



UNIONE EUROPEA
Fondi SIE

PON
INCLUSIONE

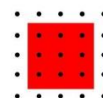
M



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

Servizio di valutazione indipendente del PON Inclusione FSE 2014-2020

**Relazione sui principali risultati ottenuti dal
programma operativo - articolo 114 del Regolamento
(UE) n. 1303/2013**



ISMERI EUROPA

Indice

1. Il processo di valutazione del PON Inclusione	3
2. Informazioni essenziali sull'attuazione del PON Inclusione	3
2.1. Attuazione finanziaria	4
2.2. Attuazione fisica	4
3. I risultati del PON Inclusione	8
3.1. Le risposte alle domande di valutazione	8
3.2. Il contributo del FSE agli obiettivi di ciascuna priorità	19
4. Conclusioni	20

1. Il processo di valutazione del PON Inclusionione

La prima attività di valutazione del PON Inclusionione è stata realizzata nel 2019 allo scopo di esaminare i risultati intermedi del quadro di efficacia e l'andamento dell'intervento di supporto all'attuazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà. Le successive attività di valutazione sono state avviate nel mese di novembre del 2020 e termineranno nel giugno del 2023. In entrambi i casi il servizio è stato affidato a un soggetto esterno indipendente.

Il Piano della valutazione in corso prevede due tipi di prodotti: i rapporti annuali di programma e i rapporti tematici. In totale, sono stati programmati 8 rapporti di cui al momento della stesura di questo documento ne sono stati realizzati 5, 1 è in corso e 2 sono previsti nel primo semestre del 2023 (tabella successiva).

Prodotti del processo di valutazione del PON Inclusionione

Rapporti di valutazione sul PON Inclusionione	Tipo valutazione	Conclusione
Rapporto sugli indicatori di performance del PON Inclusionione	Processo/Risultato	Aprile 2019
Rapporto annuale 2019 sul monitoraggio del PON Inclusionione	Processo/Risultato	Aprile 2020
Rapporto annuale 2020	Strategica/Processo/Risultato	Maggio 2020
Rapporto tematico sugli interventi contro la povertà estrema degli Assi 1 e 2	Risultato	Dicembre 2021
Rapporto tematico sulla co-progettazione negli interventi FSE	Processo	Settembre 2021
Rapporto annuale 2021	Strategica/Processo/Risultato	Luglio 2022
Rapporto tematico sugli interventi del PON Inclusionione a supporto dell'attuazione del Reddito di Inclusionione e del Reddito di Cittadinanza	Impatto	In corso
<i>Rapporto tematico sugli interventi per l'integrazione degli immigrati dell'Asse 3</i>	<i>Impatto</i>	<i>Aprile 2023</i>
<i>Rapporto annuale 2022</i>	<i>Operativa</i>	<i>Giugno 2023</i>

Rispetto al piano di valutazione iniziale, alcuni temi dei rapporti sono stati cambiati in coerenza con l'evoluzione del Programma e per meglio rispondere alle esigenze conoscitive emerse nel corso della sua attuazione.

I singoli rapporti danno conto di attività valutative di diversa natura. I rapporti tematici riguardano la valutazione dei risultati e degli impatti, invece i rapporti annuali sono l'esito di valutazioni di processo, ma contengono anche analisi sulla strategia del PON e sui risultati ottenuti da singoli interventi. Inoltre, sia nel primo rapporto sul quadro delle performance che nei successivi rapporti annuali sono illustrati i risultati dell'indagine periodica rivolta ai beneficiari dell'intervento di supporto alle misure nazionali di contrasto alla povertà.

Nel loro insieme queste attività assicurano che ciascuna priorità perseguita dal PON Inclusionione sia valutata almeno una volta nel corso del periodo di programmazione.

2. Informazioni essenziali sull'attuazione del PON Inclusionione

Il capitolo illustra lo stato di attuazione del PON Inclusionione prendendo in considerazione i valori degli indicatori finanziari e degli indicatori fisici di output.

2.1. Attuazione finanziaria

Il PON inclusione interviene in tutte e tre le categorie di regione. Gli Assi 1 e 2 sono speculari nei contenuti ma il primo è destinato alle Regioni più sviluppate (RPS) mentre il secondo alle Regioni meno sviluppate (RMS) e alle Regioni in transizione (RTR). Gli Assi 3 e 4 riguardano invece tutte le categorie di regione.

Con riferimento a novembre 2022, sono state impegnate risorse pari agli importi ammessi a finanziamento e i pagamenti hanno raggiunto il 50% degli impegni (tabella successiva).

L'Asse 1 e l'Asse 2 sono rispettivamente al 71% e al 46% della spesa. Più arretrata è invece la rendicontazione delle risorse impegnate negli Assi 3 e 4, con spese pari al 22% in entrambi i casi.

Avanzamento finanziario del PON Inclusione per asse (novembre 2022)

	Costi ammessi (euro)	Impegni (euro)	Pagamenti (euro)	Pagamenti su impegni
1 Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema - RPS	334.634.037	334.634.037	238.010.966	71%
2 Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema - RMS e RTR	693.404.603	693.404.603	319.542.911	46%
3 Sistemi e modelli d'intervento sociale	123.098.077	123.098.077	26.720.011	22%
4 Capacità amministrativa	18.181.139	18.181.139	4.028.346	22%
5 Assistenza tecnica	48.646.688	48.646.688	24.223.504	50%
6 Interventi di contrasto agli effetti del Covid-19	16.860.884	16.860.884	0	0%
Totale	1.234.825.427	1.234.825.427	612.525.737	50%

Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su MLPS – Monitoraggio PON Inclusione.

Complessivamente, nelle Regioni più sviluppate è stato speso il 66% delle risorse impegnate del PON (tabella successiva), mentre più indietro sono le spese effettuate nelle Regioni in Transizione (57%) e nelle Regioni meno sviluppate (41%).

Nell'Asse aggiuntivo finanziato con lo strumento REACT-EU i costi ammessi e le risorse impegnate sono per ora pari a 16,9 Meuro, ma non si registrano ancora pagamenti.

Avanzamento finanziario del PON Inclusione per categoria di regioni (novembre 2022)

	Costi ammessi (euro)	Impegni (euro)	Pagamenti (euro)	Pagamenti su impegni
Regioni più sviluppate	392.134.682	392.134.682	259.637.683	66%
Regioni meno sviluppate	757.716.421	757.716.421	313.756.985	41%
Regioni in transizione	68.113.440	68.113.440	39.131.069	57%
REACT-EU	16.860.884	16.860.884	0	0%
Totale	1.234.825.427	1.234.825.427	612.525.737	50%

Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su MLPS – Monitoraggio PON Inclusione.

2.2. Attuazione fisica

Per quanto riguarda gli **indicatori riferiti alle persone** (prima tabella), nel 2021 l'Asse 2, riservato alle Regione meno sviluppate (RMS) e alle Regioni in transizione (RTR), ha raggiunto il target sia dei "Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro" (CO12), sia dei "Senzatetto o le persone colpite da esclusione abitativa" (CO18). Lo stesso anno nell'Asse 1, rivolto alle Regioni più sviluppate (RPS), l'obiettivo del primo indicatore risultava conseguito al 73%, mentre quello del secondo all'82%.

L'indicatore CV01 è stato inserito per monitorare le misure di contrasto agli effetti della pandemia ed è collegato al Bonus per i servizi di *Baby-sitting* gestito dall'Inps. Nel 2021 ad essere raggiunti dalla misura sono stati oltre 167mila bambini tra 0 e 12 anni a livello nazionale, una cifra consistente che però, per quanto riguarda la sola

quota delle RMS, è ancora lontana dal target fissato (31%).

Nell'Asse 3, il raggiungimento del target riferito alle "Persone di paesi terzi" è in linea con il tempo trascorso dall'avvio del programma nel caso delle RMS (79%) ed è invece ancora abbastanza arretrato per le altre due categorie di regione: 24% nelle RTR e 39% nelle RPS. L'asse 4 registra una performance da 3 a 4 volte superiore agli obiettivi prefissati. L'incremento di questi indicatori, collegati agli interventi gestiti da Banca Mondiale, UNAR e Università di Padova, è stato costante nel periodo, raggiungendo in totale circa 27mila operatori con interventi formativi di varia natura.

Per quanto riguarda gli **indicatori relativi ai sistemi di policy** (seconda tabella), sono stati previsti per gli assi 3, 4 e 6 REACT EU e il loro avanzamento presenta un andamento molto disuniforme.

Il numero di linee guida realizzate supera abbondantemente i valori obiettivo nelle RPS e nelle RMS, ma è ancora molto al di sotto delle aspettative per le RTR. Concorrono al raggiungimento di questi obiettivi diversi interventi, che vanno da quelli della DG Terzo settore a quelli del Dipartimento delle politiche per la famiglia, agli interventi del Ministero della giustizia.

