

Italia. I Programmi operativi regionali Fse-Fesr in materia di politiche e inclusione sociale per il periodo 2007-2013

Paolo Calbucci

L'articolo presenta i risultati di un'analisi svolta a partire dai documenti di programmazione adottati dalle Regioni italiane per il ciclo di politiche di coesione regionale 2007-2013, centrata sulla messa in evidenza di come gli obiettivi della Strategia di Lisbona e più in dettaglio della strategia di inclusione sociale definiti a livello comunitario, siano stati tradotti in termini operativi. Sono stati analizzati i Programmi operativi regionali (Por) italiani del Fondo sociale europeo (Fse)

e del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), rispetto ad uno degli assi portanti della nuova programmazione, nello specifico quello relativo alle politiche sociali. In particolare, viene proposta una rassegna delle misure e delle risorse specificatamente programmate dalle Regioni italiane, e pertanto, indirettamente, anche delle possibilità-potenzialità previste per gli operatori del settore, siano essi enti pubblici locali o organizzazioni pubbliche o private che operano nel settore.

RPS

strumenti

1. Premessa

Il presente contributo tratta di come gli obiettivi di Lisbona e nello specifico della strategia di inclusione sociale definiti a livello comunitario, sono stati tradotti in termini operativi in Italia nell'ambito della nuova politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013.

L'articolo si concretizza in un'analisi di quanto previsto nella programmazione 2007-2013 in Italia per il Fondo sociale europeo (Fse) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), rispetto ad uno degli assi portanti della programmazione, ovvero quello relativo alle politiche sociali e di inclusione sociale; viene pertanto proposta una rassegna delle misure e delle risorse specificatamente programmate dalle Regioni italiane, in quanto titolari dei Programmi operativi (Po) e pertanto, indirettamente, anche delle possibilità-potenzialità previste per gli operatori del settore, siano essi enti pubblici locali o organizzazioni pubbliche o private¹.

¹ I dati e le informazioni riportati nel presente articolo fanno riferimento ai risultati di alcuni progetti di ricerca realizzati dal Cles (Centro di Ricerche e Studi

In particolare, una parte del lavoro è interamente dedicata all'analisi delle strategie di sviluppo regionali, sulla base di quanto emerge dalla lettura critica dei documenti di programmazione (Por) messi a punto dalle Regioni e approvati dalla Commissione europea nel corso del 2007 sia del Fse che del Fesr.

A tal riguardo, l'analisi risulta principalmente finalizzata ad offrire un primo quadro di carattere generale sulle strategie di intervento e sugli obiettivi di sviluppo perseguiti nei diversi contesti regionali del nostro paese, in modo da far emergere alcune prime omogeneità e/o differenze riscontrabili fra le diverse aree del territorio nazionale.

Inoltre l'attenzione si è concentrata anche sull'analisi delle scelte allocative delle risorse finanziarie effettivamente realizzate nell'ambito dei Por, sempre con riferimento al tema delle politiche sociali e di inclusione sociale; la ripartizione dei flussi di spesa previsti consente di verificare nel concreto l'effettiva importanza attribuita dalle Regioni alle diverse finalità d'intervento e/o ambiti settoriali.

Per ciascuna Regione la puntuale ricostruzione delle risorse assegnate agli ambiti programmatici oggetto di interesse è stata effettuata a partire dai dati sulle «categorie di spesa» riportati nei singoli Por².

L'ambito di osservazione è dunque il quadro, necessariamente variegato e composito, delle politiche sociali e delle politiche per l'inclu-

sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo) per diversi committenti esterni. In particolare si fa riferimento ad una ricerca realizzata nell'ambito del progetto «Sintesi per il cambiamento organizzativo», assegnata dal Formez, e nello specifico ad una delle azioni progettuali, quella relativa all'«Innovazione organizzativa per la gestione dei Fondi strutturali 2007-2013», diretta ad affiancare le strutture regionali e provinciali nell'individuazione delle modalità organizzative e percorsi di aggiornamento professionale, atti a garantire il raggiungimento delle priorità fissate dalla programmazione comunitaria 2007-2013; inoltre, per quanto riguarda in particolare i dati finanziari, si fa riferimento ad uno studio realizzato dal Cles per conto del Cnel, riguardante l'analisi valutativa delle scelte programmatiche in materia di sviluppo operate a livello regionale, alla luce della nuova programmazione comunitaria relativa al periodo 2007-2013.

² Ciascuna Regione ha dovuto infatti prevedere nell'ambito dei Por un'assegnazione preliminare delle risorse complessivamente disponibili per Assi prioritari e tipologie d'intervento, tenendo conto delle «categorie di spesa» codificate a livello comunitario e contenute nell'Allegato IV al Regolamento Ce n. 1083/2006. Secondo quanto disposto dal Regolamento, sono possibili 74 diverse categorie di spesa per l'azione dei Fondi strutturali, tra cui è possibile individuare quelle più direttamente riferibili alle tematiche sociali e di inclusione sociale.

sione sociale programmato dagli attori delle politiche di coesione e sviluppo.

Il quadro di riferimento delle politiche sociali e delle politiche di inclusione sociale relativamente a quanto previsto dagli strumenti di programmazione dei Fondi strutturali (Fesr e Fse) risulta particolarmente complesso e variabile a seconda dei destinatari delle politiche stesse, dei diversi ordinamenti in cui si applicano, dei contesti socio-economici in cui si inseriscono.

Nel quadro della nuova programmazione 2007-2013 sono previste diverse misure di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, derivanti da uno degli impegni principali per l'Unione europea che, attraverso la politica di coesione per il periodo 2007-2013, punta a raggiungere i target/obiettivi definiti nell'ambito dell'Agenda di Lisbona, che intende fare dell'Europa «la società più competitiva del mondo fondata sulla conoscenza, con maggiori posti di lavoro e di migliore qualità, una maggiore coesione sociale, mediante politiche capaci di declinare le esigenze della concorrenza, dell'occupazione, del progresso sociale e della sostenibilità ambientale».

In tal senso, il Fse – quale strumento finanziario per il raggiungimento degli obiettivi in materia di occupazione e qualificazione delle risorse umane concordati dagli Stati membri dell'Unione europea nell'ambito della Strategia di Lisbona e delle Linee direttrici comunitarie sulla coesione nel settore occupazionale – promuove azioni specifiche atte principalmente a migliorare l'occupabilità e l'inclusione sociale dei soggetti maggiormente esposti ai rischi di marginalizzazione.

Diversamente il Fesr, che contribuisce al finanziamento di interventi finalizzati ad eliminare le disparità di sviluppo a livello regionale sostenendo l'adeguamento strutturale delle economie regionali, la riconversione delle aree industriali in declino oltre che la riqualificazione delle aree urbane, per quanto riguarda le politiche sociali, si concentra prevalentemente sul tema dell'infrastrutturazione sociale.

2. Il quadro di riferimento della programmazione dei Fondi strutturali comunitari

Nel marzo del 2000, il Consiglio europeo tenutosi a Lisbona, elaborò un documento strategico in cui emergevano già le caratteristiche sostanziali della nuova fase della politica di coesione e che possono essere riassunte proprio nell'obiettivo generale che il Consiglio si prefigu-

rava di conseguire ovvero di *rafforzare l'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale nel contesto di un'economia fondata sulla conoscenza, mirando a fare dell'Unione europea l'economia più competitiva e dinamica al mondo, in grado di coniugare la crescita con nuovi e migliori posti di lavoro.*

Nella riunione del Consiglio europeo del giugno del 2001, tenutasi a Göteborg, gli obiettivi di Lisbona sono stati integrati con una nuova dimensione dell'intervento comunitario: quella della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile.

Nel corso del periodo 2000-2005, l'attuazione della Strategia di Lisbona è stata oggetto di una vasta riflessione e di approfondite valutazioni, visti anche gli scarsi risultati conseguiti. Nel 2005, a distanza di cinque anni e, quindi, a metà percorso, ci si è accorti che gli obiettivi fissati nel 2000 erano ben lungi dall'essere stati raggiunti e, anzi, le distanze in termini di crescita economica con gli Stati Uniti e le grandi nazioni emergenti dell'Asia sembravano essersi allargate. Preso atto degli insufficienti risultati ottenuti, gli Stati membri dell'Ue hanno deciso di rilanciare la Strategia di Lisbona, concentrando gli sforzi verso due obiettivi principali: crescita economica e occupazione, e definendo alcuni nuovi principi sui quali impostare le azioni da porre in campo.

