

Deliberazione Giunta Regionale 29 dicembre 2015 n. 1633

POR FSE 2014-2020. Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 9916 del 12 dicembre 2014. Linea di indirizzo sulla programmazione dell'asse 2 Inclusione sociale e lotta alla povertà.

(Umbria, BUR 3 febbraio 2016, n. 5)

LA GIUNTA REGIONALE

Visto il documento istruttorio concernente l'argomento in oggetto e la conseguente proposta dell'assessore Luca Barberini;

Visti, in particolare, gli atti seguenti che hanno delineato il quadro normativo e regolamentare per la stesura del POR Umbria FSE 2014-2020:

di livello comunitario:

- il Regolamento n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, relativo al periodo della Nuova programmazione 2014-2020 che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006;

- il Regolamento n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo che abroga il Regolamento (CE) n. 1081/2006;

- il Regolamento n. 288/2014 di esecuzione della Commissione del 25 febbraio 2014 recante modalità di applicazione del Regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda il modello per i programmi operativi nell'ambito dell'obiettivo investimenti in favore della crescita e dell'occupazione;

- il Regolamento n. 215/2014 di esecuzione della Commissione del 7 marzo 2014 che stabilisce norme di attuazione del Regolamento (UE) n. 1303/2013, per quanto riguarda la determinazione dei target intermedi e dei target finali nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e la nomenclatura delle categorie di intervento per i fondi strutturali e di investimento europei;

- il Regolamento Delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione del 3 marzo 2014 che integra il Regolamento (UE) n. 1303/2013;

- il Regolamento Delegato (UE) n. 240/2014 della commissione del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei;

- la "Position Paper" (Rif. Ares (2012) 1326063 - 9 novembre 2012) con il quale i servizi della Commissione europea hanno individuato le sfide principali e le priorità di finanziamento sulla base delle quali fondare il ciclo di programmazione 2014-2020, nonché i possibili fattori di successo per l'uscita dalla crisi economica-finanziaria;

- il documento della Commissione europea "Draft guidelines for the content of the operational programme" del 14 marzo 2014;

di livello nazionale:

- l'Accordo di partenariato con l'Italia, trasmesso dallo stato membro alla CE in data 22 aprile 2014, ai sensi del Reg. n. 1303/2013, art. 14, punto 4, ed approvato con Decisione di esecuzione della Commissione del 29 ottobre 2014 - CCI 2014IT16M8PA001, nel quale si definiscono gli impegni che ogni Stato membro assume per perseguire la strategia dell'Unione europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;

- la legge 8 novembre 2000, n. 328 legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;

di livello regionale:

- la Delib.G.R. n. 698 del 16 giugno 2014 di adozione del documento "Quadro strategico regionale 2014-2020";

- la Decisione di esecuzione della Commissione europea n. C(2014)9916 del 12 dicembre 2014, inerente l'approvazione di determinati elementi del programma operativo "Regione Umbria - Programma Operativo Fondo Sociale Europeo 2014-2020" per il sostegno del Fondo Sociale Europeo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" per la Regione Umbria in Italia - CCI 2014IT05SFOP1010;

- la Delib.G.R. n. 118 del 2 febbraio 2015 avente ad oggetto "POR Umbria Fondo Sociale Europeo 2014-2020 CCI 2014IT05SFOP10 Decisione di esecuzione della Commissione del 12 dicembre 2014;

- la Delib.G.R. n. 270 del 10 marzo 2015 avente ad oggetto "POR FSE 2014-2020, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 9916 del 12 dicembre 2014 e POR FESR 2014-2020, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2015) 929 del 12 febbraio 2015. Istituzione del Comitato di Sorveglianza unico ex. articolo 47, comma 1 del Regolamento (UE) n. 1303/2013";

- l'approvazione dei criteri di selezione delle operazioni e della strategia di comunicazione da parte del Comitato di Sorveglianza del FSE in data 7 luglio 2015;

- la Delib.G.R. n. 211 del 2 marzo 2015 "Agenda Urbana - Ripartizione del budget finanziario tra le Autorità urbane e primi indirizzi di attuazione";

- la Delib.G.R. n. 1622 del 9 dicembre 2014 con la quale è stato approvato il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) della Regione Umbria in conformità alle Linee Guida emesse con nota n. 6778 del Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo Economico e la Coesione Sociale;

- la Delib.G.R. n. 1762 del 22 dicembre 2014 avente ad oggetto "Modificazioni alla Delib.G.R. n. 1622 del 9 dicembre 2014 di approvazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo", è stato approvato il Piano di Rafforzamento Amministrativo in relazione alla programmazione dei fondi strutturali europei (FSE, FESR e FEASR).

- Delib.G.R. n. 430 del 27 marzo 2015 "POR FSE 2014-2020. Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 9916 del 12 dicembre 2014. Adozione del Documento di Indirizzo attuativo (DIA)";

- la legge regionale n. 11 del 9 aprile 2015 "Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali";

- la legge regionale n. 10 del 9 aprile 2015 "Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associate di comuni e comunali - conseguenti modificazioni normative";

- il Piano Sociale Regionale 2010-2012, approvato con Delib.C.R. n. 368 del 19 gennaio 2010;

- Delib.G.R. n. 1636 del 16 dicembre 2012 recante in oggetto "Piano sociale regionale 2010-2012. Aggiornamento";

