

10.2 Informativa valutazione ex ante per la programmazione 2014-2020. Sintesi delle attività al maggio 2013

La valutazione ex ante del POR FSE Veneto 2014-2020: stato dell'Arte

In conformità con le indicazioni fornite dalla proposta di Regolamento generale¹, all'articolo 48, comma 3 e con le linee guida emanate dalla Commissione Europea², l'attività di valutazione ex ante accompagna il processo di elaborazione e redazione del POR FSE ed è finalizzata ad esaminare³:

- il contributo del Programma alla strategia Europa 2020, in riferimento agli obiettivi tematici e priorità selezionati e alla luce delle esigenze nazionali e regionali;
- la coerenza interna delle politiche che compongono il programma e la loro connessione con gli strumenti e le politiche adottate a livello regionale, nazionale e locale;
- la coerenza esterna del programma.

Ad oggi l'attività realizzata dal valutatore indipendente nell'ambito della valutazione ex ante ha riguardato l'analisi e le simulazioni preliminari alla formulazione degli indirizzi strategici della programmazione e alla redazione del POR. Nella fattispecie il valutatore ha:

- contribuito all'analisi del soddisfacimento delle condizionalità ex ante di pertinenza FSE della Regione Veneto;
- elaborato le analisi di contesto, dettagliate e aggiornate, orientate principalmente a verificare dinamiche e posizionamento del Veneto rispetto agli obiettivi richiamati dalla strategia Europa 2020, che indirizzerà la futura programmazione;
- fornito prime indicazioni, a carattere puramente orientativo, sul grado di potenziale incisività e rilevanza delle *policies* individuate dal regolamento ai fini del POR FSE 2014-2020, alla luce delle analisi delle condizionalità, delle analisi di contesto e dei dati relativi all'andamento e ai risultati della programmazione in corso;
- elaborato alcune prime simulazioni, a carattere ipotetico ed esemplificativo, dell'applicazione dei criteri di concentrazione delle risorse richiesti dalla bozza di regolamento FSE.

Tra gli elementi caratterizzanti il ciclo di programmazione 2014-2020 emergono in particolare:

- l'elemento della condizionalità ex ante, con cui l'Europa chiede agli Stati membri e Regioni di farsi garanti della capacità di mettere in campo e di realizzare le politiche;
- l'accento sui risultati e l'istanza di concentrazione tematica, rafforzata rispetto al passato, a garanzia di un'effettiva ed efficiente finalizzazione dei fondi alla strategia Europa 2020 agli obiettivi definiti dal programma;
- la maggiore integrazione tra i fondi strutturali e la cooperazione con quelli di natura privata (bilaterale), a sostegno e rinforzo degli obiettivi di efficacia ed efficienza.

Le condizionalità ex ante richiedono di valutare la sussistenza di condizioni di base a carattere sia normativo (disposizioni di legge) che sostanziale (disponibilità di strutture ed *expertise*). Riferiscono ad aspetti generali

¹ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 14.03.2012 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

² European Commission, *The Programming Period 2014-2020 Monitoring and Evaluation Of European Cohesion Policy European Regional Development Fund European Social Fund Cohesion Fund Guidance document on ex-ante evaluation*, January 2013

³ Tolomeo Studi e Ricerche e Greta Associati, Servizio di Valutazione strategica e operativa del POR FSE 2007-2013, Disegno di valutazione, Venezia, febbraio 2013



(es. parità di genere, appalti pubblici, sistemi statistici e indicatori di risultato) e a specifiche policies (ovvero alle singole priorità d'investimento). Per quanto riguarda il Veneto, l'analisi del rispetto delle condizionalità ex ante relative alle priorità FSE è stata realizzata negli scorsi mesi dalla AdG, con il supporto esterno del valutatore. Le analisi condotte non evidenziano *per il livello regionale* specifiche criticità ostative alla possibilità di pianificare e realizzare le diverse *policies* afferenti agli obiettivi tematici 8, 9 e 10 definiti dai regolamenti (obiettivi *core* FSE).

