

**PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE FSE 2014-2020**



Unione europea  
Fondo sociale europeo



REGIONE DEL VENETO

**COMITATO DI SORVEGLIANZA DEL PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE FSE  
2014/2020 e 2007/2013**

**VENEZIA 30 GIUGNO 2015**

**N. 15 INFORMATIVA SULLE ATTIVITA' DI VALUTAZIONE**

Tra il secondo semestre del 2014 e la prima parte del 2015 le attività realizzate dal valutatore indipendente si sono concentrate:

- sulla conclusione della valutazione ex ante, predisposta a sostegno del Programma Operativo Fondo Sociale Europeo 2014-2020;
- sull'approfondimento tematico dedicato a "Le dimensioni della povertà in Veneto durante la crisi economica", funzionale alla valutazione delle politiche di inclusione sociale, con particolare riguardo alla programmazione di prossimo avvio;
- sull'aggiornamento del disegno di valutazione;
- sulla redazione del VI Rapporto annuale di Valutazione (relativo all'annualità 2014) del POR FSE 2007-2013 della Regione Veneto

Il rapporto di valutazione ex ante è stato inoltrato alla CE in contestualmente al POR FSE Veneto 2014-2020. L'aggiornamento del disegno di valutazione (gennaio 2015), predisposto ai fini di definire l'approfondimento tematico da realizzarsi nel 2015, ha individuato il tema del welfare integrativo (o secondo welfare), al fine di fornire all'Autorità di Gestione un supporto informativo e una valutazione circa potenzialità e opportunità di intervento in quest'ambito, coerentemente con le linee programmatiche e le azioni individuate dal POR FSE 2014-2020.

Il rapporto di valutazione (2014) ha considerato l'avanzamento fisico, finanziario e procedurale del POR e la valutazione delle realizzazioni e dei risultati raggiunti dalle politiche, con riguardo all'andamento economico e occupazionale e agli obiettivi definiti in avvio di programmazione. L'approfondimento tematico dedicato alla povertà in Veneto è stato condotto attraverso l'analisi dei microdati delle indagini campionarie EU-SILC e IT-SILC XUDB (Eurostat e Istat). Ha consentito di approfondire le caratteristiche del fenomeno in Veneto, in prospettiva comparata; di tracciare il profilo dei segmenti sociodemografici più esposti alla povertà; di individuare le fasce che hanno subito un inasprimento del rischio di povertà a seguito della crisi economica. Di seguito si da conto di alcune evidenze emerse dal rapporto di valutazione e dall'approfondimento tematico.

### ***Il contesto.***

Il contesto in cui si realizza la chiusura di programmazione assume tratti molto diversi da quelli che ne hanno caratterizzato l'avvio. Dal lato demografico rileva la flessione nei tassi di crescita, soprattutto per il minor afflusso di popolazione straniera. In questi anni si è assistito ad un ribilanciamento della densità di stranieri. Il Veneto registra ora la stessa incidenza di popolazione straniera dell'Italia Centrale (10,4%). Le motivazioni sono molteplici: la presenza di più antica data dei residenti stranieri, che riduce il numero di ricongiungimenti familiari e le nuove nascite, rispetto a regioni con una dinamica migratoria più recente; il numero crescente di stranieri con il requisito dei 10 anni di residenza, che consente di richiedere e ottenere la cittadinanza italiana e, infine, la dinamica regionale, condizionata più di altre dalla congiuntura di crisi, in ragione della specializzazione produttiva del Veneto (industria ed edilizia), che, se ha richiamato migranti nei tempi di crescita, più recentemente si è tradotta in difficoltà di lavoro, limitando i flussi in ingresso degli stranieri e incentivandone la mobilità verso altre regioni italiane. Gli indicatori demografici segnalano l'ulteriore invecchiamento della popolazione, rafforzato dalle dinamiche della componente migratoria.