Parte integrante della strategia di Lisbona è l'azione dell'Unione europea verso lo sviluppo del modello sociale europeo (Agenda per la politica sociale 2006-2010). L'Agenda sviluppa una duplice strategia: innanzitutto pone l'accento sul suo ruolo per accrescere la fiducia dei cittadini; in secondo luogo presenta azioni chiave secondo tre assi principali che sono l'occupazione, le pari opportunità e l'inserimento sociale.

È proprio nel tentativo da un lato di rafforzare la Strategia di Lisbona e Göteborg e di integrare maggiormente la politica di coesione nell'ambito degli obiettivi di Lisbona e di Göteborg, che nasce l'approccio strategico adottato dalla Commissione europea per la nuova stagione dei Fondi strutturali 2007-2013 e che ha trovato chiaramente espressione negli «Orientamenti strategici della Comunità per la coesione»³ (detto anche Osc). Il documento guida della politica di coesione, ribadendo gli indirizzi di Lisbona e di Göteborg, individua tre priorità strategiche per la nuova fase di programmazione:

³ Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 06/10/2006 n. 2006/702/Ce Guee serie L., n. 2911/11 del 21/10/2006.

- ♦ rendere più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città migliorando l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello adeguati di servizi e tutelando l'ambiente;
- ♦ promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e lo sviluppo dell'economia della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché
- ♦ creare nuovi e migliori posti di lavoro attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

La fase di riforma della politica di coesione ha quindi trovato espressione nel nuovo «quadro regolamentare» che disciplina il funzionamento del ciclo di programmazione 2007-2013 e più nello specifico il funzionamento dei principali strumenti della politica europea: i Fondi strutturali (Fesr e Fse) e il Fondo di coesione⁴.

Tra le scelte condivise tra Commissione europea e Stati membri è quella di rafforzare la concentrazione delle risorse finanziarie e degli sforzi programmatici su alcuni limitati ambiti tematici, ciò attraverso un'integrazione della Strategia di Lisbona e Göteborg nello schema degli obiettivi compresi nella nuova programmazione. Gli Stati membri si sono, in tal senso, impegnati a destinare il 60% delle risorse disponibili per le regioni in ritardo di sviluppo e il 75% per tutte le altre regioni, agli investimenti chiave collegati alla nuova strategia per la crescita e l'occupazione (R&S e innovazione, infrastrutture di portata europea, competitività industriale, energie rinnovabili ed efficienza energetica, innovazioni ecologiche e occupazione).

In questo nuovo ciclo di programmazione è stato accentuato anche il processo di decentramento politico, definendo una chiara delimitazione del quadro, della natura e della ripartizione delle responsabilità tra i soggetti preposti alla gestione del bilancio comunitario e alla supervisione di una corretta esecuzione dei Programmi. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, è stata inoltre attribuita ad ogni singola Regione, a cominciare dalla fase propedeutica alla redazione dei documenti di programmazione, la funzione di contribuire in maniera più incisiva all'individuazione delle linee strategiche nazionali.

Le novità introdotte dalla riforma della politica di coesione sono state

⁴ L'adozione formale dei regolamenti è avvenuta con la pubblicazione in gazzetta: Guue l. 210 del 31/07/2006.

RPS

P. Calucci / ITALIA. I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI FSE-FESR IN MATERIA DI POLITICHE E INCLUSIONE SOCIALE

riprese, per quanto riguarda l'Italia, dal Quadro strategico nazionale (Qsn)⁵. Tale documento, che è il frutto di un esteso e intenso percorso di confronto tra le amministrazioni centrali e quelle regionali nonché tra gli esponenti del partenariato istituzionale e di quello socio-economico, è stato approvato dalla Commissione a giugno 2007.

Il Qsn contiene le linee di indirizzo strategiche delle politiche di sviluppo regionale, in coerenza con quelle stabilite nell'Osc, introducendo, nel contempo, una novità di grande rilievo nell'organizzazione delle politiche regionali. Dal testo del Qsn, si legge: «Stato centrale e Regioni hanno deciso in Italia di dare seguito alla riforma della politica di coesione comunitaria – che rafforza il suo indirizzo strategico alla competitività e gli obiettivi di Lisbona e agli strumenti a sostegno di tale strategia – unificando la programmazione della politica regionale comunitaria con quella della politica regionale nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate, Fas). Gli obiettivi, le priorità, le regole della politica regionale di sviluppo sono quindi stabilite in modo unitario in questo documento»⁶.

L'unificazione, sotto il piano della programmazione e della gestione finanziaria, di tutte le risorse aggiuntive – comunitarie (Fondi strutturali) e nazionali (Fas) – risponde sia alle esigenze proprie del principio della concentrazione strategica, ma anche alle esigenze di una maggiore semplificazione nella gestione delle politiche di coesione e di sviluppo regionale.

L'articolazione complessiva del quadro della politica regionale unitaria, facendo leva sui macro-obiettivi e sulle priorità individuate, si pone il doppio scopo di rimuovere gli ostacoli allo sviluppo nelle Regioni e nei territori più svantaggiati e, nel contempo, di promuovere generali obiettivi di crescita, di valorizzazione delle risorse e di aumento dell'occupazione, in coerenza ai principi stabiliti nelle Strategie di Lisbona e di Göteborg. Pertanto, considerando le disparità delle condizioni di partenza e la volontà di perseguire obiettivi capaci di migliorare la coesione nazionale sul piano economico e sociale, le priorità e i macro-obiettivi, possono essere perseguiti con una intensità e modalità differente tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, e tra le aree appartenenti all'Obiettivo «Convergenza»⁷ (Conv) e quelle appartenenti all'Obiettivo «Competitività regionale e occupa-

⁵ Si veda <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

⁶ Si veda Qsn, (nota 5) p. VIII.

⁷ Campania, Puglia, Calabria e Sicilia + Basilicata (*phasing out*).

zione»⁸ (Cro), proprio al fine di garantire la considerazione e il rispetto delle specificità territoriali insieme alla difesa dell'unitarietà nazionale della strategia di sviluppo.

Le strategie e le priorità individuate nel Qsn si attuano attraverso i Po, documenti elaborati dagli Stati membri e/o dalle Regioni e approvati dalla Commissione europea, che hanno il compito di delineare le priorità strategiche per settore e/o per territorio. A livello nazionale, ogni Regione è chiamata a redigere un Po per ciascun Fondo europeo (Fesr; Fse). La natura *monofondo* dei Programmi operativi costituisce, senza ombra di dubbio, la novità più importante della programmazione operativa del nuovo ciclo. I Programmi operativi regionali sono 42 (21 a valere sul Fesr e 21 a valere sul Fse), due per ogni Regione e per le Province autonome di Trento e Bolzano.

3. L'inclusione sociale nella programmazione Fse 2007-2013, Regioni Obiettivo Cro e Conv

I Programmi operativi cofinanziati dal Fse sia per l'Obiettivo Cro che Conv, coerentemente con gli orientamenti comunitari e le disposizioni contenute nel Regolamento (Ce) n. 1080/2006, prevedono uno specifico Asse (III, Inclusione sociale) che ha come obiettivo specifico quello di «Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro».

Tale obiettivo specifico, comune a tutti i Programmi, si fonda sull'assunto che la partecipazione al lavoro, in condizioni di pari opportunità, delle persone in condizioni di relativo svantaggio rappresenta la modalità più efficace attraverso cui è possibile consentire a ciascuno di affermare il proprio ruolo di individuo e di lavoratore riconosciuto all'interno del tessuto sociale.

Per il conseguimento di tali finalità, i Programmi prevedono l'attuazione di diverse tipologie di azione, che in gran parte mirano a realizzare «la filiera dell'integrazione economica, sociale e politica» mediante politiche di inclusione definite attraverso:

- ♦ strumenti di lotta all'esclusione sociale;
- ♦ azioni di sistema contro la discriminazione;

⁸ Sono le restanti Regioni e Province autonome italiane non incluse nell'Obiettivo Conv (vedi nota precedente).

