



## SCHEDA SULL'OBBIETTIVO INCLUSIONE SOCIALE, POVERTÀ E DISCRIMINAZIONE NELL'ACCORDO DI PARTENARIATO

### Introduzione

La proposta di Accordo di Partenariato è stata presentata il 9 dicembre scorso alla Commissione Europea. Questa nuova versione, non ancora definitiva<sup>1</sup>, rappresenta il risultato di un lungo percorso preparatorio<sup>2</sup> che ha visto coinvolte le Amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni, la rappresentanza dei Comuni e diverse Associazioni ed organizzazioni di categoria. Rispetto alla precedente versione (aprile 2013), l'attuale accoglie il rilievo della Commissione Europea sulla necessità di una maggiore concentrazione degli interventi.

La proposta di Accordo è in linea con le indicazioni di priorità segnalate per l'Italia dai Servizi della Commissione Europea. Il *Position paper* della Commissione, tra gli altri punti, sottolineava:

L'accordo di partenariato è il documento previsto dal Regolamento Generale dei fondi compresi nel Quadro Strategico Comune (QSC) che ogni Stato Membro deve preparare attraverso un vasto confronto partenariale per definire la strategia e le priorità d'intervento nazionali nonché le modalità di impiego dei fondi strutturali europei del periodo 2014-2020.

le sfide più urgenti per l'Italia consistono nel rilanciare il proprio percorso in termini di crescita sostenibile e competitività complessiva, ridurre le disparità regionali e promuovere l'occupazione. Tali obiettivi possono essere ottenuti in particolare attraverso la promozione di un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese; la realizzazione d'infrastrutture performanti e la gestione efficiente delle risorse naturali; un aumento della partecipazione del capitale umano al mercato del lavoro, in particolare dei giovani; un forte incremento della produttività, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione. "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020

In questo quadro, la proposta di accordo di partenariato si carica dell'aspettativa - formulata come una responsabilità che impegna tutti gli attori istituzionali - di utilizzare i fondi strutturali in maniera più efficiente ed efficace rispetto al passato, per contribuire al superamento della crisi. Un'occasione che non può essere mancata perché in una fase di austerità come l'attuale l'immissione nel sistema di risorse così abbondanti (circa 100 miliardi di € tra fondi europei e nazionali) induce ad indirizzarle interamente ad affrontare le numerose debolezze interne accumulate nel tempo e che spiegano l'intensità ed il perdurare della crisi.

In definitiva i fondi strutturali devono agire come un vero e proprio catalizzatore per il rilancio del paese e la ripresa dell'economia. Da questa consapevolezza, unita al riconoscimento della fragilità organizzativa e amministrativa che caratterizza spesso il nostro assetto istituzionale, discendono altri due tratti salienti dell'impianto strategico contenuto nel documento di accordo di partenariato. Entrambi esprimono la volontà di emendare errori del ciclo appena terminato della politica di

<sup>1</sup> La versione definitiva sarà predisposta a seguito delle osservazioni della Commissione Europea e degli stessi attori istituzionali intervenuti nella fase di preparazione.

<sup>2</sup> quattro Tavoli tecnici di confronto partenariale che, a partire dal febbraio 2013, hanno lavorato alla definizione dei contenuti dell'Accordo: "Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione"; "Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente"; "Qualità della vita e inclusione sociale"; "Istruzione, formazione e competenze". Alle attività di livello tecnico si sono affiancati i lavori di un "tavolo politico" tra il Ministro per la coesione territoriale e i Presidenti delle Regioni.

coesione. Il primo tratto consiste nella scelta di convogliare i fondi verso alcune poche priorità di intervento (e un numero ridotto di programmi operativi); il secondo attiene alla forte attenzione alle capacità istituzionali di gestione ed attuazione delle risorse, semplificando il sistema di governo,

