

LINEE GUIDA

“Inclusione sociale legata alla promozione della legalità”

A cura di ANPAL Autorità capofila FSE

Si ringrazia la Commissione europea, DG Occupazione, affari sociali e inclusione: Competenze – Unità E4 – Italia, Danimarca, Svezia per l'accompagnamento alla realizzazione dei seminari. Si ringraziano il Coordinamento delle Regioni, Tecnostruttura e tutte le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi che hanno partecipato attivamente ai seminari tematici propedeutici all'avvio della programmazione 2021-2027.

Sommario

1. Premessa.....	1
2. Contesto nazionale di riferimento	2
3. Contesto europeo: le novità della programmazione 2021 – 2027	5
4. Riflessioni per il futuro.....	7
5. Proposta di indicatori per il monitoraggio.....	10
6. Alcune domande valutative sul tema	14
Appendice.....	1

1. Premessa

Con questo documento, che riassume e sistematizza i principali contenuti approfonditi nel corso del seminario *“Inclusione sociale legata alla promozione della legalità”*, organizzato dall’Autorità capofila FSE in accordo con la Commissione europea, si intende rendere disponibile un quadro di riflessioni tematiche articolato che, all’occorrenza, le Autorità di Gestione potranno utilmente consultare in prossimità della stesura dei Programmi Operativi 2021- 2027.

Il regolamento dell’FSE plus (FSE+), il cui procedimento di approvazione interistituzionale è prossimo alla conclusione, è incardinato intorno alla proposta della Commissione europea COM(2018) 382, successivamente modificata dalla proposta COM(2020) 447, quest’ultima adottata nel più ampio contesto di iniziative assunte dalla Commissione in risposta alla crisi pandemica.

Nella programmazione 2021-2027 il sostegno dell’FSE+ che, come noto, riunisce il Fondo sociale europeo (FSE), l’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile (IOG), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e il Programma per l’occupazione e l’innovazione sociale (EaSI), sosterrà gli Stati membri *“nel conseguire livelli elevati di occupazione, una protezione sociale equa e una forza lavoro qualificata e resiliente, pronta per il mondo del lavoro del futuro, coerentemente con i principi enunciati nel pilastro europeo dei diritti sociali”* assicurando alle politiche pubbliche al fine di garantire pari opportunità, accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione.

In questo quadro, le risorse del FSE+ andranno concentrate su interventi volti a far fronte alle sfide individuate nei programmi nazionali di riforma, nel semestre europeo e nelle pertinenti raccomandazioni specifiche paese tenendo conto, in particolare, dei principi e dei diritti stabiliti nel pilastro europeo dei diritti sociali.

Proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017 il pilastro europeo dei diritti sociali costituisce la risposta alle sfide sociali che investono l’Unione europea. Si compone di venti principi fondamentali articolati in tre capi: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro (1°); condizioni di lavoro eque (2°); protezione sociale e inclusione (3°).

I suoi venti principi orienteranno le azioni del Fondo sociale europeo Plus. Infatti, nell’ambito dei 5 obiettivi strategici definiti nella proposta di regolamento sulle disposizioni comuni COM(2018) 375 - di prossima adozione - l’FSE+, contribuirà, attraverso i suoi obiettivi specifici (definiti nella proposta FSE+ e per i quali si rinvia alla specifica appendice) nei settori di intervento dell’occupazione, dell’istruzione e dell’inclusione sociale segnatamente all’obiettivo strategico 4 di ***“un’Europa più sociale attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali”***. L’FSE+ contribuirà, inoltre agli obiettivi strategici 1 *“un’Europa più intelligente”* e 2 *“un’Europa più verde”*. Inoltre, l’FSE+, nel quadro degli strumenti previsti all’articolo 22 della proposta di regolamento sulle disposizioni comuni concorrerà all’obiettivo strategico 5 *“un’Europa più vicina ai cittadini”* attraverso la riduzione della povertà e misure di inclusione sociale che tengano conto delle specificità delle regioni urbane, rurali e costiere al fine di affrontare le disuguaglianze socioeconomiche nelle città e nelle regioni.

Le concentrazioni tematiche (articolo 7 proposta FSE+) previste per la programmazione 2021-2027 assicurano che all’inclusione sociale sia riservato almeno il 25%, all’occupazione giovanile il 12,5%, alla povertà infantile il 5%, agli indigenti /deprivazione materiale 3% e sviluppo capacità parti sociali 0,5%.

In questa cornice, in relazione alle tematiche approfondite nel seminario si evidenziano i principi del pilastro che assumono specifica rilevanza. In particolare, il principio del sostegno all’inclusione attiva (4) collocato nell’ambito del capo 1° *“pari opportunità e accesso al mercato del lavoro”*, rivesta assoluta centralità: *“Ogni persona ha diritto a un’assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. Ciò include il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione. Ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le*

2. Contesto nazionale di riferimento

Il ciclo di programmazione FSE 2014-2020 è stato caratterizzato da una presenza importante di progetti legati al tema della promozione della legalità. A seguito dell'attività di ricognizione effettuata facendo ricorso alle banche dati disponibili (nel caso specifico alla BDU del Mef) è stato possibile intercettare un certo numero di progetti significativi per l'analisi condotta e riconducibili ai temi del seminario:

1. supporto a vittime di usura e racket;
2. uso sociale dei beni confiscati;
3. reinserimento socio-lavorativo popolazione carceraria;
4. inclusione giovani a rischio devianza e dispersione.

Inoltre, la suddivisione prevista nei programmi operativi nazionali e regionali per obiettivi tematici è stata articolata in base ai temi specifici del seminario.

Pertanto, il pacchetto di interventi realizzati, ha interessato 3 dei 4 obiettivi tematici, mobilitando risorse finanziarie per un importo complessivo di 89.500.010,00 euro, così come si evince dalla tabella sottostante:

Obiettivo tematico	Totale numero di progetti estratti BDU	Totale dimensione finanziaria progetti estrazione BDU
OT8 - FSE	1	€ 4.150.200,00
OT9 - FSE	422	€ 83.365.477, 46
OT10 - FSE	66	€ 1.984.332,80
Totale	489	€ 89.500.010,00

Tabella 1 - Progetti relativi alla promozione della legalità - Fonte: BDU e <https://www.istruzione.it>

Nell'ambito dell'**OT8 FSE (Occupazione)** si segnala, in particolare, il progetto «**Giovani e legalità**» attivato sul PON IOG, di cui il MIUR risulta essere l'Organismo Intermedio, rivolto a giovani NEET nella fascia di età 15 - 25 anni, sottoposti a misure di restrizione in carico alla Giustizia Minorile.