- Delib.G.R. n. 405 del 27 marzo 2015 e la Delib.G.R. n. 1226 del 27 ottobre 2015 relative alla preadozione del Nuovo Piano Sociale Regionale;
- il Piano Sanitario Regionale 2009-2011: approvato con Delib.C.R. n. 298 del 28 aprile 2009;
- Delib.G.R. n. 698 del 16 giugno 2014 di adozione del documento "Quadro strategico regionale 2014-2020";
- Delib.G.R. n. 889 del 16 luglio 2014 inerente l'adozione della proposta di POR FSE Umbria 2014-2020 ai fini dell'inoltro al M.L.P.S. e alla Commissione europea per l'avvio del negoziato;
- Decisione di esecuzione della Commissione europea n. C(2014)9916 del 12 dicembre 2014, inerente l'approvazione di determinati elementi del programma operativo "Regione Umbria - Programma Operativo Fondo Sociale Europeo 2014-2020" per il sostegno del Fondo Sociale Europeo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" per la Regione Umbria in Italia - CCI 2014IT05SFOP1010;

Considerato che il PO FSE Umbria 2014-2020 ha una dotazione finanziaria complessiva di euro 237.528.802, di cui il 50% a carico del sostegno dell'Unione per euro 118.764.401,00;

Visto, altresì, che il Programma in argomento si articola in cinque Assi prioritari così identificati:

- Asse 1 Occupazione
- Asse 2 Inclusione sociale e lotta alla povertà
- Asse 3 Istruzione e formazione
- Asse 4 Capacità istituzionale e amministrativa
- Asse 5 Assistenza tecnica;

Ritenuto opportuno predisporre le Linee di indirizzo sulla programmazione dell'Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà " del PO FSE Umbria 2014-2020;

Preso atto:

- a) del parere favorevole di regolarità tecnica e amministrativa reso dal responsabile del procedimento;
- b) del parere favorevole sotto il profilo della legittimità espresso dal dirigente competente;
- c) della dichiarazione del dirigente medesimo che l'atto non comporta oneri a carico del bilancio regionale;
- d) del parere favorevole del direttore in merito alla coerenza dell'atto proposto con gli indirizzi e gli obiettivi assegnati alla Direzione stessa;

Vista la legge regionale 1° febbraio 2005, n. 2 e la normativa attuativa della stessa;

Visto il regolamento interno di questa Giunta;

A voti unanimi espressi nei modi di legge,

Delibera

1) di fare proprio il documento istruttorio e la conseguente proposta dell'assessore, corredati dei pareri e del visto prescritti dal regolamento interno della Giunta, che si allegano alla presente deliberazione, quale parte integrante e sostanziale, rinviando alle motivazioni in essi contenute;

2) di approvare il documento contenente la "Linea di indirizzo sulla programmazione dell'Asse 2 Inclusione sociale e lotta alla povertà del PO FSE Umbria 2014-2020", allegato 1) e parte integrante e sostanziale del presente atto, la quale, in particolare partendo dai principi di policy dell'Asse 2, delimita gli schemi di programmazione per l'attuazione delle azioni e stabilisce la base per avviare la programmazione specifica delle singole azioni di cui all'Asse 2, definendo per ognuna di esse - attraverso l'opportuno processo di governance - lo schema applicabile;

3) di trasmettere la "Linea di indirizzo sulla programmazione dell'Asse 2 Inclusione sociale e lotta alla povertà del PO FSE Umbria 2014-2020" ai Comuni capofila di Zona Sociale;

4) di dare mandato al Servizio competente della Direzione Sanità e coesione sociale di curare gli adempimenti conseguenti al presente atto;

5) di pubblicare il presente atto, comprensivo degli allegati, nel Bollettino Ufficiale della Regione;

6) di dare atto che il presente provvedimento non è soggetto a pubblicazione nel sito istituzionale ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs. n. 33/2013.

Allegato

Documento istruttorio

Oggetto: POR FSE 2014-2020. Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 9916 del 12 dicembre 2014. Linea di indirizzo sulla programmazione dell'asse 2 Inclusione sociale e lotta alla povertà

Il Programma Operativo (PO) Umbria FSE 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione europea con Decisione di esecuzione C(2014) n. 9916 final del 12 dicembre 2014. Con propria deliberazione n. 118 del 2 febbraio 2015 la Giunta regionale ha preso atto di tale approvazione.

Il PO si inserisce in un contesto politico e programmatico unitario e organico e si configura quale esito di un percorso partecipato e condiviso, effettuato dall'Amministrazione regionale di concerto con il partenariato economico e sociale. Esso è articolato in 4 assi oltre a quello di Assistenza tecnica:

- Asse 1 - Occupazione, relativo all'obiettivo tematico 8;
- Asse 2 - Inclusione Sociale e lotta alla povertà relativo all'obiettivo tematico 9;
- Asse 3 - Istruzione e formazione, relativo all'obiettivo tematico 10;
- Asse 4 - Capacità istituzionale e amministrativa, relativo all'obiettivo tematico 11.

Una scelta di rilievo compiuta dalla Regione Umbria è l'allocazione di risorse all'ambito delle politiche di inclusione sociale (Asse 2) per una incidenza significativamente superiore al valor minimo definito dal Regolamento relativo al FSE (20%), ovvero il 23,4% dell'ammontare complessivo del PO che, in valore assoluto, vuol dire una dotazione di 55.526.158 euro nel settennio di programmazione.

