

## Inclusione sociale e riduzione del disagio nei programmi operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 - 2000-2006<sup>1</sup>

### 1. Introduzione: motivazioni e contesto del contributo

L'analisi valutativa presentata in questo contributo prende in considerazione le politiche e gli interventi con dirette finalità di inclusione sociale e riduzione del disagio, finanziati dai programmi operativi (PO) del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006. Si tratta di interventi di natura 'trasversale' agli assi prioritari di riferimento e finanziati da diversi fondi (FSE, FESR e FEOGA).

L'analisi ha due obiettivi principali:

- Fornire una **tipologia** delle politiche e interventi direttamente rivolti all'inclusione sociale e riduzione del disagio nei PO del QCS
- Proporre una prima analisi dello **stato di avanzamento** della programmazione degli interventi con diretta finalità di inclusione sociale e riduzione del disagio nei PO del QCS, al fine di contribuire alle future decisioni di policy e programmazione.

Gli ultimi anni hanno visto crescere interesse e sensibilità sui temi dell'inclusione sociale e della riduzione del disagio, non solo da parte delle amministrazioni responsabili per l'attuazione dei PO del QCS (testimoniato anche da quanto emerso nel dibattito sulla riprogrammazione e dalla conseguente revisione del QCS), ma anche dell'Unione Europea e della comunità internazionale nel suo complesso. Questo interesse si traduce in una molteplicità di iniziative a livello nazionale e internazionale, che vanno da studi e ricerche a vere e proprie strategie di policy e proposte programmatiche. Questo contributo si colloca quindi all'interno di un quadro di riferimento di policy, normativo e programmatico complesso e in continua evoluzione.

Il rapporto tra crescita economica e riduzione della povertà e disagio sociale è tema di dibattiti a livello nazionale e internazionale. Al centro di questi dibattiti l'idea che il benessere di un territorio, la sua competitività, la capacità di attrarre risorse, dipenda non solo dalla crescita economica, ma anche dai cosiddetti fattori 'intangibili' dello sviluppo, ovvero dalla capacità di un sistema di contribuire a migliorare la qualità della vita delle persone, di accrescerne le conoscenze e la possibilità di avvantaggiarsi delle opportunità offerte e di facilitarne la partecipazione alla vita pubblica e sociale. In questo contesto è di particolare importanza che le opportunità create dalla crescita economica di un territorio (come servizi, trasporti, lavoro e educazione) siano accessibili a tutti, e particolarmente alle persone che vivono in condizioni di disagio e di marginalità e che dunque rischiano di rimanere esclusi dai benefici apportati dalla crescita economica complessiva. Inoltre, la piena accessibilità ai servizi e alle opportunità create dalla crescita economica è essenziale ai fini della sostenibilità dello sviluppo, in un'ottica di lungo periodo, che vede le persone al centro delle scelte di policy, non solo come destinatari di interventi o fruitori di servizi, ma soprattutto come agenti attivi dello sviluppo e della vita sociale, da cui dipende la capacità effettiva di un territorio di generare opportunità e benessere. La riduzione del disagio e la promozione dell'inclusione sociale sono dunque da considerarsi aspetti integranti dei processi di sviluppo economico territoriale. E' importante però sottolineare che se da un lato è vero che l'interesse verso questo approccio allo sviluppo è crescente, dall'altro questa visione non è dominante, ha raggiunto gradi di maturazione molto diversi a seconda dei contesti e dei settori di policy e raramente si traduce in scelte programmatiche articolate.

L'enfasi sulla necessità di conciliare le politiche economiche e sociali è chiaramente espressa dal Terzo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale diffuso dalla Commissione Europea a inizio 2004: *"Le politiche economiche, sociali e del lavoro sono complementari. Lo sviluppo economico*

<sup>1</sup> Per informazioni e approfondimenti contattare Marta Foresti all'indirizzo [marta.foresti@tesoro.it](mailto:marta.foresti@tesoro.it) o [valutazione.uval@tesoro.it](mailto:valutazione.uval@tesoro.it)

*deve essere accompagnato dall' impegno per la riduzione della povertà e per la riduzione del disagio sociale. La lotta alla discriminazione e la promozione dell'integrazione sono fondamentali per prevenire l'esclusione sociale, per ridurre il tasso di disoccupazione e per favorire la crescita economica a livello locale e regionale. Il sostegno alle persone svantaggiate, come le minoranze etniche e chi abbandona il percorso formativo in giovane età, è fondamentale per poter raggiungere gli obiettivi di crescita economica e sociale nell'Unione.* " (Third Report on Economic and Social Cohesion- Summary Pag.10. Commissione Europea, Febbraio 2004).

L'entrata in vigore della legge 328/2000 sulla riorganizzazione dei servizi sociali e la redazione del Piano Nazionale sull'Inclusione Sociale sono due esempi particolarmente rilevanti dell'impatto nel contesto italiano della crescente sensibilità delle istituzioni sul tema dell'inclusione sociale e della complementarità tra diverse strategie di policy. In particolare, la legge 328/2000 - di riordino del sistema socio-assistenziale - si fonda sul principio dell'integrazione delle politiche sociali e pone le esigenze delle persone destinatarie degli interventi al centro della sua strategia<sup>2</sup>. L'attuazione della legge è interamente affidata alle Regioni e ai Comuni, tramite la realizzazione di Linee Guida Regionali e Piani di Zona Sociali (PZS) fondati sulle priorità identificate dal territorio e attuati su scala inter-comunale, con riferimento agli obiettivi strategici, agli strumenti realizzativi e alle risorse da attivare. Alcuni dei PO regionali finanziati dal QCS prevedono interventi complementari o integrati ai PdZS finanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS). Tuttavia lo stato di attuazione della 328/2000 è molto variabile e appare meno avanzato nelle regioni del Mezzogiorno, dove in soli tre casi è stata pienamente attuata la normativa regionale di recepimento della 328 e sono stati attivati i PZS.

La "riduzione del disagio sociale nel Sud" è una delle due componenti dell'obiettivo strategico del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006 che si affianca all'obiettivo di crescita del PIL. La realizzazione dell'obiettivo di riduzione del disagio sociale è affidata in primo luogo agli effetti indiretti della crescita economica e in secondo luogo ad alcuni interventi diretti per l'inclusione sociale e la lotta al disagio finanziati dai PO, oggetto di questa analisi.

L'impostazione del QCS risente della non completa maturazione del dibattito complessivo sui nessi tra sviluppo economico e inclusione sociale e della generale difficoltà a tradurre le impostazioni generali di policy in scelte programmatiche coerenti ed efficaci. Tuttavia, nel corso della revisione di medio termine del QCS è risultata evidente la crescita di sensibilità delle amministrazioni rispetto ai temi dell'inclusione sociale, in particolare in relazione agli interventi cofinanziati dal Fondo sociale europeo (i cui scopi di azioni in tale direzione si sono ampliati a seguito dell'adozione dell'agenda di Lisbona del 2000) e alle azioni dirette a favore delle persone.<sup>3</sup> Per questi motivi il QCS ha voluto richiamare l'attenzione sull'importanza di considerare le implicazioni in termini di maggiore o minore inclusività che hanno i diversi interventi rivolti alle persone e ha raccomandato di non rinunciare ad alcune importanti azioni in termini di accompagnamento e di coinvolgimento di attori chiave che erano risultate trascurate nella prima fase di attuazione<sup>4</sup>. Importanti premesse per una maggiore prospettica considerazione degli aspetti dell'inclusione sociale in ambiti che trascendono gli interventi diretti di lotta al disagio sono state poste richiamando l'importanza di una

<sup>2</sup> I beneficiari delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali sono i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito con incapacità totale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali.

<sup>3</sup> Il nuovo testo del QCS riconosce che "Le disponibilità finanziarie espressamente dedicate al contrasto del disagio sociale nell'ambito della presente programmazione sono peraltro ridotte rispetto alla dimensione delle questioni".

<sup>4</sup> Nel caso delle misure per la partecipazione femminile al mercato del lavoro, ad esempio, dove la prima fase di attuazione ha visto partire soprattutto le azioni formative e non sempre quelle destinate al supporto familiare o agli incentivi per favorire il lavoro flessibile. Gli interventi per la società dell'informazione ora includono esplicite finalità di riduzione del disagio, considerando il "digital divide" causa di esclusione e affrontano la problematica relativa all'accessibilità ai servizi e, quindi, all' inclusione delle fasce più deboli della popolazione (es. disabili, anziani) da affrontare attraverso adeguate soluzioni tecnologiche

migliore e più precisa individuazione dei fattori che contribuiscono a determinare condizioni di disagio per la difficoltà di accesso a servizi essenziali e a causa di carenza di manutenzione, tutela e presidio del territorio<sup>5</sup>. In prospettiva, miglioramenti ulteriori dell'impostazione strategica e della relativa gerarchia delle priorità potranno venire da una più attenta valutazione degli effetti sull'inclusione sociale e sul disagio anche degli interventi infrastrutturali, sulla scia di esperienze realizzate in altri contesti.

L'analisi proposta in questa relazione è comunque limitata all'esame di azioni con dirette finalità di inclusione sociale. La non semplice ricostruzione del quadro di indagine - basata sulla documentazione esistente in tema di scelte programmatiche (PO e CDP) sulle evidenze relative all'attuazione raccolte durante le analisi autovalutative, sui contributi disponibili dalle valutazioni indipendenti intermedie e sui dati raccolti nel sistema di monitoraggio – ha in parte confermato che l'attuale programmazione, pur identificando il tema del disagio come centrale per lo sviluppo del Mezzogiorno, non ha ancora compiuto un percorso organico in direzione di una specifica strategia programmatica e attuativa.