- ♦ politiche dirette ad elevare il tasso di occupazione regolare.

Le attività inserite nei Po per la promozione dell'inclusione sociale sono soprattutto rivolte a persone in condizione di svantaggio occupazionale e ai disabili oltre che agli operatori del sistema e sono ascrivibili prevalentemente alla categoria di spesa 71 «*Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati, lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento dello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro*».

Le azioni inserite nell'Asse III dei Po regionali fanno pertanto riferimento ad obiettivi volti, in primo luogo, a sostenere l'inserimento socio-lavorativo di quelle componenti della popolazione a relativo maggiore rischio di esclusione sociale, nonché a migliorare le condizioni di accesso all'istruzione e alla formazione professionale delle categorie deboli (in particolare, soggetti affetti da disabilità, giovani a rischio di marginalità sociale, immigrati, ecc.) e, più in generale, a rimuovere le discriminazioni nell'accesso e nella stabilizzazione occupazionale e professionale all'interno del mercato del lavoro.

Come indicato nel Quadro strategico nazionale (Priorità 4) l'attuazione delle politiche di inclusione sociale nel periodo 2000-2006 si è principalmente tradotta in attività di tipo formativo, soprattutto per la limitata capacità di promuovere gli interventi più innovativi e per una poca maturazione della consapevolezza dei nessi tra sviluppo economico e inclusione sociale. Di conseguenza, tra gli indirizzi assunti per la programmazione 2007-2013, vi è l'approccio secondo cui «l'inclusione sociale deve essere perseguita con progetti integrati che abbiano al centro la persona beneficiaria di pacchetti di servizi (sociali, socio-sanitari, socio-educativi, socio-assistenziali, di inserimento lavorativo, di contrasto ai fenomeni di violenza, ecc.)», con particolare attenzione ai percorsi integrati a sostegno dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, che assicurino da un lato «la personalizzazione degli interventi e dall'altro la cooperazione tra servizi per l'impiego, servizi socio-assistenziali e sistema delle imprese, ivi comprese le imprese sociali».

Il concetto dei percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo è ribadito anche nel contesto di altre due Priorità del Qsn, la 1 («*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*») e la 7 («*Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*»).

In linea con le indicazioni nazionali, i Po regionali sono quindi orientati alla promozione di percorsi integrati e personalizzati volti a migliorare le condizioni di occupabilità dei soggetti minacciati da potenziali fattori di emarginazione. In particolare, esaminando più nello

specifico le azioni individuate nella programmazione delle Regioni dell'Obiettivo Cro, si evince che è prevista per il periodo 2007-2013 la realizzazione di una serie di interventi quali:

- ♦ percorsi integrati (formazione anche individualizzata, tutoring, assistenza, orientamento e work experience, misure di accompagnamento, incentivi alle imprese per l'occupazione, incentivi all'auto-imprenditorialità, ecc.) destinati a target specifici, quali ad esempio soggetti diversamente abili o socialmente disagiati, detenuti ed ex detenuti, immigrati, donne in situazione di svantaggio, finalizzate a favorirne l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale e a migliorarne le possibilità di occupazione ed inserimento sociale;
- ♦ progetti integrati per la riduzione della devianza giovanile e il recupero dei *drop out* e per studenti appartenenti a famiglie povere, anche finalizzati alla riduzione della dispersione scolastica-formativa (azioni previste nelle Regioni Abruzzo, Sardegna, Friuli-V.G., Lazio, Molise, Piemonte, Sardegna, Valle d'Aosta e Veneto) e rivolti anche ai figli della popolazione immigrata (nella Regione Lazio);
- ♦ misure di accompagnamento e di occupabilità, servizi di sostegno, collettivi e di assistenza, finalizzati ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti appartenenti a famiglie al di sotto della soglia di povertà e per prevenire nuove povertà (azioni previste nelle Regioni Abruzzo, Provincia autonoma di Bolzano, Friuli-V.G., Liguria, Lombardia, Sardegna, Umbria).

Le strategie descritte nei Po sono orientate non soltanto a promuovere l'acquisizione e il rafforzamento delle competenze (anche per ridurre il cosiddetto *digital divide*) e, quindi, favorire l'inserimento socio-lavorativo di soggetti a rischio di esclusione sociale, bensì anche a garantire la permanenza nel mercato del lavoro, nello specifico, attraverso la messa in campo di azioni rivolte alla lotta alle discriminazioni, tramite il coinvolgimento di imprese, istituzioni, parti sociali e soggetti dell'economia e del privato sociali (come esplicitamente indicato nei documenti di programmazione della Valle d'Aosta e del Veneto).

Le Regioni hanno, infatti, previsto interventi quali la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione e di diffusione di buone prassi, mirate a contrastare ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro legata a condizioni psico-fisiche, stato sociale, etnia, religione, scelte sessuali, ecc. (ad es. la Regione Abruzzo) e anche azioni di consulenza, informazione e formazione, rivolte ai datori di lavoro e ai responsabili

risorse umane di imprese, in materia di parità di opportunità per tutti e gestione delle diversità sul posto di lavoro (ad esempio la Provincia Autonoma di Bolzano) anche attraverso interventi di formazione di mediatori culturali (la Regione Friuli-V.G. e la Regione Valle d'Aosta) e sperimentazione di pratiche di *diversity management* nelle imprese (franchising sociale, marchi territoriali, albi, premi, ecc., come previsto ad esempio dal Por dell'Umbria).

Sono altresì previsti interventi finalizzati allo sviluppo delle competenze dei tutor aziendali per favorire la permanenza in azienda delle categorie svantaggiate (la Regione Emilia-Romagna), incentivi alle imprese per l'assunzione e stabilizzazione (le Regioni Lombardia e Toscana e la Provincia autonoma di Trento) e per la progettazione e l'implementazione di strumenti e di forme organizzative specifiche per la permanenza nel mondo del lavoro dei soggetti disabili (le Regioni Sardegna e Umbria).

I Programmi operativi dell'Obiettivo Cro, inoltre, perseguono la finalità di consolidare rapporti di partenariato e reti tra attori istituzionali locali, sistema della formazione e del lavoro e innalzare il livello qualitativo degli interventi e del lavoro con i soggetti svantaggiati. In particolare, la programmazione Fse, alla luce dell'esperienza realizzata nella passata programmazione attraverso l'Ic Equal, è soprattutto orientata a favorire lo sviluppo di una cultura dell'integrazione delle politiche e dell'agire in rete dei servizi, nel quadro di una *governance* multilivello e di un approccio multi-dimensionale e integrato al problema dell'esclusione sociale.

Le Regioni hanno pertanto previsto, nei propri Programmi di intervento, azioni afferenti:

- ♦ l'integrazione tra politiche di welfare locali, educative, occupazionali e per la competitività, orientate all'attivazione lavorativa dei soggetti svantaggiati (Bolzano, Friuli-V.G., Lazio, Liguria, Molise e Valle d'Aosta);
- ♦ il sostegno allo sviluppo e riqualificazione del Terzo Settore (Bolzano, Piemonte e Umbria), anche attraverso studi e analisi (Abruzzo, Friuli-V.G. e Lazio), assistenza alle imprese sociali (Liguria e Trento) e percorsi formativi per gli operatori, il personale e il management operante al suo interno e specifici interventi a sostegno, ad es. progetti d'eccellenza per lo sviluppo di nuovi strumenti d'intervento, azioni di networking, incentivi (Bolzano, Friuli-V.G., Liguria, Lombardia, Marche, Sardegna, Valle d'Aosta, Umbria, Veneto);

- ♦ il sostegno alla costruzione e al potenziamento di reti e partenariati fra gli attori operanti nel campo dell'inclusione sociale (istituzioni locali, servizi per l'impiego, Ong, cooperative sociali, servizi sociali e socio-sanitari, scuole, ecc.), al fine di sviluppare sinergie e potenziare l'efficacia degli interventi attivati (Abruzzo, Liguria, Lombardia, Molise, Toscana, Umbria e Veneto).

