



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MINISTERO  
DELL'INTERNO

**PON** | programma  
operativo  
nazionale  
**legalità** | 2014.2020

# Rapporto sul potenziamento dell'inclusione sociale

Servizio di valutazione del PON Legalità 2014-2020

Versione integrata - Dicembre 2022



ISTITUTO  
PER LA  
RICERCA  
SOCIALE **irs**



# Sommario

<b>EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>4</b>
FINALITÀ E METODOLOGIA .....	4
RISPOSTE ALLE DOMANDE VALUTATIVE .....	5
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E INDICAZIONI.....	10
<b>1 OBIETTIVI DELL'INDAGINE .....</b>	<b>14</b>
<b>2 LE METODOLOGIE E LE FONTI.....</b>	<b>17</b>
<b>3 INCLUSIONE IMMIGRATI REGOLARI, RICHIEDENTI ASILO E SOGGETTI SVANTAGGIATI.....</b>	<b>20</b>
3.1 La valutazione degli interventi.....	20
3.1.1 <i>Obiettivi del PON.....</i>	<i>20</i>
3.1.2 <i>Caratteristiche dei progetti finanziati.....</i>	<i>22</i>
3.1.3 <i>Stato di attuazione .....</i>	<i>32</i>
3.1.4 <i>Gli approfondimenti.....</i>	<i>38</i>
3.1.5 <i>I progetti complementari e a favore della capacity building .....</i>	<i>55</i>
3.2 La risposta alla domanda di valutazione .....	55
<b>4 RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE DEI BENI CONFISCATI.....</b>	<b>58</b>
4.1 La valutazione degli interventi.....	58
4.1.1 <i>Obiettivi del PON.....</i>	<i>58</i>
4.1.2 <i>Caratteristiche dei progetti finanziati.....</i>	<i>59</i>
4.1.3 <i>Stato di attuazione .....</i>	<i>79</i>
4.1.4 <i>Gli approfondimenti.....</i>	<i>82</i>
4.1.5 <i>I progetti complementari e a favore della capacity building .....</i>	<i>97</i>
4.2 La risposta alla domanda di valutazione .....	99
<b>5 SUPPORTO ALLE IMPRESE SOCIALI CHE GESTISCONO BENI CONFISCATI E AGLI OPERATORI ECONOMICI COLPITI DA RACKET E USURA.....</b>	<b>101</b>
5.1 La valutazione degli interventi.....	101
5.1.1 <i>Obiettivi del PON.....</i>	<i>101</i>
5.1.2 <i>Caratteristiche dei progetti finanziati.....</i>	<i>101</i>
5.1.3 <i>Stato di attuazione .....</i>	<i>108</i>
5.1.4 <i>Gli approfondimenti.....</i>	<i>113</i>
5.1.5 <i>I progetti complementari e a favore della capacity building .....</i>	<i>131</i>
5.2 La risposta alla domanda di valutazione .....	131

<b>6</b>	<b>RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ DI CONTRASTO ALLA DIFFUSIONE DELLA PANDEMIA DA COVID-19.....</b>	<b>135</b>
6.1	Contestualizzazione e presentazione dell'intervento del PON.....	135
6.1.1	<i>L'emergenza pandemica e la revisione del PON.....</i>	<i>135</i>
6.1.2	<i>Le caratteristiche del progetto finanziato.....</i>	<i>137</i>
6.2	La valutazione dell'intervento.....	140
6.2.1	<i>Stato di attuazione del Progetto.....</i>	<i>140</i>
6.2.2	<i>I risultati ottenuti.....</i>	<i>141</i>
6.3	Il contributo delle forze di polizia al contenimento della pandemia: una sperimentazione .....	144
6.3.1	<i>L'evoluzione della pandemia a livello regionale.....</i>	<i>146</i>
6.3.2	<i>L'utilizzo delle forze di polizia, uno degli strumenti di contrasto alla diffusione della pandemia a livello regionale.....</i>	<i>148</i>
6.4	La risposta alla domanda di valutazione.....	153
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI.....</b>	<b>155</b>
	<b>ALLEGATI .....</b>	<b>159</b>

## EXECUTIVE SUMMARY

### FINALITÀ E METODOLOGIA

Obiettivo del rapporto è la valutazione del contributo del PON Legalità al potenziamento dell'inclusione sociale nei territori oggetto di intervento.

La ricostruzione della logica di programma ha permesso di individuare alcune aree strategiche che sono state assunte come ambiti di valutazione:

- **l'inclusione immigrati regolari, richiedenti asilo e soggetti svantaggiati, accoglienza e contrasto al caporalato**, con l'obiettivo prioritario di valutare la capacità degli interventi finanziati di migliorare il livello di integrazione sociale della popolazione target (immigrati e svantaggiati) in termini di accrescimento delle competenze e delle possibilità lavorative, inserimento nel contesto sociale e nel mercato del lavoro, ecc.;
- **il recupero e riqualificazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata per fini istituzionali**, in continuità con quanto già realizzato sul tema del riutilizzo dei beni confiscati nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013 (oltre 120 beni già interessati), con azioni dirette a fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale con interventi per il riutilizzo o la creazione di nuovi spazi nelle aree urbane;
- **il supporto all'imprenditoria sociale**, mediante azioni di supporto alle aziende che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata e agli operatori economici colpiti da racket e usura, sviluppando azioni di sostegno alla prevenzione del fenomeno, ma anche attività di accompagnamento alla denuncia e supporto e assistenza agli operatori economici;
- **il rafforzamento della capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da COVID-19** delle strutture e degli operatori del Ministero dell'Interno coinvolti nell'azione di contenimento della diffusione della pandemia, quali le Forze di Polizia, i Vigili del Fuoco e le Prefetture.

In una logica di strategia integrata, la valutazione ha preso in esame non solo gli interventi che direttamente possono incidere su questi temi, ma anche quelli che agiscono indirettamente, che possono contribuire in maniera significativa a favore dell'inclusione sociale, in particolare aumentando la capacity building delle Pubbliche Amministrazioni, ma non solo.

L'attività è stata eseguita facendo riferimento a **metodi di indagine misti** attraverso l'utilizzo di **analisi desk** e la realizzazione di **indagini dirette**; in particolare:

- analisi del **sistema di monitoraggio**, che ha permesso di ricostruire il quadro dell'attuazione delle politiche del PON con riferimento alle diverse priorità e campi di intervento;
- analisi **documentale dei materiali progettuali**, in modo da ricostruire le caratteristiche degli interventi finanziati e gli attori coinvolti (beneficiari, partner e destinatari);
- **interviste ai referenti di Asse**, finalizzate in modo particolare a individuare progetti significativi sui quali concentrare le indagini di campo;
- **indagini rivolte all'insieme dei beneficiari**, così da rilevare con maggiore dettaglio le caratteristiche degli interventi, in particolare dal punto di vista delle realizzazioni e dei risultati attesi ed eventualmente conseguiti;

- **approfondimenti che hanno interessato un campione di progetti**, con interviste in presenza o in remoto con i soggetti beneficiari ed alcuni attuatori, per qualificare meglio alcune delle evidenze emerse, raccogliendo quindi informazioni più puntuali, sulla percezione dei risultati già manifestatisi o in via di raggiungimento.

Va sottolineato come l'attività di valutazione abbia una **solida base informativa di conoscenza** per quanto riguarda la ricostruzione delle caratteristiche degli interventi finanziati dal PON, dal momento che sono stati analizzati tutti i progetti finanziati che concorrono direttamente al tema dell'inclusione, mentre ha incontrato alcune **difficoltà in fase di rilevazione dei primi risultati**, sia per il diverso grado di partecipazione dei beneficiari alle indagini, sia per il fatto che una parte significativa degli interventi non risulta ancora conclusa al momento della rilevazione.

Le evidenze della analisi valutativa permettono in ogni caso di restituire spunti di riflessione in merito all'ambito generale di indagine (il contributo del PON al potenziamento dell'inclusione sociale) e alle diverse domande di valutazione condivise con la Segreteria Tecnico-Amministrativa per la gestione dei Fondi Europei e dei Programmi Operativi Nazionali.

### RISPOSTE ALLE DOMANDE VALUTATIVE

Facendo riferimento al primo cluster valutativo, la domanda del Piano di valutazione era ***In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito al rafforzamento e all'integrazione degli immigrati e all'inclusione sociale degli stessi e di altre categorie svantaggiate?***

Si tratta di un'area di intervento molto complessa ed eterogenea, tenuto conto della numerosità e delle tipologie di destinatari che il PON intende raggiungere: MSNA presenti nelle strutture di seconda accoglienza; immigrati singoli e nuclei familiari; vittime di tratta; giovani esposti a contesti che favoriscono il rischio di devianza; persone in uscita dai circuiti penali; immigrati; soggetti vittime del caporalato, ecc.

L'inclusione sociale viene perseguita attraverso un complesso di interventi che mira a ridurre le condizioni di marginalità, favorendo migliori condizioni di accoglienza, offrendo percorsi per nuove opportunità personali e professionali, incentivando nuovi approcci da parte della società civile.

Lo stato di attuazione degli interventi è molto differenziato; i progetti diretti alle categorie più fragili sono conclusi o in via di conclusione, per cui è possibile identificare primi risultati raggiunti e la coerenza rispetto a quanto previsto in fase di progetto; dalle indagini effettuate sembrerebbe, invece, limitato il numero di progetti di ristrutturazione di immobili per l'accoglienza e la realizzazione di spazi funzionali a favore di immigrati e vittime del caporalato.

Stante questa premessa, la domanda di valutazione a cui il valutatore ha risposto è ***In che modo gli interventi finanziati dal PON stanno contribuendo al rafforzamento e all'integrazione degli immigrati e all'inclusione sociale degli stessi e di altre categorie svantaggiate?***

Il PON ha avviato numerosi progetti che insistono su tutte le regioni interessate dalla strategia, tenendo ben presente che i **fabbisogni dei destinatari sono tra loro, dal punto di vista effettivo, differenziati in base a variabili di diverso ordine, quali: vissuto dei destinatari, età, territorio, contesto sociale.**

Considerato ciò, un elemento certamente positivo è dato dal fatto che molti progetti sono stati preceduti da un'analisi dei fabbisogni, mappatura delle competenze, analisi delle esperienze, **attività di progettazione** che dovrebbero garantire la coerenza dei servizi con la domanda espressa dai soggetti e dal territorio.

Questo fa sì che il PON abbia innescato un **processo di cambiamento** che si dovrebbe tradurre nell'erogazione di attività e servizi in linea con i fabbisogni e quindi di attivazione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa anche alternativi a quelli offerti dai sistemi della criminalità organizzata,

Altro elemento positivo, il **partenariato coinvolto**, sia in modo formale (partner di progetto) sia di collaborazione in fase di effettiva operatività delle strutture (la collettività), che, non solo mette in gioco competenze e esperienze diverse di rilevante importanza per i temi trattati, ma crea il contesto favorevole per la **strutturazione di reti di attori locali in grado, potenzialmente, di garantire la sostenibilità dei progetti nella direzione di messa a sistema di servizi.**

In questo, i progetti finanziati dovrebbero garantire il **cambiamento nei contesti sociali** e più in generale nella società civile che dovrebbe fare da argine al manifestarsi e perpetuarsi dei fenomeni della criminalità diffusa.

In altri termini, dovrebbe manifestarsi un altro dei cambiamenti attesi dal Programma, l'attivazione della società civile, **disinnescando di fatto il circuito vizioso** che genera isolamento, discriminazione ed esclusione, che alimentano a loro volta il ricorso alle logiche mafiose.

In ultimo, si vuole mettere in evidenza come molti progetti sono guidati da **un approccio integrato**, che consente di gestire i diversi aspetti di cui il fenomeno che si vuole contrastare si compone, dall'accoglienza, alla formazione, dall'alfabetizzazione allo scambio culturale, dall'autoimprenditorialità all'assistenza medico sanitaria.

Date queste premesse, considerando anche quanto già esposto in precedenza (difficoltà di rilevazione dei primi risultati), la domanda valutativa, e la relativa risposta, vanno lette in chiave prospettica: le analisi fanno ritenere che il PON abbia un elevato potenziale di contribuire all'inclusione sociale sotto diversi aspetti, da quelli più strettamente personali (quali autostima, riscatto sociale, sentirsi parte di una comunità, miglioramento della qualità della vita) a quelli della crescita e dell'inserimento (quali inserimento e reinserimento scolastico, formazione e inserimento lavorativo, imprenditorialità) fino a quelli che attengono alla collettività (integrare, non escludere, partecipare), ma sia ancora presto per cogliere in pieno il senso e la dimensione di queste ricadute, molte delle quali potranno rilevarsi e misurarsi soltanto dopo la conclusione dei progetti, l'effettiva erogazione dei servizi e il manifestarsi dei cambiamenti per le persone ed i territori.

Relativamente all'ambito dei beni confiscati, la domanda di valutazione era espressa come ***In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito al recupero e alla riqualificazione dei beni confiscati?***

Anche in questo caso, la valutazione può esprimere alcune considerazioni in merito al potenziale contributo del PON al contrasto del fenomeno, dal momento che sono ancora pochi i progetti conclusi.

Una prima considerazione generale, che attiene al **cambiamento nel contesto sociale**, riguarda il fatto che il bene confiscato, grazie ai lavori di **recupero, riqualificazione e rifunzionalizzazione** realizzati con i finanziamenti del PON Legalità 2014/2020, a progetto concluso dovrebbe di fatto essere **“restituito” alla collettività**, divenendo così **simbolo di legalità** e di **riaffermazione dello Stato** nelle zone ad alto tasso di criminalità, contribuendo in maniera per alcuni aspetti “esemplare” alla **diffusione di una particolare sensibilità ai temi della legalità** e della sicurezza presso le comunità interessate dalle progettualità del PON.

Il recupero e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata offrono, quindi, la possibilità di trasformare immobili un tempo simbolo della cultura dell’illegalità e di assenza dello Stato in **luoghi di accoglienza, di recupero, di incontro e di assistenza** per persone in difficoltà che vivono in una condizione di particolare vulnerabilità e marginalità sociale. I lavori di ristrutturazione dei beni confiscati, quindi, agendo nei confronti di **immobili che versano in condizioni di degrado e disuso**, garantiscono non solo la **valorizzazione del bene** sotto il profilo edile/architettonico, ma contribuiscono anche alla riaffermazione del **valore etico e sociale** derivante dalla riappropriazione da parte della comunità di ciò che le è stato sottratto con la violenza.

Al cambiamento nel contesto sociale si associa il **cambiamento nella sfera personale**; le progettualità esaminate fanno ritenere che il riutilizzo sociale dei beni confiscati possa contribuire al contempo a sanare il **degrado ambientale** e ad offrire ai soggetti destinatari un’opportunità di **reinserimento sociale**. In generale, rispetto alla tematica di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne, uno dei temi di maggiore sfida per la programmazione sui beni confiscati del PON 2014/20, le prime evidenze valutative raccolte permettono di presagire (a valle dell’attivazione di tutte le 19 progettualità) **risultati potenzialmente significativi**.

Un terzo cambiamento, anche questo da verificare, riguarda il contributo dei progetti allo **sviluppo socio economico** del territorio di riferimento; **I beni confiscati possono rappresentare una grande opportunità per il consolidamento e lo sviluppo di iniziative di imprenditorialità sociale**, su cui costruire modelli socio-economici alternativi e liberi dalle mafie; allo stesso tempo, è **opinione dei beneficiari intervistati** che gli effetti positivi dei servizi offerti e il loro grande impatto sulla vita e i bisogni dei soggetti destinatari a cui si rivolgono possono generare un **effetto volano** sull’intero territorio di riferimento, creando una sorta di **“progetti antenna” in grado di accogliere utenze anche dai Comuni limitrofi** e contribuendo a sostenere, nel contesto territoriale di riferimento, la cultura della sensibilizzazione e informazione sulla violenza di genere, moltiplicando l’efficacia dei progetti e creando un circolo virtuoso di collaborazione e scambio.

In ultimo, va però evidenziato come i cambiamenti attesi potranno prodursi solo se nel tempo verrà assicurata l’effettiva **sostenibilità nel tempo dei progetti avviati** all’interno dei beni confiscati, anche a seguito della fine dei finanziamenti PON. Dai primi riscontri raccolti, tuttavia, sembrerebbe che i beneficiari abbiano già individuato fonti di finanziamento alternative (ad es. Fondi Regionali dedicati alle iniziative di supporto alle donne vittime di violenza) su cui basare la successiva operatività del bene confiscato, o in alternativa, abbiano previsto un utilizzo economicamente produttivo potenzialmente in grado di autosostenersi grazie alla commercializzazione dei prodotti sartoriali.

Un'area specifica di indagine ha riguardato il sostegno che il PON assicura alle **imprese sociali che gestiscono i beni confiscati alla criminalità organizzata e agli operatori colpiti da usura**.

Oltre a sostenere il recupero e la riqualificazione dei beni confiscati, il PON sostiene infatti le imprese sociali che gestiscono detti beni, fornendo pertanto un supporto ampio sul tema (dalla messa a disposizione dei beni al supporto alla loro gestione) portando quindi il valutatore ad analizzare anche in che modo il PON sostiene le imprese sociali che gestiscono i beni. Una prima domanda di valutazione ha quindi riguardato ***In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito alla gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata?***

In questo ambito è emersa la **necessità della valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata a beneficio di tutta la comunità**, soprattutto in quei territori, come le regioni target del PON "Legalità", che presentano il maggior numero di beni confiscati a livello nazionale. In quest'ottica, i servizi offerti dalle organizzazioni beneficiarie nell'ambito dei progetti finanziati dal PON "Legalità" hanno permesso alle imprese sociali destinatarie anche di allargare la propria rete creando nuove sinergie e collaborazioni con il fine ultimo di diffondere il più possibile la cultura della legalità nei propri territori di appartenenza.

Si può sostenere che i progetti finanziati dal PON si siano rivelati molto importanti per la diffusione della cultura della legalità per due ordini di ragioni fra loro correlati: 1) per il **potenziamento delle competenze gestionali** di imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità attraverso l'erogazione di servizi di formazione teorica e pratica; 2) per l'**opera di sensibilizzazione sui temi della legalità** attuata sui territori delle imprese sociali attraverso gli stessi servizi/attività delle imprese sociali supportate dai progetti.