Gli indicatori relativi alla partecipazione scolastica individuano in positivo un assetto di scelte che pare progressivamente allinearsi alle prospettive occupazionali di mercato (per quanto queste permangono difficilmente prevedibili) privilegiando, in termini relativi con altre regioni d'Italia, l'istruzione tecnica e scientifica. L'istruzione professionale mantiene un peso di rilievo così come il sistema di formazione professionale, che in Veneto gioca un ruolo molto più deciso che in altre regioni d'Italia (15% sulle scelte dei ragazzi in uscita dal ciclo di istruzione secondaria di primo grado, contro il 9,2% di media nazionale). Anche nell'ambito dell'istruzione terziaria si assiste ad un processo di allineamento verso le discipline che sembrano offrire le migliori opportunità occupazionali e verso le lauree scientifiche. La razionalità delle scelte è anche indice di una capacità del sistema di orientamento che è molto evoluta in questi anni e che si è sviluppata in buona misura facendo leva sulle potenzialità dei sistemi informativi *on line*. Gli indicatori della conoscenza premiano il Veneto anche sul fronte dell'abbandono scolastico (Europa 2020). In controtendenza è invece il dato che attiene l'istruzione terziaria: sotto questo profilo il trend regionale si allinea, seppur con minore intensità, alla dinamica nazionale, con un calo dell'attrattività dell'istruzione universitaria (oltre 10 punti percentuali tra 2008 e 2013).

Sul versante del lavoro, ancora in riferimento ai target della strategia Europa 2020, i più recenti valori dell'indicatore occupazionale confermano la relativa capacità di tenuta del sistema. Il tasso di occupazione in età 20-64 si porta al 68,4%, entro i parametri stabiliti per l'Italia al 2020 (67-69%) e in lieve rialzo rispetto all'anno precedente. La tenuta del tasso di occupazione occupazionale è avvenuta, tuttavia, a prezzo di pesanti sconvolgimenti. L'occupazione è stata sostenuta anche dall'elevatissimo ricorso agli ammortizzatori sociali – cassa integrazione *in primis* – e comunque i posti di lavoro persi dal 2008 al 2014 ammontano a circa 76mila (oltre la metà perduti nel primo anno della crisi, tra 2008 e 2009). Oltre 90mila sono i disoccupati aggiuntivi prodotti in Veneto dalla crisi occupazionale.

Il 2014 individua chiari segnali di ripresa per il tessuto economico regionale, che si riflette anche sul miglioramento degli indicatori occupazionali. Il calo della disoccupazione non va a vantaggio dei più giovani (15-24), che divergono dal trend generale e raggiungono nel 2014 il 28%. Il rischio di un mancato o comunque difficoltoso inserimento occupazionale per un ragazzo che conclude il proprio percorso di studi si è elevato notevolmente rispetto al periodo pre-crisi, quando tale probabilità si collocava attorno all'8%. Questo rischio è accresciuto dalla marcata concorrenza realizzatasi a seguito dell'espansione del bacino di offerta di lavoro a seguito di crisi aziendali, calo delle uscite per pensionamento e dall'affacciarsi sul mercato del lavoro di donne precedentemente inattive, con la necessità di ribilanciare il reddito familiare.

Nel complesso, se è vero che i giovani sono il segmento di disoccupazione che ha conosciuto la maggiore espansione, anche in termini assoluti - 24.500 disoccupati in più rispetto al 2007 – nonché il target maggiormente esposto al rischio di disoccupazione, essi non costituiscono tuttavia il bacino più numeroso. La classe d'età che presenta il maggior numero di disoccupati è quella fra i 35 e i 44 anni (42mila) seguita dalla fascia 25-34 (40,5mila) e dalla fascia dei più giovani (38,5mila).

Questa situazione configura un elemento di complessità delle politiche del lavoro, che si trovano a dover predisporre strumenti e misure per target differenziati e in concorrenza tra loro. Ciò vale anche con riferimento al genere: nel 2014 la crescita dell'occupazione femminile è pari all'1,2% (circa 19mila posti di lavoro in più) contro un dato maschile limitato al +0,2% (4mila

unità). Al contempo però cresce tra le donne il tasso di disoccupazione (+0,3%) che appare invece in lieve riduzione tra i maschi (-0,4% la variazione). Con riferimento ai gender gap il mercato del lavoro conferma nel 2014 la progressiva riduzione del divario riferito ai tassi di occupazione, che pure permane un processo molto lento, in ragione del notevole divario di partenza.