In applicazione del principio di concentrazione, tale posta è stata riferita a solo due delle sei priorità di investimento definite dai regolamenti relativi ai fondi strutturali ed a quattro dei sette obiettivi specifici/risultati attesi definiti dall'Accordo di Partenariato e la quota prevalente di risorse è stata allocata sulla priorità di investimento 9.1 - Inclusione attiva, che costituisce la seconda fra le cinque priorità concentrate del Programma Operativo regionale. Al suo interno, il peso maggiore è assunto dall'obiettivo

specifico "Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale", in risposta alle criticità emergenti, a seguito della crisi economica, nei funzionamenti della società umbra. Seguono per importanza finanziaria gli obiettivi specifici relativi allo sviluppo dei servizi rivolti a minori ed anziani, le politiche di inclusione sociale attraverso il lavoro e gli interventi di sistema finalizzati al rafforzamento dell'economia sociale.

Parte significativa degli interventi sostenuti dal FSE nell'ambito delle politiche di inclusione sociale attiva sarà svolta nell'ambito della Agenda Urbana, intervenendo sui segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati, attraverso azioni prioritariamente volte alla promozione di progetti e partenariati tra pubblico, privato e privato sociale finalizzati all'innovazione sociale e allo sviluppo della welfare community. L'importanza del rapporto fra politiche sociali di natura strutturale e sviluppo dei contesti territoriali ha portato la Regione a scegliere di assolvere al vincolo della destinazione del 2% delle risorse complessive del POR FSE all'attuazione della Strategia Agenda Urbana completamente a valere sull'asse II - Inclusione Sociale e lotta alla povertà (Delib.G.R. n. 211 del 2 marzo 2015), per uno stanziamento di euro 4.750.576,00, pari all'8,55% del valore dell'asse ed al 13,36% del valore complessivo dell'Agenda Urbana stessa.

In ordine all'avvio della programmazione esecutiva, con Delib.G.R. n. 430 del 27 marzo 2015 "POR FSE 2014-2020. Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 9916 del 12 dicembre 2014. Adozione del Documento di Indirizzo attuativo (DIA) è stato adottato il Documento di Indirizzo Attuativo con il quale la Giunta regionale:

- da un lato ha fornito un quadro logico ed informativo di indirizzo e supporto all'attuazione del POR Umbria FSE 2014-2020, con particolare attenzione sia ai vincoli derivanti dalla normativa europea applicabile e dagli impegni cogenti assunti nell'ambito del PO che alle leve di azione disponibili nell'arco temporale di attuazione, sulla base dei contenuti del PO e del loro originario dimensionamento fisico e finanziario;

- dall'altro ha ripartito le responsabilità di attuazione dei contenuti dei vari Assi e delle priorità di investimento tra i competenti Servizi della Giunta regionale della Regione Umbria, configurati come responsabili di attività, la stessa intesa come insieme organico delle funzioni di programmazione, gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle operazioni.

Con il suddetto atto è stata, pertanto, esplicitata l'effettiva natura di risorsa del PO FSE nei confronti del più ampio quadro programmatico regionale, autonomo nelle proprie caratteristiche politiche di individuazione delle priorità e degli schemi di intervento, ma al contempo sempre più interessato dal contributo dei fondi strutturali. L'obiettivo è quello di tendere ad ottimizzare l'uso delle risorse di origine europea nell'ambito dell'attuazione delle politiche regionali, nel pieno rispetto delle loro caratteristiche. È anche in questa chiave che va letto il contributo del PRA - Piano di Rafforzamento Amministrativo approvato con Delib.G.R. n. 1762 del 22 dicembre 2014, strumento di accompagnamento del processo di sviluppo ed implementazione del processo di programmazione, gestione e controllo.

Considerato quanto sopra, si rende necessario adottare una linea di indirizzo sulla programmazione dell'asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà " del PO FSE Umbria 2014-2020 la quale, a partire dai principi di policy dell'asse 2, vada a delimitare gli schemi di programmazione per l'attuazione delle azioni, base per avviare la programmazione specifica delle singole azioni di cui all'Asse 2, definendo per ognuna di esse - attraverso l'opportuno processo di governance - lo schema applicabile.

Nello specifico si parte dalla ratio ultima del ricorso al FSE, la quale è fondata sull'effettivo apporto strutturale delle sue risorse, accompagnato dal sostegno ai singoli sistemi di policy interessati dai cambiamenti, in un orizzonte di medio termine. Lo schema tipico di azione è, dunque, dato dalla compresenza di due componenti:

- l'investimento sulla costruzione/innovazione di adeguati livelli di risorse di sistema (parte "strutturale" in senso forte), in esse inclusa l'evoluzione dei funzionamenti dei dispositivi di programmazione, "produzione" e valutazione dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi;

- al contempo, il trasferimento di risorse a sostegno del mantenimento e della estensione dei livelli di prestazione dei servizi, come condizione necessaria per lo sviluppo dei nuovi modelli.

Per mutuare ai nostri fini un termine chiave dei nuovi Regolamenti relativi ai Fondi strutturali e di investimento europei, si tratta di un approccio "condizionale": il trasferimento a sostegno della spesa si giustifica sotto il vincolo dell'adozione, in uno scenario temporale definito, di misure che portino il sistema in una situazione di maggior coerenza e piena sostenibilità del proprio agire inclusivo. Un simile approccio determina un forte e specifico orientamento del processo di programmazione ed attuazione, richiedendo modelli integrati di comportamento istituzionale ed amministrativo, che vanno oltre i meri adempimenti derivanti dai Regolamenti (UE). Le regole di derivazione comunitaria, più che come un insieme di vincoli, vanno assunte come risorse per il cambiamento.