Per quanto riguarda gli **Obiettivi Tematici 9 (Inclusione) e 10 (Istruzione e Formazione) FSE**, va sottolineato che gli interventi messi in campo e riconducibili alla tematica della promozione della legalità, hanno visto il coinvolgimento di una pluralità di soggetti in condizione di disagio e fragilità, ai quali è stata offerta un'opportunità di riscatto e di reinserimento nel circuito della legalità.

I progetti ricompresi nell'estrazione hanno riguardato, in generale, interventi di sostegno alle vittime di usura e racket, interventi che hanno previsto un uso sociale per i beni confiscati, azioni finalizzate al reinserimento socio-lavorativo della popolazione carceraria e che hanno contribuito all'inclusione dei giovani a rischio devianza e dispersione.

Tuttavia, è importante segnalare che, dei sopracitati interventi, quelli riferiti al **“Reinserimento socio lavorativo della popolazione carceraria”**, risultano essere i più rappresentativi, sia in termini numerici, che in termini di dimensione finanziaria.

Difatti, su un totale di n. **488 progetti**, n. **357** si rifanno a questa tematica, con una dimensione finanziaria di € 48.271,136,78. Di seguito si fornisce una tabella esplicativa dei progetti con riferimento ai singoli OT9 e OT10.

Obiettivo tematico	Tema	Numero progetti	Dimensione finanziaria	Obiettivo tematico	Tema	Numero progetti	Dimensione finanziaria
OT 9 Inclusione	Supporto alle vittime di usura e racket	43	3.658.327,25	OT 10 Istruzione			
	Uso sociale dei beni confiscati	14	3.534.585,88				
	Reinserimento socio-lavorativo popolazione carceraria	298	46.500.368,78		Reinserimento socio-lavorativo popolazione carceraria	59	213.564,80
	Inclusione giovani a rischio devianza e dispersione	67	29.672.195,55		Inclusione giovani a rischio devianza e dispersione	7	1.770.768,00
	Totale	422	85.365.477,46		Totale	66	1.984.332,8
Totale complessivo							87.349.810,26

Tabella 2 -Progetti su OT9 e OT10 - Fonte: BDU del MEF

Con riferimento alla dimensione finanziaria, va esplicitato inoltre, che i progetti relativi alla promozione della legalità, presentano, per l'**OT 9**, una dimensione finanziaria pari al **3,24%** dell'importo complessivo del costo ammesso previsto per l'OT 9, e del **0,66%** rispetto al costo ammesso per il FSE.

La dimensione finanziaria dell'**OT 10**, invece è pari a **0,04%** rispetto all'importo previsto per l'OT 10, e del **0,02%** rispetto al costo ammesso per il FSE.

Tuttavia, il **numero dei progetti** realizzati nell'ambito dell'**OT 9 - Inclusione**, e riferiti a tutti i temi specifici implementati attraverso i Programmi operativi regionali, risulta essere sempre maggiore rispetto a quelli realizzati nell'ambito dei Programmi nazionali.

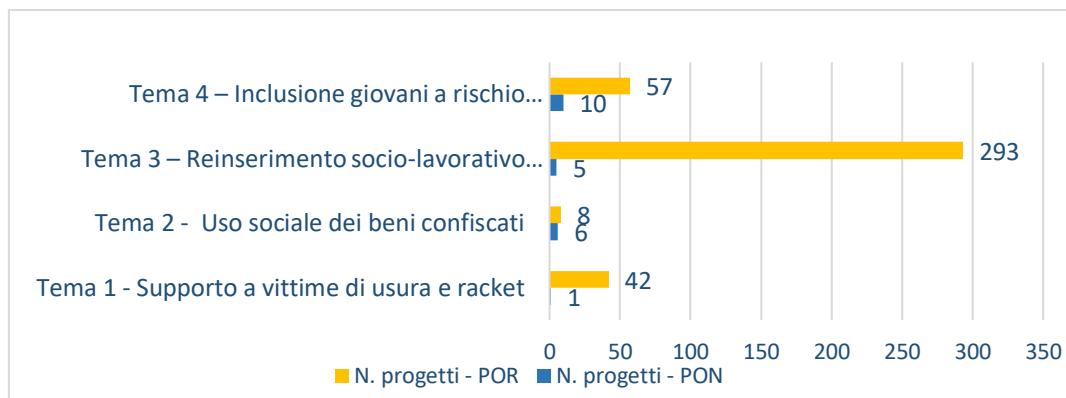


Figura 1 – OT 9 - Progetti attivati per PON e POR - Fonte: BDU

Invece, considerando la **dimensione finanziaria**, con riferimento ai temi dell’**“Inclusione dei giovani a rischio devianza e dispersione”** e dell’**“Uso sociale dei beni confiscati”**, i progetti attivati attraverso i Programmi nazionali (PON Legalità, PON Inclusione e PON Metro), hanno un peso maggiore.