Allo stesso tempo sono molto al di sotto delle attese gli output riguardanti i partenariati pubblico-privati, i soggetti del Terzo settore coinvolti nell'attuazione di modelli e le regioni supportate nell'alimentazione del casellario dei servizi e delle prestazioni sociali. Molto indietro risultano anche gli output realizzati nell'asse 4, i valori raggiunti nel 2018 non sono poi aumentati negli anni successivi.

Indicatori di output del PON Inclusionione riferiti alle persone (31.12.2021)

Asse	Interventi PON di riferimento (procedure attivazione)	PI	Indicatore		Cat. reg.	Valori cumulati (num.)					Incremento annuale (%)				Obiettivo 2023		
			ID	Descrizione		2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	Obiettivo (num.)	% al 2021	
1	Avviso 3/2016 e Avviso 1/2019	9i	CO12	Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro	RPS	17.542	160.091	181.103	206.468	220.286	813%	13%	14%	7%	300.000	73%	
	Avviso 4/2016	9ii	CO18	I senzatetto o le persone colpite da esclusione abitativa	RPS	0	0	1.137	5.257	6.524			362%	24%	8.000	82%	
	INPS_BONUSBABYSITTIN G_PS	9iv	CV01	N. di bambini da 0 a 12 anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia	RPS					93.212					142.154	66%	
2	Avviso 3/2016 e Avviso 1/2019	9i	CO12	Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro	RMS	9.821	270.941	382.521	458.598	504.657	2659%	41%	20%	10%	480.000	105%	
	Avviso 3/2016 e Avviso 1/2019	9i	CO12	Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro	RTR	3.290	29.062	35.905	44.132	51.369	783%	24%	23%	16%	50.000	103%	
	Avviso 4/2016	9ii	CO18	I senzatetto o le persone colpite da esclusione abitativa (FSE)	RMS	0	0	213	1.740	2.213			717%	27%	2.050	108%	
	Avviso 4/2016	9ii	CO18	I senzatetto o le persone colpite da esclusione abitativa (FSE)	RTR	0	0	6	389	580			6383%	49%	450	129%	
	INPS_BONUSBABYSITTIN G_MS	9iv	CV01	N. di bambini da 0 a 12 anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia	RMS					58.380					185.954	31%	
	INPS_BONUSBABYSITTIN G_TR	9iv	CV01	N. di bambini da 0 a 12 anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia	RTR					15.881					13.047	122%	
3	INSIDE, PERCORSI, PUOI, PIU SUPREME	9i	21	Persone di paesi terzi coinvolte	RMS	1.088	1.580	2.321	2.683	7.085	45%	47%	16%	164%	9.000	79%	
	INSIDE, PERCORSI, PUOI, PIU SUPREME	9i	21	Persone di paesi terzi coinvolte	RTR	108	156	228	321	846	44%	46%	41%	164%	3.500	24%	
	INSIDE, PERCORSI, PUOI, PIU SUPREME	9i	21	Persone di paesi terzi coinvolte	RPS	561	815	1.542	1.914	1.930	45%	89%	24%	1%	5.000	39%	
4	Empower. Istituz, UNAR Assistenza sett. Banca M. Supporto e formazione operatori UNIPD	11ii	13	Operatori destinatari di interventi formativi	RMS	0	994	2.141	6.283	10.026			115%	193%	60%	2.500	401%
	Empowerment istit. UNAR Assistenza sett. Banca M. Supp. e form. UNIPD	11ii	13	Operatori destinatari di interventi formativi	RTR	0	276	345	1.307	2.106			25%	279%	61%	600	351%
	Empower. Istituz, UNAR Assistenza sett. Banca M. Supp. e form. UNIPD	11ii	13	Operatori destinatari di interventi formativi	RPS	0	2.307	2.543	7.581	14.891			10%	198%	96%	2.900	513%

Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su MLPS – Monitoraggio PON Inclusionione.

Note: RPS Regioni più sviluppate, RMS Regioni meno sviluppate, RTR Regioni in transizione.

Indicatori di output del PON Inclusione riferiti ai sistemi delle politiche (31.12.2021)

As se	Interventi PON di riferimento (procedure di attivazione)	Indicatore			Cat. reg.	Valori cumulati annuali (num.)					Obiettivo 2023	
		PI	ID	Descrizione		2017	2018	2019	2020	2021	Valore (numero)	% al 2021
3	TRZ SETT INAPP – TRZ SETT ITC ILO - DG Inclusione INAPP - Banca Mondiale - Inside, Percorsi, PUOI - UNAR LGBTIQ – DIP. FAM. - Interventi Min Giustizia	9i	6	Linee guida, prototipi e modelli	RMS	11	11	25	38	22	12	183%
	TRZ SETT INAPP – TRZ SETT ITC ILO - DG Inclusione INAPP - Banca Mondiale - Inside, Percorsi, PUOI – UNAR LGBTIQ – DIP. FAM - Interventi Min. Giustizia	9i	6	Linee guida, prototipi e modelli	RTR	11	11	25	37	4	12	34%
	TRZ SETT INAPP - TRZ SETT ITC ILO - DG Inclusione INAPP - Banca Mondiale - Inside, Percorsi, PUOI – UNAR LGBTIQ) – DIP. FAM. - Interventi Min Giustizia	9i	6	Linee guida, prototipi e modelli	RPS	11	11	25	38	18	12	150%
	RSC Città Metro* - Strategia di integrazione RSC UNAR	9ii	6	Linee guida, prototipi e modelli	RMS	1	1	10	18	8	4	208%
	RSC Città Metro* - Strategia di integrazione RSC UNAR	9ii	6	Linee guida, prototipi e modelli	RTR	0	0	0	13	1	4	30%
	RSC Città Metro* - Strategia di integrazione RSC UNAR	9ii	6	Linee guida, prototipi e modelli	RPS	1	1	10	18	9	4	220%
	TRZ SETT ITC ILO** – DIP. FAMIGLIA***	9i	7	Network/reti/parteneriati tra pubblico, privato e privato sociale	RMS	0	0	1	1	1	6	17%
	TRZ SETT ITC ILO – DIP. FAMIGLIA	9i	7	Network/reti/parteneriati tra pubblico, privato e privato sociale	RTR	0	0	0	0	0	6	0%
	TRZ SETT ITC ILO – DIP. FAMIGLIA	9i	7	Network/reti/parteneriati tra pubblico, privato e privato sociale	RPS	0	0	1	1	1	6	17%
	TRZ SETT ITC ILO	9i	8	Imprese sociali, organizzazioni 3° settore e imprese for profit coinvolte nella attuazione di modelli/prototipi/certificazioni	RMS	0	0	0	3	3	40	8%
	TRZ SETT ITC ILO	9i	8	Imprese sociali, organizzazioni 3° settore e imprese for profit coinvolte nella attuazione di modelli/prototipi/certificazioni	RTR	0	0	0	0	0	6	0%
	TRZ SETT ITC ILO	9i	8	Imprese sociali, organizzazioni 3° settore e imprese for profit coinvolte nella attuazione di modelli/prototipi/certificazioni	RPS	0	0	0	3	3	24	13%
	Banca Mondiale _Asse 3	9iv	9	Regioni supportate alimentaz. casellario sociale	RMS	0	0	0	0	0	5	0%
Banca Mondiale _Asse 3	9iv	9	Regioni supportate alimentaz. casellario sociale	RTR	0	0	0	0	0	3	0%	
Banca Mondiale _Asse 3	9iv	9	Regioni supportate alimentaz. casellario sociale	RPS	0	0	0	0	0	13	0%	
4	AS per l'inclusione sociale INAPP**** - Miglioramento processi organizzativi – UNAR	11i	13	Uffici/unità organiz. coinvolte in progetti di miglioramento o definizione procedure	RMS	0	3	3	3	3	9	33%
	AS per l'inclusione sociale INAPP**** - Miglioramento processi organizzativi UNAR	11i	13	Uffici/unità organiz. coinvolte in progetti di miglioramento o definizione procedure	RTR	0	0	0	0	0	5	0%
	AS per l'inclusione sociale INAPP**** - Miglioramento processi organizzativi UNAR	11i	13	Uffici/unità organiz. coinvolte in progetti di miglioramento o definizione procedure	RPS	0	3	3	3	3	16	19%
6	Interventi REACT EU	13i	31	Numero di Ambiti Territoriali sostenuti	n.p.						240	0%

Fonte: MLPS – Monitoraggio PON Inclusione. Note: *Inclusione socio-scolastica minorenni RSC nelle Città metropolitane; **Economia sociale e il lavoro dignitoso - Imprese sociali come modello di rigenerazione locale; ***Implementazione dei centri per le famiglie; ****Inapp Piano Annuale 2017 Supporto alle attività di coordinamento inter istituzionale e tra Programmi Operativi sui temi delle disabilità.

3. I risultati del PON Inclusione

La prima parte del capitolo propone una sintesi dei risultati delle valutazioni realizzate sinora, articolata per criteri di valutazione. La seconda parte offre una sintesi qualitativa del contributo del FSE agli obiettivi di ogni priorità.

