campagna, a patto di investire non solo su sull'accoglienza ma anche adeguati servizi informativi e di mobilità. La **distribuzione commerciale non alimentare potrebbe essere molto colpita** dalle modificazioni dei comportamenti di acquisto e dal maggiore utilizzo – che potrebbe divenire strutturale, dell'online. Ciò potrebbe accelerare non solo la scomparsa della distribuzione di prossimità, già corso, ma anche fenomeni urbani di ampliamento di aree deprivate, con effetti negativi anche sui negozi. Oltre ad iniziative di **sostegno delle imprese, appaiono indispensabili iniziative, diffuse in tutti i comuni, di rivitalizzazione urbana**. Ad esse potrebbero associarsi iniziative per l'utilizzo diffuso di mezzi di pagamento elettronici (anche per il contrasto della concorrenza sleale e della penetrazione della criminalità) e iniziative collettive per l'utilizzo di modalità di commercio elettronico e distribuzione a domicilio anche su base locale e comunale. L'impatto sulle città, del lavoro a distanza e dell'aumento delle disparità interne, richiederà **politiche nuove di valorizzazione urbana e di mobilità all'interno delle aree urbane**, oltre che nuove politiche dei tempi e degli orari di apertura dei servizi e il potenziamento dei servizi di cura, anche attraverso forme più estese di collaborazione con il terzo settore. Il **lavoro a distanza** potrebbe portare a forme di "rientro" di giovani ad elevata qualificazione e favorire diverse modalità di residenzialità (anche nelle aree interne/piccoli comuni) e di organizzazione di vita, ma questo processo deve essere sostenuto da **politiche di infrastrutturazione digitale** (con la massima attenzione per le aree e i cittadini più deboli, esclusi), la fornitura di servizi digitali da parte di tutte le amministrazioni pubbliche e una intensa azione di **alfabetizzazione digitale** della popolazione, specie più debole e anziana.

Le principali implicazioni per le politiche di sostegno all'occupazione sono dunque legate al rafforzamento del tessuto produttivo regionale e della domanda di lavoro:

- Sono necessarie politiche di miglioramento delle dotazioni infrastrutturali e della qualità dei servizi pubblici, così come misure adeguate di politica industriale e dell'innovazione. Il rafforzamento del sistema produttivo è condizionato non solo dalle complessive congiunture dell'economia internazionale ed italiana – in drammatico peggioramento anche per effetto della pandemia - ma anche da un coerente quadro di politiche di coesione territoriale.
- La competitività localizzativa delle attività economiche può essere garantita solo da un processo di progressivo innalzamento qualitativo delle imprese e delle loro produzioni, con un miglioramento della produttività. Questo richiede di investire: sulle competenze della forza lavoro, ed in particolare sul sistema dell'istruzione e della formazione; sul potenziamento dei processi di diffusione delle innovazioni di carattere tecnologico ed organizzativo, con particolare riguardo a quelle digitali; sul rafforzamento qualitativo e dimensionale del sistema delle imprese in grado di posizionarsi anche sui mercati internazionali nel manifatturiero e nei servizi, sia turistici che di offerta culturale e ricreativa.
- Per superare la debolezza di molte posizioni lavorative, sono necessarie misure volte ad incentivare i processi di estensione temporale del lavoro e i processi di stabilizzazione degli occupati. La stabilità dell'occupazione rappresenta infatti un elemento fondamentale per favorire la crescita della produttività nelle imprese, e l'investimento in capitale umano.
- Per accrescere l'occupazione dei giovani più qualificati, che attualmente alimentano i flussi migratori verso l'esterno e la perdita di capitale umano, è necessario attivare processi di innovazione e riposizionamento competitivo, e misure specifiche di incentivazione all'autoimprenditorialità e all'assunzione di giovani a maggior qualifica.
- Per contrastare la sensibile riduzione dell'occupazione pubblica, connessa principalmente a blocchi del turn-over legati al contenimento della spesa pubblica, si potrebbe intervenire nelle pubbliche amministrazioni locali, e, soprattutto, nel settore sanitario, dove potrebbero riprendere le assunzioni di personale (oggi in Puglia su livelli assai bassi anche a confronto con le altre regioni). Questo richiede sia

una trasparenza dei processi selettivi, che la capacità di re-ingegnerizzare i processi organizzativi interni, anche per valorizzare al massimo le competenze dei nuovi entranti.

- Molti servizi di interesse collettivo che presentano un alto assorbimento di lavoro e un modesto rischio di automazione, possono rappresentare un terreno importante di crescita dell'occupazione regionale. In particolare le attività del Terzo Settore nella fornitura di servizi di welfare al di là del perimetro dell'occupazione pubblica, possono sostenere la creazione di nuovo lavoro, insieme alla crescita di servizi molto importanti per il benessere di tutti i cittadini.

La programmazione FSE rappresenta un importante strumento per la definizione di tali strategie di intervento nell'ambito delle politiche del lavoro, della formazione e dell'inclusione sociale delle fasce di popolazione più vulnerabili e più lontane dal mercato del lavoro. La valutazione dell'Asse II del POR FSE 2007-13 ha consentito di derivare alcune indicazioni. In particolare la necessità di tenere conto delle specificità del sistema socio-economico regionale per realizzare una strategia di intervento organica e articolata, evitando misure frammentate e che si sovrappongono tra loro, rafforzando il sistema di istruzione e formazione in relazione ai bisogni di innovazione e posizionamento competitivo del sistema produttivo e dei servizi regionali, e favorendo il coinvolgimento delle parti sociali e del terzo settore per far fronte ai rischi e valorizzare le opportunità che derivano dalla crisi Covid.

In merito ai possibili interventi da realizzare nella programmazione 2020-27, le interviste ai referenti delle parti sociali hanno evidenziato l'interesse del partenariato nel sostenere misure integrate di rafforzamento competitivo e sostegno all'innovazione digitale del sistema produttivo e alla creazione di impresa, attraverso incentivi alla ricerca e sviluppo e all'investimento in capitale umano e alla (ri)qualificazione della domanda e dell'offerta di lavoro, con l'obiettivo di creare nuova occupazione. E' necessario anche impostare un sistema monitoraggio e di valutazione in itinere organico e puntuale per consentire all'AdG e al partenariato di monitorare l'avanzamento del programma, individuare precocemente gli eventuali problemi di attuazione e le misure necessarie per rafforzarne l'efficacia.