

10.1 Informativa sulla procedura per la definizione del Programma Operativo FSE 2014-2020

L'impatto di 5 anni di crisi

I primi vent'anni di azione del Fse a livello regionale hanno avuto come orizzonte uno scenario positivo, in progressiva evoluzione. Questo scenario ha costituito il *trait d'union* delle politiche di coesione e ha consentito di strutturare e via via consolidare ruoli, policies e pratiche a favore dei cittadini europei e delle imprese. La crisi del 2008 rovescia questa continuità imponendo il ricorso a politiche di ordine emergenziale che vengono attivate con un contributo di primo piano dell'Ue. In riferimento al contesto italiano il primo tratto caratterizzante questo "cambio di scenario" è individuabile, dal punto di vista normativo, nell'accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009, che apre alle misure Anticrisi e in particolare all'erogazione delle Doti Lavoro per i lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga.

La fase economica in breve tratteggiata, ha come conseguenza primaria pesanti perdite di posti di lavoro e di produzione e un gravissimo deterioramento delle finanze pubbliche. Nonostante gli sforzi effettuati a livello mondiale ed europeo, rappresentati in particolare dal piano europeo di ripresa economica, la situazione ha continuato a mostrare gravi segnali di difficoltà, sottolineando la necessità di un impegno ancora maggiore per contrastare la crisi finanziaria, sostenere le politiche di sviluppo ed accompagnare con politiche adeguate i primi segni di ripresa. A quasi cinque anni dall'inizio di questo trend recessivo, l'Italia risulta ancora fortemente influenzata dal rallentamento della congiuntura globale. Nel 2011, il tasso di crescita dell'economia italiana è risultato pari allo 0,4% (il valore più basso tra i Paesi OCSE ad esclusione di Portogallo, Grecia e Giappone). Le recenti misure di consolidamento dei conti pubblici hanno inoltre contribuito ad una contrazione della domanda interna di beni e servizi.

Ciò come detto, ha impattato in modo consistente sull'occupazione e sulla domanda di lavoro. Sul mercato del lavoro italiano la crisi è intervenuta con prepotenza azzerando molti dei passi in avanti compiuti fino al 2008. Il tasso di occupazione in età 15-64 in Italia nel 2012 ha superato di poco il 57%, ponendosi dunque al di sotto di quasi 18 punti percentuali rispetto al target europeo definito nel documento "Europa 2020" e di 10 punti rispetto al target italiano. Tuttavia è il tasso di disoccupazione che ha dipinto inequivocabilmente il permanere delle difficoltà sul mercato interno attestandosi nel 2012 all'11,4%. Le crescenti difficoltà nell'accesso all'occupazione, hanno generato un aumento dei tempi di ricerca del lavoro, per tutte le categorie di popolazione: nel 2012 la percentuale di disoccupati da almeno 12 mesi superava il 52,5%, contro il 51,3% del 2011 e il 46,8% del 2007.

Da una fase come quella descritta, ne discendono profondi cambiamenti sociali, demografici ed economici che determinano nuovi bisogni e problemi a cui le Amministrazioni e gli attori del territorio nel loro insieme devono far fronte. Si intravede come fattore indispensabile, l'attuazione di scelte politiche che, pur in una situazione di scarsità di risorse, affrontino con decisione i problemi afferenti la capacità di sviluppo del mondo economico e siano in grado di regolare e favorire le condizioni di crescita, incoraggiando l'imprenditoria e contribuendo a trasformare idee creative in prodotti, servizi e processi che, nel contempo, permettano di stimolare la crescita ed incrementare l'occupazione. In linea con lo scenario descritto, non si può non sottolineare come il contesto italiano sia caratterizzato da uno stato fortemente critico della finanza pubblica italiana, che finisce per limitare e condizionare gravemente l'attivazione di interventi specifici di sviluppo, in differenti settori. La programmazione 2014 – 2020 si trova quindi di fronte uno scenario radicalmente mutato e dominato dall'incertezza, potendo tuttavia contare da un lato sulla crescita e maturazione dei sistemi, favorita dall'incrementalità di questi vent'anni di policies; dall'altro sulle esperienze indotte dalle pratiche attivate più di recente, spesso a carattere sperimentale, sulla scia dell'emergenza economica e occupazionale.