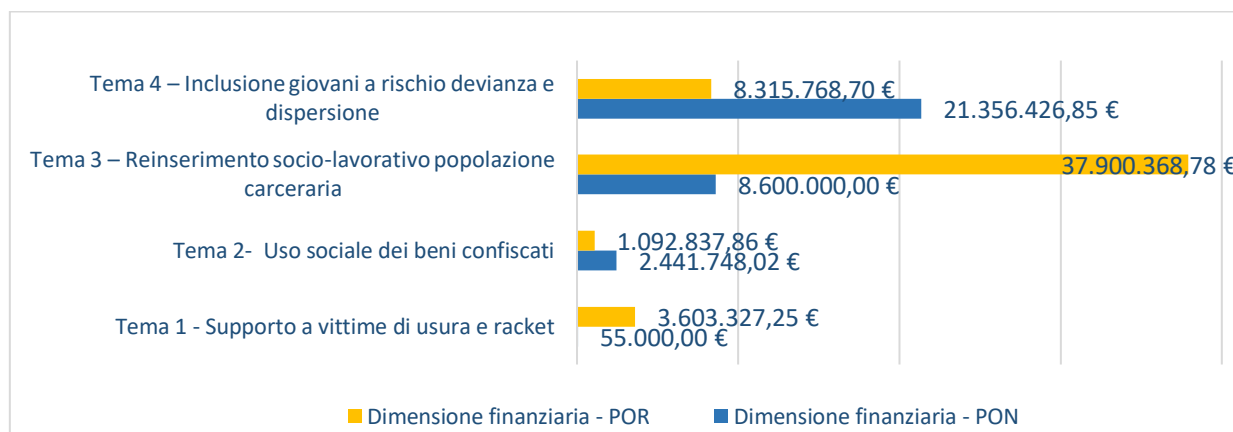


Figura 2 – OT 9 - Dimensione finanziaria PON e POR - Fonte: BDU

Nell’ambito dell’**OT 10 - Istruzione e formazione**, il **numero di progetti** relativi alla promozione della legalità implementati attraverso i PON risulta maggiore rispetto a quello dei progetti attivati tramite i POR, con riferimento ai temi specifici, che rientrano in tale obiettivo tematico.

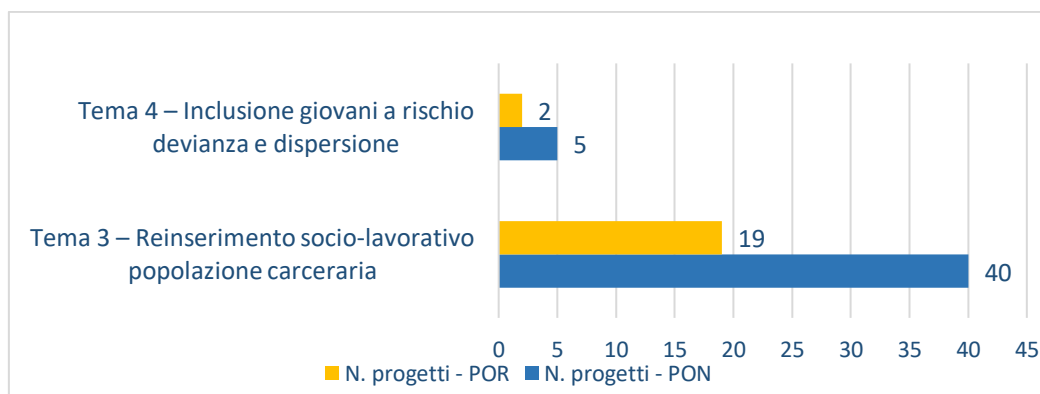


Figura 3 -OT 10 - Progetti attivati per PON e POR - Fonte: BDU

In relazione alla **dimensione finanziaria**, invece i progetti relativi al tema dell’**“Inclusione dei giovani a rischio devianza e dispersione”** e del **“Reinserimento socio-lavorativo della popolazione carceraria”**, attivati attraverso i PON (soprattutto PON Scuola), hanno un peso maggiore.

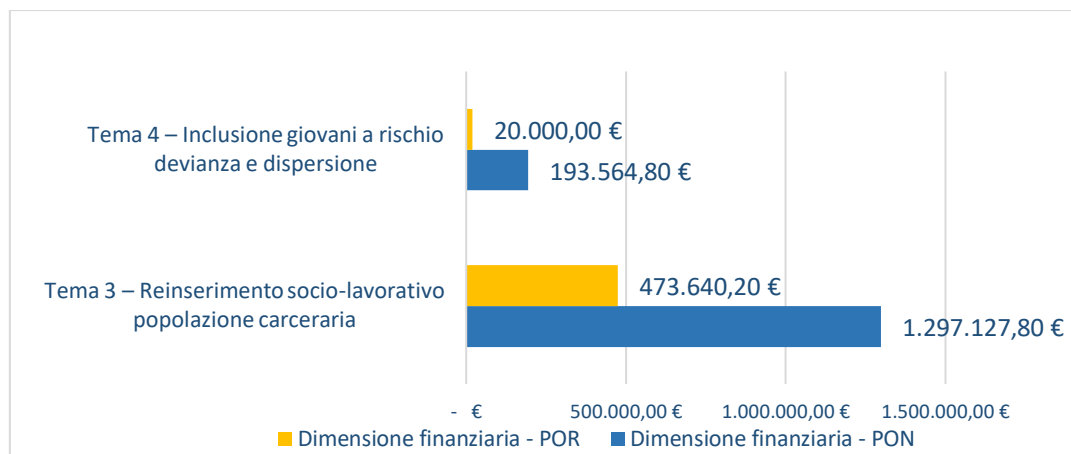


Figura 4 - OT 10 - Dimensione finanziaria PON e POR - Fonte: BDU

Infine, per quanto riguarda l’**avanzamento finanziario** dei progetti, così come risulta dalla BDU del MEF, va evidenziato che per l’OT9, a fronte di un costo totale ammesso pari a € 83.365.477,46, risultano pagamenti per un importo ridotto di € 13.809.599,77, mentre per l’OT10, a fronte di un costo totale ammesso di € 1.984.332,80, risultano pagamenti molto più significativi, pari a € 1.230.530,86.

3. Contesto europeo: le novità della programmazione 2021 – 2027

Nell’ambito della programmazione 2021-2027 l’inclusione sociale e la legalità rappresentano una priorità politica fondamentale per la Commissione europea; numerose sono infatti le *policies* che incidono su tali temi. Di seguito si riporta un quadro esaustivo delle diverse politiche dell’UE su queste tematiche.

Un primo elemento è rappresentato dal **Pilato europeo dei diritti sociali**¹ che sancisce il diritto per ogni persona a ricevere un sostegno per la ricerca di un lavoro, la formazione e la riqualificazione. Affinché una persona possa uscire da una situazione di “esclusione sociale” è necessario assicurarli il diritto ad un’assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma.