I vincoli di concentrazione richiedono alle autorità di gestione di concentrare gli interventi attorno ad un numero limitato di priorità, in modo da costituire una massa critica sufficiente ad ottenere risultati discreti e misurabili, in funzione degli obiettivi delle politiche di coesione. Le analisi di contesto operate dal valutatore e finalizzate ad offrire all'adg indicazioni preliminari sulle priorità di *policy* si sono pertanto focalizzate *in primis* sulla valutazione della dinamica e del posizionamento del Veneto rispetto agli obiettivi target della strategia Europa 2020, tenendo conto anche delle realizzazioni e dei risultati maturati dalla programmazione in corso e di dati di contesto più specifici e dettagliati, riferiti all'ambito sociale, occupazionale e al capitale umano⁴, nonché della capacità e dalla disponibilità di strutture atte a realizzare le singole politiche (analisi delle condizionalità).

Il Veneto nella strategia Europa 2020

La politica di coesione e strategia Europa 2020 incoraggia le regioni a perseguire l'obiettivo strategico di promuovere una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Lo sviluppo deve essere facilitato attraverso una maggiore diffusione della conoscenza e della capacità di innovazione. La crescita economica dovrà però tenere in considerazione anche gli obiettivi della sostenibilità ambientale, con un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse, e dell'inclusione sociale, volta a promuovere l'occupazione, la coesione sociale e territoriale.

All'interno di queste priorità, l'UE ha proposto e quantificato cinque obiettivi principali, da raggiungere entro il 2020:

- il 75% delle persone in età attiva (20-64 anni) deve avere un lavoro; il 3% del Pil dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Tali obiettivi sono stati successivamente declinati a livello di singolo Paese. Per quanto riguarda l'Italia e le aree maggiormente legate ad aspetti di economia e lavoro, il 2020 prevede il raggiungimento dei seguenti target:

- tasso di occupazione: 67-69%
- % del PIL in R&S: 1,53%
- abbandono scolastico: 15-16%
- istruzione terziaria: 26-27%

Il Fondo Sociale Europeo costituisce uno strumento per eccellenza della Strategia Europa 2020: secondo l'indicatore dell'Earmarking il 95% delle risorse programmate per il POR FSE Veneto 2007-2013 concorrono al raggiungimento degli obiettivi fissati. La connessione fra gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e il Fondo Sociale Europeo si manterrà molto forte anche nella nuova programmazione 2014-2020: cinque target sono, infatti, direttamente correlati alle politiche di pertinenza FSE.

⁴ Le analisi più aggiornate prodotte dal valutatore in riferimento al contesto e a realizzazioni, risultati e impatti della programmazione in corso sono riportate nel Quarto rapporto annuale di Valutazione, Venezia, maggio 2012.



Intersezioni fra gli obiettivi della strategia Europa 2020 e gli Obiettivi Tematici della programmazione 2014-2020

Obiettivi Europa 2020	Obiettivi Tematici
✓ <i>Il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro</i>	8. Promozione dell'occupazione e sostegno alla mobilità professionale
✓ Il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10%	9. Investimento nell'istruzione, nelle competenze e nella formazione permanente
✓ <i>Il 40% dei giovani deve essere laureato</i>	
✓ 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà	10. Promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà
✓ <i>Investire in Ricerca e Sviluppo il 3% del PIL</i>	1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (FESR). Possibile concorso FSE attraverso priorità di investimento 8.5 e 9.3

Ad oggi la Regione Veneto si pone in linea con gli obiettivi definiti per il 2020 rispetto a due indicatori - il tasso di occupazione 20-64 (69,3%) e la quota di abbandono precoce degli studi (14,2%) – mentre permangono distanti gli obiettivi connessi all'investimento in ricerca e sviluppo e ai tassi di istruzione terziaria. I tassi di abbandono scolari precoci sono definiti dalla percentuale di popolazione fra 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta corsi scolastici né svolge attività formative. Benché il tasso registrato nel 2012 sia inferiore alla media nazionale e al target bisogna però considerare il trend negativo del fenomeno: nel 2007 il Veneto presentava infatti una percentuale più contenuta pari al 13,1%. Nell'attuale contesto economico e sociale, particolarmente negativo per le opportunità offerte ai giovani, risulta importante contrastare fenomeni di dispersione scolastica. Il primo indicatore utile in questo campo è costituito dagli studenti che interrompono la frequenza scolastica in corso d'anno. Gli abbandoni nelle scuole secondarie di secondo grado del Veneto si mantengono al di sotto della media nazionale (1,8% in Veneto, 2,5% a livello nazionale). Le classi più coinvolte dal fenomeno sono la prima (legata probabilmente a una scelta errata di indirizzo) e la quarta, fenomeno che coinvolge soprattutto gli istituti professionali. Gli istituti professionali presentano per tutte le classi un tasso più elevato di abbandoni rispetto ai licei e gli istituti tecnici, inoltre si caratterizzano per la peculiarità di avere un maggior abbandono al 4° anno rispetto alle classi prime. Questo fenomeno è legato probabilmente alla scelta di rinunciare agli studi dopo l'assolvimento dell'obbligo formativo.