La strategia europea ed il contesto veneto

Volgendo lo sguardo dal territorio nazionale al territorio regionale veneto lo scenario non muta nei suoi tratti essenziali. Si continua a leggere l'incidenza negativa della crisi internazionale dei mercati e le correlate difficoltà finanziarie che hanno pesato notevolmente, in senso sfavorevole, nell'economia regionale. Le dimensioni e le peculiarità di questa fase recessiva hanno di fatto, interessato anche il tessuto produttivo



regionale, malgrado l'originale, solida e diffusa rete di medie, piccole e micro imprese abbia da sempre contraddistinto il contesto economico, permettendo alle stesse di fronteggiare le crisi cicliche con rapide conversioni e collaudate flessibilità, garantendo nel contempo la crescita anche in periodi di congiuntura sfavorevole. Il protrarsi e l'aggravarsi della crisi, unito a misure di contenimento della spesa pubblica, a norme stringenti del patto di stabilità ed ai più recenti inasprimenti fiscali e tributari varati dal Governo nazionale, ha pertanto causato anche in Veneto, un deficit di competitività e dato il via ad una spirale recessiva, con conseguente flessione degli ordinativi, diminuzione della produzione, aumento della disoccupazione soprattutto giovanile ed un ricorso massiccio agli ammortizzatori sociali. Ad essere stata messa in difficoltà in questi ultimi anni è stata proprio la componente caratterizzante del sistema produttivo locale, cioè il settore manifatturiero e la piccola industria. In un contesto così strutturato, l'autosufficienza di un sistema produttivo seppur solido, mostra di non essere più in grado da solo ad individuare una prospettiva di uscita dalla crisi nel medio termine. Vi è quindi un ampio insieme di nuove variabili strutturali, congiunturali e di cambiamenti istituzionali che deve essere riconsiderato ed in tal senso l'Amministrazione regionale è chiamata a dare risposte concrete in termini di strategie e ad orientare i diversi attori dello sviluppo socio-economico verso obiettivi comuni, approfondendo quelle tematiche di stretto interesse regionale, legate ai cambiamenti economico-sociali intervenuti nello scenario nazionale ed internazionale.

In questo senso, le sfide da affrontare nell'ambito della politica regionale non riguardano solo il Veneto, ma si inseriscono nella più ampia cornice comunitaria. L'Unione Europea, infatti con la strategia Europa 2020, traccia il percorso per rilanciare l'economia dell'UE nel prossimo decennio proponendosi di promuovere un'economia intelligente, sostenibile e solida e ponendosi cinque ambiziosi obiettivi – in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia – da raggiungere entro il 2020. In linea con la strategia citata, la Strategia Europea per l'Occupazione intende creare un maggior numero di posti di lavoro qualificati in tutta l'UE. A tal fine, promuove misure volte a raggiungere entro il 2020 tre, dei cinque obiettivi quantitativi individuati da EU2020:

- tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni al 75%;
- almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno;
- tasso di abbandono scolastico inferiore al 10% e aumento al 40% dei 30-34enni che hanno completato un ciclo d'istruzione universitaria.

Per assolvere agli ambiziosi obiettivi comunitari appena tratteggiati che si collocano a pieno titolo negli ambiti dell'occupazione, dell'inclusione e dell'istruzione, la Regione del Veneto ha inteso promuovere adeguate strategie che sono state accolte e declinate nei documenti di programmazione regionale – *Patto per il Veneto 2020, Programma Triennale per la Formazione, l'Istruzione, il Lavoro e l'Orientamento, Programma Regionale di Sviluppo* (questi ultimi due in corso di adozione) - e che secondo il principio di complementarità e sussidiarietà, verranno in parte attuate attraverso il Programma Operativo FSE 2014-2020. In questo contesto, dal punto di vista occupazionale, il target declinato in "Europa 2020" si poggia sulla necessità di progettare strumenti adeguati per permettere la partecipazione più ampia possibile al mercato del lavoro, promuovendo contestualmente una più efficiente conciliazione tra vita professionale e vita privata nonché la promozione dei principi della *flexicurity* e di mobilità dei lavoratori, uno sguardo attento a quelle fasce di lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendali puntando a favorirne la permanenza al lavoro e la ricollocazione.