3.1. Le risposte alle domande di valutazione

Coerenza e rilevanza

- *In che misura gli interventi realizzati sono coerenti con gli obiettivi e le strategie del PON? (Rapporto 2020)*
- *In che modo il PON contribuisce alle politiche nazionali nel campo del contrasto alla povertà e alle discriminazioni sociali? Qual è, in particolare, la rilevanza e la specificità del contributo dato alle riforme e ai piani nazionali avviati in questi ambiti, tenendo anche conto dei relativi obiettivi di riforma contenuti nel PNRR? (Rapporto 2021)*

Gli interventi di **contrasto alla povertà** (Assi 1 e 2), resi ancora più cogenti a causa dell'aumento dell'indice della povertà assoluta a seguito della crisi pandemica, sono stati lo strumento che ha permesso di attuare le misure di sostegno al reddito introdotte in Italia nel 2017 (Reddito d'Inclusione) e nel 2019 (Reddito di Cittadinanza). Grazie ai progetti del PON, gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) beneficiari, entità sovracomunali previste per ottimizzare i servizi sociali di competenza degli Enti Locali, hanno implementato la progettazione personalizzata e multidisciplinare come protocollo di lavoro standard nella presa in carico dei nuclei percettori del sussidio - il cui godimento è condizionato all'attivazione socio-lavorativa. Lo schema del RdC implica la composizione di un mosaico di competenze amministrative dislocate a diversi livelli istituzionali. Fin dall'inizio, l'intervento del PON ha riguardato anche la governance dei servizi locali, richiesta dalla multidisciplinarietà dell'approccio, ma il coordinamento dei soggetti coinvolti rimaneva ancora difficile e lacunoso per carenze strutturali del sistema nazionale (sottofinanziamento, mancanza di personale nei Servizi sociali professionali, sistemi informativi non integrati, inadeguatezza dei servizi per il lavoro, ecc.). A fronte di questo scenario, oltre a continuare il finanziamento dell'azione degli ATS (1.200 progetti su 1.600 totali del PON), il Programma ha sempre di più investito su azioni di sistema, anche mediante tutti gli assi del programma: formazione operatori (predisposizione Linee guida sui Patti per l'Inclusione e relativa formazione, Comunità di pratiche e Portale per gli operatori RdC), supporto tecnico (es. Tutoraggio agli ATS più in difficoltà), supporto ai sistemi di governance regionali (es. Piani di azione regionali per l'attuazione del Rel e del Patto per l'inclusione del RdC), sviluppo della piattaforma informativa dei Patti per l'inclusione (GePI e *dashboard* per operatori e stakeholder) e, in ultimo, *Capacity Building* degli ATS tramite progetti di rafforzamento di questi ultimi predisposti dalle Regioni (Avviso Rebuilding del 2021).

In parallelo, importanti cambiamenti hanno iniziato a interessare le politiche sociali nazionali con il passaggio dalla misura Rel alla misura RdC. La rilevanza dei nuovi fondi nazionali stanziati allo scopo di rafforzare la capacità operativa degli ATS e, dall'altro lato, i principi e gli obiettivi contenuti nel primo Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali del 2021-2023, dimostrano come il PON Inclusione sia stato il volano di questo processo di riforma.

Dall'inizio della misura del RdC, 554.214 nuclei beneficiari sono stati avviati alla presa in carico da parte degli ATS. Dal 2016-2017 i progetti del PON degli Assi 1 e 2 hanno raggiunto 776.312 destinatari provenienti da famiglie senza lavoro. Una parte rilevante di quest'ultimi, specialmente nelle RMS dove si concentrano le platee assistite, proveniva da nuclei beneficiari del RdC.

All'interno degli Assi 1 e 2, in risposta alla priorità d'integrare le comunità emarginate (9ii), il PON ha affrontato anche il fenomeno della povertà estrema individuando come gruppo target le persone senzate e con difficoltà abitative. L'intervento (Avviso 4/2016), realizzato da Regioni ed Enti locali in tutte le aree urbane dove

è presente il fenomeno, ha tentato di innovare radicalmente le modalità di contrasto alla grave marginalità, tradizionalmente centrate su interventi di natura emergenziale. I progetti sostenuti dall'Avviso 4 sono conformi alle Linee guida nazionali che, riprendendo gli indirizzi internazionali in materia, hanno promosso il superamento dell'approccio emergenziale alla marginalità estrema in favore di interventi organici basati sulla presa in carico dei destinatari. Tali Linee di indirizzo hanno inoltre sostenuto i principi dell'*Housing First* e dell'*Housing Led*, in base ai quali il collocamento in un'abitazione deve essere considerato il presupposto necessario per l'avvio di qualsiasi percorso di inclusione. In continuità con tale politica, nonché in risposta alle conseguenze della crisi Covid-19, sono state destinate agli ATS le risorse aggiuntive di REACT-EU (Asse 6) per finanziare interventi di pronto intervento sociale e interventi rivolti alle persone senza dimora o in povertà estrema e marginalità (Avviso PrIns n. 1/2021), con l'obiettivo di raggiungere 240 ATS del Paese (il 40% degli ATS totali).

Con l'Asse 3, Sistemi e modelli di intervento sociale, vengono testati dei modelli di *Policy* per l'**integrazione dei migranti**. Ciò è in linea con la necessità di contrastare le crescenti disuguaglianze che colpiscono specialmente i migranti e che richiedono la capacità di affrontare bisogni individuali complessi. In particolare, i gruppi target identificati dal PON sono i richiedenti asilo e protezione internazionale, le vittime di sfruttamento in agricoltura e i minori stranieri non accompagnati (MSNA).

Le sperimentazioni prevedono attività integrate per intercettare i destinatari, molto difficili da raggiungere, per esempio nell'area dello sfruttamento, per sostenere l'inclusione sociale e per promuovere l'inserimento lavorativo regolare. Il disegno degli interventi è stato migliorato nel tempo perfezionando e adattando lo strumento della dote individuale, utilizzato in passato per target meno complessi. Gli interventi sono stati progressivamente ampliati allo scopo di coinvolgere le Regioni, che detengono competenze essenziali per dare seguito all'approccio integrato all'inclusione, e gli organismi del Terzo settore che invece dispongono delle risorse conoscitive e materiali per rispondere a un ampio spettro di bisogni. Le azioni pilota del PON sono divenute la base a partire dalla quale sono state poi definite le strategie nazionali per l'integrazione dei migranti. Elemento qualificante degli interventi nell'area immigrazione è stata la scelta strategica di sfruttare le sinergie con il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) e con altri fondi nazionali, in termini di complementarità sia geografica sia tematica.

Altre azioni di dimensioni più contenute, ma strategicamente rilevanti, sono state portate avanti nell'ambito del **contrasto alle discriminazioni** tramite l'Asse 3 e l'Asse 4. Il PON è probabilmente l'unico programma italiano che ha individuato come target le persone LGBTIQ, realizzando una serie di azioni informative e conoscitive che possono colmare nei servizi vistose carenze dal punto di vista del genere e il cui punto di forza è il partenariato costruito con gli stakeholder. Sono state avviate, inoltre, delle azioni per dare attuazione alla strategia nazionale per le popolazioni Rom, Sinti e Caminanti (RSC), finalizzate al superamento dei campi nomadi nelle aree metropolitane, nonché azioni innovative di politica attiva per l'inclusione nel mercato del lavoro indirizzate sia alle persone LGBTIQ che di origine RSC.

Il PON contribuisce al rilancio di una politica nazionale nell'area **famiglia e minorenni**, promuovendo nelle Regioni un modello pilota per i Centri per le famiglie, strutture complementari ai consultori aventi lo scopo di sostenere i nuclei multiproblematici. Per quanto riguarda i minorenni, l'azione del Programma si concentra sull'integrazione socio-scolastica dei minorenni di origine RSC. Anche questi interventi s'inquadrano nelle strategie nazionali per la famiglia e per gli RSC. Ancora nell'area famiglia, in linea con la priorità di migliorare l'accesso ai servizi di qualità (9iv), il PON sostiene, tramite gli Assi 1 e 2, il finanziamento del Bonus Baby-sitting per le famiglie in difficoltà a causa della pandemia, gestito dall'Inps e introdotto con le riprogrammazioni (320 Meuro impegnati).

Le azioni del PON si ricollegano alla Componente 2 della Missione 5 del PNRR, "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", nella quale sono previsti l'Housing temporaneo e le stazioni di posta per le persone gravemente indigenti, che, come vedremo oltre, risponde a esigenze emerse dagli interventi del PON; il potenziamento dei Centri per l'impiego a cui anche il PON contribuisce per la parte riguardante il loro collegamento con i Servizi sociali e gli ATS; i Piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, di cui il PON sta mettendo a punto i piani di azione con le città; la Rete di protezione per famiglie, minorenni e giovani fragili, rispetto alla quale il PON sostiene il progetto pilota del Centro per le famiglie multiproblematiche. Anche il PNRR, dunque, testimonia

del ruolo giocato dal PON Inclusionione nel promuovere l'innovazione e nel preparare la strada al cambiamento delle politiche nazionali.