A sostegno e complemento degli interventi finanziati all'interno dei PO del QCS, e riconoscendone il limitato potenziale nell'attuale fase di programmazione, il DPS, insieme ad altri partner istituzionali, è impegnato in attività mirate a sviluppare strumenti conoscitivi che aiutino a comprendere il fenomeno del disagio sociale, a valutare le strategie e gli interventi di inclusione e a identificare buone prassi<sup>6</sup>. Per poter meglio definire le priorità future in tema di integrazione delle politiche per l'inclusione sociale nei programmi di sviluppo economico, si è ritenuto necessario fornire una prima analisi per descrivere quale tipo di esperienze sono state maturate all'interno dei PO del QCS e per chiarire quali sono le condizioni affinché queste esperienze possano condurre ai risultati attesi. Questo contributo costituisce un primo passo di un percorso di analisi mirato a chiarire le condizioni necessarie affinché l'integrazione delle politiche per l'inclusione sociale nei programmi di sviluppo economico sia non solo possibile, ma soprattutto efficace e sostenibile.

Il contributo è articolato in quattro sezioni. La sezione che segue questa nota introduttiva descrive l'approccio metodologico adottato per l'analisi, con particolare riferimento ai criteri per la selezione delle misure e azioni dei PO considerati. La terza sezione presenta i dati ricavati dall'analisi delle politiche e interventi per l'inclusione nel QCS. L'ultima sezione è dedicata alle principali conclusioni dell'analisi condotta e ad alcune indicazioni per approfondimenti futuri.

---

<sup>5</sup> Cfr. QCS rivisto, paragrafo 2.2. Cfr nota 5, Indagine sugli indicatori di disagio sociale.

<sup>6</sup> Il DPS, con il contributo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha finanziato la costruzione di indicatori regionali della povertà, nell'ambito del rapporto di convenzione esistente con l'Istat ("Informazione statistica ter-ritoriale e settoriale per le politiche di sviluppo", nell'ambito della misura 1.3 del PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema del QCS Obiettivo 1). Nel 2002 a questa rilevazione è stata affiancata **l'analisi di indicatori di disagio sociale**, quali le condizioni abitative e l'accesso ai servizi di base, che misurano la percezione delle famiglie campione rispetto a profili specifici delle proprie condizioni di vita. Questa analisi ha permesso di delineare alcune caratteristiche salienti del disagio sociale nelle regioni italiane e di cominciare ad esplorare la relazione tra povertà economica e accessibilità ai servizi di base. Da alcuni anni il Rapporto Annuale del DPS contiene una specifica sezione dedicata ai fenomeni della povertà nelle regioni italiane.

Inoltre, all'interno di un **programma di analisi pluriennale richiesto dal CIPE** (Programma delle Conoscenze) nel 2004 il DPS si è proposto di promuovere una ricerca sulle condizioni che rendono efficace l'integrazione delle politiche e interventi per l'inclusione sociale nei programmi di sviluppo locale, con l'obiettivo di fornire indicazioni strategiche e operative per promuovere e migliorare l'integrazione delle politiche e interventi sociali negli interventi di sviluppo territoriale.

## 2. Nota metodologica

Questa analisi non ha come oggetto una politica o una selezione di interventi esplicitamente predefiniti dal QCS o dai suoi programmi operativi, come un asse prioritario o una selezione di misure chiaramente e univocamente indirizzate a obiettivi di inclusione sociale (IS). Definire l'oggetto dell'analisi è quindi parte integrante dell'approccio metodologico adottato per descrivere le tipologie di politiche e interventi che contribuiscono direttamente all'obiettivo di riduzione del disagio sociale nei PO del QCS. A questo fine, il lavoro svolto ha seguito un percorso iterativo basato sull'analisi incrociata dei dati documentali e di monitoraggio disponibili<sup>7</sup>, al fine di identificare le tipologie rilevanti in modo quanto più possibile oggettivo e rigoroso. Il percorso seguito si è articolato nei seguenti passaggi principali:

- I. **Identificazione iniziale di tutte le misure dei PO potenzialmente rilevanti in tema di inclusione sociale.** Sulla base di 5 codici UE rilevanti<sup>8</sup> e di una iniziale ricognizione dei CDP in cui sono stati selezionate le misure, azioni e sottomisure con esplicite finalità di IS. In questa fase sono state individuate misure di tutti i POR e del PON Scuola e Sicurezza
- II. **Analisi delle singole misure identificate, e selezione delle azioni rilevanti.** In questa fase abbiamo incrociato le informazioni fornite dai codici UE con un'analisi misura per misura dei CDP, autovalutazioni e valutazioni indipendenti, condotta da persone diverse al fine di selezionare le azioni e le sottomisure con una esplicita finalità di inclusione sociale. I 2 criteri adottati per questa selezione sono stati:
  - **Obiettivi e finalità espliciti** di inclusione sociale
  - Azioni esplicitamente destinate a **soggetti a rischio di esclusione** o in condizioni di marginalità

Il risultato di questa analisi ha condotto alla selezione di **tre insiemi di misure** presentate nella tabella 1. Le misure non evidenziate (**bianche**) sono quelle interamente dedicate a finalità di inclusione sociale e riduzione del disagio, sulla base dei codici UE ritenuti rilevanti per questa analisi<sup>9</sup>. Queste misure sono state considerate per intero nel calcolo delle risorse programmate e impegnate per l'IS (vedi Sezione 3). Le misure evidenziate in **azzurro** (tonalità più chiara) sono quelle per cui è stato possibile selezionare in maniera puntuale le azioni o sottomisure con dirette finalità di IS e la proporzione di risorse ad esse assegnate (sulla base dei codici UE e dell'esplicita assegnazione di percentuali di risorse programmate a queste azioni o sottomisure indicate dai CDP). Nel caso delle misure evidenziate in **rosso** (tonalità più scura), anche se i CDP indicano con chiarezza le finalità di inclusione sociale di alcune azioni o sottomisure, non è stato possibile ricavare dai CDP l'esatta proporzione delle risorse ad esse destinate<sup>10</sup>.

I criteri adottati per identificare le misure e azioni di interesse ha comportato una selezione volutamente restrittiva degli interventi considerati in questa analisi. In particolare, sono state

<sup>7</sup> CDP, rapporti di autovalutazione, rapporti dei valutatori indipendenti, bandi e informazioni del sistema di monitoraggio (MONIT)

<sup>8</sup> I codici UE identificano le principali aree di intervento co-finanziate dai fondi comunitari e sono assegnati alle misure e azioni dei PO in fase di programmazione e ai progetti finanziati oggetto di monitoraggio finanziario. I codici UE considerati per questa analisi sono: Integrazione sociale (22); Potenziamento dell'istruzione e della formazione professionale non collegata ad un settore specifico (23); Servizi di base per l'economia sociale (1305); Servizi a sostegno dell'economia sociale (166); Infrastrutture sociali e sanità pubblica (36)

<sup>9</sup> Cfr. Nota 7

<sup>10</sup> Si tratta di misure con obiettivi di sviluppo più ampi rispetto all'inclusione sociale, come le misure dedicate alla partecipazione femminile al mercato del lavoro che prevedono in alcuni casi anche azioni rivolte alle donne in condizioni di disagio o le misure dell'asse città che prevedono interventi per l'inclusione nel quadro di diverse azioni volte al miglioramento della qualità della vita in ambito urbano. Per la selezione delle azioni rilevanti abbiamo fatto riferimento alle indicazioni fornite dai CDP.

escluse dall'analisi le misure che pur indirettamente rilevanti per le finalità di IS, non hanno un obiettivo esplicito e diretto di IS o riduzione del disagio<sup>11</sup>

**Tabella 1: Misure con finalità di inclusione sociale nei PO del QCS**

ASSI QCS	Basilicata	Calabria	Puglia	Sicilia	Sardegna	Campania	Molise	Sicurezza	Scuola
Risorse Naturali			1.10						
Risorse Culturali			2.3						
Risorse Umane	3.1.b.1	3.4	3.4	3.1.4	3.4	3.4	3.4	II.1	3
		3.6	3.6	3.1.6	3.6	3.6		II.3	4
		3.13	3.14	3.1.12	3.11	3.14	3.10		7
Sistemi locali di sviluppo	4.14	4.13				4.11			
Città	5.2	5.2	5.1	5.2	5.2	5.1			
			5.3	5.3	5.3	5.2			
						5.3			
Reti e Nodi di Servizio				6.8					

Fonti: elaborazione UVAL su dati forniti dai CDP (precedenti la revisione di medio termine)

### III. Stima del livello di investimento di risorse pubbliche negli interventi di inclusione sociale.

La selezione delle misure o delle parti di misure rilevanti ci ha permesso di stimare il valore complessivo di risorse pubbliche programmate per gli interventi di inclusione sociale. Per poter stimare in maniera accurata le risorse programmate dai diversi PO, è stato ritenuto opportuno esaminare le misure e le sottomisure considerate dall'analisi in due scenari, uno più ristretto e uno più ampio<sup>12</sup>. Nello **Scenario 1** sono incluse tutte le misure e sottomisure per cui è stato possibile stimare con certezza la proporzione di risorse programmate destinate agli interventi di IS sulla base delle indicazioni dei CDP (vedi tabella 1); lo **Scenario 2** prende in considerazione tutte le misure e sottomisure selezionate, incluse quelle per cui i CDP non indicavano in maniera univoca la quota di risorse destinate alle sottomisure o azioni caratterizzanti per l'IS (vedi tabella 1). Le stime delle risorse programmate dello scenario 2 è stata fatta non solo sulla base dei CDP (che in ogni caso non fornivano indicazioni precise in tal senso), ma anche dei dati MONIT, delle valutazioni indipendenti, autovalutazioni, bandi e documenti di progetto. In particolare, nel caso delle misure per l'inserimento femminile nel mercato del lavoro (dove il codice UE non permetteva di distinguere tra le diverse azioni) abbiamo concentrato l'analisi sulle azioni rivolte a donne in condizione o rischio di disagio, le azioni destinate ad interventi di accompagnamento per l'inserimento lavorativo (come la fornitura di servizi per favorire la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa) e gli incentivi alle imprese per favorire condizioni di lavoro più flessibili e favorevoli a donne in condizioni di disagio. Nel caso delle misure dell'Asse Città ci siamo avvalsi anche dei documenti di progetto per identificare le azioni rilevanti<sup>13</sup>.