Ancora, la strategia comunitaria individua come imprescindibile il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione al fine di rispondere alle nuove esigenze di una società basata sulla conoscenza che punti contestualmente ad un'economia a basso impatto ambientale e ad un efficiente utilizzo delle risorse. Nell'attuale contesto infatti, di crisi non solo economica ma anche sociale ed esistenziale, il problema dell'istruzione nelle sue componenti strutturali e metodologiche, acquista una valenza di particolare significato. Non è azzardato sostenere che esiste un rapporto diretto tra le criticità del sistema economico ed ordinamentale e le tematiche connesse all'evoluzione dei modelli di istruzione, di formazione e trasversalmente, di apprendimento. La ricostruzione di un'economia reale come sottosistema dell'evoluzione culturale, ordinamentale ed istituzionale del sistema Italia non può prescindere dalla ridefinizione dell'istruzione, recuperandone la valenza educativa, critico/cognitiva, oltre che professionalizzante. In altri termini, si avverte l'esigenza di identificare e dichiarare in termini operativi i traguardi formativi ed educativi che il sistema scolastico deve assicurare per consentire al soggetto in formazione un inserimento autonomo e responsabile nel contesto sociale, culturale e professionale in cui vive. Tali traguardi sono espressi in termini di competenze, ovvero di capacità di usare il proprio sapere, più o meno formalizzato, per rispondere ai bisogni personali ed alle esigenze poste dal contesto sociale. In tale ambito possono essere citate alcune esperienze pilota che possono aiutare a ben strutturare le priorità e gli obiettivi specifici di intervento.

Il tema della formazione permanente si innesta con quello della società della conoscenza onde creare un nuovo contesto di elaborazione epistemologica direttamente raccordabile con i contesti produttivi. In altri termini viene a definirsi un doppio canale di interazione conoscitiva tra chi apprende ed il contesto socio-economico di riferimento. Si comincia a delineare un processo di revisione dei percorsi di istruzione e di



formazione che escono dal contesto semplicemente psicologico o principalmente conoscitivo per acquisire una valenza esistenziale trasversale a tutti i contesti vitali delle persone, da quelli soggettivi (famiglia, educazione, ecc.) a quelli più interattivi con l'ambiente (società, economia, natura, ecc.). Viene a determinarsi un processo sinergico tra la vita ed i contesti ove questa viene ad esplicarsi, superando blocchi tradizionali a carattere strutturale o tentazioni autoreferenziali del soggetto. Il percorso di educazione della persona viene così ad assumere un carattere permanente e dinamico, divenendo la linea portante di un percorso di riforma a carattere istituzionale del sistema dell'istruzione a tutti i livelli e di quello della formazione professionale.

Anche i temi connessi all'inclusione sociale rientrano a pieno titolo, come già delineato nelle linee strategiche definite a livello comunitario e nazionale, negli obiettivi richiesti ai nuovi cicli di programmazione regionali. Questo perché anche in questo ambito, indicatori quali disoccupazione, povertà ed emarginazione hanno raggiunto in questi anni livelli record, spingendo un numero crescente di persone al di fuori del mercato del lavoro e della società con conseguenti forti pressioni sul bilancio pubblico dello Stato. L'obiettivo prioritario della crescita inclusiva perseguito da Europa 2020, sollecita l'attenzione degli Stati Membri (e di conseguenza le amministrazioni regionali) ad intensificare l'attuazione di politiche che rafforzino la partecipazione delle persone attraverso livelli più elevati di occupazione, combattere la povertà, modernizzare il mercato del lavoro ed in particolare i sistemi di protezione sociale, al fine di offrire ai cittadini gli strumenti più idonei per affrontare e gestire i cambiamenti, in tutti i più differenti contesti sociali. Si pone in tal modo in risalto la stretta interrelazione tra politiche economiche e politiche sociali ponendo al centro dell'attenzione la lotta alla povertà ed alla esclusione sociale, riconoscendo di conseguenza l'importanza di politiche di "riequilibrio sociale" maggiormente efficaci.