Come previsto per i Por dell'Obiettivo Cro, la programmazione Fse delle Regioni Convergenza e in *phasing out* (per l'Italia, la Regione Basilicata) prevede una strategia di intervento dell'Asse III che è finalizzata prevalentemente, in questo ambito di riferimento, a sostenere l'inclusione delle persone svantaggiate (emarginati sociali, giovani che lasciano prematuramente la scuola) e a combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro, promuovendo in particolare:

- ♦ percorsi integrati per l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale e per l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro;
- ♦ percorsi integrati per sostenere l'occupabilità, anche nel settore dell'economia sociale;
- ♦ misure di accompagnamento e relativi servizi di sostegno, servizi collettivi e di assistenza che migliorino le possibilità di occupazione delle persone svantaggiate;
- ♦ misure per l'accettazione della diversità sul posto di lavoro e la lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro;
- ♦ iniziative di sensibilizzazione per il coinvolgimento delle comunità locali e delle imprese.

Dall'analisi delle attività finalizzate alla promozione dell'inclusione sociale per ciò che riguarda i Programmi delle Regioni obiettivo Conv, si evidenzia che in primo luogo in tutti i Programmi, in linea anche con quanto previsto dalle Regioni Cro, sono previsti interventi per l'*inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione sociale*.

Questa categoria di interventi si articola principalmente in azioni mirate all'inserimento e re-inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati (attraverso percorsi integrati, formazione individualizzata, servizi specialistici per l'orientamento, l'erogazione di borse di lavoro e voucher, ecc.), in azioni di *matching* per l'incontro domanda offerta di lavoro, di supporto all'auto-impiego e auto-imprenditoriali e misure di accompagnamento, servizi di sostegno e di assistenza finalizzati all'inserimento lavorativo per soggetti appartenenti a famiglie sotto la soglia di povertà.

Alcuni Programmi prevedono anche progetti per il *potenziamento e lo sviluppo di servizi e reti*. A questa categoria appartengono tutti gli inter-

venti rivolti al miglioramento dei servizi di base e gli interventi a sostegno dello sviluppo di reti e partenariati. Si tratta soprattutto di azioni funzionali, da un lato, alla diffusione di modelli organizzativi flessibili e alla qualificazione degli operatori e dei volontari delle imprese sociali e delle organizzazioni di volontariato (anche socio-sanitari – come per la Regione Basilicata e Campania) e, dall'altro, di animazione territoriale, informazione e creazione di reti sociali tra istituzioni, imprese e sistema formativo a livello locale, nonché di costituzione e sviluppo di servizi di sostegno e di reti di solidarietà e di assistenza formali e informali per favorire l'inclusione di soggetti a rischio di marginalità sociale (Regione Campania).

Altro ambito di intervento prioritario a livello regionale (ma anche centrale con gli interventi finanziati dall'Asse I del Pon «Competenza per lo sviluppo» del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca) è la *promozione dell'accesso di tutti all'istruzione-formazione*. Questa categoria include le iniziative delle Regioni per favorire l'acquisizione di competenze/qualifiche professionali e favorire il successo scolastico, con particolare riguardo alle fasce deboli e ai *drop-out*, agli allievi immigrati, ai soggetti diversamente abili.

Le azioni previste sono lo sviluppo di centri contro la dispersione scolastica, il miglioramento delle competenze di base e di valorizzazione delle potenzialità dei singoli con percorsi modulari e flessibili, interventi di orientamento/riorientamento e azioni di *counselling*, la realizzazione di esperienze di «scuola aperta», la realizzazione di azioni di sensibilizzazione dei genitori e delle famiglie finalizzati a condividere le scelte educative e formative.

Un tema specifico della programmazione delle Regioni Conv è la *diffusione e sostegno della legalità*. In questa categoria ricadono quegli interventi che individuano la criminalità come fattore caratterizzante di marginalità ed esclusione e che promuovono la legalità in un'ottica di lotta al disagio e di sostegno all'inclusione. Si tratta per lo più di interventi finanziati dal Pon Competenze per lo sviluppo (Obiettivo f) e dal Por della Regione Campania e che riguardano, nello specifico, la diffusione della cultura della legalità, il supporto agli enti locali per l'implementazione di una ampia e capillare organizzazione delle funzioni di polizia amministrativa locale per le azioni di controllo sugli abusi edilizi, contro l'ambiente e i beni culturali, nel commercio, nei trasporti, nella viabilità, e infine, la qualificazione della pubblica amministrazione sulla legalità (incluse le polizie locali, in maniera congiunta con le forze dell'ordine e gli operatori sociali) anche attraverso l'individuazione di figure professionali in grado

di progettare e implementare servizi alla persona e strumenti operativi per la legalità e la sicurezza.

Analogamente a quanto previsto nei Por Cro, i Programmi Conv hanno inserito tra le tipologie di azione interventi per garantire la permanenza nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati, in particolare relativi a: l'erogazione di incentivi e il supporto alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro (Basilicata, Campania e Calabria), l'adeguamento delle strutture lavorative – rimozioni di barriere, adeguamento delle postazioni di lavoro, telelavoro, servizi di trasporto, ecc. (Basilicata e Calabria) – la formazione degli elementi interni di supporto alle specifiche problematiche dei diversamente abili, ad es. tutor, referente nell'ambiente lavorativo, assistente personale (Calabria) e l'informazione e sensibilizzazione dei datori e dei colleghi di lavoro dei soggetti svantaggiati finalizzati a contenere comportamenti discriminatori (Campania e Calabria).

Le categorie sovra esposte non esauriscono tutte le possibili aree di impatto dei Po sulle condizioni di disagio delle persone, né vogliono indicare che in esse si esaurisca tutta la strategia per la riduzione del disagio messa in atto dai Programmi.

In effetti, come per la programmazione delle Regioni Cro, anche per le Regioni Conv, si sostengono sia la promozione e riqualificazione del Terzo Settore (anche attraverso il rafforzamento delle iniziative di investimento, come indicato dal Po Basilicata, e il consolidamento dell'occupabilità nel settore dell'economia sociale, come previsto dal Programma della Regione Siciliana) e sia l'integrazione tra le politiche sociali, del lavoro, dell'educazione e formazione e di cura a favore dei soggetti svantaggiati (Basilicata), e più in generale per sostenere recupero e inserimento lavorativo e sociale (Campania). Il Programma Operativo della Regione Calabria prevede, inoltre, esplicitamente la progettazione e l'implementazione di modelli e strumenti di cooperazione e integrazione a livello locale tra istituzioni, imprese e sistema formativo per lo sviluppo di attività e servizi decentrati di informazione, orientamento e transizione al lavoro dei soggetti svantaggiati.

4. Le politiche sociali e di inclusione sociale nella programmazione Fesr 2007-201, Regioni Obiettivo Conv e Mezzogiorno

Per quanto riguarda la programmazione Fesr in Italia, il riferimento è dato dalle scelte effettuate in relazione alla Priorità 4 del Qsn «Inclusio-

ne sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale». La Priorità 4 contempla interventi volti al miglioramento dell'organizzazione, della disponibilità e della qualità dei servizi sociali, ovvero azioni di contrasto dei fenomeni criminali, ammissibili in entrambi i casi solo nelle Regioni Conv del Mezzogiorno, oltre che in Sardegna⁹.

Va sottolineato come la previsione all'interno dei Por di uno specifico asse o comunque di un insieme piuttosto articolato di interventi finalizzati a promuovere l'inclusione sociale, rappresenti un'importante novità rispetto al precedente ciclo di programmazione, quando tali politiche venivano realizzate principalmente attraverso il Fondo sociale europeo, mentre il Fesr si limitava a finanziare soltanto interventi e azioni puntuali volte al potenziamento delle infrastrutture sociali e all'esternalizzazione dei servizi, nell'ambito delle politiche per lo sviluppo urbano.