Per limitare il fenomeno dell'abbandono scolare precoce degli studi il POR FSE Veneto ha messo in campo diversi progetti, dall'orientamento scolastico alla formazione iniziale all'alternanza scuola-lavoro. I progetti di orientamento avviati con il Fse hanno complessivamente coinvolto 3.727 giovani studenti. In un'ottica di contrasto degli abbandoni scolari precoci bisogna poi considerare il ruolo della formazione iniziale, che consente ai giovani che hanno deciso di abbandonare i percorsi di istruzione dopo la licenza media, di conseguire una qualifica professionale triennale. La connessione del sistema di formazione regionale con il sistema di istruzione consente inoltre ai giovani che hanno conseguito tale qualifica di rientrare nei canali dell'istruzione e proseguire il proprio percorso di studi fino al raggiungimento del diploma di istruzione secondaria superiore. Secondo le rilevazioni di *placement* condotte dalla Regione Veneto nel 2011, a 12 mesi dal termine dei percorsi di formazione iniziale il 16% dei giovani qualificati è rientrato nei canali dell'istruzione per completare il proprio percorso di studi. Un gruppo che presenta un maggior rischio di insuccesso e di abbandono scolare è costituito dagli studenti stranieri: le prove INVALSI registrano, infatti, significative differenze fra i test degli allievi italiani e stranieri. Questo gruppo è inoltre caratterizzato da un fenomeno di "canalizzazione formativa" ovvero, oltre che da una maggiore propensione all'abbandono scolastico, ad una marcata preferenza per le scuole professionali, rispetto ai colleghi di nazionalità italiana.



In Italia risulta particolarmente difficile la fase di transizione tra la scuola e il lavoro. Il sistema scolastico italiano è caratterizzato dal modello dello studente inattivo, mentre in altri paesi è molto più diffusa la presenza di studenti lavoratori, grazie alla diffusione di percorsi formativi on the job e all'offerta di lavori part-time appositamente pensati per le esigenze degli studenti. Questa situazione si traduce in un doppio svantaggio per i giovani veneti di 15-24 anni che presentano complessivamente una quota di studenti (62%) inferiore alla media europea (67%) e contemporaneamente una minor quota di occupati (25% rispetto al 33%). Il POR FSE può dare un contributo importante per favorire una maggiore integrazione fra il mondo scolastico e quello lavorativo; a tale proposito va segnalato l'avvio di un progetto innovativo per la promozione dell'alternanza tra scuola e lavoro. Attraverso la DGR 1954 del 22/11/2011 "Alternanza Scuola-Lavoro" sono stati avviati 2.188 studenti delle scuole secondarie di secondo grado del Veneto in progetti che prevedevano l'integrazione alle lezioni d'aula con momenti formativi on the job, direttamente in azienda. Si tratta di un'attività di particolare rilevanza dal momento che si innesta in uno dei punti storicamente deboli del sistema formativo e dell'istruzione, ovvero il dialogo limitato con il mondo del lavoro.