La **raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all’inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro**² raccomanda agli Stati membri di elaborare una strategia globale e integrata a favore dell’inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, combinando un adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro in grado di favorire l’inserimento e l’accesso a servizi di qualità. Le politiche di inclusione attiva dovrebbero facilitare l’integrazione delle persone in posti di lavoro sostenibili e di qualità. Inoltre, la Raccomandazione evidenzia la necessità di garantire che le politiche di inclusione attiva prendano in considerazione in modo adeguato la complessità dei molteplici svantaggi e la situazione e le esigenze specifiche dei vari gruppi vulnerabili.

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008H0867&from=EN>

Le “**Linee guida su inclusione sociale FSE 2014/2020**”³, sottolineano la necessità di modernizzare le politiche sociali seguendo l’orientamento ai risultati, concentrarsi sulle misure di attivazione, sull’approccio personalizzato, sulla semplificazione (sportelli unici) dei sistemi di protezione sociale. E’ importante promuovere l’innovazione sociale attraverso nuove forme di partenariato con le parti interessate, tra cui la società civile e i volontari, e lo sviluppo di capacità al fine di mobilitare le riforme e il sostegno delle parti sociali e della società civile, promuovendo l’imprenditoria sociale e le iniziative di start-up.

Inoltre, nell’ambito della “**Strategia dell’Unione sulla sicurezza 2020-25**”⁴, la Commissione prevede di realizzare per i prossimi anni, un programma per la lotta alla criminalità organizzata che analizzerà l’attuazione della legislazione in materia e, eventualmente, definirà ulteriori norme comuni anche in materia di confisca, non basata sulla condanna. Nell’ambito della “**Strategia dell’UE sui diritti delle vittime 2020-25**”⁵ sono previste raccomandazioni importanti agli Stati membri che riguardano il sostegno finanziario alle organizzazioni nazionali di supporto alle vittime e alle pertinenti organizzazioni locali per fornire informazioni, sostegno e protezione alle vittime. La Commissione promuoverà l’integrazione delle misure in materia di diritti delle vittime nei programmi di finanziamento dell’UE per politiche quali la sicurezza, la sanità e l’istruzione. Tale approccio aumenterà la consapevolezza dei diritti delle vittime nei confronti di un pubblico più vasto e aumenterà le possibilità di finanziamento per i progetti che adottano un approccio olistico ai diritti delle vittime. In tale quadro, assume grande rilevanza il rapporto indipendente “*Strengthening victims’ rights: from compensation to reparation*”⁶ pubblicato a marzo 2019 nel quale emergono interessanti idee ad esempio per il riutilizzo sociale dei proventi di reato; i beni confiscati potrebbero essere utilizzati come fondi per risarcire le vittime e/o come fondi per finanziare le organizzazioni di sostegno alle vittime.

Infine, per quanto riguarda il reinserimento socio-lavorativo dei detenuti, particolarmente rilevanti sono le “**Conclusioni del Consiglio sulle alternative al trattenimento del dicembre 2019**”⁷ che incoraggiano gli Stati membri a:

- esplorare le possibilità di rafforzare, se del caso, il ricorso a sanzioni e misure non detentive, quali la sospensione condizionale della pena detentiva, la prestazione socialmente utile, le sanzioni pecuniarie, il monitoraggio elettronico e misure analoghe basate su tecnologie emergenti;
- prendere in considerazione la possibilità di utilizzare forme diverse di liberazione anticipata o condizionale con l’obiettivo di preparare meglio i trasgressori al reinserimento sociale e contribuire a prevenire la recidiva;
- proseguire gli sforzi per migliorare le condizioni carcerarie, contrastare il sovraffollamento delle carceri e promuovere il reinserimento degli autori dei reati nella società, tenendo conto dell’impatto della riduzione della recidiva e del rischio di radicalizzazione nelle carceri.

In tale quadro, il FSE+, attraverso tutti i suoi obiettivi specifici è chiamato a promuovere e garantire azioni mirate e specifiche per promuovere i principi di cui sopra. Tuttavia, è importante sottolineare che tre obiettivi specifici in particolare si prestano per la realizzazione di tali azioni: l’obiettivo specifico i) “Migliorare l’accesso all’occupazione e le misure di attivazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani, dei disoccupati di lungo periodo e dei gruppi svantaggiati sul mercato del lavoro, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l’economia sociale”; l’obiettivo specifico vii) “Promuovere l’inclusione attiva al fine di promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la

³ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_social_inclusion.pdf

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52015DC0185>

⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-strategy-victims-rights-2020-2025_en

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strengthening_victims_rights_-_from_compensation_to_reparation_rev.pdf

⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14075-2019-INIT/en/pdf>

partecipazione attiva e migliorare l'occupabilità, in particolare per i gruppi svantaggiati” e l’obiettivo specifico ix) ”Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili...; Modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale, con particolare attenzione ai bambini e ai gruppi svantaggiati; Migliorare l'accessibilità, anche per le persone con disabilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza a lungo termine”.

Nella nuova programmazione si continuerà a lavorare nel campo dell’innovazione sociale attraverso investimenti in: ● soluzioni innovative per l’inclusione sociale; ● nuove relazioni e collaborazioni tra organizzazioni pubbliche, private e del terzo settore a livello locale, regionale e nazionale. Ciò comporterà un ampio coinvolgimento delle imprese sociali e gli altri attori dell'economia sociale. In conformità all’articolo 13 del Regolamento FSE+, nell’ambito della componente in regime di gestione concorrente del FSE + tutti gli Stati membri saranno tenuti a sostenere azioni di innovazione sociale e sperimentazione sociale e/o a rafforzare approcci dal basso in almeno una priorità specifica per Stato membro.

Molta importanza, infine, sarà data alla costruzione di partenariati economico-sociali specifici, in grado di rappresentare esigenze e buone prassi dai territori soprattutto su una tematica così ampia come l’inclusione sociale legata alla legalità, oltre al rafforzamento della *capacity building* di questi ultimi.