Rispetto al tema dei beni confiscati, va prestata comunque particolare attenzione alla questione della **sostenibilità nel tempo dei progetti avviati** all'interno dei beni confiscati, anche a seguito della fine dei finanziamenti PON, che potrebbe rappresentare una criticità negli anni a seguire. Dai primi riscontri raccolti, tuttavia, sembrerebbe che i beneficiari abbiano già individuato fonti di finanziamento alternative su cui basare la successiva operatività del bene confiscato, o in alternativa, abbiano previsto un utilizzo del bene economicamente sostenibile.

Sul tema dell'usura, l'attività valutativa ha fornito indicazioni utili a verificare ***In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito a sostenere gli operatori colpiti da racket e usura?***

L'indagine ha messo in evidenza **l'importanza della presenza sui territori delle regioni del Sud Italia di servizi strutturati e affidabili a favore di operatori economici vittime di racket e usura**, i quali necessitano di supporto in tutte le fasi del percorso verso il reintegro nell'economia legale, a partire dall'accompagnamento alla denuncia fino all'accesso al Fondo di solidarietà con il quale poter ripartire.

Sono due le **cause principali per cui molti imprenditori vittime di racket e usura non denunciano**: 1) per timore di non riuscire a sostenere il percorso verso il reintegro nelle attività legali, a cui si aggiunge la paura di ritorsioni da parte delle stesse organizzazioni criminali. Il sentirsi al sicuro, aiutati, cambia certamente la loro percezione. 2) La non conoscenza dei servizi sul territorio e degli strumenti istituiti a favore delle vittime di racket e usura che intendono denunciare.

L'opportunità rivestita dal finanziamento del PON "Legalità" si è rivelata dunque estremamente importante per potenziare o strutturare servizi sul territorio maggiormente efficaci a favore della cittadinanza; in questo, due elementi sono da evidenziare: le campagne di comunicazione messe in atto per promuovere le opportunità; il sostegno psicologico previsto dagli interventi realizzati. I **destinatari stessi che hanno avuto accesso al Fondo e hanno ripreso le proprie attività offrono viva testimonianza del contributo dei progetti** e attraverso il loro esempio possono senz'altro incoraggiare altri operatori economici del territorio, che hanno paura di denunciare oppure non sono a conoscenza dei servizi e degli strumenti istituiti a loro favore, a intraprendere lo stesso percorso verso la legalità. In diversi casi, come emerso dall'indagine, le ex vittime di racket e usura supportate dalle organizzazioni rimangono in contatto con queste ultime con il ruolo di intercettare gli imprenditori del territorio in difficoltà, contribuendo in modo determinante alla diffusione degli interventi e della legalità.

L'ultima area di indagine ha riguardato *In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito a rafforzare la capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da COVID-19?*

Oggetto dell'indagine è stato in particolare il **Progetto Operazione SICURA** finanziato con l'obiettivo di rafforzare la capacità operativa delle strutture e dei soggetti chiamati a gestire l'emergenza sanitaria, quali Forze dell'Ordine e Prefetture, che ha riguardato soprattutto la rendicontazione delle ore di lavoro straordinario (ore e indennità di ordine pubblico) sostenute dai soggetti sopra ricordati.

Il PON ha riconosciuto i costi del personale dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza e delle Prefetture coinvolte nella pandemia nel periodo tra febbraio 2020 e agosto 2021. Questi costi sono risultati importanti, coprendo quasi interamente le risorse messe a disposizione dal PON già nei primi 11 mesi del periodo di riferimento. La scelta di concentrare le risorse del Programma esclusivamente su questa attività è condivisibile nonostante il progetto prevedesse altre linee di intervento, in quanto le spese previste per l'utilizzo delle forze di polizia erano state consistenti.

L'importanza di sostenere le spese per gli straordinari delle Forze di Polizia sembra inoltre trovare conferma dal fatto che, come evidenziato nella *Relazione di accompagnamento alla rendicontazione delle ore di straordinario e delle indennità di Ordine Pubblico svolte dalle Forze di polizia e dal personale delle Prefetture, l'aumento delle ore di straordinario* (nel periodo di maggiore intensità dei controlli delle persone)<sup>1</sup> **e delle indennità di Ordine Pubblico** (indennità riconosciuta al personale delle Forze di Polizia impiegato in servizi operativi esterni) **sono proporzionali all'aumento del numero di controlli**. Pertanto si può individuare un contributo significativo del sostegno del PON all'indicatore di risultato "numero di persone controllate dalle forze di polizia in relazione all'emergenza da COVID-19", il cui **valore target fissato dal Programma per il 2023 è stato ampiamente superato**. In particolare, al 31 dicembre 2021, sono state controllate 63 milioni di persone a fronte dei 23,7 milioni previsti. Questo

---

<sup>1</sup> Escluso per il periodo maggio-giugno, in cui in seguito alla graduale riapertura, si è assistito a una rimodulazione delle attività realizzate dalla Guardia di Finanza e dall'Arma dei Carabinieri nell'ambito dell'emergenza: da un approccio incentrato maggiormente sui controlli fisici di persone si è passati a un'attività di controllo più finalizzata al rispetto delle regole stabilite per le riaperture (cfr. figura "Correlazione tra le percentuali di controlli mensili e ore di straordinari 2020/2021" nel paragrafo "Risultati Ottenuti").

valore sebbene positivo può essere tuttavia dovuto ad una sottostima del target in quanto, al momento del suo calcolo, era stato ipotizzato uno stato di emergenza di 6 mesi.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E INDICAZIONI

Il rapporto di valutazione intermedia che ha approfondito il contributo del PON Legalità 2014 – 2020 al *potenziamento dell'inclusione sociale* nei territori oggetto della strategia ha focalizzato la sua *attenzione su tre direttrici*: quella centrale, ovvero, *il contributo delle quattro linee di intervento strategico nei tre Assi espressamente "dedicate"* al tema e due che certo non si possono definire marginali, ma che non erano esplicitamente oggetto delle misure in questione. Ci riferiamo, da un lato, al tema della "*capacity building*" delle Amministrazioni beneficiarie o, comunque, coinvolte nei progetti finanziati; dall'altra, al *contributo indiretto* che progetti afferenti ad altri Assi potrebbero/avrebbero potuto, comunque, fornire al potenziamento dell'inclusione sociale.

Dal punto di vista teorico, infatti, il potenziamento dell'inclusione sociale si basa sul cosiddetto *dual approach* ampiamente sperimentato nelle politiche europee e nazionali di contrasto alla discriminazione e di promozione delle pari opportunità. Ovvero, azioni esplicitamente dirette e finalizzate al tema in oggetto e azioni che, per il loro contenuto e potenziali connessioni, possono, implicitamente, contribuire a rafforzare le policy dirette di cui sopra.

Come evidenziato in premessa e nel corso del rapporto, da un lato, il processo di valutazione sul campo non ha potuto contare, spesso e volentieri, sulla disponibilità e sulla collaborazione dei soggetti beneficiari; dall'altro lo stato stesso di attuazione dei progetti suggerisce prudenza nella valutazione dei potenziali risultati ed effetti delle azioni messe in campo.

In sostanza, se, nonostante le difficoltà citate, certamente si è potuto esprimere una valutazione fondata sul contributo delle *quattro linee di intervento strategiche* dedicate al tema del potenziamento dell'inclusione sociale e si sono potute formulare ragionevoli valutazioni sul miglioramento o meno della *capacity building* delle Amministrazioni coinvolte, non siamo, invece, stati in grado di evidenziare con sufficiente solidità, allo stato attuale, se e qual è/ potrebbe essere il *contributo indiretto* al tema dell'inclusione sociale di progetti afferenti ad altri Assi.

Dunque, in sintesi, la valutazione intermedia sul contributo del PON Legalità 2014-2020 al potenziamento dell'inclusione sociale ha messo in evidenza, attraverso l'analisi dei **progetti finanziati attraverso le quattro linee strategiche nei tre Assi dedicati** e, laddove possibile, attraverso i contatti con i beneficiari e alcuni utenti dei servizi, **diversi aspetti positivi** che possono essere così riassunti:

1. la **pluralità di destinatari** verso cui si rivolge il PON, dagli immigrati ai giovani a rischio di emarginazione, dai soggetti colpiti dal racket e usura alle donne vittime di tratta, dalle associazioni che gestiscono i beni confiscati alla mafia alle vittime del caporalato. Una pluralità che evidenzia come, correttamente, una policy di inclusione sviluppata in un quadro di attenzione alla legalità non possa essere troppo "perimetrata" e "targettizzata", ma debba prendere atto che il disagio finisce per coinvolgere soggetti diversi e che provengono da contesti diversi, a volte, anche teoricamente distanti da questo tipo di problematiche;

2. la **diversificazione degli interventi** nel contrastare i fenomeni che il PON vuole trattare; molti interventi hanno finalità precise (la ristrutturazione di un impianto sportivo, il sostegno ad un'impresa, il corso di formazione), ma molti altri, in particolare quelli rivolti alle fasce di popolazione a rischio di esclusione, gli immigrati, le vittime di caporalato, sono molto flessibili e diversificati al loro interno, promuovendo l'accoglienza, il contrasto all'esclusione e alla discriminazione, le pari opportunità, l'innovazione sociale attraverso più linee di intervento, comunque in una logica unitaria di progetto. Una diversificazione che, in alcuni casi, si può anche leggere come vera e propria "personalizzazione" della risposta al bisogno di singoli utenti;
3. **l'approccio, spesso, sistemico**, finalizzato a creare **servizi e dispositivi sostenibili nel tempo**. In altri termini, interventi che possono essere "messi a regime" e prevedere/facilitare la transizione da "progetto" a "servizio". Il tema della sostenibilità dei servizi, esplicitamente posto in alcuni dei progetti approfonditi, avrebbe dovuto, in verità, essere più centrale nell'interlocuzione con i beneficiari. Se, come intuibile, si tratta di un tema che risente, inevitabilmente dello stato di attuazione degli interventi, va, comunque, "tenuto d'occhio" e, dunque, è importante che sia emerso, sia pur non in maniera diffusa. Il PON Legalità finanzia progetti importanti, che rispondono a bisogni profondi e che, paradossalmente, produrrebbero effetti negativi se interrotti al termine di vita del progetto;
4. la **vivacità dei territori e degli attori coinvolti**, come risulta dal partenariato coinvolto, che è ampio e diversificato in numerosi degli interventi presi in considerazione; non solo soggetti del terzo settore, ma anche istituti scolastici e universitari, il volontariato, l'associazionismo, centri studi, parrocchie, le collettività locali, in un approccio partecipato dell'inclusione che in diversi progetti è considerata come la vera innovazione all'interno dei territori. Territori "vivaci", pluralità di attori significa "reti locali". I progetti finanziati sembrano in grado di porre le fondamenta e/o di consolidare reti locali di attori che a diverso titolo e con diverse competenze sono orientati ad affrontare le diverse problematiche di inclusione sociale che si sviluppano in questi contesti di disagio. E le reti locali sono la condizione necessaria, anche se non sufficiente, a garantire la sostenibilità nel tempo dei servizi attivati nell'ambito del Programma;
5. i **risultati attesi**, che investono la sfera personale, sociale, collettiva, occupazionale dei soggetti e dei territori, in una logica che, soprattutto per le aree più piccole, intreccia il vissuto alla sfida allo sviluppo, nel senso più ampio del termine. Come abbiamo visto, non siamo ancora di fronte ad un panorama di risultati certi, ma là dove gli interventi sono terminati e/o sono ad un buon stato di avanzamento è senz'altro possibile "vedere" degli effetti positivi che si trasformeranno in risultati concreti e definitivi anche nella misura in cui sarà garantita la sostenibilità.

Guardando alla seconda "direttrice" citata, ovvero al **contributo che i progetti di inclusione sociale finanziati nell'ambito del PON Legalità hanno dato alla "capacity building" delle Amministrazioni coinvolte**, come si è visto nel corso del rapporto di valutazione, non si possono esprimere che **valutazioni positive**, pur nella complessità dei processi sviluppati e, in alcuni casi, degli ostacoli ostativi incontrati. Come più volte sottolineato, ci troviamo di fronte a progetti complessi che, inevitabilmente, richiedono competenze e impegni non usuali, soprattutto nelle realtà amministrative di cui stiamo parlando. Trattare con diversi attori,

affrontare processi e procedure di uso non quotidiano costringono le Amministrazioni coinvolte a sviluppare competenze nuove. Paradossalmente, anche là dove si sono riscontrati fallimenti, soluzioni non ottimali, intoppi procedurali, allungamenti burocratici e via dicendo, nella misura in cui si prende inevitabilmente atto dell'inadeguatezza dell'Amministrazione e del personale dedicato, *ci troviamo di fronte ad un miglioramento della capacity building dell'Amministrazione.*

Infine, come già ricordato, uno degli obiettivi proposti dalla valutazione era quello di individuare in che modo il PON avesse **indirettamente agito** a favore dell'inclusione sociale anche **promuovendo progetti fortemente interrelati e sinergici alle quattro linee di intervento strategiche**, in particolare promuovendo progetti che hanno per obiettivo:

- l'innalzamento dei livelli di **legalità e di sicurezza** in aree all'interno delle quali sono presenti fenomeni di criminalità di cui sono vittime il sistema produttivo e, in alcuni casi, anche la collettività (Asse 2);
- il rafforzamento della **capacità delle Amministrazioni ed Enti pubblici** nel conoscere e gestire i fenomeni esclusivi indotti dalla criminalità, come il racket e l'usura, le azioni di contrasto, come il recupero e la riqualificazione dei beni confiscati, i fenomeni migratori (Asse 1 e Asse 5).

Come già anticipato, l'attività di valutazione ha potuto approfondire solo parzialmente questo aspetto, per problemi legati alla disponibilità di alcuni soggetti beneficiari a fornire indicazioni utili. Alcuni elementi utili alla riflessione sono, comunque, emersi:

- a) alcuni interventi hanno riguardato lo **sviluppo di nuovi sistemi informativi**, finalizzati ad ottimizzare la gestione di processi decisionali ed operativi attinenti le tematiche del racket e dei beni confiscati; questi processi sono stati condivisi con i diversi attori coinvolti a livello territoriale e dovrebbero avere effetti positivi anche nei confronti dei destinatari finali (ad esempio, in termini di accesso alle informazioni e quindi facilitazione di accesso alle opportunità, come nel caso del Fondo di solidarietà delle vittime di estorsione e usura);
- b) alcuni progetti sono stati finalizzati a **formare gli attori che operano, con modalità ed obiettivi diversi, ai fini dell'inclusione**; sono stati, quindi, realizzati corsi diretti alle Forze dell'Ordine (con moduli specifici) e agli Enti Locali (per rafforzare le competenze nell'euro-progettazione, ivi inclusa l'area dell'inclusione sociale);
- c) un gruppo di progetti specifico ha riguardato il **rafforzamento dei Nuclei presso le Prefetture a supporto dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)**; anche se non è stato possibile parlare con i soggetti destinatari, ma soltanto con il soggetto che ha erogato in alcuni casi il servizio di assistenza, si può ritenere che il metodo utilizzato ed i servizi erogati abbiano permesso di individuare le criticità in essere e, quindi, di avviare un processo volto al loro superamento, da cui una ricaduta potenziale in termini di gestione a livello locale del sistema di conoscenza ed assegnazione dei beni confiscati.

Detto ciò, e fermo restando i numerosi elementi di positività messi in luce dalla valutazione, preme ritornare sull'importante criticità relativa al **ritardo di numerosi progetti**, che per motivi diversi (dallo scontare gli effetti della pandemia, all'aumento dei prezzi che impatta sulle

opere, da alcune lungaggini burocratiche alle difficoltà ad individuare il soggetto gestore) non sono ancora conclusi e, quindi, ancora non producono i risultati attesi, in un ambito come quello dell'inclusione che continua ad essere una priorità, nazionale e comunitaria.

La valutazione non può identificare questo ritardo come un ostacolo *tout court*, nel senso che non sono emersi elementi che facciano ritenere che nei prossimi mesi gli interventi non siano portati a termine e, quindi, non siano affidati i servizi previsti, ma ritiene, comunque, importante rilevarlo. Così come preme richiamare l'attenzione sulla questione della sostenibilità di quanto messo in piedi. Una questione non direttamente attinente la finalità del PON Legalità 2014-2020, ma che potrebbe essere utilmente "agganciata" alle altre significative risorse oggi a disposizione, così da creare valore aggiunto e non disperdere gli importanti risultati che stanno emergendo.

In questo senso, il suggerimento finale non può che essere rappresentato dall'importanza di **implementare ulteriormente l'attività di assistenza e monitoraggio ai beneficiari a livello territoriale già attivata dall'Autorità di Gestione e avviare un monitoraggio che non sia soltanto amministrativo del progetto, ma approfondisca, almeno nel breve termine, anche la fase di gestione degli interventi, per assicurare che il processo di innovazione e contrasto all'emarginazione previsto inizi a manifestare risultati concreti e stabili nel tempo.**

## 1 OBIETTIVI DELL'INDAGINE

La direttrice perseguita dal PON Legalità 2014-2020 sull'Inclusione sociale presenta una logica di intervento **multiasse** (Asse III, IV e VII). In particolare, l'analisi del PON e del Piano di Valutazione ha permesso di individuare quattro linee di intervento che di seguito vengono suddivise in altrettanti **cluster valutativi**:

- 1) **Inclusione immigrati regolari, richiedenti asilo e soggetti svantaggiati, accoglienza e contrasto al caporalato**, con l'obiettivo prioritario di valutare la capacità degli interventi finanziati di migliorare il livello di integrazione sociale della popolazione target (immigrati e svantaggiati) in termini di accrescimento delle competenze e delle possibilità lavorative, inserimento nel contesto sociale e nel mercato del lavoro, ecc.;
- 2) **Recupero e riqualificazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata per fini istituzionali**, in continuità con quanto già realizzato sul tema del riutilizzo dei beni confiscati nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013 (oltre 120 beni già interessati), con azioni dirette a fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale con interventi per il riutilizzo o la creazione di nuovi spazi nelle aree urbane;
- 3) **Supporto all'imprenditoria sociale**, mediante azioni di supporto alle aziende che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata e agli operatori economici colpiti da racket e usura, sviluppando azioni di sostegno alla prevenzione del fenomeno, ma anche attività di accompagnamento alla denuncia e supporto e assistenza agli operatori economici;
- 4) **Rafforzamento della capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da COVID-19** delle strutture e degli operatori del Ministero dell'Interno coinvolti nell'azione di contenimento della diffusione della pandemia, quali le Forze di Polizia, i Vigili del Fuoco e le Prefetture.