### Priorità d'intervento

Rispetto alle priorità d'intervento<sup>3</sup>, i fondi saranno utilizzati in funzione antirecessiva e per cogliere alcuni obiettivi strategici di tipo strutturale: internazionalizzazione, digitalizzazione, innovazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, qualità dell'istruzione e del capitale umano, lotta alla povertà. In particolare, emergono tre grandi obiettivi: rafforzare il tessuto produttivo, accrescere l'occupazione e favorire l'inclusione sociale. Per i primi due obiettivi è previsto uno stretto collegamento dei fondi comunitari con il Fondo Sviluppo e Coesione, che sarà adoperato per la realizzazione di grandi reti infrastrutturali (ferroviarie, stradali, aeroportuali e portuali), per investimenti pubblici nel campo della prevenzione dei rischi ambientali e per il completamento e miglioramento della rete digitale (banda larga e ultra-larga). Sono infine confermate le tre grandi opzioni strategiche già proposte dal documento di indirizzo predisposto dal Ministro per la Coesione Territoriale<sup>4</sup>: Mezzogiorno, Città e Aree interne.

### La proposta strategica in sintesi

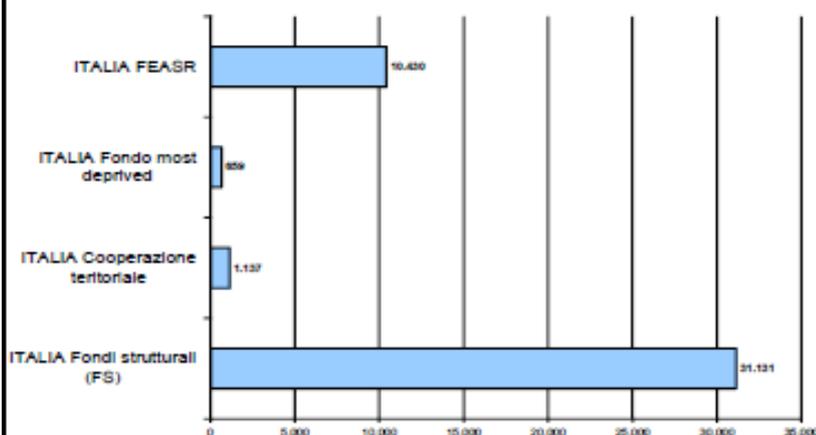
#### Grandi obiettivi condivisi (contributo dei diversi OT)

- Rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese attraverso sviluppo di innovazione, digitalizzazione e internazionalizzazione.
- Ampliare la partecipazione al mercato del lavoro per i diversi target di popolazione e per i gruppi svantaggiati; promuovere l'occupazione giovanile, dando attuazione all'iniziativa europea per l'occupazione giovanile (YEI), migliorare la qualità del capitale umano, anche in chiave di accrescimento della capacità competitiva del sistema
- Accrescere la coesione sociale, contrastando la povertà con misure attive e riconducendo in un quadro più organico gli interventi nel campo delle politiche sociali a livello territoriale
- Valorizzare i beni culturali e ambientali, anche in chiave economica
- Crescita e cittadinanza nelle Aree interne e nelle Città (affondo strategico sulla dimensione urbana e valorizzazione del ruolo delle Città nella politica di coesione, come richiesto dai regolamenti)

### Risorse

L'Italia beneficerà di 32.268 milioni di euro (includere le risorse destinate alla cooperazione territoriale e al fondo per gli indigenti), di cui €M 7.695 per le regioni più sviluppate, €M 1.102 per le regioni in transizione e €M 22.334 per le regioni meno sviluppate. A questi fondi si aggiungerà il cofinanziamento nazionale di €M 24.000 (Fondo di rotazione), la quota di cofinanziamento regionale da destinare ai POR (30 % del cofinanziamento complessivo del programma), nonché €M 54.000 del succitato Fondo Sviluppo e Coesione.

**Fondi comunitari disponibili per il 2014-2020**  
(risorse UE, milioni di euro, prezzi correnti inclusa indicizzazione)



<sup>3</sup> La proposta strategica in sintesi è tratta dalla presentazione di Federica Busillo, del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, al Seminario "Le aree interne nella programmazione 2014-2020" (Napoli, 17 Dicembre 2013).

<sup>4</sup> "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020".

E' importante vagliare anche le dotazioni specifiche degli 11 obiettivi tematici del QSC ed il loro peso relativo. Considerando solo il FSE e il FESR, dal confronto rispetto alla distribuzione dei fondi si desume che gli interventi a favore delle imprese, la ricerca e le infrastrutture assorbono il 37% del totale, l'ambiente il 21,6% e gli obiettivi relativi all'occupazione, all'istruzione e la formazione professionale e all'inclusione sociale raggiungono il 36%. A quest'ultimo obiettivo, in particolare, affluisce il 10% delle risorse.