Per ciò che attiene il ricorso ad altri fondi, è importante evidenziare il contributo del Fondo per la sicurezza interna (ISF) in capo alla DG Home. La protezione delle vittime sarà infatti uno degli obiettivi principali del nuovo regolamento ISF, come si evince dal testo di compromesso del dicembre 2020. Il Fondo sosterrà azioni volte ad affrontare le principali minacce alla sicurezza, nonché ad assistere e proteggere le vittime di reato. Tale obiettivo dovrebbe essere perseguito mediante un’assistenza finanziaria volta a sostenere un migliore scambio di informazioni, ad aumentare la cooperazione operativa e a migliorare le capacità nazionali e collettive. L’articolo 3 del sopracitato regolamento stabilisce che l’obiettivo strategico del Fondo è contribuire a garantire un elevato livello di sicurezza nell’Unione, in particolare prevenendo e combattendo il terrorismo e la radicalizzazione, le forme gravi di criminalità organizzata e la criminalità informatica, fornendo assistenza e protezione alle vittime della criminalità.

Determinanti saranno anche i fondi del *Recovery Fund*; l’obiettivo generale dello strumento per la ripresa e la resilienza è infatti quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione migliorando la resilienza e la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l’impatto sociale ed economico della crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

4. Riflessioni per il futuro

Nell’ambito della programmazione 2021-2027, gli obiettivi specifici del FSE+ possono fornire un contributo importante alla definizione di iniziative specifiche volte all’inclusione sociale legata alla legalità. L’analisi delle lezioni apprese dalla programmazione 2014-2020 e dagli elementi che hanno favorito o ostacolato l’attuazione e l’efficacia delle azioni messe in campo evidenzia la necessità di continuare ad investire sul tema dell’inclusione legata alla legalità.

Ciò che emerge è sicuramente la necessità di coordinare le azioni connesse all’emersione dei reati di usura e racket con le azioni volte alla riabilitazione delle vittime e al reinserimento di queste ultime nel circuito legale. E’ importante prevedere un accompagnamento costante e personalizzato della vittima nel percorso successivo alla denuncia al fine di garantire il reinserimento nel tessuto socio-economico legale attraverso servizi mirati e procedure di accesso più snelle. A titolo esemplificativo, i servizi offerti potrebbero

riguardare: orientamento, consulenza legale, consulenza amministrativa – commerciale, accoglienza abitativa temporanea nonché supporto psicologico sia alle vittime che ai familiari.

Altro elemento determinante nella lotta all'esclusione sociale legata alla legalità è il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti locali regionali e comunali che spesso difettano di competenze per intraprendere con successo percorsi di recupero/affidamento di beni per finalità sociali, nonché delle imprese sociali del Terzo settore che potrebbero trarre grande beneficio dalla condivisione di buone pratiche e da un processo di affiancamento nello svolgimento delle attività di competenza. Il tema della capacità amministrativa si pone quindi sotto il duplice profilo: rafforzamento della conoscenza diretta del tema e coinvolgimento di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni. Il FSE+ potrebbe contribuire, quindi, al rafforzamento delle competenze delle imprese sociali e alla capacitazione delle competenze organizzative dei soggetti pubblici coinvolti nella gestione dei beni confiscati (Agenzia nazionale per i beni confiscati, Prefetture, i Nuclei di supporto all'Agenzia e le amministrazioni pubbliche che sul territorio sono impegnate nella gestione dei beni confiscati). La creazione di sinergia e il rafforzamento della capacità di fare rete tra tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei beni confiscati rappresenta, dunque, un elemento cardine sul quale investire nella prossima programmazione.

Le azioni di inclusione attiva alla legalità non possono prescindere da importanti azioni di comunicazione e sensibilizzazione verso l'esterno. Il sistema di comunicazione istituzionale assume un ruolo chiave e determinante soprattutto per la sensibilizzazione delle vittime alla legalità e alle iniziative a loro supporto. L'analisi delle lezioni apprese dall'attuazione della programmazione 2014-2020 ha permesso di individuare alcune possibili linee di attività ed azioni programmabili ed implementabili nella prossima programmazione. Di seguito si riportano, a titolo puramente esemplificativo e non esaustivo, alcune possibili azioni programmabili ed implementabili nell'ambito del FSE+ che dovranno essere ulteriormente declinate in funzione delle caratteristiche dei diversi territori e destinatari.

Obiettivo specifico	Esempi di azioni
<p>OS i: migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani...dei disoccupati di lungo periodo e dei gruppi svantaggiati sul mercato del lavoro, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promozione delle imprese sociali e degli imprenditori sociali in fase di avviamento, in particolare attraverso l'istruzione e la formazione all'imprenditorialità sociale, la creazione di reti, l'elaborazione di strategie nazionali o regionali in partenariato con le principali parti interessate, la fornitura di servizi di sviluppo delle imprese e l'agevolazione dell'accesso ai finanziamenti; • Sostenere le azioni innovative, comprese l'innovazione sociale e la sperimentazione sociale, volte a migliorare l'accesso all'occupazione.
<p>OS vii: promuovere l'inclusione attiva al fine di promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva e migliorare l'occupabilità, in particolare per i gruppi svantaggiati</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppare politiche integrate di inclusione attiva in cooperazione con gli attori interessati, tra cui la pubblica amministrazione, i prestatori di servizi (ad esempio servizi sociali, operatori sociali/socioeducativi, <i>case manager</i>) e gli attori dell'economia sociale e le organizzazioni della società civile;

	<ul style="list-style-type: none"> • Migliorare l'accesso a servizi sociali di qualità e a prezzi abbordabili necessari per l'attivazione e la riabilitazione delle persone svantaggiate — detenuti, vittime di reati e violenze da prendere in considerazione in tale contesto, quali una maggiore sensibilizzazione, un'offerta basata sulle esigenze, percorsi integrati e sostegno personalizzato, consulenza, orientamento e sensibilizzazione — nonché l'accesso a servizi generali, tra cui un'istruzione e una formazione di qualità; • Promuovere l'innovazione sociale e la sperimentazione sociale di progetti e riforme nel settore
<p>OS ix: migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili...; Modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale, con particolare attenzione ai bambini e ai gruppi svantaggiati; Migliorare l'accessibilità, anche per le persone con disabilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza a lungo termine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Misure volte a migliorare l'accesso e l'inclusività dei servizi sociali generali, in particolare l'assistenza sociale a livello di comunità, i servizi sanitari e psicologici, compresi i servizi forniti dagli attori dell'economia sociale, compresi i migranti; • Sostenere l'accesso ad azioni rivolte ai bambini e ai giovani svantaggiati • Promuovere innovazione sociale e sperimentazione in questi campi

Altre possibili azioni programmabili ed implementabili nell'ambito del FSE+ per sostenere l'inclusione sociale legata alla legalità sono:

- supporto a vittime di usura e racket (OS i e vii);
- uso sociale beni confiscati (OS vii, ix);
- reinserimento socio-lavorativo popolazione carceraria (OS i, vi e vii);
- inclusione giovani a rischio devianza (OS i, ix);
- eventualmente: supporto vittime di crimine più ampio (OS, vii, ix).