Sin qui è stata proposta una lettura degli interventi trasversale agli assi allo scopo di identificare i filoni di *Policy* sostenuti dal Programma nel suo complesso. Tale chiave di lettura mostra come le sinergie interne siano uno dei punti di forza del PON. Quindi, oltre che per la coerenza esterna con le politiche nazionali e le politiche europee, il Programma si caratterizza per una propria e ben riconoscibile coerenza interna. Ora, al fine di ricomporre il quadro del contributo alle priorità della programmazione europea, la tabella successiva ripropone una sintesi dei bisogni e dei temi affrontati dal PON, ma articolata per priorità d'investimento e asse.

	Asse 1 Sostegno persone in povertà e marginalità estrema nelle RPS	Asse 2 Sostegno persone in povertà e marginalità estrema nelle RMS e RTR	Asse 3 Sistemi e modelli di intervento sociale	Asse 4 Capacità amministrativa	Asse 6 REACT EU
9i Inclusionione attiva	Attivazione nuclei senza lavoro beneficiari del Rel e del RdC Assistenza settoriale Ambiti territoriali sociali	Attivazione nuclei senza lavoro beneficiari del Rel e del RdC Assistenza settoriale Ambiti territoriali sociali	Integrazione richiedenti asilo, lavoratori sfruttati e MSNA Contrasto discriminazioni e integrazione persone LGBTIQ e detenuti Terzo settore		
9ii Integrazione comunità emarginate inclusi Rom	Senzatetto e difficoltà abitative	Senzatetto e difficoltà abitative	Strategia nazionale RSC e inclusione socio-scolastica RSC		
9iv Accesso ai servizi	Bonus baby sitting-Covid	Bonus baby sitting - Covid	Assistenza settoriale area povertà e terzo settore		
11i Capacità istituzionale				Empowerment istituzioni area povertà e discriminazioni	
11ii Rafforzamento stakeholder				Processi organizzativi varie aree	
13i					Capacity building Servizi sociali - Covid

In questo quadro complessivamente positivo, si evidenziano le seguenti criticità: la mancata integrazione tra il rafforzamento dell'economia sociale e le politiche nell'area dell'inclusione attiva, che invece doveva essere un tratto qualificante della strategia del PON; il forte ritardo registrato nel rafforzamento dei CPI (vedi oltre), che avrebbe dovuto accompagnare l'intervento a favore degli ATS per la gestione del Rel e del RdC; il forte ritardo registrato dalla misura rivolta ai detenuti, ulteriore gruppo target individuato dal PON nell'area di contrasto alle discriminazioni, a causa delle restrizioni dovute alla pandemia che hanno impedito per lungo tempo l'accesso ai carceri.

In sintesi, si può concludere che l'attuazione è allineata con gli obiettivi del Programma in quanto:

- gli interventi sono rilevanti, in termini di operazioni finanziate (rafforzamento servizi sociali, accesso ai servizi sociali, governance servizi), entità delle risorse e destinatari raggiunti, rispetto alle misure nazionali di contrasto alla povertà, che a loro volta intercettano grandi platee di destinatari in povertà e a rischio di esclusione sociale;
- i modelli sperimentati sono strategici rispetto alle priorità nazionali riferite all'integrazione di specifici gruppi colpiti da elevata discriminazione e/o esclusione quali i migranti, le persone LGBTIQ, le persone RSC e i minorenni e le famiglie con bisogni complessi;
- i gruppi target (nuclei beneficiari dell'assistenza sociale e senza lavoro, migranti più vulnerabili, persone senzate e in difficoltà abitativa, ecc.) sono complementari con i target dei PO regionali FSE, che ad esempio non prevedono azioni specifiche per i migranti o per i nuclei poveri;
- le sinergie sono un tratto distintivo del PON, gli interventi sono integrati sia tra loro che con le altre iniziative europee (es. FAMI nell'area immigrazione) e con i fondi nazionali (es. integrazione tra i progetti degli ATS e la Quota servizi del Fondo Povertà destinata al rafforzamento degli stessi);
- il Programma ha giocato un ruolo decisivo nel preparare la strada al processo di riforma delle politiche sociali, ma anche nel ridefinire nuove priorità nazionali poi riprese nel PNRR (es. grave indigenza).

Efficienza

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>In quale misura gli Ambiti Territoriali, beneficiari degli Assi 1 e 2, hanno migliorato l'efficienza attuativa dei progetti? (Rapporto annuale 2020)</i> • <i>In che misura i beneficiari dell'Avviso 4/2016 hanno utilizzato le risorse a loro disposizione e sono riusciti a investire coerentemente con quanto previsto in fase di presentazione dei progetti? (Rapporto tematico grave indigenza Assi 1 e 2)</i> • <i>Lo stato di avanzamento del Programma è in linea con i vincoli temporali imposti dalla programmazione europea? Vi sono criticità persistenti tra quelle rilevate in passato? (Rapporto annuale 2021)</i> |
|---|

Negli interventi di contrasto alla povertà e alla grave indigenza (634 Meuro su 1.148 Meuro totali di impegni nel 2021)¹ hanno indubbiamente pesato sull'avanzamento del Programma l'inesperienza nella gestione dei fondi europei e la limitata capacità operativa degli attori coinvolti (ATS e Comuni). Ancora oggi la prima tranche di finanziamenti a supporto del Rel/RdC (Avviso 3/2016) non è finanziariamente conclusa.

Tuttavia, proprio le difficoltà incontrate dal PON con gli ATS hanno contribuito a fare luce sulle criticità strutturali del sistema dei Servizi sociali e sulla sua estrema disuniformità sul territorio nazionale. In particolare:

- con l'introduzione del RdC, gli ATS hanno dovuto affrontare una mole di lavoro mai gestita in passato, per l'ampiezza delle platee assistite e per gli adempimenti amministrativi richiesti dal RdC (verifiche anagrafiche, controllo della condizionalità, ecc.);
- difficoltà a conciliare le attività ordinarie dei servizi sociali con la gestione del RdC, che ha richiesto nuove modalità di lavoro;
- grave sottodimensionamento degli organici degli ATS in molti territori del Paese e mancanza delle competenze specifiche per applicare le Linee guida ministeriali per la presa in carico dei nuclei, obiettivo, quest'ultimo, degli Avvisi 3/2016 e 1/2019 PaIS del PON;
- la pandemia ha comportato notevoli difficoltà nella gestione dei progetti, ostacolando la convocazione e il monitoraggio dei nuclei beneficiari del RdC con evidenti ricadute sui progetti PON.

Riguardo alla grave marginalità, è emersa una significativa variabilità tra i beneficiari nell'avanzamento finanziario dei progetti: a settembre 2021 le spese approvate erano pari al 41% (10,1 Meuro) del totale

¹ Avvisi 3/2016, Avviso 4/2016 e Avviso 1/2019.

finanziato (25 Meuro), ma alcuni beneficiari non avevano ancora spese rendicontate mentre per altri la percentuale delle spese approvate era molto alta (prossima o superiore al 90%). Lo stesso è accaduto nel caso del PO I FEAD, definito e gestito in maniera integrata con il PON Inclusione. Sia per il PON Inclusione che per il PO I FEAD, le Regioni più sviluppate sono quelle che hanno raggiunto i livelli di spesa maggiori.

Rilevanti sono state le difficoltà gestionali incontrate da alcuni Organismi Intermedi. Ancora molto indietro sulla tabella di marcia risultano infatti sia l'intervento di rafforzamento dei CPI (OOII Regioni), sia l'intervento per l'inclusione dei detenuti (OI Ministero della Giustizia), mentre l'OI DG Terzo settore del MLPS ha di fatto rinunciato a perseguire una strategia compiuta rispetto al Terzo settore, pur avendo prodotto interessanti studi e attività di rete nel contesto del Codice del Terzo settore introdotto nel 2016².

L'insieme di questi problemi ha costretto a rivedere più volte i piani di impiego delle risorse del PON. Nello specifico, è stato ridotto il finanziamento del secondo Avviso rivolto agli ATS (Avviso 1/2019 PaIS) rispetto al primo (Avviso3/2016), gli interventi per l'economia sociale sono stati sostanzialmente interrotti e, infine, si è scelto di rifinanziare l'Avviso 4 sulla marginalità estrema invece di emanare, come inizialmente previsto, un nuovo avviso.

Tuttavia, il PON ha visto una importante evoluzione nel corso del periodo, non solo per rispondere agli effetti della pandemia, ma anche per far fronte a queste difficoltà, in particolare:

- i problemi degli ATS sono stati affrontati tramite un impiego accorto dell'assistenza tecnica e con ulteriori azioni di rafforzamento amministrativo. Per esempio, il recente Avviso Rebuilding finanzia interventi regionali finalizzati al rafforzamento della capacità degli ATS e come effetto atteso ha anche quello di accelerare la spesa dei precedenti Avviso 3/2016 e Avviso 1/2019 PaIS;
- il rafforzamento dei CPI è stato riadattato alla luce delle mutate condizioni istituzionali e normative di partenza dopo l'introduzione del RdC, accelerandone l'avanzamento procedurale, con il risultato che 9 Regioni hanno assunto il personale e altre tre hanno avviato l'iter di selezione;
- sono stati rafforzati gli interventi di assistenza settoriale e di rafforzamento degli ATS sfruttando maggiormente le sinergie tra gli assi del Programma (tra gli Assi 1 e 2 e gli Assi 4 e 6 - React-EU);
- alcune funzioni delegate all'OI DG Terzo settore sono state prese in carico dall'AdG per accelerare la gestione e la rendicontazione delle spese.