In Veneto questo fenomeno di disagio riscontra connotati minori. Il Rapporto Istat 2012, infatti, indica un 15% della popolazione regionale che soffre di disagi di carattere sociale, in lieve aumento rispetto all'anno precedente (14,1%), dato questo che pur evidenziando un numero cospicuo di soggetti a rischio, si pone comunque al di sotto della media nazionale (24,5%).

In coerenza pertanto con la linea politico-programmatoria intrapresa dalla UE, anche nel contesto territoriale veneto l'esigenza di immaginare un pacchetto di investimenti sociali diviene un bisogno a cui trovare risposte adeguate soprattutto in una dimensione, quale quella regionale, che chiama in causa le istituzioni locali quali primo interlocutore di quelle fasce di popolazione maggiormente esposte ad un impoverimento economico e sociale.

I passi intrapresi

L'azione regionale in materia di programmazione comunitaria, è stata improntata sin dalle sue battute iniziali, a delineare le strategie regionali inerenti le politiche di coesione finanziate dal Fondo Sociale Europeo. L'attività in tal senso si è realizzata attraverso gli strumenti di concertazione previsti dalla normativa regionale unitamente ad ulteriori forme di strutturazione interna che la Regione del Veneto si è data, al fine di intraprendere un'azione condivisa di programmazione dei Fondi Strutturali.

In linea con ciò, la Giunta Regionale del Veneto, con deliberazione n. 410 del 25 marzo 2013, ha posto in essere un primo atto formale in questa direzione, approvando lo schema organizzativo e le modalità di coordinamento della **Programmazione Regionale Unitaria (PRU)** per i fondi del Quadro Strategico Comune (QSC) ed individuando i soggetti incaricati a livello regionale, della predisposizione dei nuovi documenti di programmazione comunitaria 2014-2020. Questo provvedimento ha previsto la costituzione di un **Gruppo Tecnico di coordinamento** (coordinato dal Segretario Generale della Programmazione) e di un **Gruppo Operativo per la PRU**.

Tale deliberazione definisce le **modalità di coordinamento della PRU per i Fondi QSC**.

L'assetto organizzativo prevede l'attivazione di un Gruppo Tecnico di Coordinamento PRU; un Gruppo Operativo PRU e le attuali Autorità di Gestione e relative Strutture coordinate.

Tra le modalità operative vi è quella di un percorso comune e condiviso, concordando le principali tappe del lavoro, prodotti e risultati attesi, attività di coinvolgimento e di confronto interno ed esterno. Gli Strumenti programmatori prevedono una forte ed effettiva integrazione tra i diversi Programmi, per garantire maggiore efficacia alle politiche.

Il provvedimento definisce quindi la **Governance Regionale**, ovvero i criteri e modelli di riferimento comuni per la individuazione territoriale delle iniziative di Sviluppo locale di tipo partecipativo e degli Investimenti Territoriali integrati; coordinamento tecnico tra le Autorità di Gestione, i programmi e le strutture regionali competenti e le modalità di coinvolgimento del partenariato ai sensi del codice di condotta europeo.

La **metodologia** prevista per la nuova programmazione prevede di avvalersi di **obiettivi regionali misurabili** effettuando delle analisi del contesto, l'individuazione dei fabbisogni e dei connessi obiettivi, identificando **risultati attesi** con riguardo alle specificità di fondo per raggiungere l'obiettivo generale del più efficace coordinamento tra i Fondi.