Se si analizzano e mettono a confronto le strategie delineate nelle sei Regioni del Mezzogiorno nelle quali tali politiche sono co-finanziabili dal Fesr, emerge quanto segue:

- a) i Por della Calabria, della Sicilia, della Basilicata e della Sardegna delineano delle politiche di intervento per l'inclusione sociale molto articolate che contemplano generalmente: il potenziamento delle infrastrutture sociali e dei servizi socio-assistenziali e per la conciliazione, con particolare attenzione ai bisogni delle fasce di popolazione a rischio di esclusione sociale e dei soggetti non autosufficienti (centri anziani, spazi di socializzazione per adolescenti, comunità di recupero per giovani, asili nido, ecc.); il miglioramento qualitativo dell'offerta dei servizi sanitari, anche attraverso l'innalzamento della dotazione di apparecchiature ad alta tecnologia e/o il collegamento dei poli sanitari regionali a centri d'eccellenza extra-regionali; infine, il potenziamento e la riqualificazione delle strutture e dei servizi scolastici, soprattutto nelle aree interne e periferiche che presentano maggiori condizioni di disagio sociale;
- b) in Campania la strategia per l'inclusione sociale risulta principalmente orientata al potenziamento delle infrastrutture sociali (centri d'accoglienza, centri polifunzionali di quartiere, ecc.), per l'istruzione e la conciliazione (asili nido, scuole per l'infanzia, ecc.), da realizzare attraverso la definizione di Piani sociali di zona, mentre in questa Regione non vengono individuate specifiche linee di intervento per le strutture socio-sanitarie;

⁹ In quest'ultimo caso ai sensi della deroga di cui al Regolamento (Ce) n. 1080/2006 art. 5, ultimo comma.

- c) infine, in Puglia il Por sembra puntare prevalentemente da un lato al potenziamento della rete di infrastrutture sociali e socio-sanitarie e dall'altro al miglioramento dell'accessibilità ai servizi nelle aree urbane e negli ambiti territoriali sovracomunali, mentre non vengono previsti interventi per le infrastrutture scolastiche.

Riguardo al tema dell'inclusione sociale è il caso di segnalare come per alcuni servizi socio-assistenziali considerati essenziali per elevare la qualità della vita dei cittadini – si fa riferimento in particolare ai servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani – le Regioni del Mezzogiorno siano state vincolate al raggiungimento di specifici obiettivi di servizio, proprio al fine di incentivare le amministrazioni regionali e più in generale la cittadinanza a compiere tutti gli sforzi necessari per colmare i divari attualmente esistenti in questi specifici campi.

Per quel che riguarda viceversa il tema della sicurezza, va osservato come questo assuma particolare rilevanza nelle quattro Regioni dell'Obiettivo «Convergenza» (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), considerato il particolare radicamento che assume in tutto il territorio il fenomeno della criminalità organizzata. A questo riguardo va peraltro precisato come queste stesse Regioni siano oggetto di uno specifico Programma nazionale dedicato alla «Sicurezza per lo sviluppo», in continuità con il precedente periodo di programmazione, che assorbe la gran parte delle risorse destinate in queste Regioni al raggiungimento di questo obiettivo specifico.

5. Le scelte finanziarie

Dall'analisi svolta, emerge il profilo strategico delineato dalle Regioni italiane nel quadro della politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013, determinato dall'insieme delle politiche e dei programmi di intervento previsti, finalizzati a rafforzare le politiche sociali e di inclusione sociale con il contributo dei Fondi strutturali.

Esaminando le assegnazioni finanziarie previsionali alle diverse categorie di spesa dei Po, si può delineare una primissima analisi delle scelte allocative delle Regioni, anche se occorre specificare che si tratta, con riferimento alle categorie di spesa – come ricordato – di una previsione *ex ante* e non di scelte vincolanti e restrittive per le Regioni. In sostanza, si potranno verificare, a consuntivo, scelte attuative e quindi un effettivo utilizzo delle risorse finanziarie anche discordante rispetto a quanto previsto inizialmente.

Come si può osservare dalla tabella seguente, complessivamente le risorse stanziare per le politiche di coesione in Italia (a valere sia dei Fondi strutturali che del cofinanziamento pubblico nazionale) per il periodo 2007-2013 ammontano ad oltre 60 miliardi di euro, di cui per il Fesr ammontano, considerando anche la quota relativa al cofinanziamento nazionale, ad oltre 45 miliardi di euro, valore questo che rappresenta il 74,7% delle risorse complessivamente disponibili. Tali importi si riferiscono sia a quanto assegnato alle Regioni per i Po regionali sia alle Amministrazioni centrali per i Po nazionali.

Tabella 1 - Riparto delle risorse dei Fondi strutturali per Fondo (contributo comunitario e cofinanziamento nazionale - valori in euro)

	Risorse comunitarie	Risorse nazionali pubbliche*	Totale	Ripartizione %
Fesr	21.873.761.024	23.350.554.359	45.224.315.383	74,7%
Fse	6.938.007.896	8.382.975.181	15.320.983.077	25,3%
Totale	28.811.768.920	31.733.529.540	60.545.298.460	100,0%

* Importi indicativi.

Fonte: Elaborazione Cles su dati Qsn 2007-2013.

Le risorse per le politiche finanziate tramite il Fondo sociale europeo per il periodo 2007-2013 ammontano complessivamente a *circa* 15,3 miliardi di euro, di cui 6,9 miliardi di euro a valere sui fondi comunitari e 8,4 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale.

A livello nazionale, il Qsn ha definito la proposta di ripartizione delle risorse per il periodo 2007-2013 per ciascuna delle dieci Priorità tematiche condivise tra amministrazioni centrali e regionali. Dall'analisi dei dati finanziari, si evidenzia come alcune delle scelte fatte si discostano notevolmente da quanto realizzato nella precedente programmazione 2000-2006.

Si può, infatti, osservare dalla tabella seguente (che riporta il confronto fra l'attribuzione delle risorse del Qsn secondo le dieci Priorità individuate con quanto avvenuto durante la programmazione 2000-2006) che:

- ♦ si riduce sensibilmente la quota delle risorse a favore della «Priorità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione» a cui viene attri-

- buita una dotazione pari al 16% del totale, a fronte del 45% della passata programmazione;
- ♦ la riduzione delle risorse legate alla promozione dei sistemi locali di tipo generalista viene compensata da un incremento della dotazione finanziaria assegnata alla «*Priorità 6 – Reti e collegamenti per la mobilità*» (dal 14% al 17% della dotazione complessiva). Ciò in considerazione anche delle maggiori richieste avanzate dalle Regioni del Mezzogiorno per compensare i ritardi infrastrutturali relativi alle reti di trasporto per la mobilità delle persone e delle merci;
 - ♦ vi è un forte incremento del peso attribuito sia alla «*Priorità 1 – Risorse umane*» che alla «*Priorità 2 – Promozione e valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione tecnologica*». La quota di riparto della dotazione per questa ultima Priorità dovrebbe, infatti, passare dai circa 9 punti percentuali della passata programmazione ai 14 punti percentuali della nuova proposta;
 - ♦ si registra un incremento consistente delle risorse attribuite agli interventi ambientali, con particolare riferimento a due ambiti essenziali per lo sviluppo delle Regioni meridionali come le risorse idriche e i rifiuti, nonché alla promozione di fonti di energia rinnovabili e di risparmio energetico («*Priorità 3 – Energia e Ambiente*»);
 - ♦ rimane sostanzialmente invariato il peso attribuito alla «*Priorità 5 – Valorizzazione delle risorse naturali e culturali*» che dovrebbe assorbire circa il 9% della dotazione finanziaria complessiva;
 - ♦ si registra, invece, un forte incremento del peso attribuito agli interventi a favore dell'inclusione sociale («*Priorità 4*»), che, mentre nella passata programmazione avevano assorbito circa il 3% della dotazione complessiva, dovrebbe disporre nel nuovo ciclo di programmazione di quasi il 9% delle risorse complessive;
 - ♦ infine, si assiste ad un forte incremento del peso attribuito alla «*Priorità 8 – Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*» che nella nuova programmazione dovrebbero assorbire oltre il 7% della dotazione finanziaria complessiva.

Per quanto riguarda il Fse, all'insieme dell'Asse «Inclusione sociale» sono state attribuite risorse finanziarie pari a circa 1,3 miliardi di Euro, valori pari al 10% della dotazione complessiva del Fse.