L'analisi dei due scenari proposti ci ha permesso di considerare tutti gli interventi dei PO che contribuiscono direttamente all'obiettivo strategico del QCS di riduzione del disagio, distinguendo tra quelli più chiaramente identificabili e quelli per cui è solo possibile stimare il livello di investimento programmato, ma non per questo meno interessanti ai fini dell'analisi. La tabella 2 riassume i risultati di questa fase dell'analisi e mostra i dati delle risorse programmate per l'IS, sia aggregati a livello di PO, sia di asse del QCS. Un'analisi dettagliata del livello di investimento è presentata nella sezione 3 di questo contributo.

<sup>11</sup> Nel caso delle misure per l'edilizia scolastica ad esempio, è stata considerata solo la misura 4 del PON Scuola che ha esplicite finalità di IS mentre sono state escluse le misure dei POR che prevedono interventi per il miglioramento della qualità delle infrastrutture scolastiche. Analogamente, non sono inseriti nell'analisi alcuni interventi del Settore Città del QCS, non aventi finalità primaria di inclusione sociale.

<sup>13</sup> Le risorse programmate all'interno delle misure dell'Asse 3 che finanziano interventi per la partecipazione femminile al mercato del lavoro sono state stimate tra il 20% e il 50% a seconda dei PO considerati, sulla base di quanto indicato dai CDP e dalle informazioni che è stato possibile ricavare dai dati MONIT aggiornati al 31-3-2004. Nel caso delle misure dell'Asse Città è stato possibile giungere ad una stima più accurata sulla base dei documenti relativi ai progetti finanziati da queste misure e dell'analisi condotta dall'UVAL nel 2003 e 2004 "Stato e Prospettive dei progetti integrati nelle città capoluogo del mezzogiorno" UVAL Giugno 2004.

**Tabella 2: Risorse programmate per l'IS nei PO del QCS OB.1 (Dati in migliaia di euro. Misure considerate e dati aggiornati al 31-03-04)**

ASSI QCS	Basilicata	Calabria	Puglia	Sicilia	Sardegna	Campania	Molise	Sicurezza	Scuola	Scenario 1	% Asse	Scenario 2	% Asse
I			1.10							0	0,0	3.846	0,1
II			2.3							0	0,0	3.306	0,1
III	3.1.b.1	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4		3	655.528	9,4	728.196	10,4
		3.6	3.6	3.6	3.6	3.6		4					
		3.13	3.14	3.12	3.11	3.14	3.10	7					
IV	4.14	4.13				4.11		II.1		68.747	0,5	76.029	0,6
								II.3					
V	5.2	5.2	5.1	5.2	5.2	5.1				219.747	12,4	273.741	15,5
			5.3	5.3	5.3	5.2							
						5.3							
VI				6.8						46.500	0,5	46.500	0,5
<b>Scenario 1</b>	<b>26.271</b>	<b>107.183</b>	<b>109.609</b>	<b>203.654</b>	<b>119.572</b>	<b>200.074</b>	<b>3.211</b>	<b>23.326</b>	<b>197.615</b>				
% PO	2,1%	2,8%	2,3%	2,7%	3,1%	2,9%	0,8%	2,1%	27,5%				
<b>Scenario 2</b>	<b>26.271</b>	<b>122.761</b>	<b>136.761</b>	<b>259.940</b>	<b>141.115</b>	<b>200.074</b>	<b>5.137</b>	<b>30.607</b>	<b>208.950</b>				
% PO	2,1%	3,3%	2,9%	3,4%	3,6%	2,9%	1,2%	3%	29%				

Fonti: elaborazione UVAL su dati forniti dai CDP, dati MONIT e documenti di progetto

IV. **Analisi dello stato di attuazione degli interventi di inclusione sociale.** L'analisi sulla stato di attuazione è stata limitata solo alle misure per cui è stato possibile stimare con maggior certezza il livello di investimento per le azioni direttamente rivolte all'IS (ovvero lo Scenario 1, vedi sezione 3). I dati di impegno sono stati ottenuti interrogando il database MONIT aggiornato al 31/03/2004. Questo sistema fornisce informazioni su tutti i progetti che hanno prodotto degli impegni a valere sulle risorse di una specifica misura. Tuttavia, il database non riporta in modo consistente l'informazione relativa alle specifiche azioni a cui appartengono i progetti finanziati. Anche in questa fase si è dunque reso necessario ricorrere all'incrocio delle fonti documentali per poter approssimare i valori utilizzati per giungere ad una rappresentazione sintetica dei dati di spesa relativi agli interventi di inclusione sociale.

Nel caso delle misure dell'asse Città, è stato possibile giungere ad una stima accurata grazie al lavoro svolto dall'UVAL sulle politiche urbane finanziate dall'asse V "Città" nelle regioni Obiettivo 1<sup>14</sup> che ha consentito di ricondurre ogni singolo intervento che ha prodotto impegni all'azione e misura relativa, permettendo di ricostruire dati di impegno coerenti con quelli di programmazione.

Il percorso descritto per giungere a una selezione delle azioni rilevanti e per poter procedere ad un'analisi significativa è stato lungo e complesso, data la natura integrata e trasversale degli interventi oggetto di questa analisi. Inoltre, il compito non è stato facilitato dall'impostazione sostanzialmente non omogenea delle varie fonti documentali disponibili per l'analisi: è virtualmente impossibile, ad esempio, mantenere un'azione come unità di analisi dalla programmazione all'attuazione, dal momento che non sempre questo dato è riportato in MONIT. Anche all'interno degli stessi documenti di programmazione (CDP) il livello di varianza tra il dettaglio fornito per alcune misure rispetto ad altre, o tra diversi PO è tale che difficilmente permette una identificazione immediata o accurata degli aspetti salienti per l'analisi e dei relativi dati finanziari. Tuttavia, la meticolosa triangolazione delle fonti utilizzate e il continuo dialogo e confronto fra tutti coloro coinvolti nel lavoro ha permesso di sopperire ad alcune lacune delle fonti singolarmente considerate e di selezionare informazioni e dati abbastanza robusti. Su questi si fonda l'analisi presentata in questo contributo.

<sup>14</sup> "Stato e Prospettive dei progetti integrati nelle città capoluogo del mezzogiorno" UVAL Giugno 2004

### 3. L'inclusione sociale nei PO del QCS.

#### a). IL QCS.

La riduzione del disagio sociale è una delle due componenti dell'**obiettivo strategico del QCS** (accanto alla crescita del PIL). La strategia per la riduzione del disagio sociale e per la promozione dell'inclusione è articolata nei vari assi prioritari di intervento, e con particolare enfasi nell'Asse 3 (Risorse Umane ) e nell' Asse 5 (Città).

#### Asse 3 - 'Risorse Umane'

L'obiettivo globale dell'Asse 3 del QCS esplicitamente parla di '*favorire i processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale*', tramite l'insieme delle linee di intervento previste dalle Misure dell'Asse e in particolare la lotta alla disoccupazione e la promozione di politiche attive per il lavoro e la formazione continua, in linea con le indicazioni della Strategia Europea per l'Occupazione<sup>15</sup>, aggiornata a seguito del Consiglio Europeo di Lisbona nel 2000 e rafforzata e riformulata nel 2003. La strategia per la riduzione del disagio è perseguita principalmente dagli interventi specifici previsti dal Policy Field B del FSE per l'inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati<sup>16</sup>. Tuttavia, nel QCS il tema del contrasto al disagio sociale non si esaurisce con la previsione di alcuni interventi mirati a specifiche categorie di disagio sociale, ma richiede di individuare modalità integrate con altri interventi al fine sia di massimizzare la possibilità di raggiungere persone a rischio di esclusione, sia di affrontare le problematiche legate al disagio con diversi strumenti e modalità, sia in ottica preventiva, destinando risorse ad iniziative che riducano il rischio di esclusione. Per questa ragione all'interno dell'Asse 3 vengono previsti interventi con esplicite finalità di inclusione sia all'interno delle misure dedicate all'inserimento lavorativo delle donne, con particolare riferimento alle donne a rischio di esclusione sociale, sia dalle misure dedicate al contrasto della dispersione scolastica, che è fenomeno particolarmente rilevante nelle fasce di popolazione giovanile in condizioni di disagio o marginalità. Alcuni strumenti attuativi per le misure dell'Asse 3 sono di particolare rilievo per le finalità di inclusione sociale e riduzione del disagio, in particolare il finanziamento tramite i 'piccoli sussidi' specificatamente rivolti alle organizzazioni della società civile e del terzo settore. Come accennato nell'introduzione, la revisione di metà periodo è stata un'importante occasione di riflessione e di perfezionamento delle strategie dei programmi in questo settore, che ha portato alla migliore definizione di criteri attuativi esplicitamente finalizzati ad obiettivi di inclusione sociale<sup>17</sup>.