Le azioni programmabili nell'ambito del FSE+ sopra descritte rappresentano sopra indicate esclusivamente delle esemplificazioni; le azioni andranno costruite e declinate in funzione delle caratteristiche specifiche del proprio territorio e della platea di destinatari da raggiungere e beneficiari da coinvolgere. I temi di legalità, inclusione sociale e stato di diritto sono strettamente interconnessi tra loro e il FSE+ dovrà sostenere la realizzazione di azioni congiunte per un obiettivo comune cogliendo le opportunità e le sfide non in maniera frammentata ed isolata ma sistemica e complessiva. Sarà necessario investire nel rafforzamento delle competenze e delle strutture, reinventare gli spazi in una dimensione di inclusione sociale, ripensare i quartieri e le carceri. La collaborazione e la sinergia tra i diversi livelli istituzionali per la realizzazione degli interventi non devono venir meno nonostante rappresenti una complessità. La sfida del FSE+ è, pertanto, quella di rappresentare una leva in grado di contribuire ad innalzare, rispetto a quanto sostenuto dalle politiche ordinarie, il grado di inclusione sociale connesso alla legalità.

5. Proposta di indicatori per il monitoraggio

Tra le principali caratteristiche introdotte dalla programmazione comunitaria 2014-2020 va richiamata l'attenzione, molto più marcata rispetto al passato, sui risultati dell'implementazione della politica di coesione e quindi dei Programmi Operativi (PO) che, ai diversi livelli territoriali, pongono in essere tale politica.

La finalità è quella di garantire che gli interventi previsti dalla politica regionale europea producano risultati migliori rispetto a quanto verificatosi nel passato, così da assicurare un migliore e più efficiente utilizzo delle risorse finanziarie ad essa destinate.

Tale obiettivo comporta, di conseguenza, anche la necessità di verificare costantemente i risultati conseguiti dagli investimenti e dagli interventi realizzati durante tutto il periodo di programmazione dalle Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi, sia a livello nazionale sia a livello regionale, in tutto il territorio dell'Unione europea.

A partire dal Regolamento generale (UE) n. 1303/2013 e dai Regolamenti dei singoli Fondi, quindi, si è elaborato un sistema di indicatori in grado di permettere un monitoraggio continuo del raggiungimento degli obiettivi prefissati dai Programmi.

Le informazioni derivanti dal sistema degli indicatori rivestono fondamentale importanza sia per supportare il governo della programmazione, sia per la valutazione dei PO.

Con riferimento al FSE, l'Allegato I del Reg (UE) n. 1304/2013, fissa gli indicatori comuni di realizzazione (output) e gli indicatori comuni di risultato che i PO devono contenere.

Gli indicatori comuni di output (23 ridotti a 20 dal Regolamento (UE) 1046/2018 cd. «Omnibus»⁸) si riferiscono ai partecipanti (sempre ripartiti per genere e quantificati tutti con riferimento a ciascun partecipante, ad eccezione di quelli relativi al numero di persone senz'attec/colpite da esclusione abitativa e di persone provenienti da zone rurali che vengono rilevati a campione) e agli enti, riferiti al numero di progetti attuati dalle parti sociali o da organizzazioni non governative, destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici, e numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale).

Indicatori comuni di output	
Partecipanti	<ul style="list-style-type: none">○ CO01 Disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata○ CO02 Disoccupati di lungo periodo○ CO03 Persone inattive○ CO04 Persone inattive che non studiano né seguono corsi di formazione○ CO05 Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi○ CO06 Persone di età inferiore ai 25 anni○ CO07 Persone di età superiore ai 54 anni○ CO08 Persone di età superiore ai 54 anni che sono disoccupate, inclusi i disoccupati di lunga durata o inattive che non studiano né seguono corsi di formazione

⁸ CO12 (*Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro*), CO13 (*Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro con figli a carico*) e CO14 (*Partecipanti che vivono in una famiglia composta da un singolo adulto e con figli a carico*) sono stati espunti dal set degli indicatori comuni di output.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ CO09 Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) ○ CO10 Titolari di un diploma di istruzione secondaria superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4) ○ CO11 Titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8) ○ CO15 Migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom) ○ CO16 Partecipanti con disabilità ○ CO17 Altre persone svantaggiate ○ CO18 Senzatetto o le persone colpite da esclusione abitativa ○ CO19 Persone provenienti da zone rurali ○ CO20 Numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative ○ CO21 Numero di progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro ○ CO22 Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale ○ CO23 Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale)
Enti	<ul style="list-style-type: none"> ○ CO20 Numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative ○ CO21 Numero di progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro ○ CO22 Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale ○ CO23 Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale)

Per il periodo di programmazione 2021-2027 la Commissione europea ha proposto per la componente FSE+ (allegato I della proposta FSE+), un set di indicatori comuni di realizzazione e di risultato in larga continuità con quello contenuto nell'attuale regolamento 1304/2013, seppur con elementi di semplificazione. In particolare, la riduzione a 15 del numero complessivo degli indicatori comuni di

output.

Gli indicatori comuni di output riferiti ai partecipanti, che dovranno essere sempre ripartiti per genere (maschile, femminile, non binario), sono stati distinti in due gruppi, come riportato nella tabella seguente.