Come si può osservare dalla figura 1, quasi tutte le Regioni hanno assegnato alle azioni dell'Asse una discreta importanza. Si può, infatti, osservare come:

- ♦ ben sei Regioni (Umbria, Liguria, Molise, Sardegna, Campania e Basilicata), hanno previsto una spesa per questi interventi superiore al 15% della dotazione complessiva;
- ♦ viceversa, solo tre Regioni (Veneto, Toscana e Puglia) hanno previsto una spesa pari o inferiore al 6%. Tutte e tre, tuttavia, rimarcano con un'enfasi pari alle altre Regioni l'importanza di una politica volta a favorire l'integrazione e la coesione sociale.

Tabella 2 - Quote di riparto delle risorse della Politica Regione 2007-2013 per priorità del Qsn per le Regioni del Mezzogiorno (valori %)

	2007-2013	2000-2006 *
Priorità 1 (risorse umane)	9,0	4,7
Priorità 2 (ricerca, svil. tecn. e innovazione)	14,0	8,8
Priorità 3 (energia e ambiente)	15,8	9,6
Priorità 4 (inclusione sociale e qualità della vita)	8,8	3,0
Priorità 5 (risorse naturali e culturali)	9,0	8,4
Priorità 6 (reti)	17,0	14,1
Priorità 7 (sist. produttivi e occupazione)	16,0	44,8
Priorità 8 (sistemi urbani)	7,2	2,5
Priorità 9 (apertura internazionale)	1,2	0,4
Priorità 10 (governance)	2,0	1,6
Non attribuibile		2,2
Totale	100,0	100,0

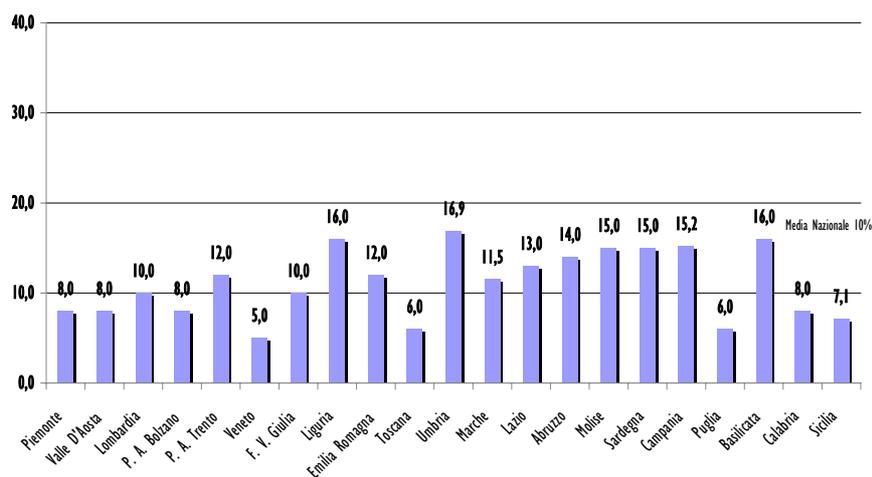
* Il riparto delle risorse della passata programmazione 2000-2006 per le dieci priorità del Qsn è stato ricostruito dal Dipartimento per le Politiche di sviluppo.

Fonte: Elaborazioni Cles su dati Qsn 2007-2013 e Dipartimento per le Politiche di sviluppo.

Nella tabella 3 sono riportate le risorse finanziarie stanziare dalle singole Regioni e Province autonome per interventi di inclusione sociale e il totale disponibile per i Por Fse 2007-2013.

Per quanto riguarda il Fesr, sono state analizzate le scelte finanziarie relative a quelle *categorie di spesa* che finanziano la realizzazione di investimenti concernenti il potenziamento delle infrastrutture e dei servizi sociali (istruzione, sanità, infanzia, ecc.). Come già ricordato, si tratta di interventi ammissibili solo nelle Regioni Conv, oltre che in Sardegna. La figura 2 indica la percentuale di risorse che le sei Regioni in esame hanno programmato di spendere in questo ambito programmatico.

Figura 1 - Regioni Conv e Cro. Politiche per l'inclusione sociale: quota % sul totale delle risorse del Por Fse



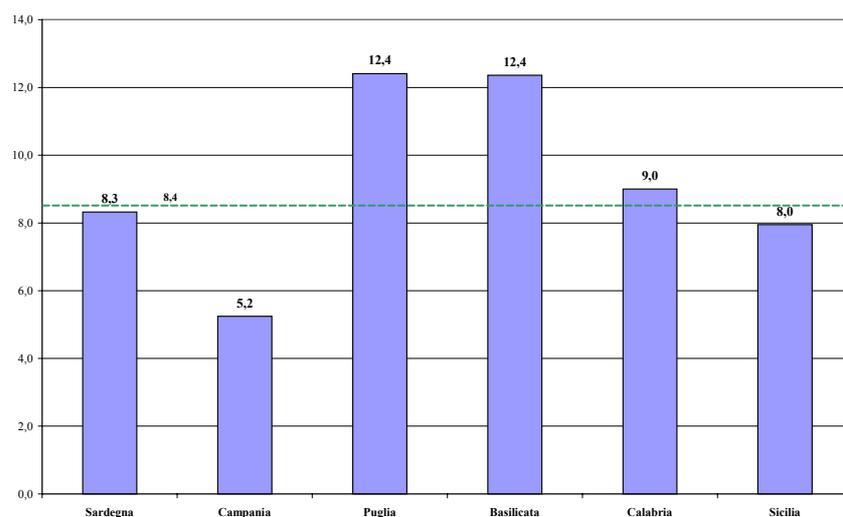
Fonte: Elaborazioni Cles su dati Por Fesr 2007-2013.

Tabella 3 - Risorse stanziare dalle Regioni e Province autonome per interventi di inclusione sociale e totale per Por Fse 2007-2013

Regioni	Risorse stanziare per politiche di inclusione sociale (cat. spesa 71)	Totale Fse
Piemonte	80.628.197,00	1.007.852.446,00
Valle D'Aosta	6.582.309,00	82.278.860,00
Lombardia	79.800.000,00	798.000.000,00
P. A. Bolzano	12.817.638,00	160.220.460,00
P. A. Trento	26.228.432,00	218.570.270,00
Veneto	36.146.498,00	716.697.817,00
F. V. Giulia	31.922.563,00	319.225.628,00
Liguria	63.211.688,00	395.073.052,00
Emilia Romagna	96.778.814,00	806.490.114,00
Toscana	39.881.180,00	664.686.347,00
Umbria	38.888.530,00	230.417.088,00
Marche	32.447.381,00	281.551.141,00
Lazio	95.690.082,00	736.077.550,00
Abruzzo	44.378.998,00	316.563.221,00
Molise	15.434.572,00	102.897.150,00
Sardegna	109.393.676,00	729.291.176,00

Fonte: Elaborazioni Cles su dati Por Fesr 2007-2013.

Figura 2 - Regioni Conv e Sardegna. Infrastrutture sociali e altre politiche per l'inclusione sociale: quota % sul totale delle risorse del Por Fesr



Fonte: Elaborazioni Cles su dati Por Fesr 2007-2013.

Il valore medio delle risorse allocate in quest'ambito programmatico è pari all'8,4%, ma il quadro ancora una volta risulta fortemente differenziato; infatti:

- ♦ Puglia e Basilicata assegnano grande rilevanza agli interventi in campo sociale, destinando a tale settore circa il 12,4% delle risorse complessive del Por; se si spinge l'analisi ad un maggiore livello di dettaglio emergono tuttavia profonde differenze nelle strategie che queste Regioni intendono mettere in atto nel proprio territorio; infatti, mentre in Puglia sono stati programmati interventi principalmente rivolti al potenziamento delle strutture e dei servizi socio-sanitari (circa 225 milioni di euro), in Basilicata maggiore attenzione viene rivolta da un lato alle strutture scolastiche, dall'altro a quelle per l'infanzia, a cui è stato riservato il maggiore ammontare di risorse;
- ♦ all'opposto la Campania è la Regione che ha programmato la quota relativamente più bassa di risorse (5,2% del totale); questo dato può tuttavia dipendere, almeno in parte, dal fatto che la Regione ha inteso legare in maniera stretta – coniugandoli all'interno di un unico asse – i temi della qualità della vita e quelli relativi allo spazio urbano. La tutela dei diritti di cittadinanza, che comprendono: l'acces-

sibilità ai servizi sociali; la riduzione dei fenomeni di marginalità; la qualità del sistema socio-sanitario assume una particolare rilevanza nei contesti di tipo urbano dove si concentra gran parte della popolazione e dove di conseguenza più alti sono i rischi di marginalità e esclusione sociale. Se si considerano le risorse complessivamente destinate allo sviluppo urbano, che in Campania raggiungono circa il 65% del totale, l'importanza che rivestono le politiche a favore dell'inclusione sociale risulta parzialmente rafforzata.