#### Asse 5- Città

Il rafforzamento del capitale sociale è una delle tre aree strategiche dell'Asse Città. In particolare, le misure dell'asse 5 finanziano interventi mirati a '*rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove professionalità in ambito sociale*'. La strategia dell'Asse Città pone particolare enfasi sull'approccio integrato delle politiche per i servizi alla persona in ambito urbano e sugli strumenti attuativi integrati a cui i PO contribuiscono, quali i Progetti Integrati Territoriali (PIT), i Progetti Integrati Strategici Urbani (PISU) e i Piani di Zona Sociale previsti dalla L.328/2000.

Oltre agli Assi 3 e 5, il QCS finanzia interventi di inclusione sociale anche all'interno degli Assi 1, 2, 4 e 6 (vedi tabella 1, sezione 2).

<sup>15</sup>La Strategia Europea per l'Occupazione si sostanzia in tre obiettivi generali e correlati: raggiungimento della piena occupazione, miglioramento della qualità e produttività sul posto di lavoro, rafforzamento della coesione ed integrazione sociale

<sup>16</sup> Il QCS tuttavia indica che solo 6.8% delle risorse dell'intero asse sono da destinarsi a queste misure.

## b) I Programmi Operativi

In fase di programmazione tutti i PO considerati hanno previsto l'attuazione di interventi specificatamente rivolti all'inclusione sociale e alla lotta al disagio. Inoltre, molti PO hanno incluso l'integrazione sociale come elemento qualificante di misure e azioni con obiettivi di sviluppo più ampi (ad esempio nelle misure dedicate alla partecipazione femminile al mercato del lavoro e al miglioramento dei servizi per le popolazioni urbane e rurali). L'analisi documentale condotta<sup>18</sup> ha permesso di individuare **quattro principali categorie** di politiche e interventi per l'inclusione sociale nei PO del QCS:

1. **Inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione sociale.** Questa categoria di interventi si articola secondo due principali sottotipologie: gli interventi mirati all'inserimento e re-inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati e gli interventi per sostenere la partecipazione femminile al mercato del lavoro (con particolare riferimento alle azioni rivolte a donne in condizione o rischio di disagio e alle azioni mirate a sostenere le donne con necessità di equilibrare vita lavorativa e vita familiare). Gli interventi che ricadono in questa tipologia sono tutti finanziati dal Fondo Sociale Europeo e principalmente finanziati nelle varie misure dell'Asse 3 dei Programmi Operativi.
2. **Servizi alla persona.** A questa categoria appartengono tutti gli interventi rivolti al miglioramento dei servizi di base per le popolazioni urbane e rurali (in particolare interventi infrastrutturali) e gli interventi a sostegno dell'erogazione di servizi per l'economia sociale. Si tratta di interventi per lo più finanziati dalle misure dell'Asse V (Città) e dall'Asse IV (Sistemi locali di Sviluppo), con particolare riferimento alle misure per lo sviluppo rurale.
3. **Lotta e prevenzione della dispersione scolastica.** Questa categoria include sia gli interventi finanziati dalle misure specifiche dell'Asse 3 dei POR, sia quelle finanziate dal PON Scuola.
4. **Promozione e sostegno della legalità.** In questa categoria ricadono quegli interventi che individuano la criminalità come fattore caratterizzante di marginalità ed esclusione e che promuovono la legalità in un'ottica di lotta al disagio e di sostegno all'inclusione. Si tratta per lo più di interventi finanziati dal PON Sicurezza e dal POR Sicilia.

Queste categorie non esauriscono tutte le possibili aree di impatto dei PO del QCS sulle condizioni di disagio delle persone, né vogliono indicare che in esse si esaurisca tutta la strategia per la riduzione del disagio messa in atto dai PO. Piuttosto, vogliono offrire un quadro analitico a cui è possibile ricondurre tutti gli interventi dei PO con esplicite finalità di inclusione sociale o direttamente rivolti a persone in condizioni o rischio di disagio. Visto che le quattro categorie sono emerse da una analisi documentale sulla base di ciò che i PO intendevano attuare in fase di programmazione come interventi diretti per l'inclusione sociale, sarà necessario verificarne la rilevanza e pertinenza a seguito di analisi più approfondite e di confronti diretti con gli attori direttamente coinvolti in queste attività.

La tabella 3 riassume la suddivisione delle misure o porzioni di misure dei PO considerate da questa analisi<sup>19</sup> nelle quattro principali categorie di politiche e relative tipologie di interventi per l'inclusione sociale e lotta al disagio. La tabella 3 propone pertanto una rilettura delle misure già individuate come di interesse e presentate nella tabella 1 della Sezione 2. Le misure non evidenziate sono quelle che sono state considerate per intero dall'analisi, sulla base delle indicazioni dei codici UE riportati dai CDP. Le misure evidenziate in azzurro (tonalità più chiara) sono quelle per cui è stato possibile selezionare in maniera puntuale le azioni con dirette finalità di IS e la proporzione di risorse ad esse assegnate (sulla base dei codici UE e dell'esplicita

<sup>18</sup> Fonti: Complementi di Programmazione, dati MONIT aggiornati al 31-03-04, rapporti di autovalutazione, rapporti dei valutatori indipendenti e bandi. Vedi sezione 2 'Nota Metodologica'.

<sup>19</sup> Per una descrizione dettagliata di queste misure e dei criteri di selezione vedi Sezione 2, 'Nota metodologica'

assegnazione di percentuali di risorse programmate a queste azioni o sottomisure indicate dai CDP). Nel caso delle misure evidenziate in rosso (tonalità più scura), anche se i CDP indicano con chiarezza le finalità di inclusione sociale di alcune azioni sottomisure, non è possibile evincere in maniera univoca la proporzione di risorse programmate destinate a queste azioni e sottomisure<sup>20</sup>.

**Tabella 3: Categorie di politiche e tipologie di interventi per l'inclusione sociale nei PO del QCS**

POLITICHE D'INCLUSIONE SOCIALE	Tipologia di interventi	Basilicata	Calabria	Puglia	Sicilia	Sardegna	Campania	Molise	Sicurezza	Scuola
Inserimento lavorativo soggetti a rischio di esclusione sociale	Inserimento lavorativo di gruppi svantaggiati	3.1.b.1	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4		
	Partecipazione femminile al mercato del lavoro		3.13	3.14	3.12	3.11	3.14	3.10		7
Servizi alla persona	Servizi di base alla popolazione urbana	5.2	5.2	5.1	5.2	5.2	5.1			
	Servizi di base all'economia sociale urbana			1.10	5.3		5.2			
					2.3			5.3		
	Servizi di base per l'economia e le popolazioni rurali	4.14	4.13				4.11			
Lotta e prevenzione alla dispersione scolastica	Lotta e prevenzione alla dispersione scolastica		3.6	3.6	3.6	3.6	3.6			3
					6.8					4
Promozione e sostegno della legalità	Promozione e sostegno della legalità				6.8				II.3	
									II.1	

Fonti: elaborazione UVAL su dati forniti dai CDP, autovalutazioni e valutazioni indipendenti

Come si evince dalla tabella, tutti i POR e due PON finanziano interventi che contribuiscono direttamente al raggiungimento dell'obiettivo strategico di riduzione del disagio sociale del QCS. Inoltre, anche se con varianza significativa tra i diversi PO, le politiche e gli interventi di IS sono finanziate all'interno di tutti gli assi prioritari individuati dal QCS, in linea con le indicazioni di un approccio integrato per questa tipologia di politiche e interventi.

Dall'analisi dei documenti di programmazione emerge un quadro composito sul livello di investimento nelle politiche di IS, che varia sensibilmente tra le diverse tipologie di intervento e nei diversi PO. La tabella 4 mostra il livello di risorse pubbliche del QCS che i PO assegnano a interventi con dirette finalità di inclusione sociale, sulla base dei 2 scenari presentati nella sezione precedente e adottando esplicitamente lo schema interpretativo proposto della tabella 3<sup>21</sup>. L'analisi dei due scenari proposti permette di considerare tutti gli interventi dei PO che contribuiscono direttamente all'obiettivo strategico del QCS di riduzione del disagio, distinguendo

<sup>20</sup> Per una spiegazione dettagliata dei criteri di selezione delle misure e azioni considerate dall'analisi vedi sezione 2 'Nota metodologica'

<sup>21</sup> Per poter stimare in maniera accurata le risorse programmate dai diversi PO, è stato necessario dividere le misure e le sottomisure considerate dall'analisi: nello **Scenario 1** sono incluse tutte le misure e sottomisure per cui è stato possibile stimare con certezza la proporzione di risorse programmate destinate agli interventi di IS sulla base delle indicazioni dei CDP (vedi tabella 2); lo **Scenario 2** prende in considerazione tutte le misure e sottomisure selezionate, incluse quelle per cui i CDP non indicavano in maniera univoca la quota di risorse destinate alle sottomisure o azioni caratterizzanti per l'IS(vedi tabella 2). Le risorse pubbliche programmate per queste misure sono state stimate sulla base di una lettura incrociata dei CDP, rapporti di autovalutazione, valutazioni indipendenti e dati MONIT. In particolare, le risorse programmate all'interno delle misure dell'Asse 3 che finanziano interventi per la partecipazione femminile al mercato del lavoro sono state stimate tra il 20% e il 50% a seconda dei PO considerati, sulla base di quanto indicato dai CDP e dalle informazioni che è stato possibile ricavare dai dati MONIT aggiornati al 31-3-2004. Nel caso delle misure dell'Asse Città è stato possibile giungere ad una stima più accurata sulla base dei documenti relativi ai progetti finanziati da queste misure e dell'analisi condotta dall'UVAL nel 2003 e 2004 "Stato e Prospettive dei progetti integrati nelle città capoluogo del mezzogiorno" UVAL Giugno 2004.

tra quelli per cui è solo possibile stimare il livello di investimento programmato, ma non per questo meno significativi ai fini dell'analisi.