### ***La programmazione attuativa.***

L'allineamento della programmazione alle istanze congiunturali e il contributo da essa portato appare evidente. In chiusura di programmazione il POR FSE Veneto 2007-2013 conferma e anzi accentua la sua natura di strumento finalizzato all'occupabilità e all'occupazione. L'indice di concentrazione finanziaria dà conto in buona misura di questa vocazione: la categoria di spesa 66, dedicata all'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro, a fine 2014 vale il 49,7% degli impegni assunti e il 56,5% dei pagamenti. Rilevano inoltre, nell'insieme: la categoria 64, dedicata allo sviluppo di servizi per l'occupazione, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese (8,4%); la categoria 63, per l'elaborazione e la diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive (6,8%); la categoria 62, connessa allo sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese, con riguardo ad adattabilità e promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione (6,3%); la categoria 74, mirata allo sviluppo del potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione (5,7%). Il peso cumulato di queste quattro categorie vale il 27% del POR FSE del Veneto e ne evidenzia in modo chiaro il contributo al sostegno alle imprese, con l'obiettivo di contribuire al mantenimento dell'occupazione e dell'accompagnamento del tessuto produttivo regionale nei confronti delle nuove sfide del mercato globale. Tale assetto di policy ha portato ad intercettare, in otto anni di programmazione attuativa: il 13% delle imprese presenti sul territorio regionale; il 18,5% degli occupati veneti - considerando anche l'ampia platea di lavoratori in CIG raggiunta attraverso gli interventi di politica attiva e passiva - e il 4,5% di essi se si restringe l'ambito all'attività di formazione continua; ben il 47% delle persone in cerca di occupazione<sup>1</sup>. Ancora, con riferimento ai target, si evidenzia una marcata sovra rappresentazione del segmento in età 15-24, che costituisce il 28% dei destinatari delle attività (contro un peso demografico di tale segmento sulla popolazione 15-64 limitato al 14,4%).

Nel complesso contesto di criticità occupazionale, la programmazione attuativa si è posta il primario obiettivo di contenere le perdite, ponendo attenzione, in modo più marcato, ai lavoratori a rischio di espulsione, tra cui l'ampia fascia di popolazione in cassa integrazione guadagni. Si è trattato di una logica di tipo emergenziale, con chiari riscontri in termini di realizzazioni e di risultati. L'accento sull'obiettivo del mantenimento dei posti di lavoro - a partire da quelli a rischio - ha comportato una qualche concentrazione delle politiche occupazionali sulla componente maschile e sulla popolazione in età centrale. Successivamente, la seconda parte della programmazione interviene rafforzando le politiche e le misure rivolte a target meno centrali nella prima fase, giovani e popolazione femminile. Il focus sulle politiche di inserimento occupazionale dei giovani si realizza in particolare attraverso lo strumento delle work experience, potenziato anche in connessione con la Garanzia Giovani; la maggiore attenzione alle politiche di genere si estrinseca attraverso la predisposizione di misure e

---

<sup>1</sup> I tassi di incidenza riguardo a occupati, disoccupati e imprese sono calcolati in riferimento alle dimensioni delle rispettive platee al 2014.

dispositivi finalizzati a rimuovere i vincoli alla partecipazione delle donne: bonus di conciliazione, premialità attribuite ai progetti a prevalente partecipazione femminile, sperimentazione di “Reti per la conciliazione”, inserimento di quote di genere vincolanti.

Un’ultima annotazione riguarda l’avanzamento finanziario, proseguito nel 2014 su ritmi elevati che consentiranno, a *performance* costante, di raggiungere pienamente i target di spesa.

La fase finale della programmazione attuativa anticipa infine per più aspetti la *ratio* della programmazione 2014-2020, predisponendo i sistemi alle logiche e alle modalità attuative della nuova stagione. Ciò si rende particolarmente evidente nell’approccio alle politiche di inclusione sociale, dove le più recenti DGR assumono la valenza di costruzione e sperimentazione di modelli e reti funzionali a realizzare una più estesa tutela sociale dei disoccupati<sup>2</sup>.

### ***La dimensione della povertà e le politiche di inclusione sociale 2014-2020.***

La crisi economica ha comportato ovunque in Europa un inasprimento del rischio di povertà ed esclusione sociale, anche se in modo diverso tra le regioni europee. Con riferimento all’Italia, la crisi rafforza il radicato dualismo tra meridione e settentrione. Il Veneto, in particolare, evidenzia una capacità di tenuta superiore a quella mediamente registrata nel Nord Italia: l’indicatore connesso alla severa deprivazione materiale, che in regione coinvolge al 2012 il 3,9% della popolazione (media del Nord Italia pari al 8,3%), a livello nazionale tocca il 14,5%.