Obiettivi	%	FESR	FSE	€M
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	10,3	3.191	0	3.191
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	5,8	1.813	0	1.812
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	15,5	4.838	0	4.838
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	10	3.123	0	3.123
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	2,7	847	0	847
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	8,9	2.763	0	2.763
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	5,4	1.696	0	1.696
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	13	202	3.859	4.060
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	10,1	1.064	2.092	3.156 <sup>5</sup>
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	12,9	807	3.205	4.012
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.	1,9	210	376	586
Assistenza tecnica	3,4	677	368	1.045
<i>totale</i>	<i>99,9</i>	<i>21.231</i>	<i>9.900</i>	<i>31.129</i>

### Sistema di governance

Il documento annuncia un assetto imperniato su un ruolo forte dello Stato centrale. Il presidio nazionale sull'attuazione della politica di coesione sarà esercitato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica. Sebbene il linguaggio utilizzato sia prudente (il "presidio nazionale" – si spiega – "non significa ricentralizzare la spesa"), questa scelta risponde al duplice proposito di assicurare coerenza ed unitarietà nazionale alla politica di coesione e di evitare il ripetersi delle debolezze progettuali, organizzative e amministrative che hanno connotato i cicli precedenti, soprattutto nel Mezzogiorno. In questo contesto, sarà attivato il programma operativo nazionale "Governance, reti, progetti speciali e assistenza tecnica in attuazione di risultati dell'OT11 e a supporto di altri risultati di diversi". Esso ricadrà probabilmente sulla costituenda Agenzia per la Coesione Territoriale, che fungerà da centro nevralgico della governance degli interventi con funzioni di coordinamento e indirizzo strategico. In casi ben delimitati, essa potrà svolgere anche compiti diretti di gestione e assumere poteri sostitutivi in situazioni di gravi inadempienze o ritardi da parte delle autorità di gestione. Il presidio nazionale dovrà altresì garantire un'efficace integrazione delle risorse europee con le politiche nazionali ordinarie.

Il documento dichiara anche altre misure (regole del gioco) atte ad assicurare un'adeguata efficienza della gestione dei fondi, tra cui un investimento massiccio in un programma di

<sup>5</sup> Regioni meno sviluppate: €M 2.226; Regioni in transizione: €M 130; Regioni più sviluppate: €M 799. All'OT 9 contribuiscono anche €M 650 del FESR.

formazione sulle sette innovazioni di metodo<sup>6</sup> e l'obbligatorietà, per ogni amministrazione titolare di Programma, di definire un livello minimo di struttura e di competenze, rapportata alla natura e articolazione del Programma e dei suoi ambiti di intervento.

Per quanto il buon funzionamento del sistema di governance risulterà fondamentale in tutti i campi della politica di coesione 2014-2020, non si può non segnalare il suo carattere decisivo nella strategia nazionale per le aree interne, riportata per intero nell'allegato 3 del documento in analisi. Questa strategia, infatti, prevede due classi di azioni, fra loro complementari: l'adeguamento della qualità e quantità dei servizi essenziali (nei settori della salute, l'istruzione e la mobilità) e progetti di sviluppo locale. Entrambi richiedono un eccezionale sforzo di coordinamento di tutti i livelli di governo (formalizzato da Accordi di Programma Quadro), sia in fase decisionale che attuativa.

### **L'obiettivo inclusione sociale e lotta alla povertà nell'accordo di partenariato**

L'inclusione sociale e la lotta alla povertà rappresentano un'ulteriore elemento di novità della politica di coesione 2014-2020, in linea con la Strategia Europa 2020 che, come è noto, si prefigge l'abbattimento della condizione di esclusione sociale e povertà per 20 milioni di persone. L'Italia, nei Piani Nazionali di Riforma degli ultimi tre anni, si è data come meta la riduzione di 2,2 milioni di persone. Nella proposta di accordo di partenariato vi concorrono due obiettivi tematici, l'obiettivo 9 (Inclusione sociale e lotta alla povertà e a ogni discriminazione) e, in parte, l'obiettivo 8 (occupazione sostenibile e di qualità e mobilità dei lavoratori), quest'ultimo solo per le azioni riguardanti direttamente l'inserimento reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. Anche l'agenda urbana e la strategia per le aree interne contengono direttrici d'azione legate ai risultati attesi dell'OT 9.