Indicatori comuni di output	
Partecipanti	<ul style="list-style-type: none">○ disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo○ disoccupati di lungo periodo,○ inattivi○ lavoratori, compresi i lavoratori autonomi○ persone di età inferiore a 30 anni○ persone di età superiore a 54 anni○ titolari di un diploma di istruzione secondaria inferiore o più basso (ISCED 0-2)○ titolari di un diploma di istruzione secondaria superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)○ titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8)
Altri indicatori comuni di output	<ul style="list-style-type: none">○ partecipanti con disabilità○ cittadini di paesi terzi○ partecipanti di origine straniera○ minoranze (comprese le comunità emarginate come i rom)○ senzatetto o persone colpite da esclusione abitativa○ partecipanti provenienti da zone rurali

Gli indicatori del primo gruppo dovranno essere quantificati con riferimento a ciascun partecipante, quelli del secondo gruppo (per i quali al posto delle definizioni proposte, potranno essere utilizzate le definizioni nazionali, se disponibili), dovranno essere quantificati sulla base di “stime informate” ottenute dai beneficiari.

Gli indicatori comuni di output riferiti agli enti sono:

- numero di pubbliche amministrazioni o servizi pubblici sostenuti a livello nazionale, regionale o locale,
- numero di micro, piccole e medie imprese sostenute (comprese le società cooperative e le imprese sociali).

Oltre agli indicatori comuni, ogni PO può prevedere degli indicatori specifici, costruiti appositamente al fine di leggere meglio e/o intercettare aspetti particolari legati alla realizzazione e ai risultati delle operazioni che intende realizzare. Gli indicatori specifici possono essere sia di realizzazione, sia di risultato.⁹

⁹ Non essendo una prescrizione obbligatoria prevista da norme regolamentari, l'adozione di indicatori specifici del PO dovrebbe tenere in considerazione i costi e i benefici derivanti da tale attività in relazione al sistema di monitoraggio: selezionare indicatori che presentano, ad esempio, difficoltà nel reperimento dei dati può portare ad incrementare inutilmente il tempo necessario ad implementare il sistema di monitoraggio, provocando un aumento dei costi, oltre a possibili ritardi nelle comunicazioni da inviare ai diversi soggetti istituzionali interessati.

L'esercizio presentato di seguito consiste:

- da un lato, nella ricognizione dei principali indicatori comuni di output individuati dalle AdG nell'ambito dei PPOO Fse dell'attuale programmazione, maggiormente coerenti con gli interventi riconducibili ai quattro temi oggetto delle presenti Linee guida (*Supporto a vittime di usura e racket; Uso sociale dei beni confiscati; Reinserimento socio-lavorativo popolazione carceraria; Inclusione giovani a rischio devianza e dispersione*), quindi riferiti essenzialmente alla condizione di svantaggio;
- dall'altro lato, in una proposta, non esaustiva, di associazione degli indicatori comuni di output FSE+ a questa tipologia di interventi, individuando anche i possibili obiettivi specifici di riferimento.

Tale proposta opera necessariamente delle semplificazioni, ferma restando la scelta degli indicatori recepiti a livello di ciascun PO in funzione dei propri obiettivi e della propria strategia.

Con riferimento alla programmazione FSE 2014-2020, gli interventi riconducibili ai quattro temi sono stati programmati nell'ambito degli Assi 8, 9 e 10. Il 9, data la sua finalità di *“Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione”* è stato evidentemente l'asse naturale per la programmazione di tali interventi, attraverso le pdi 9i, 9ii, 9v e 9vi.

Tra gli indicatori scelti nei PPOO FSE nell'ambito di queste priorità, quelli che sembrano maggiormente indentificare gli interventi riconducibili alle quattro aree sono per lo più riferiti agli enti (CO20, CO22 e CO23) e ai partecipanti con disabilità/altre persone svantaggiate (CO16 E CO17).

Segue, in termini di risorse programmate, l'asse 8 con la priorità 8ii, per la quale, tra gli indicatori comuni di output scelti, i più coerenti con gli interventi riconducibili ai temi 3 e 4 sono quelli riferiti alle persone, nello specifico CO01, CO02, CO03, CO04 e CO06.

A progetti relativi ai medesimi temi 3 e 4, sono coerentemente riconducibili gli indicatori CO20 e CO06 dell'asse 10, alle priorità 10i, 10ii, 10iii e 10iv.

Effettuando il medesimo esercizio di associazione per prossimo periodo di programmazione dell'FSE+ 2021-2027, i possibili obiettivi specifici, nell'ambito dell'Obiettivo di policy 4, in cui programmare interventi di inclusione sociale legata alla promozione della legalità, sono, a titolo esemplificativo: OS(i), OS(vi), OS(vii) e OS(ix).

A questi obiettivi possono essere associati alcuni indicatori comuni di output maggiormente coerenti con la tipologia di progetti da attuare.

In particolare, sono stati individuati gli indicatori riportati nella tabella seguente.

TEMA	INDICATORI
Supporto a vittime di usura e racket	disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo
	disoccupati di lungo periodo
	lavoratori, compresi i lavoratori autonomi
	partecipanti con disabilità
	cittadini di paesi terzi
	partecipanti di origine straniera
Uso sociale dei beni confiscati	inattivi
	numero di pubbliche amministrazioni o servizi pubblici sostenuti a livello nazionale, regionale o locale
	numero di micro, piccole e medie imprese sostenute (comprese le società cooperative e le imprese sociali)

Reinserimento socio-lavorativo popolazione carceraria	disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo
	disoccupati di lungo periodo
	inattivi
	titolari di un diploma di istruzione secondaria inferiore o più basso (ISCED 0-2)
	persone di età inferiore a 30 anni
	persone di età superiore a 54 anni
Inclusione giovani a rischio devianza e dispersione	disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo
	disoccupati di lungo periodo
	inattivi
	persone di età inferiore a 30 anni
	titolari di un diploma di istruzione secondaria inferiore o più basso (ISCED 0-2).

6. Alcune domande valutative sul tema

L'attività di valutazione per il periodo di programmazione 2021-2027 nel Fondo Sociale Europeo Plus continuerà a rivestire un ruolo fondamentale per i programmi operativi, in quanto darà la possibilità di descrivere gli insegnamenti tratti, i problemi rilevati nonché di migliorare le azioni future.