La figura nella pagina seguente fornisce una ricostruzione della logica di intervento del PON Legalità sul potenziamento dell'inclusione sociale, che il valutatore condivide e che è stata presa a riferimento come ambiti di approfondimento. Peraltro, **le analisi valutative effettuate confermano la validità dell'intervento e della strategia**, come riportato nei capitoli seguenti, in quanto emerge come i progetti finora avviati, in termini di attività erogate ai destinatari di riferimento, stanno producendo **risultati concreti ed in linea con le aspettative**.

## Logica di intervento sul potenziamento dell'inclusione sociale

Linea di intervento	Asse	Priorità d'investimento	Azione	Realizzazione	Risultato	Impatto
Inclusione migranti regolari, richiedenti asilo e soggetti svantaggiati, accoglienza e contrasto al caporalato	Asse 7 - Accoglienza e Integrazione migranti	2c - Rafforzare le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusione, l'e-culture e l'e-health	7.2.1 Interventi Tecnologici per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio	Realizzazione di 3 banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio (1 per Regioni meno sviluppate, 1 per Regioni in transizione, 1 per Regioni più sviluppate)	Incremento del numero di migranti accolti in strutture diffuse/di non grande dimensione registrati (quota percentuale sul totale dei migranti regolari)	7.2 - Rafforzamento del sistema di accoglienza e integrazione dei migranti (RA 2.2 dell'Accordo di Partenariato)
		9b - Fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle zone urbane e rurali	7.1.1 Recupero, adeguamento e rifunzionalizzazione beni pubblici, anche confiscati alla criminalità organizzata, da destinare a strutture per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolari, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti (Regioni meno sviluppate: 50; Regioni in transizione: 11; Regioni più sviluppate: 7)	Incremento della accoglienza migranti offerta in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria (quota percentuale sul totale dell'accoglienza ai migranti offerta, media annua)	7.1 - Rafforzamento del sistema di accoglienza e integrazione dei migranti (RA 9.6 dell'Accordo di Partenariato)
			7.1.2 Interventi per l'ospitalità dei lavoratori stagionali ed il contrasto al fenomeno del caporalato	2 edifici pubblici o strutture oggetto di intervento migratorio		
	Asse 4 - Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità	9ii - L'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom	4.1.1.a Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per gli immigrati regolari e richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale	30 operazioni avviate	Incremento del numero di partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento	4.1 - Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti (R.A. 9.5)
			4.1.1.b Azioni di supporto professionale alle amministrazioni coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio	3.200 operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati		
			4.1.2 Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari categorie di soggetti a rischio devianza	8000 destinatari coinvolti (migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom) 2650 destinatari coinvolti (le altre persone svantaggiate)		
	Rafforzamento della capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da COVID-19	9iv - Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale	4.3.1 Azioni di contrasto all'emergenza sanitaria da COVID-19 e di supporto ai soggetti coinvolti	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19 (9 per meno sviluppate, 7 per in transizione, 16 per più sviluppate)	Incremento del numero di persone controllate dalle Forze dell'Ordine in relazione all'emergenza da COVID-19	4.3 - Aumento/ consolidamento/ qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e socio-sanitari territoriali (RA dell'Accordo di Partenariato 9.3)
	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19 (52.250.000,00 per meno sv.; 7.500.000,00 per in transizione; 78.250.000,00 per più sviluppate)					
	Supporto all'imprenditoria sociale	9v - La promozione dell'imprenditoria sociale e dell'inserimento professionale nelle imprese sociali e dell'economia sociale e solidale per facilitare l'accesso al lavoro	4.2.1 Azioni di supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata	170 micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale)	Incremento del numero di imprese sociali che aderiscono a network per la gestione dei beni sul totale delle imprese interessate dalle iniziative del Programma	4.2 - Rafforzamento dell'economia sociale (RA dell'Accordo di Partenariato 9.7)
				4.2.2 Azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura		
Recupero e riqualificazione dei beni confiscati	Asse 3 - Favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei beni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico	9b-Fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle zone urbane e rurali	3.1.1 Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie (azione 9.6.6 dell'accordo di partenariato)	Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata (11.000 mq)	Incremento del numero di beni confiscati (immobili e aziende) restituiti alla collettività in percentuale sul totale dei beni sequestrati e confiscati indicatore previsto dall'AP	3.1 - Incremento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità. (RA 9.6 dell'Accordo di Partenariato)
			Creazione o ripristino di spazi aperti in aree urbane (20.000 mq)			

In sede di avvio delle attività valutative, è stata portata all'attenzione della **Segreteria Tecnico- Amministrativa per la gestione dei Fondi Europei e dei Programmi Operativi Nazionali** una riflessione che si è voluta condividere per ampliare l'analisi valutativa. A rafforzamento delle iniziative previste all'interno delle 4 linee di intervento sopra ricordate, il PON ne sostiene altre che agiscono indirettamente, ma possono contribuire in maniera significativa a favore dell'inclusione sociale, in particolare aumentando la capacity building delle Pubbliche Amministrazioni, ma non solo.

In questo senso, nel percorso valutativo è apparso interessante **verificare se e in che modo il PON abbia agito a favore dell'inclusione sociale anche promuovendo progetti fortemente interrelati e sinergici alle 4 linee di intervento strategiche sopra individuate**, che hanno per obiettivo:

- l'innalzamento dei livelli di **legalità e di sicurezza** in aree all'interno delle quali sono presenti fenomeni di criminalità di cui sono vittime il sistema produttivo e, in alcuni casi, anche la collettività (Asse 2);
- il rafforzamento della **capacità delle Amministrazioni ed Enti pubblici** nel conoscere e gestire i fenomeni esclusivi indotti dalla criminalità, come il racket e l'usura, le azioni di contrasto, come il recupero e la riqualificazione dei beni confiscati, i fenomeni migratori (Asse 1 e Asse 5).

Date queste considerazioni, il Rapporto di valutazione tematico è finalizzato a rispondere alle seguenti **macro-domande valutative**, già esplicitate nel Piano Generale del Servizio:

- In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito al rafforzamento e all'integrazione degli immigrati e all'inclusione sociale degli stessi e di altre categorie svantaggiate?
- In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito al recupero e alla riqualificazione dei beni confiscati?
- In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito a sostenere le imprese sociali che gestiscono i beni confiscati alla criminalità organizzata e gli operatori colpiti da racket e usura?
- In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito a rafforzare la capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da COVID-19?

## 2 LE METODOLOGIE E LE FONTI

In accordo con quanto definito nel disegno di valutazione, l'attività è stata eseguita facendo riferimento a **metodi di indagine misti** attraverso l'utilizzo di **analisi desk** e la realizzazione di **indagini dirette**; in particolare:

- l'analisi del **sistema di monitoraggio**, che ha permesso di ricostruire il quadro dell'attuazione delle politiche del PON con riferimento alle diverse priorità e campi di intervento;
- l'analisi **documentale dei materiali progettuali**, in modo da ricostruire le caratteristiche degli interventi finanziati e gli attori coinvolti (beneficiari, partner e destinatari);
- **interviste ai referenti di Asse**, finalizzate in modo particolare a individuare progetti significativi sui quali concentrare le indagini di campo;
- le **indagini rivolte all'insieme dei beneficiari**, così da rilevare con maggiore dettaglio le caratteristiche degli interventi, in particolare dal punto di vista delle realizzazioni e dei risultati attesi ed eventualmente conseguiti;
- **approfondimenti che hanno interessato un campione di progetti**, con interviste in presenza o in remoto con i soggetti beneficiari ed alcuni attuatori, per qualificare meglio alcune delle evidenze emerse, raccogliendo quindi informazioni più puntuali, sulla percezione dei risultati già manifestatisi o in via di raggiungimento.

Alcune considerazioni alla luce delle indagini svolte.

L'analisi dei **materiali progettuali** ha restituito un quadro molto chiaro delle attività che si volevano realizzare a favore dei destinatari, anche se naturalmente scontavano in alcuni casi una caratteristica di estrema sinteticità, essendo attività complesse, che solo in fase di implementazione potevano essere dettagliate, anche per risultare maggiormente coerenti con i fabbisogni effettivi dei destinatari e dei territori.

Alcune problematiche sono state, invece, incontrate in fase di realizzazione delle **indagini che il valutatore ha avviato per conoscere l'effettivo stato di attuazione degli interventi** ed acquisire, quindi, informazioni utili alla valutazione di efficacia. A seconda della tipologia di soggetto beneficiario e di progetto, il valutatore ha optato per la somministrazione di questionari o per la realizzazione di interviste dirette, ma la fattibilità di questa strategia, pur flessibile, è risultata difficile per due ordini di motivi:

- a) **difficoltà a contattare l'effettivo referente di progetto**; in diversi casi, il nominativo a cui rivolgersi, fornito dall'Amministrazione, era un riferimento istituzionale (quindi, non informato dell'effettivo stato di attuazione), oppure era mutato nel tempo (pensionamenti, assegnazioni ad altri uffici), per cui non è stato possibile reperire in tempo utile il soggetto effettivamente in grado di fornire informazioni utili ai fini valutativi;
- b) **mancata risposta da parte del beneficiario**; il valutatore ha provveduto a sollecitare sia per mail sia per via telefonica i beneficiari, ma in molti casi non è stata fornita alcuna risposta.

Il tasso di risposta definitivo può essere, comunque, giudicato buono, seppure con connotazioni diverse per tipologia di soggetti: le Associazioni e i soggetti del terzo settore

hanno, infatti, mostrato un maggior grado di partecipazione rispetto agli Enti Pubblici. Nel prospetto seguente, è riportato il quadro per i diversi ambiti di intervento.

*Grado di copertura delle indagini*

Ambito di analisi	Questionari inviati	Questionari restituiti	Tasso di risposta	Contatti diretti	Interviste effettuate	Tasso di partecipazione
Soggetti a rischio di esclusione	-	-	-	25	9	36,0
Gestione beni confiscati	65 (universo 74)	31	47,7 (41,9)			
Vittime di racket ed usura	19	17	89,5	-	-	-
Imprese sociali che gestiscono beni confiscati	6	6	100,0	-	-	-
Immigrati	85	40	47,0	-	-	-
Caporalato	13	3	23,1	2	2	100,0

*Fonte: Elaborazione del valutatore*

Anche la possibilità di effettuare **approfondimenti** ha incontrato alcune difficoltà, che possono essere così riassunte:

- difficoltà ad individuare il soggetto responsabile, in assenza di informazioni certe sull'identità dell'eventuale soggetto gestore;
- difficoltà ad individuare progetti significativi, sia perché molti progetti sono risultati non ancora partiti dal punto di vista dell'erogazione delle attività, sia perché le informazioni significative non sono arrivate in tempo utile per organizzare gli approfondimenti.

Nella tabella seguente è, quindi, riportato il numero di approfondimenti realizzati, che è molto diversificato a livello di ambito di intervento.

*Numero di approfondimenti realizzati per ambito*

Ambito di analisi	Approfondimenti realizzati
Soggetti a rischio di esclusione	7
Imprese sociali	5
Gestione beni confiscati	3
Immigrati	0
Caporalato	2

*Fonte: Elaborazione del valutatore*

Come conseguenza di questa situazione, non è stato possibile, se non in casi limitati, procedere nella **rilevazione del grado di utilità percepita dai destinatari**; in alcuni casi i beneficiari non hanno ritenuto fattibile il contatto con i destinatari (date le caratteristiche dei soggetti che hanno beneficiato delle attività), in altri hanno ritenuto ancora non matura la condizione degli stessi soggetti, oppure hanno dichiarato la fattibilità di questi contatti in un momento successivo alla consegna del report. A questo si aggiunga che alcuni progetti per i

quali il valutatore riteneva possibile l'approfondimento, essendo conclusi o, comunque, in corso le attività, non sono stati raggiunti dall'indagine, in quanto non è stato possibile il contatto con i soggetti beneficiari.

## 3 INCLUSIONE IMMIGRATI REGOLARI, RICHIEDENTI ASILO E SOGGETTI SVANTAGGIATI

### 3.1 LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI

#### 3.1.1 Obiettivi del PON

*L'inclusione sociale e il sostegno all'economia sociale è una delle tre principali direttrici complementari, sulla quale, insieme al "rafforzamento della pubblica amministrazione impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione" e al "supporto al mondo imprenditoriale per la diffusione di condizioni di sicurezza favorevoli allo sviluppo delle attività produttive", si fonda la strategia del Programma.*

In questo ambito trova collocazione logica la batteria di azioni che, intervenendo direttamente sui **target vulnerabili** e sulla vasta gamma di **soggetti e strutture dedicate alla loro inclusione**, attua la strategia attivando una rete di attori, pubblici e privati, estremamente ampia ed articolata.

In ottica valutativa è, quindi, utile una preliminare ricostruzione analitica che richiami, sinteticamente per ciascuna azione, i principali obiettivi e gli strumenti messi in campo dal PON, evidenziando target e finalità.

Nel complesso, le azioni del PON focalizzate sull'inclusione sociale mirano:

- al **contrasto dei fenomeni di emarginazione** che colpiscono alcune categorie di soggetti, quali: i minori a rischio di devianza, le donne vittime di tratta, i minori e giovani adulti in via di reinserimento dai circuiti penali;
- all'**inclusione sociale e lavorativa** degli immigrati regolari, in ottica di inclusione e di sviluppo sostenibile delle aree più vulnerabili;
- al **potenziamento dell'ospitalità e all'empowerment** dei lavoratori stagionali, nel contesto più ampio del contrasto al fenomeno del caporalato;
- all'**adeguamento funzionale dei presidi** strettamente connessi alla gestione del fenomeno migratorio.

Guardando sistematicamente alla declinazione di tali obiettivi nelle singole azioni e procedendo per Assi, l'**Asse 4** persegue i seguenti obiettivi:

#### ➤ **4.1.1 - Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per gli immigrati regolari e richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale**

Gli obiettivi della sotto-azione 4.1.1a<sup>2</sup> si focalizzano sul sostegno e la realizzazione di progetti integrati, finalizzati ad accompagnare i destinatari nei differenti **percorsi che conducono dalle strutture di accoglienza all'autonomia e all'integrazione nelle comunità locali**. Tali percorsi

---

<sup>2</sup> La sotto – azione 4.1.1.b consiste in una sola operazione, che di fatto rappresenta una quota estremamente minoritaria del più ampio progetto, finanziato sull'Asse 5, "SISFOR", un sistema di formazione / informazione per gli operatori impiegati nelle attività di controllo del territorio. Il progetto prevede a favore degli operatori la somministrazione di percorsi formativi progettati per fornire le procedure operative potenzialmente applicabili a tutte le ipotesi di intervento in base a quanto disciplinato nel codice penale, al codice di procedura penale/investigazioni di P.G., legislazione dedicata a temi quali stupefacenti, tutela ambientale e sicurezza sui luoghi di lavoro, ordine e sicurezza pubblica, circolazione stradale, immigrazione e stranieri. L'azione 4.1.1.b finanzia esclusivamente questi ultimi.

possono includere, a favore del lato della domanda, servizi di formazione professionale, di orientamento al lavoro e/o di accompagnamento all'autoimprenditorialità (in relazione alle inclinazioni dei destinatari e alle effettive potenzialità di inclusione lavorativa dei contesti di riferimento); a favore del lato dell'offerta, i necessari, complementari servizi per il supporto informativo, psicologico, medico e legale in favore dei destinatari, unitamente alle attività per il rafforzamento delle competenze degli operatori impiegati nei percorsi di accoglienza e integrazione.

➤ **4.1.2 - Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari categorie di soggetti a rischio devianza**

Gli obiettivi dell'azione 4.1.2. si concentrano sul supporto, mediante la prestazione di misure di **sostegno individuale e di percorsi alternativi a quelli offerti dai sistemi criminali, a favore di soggetti a rischio devianza**. Gli scopi delle misure includono la realizzazione di percorsi personalizzati di inserimento sociale e lavorativo (inclusi, ad esempio: tutorship /coaching, sostegno per la pianificazione del proprio percorso personale e lavorativo; supporto psicologico; laboratori culturali, artistici, multimediali, linguistici) e corsi di formazione professionalizzante.

Soprattutto rispetto ai target di più giovane età, le finalità dell'azione arrivano a includere l'**aspetto educativo** (educazione alla legalità presso scuole, istituzioni educative, comunità locali, anche con il coinvolgimento del terzo settore), da perseguirsi sia mediante la costruzione di reti di soggetti che erogano prestazioni "tradizionali", sia attraverso la realizzazione di strumenti ad hoc multimediali e virtuali che, mediante processi di immedesimazione nelle vittime di reati, stimolino i destinatari verso comportamenti improntati alla legalità.

Per quanto riguarda l'Asse 7, le finalità delle azioni sono:

➤ **7.1.1 - Recupero, adeguamento e rifunzionalizzazione di beni pubblici, anche confiscati alla criminalità organizzata, da destinare a strutture per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolari, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria**

L'azione ha come obiettivo l'aumento e il miglioramento della **dotazione infrastrutturale dedicata all'accoglienza e all'integrazione dei immigrati nei territori obiettivo**. Per raggiungere questo scopo, vengono sostenuti lavori finalizzati alla ristrutturazione e rifunzionalizzazione, recupero, adeguamento e allestimento di spazi pubblici, da impiegare coerentemente con le finalità dell'azione.

Le esigenze funzionali e le destinazioni d'uso specifiche di ciascun bene pubblico -che può anche essere un bene confiscato alla criminalità organizzata- sono individuate dagli enti territoriali beneficiari in base ai fabbisogni registrati a livello locale.