Tabella 4 - Stanziamenti previsti per l'ambito programmatico: Infrastrutture e altre politiche per l'inclusione sociale (risorse espresse in mgl di euro)

Regioni	Sardegna	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia
Categorie di spesa						
62 Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese;	2.127					
68 Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese			100.000			
69 Misure per migliorare l'accesso all'occupazione e aumentare la partecipazione delle donne	5.786		6.450			
70 Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro			19.350			
71 Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati	10.635		38.700			
75 Infrastrutture per l'istruzione	73.789	120.000		30.000	74.956	57.549
76 Infrastrutture per la sanità	27.759		225.000	20.000	53.968	129.484
77 Infrastrutture per l'infanzia	532	70.000	50.000	25.000	26.984	4.3161
78 Infrastrutture edilizie						222.415
79 Altre infrastrutture sociali	20.952	170.000	210.500	18.000	113.933	67.309
Tot. Ambito	141.580	360.000	650.000	93.000	269.842	519.918

Fonte: Elaborazioni Cles su dati Por Fesr 2007-2013.

Nella tabella precedente sono riportate le risorse finanziarie stanziare dalle singole Regioni e Province autonome per interventi di politica sociale e inclusione sociale e il totale disponibile per i Por Fesr 2007-2013.

6. Considerazioni conclusive

Dall'analisi dei documenti di programmazione regionali Fesr e Fse per il periodo 2007-2013, emergono – per quanto concerne le scelte e gli indirizzi prioritari in materia di politiche sociali e di inclusione sociale – alcuni elementi di innovazione e continuità rispetto alla precedente programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 oltre che il quadro delle potenzialità e possibilità di intervento per gli operatori del settore, quali enti locali, operatori sociali, organizzazioni del privato sociale, imprese, organismi di rappresentanza degli interessi, a livello regionale e locale.

Quanto descritto nel presente articolo, come specificato – sia per quanto riguarda le azioni e gli interventi di specifico interesse per le politiche sociali e soprattutto le allocazioni finanziarie regionali – rappresenta una ricostruzione fatta sulla base dei documenti approvati (Programmi operativi regionali 2007-2013); pertanto, data la loro caratteristica di documenti di indirizzo generale, essa assume una connotazione da «piano di lavoro prospettato» e non di scelte vincolanti in senso stretto per le rispettive amministrazioni.

Le risultanze dell'analisi svolta e le considerazioni in termini di spazi di opportunità operativa per taluni attori e operatori sociali, vanno pertanto verificate e contestualizzate, in ogni singola realtà regionale, in funzione delle scelte concrete delineate dalle amministrazioni in fase di attuazione delle politiche promosse con i Fondi strutturali ovvero con gli effettivi indirizzi e scelte definiti attraverso specifici piani settoriali, direttive attuative, avvisi e bandi pubblici di concessione dei finanziamenti.

Si può tuttavia affermare, anche solo sulla base del semplice esame dei documenti di programmazione regionali, che l'attenzione alle politiche rivolte alle tematiche sociali rappresenti una costante consolidata nella programmazione, in particolare del Fse.

Ciò deriva in particolare anche da quanto realizzato, nei diversi territori, nel corso del periodo 2000-2006 attraverso l'iniziativa comunitaria Equal (assunta in questa nuova programmazione all'interno della

programmazione regionale Fse), che ha rappresentato negli anni precedenti uno strumento importante per la sperimentazione di interventi a forte carica innovativa rispetto agli interventi realizzati attraverso le politiche ordinarie nazionali e regionali e nell'ambito della quale sono stati attuati molteplici interventi che hanno visto la partecipazione attiva di partenariati locali, dove un forte ruolo hanno avuto le organizzazioni sociali e gli attori delle politiche sociali, accanto ai più tradizionali operatori delle politiche della formazione e del lavoro, storicamente più interessate dagli interventi finanziati dal Fse.

Nell'ambito delle politiche sociali, per ciò che concerne il Fesr invece, la nuova programmazione 2007-2013 apre nuovi spazi di intervento rispetto a quanto attuato nelle passate programmazioni.

La strategia di intervento del Fesr per le tematiche proprie delle politiche sociali e dell'inclusione sociale deriva da quanto previsto dal Regolamento (Ce) n. 1080/2006, e prevede quindi la possibilità di sostenere investimenti nella sanità e nelle infrastrutture sociali, limitatamente ad alcune Regioni, che contribuiscano allo sviluppo regionale e locale e ad aumentare la qualità della vita (art. 4, comma 11 del Regolamento (Ce) n. 1080/2006). In questo ambito di intervento si prevede la realizzazione di investimenti per la realizzazione di infrastrutture per rafforzare i diritti dei minori, sostenere la conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari, qualificare i servizi per l'assistenza e il sostegno all'autonomia degli anziani e dei diversamente abili.

Il contrasto alla povertà rappresenta uno degli obiettivi strategici ripetutamente indicati come prioritaria a livello europeo e confermati anche in alcune scelte regionali, sia per quanto riguarda il Fse che il Fesr.

La strategia di intervento per contrastare le povertà tuttavia non può limitarsi a mere forme di sostegno economico come spesso accaduto fino ad adesso, ma deve prevedere una forte sinergia tra le politiche di prima accoglienza e di riconoscimento dei diritti essenziali, le politiche attive del lavoro e le politiche formative.

Una categoria di persone su cui si concentrano le scelte programmatiche regionali e che, in molti casi, vivono ai margini della società in condizioni di degrado, sono gli immigrati. Anche per questa categoria risulta necessario attivare gli strumenti necessari per garantire i servizi di prima accoglienza e i diritti essenziali di sopravvivenza.

Alcune Regioni, in tale contesto, prevedono di qualificare il sistema dell'accoglienza, sia in termini strutturali che di servizi, soprattutto per le persone maggiormente esposte alle situazioni di «nuove schiavitù»

connesse alla tratta, fenomeno che non è più considerabile come episodico e circoscritto allo sfruttamento sessuale.

Attraverso l'appropriato utilizzo del Fesr, è possibile pertanto il potenziamento e la realizzazione di centri di prima e seconda accoglienza, con l'obiettivo di creare le necessarie condizioni per avviare, attraverso le politiche ordinarie, un successivo percorso di integrazione sociale e lavorativa.

Altra tematica dove è possibile immaginare percorsi di intervento anche integrato tra il Fse e il Fesr nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, riguarda la prevenzione e il contrasto alla violenza intra ed extrafamiliare.

Dato che tutti gli osservatori e gli esperti concordano che la violenza sulle donne non è solo un problema delle donne, poiché è la negazione della libertà, della cittadinanza e del progresso, e dato che il fenomeno, trasversale per tempi, luoghi, culture, sta assumendo dimensioni sempre più estese e rilevanti, poiché colpisce tutte le categorie e le classi sociali, si può immaginare un maggiore intervento da parte delle Regioni per contrastare con maggiore efficacia la gravità di quella che ormai costituisce una vera e propria emergenza sociale. Con il Fesr, nelle Regioni Conv è possibile affrontare prioritariamente i problemi connessi alla prima accoglienza delle vittime, attraverso la realizzazione di centri antiviolenza e di case di accoglienza, per garantire loro sia la necessaria ospitalità temporanea sia l'avvio di percorsi personalizzati di uscita dalla violenza.