Le politiche dell’Unione Europea assegnano la massima priorità al tema dell’inclusione sociale e il FSE è lo strumento elettivo. Le disposizioni comunitarie vincolano il 20% delle risorse affidate a ciascun programma operativo FSE 2014-2020 all’Obiettivo tematico dell’inclusione sociale e alle priorità d’investimento ad esso sottese. La prima evidenza che emerge dai dati riguarda il dualismo territoriale: l’incomparabilità delle situazioni socioeconomiche, ulteriormente accentuata dalla crisi, impone politiche disegnate territorialmente piuttosto che soluzioni basate e suggerite dall’analisi di dati medi. In sintesi la situazione del Veneto si distingue per:

- indicatori di rischio tra i più bassi a livello europeo;
- maggior capacità di contenere la crescita di povertà ed esclusione sociale nel corso della crisi;
- alcune peculiarità che riguardano il profilo socio demografico della popolazione esposta. In Veneto in particolare non emerge una maggior esposizione al rischio tra i minori e risulta molto attenuato il fenomeno della “femminilizzazione” della povertà che contraddistingue l’Italia e molte nazioni europee.

Tuttavia, pur in un quadro relativamente favorevole, la recessione ha prodotto anche in Veneto una crescita del rischio di esclusione sociale. Al 2012 si stima che gli individui a rischio di povertà fossero 782mila, 94mila in più rispetto al 2009 per il peggioramento delle condizioni occupazionali, la crescita della disoccupazione e l’estensione della platea di lavoratori in cassa integrazione. I dati evidenziano come l’aumento delle nuove povertà colpisca in modo prevalente l’ampia fascia della popolazione in età lavorativa. Tra gli indicatori che compongono il rischio di esclusione, l’indice di bassa intensità di lavoro è quello che mostra la crescita maggiore (+26%), in stretta correlazione con l’andamento del tasso di disoccupazione. Le nuove

---

<sup>2</sup> DGR 1151/2013 “Avviso pubblico per la realizzazione di Azioni Integrate di Coesione Territoriale per il reinserimento di soggetti svantaggiati e l’occupazione sostenibile” e DGR 448/2014, in sinergia con il FESR

povertà non sostituiscono ma vanno ad affiancare quello che si può definire come lo “zoccolo duro” del fenomeno, costituito in Veneto soprattutto da persone anziane, prevalentemente donne, che vivono da sole, il cui sostentamento è legato a redditi da pensione bassi o molto bassi. Il profilo comparato della popolazione a rischio evidenzia alcune differenze salienti tra 2009 e 2012: nel bacino di povertà in espansione, cresce il peso degli occupati e degli inattivi e diminuisce quello dei pensionati; inoltre si affievolisce notevolmente il gap di genere, perché l'aumento del rischio di povertà si pone quasi per intero a carico della componente maschile.

In termini di esposizione al rischio, una persona disoccupata ha al 2012 in Veneto il 40% di possibilità di versare in stato di povertà. Se questa persona coincide con il capofamiglia e unico percettore di reddito la possibilità per lui e per i suoi familiari sale all'84%. Nessun'altra condizione associa rischi così elevati: si rende pertanto evidente la priorità che tale segmento (minoritario ma in crescita) debba assumere nell'ambito delle politiche di inclusione sociale.

Con riferimento alle variabili anagrafiche, si segnala in particolare l'elevata esposizione al rischio di povertà (20%) che si riscontra al 2012 nella generazione dei 50-64enni che comprende casalinghe, lavoratori maturi ed “esodati”. Questa generazione è anche quella che ha visto il maggiore incremento del rischio di povertà negli ultimi anni: al 2012, con circa 190mila casi, essa rappresenta ben il 24% della popolazione esposta, individuando di conseguenza un altro segmento emergente che deve essere oggetto di attenzioni ai fini dell'inclusione sociale.

Infine, merita un rilievo l'ampio segmento della popolazione occupata, che pur non costituendo un gruppo esposto (l'incidenza della condizione è pari al 9,7%) con 205mila persone a rischio di povertà o esclusione sociale raccoglie oltre il 30% delle persone che versano in tale situazione. Questo fenomeno è legato in buona misura al peggioramento delle condizioni reddituali intervenuto per molti con l'ingresso in cassa integrazione, o con la disoccupazione del partner oppure ancora – soprattutto per i più giovani – si lega a condizioni occupazionali instabili, a bassa remunerazione o a orario di lavoro ridotto.

In sintesi, le indicazioni emergenti dal complesso di analisi, confermano l'adeguatezza, per il contesto socioeconomico regionale, di una strategia di Inclusione Sociale basata prioritariamente su un approccio di Inclusione Attiva, volto all'integrazione occupazionale e rafforzato da misure volte a promuovere l'accessibilità dei servizi a vantaggio delle famiglie economicamente svantaggiate, anche attraverso un maggior coinvolgimento del privato sociale.