In coerenza con quanto sopra, nell'intento di valorizzare quanto più possibile l'esperienza regionale del patto per il Veneto 2020 e, nel rispetto di quanto disposto dalla LR 26/2011, procedere in raccordo e condivisione con il Consiglio Regionale, il percorso partenariale per la definizione della strategia e delle priorità del POR FSE (così come quello dei Programmi sostenuti dagli altri Fondi) è stato presentato in Consiglio regionale all'inizio del mese di maggio 2013, nell'ambito di una più ampia informativa circa lo stato dell'arte della Politica di coesione 2014 – 2020.

Alla luce del complesso quadro di riferimento, delineato dagli obiettivi posti dalla strategia Europa 2020, dalle proposte di regolamento per i Fondi alla base della programmazione 2014-2020, dal documento *Position Paper* dei Servizi della Commissione Europea, ed infine dal documento di indirizzo *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*, licenziato dal Ministro per la Coesione Territoriale Barca, l'Amministrazione ha ritenuto necessario che a livello regionale, sin dalle fasi iniziali dell'elaborazione, i Programmi dei diversi Fondi – che costituiscono il Quadro Strategico Comune - andassero efficacemente coordinati in termini strategici, operativi e temporali, per il confronto con le strategie delle altre regioni europee. In questo senso, al fine di porre in essere le basi di una programmazione regionale dei Fondi comunitari realmente integrata, si è ritenuto funzionale delineare momenti di analisi e di riflessione comuni, incontri periodici di confronto ed approfondimento, scambi di esperienze e buone pratiche, produzione di documenti ed elaborati, coordinamento e posizionamento regionale rispetto alla partecipazione ai Tavoli nazionali sulla condizionalità ex-ante e sulla costruzione dell'Accordo di partenariato. In esito a tali attività verrà redatto il "Rapporto di sintesi della programmazione regionale unitaria 2014-2020", che rappresenterà, per strategia e/o obiettivo tematico specifico, le priorità di investimento e le azioni comuni contenute nei singoli Programmi, fornendo una chiara individuazione delle fasi/attività/iniziativa utilmente condivise/integrate nella programmazione, con riguardo particolare agli aspetti regolamentari trasversali e comuni ai diversi Fondi e ai relativi ambiti operativi. Tale quadro sintetico dà conto dell'approccio unitario a livello regionale nella definizione delle linee metodologiche, strategiche e operative della programmazione comunitaria 2014-2020.

Nell'ambito degli aspetti appena trattati, con specifico riferimento al tema delle condizionalità (di cui alla proposta di Regolamento generale n. 615, art. 17) la Regione del Veneto, nel corso di tutto il 2012, ha attivamente preso parte al Tavolo nazionale sulle Condizionalità tematiche ex ante, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In particolare, nel corso dei lavori del Gruppo 4 *Occupazione, Istruzione, Inclusione sociale*, ha costantemente fornito tutte le informazioni richieste a livello ministeriale, per la valutazione del soddisfacimento dei criteri di adempimento previsti, relativi alle priorità Occupazione, Istruzione e Inclusione Sociale.

Sulla base del Codice di Condotta Europeo sul **partenariato**, divulgato nell'aprile 2012, che costituisce una sintesi dei principi che dovrebbero guidare i paesi dell'UE nell'organizzare la partecipazione dei partner più rappresentativi nelle diverse fasi dell'attuazione del Quadro Strategico Comune, con l'incontro che si è tenuto lo scorso 28 Maggio 2013 è stato dato avvio al **Tavolo di Partenariato della Programmazione Regionale Unitaria**.

Dal punto di vista della **concertazione con gli attori del sistema regionale dell'istruzione, formazione e lavoro**, la Regione del Veneto ha portato avanti un costante e diretto coinvolgimento degli *stakeholders* in tutte loro componenti sociali ed economiche, come un elemento strategico e nel contempo di impulso ad un'azione politica impostata sempre più in un'ottica di concertazione. Anche per la programmazione 2014-2020, l'Amministrazione regionale ha inteso rafforzare il coordinamento tra tutti gli attori chiamati in causa, sia nelle fasi di definizione degli obiettivi strategici di medio-lungo periodo che nelle fasi di programmazione ed attuazione degli interventi.