Sul versante dell'istruzione terziaria si registra una crescita della percentuale di popolazione laureata fra i 30-34enni, che passa dal 16,8% del 2007 al 21,4% del 2012, prospettando, sulla base di questi trend, il superamento al 2020 dell'obiettivo target definito per il livello nazionale (27%); gli standard europei (40%) permangono tuttavia lontani. La riforma universitaria del 3+2 ha prodotto un incremento della quota di laureati italiani e veneti, ma il sistema universitario italiano presenta tuttora un'elevata dispersione e tempi più lunghi per il conseguimento dei titoli. Rispetto al resto d'Europa l'offerta universitaria italiana si caratterizza per una limitata offerta di titoli di primo livello realmente professionalizzanti, cosa che scoraggia l'accesso all'Università a giovani che cercano percorsi brevi di studio. L'analisi sui dati del MIUR ha evidenziato in particolare il ritardo con cui gli studenti italiani e veneti portano a termine gli studi rispetto alle età teoriche attese: l'età media al conseguimento della laurea magistrale è di 27 anni in Veneto, mentre a livello nazionale sfiora i 28 anni. I laureati italiani e veneti, nella maggioranza dei casi, sfiorano i limiti normalmente previsti per le politiche giovanili (15-24 anni) estendendo il disagio per l'accesso nel mercato del lavoro anche ai trentenni.

L'indicatore sulla Ricerca e Sviluppo registra un decremento degli investimenti in questo settore: la quota di PIL veneto investita scende all'1,04%, lontano dal target nazionale (1,5%) ed europeo (3,0%). L'analisi sull'innovazione di impresa evidenzia come il Veneto sconti la conformazione del tessuto produttivo: il 98% delle imprese venete ha, infatti, meno di 50 addetti. Le piccole imprese singolarmente faticano a sostenere gli investimenti per l'innovazione. L'analisi di contesto economico e i dati relativi alla società della conoscenza evidenziano l'opportunità di promuovere processi di crescita aziendale: le imprese più strutturate sono in grado di affrontare meglio la concorrenza globale, investire risorse per l'innovazione e favorire la crescita occupazionale. In chiave strategica, considerato che la dinamica esportativa rappresenta uno dei pochi trend positivi, appare opportuno favorire ulteriormente l'internazionalizzazione delle imprese venete. A tal fine il FSE può avvalersi dell'*expertise* maturato nell'ambito della gestione della Linea 3 delle Misure Anticrisi, interventi integrati di sostegno all'innovazione che hanno riscosso un forte interesse tra le imprese venete.

L'indicatore occupazionale, con un tasso di occupazione 20-64 anni pari al 69,3% (69,8% nel 2007) individua una relativa capacità di tenuta del sistema occupazionale veneto. Tale risultato è stato sostenuto dal cospicuo ricorso agli ammortizzatori sociali e dall'azione integrata della cassa integrazione in deroga e delle politiche attive erogate dal POR FSE. In particolare il modello econometrico implementato dal valutatore ha stimato un impatto positivo di 1 punto percentuale sul tasso di occupazione veneto in seguito alle politiche erogate dal POR FSE nel triennio 2008-2010. Nonostante la stabilità del tasso di occupazione si evidenziano numerosi segnali di sofferenza occupazionale. Nell'ultimo anno le ore concesse per la cassa integrazione guadagni sono cresciute in Veneto del 18%, mentre gli ingressi in mobilità sono aumentati del 4,7% rispetto al 2011. Si registra inoltre il calo del lavoro dipendente a vantaggio del lavoro indipendente e la crescita del part-time involontario. L'analisi dell'occupazione per classi di età ha poi evidenziato come la stabilità del tasso di occupazione sia da attribuire soltanto alla crescita dell'occupazione dei lavoratori maturi: il tasso di occupazione 55-64 anni sale, infatti, dal 31% del 2007 al 42,8% del 2012. Si tratta principalmente di una crescita forzata, legata all'allungamento delle età pensionabili introdotte dalla recente riforma Fornero. Tale crescita è positiva rispetto alle indicazioni europee per l'invecchiamento attivo, tuttavia si evidenziano alcuni effetti negativi. Gli *aged workers* espulsi dalle imprese in crisi trovano una difficile ricollocazione lavorativa e non possono più accedere al pensionamento. Inoltre l'allungamento delle età di pensionamento



produrrà per i prossimi anni un rallentamento del turn-over lavorativo, che penalizzerà soprattutto i giovani che vogliono immettersi nel mercato del lavoro.

Il tasso di occupazione femminile registra un dinamica positiva in Veneto; ciò si deve al fatto che le donne sono impiegate in larga parte nel settore dei servizi, sinora meno colpito dalla crisi, rispetto all'occupazione industriale tradizionalmente maschile. Sebbene l'occupazione femminile sia in crescita, il divario occupazionale e stipendiale tra maschi e femmine permane notevole: rispetto a quest'ultimo aspetto in particolare Veneto Lavoro ha poi recentemente stimato un differenziale salariale del 40% a sfavore delle donne⁵.