Pertanto, malgrado i ritardi registrati, si ritiene che il Programma possa raggiungere gli obiettivi di spesa previsti.

Il conseguimento degli obiettivi di output ha visto un andamento crescente dal 2015 al 2021. Meno confortante l'indice di conseguimento degli output per quanto riguarda i progetti per l'inclusione degli RSC e gli interventi rivolti alle persone di Paesi Terzi in percorsi di inserimento socio-lavorativo nelle RPS e nelle RTR. A pesare maggiormente in questi casi sono le difficoltà di governance multi-livello con le Regioni e gli Enti locali.

Efficacia

- *In che misura gli interventi rivolti alle persone degli assi 1 e 2 hanno contribuito ai target di risultato del PON? (Rapporto annuale 2019)*
- *In quale misura gli Ambiti Territoriali, beneficiari degli Assi 1 e 2, hanno raggiunto gli obiettivi prefissati? (Rapporto annuale 2020)*
- *Qual è stata la capacità dell'Avviso 4/2016 di promuovere l'innovazione degli interventi in materia di povertà estrema rispetto al target di utenza? (Rapporto tematico sulla grave indigenza – Assi 1 e 2)*
- *Quali sono stati gli effetti dei progetti Avviso 4/2016 e quali sono le prospettive future di questo tipo d'interventi? (Rapporto tematico sulla grave indigenza – Assi 1 e 2)*

² Si veda come esempio il progetto "Economia sociale e lavoro dignitoso", <https://poninclusionelavoro.gov.it/areeintervento/interventosocialenondiscriminazione/Pagine/Terzo-settore.aspx>

- *In riferimento agli Assi 1 e 2, in che misura il programma ha contribuito al rafforzamento dei servizi sociali territoriali? Quali processi di cambiamento ha innescato in termini di capacità dei servizi sociali e quali sono i primi effetti osservabili sui nuclei poveri destinatari? (Rapporto annuale 2021)*
- *Quali sono, in progress, i risultati dei progetti a titolarità degli Organismi Intermedi e delle Amministrazioni centrali? (Rapporto annuale 2020)*
- *In riferimento agli Assi 3 e 4, quali sono i primi risultati rilevabili in termini di sperimentazione di nuovi approcci e nuovi dispositivi per le politiche? In che misura i risultati delle sperimentazioni vengono trasferiti alle politiche "ordinarie"? (Rapporto annuale 2021)*

Dalla rilevazione condotta nel 2020 sui destinatari degli **Assi 1 e 2** provenienti da famiglie senza lavoro (Avviso 3/2016 e Avviso 1/2019), è risultato che gli occupati, in cerca di lavoro, impegnati in un percorso di formazione o istruzione alla conclusione dell'intervento erano abbondantemente al di sopra del target (55%) in tutte le categorie di regione, come mostra la tabella successiva.

I risultati dichiarati dagli ATS in termini di patti individuali portati a termine dai destinatari con successo sono incoraggianti se letti nel contesto della pandemia, che ha impedito di eseguire le prese in carico come era previsto. Nel 2021, dopo 5 anni dall'emanazione dell'Avviso 3/2016, sono emersi i seguenti risultati raggiunti con i patti individuali del RdC:

- il 60% dei destinatari ha rispettato gli impegni nel 64% degli ATS;
- il 50% dei destinatari ha rispettato gli impegni nell'84% degli ATS;
- oltre il 25% dei destinatari ha raggiunto gli obiettivi individuali nel 90% degli ATS.

Significativi risultano essere gli effetti degli interventi sull'inclusione dei destinatari e dei loro nuclei familiari, in particolare per quanto riguarda la condizione dei minorenni e la sfera della genitorialità. Tali risultati rivestano una grande importanza per il contesto italiano dove ad essere più colpiti della povertà sono i minorenni e sempre di più il disagio sociale si trasmette da una generazione all'altra.

Scarsi, invece, sono gli effetti osservati dagli operatori sull'occupazione, ma gli ATS non hanno affatto trascurato la priorità dell'attivazione lavorativa. Tra gli strumenti a cui si è fatto più frequentemente ricorso vi sono infatti i tirocini e le borse lavoro, ma anche i PUC sono stati abbastanza utilizzati. Ciò rappresenta un buon risultato, non essendo scontato, nonostante le prescrizioni delle Linee guida nazionali sulla presa in carico dei nuclei beneficiari del Rel/RdC, che i servizi sociali si impegnassero anche nell'attivazione lavorativa, se non altro per mancanza delle competenze e dell'esperienza necessarie. Non a caso l'attuazione dell'Avviso 3 è stata più rapida in alcuni ATS metropolitani del Centro-Nord che disponevano già di un sistema di offerta di politiche attive, mentre in molti ATS delle aree urbane minori e interne, specialmente nel Sud, l'offerta di politiche è stata costruita *ex novo* (primi risultati del Rapporto tematico in corso).

Valori dell'indicatore specifico di risultato del PON Inclusione: Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro, impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in una occupazione al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento

	Regioni meno sviluppat e	Regioni più sviluppat e	Regioni in transizion e	Totale
N. progetti indagine	58	128	14	200
Destinatari che hanno concluso l'intervento (a)	58.927	47.876	4.996	111.799
Destinatari che hanno concluso l'intervento e di cui è stata rilevata la condizione (b)	38.122	30.006	2.384	70.512
b/a	65%	63%	48%	63%
Prima stima indicatore	82%	83%	88%	83%
N. progetti indagine	54	124	14	192
Destinatari che hanno concluso l'intervento (a)	58.194	44.571	4.996	107.761
Destinatari che hanno concluso l'intervento di cui è stata rilevata la condizione (b)	37.403	26.701	2.384	66.488
b/a	64%	60%	48%	62%
Seconda stima indicatore	83%	84%	88%	84%
N. progetti indagine	41	114	12	167
Destinatari che hanno concluso l'intervento (a)	42.262	37.789	3.972	84.023
Destinatari che hanno concluso l'intervento di cui è stata rilevata la condizione (b)	34.137	26.007	2.263	62.407
b/a	81%	69%	57%	74%
Terza stima indicatore	82%	84%	87%	83%
N. progetti indagine	10	40	5	55
Destinatari che hanno concluso l'intervento (a)	19.211	13.383	1.950	34.544
Destinatari che hanno concluso l'intervento di cui è stata rilevata la condizione (b)	17.481	10.583	1.520	29.584
b/a	91%	79%	78%	86%
Quarta stima indicatore	75%	83%	85%	79%
Intervallo indicatore	75%-83%	83%-84%	85%-88%	79%-84%

Fonte: indagine di Ismeri Europa 2020

Note: i due valori dell'indicatore sono dati da differenti metodi di stima che è stato necessario impiegare per far fronte ai limiti incontrati nello svolgimento dell'indagine.

Il finanziamento del PON ha inizialmente determinato un rafforzamento delle risorse umane degli ATS beneficiari, sia in termini quantitativi che di competenze. Ciò è stato determinante nell'attuare l'impatto amministrativo della nuova misura RdC sul sistema dei Servizi sociali.

Questi primi effetti del PON si sono gradualmente tradotti in un miglioramento dell'organizzazione e del funzionamento degli ATS, in tutte e tre le categorie di regione. I risultati delle indagini lo confermano: con il secondo Avviso (1/2019) sono state superate le criticità registrate nella gestione delle assunzioni e dei bandi; gli ATS giudicano molto buoni gli effetti dei progetti PON sul rafforzamento della propria capacità; metà degli ATS dichiara un miglioramento sia nella presa in carico dei nuclei sia nella progettazione personalizzata, di cui oltre la metà attribuisce tale miglioramento all'esperienza maturata tra i due Avvisi del PON; tre quarti degli ATS hanno attivato i Progetti di Utilità Collettiva (PUC) con il progetto PON. Inoltre, su un tema problematico come l'integrazione tra ATS e CPI, è emerso un miglioramento nelle relazioni per quanto riguarda almeno i compiti amministrativi (una parte cospicua del peso burocratico per gli ATS). I risultati provvisori della valutazione tematica dei due avvisi evidenziano che nei casi di maggiore debolezza degli ATS, i finanziamenti del PON hanno determinato un cambiamento radicale nella capacità di questi enti. Il principale intervento del PON ha quindi avuto come effetto inatteso il rafforzamento della capacità istituzionale degli ATS e dei Servizi sociali, dopo anni di sottofinanziamenti e di assenza di una politica nazionale in materia (la legge quadro 328/2000 è rimasta a lungo inapplicata in molte delle sue parti).