**Tabella 4: Scenari di risorse pubbliche programmate per l'IS per categorie di politiche e tipologia di interventi (al 31-03-2004)**

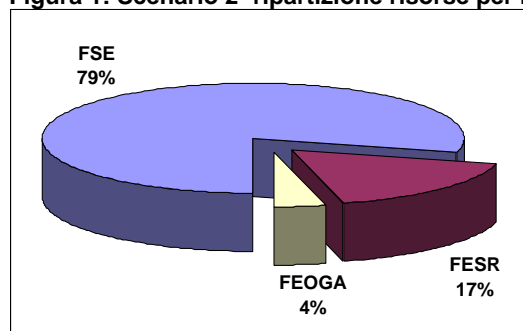
Fonti: elaborazione UVAL su dati forniti dai CDP, autovalutazioni, valutazioni indipendenti e MONIT

POLITICHE D'INCLUSIONE SOCIALE	Tipologia di interventi	Programmato Scenario 1	Programmato Scenario 2
Inserimento lavorativo soggetti a rischio di esclusione sociale	Inserimento lavorativo di gruppi svantaggiati	275.353.325	275.353.325
	Partecipazione femminile al mercato del lavoro	61.519.680	134.188.095
Servizi alla persona	Servizi di base alla popolazione urbana	135.517.819	189.517.819
	Servizi di base all'economia sociale	57.927.983	65.080.173
	Servizi di base per l'economia e le popolazioni rurali	45.420.985	45.420.985
Lotta e prevenzione alla dispersione scolastica	Lotta e prevenzione alla dispersione scolastica	371.919.609	371.919.609
Promozione e sostegno della legalità	Promozione e sostegno della legalità	42.855.714	50.137.575
	<b>TOTALE IS</b>	<b>990.515.115</b>	<b>1.131.617.581</b>
	<b>% QCS</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,7%</b>
Interventi di IS finanziati da FSE	<b>TOTALE IS IN FSE</b>	<b>808.273.882</b>	<b>895.376.348</b>
	<b>% FSE</b>	<b>13%</b>	<b>15%</b>

Nel loro complesso, i PO del QCS hanno destinato circa **1 Miliardo di euro** di risorse pubbliche agli interventi di inclusione sociale e riduzione del disagio, con valori che oscillano tra il **2.4%** e il **2.7%** del totale delle risorse pubbliche messe a disposizione del QCS e tra il 2% e il 4% delle risorse pubbliche destinate ai PO Regionali<sup>22</sup>. Le risorse destinate all'IS finanziate dal FSE (oltre 800 Meuro) oscillano tra il 13% e il 15% del totale delle risorse del FSE.

L'analisi che segue sulla ripartizione delle misure IS programmate dai PO del QCS fa riferimento allo Scenario 2 in quanto comprende tutte le misure e sottomisure rilevanti con obiettivi di IS. La figura 1 mostra la ripartizione delle risorse destinate all'IS nei tre fondi:

**Figura 1: Scenario 2- ripartizione risorse per IS tra fondi**

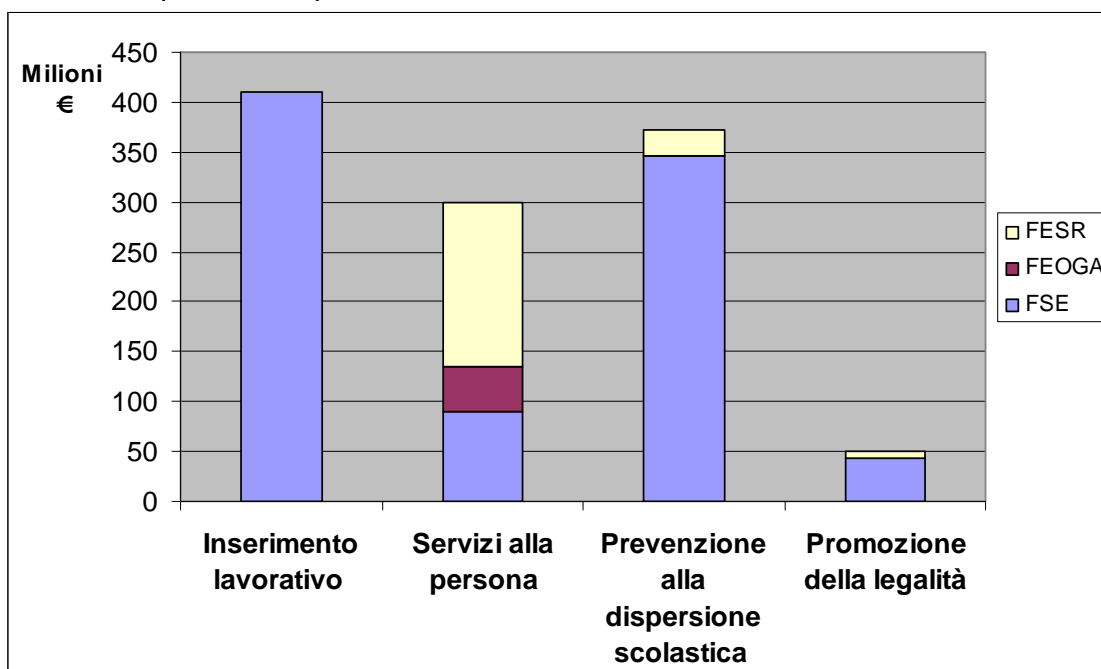


<sup>22</sup> Ad eccezione del PON Scuola che destina circa il 28% del totale delle risorse disponibili agli interventi di inclusione sociale (in particolare agli interventi per la lotta e prevenzione dell'abbandono scolastico) e al POR Molise che destina circa l'1% a questi interventi.

Fonti: elaborazione UVAL su dati forniti dai CDP e MONIT

E' importante rilevare che anche se la maggior parte delle risorse destinate all'IS sono finanziate dal FSE, tutti e tre i fondi contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo strategico del QCS di riduzione del disagio sociale. In particolare, come si evince dalla Figura 2, le politiche per la prevenzione della dispersione scolastica sono finanziate in larga misura dal FSE ma anche con un contributo non marginale di FESR e le politiche per i servizi alla persona sono finanziate da tutti e tre i fondi e per oltre il 50% dal FESR. Il fatto che gli interventi di IS siano finanziati da tutti e tre i fondi (oltre naturalmente ai finanziamenti nazionali e ad altri finanziamenti comunitari come EQUAL) conferma l'importanza in questo ambito di un approccio integrato sia tra le politiche e le aree di intervento interessate, sia tra le diverse fonti di finanziamento. La figura 2 mostra la distribuzione delle risorse programmate dai PO considerati per gli interventi di inclusione sociale e riduzione del disagio, ordinati secondo le quattro principali categorie di politiche per l'inclusione individuate e le fonti di finanziamento.

**Figura 2: Scenario 2 - Risorse finanziarie pubbliche programmate per l'inclusione sociale nei PO considerati (al 31-03-2004)**



Fonti: elaborazione UVAL su dati forniti dai CDP e piani finanziari

La figura 3 riassume la ripartizione delle risorse programmate tra le 4 categorie di politiche e le relative tipologie di intervento emerse dal percorso analitico descritto nella sezione 2. Da una prima analisi di questa ripartizione di risorse pubbliche programmate, emerge che **l'inserimento lavorativo** dei soggetti svantaggiati e delle donne a rischio di esclusione sociale è la principale strategia di IS adottata dai PO regionali (36%), seguita dagli interventi mirati a migliorare **i servizi alle persone**, con particolare riferimento alle popolazioni urbane (23%). **La lotta e la prevenzione della dispersione scolastica** è la principale strategia adottata dal PON Scuola (16%), affiancata però da un analogo impegno dei POR che investono una quota significativa di risorse in questo settore (16%). Infine, una quota minore (anche se significativa) delle risorse disponibili è destinata alla **promozione e al sostegno della legalità** nelle regioni del Mezzogiorno<sup>23</sup> (5%)

<sup>23</sup> La maggior parte di questi interventi sono finanziati dal PON Sicurezza e da una misura del POR Sicilia.