Tassi di occupazione e di disoccupazione. Trend Italia e Veneto 2007-2012

	Italia			Veneto		
	2007	2012	Trend	2007	2012	Trend
Tasso di disoccupazione (15 +)	6,1	10,7	↑	3,3	6,6	↑
Tasso di disoccupazione giovanile (15-24)	20,3	35,3	↑	8,4	23,7	↑
Tasso di disoccupazione femminile (15 +)	7,9	11,9	↑	5,2	7,8	↑
Tasso di occupazione (15-64)	58,7	56,8	↓	65,8	65,0	□
Tasso di occupazione femminile (15-64)	46,6	47,1	□	54,0	55,0	↑
Tasso di occupazione 55-64 anni	33,8	40,4	↑	31,0	42,8	↑
Incidenza dis. lunga durata (12 mesi e oltre)	47,4	52,5	↑	34,6	38,9	↑
Tasso di dis. lunga durata (15 +)	2,9	5,6	↑	1,2	2,5	↑

↑ Trend in crescita; ↓ Trend in calo; □ Trend stabile; ● Dinamica negativa; ● Dinamica positiva

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Istat.

La tenuta occupazionale ha permesso di limitare i fenomeni di povertà ed esclusione sociale in Veneto: nel 2011 la popolazione a rischio povertà o esclusione sociale è il 15,9% a fronte di una media nazionale del 28,4% ed europea del 24,2%. Le persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa sono limitate al 6,3% nel contesto regionale, mentre arrivano al 10% circa in Italia e nella media europea. In un confronto europeo l'Italia e il Veneto presentano una quota più limitata di trasferimenti pubblici a favore delle famiglie: in questo contesto acquisisce particolare importanza la disponibilità di politiche di inclusione attiva efficaci.

Un target particolarmente colpito dalla crisi economica è rappresentato dai giovani. Nel panorama nazionale il Veneto si caratterizzava storicamente per una bassa disoccupazione giovanile, favorita da una elevata domanda di lavoro. Nel 2007 il tasso di disoccupazione giovanile veneto era dell'8,4% rispetto a una media nazionale del 20,3%. L'effetto della crisi si è però velocemente manifestato sulla componente giovane della popolazione: nel giro di cinque anni la disoccupazione giovanile in Veneto è quasi triplicata raggiungendo il 23,7%.

La questione giovanile è una priorità per l'Europa: il Consiglio Europeo ha recentemente deciso di rafforzare i fondi per l'occupazione giovanile, con uno stanziamento aggiuntivo di risorse rispetto ai fondi strutturali per quelle regioni che presentano un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%⁶. A tale scopo sono stati stanziati 6 miliardi di Euro per il periodo 2014-2020 per aiutare le regioni a mettere in campo iniziative mirate per i giovani come la Youth Guarantee, la garanzia per i giovani, per offrire a tutti i giovani diplomati una proposta di lavoro, stage o formazione entro 4 mesi dal termine degli studi. L'attuale tasso di disoccupazione giovanile collocherebbe la Regione Veneto al di fuori dello stanziamento previsto dal Consiglio Europeo, tuttavia considerato il trend in atto è possibile ipotizzare per il futuro un'ulteriore crescita del fenomeno, inoltre l'analisi provinciale evidenzia come nelle Province di Belluno, Rovigo e Venezia il

⁵ Veneto Lavoro (2011) Thematic Studies on Gender Equality

⁶ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 6794/13 Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, Brussels, 28 February 2013



tasso di disoccupazione giovanile abbia già superato il 30% rilevando quindi una domanda potenziale di interventi a favore dei giovani molto elevata in questi territori.