L'efficacia di questo intervento risulta pertanto condizionata da criticità persistenti nel contesto istituzionale, tra cui si evidenziano:

- la debole collaborazione con i soggetti pubblici e privati che si occupano di politiche attive e che possono costruire, in una logica a rete, opportunità di inserimento lavorativo, soprattutto nelle nuove occupazioni che, ad esempio, possono derivare dall'innovazione sociale e dalla transizione ecologica;
- il debole ruolo delle Regioni nella governance del RdC, ossia nel declinare le Linee guida ministeriali nel contesto di *Policy* regionale;
- la carenza di opportunità formative e di politica attiva adeguate ai percettori del RdC, un problema reale legato alla menzionata debolezza delle Regioni nella governance del RdC e al non aver loro tentato, se non timidamente, di raccordare le politiche del lavoro e con gli obiettivi del RdC;
- la non comunicazione tra la piattaforma di gestione dei nuclei assegnati agli ATS (GePI) e le piattaforme informativa dei CPI (prese in carico integrate) e dell'Inps (gestione sussidio).

Per quanto riguarda la grave emarginazione (Avviso 4/2016), l'indicatore di risultato relativo alle persone senzateo o in difficoltà abitativa inserite in programmi di sostegno o che hanno superato la fase acuta del bisogno, nel 2020 aveva superato o era vicino al raggiungimento del target (60%), ma, a causa dei pochi casi osservati nelle RMS e nelle RTR, solo per le RPS il dato è ragionevolmente affidabile.

Valori dell'indicatore specifico di risultato del PON Inclusione: Destinatari rimasti in carico almeno un anno inseriti in piani di sostegno o che hanno superato la fase acuta del bisogno

Categoria di regione	Progetti Avviso 4/2016		Destinatari rimasti in carico almeno 1 anno					Valore indicatore PON 1° stima (c/b)	Valore indicatore PON 2° stima (c/a)
	Tot.	Con dati utili al calcolo dell'indicatore	Tot. (a)	Di cui è stata rilevata la condizione (b)	Inseriti in piani di sostegno a 1 anno dalla presa in carico	Che hanno superato la condizione acuta di bisogno a 1 anno presa in carico	Inseriti in piani di sostegno o che hanno superato la fase acuta del bisogno (c)		
Meno sviluppate	7	2	269	267	264	36	266	99,6%	98,9%
Più sviluppate	19	11	3316	2609	1753	966	1884	72,2%	56,8%
In transizione	3	2	183	138	137	16	138	100,0%	75,4%

Fonte: indagine di Ismeri Europa 2020

Note: i due valori dell'indicatore sono dati da differenti metodi di stima che è stato necessario impiegare per far fronte ai limiti incontrati nello svolgimento dell'indagine.

Nella quasi totalità dei casi i progetti non si sono limitati a intercettare gli *homeless* in senso stretto, ma hanno anche raggiunto una fascia grigia a rischio di grave marginalità. Molti beneficiari, infatti, sono riusciti ad agganciare anche individui in sistemazioni insicure e inadeguate. Tra questi sono stati presi in carico anche nuclei con minorenni, persone con problematiche socio-sanitarie e genitori separati poveri. Le principali criticità emerse riguardano la difficoltà a raggiungere il target, poiché le persone in tali condizioni tendono a rifiutare la partecipazione a programmi (da qui l'importanza del cd. aggancio per la presa in carico), e i problemi burocratici dovuti all'assenza in molti comuni della residenza anagrafica per le persone senza dimora, che come abbiamo visto è un problema affrontato dal PNR. In quasi tutti i casi, l'Avviso 4 ha promosso il rafforzamento delle capacità amministrative e progettuali dei territori. Le progettualità hanno avuto ricadute piuttosto positive sui destinatari, la cui sostenibilità, però, dipende dalla possibilità di portare avanti, con ulteriori risorse aggiuntive, i servizi sperimentati.

Gli interventi dell'**Asse 3** si caratterizzano per una tipologia di destinatari particolarmente vulnerabili e spesso non facilmente intercettabili. Nell'area immigrazione, in primo luogo la dote individuale è stata sperimentata con i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) e i giovani migranti del circuito di accoglienza (progetto PERCORSI integrato con progetti del PON Legalità) raggiungendo 2.048 destinatari, di cui 1.965 hanno avviato il tirocinio e 1.781 lo hanno concluso. Gli esiti occupazionali sono cresciuti progressivamente (3, 6 e

12 mesi) e quasi il 50% dei destinatari risulta occupato dopo un anno dal termine del tirocinio. Quando la dote è stata utilizzata per gli altri migranti del circuito di accoglienza (progetto INSIDE) con il 74% di tirocini portati a termine, si sono osservati effetti positivi sulle competenze linguistiche e sull'uscita dal circuito di accoglienza.

Queste sperimentazioni sono state ampliate (progetto PUOI) con l'obiettivo di arrivare a una politica strutturata nel 2021-2027. La dote individuale viene modulata in funzione di bisogni individuali e nel 2021 risultavano 2.541 tirocinanti avviati in 1.524 aziende ospitanti con il coinvolgimento di 219 servizi per il lavoro.

Per i migranti vittime di sfruttamento in agricoltura è stato avviato un progetto di grandi dimensioni (PIU' SUPREME) per affrontare i diversi aspetti della lotta al "caporalato", integrato con un progetto gemello del FAMI e con un progetto nazionale per reprimere il fenomeno. Per rispondere all'ampio spettro di bisogni, sono state coinvolte tutte le regioni meridionali le quali, seppure con tempi tecnici un po' troppo lunghi, stanno dando prova d'impegno e di forte spinta all'innovazione, grazie soprattutto, anche in questo caso, all'utilizzo della co-progettazione. Le sinergie tra fondi funzionano molto bene e l'introduzione della dote individuale finanziata dal PON dovrebbe andare a completare il pacchetto di strumenti messo a punto in questi anni con il FAMI e i fondi nazionali allo scopo di effettuare una presa in carico globale dei migranti in maggiore difficoltà. Lo strumento della dote è stato adattato alle specificità del settore agricolo grazie ai riscontri ricevuti dalle aziende coinvolte nell'inserimento dei destinatari. Nello specifico, l'esperienza maturata sul campo ha mostrato come in questo settore il tirocinio sia meno efficace che in altri e sia più utile concentrarsi sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Per lo stesso target sono stati poi finanziati altri due progetti (SIPLA SUD e DIAGRAMMI) affidandoli, però, ad Enti del Terzo settore (ETS), che hanno come punto di forza proprio l'ampio e articolato partenariato coinvolto perché consente di raggiungere più efficacemente il gruppo target.

Efficace e in linea con le finalità dell'Asse è inoltre il metodo d'intervento adottato dallo OI DG Immigrazione con il supporto dell'ente *in house* Anpal servizi. A seguito di una valutazione sistematica dei risultati ottenuti, i progetti vengono progressivamente ampliati cercando di sfruttare al meglio le caratteristiche dei diversi fondi, europei e nazionali, a disposizione.

Complessivamente, nell'Asse 3 sino al 2021 risultavano coinvolti 9.861 destinatari cittadini di Paesi terzi, di cui 4.302 avevano concluso il percorso di inserimento lavorativo. I risultati occupazionali riguardano per ora solo le prime coorti di destinatari, ma sono molto buoni. La sfida sarà quella di allargare le platee interessate, ancora limitate, e far sedimentare le prassi di governance sperimentate con le Regioni e gli Enti locali.

Gli interventi dell'Asse 3 sono accomunati da una governance multilivello e da un approccio partenariale: i loro obiettivi presuppongono, infatti, un sistema coordinato e articolato di competenze, che coinvolge soggetti beneficiari, partner, enti promotori e attuatori, soggetti pubblici e privati, ma anche differenti livelli istituzionali. Nell'area immigrazione questo approccio si è via via reso più intenso, grazie all'evolversi da un progetto all'altro della strategia messa in campo (come detto, l'ultimo avviso della DG Immigrazione del MLPS ha coinvolto le Parti economiche e sociali).

Lo stesso è avvenuto negli interventi contro le discriminazioni. Qui i risultati più importanti raggiunti sinora riguardano la diffusione delle indagini sulla condizione LGBTIQ, di cui alcune sono state inserite dall'Istat nel proprio piano di indagini, e il successo di iniziative informative come il portale Infotrans, iniziativa poi replicata per affrontare altri bisogni legati all'identità di genere. C'è inoltre coerenza e sistematicità tra le attività di conoscenza e informazione programmate per prime e le azioni positive realizzate successivamente. Quest'ultime hanno dato segnali promettenti per quanto riguarda l'adesione dei territori, ad esempio quasi ogni Regione ha presentato un progetto per i centri antidiscriminazione; diverse Città metropolitane hanno aderito ai piani di azione locale per le persone RSC. Più incerte sono le potenzialità di successo del trasferimento del modello spagnolo "Acceder" per le politiche attive rivolte agli RSC.