Nel quadro di riferimento regionale, la partecipazione al processo di consultazione è stata impostata primariamente sulla volontà di favorire forme di inclusione delle istanze sociali ed economiche nei processi di programmazione ed attuazione, quanto più ampie e condivise possibile. Il processo di costruzione del partenariato, intende quindi rivolgersi a tutti i soggetti in grado di promuovere istanze territoriali, funzionali alla più appropriata individuazione di obiettivi e priorità atte a coniugare esigenze di crescita economica ed occupazionale, benessere sociale e sviluppo sostenibile del territorio.

Il percorso partenariale è organizzato intorno ai **tre obiettivi tematici di più stretta competenza del FSE (8 – Occupazione e mobilità dei lavoratori; 9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà; 10 – Competenze, istruzione e formazione)**.

Le priorità previste e i risultati auspicati dalla programmazione regionale 2014-2020, saranno presentati e condivisi con i diversi referenti socio-economici nonché con i soggetti e gli operatori regionali, attraverso specifici strumenti di condivisione e raccolta delle istanze e proposte dei territori, che comprendono:

- **Seminari e workshop:** realizzati tra il mese di Giugno e il mese di Luglio 2013 sul territorio regionale che saranno finalizzati da un lato a diffondere e a condividere le priorità e gli obiettivi regionali e



specificamente a raccogliere bisogni, orientamenti, suggerimenti e necessità da parte dei soggetti e degli attori che operano sul territorio. Nello specifico, i seminari si pongono i seguenti obiettivi:

- fornire un quadro di riferimento europeo, nazionale e regionale sulla nuova programmazione in termini di strumenti, impegni e opportunità;
- approfondire le tematiche proposte nell'ambito del seminario;
- individuare opportunità e vantaggi degli Obiettivi di Programmazione attraverso l'attività di Swot Analysis che sarà realizzata nei workshop.

Al fine di favorire l'integrazione dei fondi del Quadro Strategico Comune, si prevede di fare partecipare ai seminari anche le Autorità di Gestione dei Programmi regionali cofinanziati da FESR e FEASR nonché gli attori della Programmazione Regionale Unitaria.

Ciascun seminario prevede la realizzazione di **workshop tematici** che mirano a:

- fornire elementi di approfondimento della tematica oggetto del workshop analizzando casi di eccellenza a livello nazionale e regionale;
- far emergere, attraverso la Swot Analysis opportunità, rischi, punti di forza e debolezza collegati alla tematica oggetto del Workshop ed in particolare al macro obiettivo individuato.
- Per alcune specifiche tematiche, ritenute **trasversali** al raggiungimento degli obiettivi relativi alle priorità FSE, è inoltre prevista la realizzazione di ulteriori 4 sessioni di lavoro, di tipo seminariale, che riguardano i seguenti temi:
 - Misure per favorire l'incontro *Domanda/Offerta* di Lavoro
 - Mobilità formativa e professionale interregionale e transazionale
 - Formazione degli Operatori dell'Istruzione, della Formazione e del Lavoro
 - Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze.

Incontri provinciali: realizzati nell'autunno del 2013, saranno volti a delineare obiettivi e bisogni provenienti dagli operatori del sistema regionale dell'istruzione, formazione e lavoro e dagli attori del sistema socio-economico e produttivo operanti in specifici settori e filiere regionali. Gli incontri provinciali potranno rafforzare e ampliare la finalità dei seminari, che è principalmente quella di condividere gli obiettivi futuri e di acquisire elementi aggiuntivi ed integrativi al quadro di riferimento.

A supporto del percorso saranno resi disponibili via web, nelle **"aule virtuali"** del portale di supporto alla formazione ai formatori, documenti di analisi e di approfondimento, buone pratiche di riferimento, esiti della valutazione ex ante e documenti di indirizzo (di livello comunitario, nazionale e regionale). Tali materiali costituiranno la base informativa per lo sviluppo delle attività seminariali, dei workshop e degli incontri provinciali.

Gli esiti degli approfondimenti operati nell'ambito dei seminari, dei workshop, degli incontri provinciali e delle aule virtuali saranno utilizzati per la redazione del nuovo POR FSE 2014 – 2020.