Tassi di disoccupazione giovanili (15-24 anni) per territorio ed annualità

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Verona	5,3	8,8	17,0	15,8	21,7	19,7
Vicenza	8,8	7,7	17,5	20,5	16,7	21,6
Belluno	5,9	10,0	18,3	11,4	19,1	30,2
Treviso	9,0	12,9	9,5	20,3	19,7	22,3
Venezia	9,6	12,9	20,7	28,1	29,9	33,6
Padova	11,0	10,4	8,1	12,9	13,3	20,7
Rovigo	5,3	16,8	12,5	19,6	26,4	31,2
Veneto	8,4	10,7	14,4	19,1	19,9	23,7
Nord-Est	9,6	10,7	15,7	19,1	19,7	24,1
Italia	20,3	21,3	25,4	27,8	29,1	35,3

Fonte: Istat Rcfl

Il disagio crescente delle nuove generazioni è testimoniato anche dalla crescita del fenomeno dei NEET, giovani che non lavorano e non sono impegnati in attività di istruzione o formazione. Nel 2012 la quota NEET fra la popolazione 15-24 anni del Veneto sale al 16,1%, rispetto all'11% del 2009. L'analisi sulla popolazione NEET ha evidenziato un insieme molto eterogeneo di giovani. Il 42% dei NEET veneti d'età compresa fra i 15 e i 29 anni è in realtà indisponibile al lavoro: si tratta di giovani con impegni di cura familiari (donne straniere), con problemi di salute e giovani comunque intenzionati a riprendere gli studi. Il 58% dei NEET è invece disponibile a lavorare: il 20,5% non cerca attivamente lavoro, mentre il 37,5% mette in campo azioni concrete di ricerca del lavoro. All'interno dei NEET in cerca di lavoro prevalgono i giovani senza esperienza di lavoro (19%) rispetto ai disoccupati con precedenti esperienze (18%). Rispetto al 2009 si evidenzia un rovesciamento, in quanto la componente in cerca di prima occupazione era limitata all'11%, segnale di una maggiore difficoltà per il primo inserimento nel mercato del lavoro. L'analisi dei titoli di studio dei NEET ha evidenziato come l'investimento in istruzione e formazione paghi ancora per la limitazione del rischio di ricadere nella condizione NEET; tuttavia si segnalano difficoltà crescenti anche all'interno della popolazione qualificata (diplomati e laureati). Le politiche per limitare il fenomeno legato alla disoccupazione e all'inoccupazione giovanile debbono porsi sia una funzione preventiva (politiche di lungo periodo legate all'istruzione, al rafforzamento del capitale umano e delle competenze delle nuove generazioni) che una funzione curativa (strumenti volti a favorire il tasso di attività e l'ingresso occupazionale dei giovani che sperimentano la condizione NEET).

Sintesi delle prime indicazioni emergenti

Sulla scorta delle considerazioni qui sintetizzate è possibile fornire alcune indicazioni di "cogenza" delle *policies* nell'odierno contesto regionale. Non diversamente dalla programmazione in corso, la programmazione 2014-2020 dovrà dimostrarsi in grado di coniugare risposte di tipo congiunturale, atte a contenere gli effetti della crisi sul sistema occupazionale e sociale, e politiche di lungo periodo, volte al rafforzamento complessivo dei sistemi e del capitale umano. Le più recenti previsioni prospettano una ripresa economica solo a partire dal 2015. È molto probabile che la ripresa economica non si tradurrà immediatamente in una crescita occupazionale, poiché le imprese faranno fronte all'aumento della produzione assorbendo il personale posto in cassa integrazione o con un recupero della produttività persa in questi ultimi anni.

L'approccio cautelativo impone quindi di considerare il rischio di una crescita degli indicatori di povertà od esclusione sociale nei prossimi anni, a fronte dell'incerta sostenibilità finanziaria del sistema riformato degli ammortizzatori sociali e di uno scenario economico produttivo che prospetta una ripresa lenta e difficoltosa. Il POR FSE 2014-2020 dovrà quindi considerare diversi target di utenza potenziale, a cui rivolgere interventi e politiche ad hoc. La questione giovanile richiede ad esempio un approccio integrato che consideri sia il sistema della formazione ed istruzione sia il mondo del lavoro. Il POR FSE può dare un contributo importante per facilitare il processo di transizione scuola-lavoro dei giovani del Veneto. In questo settore