A valere sui fondi del FSE, vi sarà un programma operativo nazionale dedicato all'OT 9 (congiuntamente con l'OT 11, per rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza dell'amministrazione pubblica).

La bozza di accordo di partenariato si limita – come per tutti gli OT – ad esporre le linee di indirizzo strategico e gli obiettivi specifici (risultati attesi). Le azioni previste saranno invece definite nella versione finale dell'Accordo di Partenariato.

Gli obiettivi specifici sono riconducibili alle priorità d'investimento dei fondi e vi concorrono, in tre casi, sia il FSE che il FESR:

Risultati/Obiettivi specifici	Indicatori	Fondo
9.1 Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e innovazione sociale	- Individui, di cui bambini, in condizione di povertà. Fonte: Istat, indagine sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC) - Individui, di cui bambini, in grave deprivazione materiale. Fonte: Istat, indagine sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC)	FSE
9.2 Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili, vittime di violenza o grave sfruttamento e a rischio di discriminazione	Da costruire	FSE

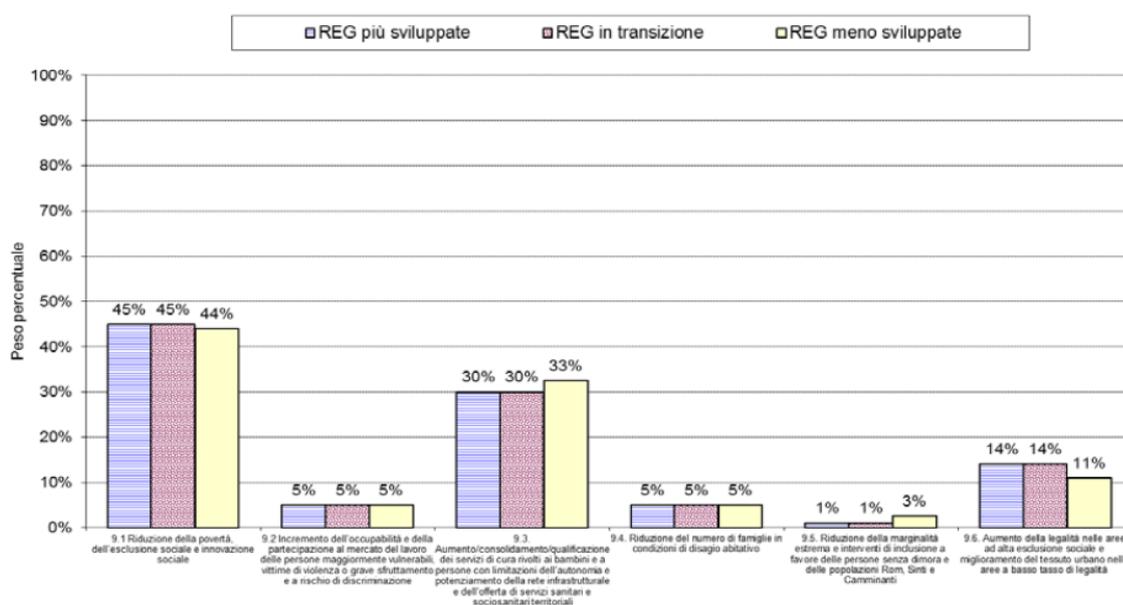
<sup>6</sup> Per le sette innovazioni di metodo, vedi il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", in <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-nel-2014-2020/>

9.3 Aumento/ consolidamento/ qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali	- Percentuale di bambini tra zero e 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia. Fonte: Istat, Indagine su interventi e servizi sociali dei Comuni	FSE FESR
9.4 Riduzione del numero di famiglie in condizioni di disagio abitativo	- Numero di alloggi di edilizia sociale messi a disposizione su numero di alloggi di edilizia sociale esistenti (*)	FESR
9.5 Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la strategia nazionale di integrazione dei rom	- L'indicatore (Percentuale di partecipanti a corsi di formazione professionale su popolazione target) sarà adottato a livello di singolo PO	FSE FESR
9.6 Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	- N. beni/aziende restituiti alla collettività (*)	FSE FESR

(\*) L'indicatore non è attualmente disponibile con la necessaria disaggregazione territoriale.