➤ **7.1.2 - Interventi per l'ospitalità dei lavoratori stagionali ed il contrasto al fenomeno del caporalato**

Mediante le operazioni sostenute dall'azione, il PON persegue la finalità di **migliorare le condizioni abitative e sociali connesse con l'inclusione dei lavoratori agricoli stagionali** (ma anche quelli che, in talune aree obiettivo come la Capitanata nel foggiano, sono divenuti sostanzialmente strutturali), con l'obiettivo di contribuire alla prevenzione e al contrasto del

fenomeno del caporalato, in allineamento con il “Protocollo nazionale per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura” siglato dai Ministeri dell'Interno, del Lavoro e dell'Agricoltura con le Regioni in cui il fenomeno presenta una forte incidenza (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia).

Le due azioni sinergiche **7.1.3 - Interventi per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio** e **7.2.1 - Interventi tecnologici per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio** condividono la finalità di rafforzare le Amministrazioni coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio.

### 3.1.2 Caratteristiche dei progetti finanziati

La tabella seguente riporta il numero di progetti che risultano finanziati, alla data del 16 settembre 2022, in base ad un'estrazione effettuata dal sistema di monitoraggio ERA dal valutatore, per azione e tipologia di beneficiario, che interessano il tema dell'inclusione immigrati e del sostegno ai soggetti svantaggiati. I progetti sono complessivamente 128, di cui 94 proposti da Comuni e 14 da Città Metropolitane; nel dettaglio:

- a valere sull'azione 4.1.1a risultano finanziati 10 progetti, di cui 6 promossi da Comuni;
- l'azione 4.1.1b ha finanziato un progetto di cui è beneficiario il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno;
- l'azione 4.1.2 sostiene nel complesso la realizzazione di 14 progetti, di cui 6 proposti dalle Città Metropolitane e 3 di cui è beneficiario il Ministero della Giustizia;
- nell'ambito dell'azione 7.1.1, i progetti sono complessivamente 86, di cui 77 attuati da Comuni, 8 da Città Metropolitane ed 1 dal Ministero dell'Interno; si tratta del progetto Gioco Legale, al cui interno sono stati finanziati 50 interventi per la realizzazione di impianti sportivi, per la pratica di attività utili a favorire la diffusione di comportamenti orientati alla positiva socializzazione e al rispetto delle regole;
- in relazione all'azione per il caporalato, a valere sull'azione 7.1.2 sono finanziati 13 progetti, di cui 10 promossi da Comuni e 3 da Regioni;
- in ultimo, sono stati finanziati 2 progetti per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio e 2 interventi tecnologici per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio.

Numero di progetti a favore dei immigrati e dei soggetti svantaggiati, finanziati dal PON per Azione e tipologia di soggetti beneficiari

Azione	Tipologia soggetti beneficiari	Numero di progetti
4.1.1.a – Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per gli immigrati regolari e richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale	Comuni	6
	Aziende Sanitarie Locali	2
	PDCM – Dipartimento Pari Opportunità	1
	Ente Nazionale per il microcredito	1
4.1.1.b – Azioni di supporto professionale alle Amministrazioni coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio	Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza	1
4.1.2 – Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari categorie di soggetti a rischio devianza	Ministero della Giustizia	3
	Città metropolitane	6
	Comuni	1
	Regioni	2
	Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza	1
	Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza	1
7.1.1 – Recupero, adeguamento e rifunionalizzazione beni pubblici, anche confiscati alla criminalità organizzata, da destinare a strutture per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolari, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria	Città metropolitane	8
	Comuni	77
	Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza	1
7.1.2 – Interventi per l'ospitalità dei lavoratori stagionali ed il contrasto al fenomeno del caporalato	Comuni	10
	Regioni	3
7.1.3 – Interventi per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio	Comandi Territoriali Arma dei Carabinieri	2
7.2.1 – Interventi tecnologici per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio	Borsa Merci Telematica Italiana	1
	Comando Generale Arma dei Carabinieri	1

Fonte: estrazione del valutatore dal sistema ERA al 16.09.2022

I progetti finanziati sulle differenti azioni dedicate all'inclusione sociale dei immigrati, richiedenti asilo e soggetti svantaggiati, trovano ragion d'essere nella consistenza di diversi **fronti di criticità di ordine sociale**, tra loro spesso strettamente interconnessi e diffusi, con magnitudo differenti, in vasti contesti territoriali, rispetto ai quali il Programma, pur nell'ambito di una strategia unitaria, dispiega strumenti e soluzioni, in taluni casi, sostanzialmente “*tailor – made*”.

Questo è particolarmente vero per i progetti a valere sulle azioni **dell'Asse IV, nel quale si individuano gruppi target caratterizzati da relativamente specifici fabbisogni**, connessi con altrettanto specifiche vulnerabilità, tra cui in particolare:

- MSNA presenti nelle strutture di seconda accoglienza;
- immigrati con problemi di accesso ai servizi sanitari;
- vittime di tratta;
- giovani esposti a contesti che favoriscono il rischio di devianza;

- persone in uscita dai circuiti penali;
- “neet”.

Le misure, e, quindi, i progetti finanziati **sull'Asse 7, presentano, invece, un minor livello di specificità, essendo rivolti sostanzialmente ai immigrati, prevalentemente ospitati nelle strutture di seconda accoglienza, e ai lavoratori a rischio sfruttamento / caporalato** (soggetti questi che, ai sensi di alcuni progetti, non vengono individuati necessariamente tra gli immigrati, pur prevalenti). **È, tuttavia, evidente che anche in questi casi i fabbisogni dei destinatari sono tra loro, dal punto di vista effettivo, differenziati in base a variabili di diverso ordine: basti pensare a quanto il contesto territoriale influisce sui rischi di marginalizzazione** (ad esempio: la condizione del bracciante della Capitanata, che tende a stanzializzarsi, è diversa da quella del lavoratore tradizionalmente stagionale del metapontino) per concludere che ciascun territorio - e ciascuna delle comunità che a vario titolo vi insistono - presentano profili sostanzialmente unici di fabbisogni e criticità.

Con questa consapevolezza e senza pretesa di esaustività, si presenta una sintetica rassegna dei principali contesti e fabbisogni interessati dai progetti (ove possibile riferendosi ai dati relativi al periodo effettivo di avvio di diversi progetti, indicativamente 2016 – 2017).

Entità e cronicizzazione del fenomeno migratorio verso l'Europa e, in particolar modo, verso l'Italia, hanno reso da tempo<sup>3</sup> consapevole il sistema pubblico nazionale della **necessità di un approccio integrato, che consenta di gestirne i diversi aspetti di cui il fenomeno si compone: dall'efficace controllo e gestione delle frontiere esterne, ai servizi di accoglienza e di integrazione socio-lavorativa nel tessuto economico nazionale dei immigrati regolari, inclusi i titolari di protezione internazionale.**

Il tema è a maggior ragione rilevante nelle 5 regioni “meno sviluppate” ove, per quanto la presenza di immigrati non si attesti ai livelli delle regioni settentrionali, da un lato sussistono anche maggiori gap infrastrutturali e sociali, dall'altro si verificano i maggiori sbarchi.

Secondo i dati Istat, al 1 gennaio 2017 i cittadini non comunitari regolarmente presenti in Italia erano 3.714.137, con una distribuzione di genere sostanzialmente paritaria. Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia ospitavano complessivamente 423.939<sup>4</sup> cittadini non comunitari. (dal 10,8% nel 2016 all'11,4 nel 2017). I dati mostrano che si tratta di soggetti integrabili sia nel tessuto sociale che in quello economico: i cittadini non comunitari che risultavano occupati<sup>5</sup> nel 2016 erano oltre 1,6 milioni, quelli in cerca di lavoro 305.113 (con un tasso disoccupazione che si attestava al 16%). Dal punto di vista imprenditoriale, sia a livello nazionale che nelle regioni del Mezzogiorno, la presenza dei immigrati era rilevante: in Italia, nel 2016, operavano 366.426 imprese di titolari nati in un paese non comunitario (l'11,4% sul totale delle imprese individuali presenti in Italia). Le regioni del Mezzogiorno, pur ospitando l'11,4% dei cittadini non comunitari presenti nel paese, vedevano la presenza di

---

<sup>3</sup> Già così in European Migration Network (2005), L'approccio nazionale nei confronti dei cittadini stranieri illegalmente soggiornanti: caratteristiche e condizioni sociali; IDOS - Punto Nazionale di Contatto dell'EMN in collaborazione con il Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes e con il supporto del Ministero dell'Interno.

<sup>4</sup> La Regione che ospitava il numero più consistente di immigrati è la Campania (166.936), seguita da Sicilia (con 111.193), Puglia (84.245), Calabria (50.509) Basilicata (11.056).

<sup>5</sup> Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2017) “Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia”. Scaricabile da <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Presentato-il-settimo-rapporto-annuale-Stranieri-in-mercato-lavoro-Italia.aspx>

77.025 titolari di imprese nati in un paese non comunitario (il 21,0% del totale), indicatore di positivi percorsi di autonomia individuale in quei territori.

In questo contesto, **rimanevano (e permangono tuttora) alcuni fronti di difficoltà, legati alla adeguata presenza di strutture dedicate all'accoglienza e alla gestione dei flussi in entrata:** nel 2016 si registrava l'arrivo di 181.436 immigrati, sbarcati prevalentemente sulle coste delle Regioni del Mezzogiorno (nel 2017: 119.310), un flusso che incideva sulla capacità del sistema di accoglienza di garantire l'inclusione sociale e lavorativa dei immigrati regolari.

Tale sistema (costituito da hotspot di primo soccorso e assistenza, centri di accoglienza straordinaria-CAS, e centri SPRAR di seconda accoglienza) subiva una situazione di profonda emergenza, dettata dall'esigenza di garantire tempestivamente adeguati servizi di accoglienza e integrazione ad un numero sempre più consistente (generalmente superiore alle capacità di accoglienza effettiva) di immigrati: al termine del 2017, i immigrati presenti nelle diverse strutture di accoglienza erano 183.681, di cui la maggioranza nei CAS, che avrebbero in realtà la natura di strutture temporanee ed emergenziali ma di fatto, progressivamente, divenute strutturali luoghi di accoglienza ove stazionavano l'81% dei immigrati accolti<sup>6</sup>.

Come è evidente in base ai dati esposti, a livello nazionale e a maggior ragione nelle regioni del Mezzogiorno **il sistema SPRAR**, costituito da un totale di 776 strutture per un totale di circa 31.000 posti, **non risultava in grado di accogliere tutti gli immigrati nelle strutture di prima accoglienza** - in particolar modo nei CAS che d'altra parte, essendo stati istituiti sulla base di una logica di temporaneità e/o emergenziale, non risultano adeguati a rispondere alla necessità dell'accoglienza. D'altronde, **il sistema presentava difficoltà anche nel garantire un adeguato turn over nell'ambito dei centri di seconda accoglienza**, dal momento che risultava particolarmente complesso favorire la fuoriuscita dei immigrati accolti, in quanto non erano disponibili sufficienti meccanismi di integrazione sociale, economica e culturale nel tessuto socio-economico. **È, quindi, a questo primo filone di criticità che il PON punta a fornire risposta, attraverso numerosi progetti che prevedono il rafforzamento delle strutture di seconda accoglienza e/o attraverso la promozione di servizi per l'inclusione sociale, in base alla tipologia di soggetto e situazione del contesto (Az. 7.1.1).**

Facendo un affondo all'interno del tema sopra esaminato, **particolarmente preoccupante appariva la situazione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA): dei 18.303 minori presenti in Italia al 31 dicembre 2017**, il 90,8% del totale era presso strutture di accoglienza, mentre il 3,1% risultava collocato presso privati. Del restante 6,1%, dalle segnalazioni

<sup>6</sup> Entrando nel dettaglio, alla data, indicata un totale di 10.319 immigrati risultavano accolti nelle strutture di prima accoglienza (CPA); 148.517 nei centri di accoglienza straordinaria (CAS) e 24.741 nei centri SPRAR e 104 negli hotspot. Guardando ai numeri delle cinque Regioni del Mezzogiorno, la situazione era: in Basilicata, i immigrati nelle diverse strutture di accoglienza erano 2.492, a fronte dei 2.825 posti attivati (di cui: 1.972 nei CAS, a fronte di 2.220 posti disponibili; e 547 nei centri SPRAR, a fronte di 605 posti disponibili); in Calabria, i immigrati nelle strutture di accoglienza erano 7.456, a fronte dei 8.738 posti; di questi 735 nei CPA (con 1.216 posti disponibili); 4.125 nei CAS, (4.015 posti disponibili); 2.631 negli SPRAR (a fronte di 3.507 posti). In Campania, i immigrati nelle strutture di accoglienza erano 16.677 (con 17.957 posti disponibili) di cui: 14.839 nei CAS a fronte di 15.259 posti disponibili; 1.928 negli SPRAR (2.698 posti disponibili). In Puglia: 12.122 immigrati nelle strutture, per 10.597 posti complessivi, di cui: 2.268 nei CPA (per 1.508 posti disponibili); 7.271 nei CAS (per 6.151 posti disponibili); 2.632 negli SPRAR (a fronte di 2.933 posti). In Sicilia, i numeri erano: 13.870 immigrati a fronte dei 14.986 posti attivati, di cui: 3.577 nei CPA (3.835 posti disponibili); 5.996 nei CAS (6.428 posti); 4.252 nei centri SPRAR, a fronte di 4.624 posti disponibili.

pervenute alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>7</sup>, “*non è enucleabile la tipologia di collocamento*”. I MSNA accolti in strutture di seconda accoglienza erano 11.022 e rappresentavano il 60,2% dei minori presenti sul territorio italiano. **Le misure specifiche per questo target (con i progetti di cui alle misure “FAMI” quali ad esempio Hope, Workintegration) puntano a fornire una soluzione che consenta ai minori e giovani adulti di inserirsi in percorsi di integrazione e di avvio verso il lavoro.**

Altro fronte connesso con il quadro della presenza di immigrati sopra esposto è quello dello **sfruttamento dei lavoratori stagionali**, di cui gli immigrati costituiscono la componente largamente maggioritaria: Secondo dati dell'INPS<sup>8</sup>, l'Italia conta 187.629 imprese nel settore agricolo, per circa 1 milione di dipendenti. Le Regioni con il maggior numero di lavoratori sono la Puglia (16,8%), la Sicilia (14,1%), la Calabria (9,9%), l'Emilia-Romagna (9,5%) e la Campania (6,4%). Oltre l'80% dei lavoratori è italiano, i lavoratori extracomunitari sono circa l'11,4% (principalmente provenienti da Marocco, India, Albania, Tunisia e Senegal) tra i regolarmente residenti in Italia. Una rilevante percentuale di lavoratori stagionali, molti dei quali irregolari, si sposta ogni anno per le attività di raccolta. Per quanto riguarda i lavoratori europei, le principali nazionalità coinvolte sono di Bulgaria, Romania e Polonia.

**Il fenomeno dello sfruttamento, spesso perpetrato da parte della criminalità organizzata, dei lavoratori** cui il Programma si rivolge con azioni di contrasto e di supporto all'inclusione dei lavoratori stessi, per quanto diffuso come sopra richiamato, è particolarmente presente nel Meridione d'Italia ed in Puglia, Sicilia e Basilicata in particolare. In questi contesti il fenomeno si è aggravato negli anni proprio nei confronti dei lavoratori stagionali immigrati, che sono costretti ad accettare forme di esistenza spesso definite “disumane” e, comunque, caratterizzate da estrema povertà ed esclusione sociale. **I progetti regionali** (quali “*Progetto Gestione Emergenza Abitativa*” in Puglia, e “*Progetto per la realizzazione di un centro di accoglienza immigrati stagionali nel Borgo Boreano*”) **e comunali** (come nel caso dei 9 comuni siciliani) finanziati sull'Asse 7 az. 7.1.2 **declinano a livello locale soluzioni abitative** (mediante la ristrutturazione di edifici esistenti o l'utilizzo di strutture rimovibili) **e servizi per l'inclusione** coerenti con le caratteristiche dei rispettivi territori.

Sempre nel contesto sopra descritto di presenza degli immigrati, quello dell'**assistenza sanitaria** ai medesimi costituisce un altro fronte di criticità affrontato dal Programma. Il tema pone problematiche specifiche in quanto, se da un lato riverbera potenzialmente sull'intero contesto sanitario territoriale che le autorità sanitarie sono tenute a tutelare, dall'altro risulta particolarmente **difficile da gestire a causa di barriere (culturali, linguistiche, cognitive) in grado di rendere più complessa la somministrazione di adeguati trattamenti**. In aggiunta, rilevano in merito anche importanti ostacoli di tipo burocratico – amministrativo, connessi con l'**oggettiva complessità della normativa e delle connesse difficoltà applicative**. Sul tema, la Asl di Taranto

---

<sup>7</sup> I dati riportati sono tratti dal Report di Monitoraggio (dati al 31 dicembre 2017) “i minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia”, pubblicato dalla medesima Direzione, consultabile qui: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20III%20Quadrimestre%20-%20I%20Minori%20Stranieri%20Non%20Accompagnati%20MSNA%20in%20Italia/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2017.pdf>

<sup>8</sup> Dati riportati in FOCSIV (2020), Il sistema del caporalato in Italia, scaricabile da <https://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2020/12/CSR-n.-1-ITA-14.12.2020.pdf>

ha adottato con ottimi risultati specifiche soluzioni che vengono approfondite nel seguito del rapporto.