Nell'area famiglia, per la realizzazione dei Centri per le famiglie multiproblematiche sono state coinvolte 3 Regioni (Emilia-Romagna, Piemonte e Puglia), sono state definite le linee guida e hanno partecipato, rispettivamente, 767 e 430, tra operatori e funzionari regionali, a due differenti corsi di formazione. Dai dati disponibili sinora, risultano molto efficaci alcune sperimentazioni sull'inclusione socio-scolastica dei minorenni RSC, sebbene siano di dimensioni molto limitate.

L'Asse 4 ha sostenuto interventi formativi e strumenti informativi rivolti agli operatori del sociale, strettamente collegati al ruolo degli ATS beneficiari degli Assi 1 e 2, che hanno permesso di sostenere efficacemente

l'attuazione delle Linee guida ministeriali. La formazione (comunità di pratiche) e i canali informativi (sito operatori RdC) costituiscono nel loro insieme un vero e proprio sistema di supporto professionale. Tale sistema è evoluto con l'attuazione del RdC e degli interventi PON collegati, coinvolgendo la grande parte degli ATS del Paese. Di esso fa parte anche la piattaforma GePI, che è una delle innovazioni più importanti introdotte con il contributo del PON e rappresenta una potenziale rivoluzione del *modus operandi* dei servizi sociali italiani. Questi giudizi hanno trovato evidenze molteplici in tutte le attività di valutazione a cui hanno partecipato gli ATS e portano ad affermare che il sistema di supporto realizzato dal PON rappresenta ormai un punto di riferimento per gli operatori sociali italiani.

Comunicazione

- *Qual è la qualità e l'efficacia delle strategie di comunicazione del Programma? (Rapporto annuale 2020)*
- *Aggiornamento dell'analisi della coerenza e rilevanza della Strategia di comunicazione del PON rispondendo agli stessi quesiti del rapporto annuale 2020 (Rapporto annuale 2021):*
 - *la strategia di comunicazione del PON è coerente con il dettato dei regolamenti europei?*
 - *Le azioni messe in campo sono pertinenti con le linee strategiche? Quali canali di comunicazione sono stati utilizzati?*
 - *In quale misura i canali di comunicazione sono funzionali ai target group di riferimento (pubblico generico, potenziali beneficiari, beneficiari, destinatari, altri organismi)?*

I Piani annuali di comunicazione sono aderenti al dettato dei regolamenti europei nonché alla strategia complessiva di comunicazione del PON, in quanto le azioni messe in campo supportano la gestione del programma, diffondendo informazioni, soprattutto rivolte ai beneficiari, alle Amministrazioni di riferimento e agli Enti del Terzo Settore, sugli obiettivi degli interventi, sullo stato di attuazione, sui profili dei destinatari. In particolare, occorre evidenziare come la comunicazione possa amplificare gli interventi del PON poiché si rivolge prioritariamente agli "addetti ai lavori", siano essi beneficiari effettivi o potenziali oppure stakeholder del terzo settore e altri attori socioeconomici, e si integra con le attività di formazione viste per l'Asse 4. Con il tempo la comunicazione è stata ampliata e rafforzata, ma rimanendo fedele agli indirizzi strategici di fondo e assicurando sempre la coerenza dell'azione complessiva messa in campo. La comunicazione del PON ha anche apportato un rilevante contributo alla comunicazione del Reddito di cittadinanza, come mostra il buon successo del sito Operatori RdC. La comunicazione verso i destinatari finali è invece realizzata prevalentemente a livello di progetto, ma questo non appare un punto di debolezza per tre ragioni: 1) il PON si rivolge in realtà alla comunità professionale e agli stakeholder e quindi è corretto che su tali gruppi si concentri la comunicazione (ivi compresi i progetti degli Assi 1 e 2 che spesso, ad esempio, non finanziano azioni dirette alle persone ma il rafforzamento dei servizi); 2) i destinatari diretti dei progetti vivono forme di esclusione e marginalizzazione tali che sarebbe difficile raggiungerli con una comunicazione a livello di programma; 3) le attività di pubblicità effettuate a livello di progetto sono riprese e rilanciate dalle attività di comunicazione del programma (es. tramite l'evento annuale, il sito PON e la recente Newsletter).

Valore aggiunto UE e innovazione

- *Qual è stata la capacità dell'Avviso 4/2016 di promuovere l'innovazione degli interventi in materia di povertà estrema in termini di strategie e modalità operative adottate? (Rapporto tematico sulla grave indigenza – Assi 1 e 2)*
- *Come viene utilizzata la co-progettazione nel contesto del PON (modalità giuridiche, obiettivi di policy, contenuti, scala territoriale, sussidiarietà, modalità di esecuzione, soggetti coinvolti)? Gli interventi co-progettati sono stati conformi alle norme e alle finalità dell'istituto della co-progettazione? (Rapporto tematico sulla Co-progettazione nel FSE)*

- Quali sono stati i punti di forza e le criticità emersi durante la co-progettazione e l'implementazione degli interventi? Quali sono le principali differenze (modalità di coinvolgimento dei partner, approccio alla co-progettazione, ecc.) tra i progetti implementati dal PON Inclusionione? (Rapporto tematico sulla Co-progettazione nel FSE)
- Quale è stato il valore aggiunto conferito dalla co-progettazione agli interventi? Quali lezioni possono trarsi dalle esperienze realizzate e quali le raccomandazioni per la prossima programmazione, in base a un confronto con ulteriori esperienze implementate in altri PO? (Rapporto tematico sulla Co-progettazione nel FSE)

L'Avviso 4/2016 ha permesso di introdurre innovazioni radicali nei servizi sociali dedicati alla grave marginalità. Alcuni territori hanno realizzato interventi *Housing First*, mentre buona parte di essi ha seguito il principio *Housing Led*, ma quasi tutti hanno tentato una presa in carico effettiva degli utenti, che rappresenta di per sé un cambiamento sostanziale rispetto alle prassi ordinarie. L'approccio *Housing Led* è risultato più sostenibile di quello basato sull'*Housing First* poiché, essendo preventivo, non richiede un nuovo alloggio, il cui reperimento risulta molto difficile, sia nel pubblico sia nel privato. I progetti hanno utilizzato le Unità di Strada per l'aggancio, il pre-assessment, l'indirizzamento ai servizi e le équipes multidisciplinari, responsabili della valutazione e della definizione e del monitoraggio del percorso verso l'autonomia abitativa. Dal livello di sinergia che si riesce a realizzare fra questi due strumenti, dipende l'efficacia dei progetti rivolti alla grave indigenza.

I progetti hanno avuto un impatto diretto sul consolidamento e l'ampliamento delle partnership con gli enti del Terzo Settore grazie all'ampio ricorso che è stato fatto allo strumento della co-progettazione. Quest'ultima è considerata dai beneficiari la modalità più adatta per promuovere e rafforzare le partnership pubblico-privato, mentre i tradizionali appalti sono ritenuti un ostacolo all'ampliamento delle reti.

La co-progettazione è stata utilizzata molto all'interno del PON e per tale ragione è stata oggetto di un altro approfondimento tematico. Sono state messe a confronto le esperienze del PON con analoghi casi significativi individuati all'interno dei POR FSE (Toscana, Umbria, Abruzzo). L'istituto è stato introdotto con la legge 328/2000 per definire una modalità di rapporto tra pubblico-privato più idonea alle specificità delle politiche sociali e alla natura degli Enti del Terzo settore. Le ambiguità normative ne hanno frenato la diffusione, ma una sentenza della Corte Costituzionale³ ha recentemente chiarito la legittimità e l'importanza di questo istituto per gli obiettivi di interesse generale in alternativa al Codice degli appalti⁴. Nell'Avviso 3/2016 hanno fatto ricorso alla co-progettazione 13 ATS in 6 regioni diverse (Toscana, Liguria, Basilicata, Piemonte, Lombardia, Sicilia), sia in aree metropolitane che in aree più periferiche. Hanno fatto inoltre ricorso a questo strumento 9 beneficiari su 17 dell'Avviso 4/2016 nelle seguenti regioni: Emilia-Romagna, Toscana, Liguria, Abruzzo, Puglia, Lombardia, Piemonte e Molise.

La co-progettazione è stata gestita applicando rigorosamente la normativa in materia. Sono tuttavia emerse alcune problematiche dovute all'incertezza del quadro normativo – successivamente chiarito dalla menzionata sentenza della Corte Costituzionale. Lo strumento bene si adatta alle diverse scale territoriali di intervento. Il valore aggiunto della co-progettazione, emerso prima dallo studio sull'Avviso 4/2016, è risultato in maniera evidente e chiara anche nell'Avviso 3/2016 e nelle altre esperienze FSE regionali. Il principale punto di forza della co-progettazione nel PON e nei POR FSE è l'aver permesso ai servizi pubblici di lavorare con ETS già operanti da tempo sul territorio, per realizzare interventi articolati e innovativi come capacità di intercettare e rispondere ai bisogni, grazie all'integrazione di competenze e di approcci diversi. Le criticità principali della co-progettazione riguardano le competenze ancora limitate nelle pubbliche amministrazioni necessarie a

³ 26 giugno 2020 n. 131/2020

⁴ Sono state quindi pubblicate dal MLPS le Linee Guida attuative sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore (DM n.72 del 31/3/2021) e dall'ANAC le Linee guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti dei servizi sociali" (Delibera n. 328 del 27/7/2022), con le quali ha aggiornato le linee guida antecedenti al codice del Terzo Settore.

governare i processi partenariali e gli oneri economici che devono sostenere gli ETS per partecipare alla selezione dei partner.