**Figura 3: Scenario 2: Quote di risorse programmate per l'inclusione sociale e la riduzione del disagio nelle diverse categorie di politiche (al 31-03-2004)**



Fonti: elaborazione UVAL su dati forniti dai CDP e piani finanziari

Anche se non esistono termini equivalenti di paragone (trattandosi di una selezione di interventi e politiche riconducibili a diversi assi e misure dei programmi operativi), in termini generali l'analisi condotta indica che, in linea con le indicazioni strategiche del QCS, una quota non marginale di risorse è stata destinata alla programmazione di interventi per l'inclusione sociale e la lotta al disagio, ancorché difficile da stimare e identificare nella struttura di assi e misure dei PO. Tale scelta potrebbe essere giustificata dalla necessità, riconosciuta dal QCS e dalle indicazioni strategiche del FSE, di integrare le politiche e gli interventi di inclusione sociale con tutti gli aspetti rilevanti delle politiche di sviluppo economico. E' poi importante considerare che esistono altre fonti di finanziamento per le politiche di inclusione sociale, sia nazionali sia comunitarie. Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) ad esempio, previsto dalla legge 328/2000, per l'anno 2004 ha destinato circa **352 Meuro** di risorse nazionali<sup>24</sup> per l'attuazione delle politiche e interventi previsti dalla legge 328/2000 nelle regioni obiettivo 1. Gli obiettivi e le modalità di attuazione della legge 328/2000 e degli interventi per l'inclusione nel QCS sono potenzialmente complementari, in quanto i primi prevedono anche interventi di tipo compensativo (come le politiche a sostegno dell'acquisto della prima casa o le integrazioni previdenziali per i soggetti svantaggiati) e una particolare attenzione alle politiche di assistenza e ai sussidi per i disabili, la prima infanzia e gli anziani, che non sono invece previsti dai PO del QCS.

L'analisi dei documenti di programmazione suggerisce alcune iniziali considerazioni sulle diverse strategie per l'inclusione sociale adottate dai PO del QCS, nel loro complesso caratterizzate da un'elevata differenziazione. Nel caso degli interventi per l'inserimento lavorativo delle donne, la maggior parte dei POR aveva previsto azioni specifiche destinate alle donne in condizioni di disagio accompagnate da interventi innovativi per conciliare vita familiare e vita professionale, per garantire servizi alle donne per facilitarne l'ingresso nel mondo del lavoro (es. asili nido e assistenza per gli anziani a carico) e infine per incoraggiare le imprese a garantire flessibilità sul posto di lavoro (es. orari di lavoro ridotti, telelavoro ecc.).

Nel caso delle politiche per l'inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati e per la lotta alla dispersione scolastica il grado di varianza tra i vari PO è più alto. I documenti di programmazione forniscono livelli di dettaglio molto diversi sulle categorie di destinatari definiti come 'gruppi

<sup>24</sup> Questa cifra comprende il fondo speciale per gli asili nido finanziato a tantum nel 2004. Ad essa vanno aggiunti i finanziamenti delle amministrazioni locali. Ad esempio in Campania nel 2002 ai piani di zona sociale sono stati destinati circa 68 Meuro di fondi nazionali e 98 Meuro di fondi comunali.

svantaggiati'. Nella maggior parte i PO identificano congiuntamente come destinatari degli interventi gruppi caratterizzati da forme di disagio molto diverse tra loro, (ovvero tossicodipendenti, immigrati, disabili, detenuti, alcolisti, persone affette da HIV ecc.). Qualche PO invece identifica in maniera più circoscritta i destinatari degli interventi e, di conseguenza, le finalità e attività degli interventi stessi (ad esempio minori detenuti).

I progetti per la lotta alla dispersione scolastica sono caratterizzati da attività molto diversificate a seconda dell'ambito di intervento e area di attuazione. In generale si tratta di interventi complessi ed eterogenei, che prevedono attività di informazione e coinvolgimento delle famiglie e degli insegnanti, corsi pomeridiani per gli studenti in difficoltà, laboratori creativi e attività di rete tra i vari attori del territorio, come insegnanti, famiglie e operatori psico-sociali. La visibile maggiore capacità di programmare interventi diversificati e complessi, nonostante la natura articolata e composita delle azioni per la lotta alla dispersione scolastica, è forse riconducibile al fatto che la scuola già fornisce non solo una cornice (e spesso un luogo fisico) per la realizzazione delle attività, ma anche a una tradizione esistente tra gli operatori del mondo scolastico che vede la scuola come luogo non solo di crescita educativa e professionale, ma di formazione civica e di crescita personale.

Nel caso degli interventi per i servizi alla persona, le scelte realizzate in sede di programmazione hanno indirizzato una quota importante di risorse per l'IS verso modalità attuative integrate, quali i PIT, i Piani di Zona Sociale, o progetti integrati in aree urbane. Il ricorso a strumenti integrati risulta maggiore laddove esiste una cornice normativa e di pianificazione settoriale regionale che incoraggi l'innovazione da parte delle Regioni ed di altri organismi pubblici territoriali o di settore

Alcune Regioni, in sede di programmazione, hanno ritenuto importante fornire indirizzi precisi affinché i progetti nei maggiori centri urbani prevedessero risorse per l'IS. In particolare, hanno richiesto che i progetti integrati presentati dai comuni capoluogo includessero azioni per la creazione o l'ampliamento di servizi alla persona. L'attenzione dei comuni capoluogo verso interventi di inclusione è certamente riconducibile alla maggiore intensità e gravità delle situazioni di disagio sociale nelle città rispetto a quelli che caratterizzano piccoli centri o zone rurali. Questi ultimi, tuttavia, a loro volta si confrontano con gravi, ancorché diverse, sfide in campo sociale, in primo luogo spopolamento, invecchiamento della popolazione, assenza o dispersione dei servizi. Ciò nonostante, la domanda espressa da centri minori e rurali su integrazione di interventi di IS nelle strategie territoriali appare decisamente più modesta, circostanza che potrebbe essere in parte riconducibile alla loro limitata esperienza e capacità nell'individuare i bisogni e nel pianificare/formulare efficacemente la propria domanda di investimenti in questo settore<sup>25</sup>.

In generale l'analisi condotta, ha identificato alcune **carenze** ricorrenti nella programmazione degli interventi di IS. In particolare, si è riscontrata una limitata analisi delle cause di disagio ed esclusione e, di conseguenza, una notevole difficoltà ad individuare in maniera specifica le categorie di persone a cui questi interventi sono rivolti. Molti PO hanno previsto interventi generici rivolti a categorie molto ampie di persone, che difficilmente potranno tradursi nel raggiungimento consapevole di soggetti target o di produrre risultati significativi. Inoltre, l'analisi ha evidenziato una non sempre adeguata conoscenza e coinvolgimento degli attori sul territorio, istituzionali e non, in grado di attivare progetti di inclusione sociale e di conseguenza raggiungere le persone e i gruppi potenzialmente beneficiari degli interventi programmati, non sempre adeguati. Al fine del raggiungimento dell'obiettivo strategico del QCS e in vista della preparazione per la programmazione 2007-2013 sarà importante verificare la significatività di tali carenze e, dove possibile, apportare i necessari miglioramenti.

L'analisi dello **stato di attuazione** degli interventi per l'IS è fondato sullo Scenario 1, (vedi tabella 4), dal momento che questo si fonda su una selezione di misure e sottomisure per cui è possibile

<sup>25</sup> Nel caso delle misure dell'Asse 5 queste considerazioni si fondano sull'analisi presentata nel documento "Stato e Prospettive dei progetti integrati nelle città capoluogo del mezzogiorno" (UVAL Giugno 2004) e sulle attività valutative e di approfondimento ad esso connesse.

stabilire in maniera più accurata il livello di investimenti (e dunque di impegni) destinati all'IS dai diversi PO. Tuttavia, è importante ricordare che queste non sono le uniche misure e azioni che contribuiscono direttamente alla realizzazione dell'obiettivo di riduzione del disagio. Da questo punto di vista, anche se meno accurato dal punto di vista finanziario, lo Scenario 2 restituisce un quadro probabilmente più vicino alla realtà (lo Scenario 1 ad esempio, esclude per mancanza di informazioni utilizzabili alcune delle misure dell'Asse 5 e la maggior parte delle misure per l'inserimento delle donne nel mercato del lavoro).

L'analisi dei dati di monitoraggio (dati MONIT aggiornati al 31-03-04) e dei resoconti delle esperienze di auto-valutazione e valutazione indipendente ha permesso di elaborare una prima analisi dello stato di attuazione degli interventi di IS nei PO del QCS (sempre in relazione allo scenario 1). La tabella 5 presenta i dati di programmazione, impegni e spesa al 31-03-04 per le principali categorie e sottotipologie di interventi di IS nei PO considerati. Come per il programmato, l'andamento degli impegni e della spesa per gli interventi considerati è assai variabile<sup>26</sup> e questo non sempre permette di raggiungere conclusioni univoche su ciò che favorisce o ostacola l'attuazione. Tuttavia è possibile avanzare alcune ipotesi iniziali, che sarà necessario verificare tramite attività di ricerca sul campo con gli attori direttamente coinvolti nella pianificazione e attuazione di questi interventi. E' interessante rilevare la differenza significativa tra le due tipologie di interventi per l'inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione. Gli interventi a favore dei gruppi svantaggiati sembrano incontrare meno difficoltà attuative rispetto alle azioni con finalità di riduzione del disagio rivolte alle donne, dove gli interventi di accompagnamento o non formativi registrano un significativo ritardo di attuazione.