La compresenza della duplice ratio "sviluppo strutturale/sostegno attuativo" e del principio di "condizionalità" porta a ricondurre l'insieme delle azioni eligibili a due grandi schemi logici di programmazione:

- le azioni a regia centrale, attuate direttamente dalla Regione (anche attraverso soggetti in house) o dalla stessa poste in capo, in prevalenza attraverso l'istituto della concessione amministrativa ex L. 241/90 art. 12, a soggetti privati individuati attraverso procedure di evidenza pubblica e configurati, ai sensi dei Regolamenti, quali beneficiari finali;

- le azioni strutturate su scala territoriale il cui riferimento giuridico è l'Accordo di collaborazione, ai sensi dell'art. 15 della L. 241/90, in quanto contesto di chiara disciplina di funzioni, compiti e responsabilità fra le parti, dalla programmazione all'attuazione.

Tutto ciò premesso e considerato si propone alla Giunta regionale:

Omissis

(Vedasi dispositivo deliberazione)

Allegato 1

Linea di indirizzo sulla programmazione dell'asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà" del PO FSE Umbria 2014-2020

1. IL QUADRO GENERALE DI PROGRAMMAZIONE DEL FSE

Il Programma Operativo (PO) Umbria FSE 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione di esecuzione C(2014) n. 9916 final del 12 dicembre 2014. Con propria Deliberazione n. 118 del 2 febbraio 2015 la Giunta regionale ha preso atto di tale approvazione.

Il PO si inserisce in un contesto politico e programmatico unitario e organico e si configura quale esito di un percorso partecipato e condiviso, effettuato dall'Amministrazione regionale di concerto con il partenariato economico e sociale. Esso è articolato in 4 assi oltre a quello di Assistenza tecnica:

- Asse 1 - Occupazione, relativo all'obiettivo tematico 8;
- Asse 2 - Inclusione Sociale e lotta alla povertà relativo all'obiettivo tematico 9;
- Asse 3 - Istruzione e formazione, relativo all'obiettivo tematico 10;
- Asse 4 - Capacità istituzionale e amministrativa, relativo all'obiettivo tematico 11.

Una scelta di rilievo compiuta dalla Regione Umbria è l'allocazione di risorse all'ambito delle politiche di inclusione sociale (Asse 2) per una incidenza significativamente superiore al valor minimo definito dal Regolamento relativo al FSE (20%), ovvero il 23,4% dell'ammontare complessivo del Programma Operativo regionale. Ciò porta in valore assoluto ad una dotazione di 55.526.158 euro nel settennio di programmazione. In applicazione del principio di concentrazione, tale posta è stata riferita a solo due delle sei priorità di investimento definite dai Regolamenti relativi ai fondi strutturali ed a quattro dei sette obiettivi specifici/risultati attesi definiti dall'Accordo di Partenariato, secondo quanto dettagliato nella tavola seguente.

Allocazione delle risorse PO FSE Umbria 2014-2020 nell'ambito dell'asse Inclusione

9.1 Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	41.358.990
Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale	20.945.000
Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili	12.768.990
Rafforzamento dell'economia sociale	7.645.000
9.4 Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale	14.167.168
Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento della rete infrastruttura/e e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali	14.167.168
Totale Asse Inclusione	55.526.158

La quota prevalente di risorse è stata allocata sulla priorità di investimento 9.1 - Inclusione attiva, che costituisce la seconda fra le cinque priorità concentrate del Programma Operativo regionale. Al suo interno, il peso maggiore è assunto dall'obiettivo specifico "Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale", in risposta alle criticità emergenti, a seguito della crisi economica, nei funzionamenti della società umbra. Seguono per importanza finanziaria gli obiettivi specifici relativi allo sviluppo dei servizi rivolti a minori ed anziani, le politiche di inclusione sociale attraverso il lavoro e gli interventi di sistema finalizzati al rafforzamento dell'economia sociale. Parte significativa degli interventi sostenuti dal FSE nell'ambito delle politiche di inclusione sociale attiva sarà svolta nell'ambito della Agenda Urbana, intervenendo sui segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati, attraverso azioni prioritariamente volte alla promozione di progetti e partenariati tra pubblico, privato e privato sociale finalizzati all'innovazione sociale e allo sviluppo della welfare community.

Di seguito si riassumono i principali contenuti dei singoli obiettivi specifici dell'asse Inclusione Sociale e lotta alla povertà, rimandando al PO FSE Umbria per i dettagli di programmazione.

Obiettivo specifico "Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale"

L'obiettivo, focalizzato sulle famiglie multiproblematiche con minori, è rivolto a rispondere a situazioni di bisogno determinate dalla condizione di povertà e/o di rischio di esclusione sociale, attraverso erogazione di servizi a carattere socio-assistenziale funzionali al rafforzamento dei funzionamenti interni e verso il contesto sociale. Gli interventi sono programmati assicurando l'assegnazione mirata delle risorse, rafforzando la correlazione con le misure di attivazione, migliorando l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli, così come indicato nella Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia, del 2.6.2014 COM(2014) 413 final. La scelta del target è stata compiuta guardando sia alle potenziali dimensioni dell'intervento (sostenibilità durante il settennio di programmazione), sia al moltiplicatore di valore atteso, in ragione degli impatti di medio-lungo termine propri della condizione minorile di ampia parte dei destinatari. Sono previsti interventi svolti attraverso approcci di presa in carico multidisciplinare e riguardano, in particolare, servizi sociali innovativi di sostegno a nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate o oggetto di discriminazione (p.e. servizi educativi territoriali di comunità, servizi di assistenza domiciliare, tutoraggio, mediazione familiare, prevenzione dell'abuso e del maltrattamento intra-familiare e della violenza), nonché progetti di diffusione di best practices relativi ai servizi per la famiglia ispirati anche al modello della

"sussidiarietà circolare. La modalità di intervento è basata sulla definizione di azioni individuali e di sistema (p.e. centro famiglia territoriale) mirate a destinatari individuati sulla base di indicatori quali-quantitativi dalle articolazioni territoriali dei servizi socio-assistenziali. Tale approccio consente una più definita caratterizzazione delle azioni ed una miglior valutazione dei loro impatti, supportando l'introduzione di schemi innovativi. Al fine di garantire omogeneità di trattamento ed efficienza realizzativa sono implementati gli opportuni standard di servizio e costo.