In base agli indicatori e ai target, infatti, sarà possibile realizzare un'analisi della rilevanza, dell'efficacia, dell'efficienza, della pertinenza e della coerenza degli interventi realizzati.

Nella succitata proposta di Regolamento sulle disposizioni comuni, negli Artt. 12 e 39 vengono indicati i tipi di valutazione e i tempi nei quali deve essere effettuata. Nello specifico, l'Autorità di Gestione (AdG) deve redigere un Piano di valutazione da presentare al Comitato di Sorveglianza (CdS) entro un anno dall'approvazione del programma.

Inoltre, è prevista una valutazione intermedia da completare entro il 31 marzo 2024.

Per valutare gli effetti delle azioni di ciascun programma l'AdG deve svolgere entro il 30 giugno 2029 anche una valutazione finale.

La valutazione della performance di un programma si basa sul quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione che si articola in:

- indicatori di output e di risultato collegati ad obiettivi specifici stabiliti nei regolamenti specifici dei fondi;
- target intermedi da conseguire entro la fine dell'anno 2024 per gli indicatori di output;
- target finali da conseguire entro la fine dell'anno 2029 per gli indicatori di output e di risultato.

I target intermedi e i target finali sono stabiliti in relazione a ciascun obiettivo specifico nell'ambito di un programma (sono esclusi l'Assistenza Tecnica e l'obiettivo specifico che affronta la deprivazione materiale). Quando ogni singolo programma operativo avrà scelto i propri indicatori potrà formulare le domande di valutazione.

Di seguito vengono presentati alcuni esempi di domande valutative, non esaustive, ma che rappresentano degli spunti di riflessione rispetto al tema dell'inclusione sociale e della legalità.

Gli esempi di domande riportate nascono dall'esame delle azioni più ricorrenti realizzate durante l'attuale programmazione dai programmi operativi nazionali e regionali. Nell'analisi è emersa la complessità e la diversificazione di tali azioni che hanno sempre avuto come obiettivo primo il soddisfacimento dei bisogni della persona.

Le domande formulate rispetto ai temi del seminario "Inclusione sociale legata alla promozione della legalità" sono:

1) Supporto a vittime di usura e racket

- Le campagne di sensibilizzazione e di comunicazione sono state efficaci per il raggiungimento delle persone vittime di usura? Se sì quale è stato il canale più incisivo?
- Quali sono tra i servizi offerti quelli che hanno avuto un maggior numero di beneficiari? Quali sono le caratteristiche di tale utenza (sesso, età, provenienza, ecc.)?

2) Uso sociale dei beni confiscati

- L'utilizzo dei beni confiscati alla mafia ha creato della diffidenza nella comunità locale? Se sì, in quale modo è stata superata?
- Qual è stata la capacità di fare rete dei soggetti che gestiscono i beni confiscati presenti sul proprio territorio?
- Quali sono state le ricadute positive nella comunità dove si trova il bene confiscato alla mafia?

3) Reinserimento socio-lavorativo popolazione carceraria

- Le reti tra le diverse regioni e diversi istituti di pena hanno favorito una programmazione condivisa dei progetti?
- I percorsi di autonomia tracciati hanno facilitato l'inclusione nella società civile e nel mondo del lavoro per i detenuti ed ex detenuti?
- Quali sono stati i corsi professionali che hanno maggiormente garantito il rientro nel mondo del lavoro degli ex detenuti?

4) Inclusione giovani a rischio devianza e dispersione

- Il potenziamento del terzo settore ha determinato un rafforzamento della rete territoriale?
- Quali effetti ha avuto l'apertura prolungata dei plessi scolastici sull'inclusione dei giovani?
- Come hanno influito i percorsi extracurricolari nell'inclusione sociale dei giovani?
- Le campagne informative rispetto alle attività realizzate per i giovani hanno ottenuto i risultati desiderati? Quali canali hanno raggiunto in maniera più efficace i giovani?
- Quali sono state le attività che maggiormente hanno coinvolto i giovani?

Appendice

Gli obiettivi specifici del FSE+

Il FSE+ sostiene i seguenti obiettivi specifici nei settori di intervento dell'occupazione, dell'istruzione, dell'inclusione sociale, contribuendo pertanto anche all'obiettivo politico di "Un'Europa più sociale - Attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali".

OCCUPAZIONE

- i) migliorare l'accesso all'occupazione** e le misure di attivazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani, .. dei disoccupati di lungo periodo e dei gruppi svantaggiati sul mercato del lavoro, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale;
- ii) modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro** per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro;
- iii) Promuovere la partecipazione equilibrata nel genere al mercato del lavoro, promuovere la parità di condizioni di lavoro ed un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata**, anche mediante l'accesso a prezzi accessibili all'educazione e all'assistenza per la prima infanzia ed all'assistenza delle persone a carico;
- iii bis) Promuovere l'adattamento al cambiamento di lavoratori, imprese e imprenditori**, l'invecchiamento attivo e sano e un ambiente di lavoro sano e ben adattato che considera i rischi per la salute.

ISTRUZIONE E FORMAZIONE

- iv) Migliorare la qualità, l'inclusione, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione** anche mediante la convalida degli apprendimenti non-formali ed informali, per sostenere l'acquisizione delle competenze chiave, comprese le competenze imprenditoriali e digitali, e promuovendo l'introduzione di sistemi di formazione duale e di apprendistato;
- v) Promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità**, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e dall'assistenza prescolare, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti e l'accessibilità per persone con disabilità;
- vi) Promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare le opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti**, tenendo conto delle competenze imprenditoriali e digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale.

INCLUSIONE

- vii) Favorire l'inclusione attiva**, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati;
- viii) Promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi, inclusi i migranti;**
- viii a) Promuovere l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come i rom;**
- ix) Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili**, inclusi servizi che promuovono l'accesso ad alloggi e all'assistenza sanitaria e di cura centrata sulla persona; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale, con una particolare attenzione ai bambini e ai gruppi svantaggiati; migliorare l'accessibilità, anche per persone con disabilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata;
- x) Promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale**, compresi gli indigenti e i bambini;
- xi) Contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti**, inclusi i bambini, e fornire misure di accompagnamento a sostegno della loro inclusione sociale.