L'analisi delle risorse impegnate per servizi alle persone finanziati in prevalenza nell'asse Città induce un'ulteriore considerazione: l'attuazione degli interventi finalizzati a "Servizi di base alla popolazione urbana" sembra incontrare meno difficoltà attuative rispetto ai "Servizi di base all'economia sociale", anch'essi quasi esclusivamente concentrati nelle città. La natura degli interventi in questione permette di formulare alcune ipotesi, da validare in approfondimenti futuri, sui motivi di queste differenze. Il primo gruppo di misure prevede essenzialmente interventi per creazione o ampliamento di infrastrutture di servizi che, oltre a poter agevolmente incorporare progettazione compatibile, non presentano particolari ostacoli per il lancio di nuovi interventi. Sulla via di una agile attuazione dei "Servizi per l'economia sociale" (che, nella maggioranza dei casi, includono interventi di sostegno finanziario e regimi d'aiuto alle attività delle ONLUS e delle imprese sociali) si sarebbero invece frapposti ostacoli di ordine normativo e regolamentare, ovvero la difficoltà giuridica nell'individuazione dei destinatari finali ammissibili e la parziale inefficacia dei limiti stabiliti con il "de minimis" per sostenere interventi di sviluppo dell'imprenditoria sociale. Questi problemi, oggi parzialmente risolti, hanno con alta probabilità rallentato l'attuazione di nuovi interventi (senza peraltro poter contare sulla possibilità di utilizzare bandi lanciati in passato come progettazione compatibile).

Infine, appare particolarmente rilevante il dato sulla dimensione complessiva degli interventi programmati per la lotta alla dispersione scolastica (oltre 340 Meuro) e su una capacità attuativa in media superiore a quella delle altre tipologie di interventi. La lotta e prevenzione alla dispersione scolastica emergono da questa analisi come una delle strategie qualificanti dei PO del QCS (PON Scuola e POR), dato che risulta particolarmente interessante anche in considerazione della complementarità di queste strategie rispetto alle normative nazionali vigenti e alle risorse disponibili per la lotta al disagio sociale che non prevedono investimenti significativi in quest'area.

---

<sup>26</sup> Nel caso delle politiche per i servizi alle popolazioni rurali ad esempio il dato di impegno e spesa è interamente riconducibile a una sola misura, la 4.11 del POR Campania, mentre le altre misure appartenenti a questa categoria in altri PO non risultano attivate sulla base dei dati disponibili.

Tabella 5. Scenario 1: Stato di attuazione delle politiche e interventi di Inclusionione Sociale nel QCS al 31-03-04

POLITICHE D'INCLUSIONE SOCIALE	Tipologia di interventi	Programmato	Impegni	Impegni/Progr.
INSERIMENTO LAVORATIVO SOGGETTI A RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE	Inserimento lavorativo di gruppi svantaggiati	275.353.325	103.690.410	38%
	Partecipazione femminile al mercato del lavoro	61.519.680	5.062.472	8%
SERVIZI ALLA PERSONA	Servizi di base alla popolazione urbana	135.517.819	41.047.616	30%
	Servizi di base all'economia sociale	57.927.983	6.453.061	11%
	Servizi di base per l'economia e le popolazioni rurali	45.420.985	20.192.880	44%
LOTTA E PREVENZIONE ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA	Lotta e prevenzione alla dispersione scolastica	371.919.609	164.732.047	44%
PROMOZIONE E SOSTEGNO DELLA LEGALITÀ	Promozione e sostegno della legalità	42.855.714	23.425.041	55%
	<b>TOTALE IS</b>	<b>990.515.115</b>	<b>364.603.527</b>	<b>37%</b>
	<b>QCS</b>	<b>41.444.561.608</b>	<b>21.943.964.108</b>	<b>52,9%</b>
Interventi di IS finanziati da FSE	<b>TOTALE IS IN FSE</b>	<b>808.273.882</b>	<b>307.772.283</b>	<b>38%</b>
FSE senza la quota di interventi per l'inclusione sociale	<b>FSE TOTALE- IS IN FSE</b>	<b>5.321.243.973</b>	<b>2.997.710.290</b>	<b>56%</b>
<b>Totale FSE</b>	<b>Totale FSE</b>	<b>6.129.517.855</b>	<b>3.305.482.573</b>	<b>54%</b>

Fonti: elaborazione UVAL su dati forniti dai CDP e MONIT

Nel loro complesso le politiche e gli interventi per l'inclusione sociale e la lotta al disagio registrano dunque una certa difficoltà attuativa, confermata non solo dai dati aggregati di impegno e spesa indicati nella tabella 5, ma anche dalle indicazioni fornite nei rapporti di valutazione intermedia. In particolare risulta interessante la differenza con la capacità di impegno e spesa media del FSE, dal momento che la maggior parte degli interventi per l'IS sono finanziati da questo fondo secondo le stesse procedure e linee guida previste dai regolamenti comunitari.

E' quindi possibile cominciare a formulare alcune **ipotesi** che spieghino le ragioni della difficoltà di attuazione delle politiche di inclusione sociale nei PO del QCS, tenendo presente l'inerente difficoltà di formulare valutazioni accurate sulla base di dati aggregati e di un'analisi unicamente documentale. Queste ipotesi vanno dunque verificate e approfondite tramite analisi più puntuali e contestualizzate<sup>27</sup>.

In primo luogo, è importante sottolineare che si tratta di interventi spesso **complessi**, che richiedono la partecipazione di diversi attori e istituzioni sul territorio e che si articolano in azioni molto eterogenee in contesti diversi tra loro. La natura complessa degli interventi per l'inclusione sociale è certamente uno dei fattori determinanti nei ritardi attuativi, in particolare nei casi in cui non esistano consolidate esperienze pregresse: a volte tale difficoltà è solamente di tipo amministrativo o procedurale (come ad esempio l'esigenza di verificare requisiti di ammissione ai bandi di particolari organizzazioni), ma è anche possibile che non sempre esistano sul territorio o nell'amministrazione le competenze necessarie per attuare gli interventi programmati (come ad

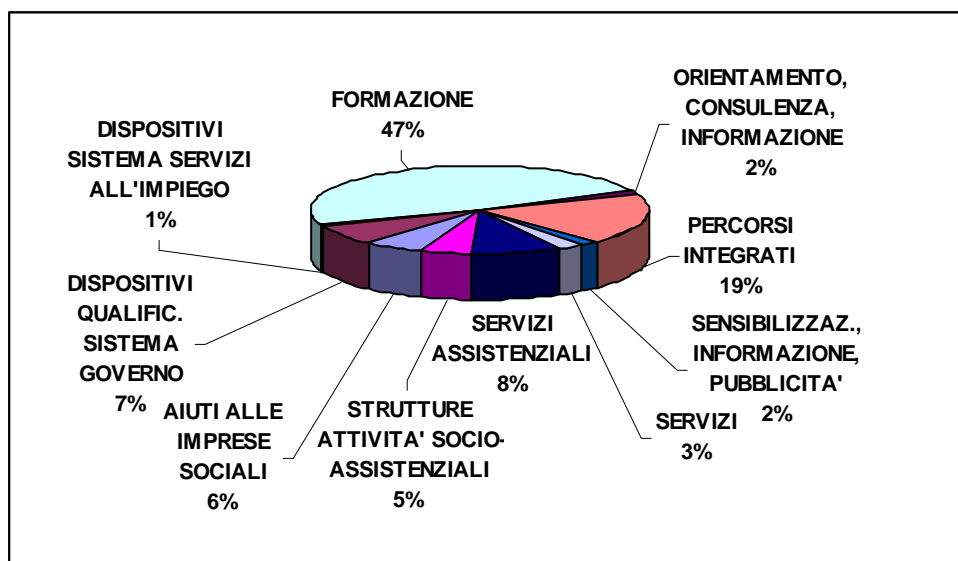
<sup>27</sup> Il DPS, nell'ambito degli studi previsti dal Programma delle Conoscenze, ha previsto un'indagine empirica basata su studi di caso, di approfondimento e complemento dell'analisi presentata in questo contributo.

esempio la capacità di individuare gli attori competenti sul territorio o di facilitare il dialogo tra diversi livelli di amministrazioni e cittadini).

Esistono poi alcune difficoltà più generali legate alle modalità di attuazione dei PO e a **ritardi amministrativi e procedurali**. Molti degli interventi per l'IS, e in particolare quelli relativi ai servizi alla persona, sono finanziati all'interno dei PIT e di conseguenza 'subiscono' i ritardi attuativi dei PIT. In altri casi, gli interventi per l'IS sono previsti all'interno di misure 'di accompagnamento agli assi prioritari' (come nel caso degli interventi per la formazione e il supporto a figure professionali operanti nel settore sociale), e in quanto tali vengono talora attivati in 'ritardo' rispetto alle altre misure dell'asse.

La figura 4 riassume le principali tipologie dei progetti finanziati<sup>28</sup> finora dai PO del QCS.

**Figura 4: Scenario 1: Tipologie di progetti per l'IS finanziati al 31-03-04**



Fonte: Elaborazione UVAL su dati MONIT

L'ipotesi che una delle cause dei ritardi nell'attuazione degli interventi di IS sia legata alla loro complessità è confermata da una prima analisi delle tipologie dei progetti effettivamente finanziati finora dai PO del QCS dove si osserva ancora una prevalenza di tipologie progettuali meno articolate.