Non strettamente connessi con il fenomeno migratorio e con le sue dirette implicazioni risultano gli **interventi di prevenzione della devianza, di contenimento dell'esclusione sociale per minori, giovani adulti e adulti**. Il contesto di riferimento per questi interventi è prevalentemente quello dei territori ad alta densità mafiosa, dove si rileva un elevato rischio di marginalizzazione dei soggetti che provengono da ambienti criminali (famiglie mafiose nelle loro diverse diramazioni amicali e parentali) e che sin dall'età scolare entrano in contatto con il sistema penale o sono comunque attenzionati dalle forze di polizia. Tali soggetti, al pari di quelli in esecuzione penale o appena fuoriusciti, a prescindere dall'età, rischiano di essere discriminati ed esclusi dalle comunità locali, che intendono tutelarsi e non vogliono coltivare relazioni soggetti sui quali grava un sospetto/sussiste un legame con ambienti criminali. **Questa logica alimenta, tuttavia, un circolo vizioso che genera isolamento, discriminazione ed esclusione, a loro volta alla base di un ritorno verso logiche mafiose, che diversi progetti di Asse 4 affrontano proponendo percorsi ad hoc.**

Con il **rischio di devianza giovanile** sono inoltre connessi fenomeni a cavallo tra il contesto socio-economico e il sistema di istruzione, rispetto al quale in alcuni territori del Mezzogiorno, e la Sicilia in particolare, si registrano segnali allarmanti: nel periodo di avvio del Programma il tasso di scolarizzazione superiore regionale (dati 2017, ISTAT) era inferiore alla media non soltanto italiana ma anche del Mezzogiorno (74,3%; media italiana: 81,5%; media Mezzogiorno: 77,3% ), il tasso di abbandono superiore al 20% (media italiana: 14%); inoltre, **il fenomeno dei NEET raggiungeva il valore più elevato a livello nazionale** (il 39,5% dei giovani tra 15 e 29 anni). Dall'osservazione delle significative correlazioni tra bassi livelli di sviluppo economico, elevati livelli di dispersione scolastica e incremento della criminalità deriva un intervento specifico del PON (il progetto No more NEETS), finalizzato a offrire ai giovani a rischio di discriminazione ed esclusione sociale e di devianza, interventi mirati e adeguate opportunità di integrazione.

I progetti (includendo anche i diversi interventi finanziati a valere sul progetto Io Gioco Legale) agiscono in gran parte su aree regionali, soprattutto Sicilia (40 progetti), Puglia (39 interventi) e Calabria (38); 9 progetti, soprattutto finanziati all'interno dell'Asse 4, interessano tutte le Regioni meno sviluppate, con politiche mirate ai soggetti svantaggiati. Inoltre, 19 progetti sono localizzati in altre regioni, a sostegno di interventi per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

Tabella - Numero di progetti a favore degli immigrati e dei soggetti svantaggiati, finanziati dal PON per Azione e area di interesse

Azione	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	Regioni meno sviluppate	Ambito nazionale	Altre regioni	Totale
4.1.1.a - Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per gli immigrati regolari e richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale	1	1	0	4	2	2	0	0	10
4.1.1.b - Azioni di supporto professionale alle Amministrazioni coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio	0	0	0	0	0	1	0	0	1
4.1.2 - Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari categorie di soggetti a rischio devianza	0	1	2	2	4	5	0	0	14
7.1.1 - Recupero, adeguamento e rifunzionalizzazione beni pubblici, anche confiscati alla criminalità organizzata, da destinare a strutture per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolari, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria	4	36	22	29	25	1	0	19	136
7.1.2 - Interventi per l'ospitalità dei lavoratori stagionali ed il contrasto al fenomeno del caporalato	2	0	0	2	9	0	0	0	13
7.1.3 - Interventi per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio	1	0	0	1	0	0	0	0	2
7.2.1 - Interventi tecnologici per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio	0	0	0	1	0	0	1	0	2
<b>TOTALE</b>	<b>8</b>	<b>38</b>	<b>24</b>	<b>39</b>	<b>40</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>178</b>

Fonte: elaborazioni del valutatore su dati PON

La ricostruzione delle caratteristiche del parco progettuale finanziato a sostegno delle persone a rischio di emarginazione non può essere che puntuale, data la specificità delle singole proposte progettuali.

All'interno dell'azione 4.1.1 A, ad esempio, è stato finanziato un progetto per la formazione all'autoimprenditorialità del microcredito (**F.A.S.I. – Formazione, autoimprenditoria e start up per immigrati regolari**), proposto dall'Ente Nazionale per il Microcredito, che, a partire da un'ampia mappatura e profilazione dei immigrati partner e lo studio di specifici strumenti finanziari, mira alla elaborazione e realizzazione moduli formativi per la formazione economica e imprenditoriale e per la formazione specialistica e all'erogazione di un pacchetto di accompagnamento all'autoimprenditorialità, in cui ogni immigrato si impegna a seguire un percorso individualizzato di autoimprenditorialità, sotto la guida di un consulente; inoltre era prevista la creazione di un'Officina dell'innovazione finalizzata ad offrire una vasta gamma di servizi di supporto integrati nonché di risorse per favorire ed accelerare lo sviluppo di idee imprenditoriali (tecnologiche ed innovative) - con riferimento sia ad attività già esistenti sia per idee innovative.

Le donne vittime di tratta e gli MSNA sono, invece, destinatarie del progetto **NON SI TRATTA – Azioni per l'inclusione delle vittime di tratta**, attuato dal Dipartimento Pari Opportunità, che intende realizzare nelle 5 regioni interessate dal PON azioni rivolte alla emersione e all'inserimento socio – lavorativo di soggetti vittime di tratta, in particolar modo immigrati regolari, richiedenti asilo e protezione internazionale e MSNA, attraverso un'azione di emersione (anche attraverso l'attivazione di un'unità di strada sui territori), di prima assistenza (in cui i Centri di ascolto si occupano di erogare servizi supporto psicologico; assistenza legale; assistenza socio sanitaria; accoglienza presso strutture dedicate), attività di seconda accoglienza finalizzate a accompagnare le vittime verso l'autodeterminazione e l'emancipazione socio lavorativa (servizio di vitto e alloggio temporaneo; servizio di alfabetizzazione linguistica; inserimento scolastico; assistenza ad un percorso di formazione e/o partecipazione a un laboratorio; percorso di tirocinio; percorso di borsa lavoro; sostegno alla ricerca di un lavoro) e attivazione di percorsi individualizzati per il consolidamento dei processi di inclusione e lavorativa all'autonomia abitativa.

Diversi progetti sono finalizzati alla prestazione di servizi, anche sanitari, che configurano percorsi di inclusione sociale per immigrati o per minori stranieri non accompagnati – MSNA. Un intervento molto complesso in questo ambito è quello promosso dalla ASL di Taranto, **Progetto F.A.R.I. - Formare Assistere Rispondere Includere** che mira a promuovere la salute e il benessere di immigrati e richiedenti e titolari di protezione sul territorio regionale, potenziando i servizi socio-sanitari migrant-friendly, mediante specifici programmi di cura e assistenza, processi di informativa diffusa, consulenza, sostegno e rafforzamento delle competenze del personale sanitario nelle 3 province di Taranto, Lecce, Brindisi e degli operatori SPRAR CAS; inoltre, si vuole migliorare l'accesso ai servizi socio-sanitari e alle informazioni, attraverso il supporto dei mediatori culturali. Sono, quindi, previste numerose azioni, dalla formazione degli operatori sanitari e socio sanitari e dei mediatori culturali, alla creazione di una app per orientare i cittadini stranieri nell'accesso ai servizi sanitari.

Immigrati e MSNA sono poi i destinatari di alcuni progetti attuati a livello comunale, per la realizzazione di percorsi di sostegno e inserimento scolastico, formazione, percorsi professionalizzanti, anche ricercando la collaborazione di soggetti del territorio, ivi compresi giovani ex MSNA che possono veicolare le proprie esperienze ai giovani immigrati.

Un altro gruppo eterogeneo, per tipologia, destinatari e territori coinvolti, è composto dai progetti dell'azione 4.1.2.

Ad esempio, sono stati finanziati 3 progetti per supportare, mediante percorsi di assistenza e supporto, giovani a rischio devianza in territori selezionati dalle Regioni o dal Comune di Napoli in base all'incidenza del fenomeno; il progetto del Comune di Napoli, **Percorsi di inclusione innovazione territoriale ed empowerment nel Rione Sanità (PITER)**, vuole attivare percorsi individualizzati (interventi extrascolastici di potenziamento formativo, sostegno alle famiglie, percorsi di educazione alla legalità, ecc.), attività ludico-aggregative, civiche e di socialità sul territorio, laboratori territoriali attivati presso istituti scolastici e soggetti del terzo settore, interventi per l'educazione sportiva, attraverso una rete stabile e coesa di stakeholder attivi sul territorio (istituzioni, scuole, parrocchie, centri educativi e sportivi, organizzazioni del Terzo Settore e altri soggetti privati del Rione Sanità). Il progetto della Regione Puglia, (**Progetto integrazione/formazione musicale**) sempre rivolta ai minori e giovani a rischio di devianza è focalizzato sulla creazione di laboratori di musica d'insieme, orchestre, cori, band, street band, con l'obiettivo di includere, integrare, favorire la socializzazione.

Altri 3 progetti finanziati hanno l'obiettivo di supportare destinatari, in uscita dai circuiti penali, nell'inclusione sociale e lavorativa, attraverso percorsi per la presa di coscienza di modalità alternative di condotta, per l'empowerment individuale e per la costruzione di reti sociali di supporto a una vita in contesti legali; **Innovazione sociale dei servizi di reinserimento delle persone in uscita dai circuiti penali**, ad esempio, al fine di porre in essere strumenti di innovazione sociale che riducano il forte rischio di emarginazione sociale dei soggetti in esecuzione penale esterna o in uscita dagli istituti penitenziari ha previsto un'azione di sistema per la sperimentazione di percorsi di inserimento socio-lavorativo con diverse linee di intervento, quali costituzione e rafforzamento delle reti territoriali dei servizi di inclusione sociale; selezione, bilancio delle competenze ed orientamento; tirocini formativi di orientamento e inserimento lavorativo; **Liberi di scegliere** è rivolto a minori e giovani adulti, ad esempio, appartenenti a famiglie di ndrangheta e mafia, autori di reato e a rischio criminalità, e dopo una fase di formazione di una rete di operatori, prevede la sperimentazione di percorsi di presa in carico di minori e la costruzione di percorsi educativi trattamentali; **Una rete per l'inclusione**, rivolto a minori e giovani adulti, a partire dalla creazione di tavoli tecnici locali, ha previsto percorsi individualizzati di accoglienza e sostegno psico-pedagogico, percorsi finalizzati all'inserimento lavorativo, inserimento in tirocini con azioni di tutoraggio ed accompagnamento.

Altri progetti sono attuati su base metropolitana e regionale per la presa in carico, la formazione in campo artistico e professionale e l'avvio a tirocini lavorativi di minori e giovani adulti; il **Progetto integrazione/formazione musicale**, destinato a minori e giovani a rischio di devianza e/o con segnalazioni dei servizi sociali per fenomeni di bullismo, violenza, reati legati allo spaccio e/o vandalismo, prevedevano in Puglia l'organizzazione di laboratori di orchestra classica, coro, band rock/blues/rap, street band; il progetto **Esserci nel quartiere** a Napoli e comuni dell'area metropolitana era diretto alla costruzione e attivazione di Piani individualizzati di accompagnamento educativo; il progetto **Argonauti .... Eroi in viaggio**, a Palermo e comuni dell'area metropolitana, ha previsto la realizzazione di un laboratorio di promozione del benessere e ascolto sociale, laboratori di arte e attività sportiva, percorsi formativi per la creazione di impresa, percorsi di tirocini extracurricolari.

I progetti rivolti agli immigrati (azione 7.1.1) hanno previsto la **ristrutturazione di edifici e spazi pubblici**, soprattutto per la realizzazione di luoghi e spazi di integrazione e inclusione per i immigrati, quali, a titolo esemplificativo, centri culturali, centri di aggregazione sociale, spazi per attività formative, strutture sportive e/o ricreative, centri polifunzionali per l'erogazione di servizi di integrazione sociale e lavorativa; alcuni progetti hanno anche riguardato il miglioramento e/o risanamento infrastrutturale dei centri per l'accoglienza diffusa dei immigrati e nello specifico di quelli di seconda accoglienza in favore dei Comuni che aderiscono alla rete SPRAR.

I servizi offerti una volta terminati i lavori e avviata la gestione dei nuovi spazi sono molto diversificati, rispondendo ad esigenze puntuali dei territori di riferimento; gran parte dei progetti prevede il successivo avvio di laboratori specialistici e professionalizzanti, interventi di formazione, attività di alfabetizzazione, ristrutturazione di impianti sportivi, ma anche molti spazi di aggregazione e inclusione e l'allestimento di alcuni presidi di prima assistenza sanitaria; in misura minore, anche la ristrutturazione di alloggi per l'accoglienza degli immigrati.

Data la natura degli interventi, e la filosofia di fondo che li caratterizza, non stupisce che molti progetti dichiarino tra i destinatari non solo gli utenti SPRAR, gli MSNA, la popolazione immigrata in generale, ma anche i giovani a rischio di emarginazione, gli anziani, le donne e più in generale la popolazione residente nelle aree interessate dagli interventi.

In questa logica, molti progetti dichiarano di avere partner di progetto, in genere soggetti del terzo settore, ma ci sono molti casi in cui il partenariato è ampio e diversificato, includendo istituti scolastici, associazioni sportive, associazioni culturali, le pro loco, le parrocchie, fino a un progetto che prevede la collaborazione dell'ANCI, della Chiesa valdese e di alcune associazioni rappresentanti delle comunità straniere. In realtà, il partenariato sarà più ampio, a nostro avviso, in quanto dalla lettura dei progetti si evince l'interesse e la volontà di coinvolgere i soggetti del territorio per rafforzare la strategia di inclusione sociale verso le varie tipologie di destinatari.

Altro elemento che sembra opportuno rilevare riguarda l'esperienza dei soggetti proponenti (molti dei quali aderiscono alla rete SPRAR) e partner (molti enti del terzo settore impegnati da anni in attività simili) e la sinergia dei progetti con altre esperienze concluse o in corso di realizzazione sul tema dell'inclusione, che possono andare dall'esperienza del centro SPRAR all'inserimento del progetto all'interno di una politica dell'accoglienza più ampia.

In ultimo, i progetti dichiarano una forte coerenza con le priorità trasversali comunitarie, dallo sviluppo sostenibile, al miglioramento della qualità della vita, dall'innovazione alla non discriminazione; per chiarire questo aspetto, appare indicativo quanto riporta a riguardo un progetto:

*«La presente proposta progettuale è "innovativa" dal punto di vista sociale, nella misura in cui prevede l'utilizzo di un bene di proprietà e disponibilità pubblica a vantaggio, parallelamente, degli immigrati e dei residenti di un quartiere periferico della città, integrando così le peculiari esigenze ed i bisogni di cui questi due gruppi sono portatori, anche in relazione alle diverse fasce d'età. Al contempo, la rifunzionalizzazione della struttura è mirata al miglioramento della "qualità della vita", in quanto consente la*

*restituzione ai cittadini di un bene pubblico utilizzabile per attività che consentono l'integrazione sociale ed educativa e dirette a favorire lo sviluppo di comportamenti legali e la partecipazione attiva alla vita della comunità. Il recupero, l'adeguamento e la rifunzionalizzazione del bene saranno realizzati tenendo conto dei parametri di "sviluppo sostenibile", attraverso opportuni interventi che rispettano le norme in tema di sicurezza ed ambiente. Tutti gli immigrati ed i residenti del quartiere saranno coinvolti nelle attività del progetto "senza discriminazioni" sulla base dell'appartenenza a gruppi etnici o sociali, religiosi, o politici, o l'orientamento sessuale e garantendo la "parità tra i sessi" per quanto concerne l'utilizzo dell'immobile».*

Gli interventi diretti al **contrasto del caporalato** (azione 7.1.1) consistono nella costruzione/allestimento, con soluzioni realizzative diversificate in base alle specificità dei territori, di strutture per l'ospitalità e per l'erogazione di servizi (amministrativi, sanitari, legali o comunque funzionali allo scopo) mirati a rescindere i legami tra i lavoratori e le situazioni, attuali e potenziali, di sfruttamento generalizzate nei diversi contesti.

I 13 progetti sostenuti sono localizzati in singoli comuni (nel caso in cui i beneficiari sono i comuni stessi, o in due dei tre casi in cui il beneficiario è la Regione Basilicata) oppure su più ampi aggregati di comuni sul territorio regionale (caso del progetto con beneficiaria la Regione Puglia).

Due progetti hanno finanziato interventi tecnologici per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio; ad esempio **Fi-Le Filiera Legale**, proposto da Borsa Merci Telematica Italiana, con un ampio partenariato, ha previsto la sperimentazione (con riferimento all'area di Foggia e alla filiera agro alimentare del pomodoro da industria) di una piattaforma di gestione telematica dell'offerta di lavoro e dei relativi servizi di trasporto e la creazione di un sistema innovativo di indagine e di intelligence per supportare le Forze dell'Ordine in attività investigative relative a situazioni a rischio di caporalato nella filiera.

### 3.1.3 Stato di attuazione

La verifica dello stato di attuazione è stata effettuata attraverso due modalità:

- per i progetti delle azioni 4.1.1a, 4.1.1.b, 4.1.2, 7.1.3 e 7.2.1, date le loro specificità, attraverso la ricerca del contatto diretto (telefonico e-mail) con il soggetto beneficiario;
- per i progetti delle azioni 7.1.1. e 7.1.2 attraverso la somministrazione di un questionario tramite la piattaforma SurveyMonkey a tutti i beneficiari.

Per quanto riguarda il primo gruppo, l'analisi dello stato di attuazione (riferendosi all'esecuzione delle azioni previste dal progetto, a prescindere dagli aspetti procedurali e da quelli connessi con il circuito finanziario) in base ai dati raccolti e ai contatti andati a buon fine intercorsi con i referenti di progetto mostra che risultano sostanzialmente conclusi i progetti sull'azione 4.1.1., mentre le altre azioni presentano un avanzamento differenziato. In dettaglio:

#### ➤ 4.1.1a - Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per gli immigrati regolari e richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale

Conclusi: Non meno di uno. Storie ed azioni di straordinaria salvezza per minori stranieri; Hope; 2gether (definanziato); Workintegration; Tutti Inclusi; Metti In Scena L'italiano; FARI; Non si tratta. Azioni per l'inclusione delle vittime di tratta; Aylan.

In corso: F.A.S.I. Formazione, Auto-Imprenditoria, E Start-Up per immigrati regolari

➤ **4.1.1.b - Azioni di supporto professionale alle Amministrazioni coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio**

Conclusi: SISFOR

➤ **4.1.2 - Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari categorie di soggetti a rischio devianza**

Conclusi: lo sono qui.