Il peso relativo dei sei obiettivi rivela però una diversa accentuazione: le due principali scelte strategiche sono da un lato la riduzione della povertà e, dall'altro, i servizi per l'infanzia e le persone non autosufficienti.

#### OT 9 – Peso indicativo per risultato atteso e categoria di regione (FSE e FESR )



Le risorse del FSE e del FESR si concentreranno in questi due ambiti (75% circa), che sembrano emergere come le due grandi sfide della strategia italiana di impiego dei fondi strutturali relativamente all'OT 9.

Nei due casi, il quadro di riferimento prende le mosse esplicitamente dalla Raccomandazione CE sull'inclusione attiva (del 2008)<sup>7</sup> e dal *Social Investment Package*.

La prima sfida prevede l'introduzione sperimentale di una misura nazionale di contrasto della povertà foggiate sul modello del *conditional cash transfer* (sussidio economico condizionato ad un

<sup>7</sup> 2008/867/CE

progetto di attivazione e supportato da servizi di accompagnamento). I POR regionali, in questo contesto, dovranno intervenire con interventi di presa in carico multidisciplinare a sostegno dei soggetti particolarmente svantaggiati e dei nuclei familiari multiproblematici. Si evidenzia nell'impostazione del documento di accordo di partenariato un approccio che mette al centro il lavoro, in quanto l'inserimento lavorativo è concepito come mezzo ed esito dei percorsi di inclusione sociale. Tuttavia le linee di indirizzo dell'accordo di partenariato si discostano dal riduzionismo lavoristico insistendo sulla combinazione di trasferimenti monetari e servizi alla persona, specialmente per la fasce più vulnerabili e multiproblematiche della popolazione target.

L'OT 9 agisce difatti in sinergia con l'OT 8 per gli interventi rivolti "ai soggetti maggiormente distanti dal mercato del lavoro". Ciascuno si rivolge ad una diversa categoria di utenti, in una sorta di specializzazione: l'OT 8 per l'inserimento-reinserimento lavorativo *tout court*, l'OT 9 per quelle famiglie e persone con maggiori fragilità sociali e che per questo richiedono azioni più ampie ed articolate di inclusione attiva (comprensiva appunto di sostegno al reddito e servizi personalizzati).<sup>8</sup> Nell'ambito dell'assistenza a queste ultime categorie, si attiveranno anche interventi infrastrutturali cofinanziati dal FESR, soprattutto nelle realtà metropolitane, di potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi. Il FSE, in questo stesso campo, dovrà supportare servizi di accompagnamento per il pieno reinserimento sociale delle categorie particolarmente fragili, anche mediante il loro reinserimento lavorativo, quando sia possibile.

La finalità occupazionale delle politiche di inclusione si ritrova anche nell'illustrazione dell'altro pilastro dell'OT 9 disegnato dalla proposta di accordo di partenariato: i servizi di cura delle persone con limitazioni dell'autonomia e i servizi socio-educativi per l'infanzia. A fondamento di questa priorità si ricorda la necessità di avanzare sul fronte della conciliazione tra lavoro e cura e quella di aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro. I fondi dovranno contribuire a migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi, soprattutto nel Mezzogiorno: il FESR con riferimento alle infrastrutture e il FSE intervenendo a sostegno alla domanda di servizi (per esempio con buoni servizio per i nuclei familiari che vogliono accedere a servizi di qualità integrati) e con la sperimentazione di modelli organizzativi e gestionali innovativi, oltre che di modelli innovativi di supporto alla genitorialità. In questa stessa sfera sono previsti interventi per il potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari territoriali non ospedalieri e sociosanitari, favorendo la riorganizzazione della rete del cosiddetto welfare di accesso. Come azioni trasversali di sistema il documento segnala investimenti per rafforzare le competenze delle figure professionali che operano nelle politiche sociali e il supporto alla "piena implementazione" del sistema informativo dei servizi e delle prestazioni.