Obiettivo specifico "Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili"

L'obiettivo è rivolto al rafforzamento della capacità di inclusione attraverso il lavoro delle persone vulnerabili, agendo al contempo sui destinatari finali e sugli attori chiave del sistema, in una logica di welfare-to-learn. La modalità prevalente di intervento è basata sulla definizione di azioni di presa in carico multi professionale ed è finalizzata all'inclusione lavorativa di persone maggiormente vulnerabili e a rischio discriminazione e, in generale, alle persone che per diversi motivi sono presi in carico dai servizi sociali (percorsi di empowerment) mirate a specifici target di destinatari individuati dalle articolazioni territoriali dei servizi socio-assistenziali. Fra i target di intervento, che includono anche categorie di cittadini di paesi terzi, quali i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale, assumono specifica rilevanza, anche al fine della concentrazione delle risorse (p.e. interventi a favore degli adulti vulnerabili seguiti dai servizi socio-assistenziali territoriali, inclusi gli immigrati, a favore degli adulti disabili non ricompresi nelle azioni di cui all'OT 8, a favore di detenuti in esecuzione penale esterna, sulla base dei protocolli interistituzionali esistenti).

Obiettivo specifico "Rafforzamento dell'economia sociale"

La promozione dell'economia sociale avviene attraverso due linee di azione, fra loro strettamente integrate: i) il rafforzamento delle imprese sociali e delle organizzazioni del terzo settore in termini di efficienza ed efficacia della loro azione e ii) lo sviluppo di progetti sperimentali di innovazione sociale. Per quanto attiene al primo, lo sviluppo dell'impresa sociale, non solo cooperativa, e del terzo settore si pone come una condizione essenziale per la progressiva evoluzione delle modalità di produzione dei servizi socio-assistenziali, socio-educativi e di inclusione lavorativa, nonché come diretta risorsa di attivazione e realizzazione di progetti di innovazione sociale. L'approccio è rivolto a: i) migliorare la qualità organizzativa e professionale; ii) sviluppare i processi di rete; iii) introdurre metodologie di gestione basate sulla social accountability; iv) favorire la nascita di nuova imprenditorialità sociale (anche a fini di creazione di occupazione, con attenzione allo specifico femminile) ed il rafforzamento della capacità di inserimento lavorativo di quella in essere, con particolare riferimento alle cooperative sociali di tipo B. In questo quadro, la Regione sostiene anche il processo di trasformazione delle IPAB in ASP o fondazioni, viste come parte della complessiva rete del no profit.

Obiettivo specifico "Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento della rete infrastruttura/e e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali"

L'obiettivo è affrontato attraverso due linee di azione: i) rafforzamento delle condizioni di accesso ai servizi socio-assistenziali e socio-educativi e ii) rafforzamento ed innovazione delle caratteristiche dei servizi socio-educativi e di cura e dei relativi dispositivi di programmazione e produzione. La prima linea comprende il sostegno del FSE ad interventi relativi a minori ed anziani, rivolti in via prevalente alle famiglie per le quali l'accesso ai servizi costituisca una condizione rilevante per la possibilità di mantenere/attivare l'occupazione e/o in condizione di povertà o esclusione sociale, reale o potenziale, anche con riferimento alla presenza di condizioni di disabilità e limitazione dell'autonomia. Le risorse FSE sono rivolte a garantire una migliore equità di accesso, nell'ambito delle ordinarie politiche socio-assistenziali e socio-educative della Regione. Attraverso lo strumento dei buoni di servizio sono sostenuti in via prioritaria gli schemi di intervento funzionali anche al raggiungimento di obiettivi occupazionali (emersione del lavoro irregolare) e di efficienza dei dispositivi di produzione dei servizi, pubblici e privati. Si prevedono altresì azioni volte all'implementazione del Sistema Informativo dei servizi sociali e delle prestazioni sociali, la creazione di registri di accreditamento dei servizi rivolti alle persone e la formazione degli operatori.

L'importanza del rapporto fra politiche sociali di natura strutturale e sviluppo dei contesti territoriali ha portato la Regione a scegliere di assolvere al vincolo della destinazione del 2% delle risorse complessive del POR FSE all'attuazione della Strategia Agenda Urbana completamente a valere sull'asse II - Inclusione Sociale e lotta alla povertà (D.G.R. n. 211 del 2 marzo 2015), per uno stanziamento di euro 4.750.576,00, pari all'8,55% del valore dell'asse ed al 13,36% del valore complessivo dell'Agenda Urbana stessa.

2. I PRINCIPI DI POLICY DELL'ASSE INCLUSIONE SOCIALE E LOTTA ALLA POVERTÀ

Il modello di politica sociale, così come venuto storicamente a determinarsi, appare aver raggiunto nell'Europa tutta - come, con caratteristiche peculiari, nello specifico contesto nazionale/regionale - alcuni limiti di struttura:

- da un lato si rilevano ad un tempo la crescita e la mutazione dei bisogni (significativo lo spostamento della stessa CE dal tema originario dell'inclusione a quello della lotta alla povertà), con un complessivo allargamento dei fronti di intervento che impatta sulla definizione delle priorità dell'agenda politica;
- dall'altro si assiste alla sempre più severa contrazione del volume di risorse pubbliche disponibili al sostegno delle politiche, a fronte dell'impossibilità di modulare in termini di riduzione lineare i servizi resi, pena l'attivazione/l'inasprimento del disagio e del conflitto sociale, con il rischio di passare ben presto "dalla produzione di valore alla redistribuzione di povertà";
- in mezzo, si colloca l'ampio terreno dei rapporti fra Stato/Mercato/Terzo settore, anch'esso attraversato dagli effetti della progressiva riduzione di efficacia del modello di intervento ma, al contempo, dotato di potenzialità che richiedono l'attivazione di effettivi processi di traduzione in azione.