In corso: Liberi di scegliere, Nei panni di Caino per capire e difendere le ragioni di Abele; Azione di sistema per l'innovazione sociale dei servizi di reinserimento delle persone in uscita dai circuiti penali (A.S.I.S.); Il buon cammino; Percorsi di inclusione innovazione territoriale ed empowerment nel rione Sanità di Napoli (PITER); No more NEET. Sperimentazione di percorsi integrati di carattere educativo formativo e di socializzazione per i ragazzi volti a combattere la povertà e a promuovere l'inclusione sociale e la legalità; Progetto Integrazione/Formazione Musicale; Una rete per l'inclusione; Progetto agricoltura; I walk the line; Esserci nel quartiere; Argonauti...eroi in viaggio. percorsi di individuazione di abilità e costruzione di competenze; Pandora.

➤ **7.2.1 - Interventi tecnologici per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno migratorio**

In corso: SISLAV, F.I.L.E.

La scelta del valutatore è stata quella di contattare tutti i beneficiari, per approfondire gli aspetti di attuazione e rilevare i risultati già manifesti o attesi, ma questo non è stato possibile in tutti i casi; alcune informazioni sarebbero disponibili on line, ma risultano disomogenee e andrebbero, comunque, interpretate, d'intesa con i soggetti beneficiari e/o gestori. Data questa premessa, nel paragrafo successivo si riportano i risultati degli approfondimenti, che interessano i seguenti interventi:

- F.A.R.I.;
- Hope;
- Liberi di scegliere;
- Nei panni di Caino;
- Sislav 2.0;
- Esserci nel quartiere;
- Fi,Le. Filiera Legale;
- Progetto Agricoltura

Per quanto riguarda l'azione 7.1.1, sono stati inviati 85 questionari, relativi ad altrettanti progetti, di cui ne sono tornati correttamente compilati 40 (47,1%), percentuale più che soddisfacente e sufficientemente affidabile dal punto di vista statistico.

## Azione 7.1.1 – Numero di questionari compilati per regione

Regioni	N. questionari	%
Basilicata	1	2,5
Calabria	10	25,0
Campania	8	20,0
Puglia	9	22,5
Sicilia	4	10,0
Altre regioni	8	20,0
<b>Totale</b>	<b>40</b>	<b>100,0</b>

Fonte: rilevazione del valutatore

*Traccia del questionario*

- Stato di attuazione dell'intervento, dal punto di vista dell'avvio dei servizi;
- Servizi previsti;
- Caratteristiche dei destinatari previsti;
- Servizi già erogati;
- Tipologia di soggetti a cui sono stati affidati i servizi;
- Eventuali problematiche incontrate in fase di attuazione e per la fase di concessione in gestione dei servizi;
- Altri soggetti del territorio coinvolti.

Un primo dato da mettere in evidenza riguarda il fatto che 9 interventi dichiarino la presenza di partner di progetto, quali soprattutto associazioni del territorio, enti del terzo settore o istituti scolastici; è un elemento che sottolinea la partecipazione formale, mentre in realtà **la partecipazione operativa e sostanziale, come riportato di seguito è molto ampia e diversificata**

Lo stato di attuazione alla data della rilevazione rileva una situazione ancora in evoluzione, che influisce sull'effettivo avvio dei servizi previsti; soltanto 4 progetti (pari al 10,0%) hanno terminato le opere previste, 13 solo in parte (32,5%) e 23 (57,5%) ancora no; la quasi totalità ritiene, comunque, di portare a termine l'intervento (soltanto 1 ha risposto negativamente e 3 non hanno risposto alla domanda) ed inoltre per 14 progetti sono state attivate le procedure per l'effettivo utilizzo del bene (40,0%).

Ai soggetti beneficiari è stato richiesto di qualificare l'utenza di riferimento che, come emerso dall'analisi progettuale, non è riconducibile ad un'unica categoria; **i servizi che saranno erogati si rivolgono, infatti, a più tipologie di destinatari**, in particolare adulti (24 progetti, pari al 61,5% delle risposte), nuclei familiari e giovani (ogni categoria con 21 interventi, ovvero il 53,9% dei rispondenti) e giovani (16 progetti, pari al 50,0%).

## Azione 7.1.1 – Numero di interventi per tipologia di destinatari

Tipologia di destinatari	N. interventi	%
Adulti	24	61,5
Nuclei familiari	21	53,9
Donne vittime di tratta	4	10,3
Giovani	21	53,9
Minori	13	33,3
Minori non accompagnati	7	18,0
Altro (profughi ucraini)	1	2,5

Fonte: rilevazione del valutatore

Ai beneficiari è stato richiesto di specificare a quali tipologie di immigrati sono rivolte le attività; tenendo presente che i progetti non sono diretti soltanto ad una tipologia di immigrati, 30 interventi, pari al 77% del campione, si rivolgono ad immigrati regolari, 22 progetti (pari al 56,4%) a titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria e 19 a richiedenti asilo (48,7% del campione); di questi, 11 interventi, in particolare, si rivolgono solo a immigrati regolari, 5 solo a richiedenti asilo ed altrettanti solo a titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria .

Solo 18 beneficiari (pari al 46,2% del campione) hanno già quantificato il numero di destinatari che beneficeranno dei servizi offerti; alla domanda di indicare il numero per tipologia hanno risposto soltanto 12 beneficiari, per cui il dato che emerge è molto parziale; 4 strutture indicano un'utenza compresa tra 200 e 100 immigrati; 4 tra le 50 e 100 unità ed altrettanti beneficiari hanno indicato che i loro servizi saranno usufruiti da meno di 20 soggetti.

In linea con quanto emerso dall'analisi dei progetti, *la gran parte degli interventi è destinata alla realizzazione di luoghi e spazi di integrazione e inclusione per i immigrati* quali, a titolo esemplificativo, centri culturali, centri di aggregazione sociale, spazi per attività formative, strutture sportive e/o ricreative, centri polifunzionali per l'erogazione di servizi di integrazione sociale e lavorativa (30 progetti, pari al 78,9%); 11 progetti sono destinati al miglioramento e/o risanamento infrastrutturale dei centri per l'accoglienza diffusa degli immigrati e nello specifico di quelli di seconda accoglienza in favore dei Comuni che aderiscono alla rete SPRAR (30,0%) e 1 progetto al rafforzamento e miglioramento dell'ospitalità e della capacità ricettiva delle strutture di seconda accoglienza, anche mediante la creazione di presidi sanitari, a volte mobili, per garantire tempestive cure e supporto medico specialistico agli immigrati (2,6%).

## Azione 7.1.1 – Numero di interventi per obiettivo

Obiettivo	N. interventi	%
Realizzazione di luoghi e spazi di integrazione e inclusione per immigrati, quali a titolo esemplificativo centri culturali, centri di aggregazione sociale, spazi per attività formative, strutture sportive e/o ricreative, centri polifunzionali per l'erogazione di servizi di integrazione sociale e lavorativa	30	78,9
Miglioramento e/o risanamento infrastrutturale dei centri per l'accoglienza diffusa degli immigrati e nello specifico di quelli di seconda accoglienza in favore dei Comuni che aderiscono alla rete SPRAR	11	30,0
Rafforzamento e miglioramento dell'ospitalità e della capacità ricettiva delle strutture di seconda accoglienza anche mediante la creazione di presidi sanitari, anche mobili, per garantire tempestive cure e supporto medico specialistico ai immigrati	1	2,6

Fonte: rilevazione del valutatore (totale risposte valide 38)

La tipologia di servizi che si intende offrire è molto varia; l'indagine conferma quanto già emerso in sede di analisi progettuale, dato che oltre la metà degli edifici ristrutturati, una volta ultimati, dovrebbero organizzare al loro interno l'offerta di attività ricreative e culturali (60,5% del campione), formative (55,3% del campione) e servizi di orientamento alla formazione e al lavoro (52,6% del campione); molto alta anche la quota di progetti che dovrebbero prevedere l'offerta di servizi di mediazione culturale (39,5%), alfabetizzazione (36,8%) e attività sportive (26,3%).

## Azione 7.1.1 – Numero di interventi per tipologia di servizio

Tipologia di servizio	N. interventi	%
Servizi di prima accoglienza	7	18,4
Alloggio	8	21,1
Orientamento all'abitazione	8	21,1
Assistenza legale	7	18,4
Servizi di mediazione culturale	15	39,5
Servizi di alfabetizzazione	4	36,8
Servizi di orientamento socio sanitario e/o di assistenza sanitaria	9	23,7
Servizi di orientamento alla formazione e al lavoro	20	52,6
Attività formative	21	55,3
Attività sportive	10	26,3
Attività ricreative e culturali	23	60,5
Altro	3	7,9

Fonte: rilevazione del valutatore (totale risposte valide: 38)

Alla data della rilevazione, per 7 progetti è stato già individuato il soggetto gestore, soprattutto enti del terzo settore o lo stesso Comune beneficiario; **molto rilevante è il partenariato che sarà coinvolto in fase di attuazione**, costituito soprattutto da enti del terzo settore e associazioni, ma anche da enti locali, istituti scolastici e di formazione, imprese.

## Azione 7.1.1 – Numero di interventi per soggetti del partenariato coinvolti

Tipologia di servizio	N. interventi	%
Enti del terzo settore (organizzazione di volontariato, Azienda di Promozione Sociale, Impresa Sociale, Ente Filantropico)	35	92,1
Associazioni culturali	22	58,0
Associazioni dei cittadini	12	31,6
Associazioni giovanili	11	29,0
Istituti scolastici	7	18,4
Università	2	5,3
Enti di formazione	10	26,3
Enti locali	12	31,6
ASL	4	10,6
Imprese	7	18,4

Fonte: rilevazione del valutatore (totale risposte: 31 su 32)

Solo 9 progetti hanno avviato in tutto o in parte le attività rivolte ai soggetti destinatari (24,7%); nella quasi totalità dei casi il mancato avvio è collegato a problemi di disponibilità e funzionalità dei nuovi spazi, dal momento che i lavori sono ancora in corso, non è stato collaudato o non sono stati ancora acquisite le attrezzature. Le attività erogate attualmente rispecchiano l'offerta che ha messo in evidenza l'analisi dei progetti: alloggi e prima accoglienza, servizi di alfabetizzazione, orientamento alla formazione e al lavoro, orientamento all'assistenza sanitaria, servizi di mediazione culturale, assistenza legale, attività formative e attività sportive.

In particolare, le attività formative sono rivolte in particolare ai settori dell'artigianato e dell'informatica, mentre le attività ludiche e culturali interessano soprattutto il teatro, l'organizzazione di eventi e convegni, lo sport.

Come indicato in fase di progetto, diverse attività sono/saranno rivolte anche alla popolazione locale (14 risposte utili), dal momento che le attività sportive e ludico/ricreative saranno accessibili alla comunità locale e non in modo da favorire l'integrazione e la socialità.

La dimensione degli interventi è soprattutto locale: in 24 casi su 37 che hanno risposto il progetto interessa soltanto l'area del comune beneficiario ed in 9 casi anche alcuni comuni limitrofi.

In ultimo, è stato richiesto ai soggetti beneficiari di indicare se l'intervento in corso è sinergico / complementare rispetto ad altri interventi del territorio; hanno risposto positivamente 24 soggetti (su un totale di 37 risposte valide), indicando soprattutto la relazione con quanto già realizzato nell'ambito della rete SPRAR ed in alcuni casi con progetti attivati dalle diverse realtà locali (istituti scolastici, centri di aggregazione sociale, progetti culturali, centri rivolti alle donne o ai minori).

Per quanto riguarda gli interventi di contrasto al caporalato, la valutazione non può restituire un quadro sull'attuazione, dal momento che soltanto tre soggetti hanno partecipato all'indagine, su 13 questionari inviati, e di questi soltanto uno ha dichiarato di aver avviato le attività previste.

### 3.1.4 Gli approfondimenti

#### F.A.R.I. (Azienda Sanitaria Locale di Taranto)

Il progetto *F.A.R.I.* (acronimo di *Formare – Assistere – Rispondere – Includere*) si poneva come obiettivo generale il rafforzamento dell'inclusione sociale degli immigrati presenti sul territorio di tre province della regione Puglia (Taranto, Brindisi, Lecce) attraverso l'incremento dei servizi sanitari ad essi rivolti. Nella fattispecie, tale obiettivo si articolava su due principali driver d'intervento:

- il primo, consistente nel **potenziamento dei servizi socio-sanitari mirati** per gli immigrati, la realizzazione di specifici programmi di cura e assistenza, dello sviluppo di canali di comunicazione e informazione diffusa per la promozione dei servizi stessi;
- il secondo, focalizzato su servizi di **consulenza, sostegno e rafforzamento delle competenze del personale sanitario** nelle 3 province e degli operatori SPRAR - CAS.

Il principale strumento operativo messo in campo per rendere i servizi sanitari più “*migrant friendly*”, e di conseguenza più accessibili e più diffusi, è stato un servizio di supporto, offerto da mediatori culturali presso le Asl, che fungesse da interfaccia / elemento facilitatore tra domanda (anche, talvolta, inespressa, da stimolare) e offerta di prestazioni sanitarie; il servizio aveva, più specificamente, la funzione di superare gli ostacoli all'erogazione di servizi sanitari dovute alle **barriere culturali** (ivi incluse quelle linguistiche) in materia di trattamenti sanitari e le **conseguenze applicative della complessa normativa di riferimento**.

Con il progetto si intendeva, in sintesi, intervenire sia sul “prodotto” (la prestazione sanitaria) che sul “processo” (comprendere e superare i vincoli burocratici – amministrativi, reali o percepiti dagli operatori e dai destinatari stessi; costruire / rafforzare una rete di operatori del privato sociale coinvolti a vario titolo nell'assistenza ai destinatari; attività di comunicazione/promozione): tale approccio organizzato e sistemico ha, di fatto, costituito il vero e proprio elemento strategico caratterizzante il progetto.

La logica di intervento così definita era fondata su un'analisi di contesto secondo la quale i principali fattori che contribuiscono a un livello subottimale di copertura sanitaria dei immigrati sul territorio sono:

- un generalizzato stato di **disinformazione** in materia sanitaria e di prevenzione;
- **difficoltà di orientamento**, anche dovute alla barriera linguistica;
- **scarsa conoscenza dei diritti** in materia sanitaria (per gli immigrati) e **delle normative, con le relative modalità di applicazione** (per gli operatori);
- **ostacoli** di natura burocratico/amministrativa/normativa.

Tutti fattori che determinano, a cascata, impatti negativi anche sull'operatività delle strutture sanitarie: difficoltà nella definizione di percorsi di accesso chiari/fruibili; dubbi sul come applicare la normativa sulla condizione giuridica dello straniero e “cronicizzazione” dei connessi vincoli/impedimenti (problemi di interpretazione corretta e univoca delle norme); difficoltà di comunicazione linguistica e/o equivoci di tipo culturale.

Sulla base di tali fattori, le attività previste dal progetto si sono concentrate sulle seguenti tipologie principali di intervento:

- il citato servizio di mediazione linguistica interculturale presso le tre ASL;

- formazione per il personale ASL;
- azione di rete tra ASL e privato sociale;
- comunicazione e informazione, anche attraverso la creazione di un'app accessibile con indicazione su strutture e servizi.

Le attività di progetto hanno consentito di **superare abbondantemente i target prefissati in termini di immigrati assistiti (oltre 1750 su un target di 500) e di prestazioni erogate, contribuendo sensibilmente al miglioramento dell'inclusione sociale dei destinatari.**

A determinare questi risultati, secondo quanto riferito dal referente di progetto intervistato, ha in particolar modo concorso il **servizio di mediazione linguistico – culturale.**

Le attività dei mediatori si è resa particolarmente utile nel fornire spiegazioni e indicazioni relativamente sia alla prestazione sanitaria che agli aspetti burocratici. **Non si trattava di fornire unicamente assistenza linguistica, ma anche di comprendere quali fossero gli ostacoli dovuti a diffidenze “culturali” (caso frequente, per esempio, nel caso di servizi ginecologici; oppure nell'affrontare temi specifici talvolta poco conosciuti, come quelli connessi con la salute mentale), di far comprendere l'importanza dei trattamenti sanitari, della prevenzione, dei rischi e, in generale, di quanto necessario a mettere i destinatari nelle condizioni di apprezzare l'utilità delle prestazioni e di essere in grado di accedervi.** Riguardo al fronte burocratico, un tipico esempio di intervento del mediatore era quello di garantire **l'accesso al codice STP<sup>9</sup>** per accedere ai servizi sanitari.

Inizialmente strutturato per fornire un nucleo di mediatori stabili presso le strutture sanitarie (5 per Asl), il servizio si è evoluto ed adattato nel periodo di progetto, passando ad una modalità di attivazione a chiamata, trasformandosi in un servizio da remoto di informazione multilingue (in 21 lingue) nel periodo in cui le misure di contenimento del covid-19 hanno imposto la sospensione del servizio in presenza, per ritornare infine alla modalità di servizio a chiamata negli ultimi mesi di attività. In tutte le fasi del progetto sono state sviluppate strategiche attività di comunicazione, particolarmente rilevanti in periodo pandemico, nel quale sono stati realizzati prodotti e informative ad hoc.

---

<sup>9</sup> Il codice STP (Straniero Temporaneamente Presente) è rilasciato agli stranieri temporaneamente presenti in Italia e non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno per accedere alle cure garantite ex art.35 c. 3,4,5,6, del D.Lgs. n.286/1998: cure ospedaliere urgenti ed essenziali, cure minime e cure ambulatoriali urgenti ed essenziali, diagnostica e profilassi malattie infettive.

## Sei video multilingua informativi sul coronavirus per le comunità migranti

Informazioni disponibili in arabo, wolof, bambara, pasthu, francese e inglese

11 MARZO 2020



Fonte: <https://www.meltingpot.org/2020/03/sei-video-multilingua-informativi-sul-coronavirus-per-le-comunita-immigrati/>

Nonostante il termine dell'operatività del progetto nel 2021, i referenti riportano una persistente domanda di proroga del servizio da parte degli operatori delle Asl, dovuta al feedback estremamente positivo riscontrato.

Oltre ad attività di comunicazione e promozione del servizio attraverso canali "tradizionali", svolta nel corso del progetto, nel periodo conclusivo è stata **realizzata una app per l'orientamento e l'informazione degli immigrati**, ideata per essere uno strumento in grado di aumentare l'accessibilità delle strutture sanitarie e rendere più fruibili i servizi socio-sanitari, anche grazie alla disponibilità di un'interfaccia multilingue (arabo, bengalese, inglese, spagnolo, francese, italiano, pashtu, russo, somalo, cinese).