appare prioritario favorire un maggiore incontro fra il mondo scolastico e quello del lavoro, a tale scopo possono essere utilizzati i progetti di alternanza scuola-lavoro, gli stage e i tirocini inseriti nelle attività curriculari. Sul fronte dell'istruzione bisogna poi cercare di limitare i fenomeni di abbandono o di ritardo scolastico, in particolare per gruppi di utenza debole quali gli allievi stranieri. A tale scopo possono essere utilizzati l'orientamento scolastico e la formazione professionale. Dal lato del mercato del lavoro la Youth Guarantee è uno strumento che potrebbe sicuramente accrescere le opportunità per i giovani. Un altro obiettivo è quello di favorire il passaggio generazionale fra i lavoratori maturi e i giovani. A tale scopo potrebbero essere utilizzate le staffette generazionali, strumento che stimola l'impresa ad assumere giovani, a fronte di una conversione volontaria del contratto dei lavoratori maturi della medesima azienda, da full-time a part-time. In questo modo viene valorizzata l'esperienza del lavoratore maturo che svolgerebbe una funzione di mentoring nei confronti dei giovani assunti, potendo beneficiare di un avvicinamento più dolce alla pensione. Il POR FSE può infine offrire un contributo importante al consolidamento dell'apprendistato in relazione alle innovazioni normative ed operative intervenute (Testo Unico sull'apprendistato). Tale istituto, già sensibilmente utilizzato dalle imprese del veneto, verrà adeguatamente implementato nelle sue varie articolazioni.

Oltre al problema del primo ingresso nel mercato del lavoro il POR FSE dovrà affrontare la questione del ricollocamento dei lavoratori espulsi dalle imprese in crisi. Anche in questo caso sarà opportuno utilizzare un approccio individualizzato, in modo tale da poter valorizzare le esperienze del singolo lavoratore e soddisfare i bisogni formativi o di riqualificazione espressi. In questo caso l'esperienza dei Piani Individuali di Azione erogati attraverso le Doti Lavoro rappresentano un punto di partenza fondamentale per un approccio di intervento basato sulla logica del *welfare to work*.

Sul fronte della società della conoscenza si segnala la limitata diffusione dell'istruzione terziaria fra i giovani del Veneto: in chiave strategica il POR FSE Veneto potrebbe incoraggiare l'alta formazione nel settore tecnico e scientifico attraverso il Catalogo, i master e gli assegni di ricerca. Per promuovere le attività di ricerca aziendale è inoltre opportuna una maggiore integrazione del FSE con il FESR. Considerato il limite delle dimensioni aziendali della struttura produttiva veneta andrebbe incoraggiata la creazione di cluster di aziende interessate alla ricerca, in modo tale da favorire processi di crescita e cooperazione aziendale.

In merito alla formazione continua, va valutata ogni opportunità di integrazione con i fondi di natura bilaterale, anche attraverso specifici accordi quadro con i fondi interprofessionali, al fine di favorire economie di scala, efficienza e specializzazioni funzionali.

Infine, nell'ambito delle politiche di Inclusione Sociale, che richiedono una concentrazione di almeno il 20% delle risorse complessive del programma, si evidenzia la marcata centralità per il Veneto dell'approccio dell'inclusione attiva, che utilizza la leva occupazionale ai fini dell'inclusione e della prevenzione dell'esclusione sociale, in continuità con le logiche fin qui sperimentate dal FSE. La centralità dell'inclusione attiva è richiamata da diversi aspetti, *in primis* da una esigenza di finalizzazione delle politiche agli obiettivi della Strategia Europa 2020, che, per quanto attiene l'Inclusione Sociale si pone in termini di riduzione del numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale. In sintesi, in coerenza con le indicazioni desumibili dal Position Paper per l'Italia⁷, è possibile ipotizzare un approccio all'Inclusione Sociale:

- basato su uno strumento principe (priorità attribuita all'integrazione nel mercato del lavoro) dato dalla leva occupazionale;
- rivolto a un target generale, individuabile nella popolazione a rischio di povertà;
- integrato da progetti rivolti a target specifici e definiti, che debbono essere oggetto di particolare attenzione e azioni ad hoc a causa della loro debolezza nell'accesso al mercato del lavoro (disabili, Rom...);
- che consenta infine, sulla scorta dell'inedita centralità del tema, anche di sperimentare nuove opportunità di politiche quali la promozione di servizi accessibili; il supporto a strategie di sviluppo locale; la promozione dell'economia sociale.

⁷ Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, rif. ARES 09.11.12