Gli elevati livelli di benessere storicamente raggiunti dall'Umbria su alcune dimensioni chiave (quali p.e. l'accesso all'istruzione da parte dei giovani, o il livello di copertura dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali) non possono essere visti come una condizione acquisita. Da un lato diviene necessario contenere l'espansione del disagio, prima che si trasformi in disgregazione sociale, attraverso politiche di facilitazione dell'accesso a risorse essenziali, mirate sui target più vulnerabili, secondo schemi di intervento attivo; al contempo, non si può non agire per una profonda riforma dei modi di produzione dell'inclusione.

La risposta a questa situazione passa dunque necessariamente per lo sviluppo originale - culturale, tecnico, professionale, amministrativo - di nuove modalità di concezione e realizzazione del sistema dei servizi/delle risposte alle situazioni di bisogno sociale, a fronte di non eludibili esigenze di sostenibilità. Occorre dunque una innovazione "di struttura", che affronti i nodi della concezione e della produzione delle politiche, attraversando tutto lo spazio degli attori interessati: istituzionali e dell'economia sociale ampiamente intesa, fino agli stessi portatori dei bisogni, in logica di welfare attivo.

Tale innovazione non può però essere realizzata in astratto: occorre introdurre reali, profondi e duraturi cambiamenti senza fermare il sistema, attivando dinamiche autoevolutive progressive ed irreversibili. La scelta della Regione di destinare una parte molto significativa delle risorse del proprio PO FSE verso le priorità sociali si fonda su alcuni presupposti di policy accolti positivamente dalla CE:

- la centratura su misure il più possibile a carattere attivo e preventivo, nei confronti dei destinatari finali (in una logica di maggior capacitazione e di progressiva riduzione dei "conversion handicaps") e degli attori del sistema (rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa);
- l'adozione di schemi integrati ai vari livelli di intervento, quali:
- l'equilibrio fra sostegno ai servizi "ordinari" (in particolare ove vi siano riduzioni di risorse pubbliche destinate a spesa corrente) e, al contempo, loro co-evoluzione verso nuovi modelli di programmazione ed erogazione;
- l'effettiva gestione associata fra Comuni e la creazione di economie allocative, anche attraverso la differenziazione territoriale dei modelli di intervento;

- l'aumento di capacità di intervento sistemico di alcune linee di servizio, attraverso l'interazione stabile e strutturata di differenti competenze tecnico-professionali (come nel caso della creazione di equipe multidisciplinari);

- il rafforzamento della capacità di indirizzo e governo, attraverso la progressiva esplicitazione degli standard comuni di prestazione, lo sviluppo del sistema informativo delle politiche sociali, la qualificazione e l'estensione della programmazione partenariale e l'adeguamento della capacità di valutazione degli esiti e degli impatti;

- il rafforzamento e l'evoluzione dei modelli organizzativi e delle professionalità, anche manageriali, dei soggetti dell'impresa sociale (guardando in primis alla cooperazione) come, al contempo, dell'impresa tout court (responsabilità sociale) e dei soggetti espressione dell'impegno civile, nella nozione ampia di Terzo Settore;

- il ruolo dato alla tematica "aperta" dell'innovazione sociale, intesa come lo sviluppo di modalità non convenzionali di risposta a bisogni sociali, attraverso approcci sperimentali basati sulla partecipazione diretta dei soggetti portatori dei bisogni e sul coinvolgimento di attori dell'economia solidale e della società civile, della ricerca e dell'istruzione, dell'impresa sociale e, sotto i vincoli di cui ai Regolamenti applicabili, dell'impresa for profit. Gli interventi rivolti alla promozione dell'innovazione sociale, coerenti con gli orientamenti espressi dalla Commissione nel Social Investment Package, sono svolti nella logica del welfare di comunità, della produzione collettiva di beni comuni e dell'aumento del valore prodotto ad invarianza di spesa.

La ratio ultima di ricorso al FSE è dunque fondata sull'effettivo apporto strutturale delle sue risorse, accompagnato dal sostegno ai singoli sistemi di policy interessati dai cambiamenti, in un orizzonte di medio termine. Lo schema tipico di azione è dunque dato dalla compresenza di due componenti:

- l'investimento sulla costruzione/innovazione di adeguati livelli di risorse di sistema (parte "strutturale" in senso forte), in esse inclusa l'evoluzione dei funzionamenti dei dispositivi di programmazione, "produzione" e valutazione dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi;

- al contempo, il trasferimento di risorse a sostegno del mantenimento e della estensione dei livelli di prestazione dei servizi, come condizione necessaria per lo sviluppo dei nuovi modelli.

Per mutuare ai nostri fini un termine chiave dei nuovi Regolamenti relativi ai Fondi strutturali e di investimento europei, si tratta di un approccio "condizionale": il trasferimento a sostegno della spesa si giustifica sotto il vincolo dell'adozione, in uno scenario temporale definito, di misure che portino il sistema in una situazione di maggior coerenza e piena sostenibilità del proprio agire inclusivo.