Nel quadro della lotta alla povertà e all'esclusione sociale sono menzionati anche interventi sia favore delle comunità Rom, con riferimento alle aree dell'istruzione, della salute, della partecipazione sociale e lavorativa, della condizione abitativa, sia delle persone senza dimora, migliorando la rete dei servizi per il pronto intervento sociale e sperimentando modelli di integrazione tra interventi infrastrutturali (strutture abitative e socio sanitarie) e misure di sostegno nel percorso verso l'autonomia.

Viene inoltre messo in risalto il ruolo svolto del terzo settore (in un contesto di "frammentazione della politica ordinaria") e l'impegno a promuovere le attività economiche profit e no-profit a contenuto sociale. In particolare, ciò avverrà con il sostegno del FESR (OT 3 Competitività dei

---

<sup>8</sup> Il regolamento sul Fondo indigenti potrà consentire la previsione di interventi ulteriori volti al sostegno delle persone in condizione di grave deprivazione materiale.

sistemi produttivi) e incentivando (OT 9) la responsabilità sociale delle imprese in un'ottica di inclusione sociale, attraverso azioni di formazione e di diffusione di modelli e di indirizzi per la sperimentazione e la promozione sui territori di sistemi di welfare aziendale a favore dei dipendenti e delle comunità locali.

Infine, il documento di accordo di partenariato, con riferimento all'obiettivo di favorire la legalità nelle aree ad alta esclusione sociale, introduce la possibilità di avviare interventi di "sviluppo locale realizzati dalla collettività", nel quadro più ampio della programmazione territoriale integrata e della rigenerazione fisica ed economica delle comunità urbane e rurali sfavorite. Per queste azioni, come si legge nella tabella precedente, viene riservata una quota tra l'11% e il 14% dei fondi FSE e FESR, a seconda della tipologia di regioni.

Più in generale, la strategia delineata dalla proposta di accordo di partenariato dà impulso decisamente ad una connotazione in senso territoriale degli interventi vincolati agli obiettivi tematici del QSC. Per quel che riguarda l'inclusione sociale, si indicano due ambiti prioritari: (a) il sostegno alle politiche sociali attraverso il rafforzamento degli strumenti ordinari esistenti, con particolare riferimento ai servizi per infanzia e gli anziani non autosufficienti nelle regioni meno sviluppate; (b) il contrasto alla povertà e al disagio, con focus su alcune dimensioni cruciali, tra cui il disagio abitativo, il disagio occupazionale e l'esclusione relazionale/culturale per target di popolazione emarginata, attraverso la realizzazione di infrastrutture a destinazione socio-culturale (privilegiando la riattrezzatura di spazi esistenti) e, soprattutto, azioni immateriali per la partecipazione all'istruzione, la riduzione dell'abbandono scolastico, la diffusione della legalità e la sicurezza degli spazi pubblici. In entrambi i casi questi orientamenti, per la verità appena abbozzati, appaiono come campi privilegiati per l'innovazione sociale, un altro dei *leitmotiv* che percorrono l'intero documento in esame.

### **Prime riflessioni conclusive**

- La proposta descritta dalla bozza di accordo di partenariato è senza dubbio ambiziosa ed innovativa, sia sotto il profilo dei contenuti che della strategia: si propone una svolta ed un impiego decisamente più efficace dei fondi strutturali, richiamando costantemente alla loro connessione con le politiche ordinarie. Il messaggio soggiacente è che questa volta non si può fallire, soprattutto perché la posta in gioco è l'uscita da una crisi lunga e drammatica.
- Il documento pone in evidenza una piena consapevolezza della gravità della situazione in cui versa il nostro paese e una rappresentazione non indulgente dei gravi problemi strutturali che l'hanno provocata, di fronte ai quali i 100 miliardi di euro messi in campo dalla politica di coesione, tra fondi europei e nazionali, rappresentano una risorsa vitale.
- Un pregio della proposta strategica è l'aver individuato priorità chiare e traguardi precisi, che possono essere riscontrati mediante indicatori quantitativi.
- Nell'ambito delle politiche sociali si punta prevalentemente a ridurre il numero delle persone in condizione povertà ed esclusione sociale e a potenziare i servizi di cura e per la prima infanzia, con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno.
- L'impostazione strategica generale è condivisibile se la si confronta con gli standard europei, in particolare con la Raccomandazione CE sull'inclusione attiva che, come è noto, si articola su tre pilastri: supporto al reddito adeguato, mercati del lavoro inclusivi e accesso a servizi di qualità.