Per quanto riguarda lo specifico ambito di azione del Fse nella programmazione 2007-2013 emerge, come evidenziato, il ruolo strategico delle politiche per l'inclusione sociale, da realizzarsi attraverso interventi volti alla promozione di percorsi – anche di carattere individuale – di integrazione socio-economica dei soggetti svantaggiati (in particolare immigrati, persone con disabilità fisica o psichica, persone in condizioni di povertà, disoccupati di lunga durata, persone all'attenzione dei servizi sociali, minori a rischio di devianza ecc.), allo sviluppo dei sistemi e dei servizi di welfare locali oltre che al rafforzamento di network tra gli operatori e anche all'integrazione tra le politiche attive del lavoro, educative e socio-assistenziali.

Alla luce del permanere di aree di fabbisogno e di margini di intervento per adeguare l'offerta di servizi di welfare all'evoluzione della domanda connessa ai significativi cambiamenti del contesto economico e sociale, è emersa l'esigenza di estendere le esperienze realizzate nella passata programmazione del Fse per combattere nuove forme di

marginalità e di disagio; si prevede di fare ciò superando le criticità evidenziate in particolare nell'attuazione delle politiche per l'inclusione sociale nel periodo 2000-2006, laddove l'ambito di intervento spesso si è tradotto in attività di carattere tradizionale quali interventi di tipo formativo.

Unitamente ai problemi di attuazione della politica nazionale, la mancanza di una strategia attuativa specifica nel 2000-2006 ha fatto sì che si privilegiassero le modalità di azioni più tradizionali, che non tenevano in debita considerazione le molteplicità delle forme di esclusione sociale e non coinvolgevano nuovi attori o non prevedevano modalità di programmazione integrate.

Come evidenziato nel Qsn 2007-2013 le politiche per l'inclusione sociale richiedono una strategia più esplicita, legata all'attuazione della politica nazionale, che deve garantire le risorse ordinarie necessarie per l'erogazione e la copertura dei servizi, ma deve anche concorrere a delineare i ruoli dei diversi livelli di *governance* e degli attori coinvolti.

Per il nuovo ciclo di programmazione, nell'impostazione della strategia del Fse (in particolare dell'Asse dedicato «Inclusione sociale»), ulteriore importanza è stata attribuita all'integrazione tra aree di policy che incidono anche indirettamente sulle condizioni del disagio: nei programmi si fa, infatti, riferimento all'integrazione tra politiche formative, dell'educazione e del lavoro, politiche sociali e socio-sanitarie.

In particolare, nei Programmi regionali si richiama anche la necessità di promuovere l'integrazione tra offerta formativa e servizi collettivi di assistenza e del lavoro e per la competitività.

I Por Fse sia Obiettivo Cro che Conv, rispetto alla passata programmazione insistono, quindi, sulla definizione di nuovi scenari di integrazione delle risorse destinate alle politiche di inclusione sociale, per specifici target della popolazione, ampliati ulteriormente prevedendo non soltanto soggetti disabili, immigrati, soggetti entrati nel circuito penale e affetti da dipendenze, ecc., ma anche famiglie a basso reddito, donne vittime della tratta e in generale soggetti a rischio di esclusione e marginalità sociale.

In continuità con la passata programmazione, si rileva dalle scelte prioritarie delle Regioni per l'azione del Fse come abbiano una posizione di centralità nelle politiche di inclusione sociale le azioni di rafforzamento delle imprese sociali, di promozione della responsabilità sociale delle imprese e di promozione di forme di auto-impiego attraverso la creazione di attività imprenditoriali inerenti ai nuovi bacini di impiego legati all'offerta di servizi alla persona.

Un elemento di innovazione da evidenziare nell'attuale ciclo di programmazione che riguarda le Regioni del Mezzogiorno (Obiettivo Conv e le Regioni Basilicata, Sardegna, Molise e Abruzzo) è dato invece dalla previsione di una specifica premialità¹⁰ finanziaria.

Il Cipe, con la delibera n. 82 del 2007, ha stanziato risorse pari a tre miliardi di euro del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) da assegnare come premi alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli obiettivi fissati (target) per il miglioramento dei servizi essenziali in quattro ambiti strategici per le politiche di sviluppo regionale tra i quali Istruzione («Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione») e Servizi di cura per l'infanzia e gli anziani («Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro»).

Tali ambiti costituiscono peraltro settori principali di intervento sia per i Programmi Fse che per i Programmi del Fesr, che, con le azioni evidenziate in questo articolo, contribuiranno anche direttamente al raggiungimento dei target specifici come indicato nei Piani d'azione regionali per gli Obiettivi di servizio.

Da quanto finora evidenziato, risulta chiaro come attraverso la politica di coesione europea e con l'ausilio dei Fondi strutturali, le strategie di inclusione sociale e di sviluppo delle politiche sociali assumono sempre di più una forte dimensione locale.

Attraverso i Por (in particolare del Fse), le Regioni possono – come esaminato – attivare una serie articolata di interventi in materia di politiche sociali che possono diventare uno strumento di integrazione con quanto esse stesse devono realizzare – in quanto di loro competenza – nell'ambito della legge 328 del 2000. La legge di riforma del welfare locale, infatti, non solo ha decentralizzato le competenze ma sottintende una logica di integrazione e concertazione degli interventi tra pubblico e privato, rimandando ad una revisione complessiva della gestione delle politiche socio-assistenziali.

In quest'ottica, in estrema conclusione, va sottolineato come una particolare attenzione debba essere posta alle modalità di governance delle politiche, ovvero alla necessità di una chiara definizione dei ruoli dei soggetti e degli attori coinvolti, delle modalità per espletare le decisioni prese, al fine di facilitare il processo di programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati con i Fondi strutturali, garantendo

¹⁰ Per approfondimenti si veda http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/.

in primis la possibilità di realizzare quello che è uno degli assunti della programmazione 2007-2013 come definito dal Qsn, cioè che «l'inclusione sociale deve essere perseguita con progetti integrati che abbiano al centro la persona beneficiaria di pacchetti di servizi (sociali, sociosanitari, socio-educativi, socio-assistenziali, di inserimento lavorativo, di contrasto ai fenomeni di violenza, ecc.)».

Tale modalità di governance deve assicurare quindi l'integrazione fra politiche diverse e fra settori differenti che concorrono ad articolare i singoli interventi, ma anche fra politiche che incidono non solo direttamente sul disagio (mercato del lavoro, formazione e servizi sociali) ma anche indirettamente: si è già evidenziato, infatti, come i Programmi facciano riferimento all'integrazione tra politiche formative, dell'educazione e del lavoro, politiche sociali e socio-sanitarie. Non da ultimo vanno ricordate le politiche infrastrutturali e abitative (Fesr) la cui pertinenza sulle condizioni del disagio dei singoli è tutt'altro che irrilevante.

La realizzazione di progetti integrati cui fa riferimento la nuova programmazione necessita, quindi, della costruzione e del potenziamento di reti e partenariati fra gli attori operanti nel campo dell'inclusione sociale (istituzioni locali, servizi per l'impiego, Ong, cooperative sociali, servizi sociali e socio-sanitari, scuole, ecc.), al fine di sviluppare sinergie e potenziare l'efficacia degli interventi attivati.

Ancor più, l'integrazione considerata necessaria dalla programmazione Fse 2007-2013, lo si è detto, è multi livello, prevedendo il coinvolgimento/raccordo delle istituzioni (Regione, Province, Comuni) competenti e di queste con i soggetti che prendono in carico i singoli.

Il riferimento sotto quest'ultimo aspetto è in particolare quindi al terzo settore e al potenziamento delle reti e partenariati con esso: il volontariato, l'associazionismo, la cooperazione sociali e le fondazioni rappresentano una realtà storicamente fondamentale per l'inclusione sociale. Sono radicati sul territorio, conoscono i fabbisogni dell'utenza, implementano interventi diretti e intervengono in tutti i campi del «sociale», oltre ad essere un potenziale incubatore professionale.

A partire da queste considerazioni, il Fse – e per certi aspetti il Fesr – potrà contribuire alla promozione e realizzazione di progetti e interventi che potranno prevedere un'integrazione delle politiche sociali, formative, del lavoro, abitative e della salute in grado, così, di intendere l'inclusione sociale anche come importante generatore di sviluppo economico.