3.2. Il contributo del FSE agli obiettivi di ciascuna priorità

PI 9i Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità

Il Rel e, successivamente, il RdC hanno introdotto in Italia un nuovo modello di assistenza sociale come Livello Essenziale di Servizio, che coniuga assistenza e inclusione mediante una presa in carico globale dell'utente e della sua famiglia. Sostenendo l'attuazione delle Linee guida ministeriali collegate al Rel/RdC, il PON ha dato un contributo decisivo all'inclusione attiva nel Paese. Per la prima volta è stata sostenuta la presa in carico sistematica di una platea molto ampia di nuclei poveri senza lavoro e a bassa occupabilità. Grazie al PON, percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili sono stati messi in campo dalla grande maggioranza dei Servizi sociali del Paese. I risultati dimostrano che è aumentata la partecipazione al mercato del lavoro, sebbene gli effetti occupazionali siano ancora limitati.

Importante è il contributo fornito dal Programma all'ampia problematica dell'integrazione dei migranti. Particolarmente ricca di potenzialità è la risposta che è stata data all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi presenti nelle strutture di accoglienza (rispetto alla quale le politiche italiane risultano frammentarie e ancora inefficienti), ma anche la strategia seguita per affrontare il problema dei migranti sfruttati nel comparto agricolo, problema molto grave e diffuso in alcune regioni del Paese.

PI 9ii Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom

Il PON ha identificato nuovi gruppi target costituiti da persone relegate ai margini dalla società o vittime di discriminazione. I destinatari intercettati sono in numero limitato, ma gli strumenti di *Policy* sperimentati e i modelli di governance che si stanno mettendo a punto hanno dato prova di saper rispondere ai complessi bisogni che caratterizzano le forme di esclusione più gravi.

Il PON ha inoltre contribuito agli obiettivi di questa priorità riuscendo nel difficile compito di prendere in carico le persone senza dimora e gravemente emarginate. Lo sviluppo di nuove modalità di erogazione dei servizi costituisce un importante punto di partenza per sviluppare queste politiche, anche grazie ai cambiamenti sistemici che sono attesi dalla Missione n. 5 del PNRR. A fronte di una popolazione stimata inizialmente in 50mila individui dall'Istat, sono state tenute in carico almeno per un anno 3.768 persone⁵, 3.316 nelle RPS dove si concentra maggiormente il fenomeno. In quest'ultime, inoltre, nel 2020 erano almeno 1.884 le persone ancora in carico o che avevano superato la fase acuta del bisogno.

PI 9iv Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale

Su questa priorità sono stati investiti circa 320 Meuro per il Bonus di fruizione di servizi di *baby-sitting* destinate alle famiglie in maggiore difficoltà a causa della crisi Covid-19 con figli fino a 12 anni o disabili minorenni. Oltre a questa misura emergenziale, che raggiunge un'ampia platea di destinatari, altri 11,1 Meuro sono stati investiti sin dall'avvio del PON per varie misure di sistema allo scopo di contribuire all'implementazione dell'infrastruttura informatica GePI del RdC tramite lo sviluppo di un sistema di monitoraggio accessibili a operatori e stakeholder, e di assistere gli ATS nel suo utilizzo (es. GePI Task Force). L'infrastruttura costituisce una novità importante per le politiche sociali nazionali e, come visto, sta contribuendo all'innovazione delle prassi di lavoro dei Servizi sociali. Questo supporto ha avuto un evidente effetto sull'ampliamento dell'accesso ai Servizi sociali ed ha contribuito a qualificare il funzionamento dei Servizi stessi mediante l'introduzione di nuovi strumenti e protocolli di lavoro.

⁵ Indagine diretta del valutatore

PI 11i Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici - 11ii Miglioramento delle prestazioni della Pubblica amministrazione

Mediante la formazione e l'assistenza erogata nell'Asse 4, gli ATS e le Regioni hanno ricevuto un supporto tecnico indispensabile per affrontare le importanti sfide poste dall'introduzione del RdC, specialmente tramite la formazione rivolta all'applicazione delle Linee guida sui Patti per l'inclusione, la Comunità di pratiche *CaSiCa* e la predisposizione di manuali, che sono risultati ampiamente utilizzati. Poco rilevante, invece, risulta il contributo della formazione dei funzionari pubblici sulle tematiche della parità e non discriminazione.

4. Conclusioni

L'efficacia del PON Inclusione dipende dalla capacità amministrativa e dalla informatizzazione del sistema nazionale dei Servizi sociali. L'esperienza dell'attuazione ha mostrato che non si tratta solo di fornire ulteriori risorse agli Enti Locali per renderli in grado di accogliere e seguire le nuove platee di utenza create dall'introduzione delle misure nazionali di sostegno al reddito. Il Programma, infatti, ha subito una evidente evoluzione nel corso del periodo per focalizzarsi sempre di più su obiettivi di rafforzamento amministrativo che dovevano necessariamente riguardare tutti i territori del Paese. In sostanza, le condizioni amministrative necessarie a raggiungere gli obiettivi del PON sono state costruite contestualmente all'attuazione del Programma e grazie anche al contributo determinante del Programma stesso. Ciò, d'altra parte, ha creato un certo disallineamento tra le operazioni finanziate e i risultati attesi negli Assi più importanti del Programma.

La governance multi-livello rimane una questione centrale sia per l'intervento di sostegno alle misure nazionali di contrasto alla povertà, sia per la sperimentazione di nuovi modelli di *Policy*. Da un lato, nelle diverse aree di intervento del Programma sono state definite nuove e interessanti esperienze di governance tra Amministrazione centrale, Regioni ed Enti Locali, ma, dall'altro, si tratta di iniziative che richiedono molto tempo e che rischiano in alcuni casi di pregiudicare la realizzazione dei progetti entro i termini stabiliti. La soluzione di nominare altre amministrazioni centrali e le Regioni Organismi Intermedi non sempre ha funzionato efficacemente, specialmente nel caso delle Regioni che si dovevano occupare del rafforzamento dei Centri per l'impiego.

Nonostante queste difficoltà rilevanti, il Programma ha svolto un ruolo determinante nel cambiamento e nell'innovazione delle politiche sociali italiane e ha permesso di raggiungere risultati molto importanti sul piano individuale in termini di empowerment e reinserimento sociale dei destinatari, sia che si trattasse di famiglie in povertà che di gruppi molto svantaggiati e difficili da raggiungere.

Le reti e il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore e di altri stakeholder socio-economici è un altro elemento qualificante della strategia perseguita dal PON Inclusione. Solo attraverso un approccio di questo tipo è possibile creare innovazione sociale per rispondere a nuovi e più complessi bisogni. Queste esperienze sono alla base di molte delle operazioni finanziate dal PON, ma si tratta ancora, in molti casi, di prime sperimentazioni che richiedono di essere perfezionate e rese maggiormente efficienti. Servirebbero chiari indirizzi nazionali entro i quali le amministrazioni regionali e locali possano muoversi con maggiore sicurezza e capacità. In questo senso la strategia del PON di accompagnare gli interventi rivolti alle persone con una politica di valorizzazione del ruolo del Terzo Settore non ha funzionato.

Le seguenti indicazioni intendono contribuire a definire meglio contenuti e modalità di attuazione del PN Inclusione 2021-2027:

- Definire attentamente la logica di intervento del PON al fine di assicurare che vi sia perfetta coerenza tra contesto, input, tipologia di operazioni, output e risultati. Queste operazioni dovrebbero portare all'individuazione di indicatori fisici più adeguati e utili alla gestione del Programma;
- Tenere conto delle condizioni di partenza dei Servizi sociali e dei sistemi di welfare locali allo scopo di calibrare i contenuti e l'intensità del supporto fornito ai beneficiari (ad esempio il tutoraggio degli ATS potrebbe essere inserito direttamente negli Avvisi ad essi rivolti) e collegare meglio gli interventi diretti ai territori con quelli destinati alle Regioni;

- Verificare attentamente la capacità amministrativa delle amministrazioni che s'intende coinvolgere prima di ricorrere all'istituto dell'Organismo Intermedio, e stabilire condizioni più stringenti nella stipula delle convenzioni;
- Investire maggiormente sulle opzioni di semplificazione per alleggerire il carico amministrativo dei beneficiari e perfezionare le modalità di monitoraggio che hanno comportato notevoli oneri sia per i beneficiari sia per l'AdG;
- Integrare la strategia del Programma alla luce degli strumenti offerti dalla riforma del codice del Terzo Settore.