Quasi la metà delle risorse ad oggi impegnate sono infatti state destinate ad interventi formativi. Se si considera che i 'percorsi integrati' a loro volta di fatto finanziano molte attività di formazione, la quota di risorse destinate alla formazione si avvicina al 70% a testimonianza di un approccio che tende a mantenere una propensione delle amministrazioni verso tipologie progettuali su cui hanno competenze e esperienze più consolidate e di più semplice attuazione. Tuttavia è importante sottolineare che il dato sintetico ottenuto sull'investimento formativo si fonda su alcuni elementi di varianza tra i PO. Se da un lato l'analisi dei dati per ognuna delle quattro categorie di politiche per l'inclusione mostra che la quota minima di risorse attivate per la formazione è del 35% per ognuna di esse, l'analisi delle stesse tipologie di progetti finanziati per PO regionale mostra un altissimo grado di variabilità (da un minimo di 10% a un massimo di 98%). Questi dati suggeriscono la necessità di verificare nel concreto la natura e le caratteristiche dei progetti di inclusione sociale attivati dai PO del QCS, per comprendere quali sono le esperienze reali maturate dai diversi PO e

<sup>28</sup> Secondo le tipologie MONIT sulle risorse per l'IS impegnate dai PO al 31-03-04. Sono esclusi i dati relativi al PON Scuola per mancanza di dettaglio sufficiente all'interno del database MONIT.

le condizioni che favoriscono l'attuazione di interventi dalle finalità spesso ambiziose e non necessariamente inquadrati in una strategia coerente.<sup>29</sup>

In conclusione l'analisi condotta suggerisce che mentre in fase di programmazione molti PO avevano previsto di attivare una pluralità di interventi, spesso di carattere innovativo, adottando un approccio differenziato e organico rispetto alla molteplicità delle forme di esclusione e possibili strategie di riduzione del disagio, in fase attuativa spesso le uniche azioni a 'partire' sono quelle che prevedono attività più 'tradizionali', che non necessariamente coinvolgono nuovi attori o nuove modalità di programmazione

#### 4. Conclusioni e indicazioni per il futuro

L'analisi svolta fornisce alcuni elementi di osservazione in un ambito - quello dell'inclusione sociale nel contesto di programmi di sviluppo territoriale - caratterizzato ancora da scarsi contributi di carattere descrittivo e a maggior ragione analitico. Tuttavia, la complessità delle politiche e interventi analizzati in questo contributo e la natura documentale delle fonti utilizzate non sono sufficienti a formulare giudizi compiuti e rendono necessari ulteriori approfondimenti e occasioni di confronto per verificare la rilevanza dell'analisi proposta e per completare questa analisi con dati empirici relativi a esperienze dirette maturate sul campo. Di seguito si riportano le principali conclusioni emerse dalla relazione e in chiusura una selezione di proposte per futuri approfondimenti sull'inclusione sociale e la lotta al disagio.

1. L'analisi condotta ha permesso di sviluppare una metodologia e un **quadro di riferimento** per descrivere l'esperienza maturata dai PO del QCS in materia di inclusione sociale, identificando gli interventi rilevanti con finalità dirette di inclusione e cominciando a valutarne la capacità attuativa. Una volta sottoposto alle necessarie verifiche con le Autorità di Gestione e con altri attori direttamente impegnati in questi interventi, questo quadro di riferimento sarà uno strumento utile per approfondire l'analisi sulle politiche di inclusione e per indirizzare future decisioni di policy e programmazione;
2. **Tutti i POR e tutti i fondi contribuiscono all'obiettivo di riduzione del disagio sociale del QCS.** In fase di programmazione tutti i PO considerati hanno previsto l'attuazione di interventi specificatamente rivolti all'inclusione e alla lotta al disagio. Inoltre, molti PO hanno incluso l'integrazione sociale come elemento qualificante di misure e azioni con obiettivi di sviluppo più ampi (ad esempio nelle misure dedicate alla partecipazione femminile al mercato del lavoro e al miglioramento dei servizi per le popolazioni urbane e rurali);
3. **L'inserimento lavorativo** dei soggetti svantaggiati o a rischio di esclusione sociale è la principale strategia di IS adottata dai POR del QCS, principalmente finanziata dalle misure dell'asse 3 e dal FSE (che è la principale fonte di finanziamento degli interventi di IS. La formazione professionale è lo strumento operativo prescelto per attivare gli interventi di inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati o a rischio di esclusione. Anche quando gli interventi per l'inserimento lavorativo prevedono una strategia più articolata, di cui la formazione è solo un elemento, spesso solo le attività formative risultano attivate e producono spesa;
4. Nell'ambito delle **politiche urbane** i POR hanno programmato di indirizzare risorse significative degli interventi per l'inclusione sociale verso modalità attuative integrate. Anche se le esperienze finora maturate sono limitate (in parte a seguito del ritardo attuativo dei PIT e dei Piani di Zona), l'interesse e l'impegno dimostrati in fase di programmazione sono un segnale promettente e, in prospettiva, positivo;

<sup>29</sup> La variabilità dei dati suggerisce anche una certa cautela nel formulare giudizi valutativi sullo stato di avanzamento di questi interventi sulla base dei soli dati di avanzamento finanziario forniti da MONIT, il cui aggiornamento può risentire di ritardi amministrativi e dove l'assegnazione delle tipologie di progetto può corrispondere a interpretazioni diverse tra i programmi.

5. I PO del QCS investono risorse significative nella **lotta all'abbandono e alla dispersione scolastica** come strategia per l'inclusione sociale. Questo livello di investimento si rivela ancora più significativo se si considera che i fondi nazionali e regionali investiti in questo settore sono molto limitati (quando esistono) e che di conseguenza il QCS gioca un ruolo particolarmente strategico in questo settore in tutte le Regioni del Mezzogiorno.
6. Dall'analisi dello stato di attuazione degli interventi per l'inclusione sociale emergono alcuni **segnali di difficoltà**, più evidenti per le tipologie di azione che rappresentano una novità relativa per le ADG e per cui sarà necessaria una verifica sul campo. Alcune di queste difficoltà sono legate a ritardi amministrativi e ostacoli gestionali, altre a problematicità più sostanziali, probabilmente legate alla natura complessa e alla limitata esperienza delle Autorità di Gestione in questo settore. Queste difficoltà sono spesso accentuate da alcune carenze emerse in fase di programmazione (come una chiara identificazione dei destinatari degli interventi o delle cause di disagio) e in parte riconducibili alla mancanza di una specifica strategia attuativa. Tali difficoltà sembrerebbero meno evidenti nel caso di interventi, pur di natura complessa, che sono da un lato attuati da soggetti istituzionali con maggior esperienza sull'inclusione e dall'altro presentano target meglio definiti e azioni più precise.

Le ipotesi formulate e le conclusioni raggiunte in questa fase iniziale dell'analisi saranno oggetto nei prossimi mesi di ulteriori confronti con le Autorità di Gestione dei PO e con gli attori coinvolti in questi interventi sul territorio.

L'analisi condotta ha permesso poi di identificare alcuni temi di particolare interesse per future analisi e ricerche in questo settore. In particolare:

- Il ruolo dei diversi **attori**, istituzionali e non, nella governance, gestione e attuazione delle politiche per l'inclusione sociale;
- L'importanza delle **capacità** e dell'esperienza degli attori e delle organizzazioni preposte all'attuazione degli interventi di inclusione sociale;
- Le condizioni per un'efficace **integrazione** delle politiche per l'inclusione sociale nei programmi di sviluppo economico territoriale, con particolare riferimento alle esperienze in corso nei PO del QCS (ovvero PIT e altri strumenti integrati);
- **Aspetti metodologici** per valutare gli effetti diretti e indiretti delle politiche di sviluppo territoriale sull'inclusione sociale. In particolare, sarebbe utile procedere a un'indagine valutativa per individuare quali elementi possono contribuire a comprendere gli effetti e gli impatti delle politiche e interventi diretti esaminati in questo contributo sui destinatari degli interventi e sui servizi erogati. Inoltre, sarebbe opportuno predisporre/investire nello sviluppo di metodi e tecniche per descrivere e valutare gli effetti indiretti delle politiche e interventi di sviluppo economico sull'inclusione sociale e la lotta al disagio.

Infine è possibile identificare alcuni **temi e domande** che emergono dall'analisi, di particolare rilevanza per il dibattito sul futuro delle politiche per l'inclusione sociale e la riduzione del disagio, non solo nell'ambito del QCS, ma anche in relazione alle strategie nazionali e al dibattito internazionale.

- Come ottimizzare l'utilizzo delle risorse comunitarie ai fini di una strategia per l'inclusione sociale efficace a livello nazionale, regionale e locale? Come integrare gli interventi finanziati dalle risorse messe a disposizione dal QCS con altre iniziative e programmi nazionali (ad esempio i piani di zona sociale previsti dalla 328/2000 o i finanziamenti della 285/1997) e comunitari (ad esempio EQUAL)?

- Come orientare le future scelte strategiche di policy in modo da assicurare un approccio più inclusivo per tutti gli interventi di sviluppo economico territoriale ? Quali sono le implicazioni strategiche e programmatiche di un approccio inclusivo allo sviluppo?
- Come combinare le priorità emergenti nel campo dell'inclusione sociale che da un lato enfatizzano gli aspetti multi-dimensionali del disagio ponendo l'enfasi su un approccio integrato, e dall'altro richiamano le specificità settoriali e la necessità di destinare risorse specificatamente dedicate a questi temi in settori diversi ?