FARI è un progetto finanziato dal PON Legalità 2014-2020

Realizzato da:

- ASL Taranto PugliaSalute
- ASL Brindisi PugliaSalute
- ASL Lecce PugliaSalute

### La nostra app

Sull'APP F.A.R.I. puoi trovare tutte le informazioni che ti servono su salute, visite, esami e ticket. Cerca l'APP su App Store o Google Play e scaricala subito. L' APP F.A.R.I. è in arabo, bengalese, inglese, spagnolo, francese, italiano, pashtu, russo, somalo, cinese.

SCARICA L'APP SU Google play

SCARICA L'APP SU App Store

Fonte: <https://www.sanitaperstranieri.it/progetto-fari>

Secondo i riscontri forniti dal referente di progetto intervistato, l'utilizzo della app non avrebbe finora registrato numeri significativi di utenza, che preferisce accedere ai servizi prevalentemente attraverso il canale diretto.

### HOPE (Comune di Scordia)

Il progetto "Hope", realizzato dal Comune di Scordia (CT) e due cooperative sociali partner, perseguiva un obiettivo di inclusione sociale di minori stranieri non accompagnati (MSNA) attraverso la **realizzazione di un centro polifunzionale** (che fungesse da *hub* per la fornitura di servizi per l'orientamento, la formazione e l'integrazione dei minori e per la fornitura di supporto specialistico, psico-sociale e legale, per gli operatori del settore) e attraverso **attività volte all'integrazione, alla socializzazione, all'erogazione di corsi di formazione e professionalizzanti**, rivolte ai minori e agli operatori e alle comunità coinvolti nella gestione dell'accoglienza dei minori stessi.

Il fabbisogno di una struttura e di servizi dedicati veniva giustificato dalla rilevanza del fenomeno dell'accoglienza sul territorio, intensamente interessato da rilevanti volumi di immigrati sbarcati nel Canale di Sicilia e già attrezzato con diverse, diffuse strutture di prima accoglienza (CPA di Scordia, Caltagirone, Grammichele, Catania), di progetti SPRAR dedicati all'accoglienza di MSNA (Caltagirone, Catania) e da alcune Comunità di II livello (Scordia, Mineo, Grammichele, Caltagirone) e Case famiglia aperte all'accoglienza dei minori stranieri. Le specifiche scelte progettuali derivano da due principali ordini di considerazioni:

- *in primis* quelle connesse con l'anagrafica e con le caratteristiche dei immigrati: il periodo medio di permanenza dei minori nelle strutture di accoglienza (che, ad eccezione di quelle di prima accoglienza dove la permanenza è inferiore, si attesta a circa 2 anni); l'età media dei minori accolti che, risultando compresa, nell'80 % dei casi, tra i 16 e i 17 anni, cosa che determina la necessità di prevedere percorsi di accoglienza che prendano in considerazione, e vi risultino coerenti e funzionali, una prospettiva professionalizzazione e occupabilità degli accolti;
- in secondo luogo, la necessità di strutturare e rafforzare le competenze dei soggetti coinvolti nell'accoglienza mediante la formazione e l'acquisizione di competenze specifiche, altrimenti potenzialmente acquisibili soltanto attraverso il mero impegno alla formazione personale, spesso autodidatta e realizzata unicamente in base alle esperienze "sul campo", nonostante l'oggettiva complessità delle tematiche e della normativa di riferimento.

In questo contesto, gli ambiti di intervento previsti in fase di presentazione del progetto e rivolti ai destinatari erano descritti in termini relativamente generali e, oltre il riferimento all'ambito "professionale", includevano l'ambito artistico e l'avvio alle attività sportive. Le attività rivolte agli operatori prevedevano, invece, la somministrazione di attività di sensibilizzazione sui temi dell'accoglienza in famiglia e dell'affido, l'istituzione di un albo delle famiglie, la realizzazione di una rete dei soggetti coinvolti nell'accoglienza ai minori, la formazione di tutori volontari, dei dipendenti pubblici e degli operatori dei Centri di Accoglienza per MSNA.

Il progetto, in seguito alle prodromiche fasi di avvio e di definizione in dettaglio degli aspetti di *governance*, ha previsto:

- la realizzazione dei lavori di ristrutturazione che hanno consentito di attivare il Centro Polifunzionale: secondo quanto ricostruito intervistando il referente e promotore del progetto, originariamente l'edificio, utilizzato come caserma dei Carabinieri e successivamente al loro trasferimento ad altra struttura in stato di abbandono, è stato considerato funzionale agli scopi del progetto per gli spazi disponibili e per la posizione centrale rispetto alle aree di aggregazione giovanile. **Nell'ambito del progetto è stato utilizzato dai partner per la realizzazione di alcune delle attività rivolte ai destinatari (altre, per motivi logistici e di opportunità, sono state svolte presso le sedi degli istituti coinvolti, principalmente i locali licei scientifico e linguistico). Al termine delle attività progettuali, il bene ha mantenuto una funzione, tuttora esercitata in virtù di un contratto di locazione stipulato dai partner del progetto, connessa con le attività di inclusione sociale, essendo un nodo della rete del Servizio Accoglienza e Inclusione, SAI;**
- lo svolgimento dei servizi a favore dei destinatari: rispetto al progetto presentato, in una prima fase il partenariato attuatore ha definito con maggior precisione gli ambiti di attività da somministrare ai destinatari e agli operatori. Questi hanno incluso:
  - **laboratori, finalizzati al conseguimento di competenze** coerenti con la successiva acquisizione di qualifiche professionalizzanti ad elevata spendibilità nel tessuto locale, tra cui (non esaustivamente): pizzaiolo, pasticciere, aiutante di cucina;
  - attività per l'inclusione socio-culturale attraverso **laboratori artistici, culturali e sportivi sviluppati in sinergia con gli istituti scolastici** e le associazioni del territorio;
  - **formazione agli operatori e percorsi di orientamento**, rivolte sia al settore pubblico (dipendenti pubblici coinvolti nella attività dei servizi sociali) che al tessuto locale (personale scolastico/insegnanti; società civile);
  - la **creazione di reti, formali e informali**, di soggetti del territorio (imprese, associazioni sportive, associazioni e soggetti operanti in campo culturale e artistico) successivamente coinvolte nella realizzazione di attività con i MSNA.

Tra le attività realizzate e i relativi effetti in termini di inclusione sociale e di partecipazione dei destinatari, si segnalano in particolare:

- i corsi per l'acquisizione delle competenze spendibili in contesti professionali, che in taluni casi (tre secondo quanto riportato dal referente consultato) hanno portato all'inserimento lavorativo dei destinatari nelle imprese coinvolte nella rete (pizzerie);
- la realizzazione di tornei multiculturali di calcio e di pallavolo, in collaborazione con le associazioni sportive locali;
- la realizzazione di laboratori di teatro e musica in collaborazione con gli istituti scolastici, che hanno anche previsto al termine del percorso delle esibizioni in occasione delle festività;
- la realizzazione di un fumetto, ambientato a Scordia e legato a tematiche legate all'integrazione;
- la realizzazione di un cortometraggio, realizzato con il supporto di operatori professionali e presentato fuori concorso al Catania Film Fest.



Fonte: <http://old.comune.scordia.ct.it/New/pagine%20new/progetto%20Hope.pdf>

Link al cortometraggio "Non dimentico i tuoi occhi"

YouTube IT

Cerca

**NON DIMENTICO I TUOI OCCHI**

0:07 / 9:42

Non dimentico i tuoi occhi.

Associazione My Lawyer  
10 iscritti

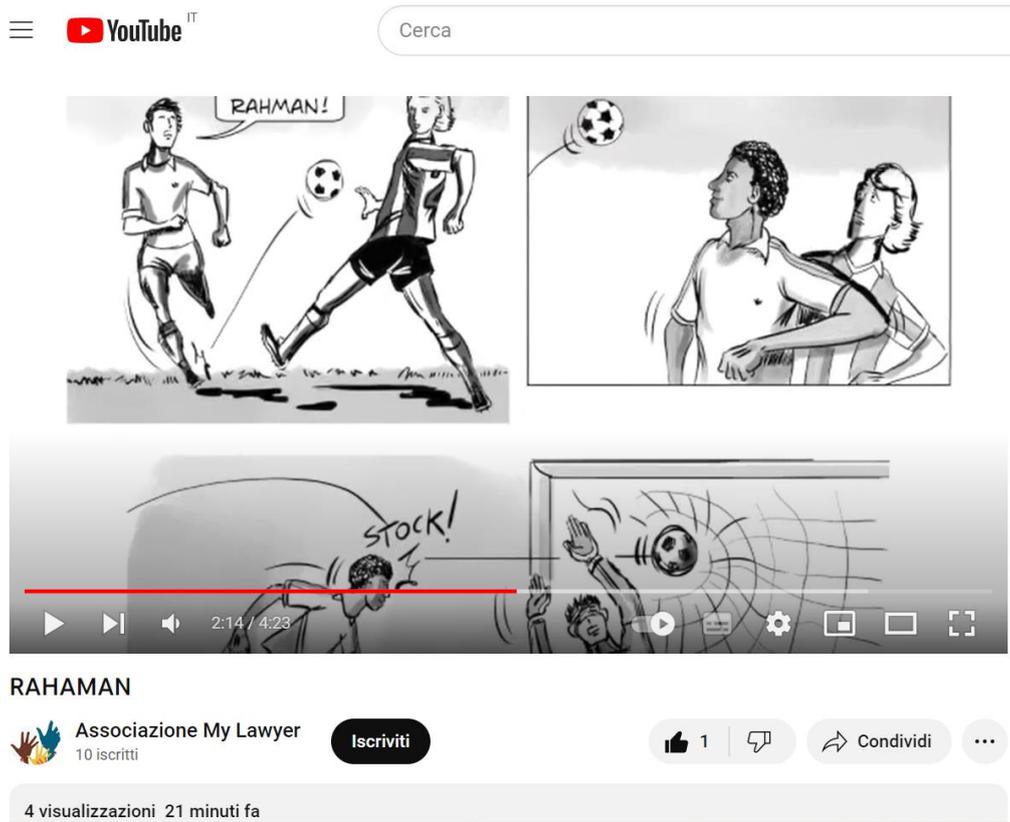
Iscriviti

1

Condividi

Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=L-JfLe5WbQI>

Link allo slideshow del fumetto "Rahman"



Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=4YZyoA1kchY>

In base agli elementi raccolti, anche attraverso la consultazione degli attori e per quanto non riscontrati dalla testimonianza diretta dei destinatari, il progetto appare aver **contribuito in modo significativo all'integrazione dei minori destinatari**, riscontrando effetti positivi sia sul fronte relazionale (prevalentemente connesso con le esperienze laboratoriali svolte con coetanei delle scuole coinvolte e con quelle sportive) che, in taluni casi, su quello delle effettive **possibilità di trovare degli sbocchi lavorativi** attraverso l'acquisizione di **competenze spendibili** (sul punto, gli effetti appaiono meno misurabili e richiederebbero un'osservazione capillare degli esiti effettivi). A prescindere dagli esiti strettamente occupazionali, i laboratori si sono avvalsi in taluni casi di operatori professionali in grado di instradare verso conoscenze e tecniche di lavoro coerenti con gli standard dei settori di riferimento (nella fattispecie, creativi: cinema e fumetto) che, qualora coltivate, risulterebbero potenzialmente spendibili sul mercato del lavoro.

### LIBERI DI SCEGLIERE (Ministero della Giustizia – Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità)

Il progetto *Liberi di scegliere* si rivolgeva a minori e giovani adulti<sup>10</sup> per i quali l'esposizione a contesti criminali -o le conseguenze di comportamenti che li avessero portati nel circuito

<sup>10</sup> Appartenenti a famiglie di "ndrangheta e mafia": autori di reato e a rischio criminalità; minori per i quali vi sia la contestazione dell'aggravante art. 7 L. 2013/1991 o del 416/416 bis; minori figli di soggetti affiliati alla criminalità organizzata.

penale per i minori e i giovani adulti, fosse considerato a rischio di compromettere il corretto sviluppo psico-fisico.

In estrema sintesi, le attività del progetto, localizzato in Campania e in Calabria per motivi connessi con la consistenza dei fenomeni di criminalità organizzata e conclusosi nel giugno 2022<sup>11</sup> con un numero complessivo di destinatari avviati sui percorsi individuali pari a 83, prevedevano due principali step attuativi:

- una profilazione socio-criminologica dei destinatari tesa a valutare l'effettiva aderenza a profili criminali ed il profilo psico-attitudinale, ed un accompagnamento da parte di una équipe composta da uno psicologo, un educatore e un assistente sociale;
- la messa a sistema di una rete operatori dei servizi sociali del territorio, del sistema giudiziario, sociosanitario, delle comunità educative, per definire a favore dei destinatari dei percorsi personalizzati di inserimento socio - lavorativo. L'ottica era quella di costruire tali percorsi sulla base dei fabbisogni e delle inclinazioni dei destinatari, in base alle rispettive propensioni ed attitudini, nell'ottica di valorizzarne le potenzialità e consentirne il reinserimento sociale.

**L'elemento della personalizzazione dei percorsi, anche facilitata dal meccanismo di spesa sostanzialmente assimilabile ad uno schema di voucher per sostenere i fabbisogni specifici dei destinatari, e reso possibile dalla costruzione di reti di soggetti della società civile, secondo la referente di progetto e secondo gli operatori consultati nel corso della presente valutazione è stato tra i principali elementi di successo del progetto.** Pur considerando alcuni driver comuni alla maggior parte delle situazioni contingenti dei destinatari (tra cui soprattutto: la valorizzazione della missione educativa della scuola), infatti, **i percorsi sono sostanzialmente unici** per ciascuno di essi: a titolo esemplificativo potevano prevedere un sostegno per il raggiungimento di un titolo di studio, l'avviamento professionale, il conseguimento della patente di guida, ecc.; si tratta nel complesso di elementi calibrati rispetto a quanto stimato compatibile con la realizzazione delle aspirazioni di vita del destinatario, ovvero idoneo a renderlo, letteralmente "libero di scegliere".

**Un forte riscontro rispetto all'esperienza vissuta nell'ambito del progetto è stato comprovato, nel corso della valutazione, dalle interviste condotte con due destinatari** (uno per regione di provenienza).

Emergono in entrambe le esperienze **la consapevole realizzazione che il percorso compiuto, sfociato in un caso nell'effettivo avvio di un'esperienza lavorativa desiderata e del tutto coerente con le proprie aspettative e le aspirazioni, in un altro nella definizione di un progetto lavorativo in parte già intrapreso, è stato il frutto di diversi fattori: in primis, la cura personalmente profusa** dalle persone che hanno seguito il percorso e "dato una mano" nei momenti, inevitabili, di difficoltà, non negati ma interiorizzati e metabolizzati in prospettiva costruttiva. In secondo luogo, l'effettiva **capacità del progetto di intercettare le aspirazioni professionali e di vita** di ciascuno (che in ambo i casi sono apparse come già fortemente definite) e di trovare modalità ed attività coerenti con la loro concretizzazione, dimostratesi efficaci. In terzo luogo, il **senso di essere inseriti in un contesto sociale**, una rete, in grado di

---

<sup>11</sup> Una parte dello slittamento dei tempi di completamento risulterebbe imputabile alla emergenza sanitaria da covid-19. Per quanto qui rilevante il progetto ha previsto, nel periodo di vigenza delle restrizioni per fronteggiare l'emergenza pandemica, un periodo di rimodulazione nel quale l'affiancamento ai destinatari è avvenuto online.

orientare, stimolare, rispondere e seguire, in base al proprio fabbisogno, il percorso di vita intrapreso.

A tutti gli effetti gli elementi di riscontro raccolti, pur nella consapevolezza di una solo parziale rappresentatività statistica rispetto all'universo di riferimento, consentono di **valutare come pienamente raggiunti gli obiettivi di inclusione sociale prefissati.**

### **NEI PANNI DI CAINO PER CAPIRE E DIFENDERE LE RAGIONI DI ABELE (Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza)**

Il progetto *Nei panni di Caino* per capire e difendere le ragioni di Abele si rivolge a giovani che, nelle aree del Sud Italia maggiormente a rischio di dispersione scolastica e/o degrado urbano si trovino esposti, in qualità di potenziali vittime o di autori, a fenomeni di cyber bullismo e/o di criminalità organizzata.

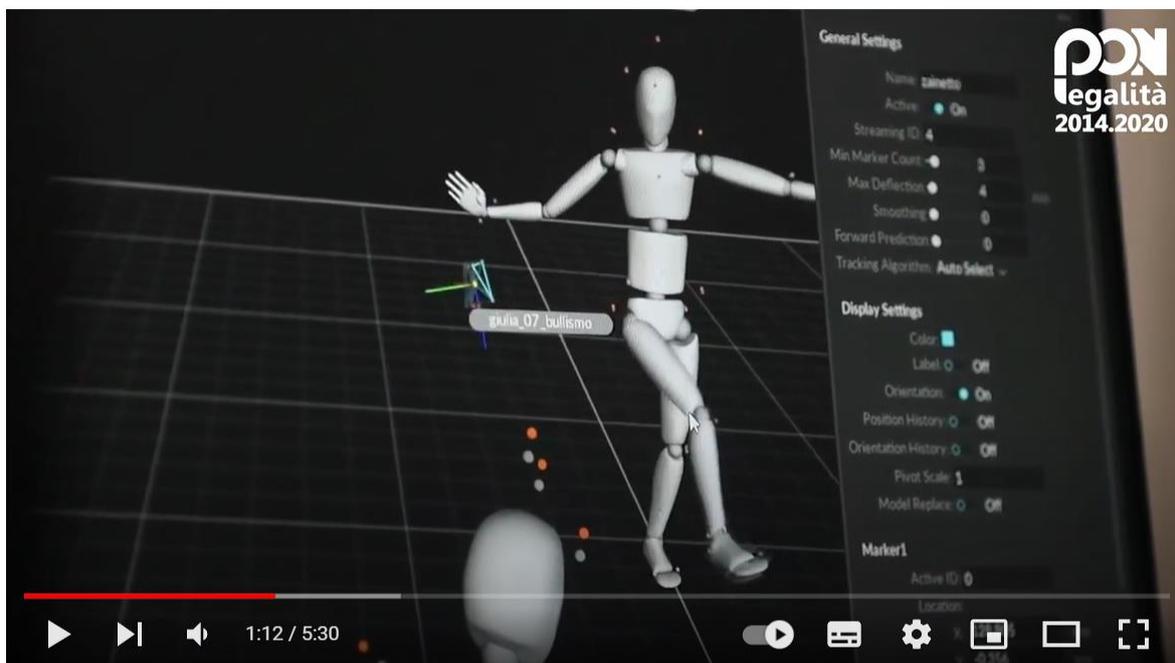
L'obiettivo del progetto, che per l'impossibilità di avviare le attività nelle scuole in periodo pandemico ha subito un ritardo attuativo tale per cui la effettiva somministrazione delle attività ai giovani, al momento della stesura del presente rapporto, non è ancora stata avviata, è quello di creare percorsi educativi e di prevenzione di comportamenti antisociali. L'elemento di innovatività del progetto, che consiste nella logica sperimentale di intervento e nella connessa strumentazione tecnologica realizzata, induce a ritenere, comunque, utile un approfondimento valutativo non basato sull'osservazione degli esiti (non ancora disponibili), quanto una indicativa valutazione preventiva, basata sull'analisi delle realizzazioni al momento osservabili, del potenziale raggiungimento degli obiettivi.