Un simile approccio determina un forte e specifico orientamento del processo di programmazione ed attuazione, richiedendo modelli integrati di comportamento istituzionale ed amministrativo, che vanno oltre i meri adempimenti derivanti dai Regolamenti (UE). Le regole di derivazione comunitaria, più che come un insieme di vincoli, vanno assunte come risorse per il cambiamento. Ciò anche nella piena coscienza:

- dei rischi di riduzione della dotazione delle risorse del PO FSE, ove non siano raggiunti i target di spesa e risultato negoziati con la CE;

- dei rischi di decertificazione della spesa, a fronte di una imperfetta gestione amministrativa del Fondo, con impatti profondamente negativi - stante il differimento degli effetti - sul bilancio regionale.

La qualificazione ex ante del modo di interpretare ed agire i contenuti e le risorse finanziarie del POR FSE è dunque un atto essenziale, che deve interessare:

- la scelta del livello istituzionale su cui allocare la competenza di programmazione;

- la scelta degli istituti giudici a cui fare ricorso per dare attuazione esecutiva alla programmazione;

- l'adeguamento della capacità dei diversi soggetti (istituzionali e non) interessati dalle operazioni sostenute dal FSE, anche per gli aspetti attuativi meramente adempimentali.

Ciò implica un deciso accompagnamento della programmazione ed attuazione dei contenuti dell'asse "Inclusione Sociale e lotta alla povertà" con azioni strutturate e diffuse di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa, a valere sul relativo specifica asse del PO.

Tutto ciò tenendo infine in conto due ulteriori aspetti:

- la complessa natura dell'asse "Inclusione sociale e lotta alla povertà" del PO FSE umbro, articolato su una ampia pluralità di azioni di dimensione unitaria non sempre elevata, ma al contempo interessate da non trascurabili esigenze attuative. Ciò determina un carico di lavoro proporzionalmente rilevante, sia in termini puntuali (realizzare le singole azioni, fino agli aspetti rendicontuali), sia di sistema (garantire le mutue relazioni, i rapporti di propedeuticità, l'effettività delle sinergie e degli apporti, soprattutto nel rapporto fra Regione e territorio);

- le relazioni fra il contesto umbro ed i processi di programmazione nazionale, esemplati dal PON "Inclusione sociale" e dall'istituzione del SIA - Sostegno per l'Inclusione Attiva, verso i quali è necessario garantire complementarità non solo dichiarativa e forte integrazione attuativa, anche guardando al complesso delle politiche attive del lavoro di cui all'Asse 1 del PO FSE Umbria.

3. DAI PRINCIPI ALLA ATTUAZIONE: SCHEMI DI PROGRAMMAZIONE

La compresenza della duplice ratio "sviluppo strutturale/sostegno attuativo" e del principio di "condizionalità" porta a ricondurre l'insieme delle azioni eligibili a due grandi schemi logici di programmazione: le azioni a regia centrale e le azioni strutturate su scala territoriale. La scelta fra tali schemi, fra loro complementari, quando visti alla scala della programmazione complessiva, è essenzialmente data da tre variabili chiave:

- la configurazione istituzionale delle competenze di policy, fondamentale nell'attribuzione delle funzioni e dei ruoli;

- l'importanza delle possibili economie di scala/scopo nella realizzazione delle azioni;

- la salienza del trasferimento di risorse a fini di sostegno attuativo di erogazione di servizi, tale da richiedere un presidio "ravvicinato" della loro gestione.

Azioni a regia centrale

Sono attuate direttamente dalla Regione (anche attraverso soggetti in house) o dalla stessa poste in capo, in prevalenza attraverso l'istituto della concessione amministrativa ex I. 241/90 art. 12, a soggetti privati individuati attraverso procedure di evidenza pubblica e configurati, ai sensi dei Regolamenti, quali beneficiari finali. Possono essere rivolte a diverse tipologie di interventi specifici, fra cui:

- interventi rivolti allo sviluppo di risorse comuni "Regione-territorio", - quali i sistemi informativi, gli standard, i modelli organizzativi ed attuativi - in coerenza con le funzioni proprie dei diversi attori, istituzionali e non;

- sviluppo di risorse per gli attori del sistema, quale il rafforzamento delle competenze tecnico-professionali e la messa a livello delle competenze tecnico-gestionali proprie del FSE (capacità amministrativa);

- attivazione di processi di qualificazione attraverso presentazione di progetti da parte di attori del sistema, nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica, sulla base di specifici indirizzi di policy. Momento essenziale di questo approccio è l'istituzione di adeguati modelli di valutazione degli esiti;

- realizzazione di interventi di rilevanza regionale per caratteristiche dei destinatari finali e/o delle modalità realizzative, ove gli stessi siano caratterizzati da esigenze di unitarietà dell'approccio, concentrazione delle risorse, garanzia di equità degli accessi ed attivazione di economie di scala/scopo.

È cura dei Servizi regionali la predisposizione degli avvisi pubblici o dei provvedimenti istitutivi e la gestione delle relative operazioni, nel rispetto della normativa applicabile.

Azioni strutturali su scala territoriale

Sono articolate al loro interno in:

- una componente di sostegno finanziario all'erogazione in loco di servizi, posta direttamente in capo ai Comuni capofila di zona sociale (e, per il loro tramite, all'intero territorio di zona). La realizzazione dei servizi è parte essenziale del raggiungimento degli obiettivi quantitativi definiti in sede di PO (numero di destinatari finali interessati dalle misure sociali), con particolare riguardo all'ottenimento della riserva di performance, successivamente al 31 dicembre 2018;

- una componente di innovazione progressiva dei modelli programmatori ed erogatori sul territorio, posta anch'essa in capo alle relative istituzioni locali;

- una componente di sistema, nuovamente a regia centrale, in quanto relativa a fattori comuni necessari alla complessiva innovazione strutturale dei modelli di intervento.