- In questo quadro, si afferma un cambiamento di direzione di grande rilevanza, vale a dire il tentativo di dotare l'Italia di una strategia di lotta alla povertà (una strategia, si ammette, che il nostro paese non si è dato negli ultimi anni, al contrario di altri paesi europei). Tuttavia il documento si esprime con moderazione al rispetto, manifesta prudenza, parlando di sperimentazione, senza poter annunciare il superamento degli attuali strumenti focalizzati di sostegno economico alle situazioni di povertà estrema o una ridefinizione complessiva delle diverse prestazioni contro la povertà oggi esistenti, e che si traducono in interventi sovrapposti e scoordinati, anche dal punto di vista dei criteri di accesso e degli enti che li erogano. Pur con questa restrizione, si propugna con chiarezza l'integrazione tra sussidi economici e servizi personalizzati, sia sociali che per l'inserimento lavorativo. In questo senso anche se si mantiene il mercato del lavoro come elemento centrale (dov'è possibile), si esce dalla logica dell'intervento unico sul mercato del lavoro. E' questa una grande prova che chiama in causa assieme i servizi sociali e i servizi per l'impiego, così come lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, che dovranno coordinare sforzi e risorse.
- Altre innovazioni importanti riguardano l'attenzione a particolari categorie deboli, quali i Rom e i senza dimora, e la combinazione dei fondi del FSE e del FESR, soprattutto a livello territoriale, per sostenere l'estensione della rete infrastrutturale dei servizi e la loro qualificazione. Bisogna però ancora completare le strategie per le aree interne e per le città, su cui si basa la 'scommessa' territoriale della politica di coesione 2014-2020.
- L'analisi della proposta relativa all'OT 9 conferma un welfare che si muove su due binari, quello occupazionale e quello socio assistenziale, ristretto alle categorie più deboli. Non vi è spazio per altri soggetti, per esempio per le classi medie sempre meno protette di fronte ai rischi sociali, se non per quanto si riferisce ad alleviare il peso sulla popolazione femminile delle responsabilità di cura dei figli e delle persone non autosufficienti. In una fase storica in cui l'urgenza è combattere la disoccupazione, la povertà e l'esclusione sociale il documento si concentra su questi problemi e non offre indicazioni politiche sulla riforma profonda del welfare state che, anche per la situazione di crisi in cui versa l'Italia, non è più rimandabile.
- Se fino ad oggi il settore socio assistenziale aveva giocato un ruolo tutto sommato secondario nella politica di coesione, nel ciclo 2014-2020 è chiamato ad intervenire con un ruolo di primo attore. Bisogna però riconoscere che il nostro paese è poco preparato ad accogliere anche solo la sfida che suppone mettere in pratica la strategia tracciata dalla bozza di accordo di partenariato per l'OT 9. Come si è detto, il documento non entra nel merito delle disfunzioni del nostro welfare e del particolare stato di debolezza tecnica e finanziaria dei servizi locali, specialmente al sud. Non si sofferma sulla questione della riorganizzazione complessiva del sistema, rimandando in questo senso alle fasi successive di lavoro, vale a dire all'elaborazione e all'attuazione dei programmi operativi nazionali e regionali. Queste fasi saranno di capitale importanza sia per collegare affettivamente i fondi strutturali alla politica ordinaria in materia di servizi sociali sia per realizzare l'integrazione dei servizi sociali con le altre filiere amministrative (sanità, scuola, servizi per l'impiego). La proposta di accordo di partenariato stabilisce un perimetro, fissa un orizzonte di obiettivi e scelte strategiche, ma la partita vera si giocherà sul piano della *governance* e delle capacità istituzionali di gestione. Anche per questo sarà indispensabile che il paese si doti di una 'regia' politica capace di rivedere il sistema welfare, iniziando con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, evidenziata d'altra parte come urgenza prioritaria proprio dal confronto sull'accordo di partenariato.