In questo contesto va collocata organicamente l'attuazione della politica sociale nell'ambito della Strategia Agenda Urbana, in modo da massimizzarne gli impatti di sistema, a fronte della maggiore concentrazione locale delle risorse, e garantire l'effettività dei legami con le altre misure a valenza territoriale sostenute dal PO FSE Umbria.

Per l'insieme delle azioni strutturali su scala territoriale il focus è sul mantenimento di relazioni coerenti e convergenti fra tutti gli attori, nel principio dell'interesse comune, sostanziato dall'istituzione regolata di sinergie di azione e collaborazione. Il riferimento giuridico è l'Accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della I. 241/90, in quanto contesto di chiara disciplina di funzioni, compiti e responsabilità fra le parti, dalla programmazione all'attuazione. L'Accordo di collaborazione implica una articolazione dei ruoli a più livelli, secondo un modello giuridico-organizzativo dato da:

- il nucleo stretto, costituito da Regione e Comuni capofila di zona sociale;

- la rete territoriale, data dalle convenzioni fra singoli Comuni capofila e gli altri Comuni della zona ai sensi dell'articolo 30, comma 4 del D.Lgs. 267/2000 anche in applicazione della legge regionale 10 del 2 aprile 2015 "Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative";

- la rete degli apporti professionali pubblici specifici, fondamentali nella realizzazione dei modelli integrati, attraverso atti ad hoc, disciplinati in via indiretta dall'Accordo di collaborazione stesso, nel rispetto delle norme sulla concorrenza.

In questo quadro, le relazioni con gli attori non istituzionali si pongono al di fuori del perimetro dell'Accordo di collaborazione (p.e., nel caso di appalti di servizi, tipicamente in capo ai Comuni), trovando normazione delle loro caratteristiche essenziali (p.e. disciplinare tecnico di gara, per proseguire l'esempio) nell'Accordo stesso. Il ricorso all'Accordo di collaborazione non porta per sua natura all'affidamento ai Comuni capofila dei compiti programmatori e gestionali propri dell'Autorità di Gestione del PO FSE Umbria, configurandoli dunque come attuatori non in posizione di Organismi Intermedi. Ciò anche con riferimento all'attuazione della politica sociale nell'ambito della Strategia Agenda Urbana, stante l'esigenza di garantire l'effettiva ed organica integrazione con il complessivo insieme di interventi a valenza territoriale dell'Asse 2.

Definire, attraverso le opportune azioni di governance, le azioni strutturate su scala territoriale, ivi comprese quelle relative all'attuazione della Strategia Agenda Urbana, richiede:

- l'adozione di criteri di riparto delle risorse che garantiscano l'equilibrio allocativo, sulla base dell'applicazione di parametri oggettivi coerenti con le policy in oggetto;
- la specificazione dei modelli di intervento e dei target-obiettivo rispetto alle caratteristiche dei singoli territori;
- l'individuazione di modalità realizzative, gestionali e di controllo prescrittive che garantiscano il rispetto dei vincoli di struttura, lasciando al contempo adeguata flessibilità anche nella allocazione in itinere delle risorse, nel rispetto ed in attuazione di quanto disposto dai Regolamenti (UE) relativi ai Fondi SIE e dal Si.Ge.Co. approvato dalla Autorità di Gestione del POR FSE Umbria 2014-2020;
- l'individuazione degli schemi di integrazione fra POR e PON Inclusione sociale, con particolare riferimento all'attuazione del SIA - Sostegno Inclusione Attiva;
- la decorrenza dell'ammissibilità dei costi eligibili al FSE, escludendo il riconoscimento antecedente all'approvazione della presente linea di indirizzo, anche con riferimento ai contratti di servizio in essere fra Comuni e soggetti erogatori, previa verifica di loro adeguatezza formale e sostanziale;
- la definizione e la programmazione attuativa delle coerenti azioni di sviluppo della capacità istituzionale e amministrativa congiunte fra Servizi regionali e comunali, con particolare riferimento a quanto disposto dal PRA- Piano di Rafforzamento Amministrativo, nonché delle eventuali risorse di Assistenza tecnica.

Dal punto di vista dei contenuti verrà adottato un modello "comprensivo", ovvero un solo accordo di collaborazione per singolo comune capofila di Zona sociale, nel quale ricomprendere l'insieme delle tematiche oggetto di finanziamento da parte del FSE di interesse per la zona. L'accordo di collaborazione dovrà assumere una forte architettura di principi, regole e risorse, rimandando ad atti derivati successivi, secondo un dispositivo di governance già previsto nell'accordo stesso, la modulazione di dettaglio dei contenuti attuativi, anche sulla base degli esiti della valutazione. Il lasso temporale dell'accordo di collaborazione dovrà trovare una articolazione fra un minimo attorno ai tre anni (in modo da ricomprendere in ogni caso il milestone di performance del 31 dicembre 2018) ad un massimo di 8 (ovvero la durata effettiva della programmazione, compresa l'applicazione della regola N+3).

La presente linea di indirizzo costituisce la base per avviare la programmazione specifica delle singole azioni di cui all'Asse 2, definendo per ognuna di esse - attraverso l'opportuno processo di governance - lo schema applicabile (regia regionale/scala territoriale) e le caratteristiche vincolanti degli Accordi di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della I. 241/1990.