Entrando più nel dettaglio delle attività progettuali ed in particolare dell'elaborazione dei percorsi formativi di educazione alla legalità, il **principale elemento di innovatività consiste nel fatto che tali percorsi si basano sull'utilizzo di dispositivi virtuali interattivi** (caschi per realtà virtuale e smartphone) **che consentono "l'immersione" in scenari virtuali nel contesto dei quali i destinatari si trovano esposti in prima persona, con la possibilità in taluni casi di interagire, a fenomeni di illegalità connessi con il cyberbullismo** (nelle diverse sfaccettature / variazioni che possono includere, a titolo esemplificativo: denigrazione, bullismo scolastico, violenza sessuale, di genere, sexting, revenge porn). Tali scenari sono realizzati utilizzando un mix di strumenti in grado di garantire lo stato dell'arte delle esperienze immersive (ricostruzione VR e ricostruzione fotografica a 360° di ambienti reali connessi con i contesti tipici entro i quali si verificano le fattispecie trattate).

Link al video relativo al progetto



Cerca



**#ProgettoPONLegalita** Nei panni di Caino per capire e difendere le ragioni di Abele



PON Legalità 2014-2020  
52 iscritti

Iscriviti

Mi piace



Condividi



450 visualizzazioni 7 mesi fa

Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=pgdbZHkhdruk>

In conseguenza di ciò, **l'esperienza attesa** (e riscontrata nell'ambito dei tre percorsi/scenari dei dodici realizzati già validati) **consiste nell'immedesimazione del destinatario nel ruolo di un attore coinvolto** (per esempio: come spettatore / potenziale complice) in una delle fattispecie cui gli scenari sono dedicati: la logica d'intervento e la strumentazione consentono, in altri termini, di **sfruttare quegli elementi di *role-playing* e di *gaming* che possano massimizzare la trasmissione dei contenuti somministrati sotto forma di esperienza emotiva e personale**, superando il fisiologico gap di apprendimento connesso con la più "asettica" (e meno "coinvolgente") trasmissione di informazioni con strumenti didattici tradizionali.

In affiancamento alla somministrazione delle esperienze mediante strumentazione virtuale (che per motivi logistici avverrà su una parte degli alunni delle classi interessate) **il progetto prevede, in raccordo con i docenti, la condivisione e la discussione in aula delle esperienze vissute, elemento essenziale all'elaborazione dell'esperienza stessa, alla sua socializzazione e alla costruzione condivisa di un modello di comportamento (anche sociale) conforme al contesto legale.**

Tralasciando in questa sede gli obiettivi non direttamente connessi con il potenziale in termini di inclusione sociale del progetto<sup>12</sup>, il quadro logico d'intervento e la strumentazione messa in campo portano a **ritenere *Nei panni di Caino...* [...] uno dei progetti più interessanti tra quelli finanziati dal Programma rispetto alla prevenzione delle fattispecie affrontate.** Questo in virtù non soltanto dell'aspetto immersivo, evidentemente innovativo e di probabile impatto anche rispetto all'interesse suscetibile tra i destinatari, quanto per gli **aspetti socializzanti che la condivisione in aula e la successiva elaborazione sono potenzialmente in grado di apportare in termini di stigmatizzazione sociale, condivisa ed inclusiva, dei comportamenti criminali affrontati.**

### **Progetto Agricoltura (Città Metropolitana di Bari)**

Il progetto, che si avvale della partnership della Città Metropolitana con Chieam<sup>13</sup> Bari e Teatro Pubblico Pugliese, ha puntato sull'attivazione di un'offerta di servizi finalizzata all'inclusione sociale e lavorativa negli ambiti d'azione dei partner territoriali (filiera connesse con l'agricoltura, la ristorazione, i settori culturali e creativi), rivolta a giovani di età compresa tra i 16 e 24. In particolare, **i destinatari sono stati individuati tra soggetti rispetto ai quali fossero identificabili caratteri di devianza, attuale o potenziale, rispetto ai quali le attività di progetto potessero configurare adeguato stimolo:** a titolo esemplificativo, si sono quindi intercettati soggetti con comportamenti classificabili come rischiosi (es. uso di sostanze stupefacenti, bullismo, ecc.); soggetti privi di progettualità sul proprio futuro (giovani con tempo libero dedicato ad attività dispersive, soggetti che eludono qualsiasi controllo genitoriale e con scarsa partecipazione alle attività scolastiche, ecc.); giovani a rischio dispersione scolastica, usciti anticipatamente dal percorso scolastico, NEET, a rischio devianza sociale in quanto esclusi o non ancora inclusi dal mondo del lavoro.

Le attività rivolte ai destinatari hanno incluso, in termini generali, una preliminare **raccolta delle esigenze e dei fabbisogni; campagne di informazione e sensibilizzazione** (sia rivolte ai destinatari che ai potenziali soggetti da includere nelle reti di sostegno, ivi compresi i servizi sociali dei comuni); **formazione** (relativamente a materie quali basi di economia aziendale e sviluppo di impresa, team building e organizzazione del lavoro, introduzione di marketing e comunicazione d'impresa); **coaching; mentorship; dei percorsi di accompagnamento** (effettuato in team mediamente composti da 3-5 unità, ma talvolta anche più numerosi) presso imprese, associazioni ed enti del territorio, impegnati nel campo della cultura, del turismo, dello spettacolo, delle filiere agroalimentari, della comunicazione e della ristorazione.

---

<sup>12</sup> Pur interessanti: estremamente utile, per esempio, quello di quantificare in ottica di studio -potenzialmente prodromica ad ulteriori interventi/ aggiustamenti-, la proporzione di destinatari che esplicitamente condannano la criminalità organizzata e la violenza, ancorché perpetrata con strumenti social, e di quelli che invece ritengono legittimi gli esiti comportamentali di tali fenomeni e li giustificano; altrettanto importante appaiono gli obiettivi di creare un legame tra la Polizia Postale (che operativamente gestisce la somministrazione delle esperienze nelle scuole), il contesto scolastico e i ragazzi, anche nell'ottica di rafforzare e/o rinsaldare il rapporto fiduciario con le Forze dell'Ordine maggiormente attive rispetto alle fattispecie trattate; ed infine quello di utilizzare una piattaforma di *sentiment analysis* per monitorare le reazioni, ingaggiare e stimolare conversazioni sui temi affrontati mediante degli "stimolatori" e dei testimonial, onde favorirne l'emersione e il corretto inquadramento, al riparo da rischi di valorizzazione e di emulazione condotte con finalità, da ultimo, criminali.

<sup>13</sup> Il CIHEAM Bari è un centro di formazione postuniversitaria, ricerca scientifica applicata e progettazione di interventi in partenariato sul territorio nell'ambito dei programmi di ricerca e cooperazione internazionale, cha per missione la promozione dell'agricoltura sostenibile nel Mediterraneo.



Elemento grafico realizzato per la comunicazione relativa agli incontri territoriali (da <https://www.facebook.com/progettoagricultura/>, cui si rimanda per un'ampia copertura fotografica degli incontri)

I dati di monitoraggio condivisi dai coordinatori e le relative interviste forniscono un quadro **complessivamente positivo rispetto ai risultati in termini di partecipazione e di inclusione sociale**: circa 300 destinatari formati e avviati a percorsi presso imprese o associazioni del territorio, che hanno determinato in taluni casi esiti positivi anche rispetto ad effettivi sbocchi occupazionali<sup>14</sup>. Spesso tali esiti risultano di difficile misurazione e/o catalogazione, in quanto possono consistere di cambiamenti che avvengono nella sfera delle attitudini e delle scelte personali dei destinatari, nell'atteggiamento verso la socialità e verso le prospettive di studio o di lavoro, nel raggiungimento di un maggiore grado di autostima, nella presa di coscienza dell'esistenza di soggetti in grado di fornire supporto e opportunità connesse nel (ri)-mettersi in gioco, e nelle conseguenti decisioni di vita. A prescindere dalle difficoltà tassonomiche, tali esiti risultano del tutto coerenti con le finalità di inclusione del progetto e dell'Azione di riferimento.

Dall'analisi della documentazione di progetto e dalle interviste con gli attori emergono sia alcuni principali fattori che hanno contribuito al raggiungimento di tali obiettivi, sia elementi che hanno contribuito a un allungamento delle tempistiche<sup>15</sup> di progetto e ad

<sup>14</sup> Si rimanda alla reportistica di progetto per i dettagli in termini di esiti puntuali.

<sup>15</sup> L'emergenza pandemica manifestatasi proprio a ridosso dell'avvio del progetto (formalmente a luglio 2019, operativamente a ottobre 2019) e, soprattutto, le connesse misure restrittive entrate in vigore per contenere il contagio, hanno inciso in modo determinante proprio sulle modalità -oltre che sulle modalità- di svolgimento delle attività. Dato il contesto, risulta evidentemente problematica l'attribuzione di specifici elementi di ritardo a specifici fattori. Si ribadisce in ogni caso che, essendo lo scopo di questa parte della valutazione l'apprezzamento degli esiti in termini di inclusione sociale e non di avanzamento procedurale / operativo, è in questa chiave che vengono inquadrati gli elementi procedurali (per es., come si riporta nel seguito, l'effetto dei tempi che intercorrono tra richiesta di adesione al progetto e selezione/assegnazione a un percorso sembrano in parte contribuire al tasso di abbandono del percorso).

alcune modalità attuative considerabili, a posteriori, passibili di aggiustamento/miglioramento. I primi possono, sinteticamente, essere accorpati in due principali categorie:

- la capacità del progetto di coinvolgere attivamente una significativa **rete di soggetti territoriali** (circa 120<sup>16</sup>) che, secondo i coordinatori di progetto intervistati, hanno mediamente dimostrato grande sensibilità e un concreto interesse per la formazione dei giovani e il loro inserimento nel proprio settore lavorativo, anche facilitato da specifiche attività di mentorship;
- una **capillare azione di promozione, comunicazione e soprattutto di animazione territoriale** da parte dei partner di progetto, svolta anche in sinergia con la rete dei soggetti territoriali coinvolti (prevalentemente, associazioni, imprese e in taluni casi i servizi sociali dei comuni), che ha contribuito alla raccolta di un numero estremamente elevato di candidature da parte dei ragazzi potenzialmente interessati, in un areale di circa 20 dei 41 comuni dell'area metropolitana.

Gli elementi più critici appaiono invece convergere, pur a fronte di cause di natura differente, sulla "perdita" di destinatari (il tasso di conclusione dei percorsi, al momento della raccolta dei dati analizzati, è di circa il 60%, in una forchetta che va dal 49% al 73% tra le quattro manifestazioni di interesse), fenomeno che in pare deve essere considerato **fisiologico date le caratteristiche (anagrafiche e di contesto) dei destinatari stessi, in parte appare tuttavia connesso (in taluni casi, probabilmente, favorito) con alcuni passaggi procedurali e, segnatamente, con le connesse tempistiche**: per esempio, nell'iter che va dalla presentazione delle domande alla effettiva selezione dei destinatari e all'assegnazione ai percorsi, momento evidentemente strategico ai fini dell'engagement e dunque della buona riuscita delle attività ma, talvolta, rivelatosi troppo lungo per la disponibilità di alcuni candidati (alcuni di essi hanno comunicato che nel frattempo avevano trovato opzioni alternative, di altri si sono "perse le tracce").

È possibile affermare che, a prescindere dagli effetti sui tempi di attuazione, **il progetto presenta caratteristiche di inclusività e di attenzione alle esigenze dei destinatari in tutte le fasi**. La procedura di selezione è avvenuta a valle di un intenso lavoro di sensibilizzazione e di animazione territoriale che ha puntato, in un primo momento, al coinvolgimento di associazioni, imprese e comuni: **i soggetti che a vario titolo risultavano più prossimi ai destinatari e in grado di coinvolgerli personalmente, ben oltre la potenziale portata di qualsiasi azione di comunicazione, anche social, rispetto ai quali il target risultava tendenzialmente poco reattivo**.

Costituita ed attivata tale rete, i partner hanno pubblicato degli avvisi pubblici (manifestazioni di interesse) rispetto alle quali **i potenziali candidati, sollecitati e guidati dai soggetti della rete territoriale, hanno manifestato la disponibilità a prendere parte ai percorsi** formativi e di avviamento, sottoponendo una lettera motivazionale il cui contenuto è stato valutato da apposite commissioni (espressione del partenariato di progetto in senso lato),

---

<sup>16</sup> La più recente relazione sull'attuazione consultata, messa a disposizione dai referenti dei partner -che si ringraziano per la grande disponibilità dimostrata-, riporta che "Ad oggi la rete conta ben 117 aderenti tra Aziende Agricole, Aziende dedite alla commercializzazione di prodotti agricoli, Aziende di trasformazione, Ristoranti, Agriturismi, Cinema, Teatri, Compagnie di Teatro e Danza, Pro Loco, Agenzie di Comunicazione, Associazioni Sportive, Cooperative Sociali, ed Enti Pubblici operanti nell'Area Metropolitana di Bari".

sia al fine sia dell'ammissione che dell'individuazione dei percorsi più opportuni. In tale valutazione sono stati considerati rilevanti sia gli elementi attitudinali espressi mediante lettera motivazionale, che elementi pratico – logistici, tutti in ogni caso connessi con la necessità di minimizzare gli elementi più disincentivanti rispetto a una partecipazione attiva e continuativa (tra cui, segnatamente, distanza geografica e tempistica per il raggiungimento delle sedi di progetto; coerenza dell'organizzazione e delle attività svolte rispetto al profilo del candidato): **un lavoro sostanzialmente “tailor made”** che, in una prima fase (la selezione per la prima delle quattro manifestazioni di interesse pubblicate) ha previsto anche un colloquio individuale, mediante il quale i commissari hanno potuto ulteriormente calibrare l'offerta rispetto al profilo del candidato.

Sono proprio i tempi amministrativi per la composizione delle commissioni e il connesso lavoro preparatorio per l'avvio della valutazione dei candidati che si sono rivelati, in taluni casi, relativamente lunghi, contribuendo<sup>17</sup> in parte agli effetti dispersivi citati: in questo senso il progetto si propone come un interessante laboratorio per osservare come le iniziative e le procedure volte a garantire sia la correttezza formale, che la trasparenza e la corretta rappresentatività del partenariato di progetto, che l'interesse dei destinatari in termini di inclusione che costituiscono lo scopo del progetto, abbiano la necessità di essere tarate su esigenze non solo burocratiche ma anche fattuali e connesse con le caratteristiche dei destinatari stessi, suggerendo **l'opportunità di anticipare quanto più possibile gli aspetti organizzativi e minimizzare i periodi di “attesa” per i destinatari, una volta avvenuto il primo engagement.**

Si annota a margine che il progetto presenta interessanti deliverable che, pur risultando dei “sotto – prodotti” (attività connesse con l'analisi delle food policy locali, di mappatura dei terreni agricoli e la relativa land evaluation) relativamente marginali in termini di inclusione sociale nel breve periodo, nondimeno assumono un **importante valore strategico per le amministrazioni del territorio interessate a perseguire a valle del progetto politiche di valorizzazione del territorio e lo sfruttamento delle sue potenzialità in termini di occupazione e di inclusione sociale.**

### Esserci nel quartiere (Città Metropolitana di Napoli)

Il progetto, attualmente in corso, interessa due quartieri del Comune di Napoli e cinque quartieri in altrettanti Comuni della Città Metropolitana (Afragola; Caivano; Castello di Cisterna; Giugliano; Marigliano), tutti caratterizzati da forte deprivazione e degrado socio-economico culturale; i destinatari sono giovani a rischio di devianza o coinvolti in comportamenti rischiosi o violenti, con specifico riferimento a quelli coinvolti in atti di bullismo, problematicità con le forze dell'ordine, e con percorsi scolastici estremamente precari e difficili.

Il progetto prevedeva, oltre alla costituzione di équipe di azione territoriale con competenze di prossimità educative, la costruzione e attivazione di Piani individualizzati di accompagnamento educativo (PIAE); ciò al fine di intervenire per prevenire e arginare il

---

<sup>17</sup> Si ribadisce che tra le concause sono chiaramente individuabili alcune delle scelte operative rese necessarie in seguito alle restrizioni per il contrasto alla pandemia, ed in primis lo slittamento di numerose attività verso modalità di interazione a distanza.

possibile inserimento di ragazzi in situazioni di devianza, non solo per garantire loro positivi percorsi di emancipazione, ma anche per arginare il diffondersi di attività illegali e di ripristinare stabili condizioni di legalità.

In particolare, come riportato nel documento di presentazione del progetto (<https://www.cittametropolitana.na.it/pon-legalita>) i PIAE, co-costruiti insieme ai ragazzi, dovevano prevedere azioni di:

- supporto alle carriere scolastiche, per recuperare un rapporto positivo con la scuola e rafforzamento delle competenze di base e trasversali (cd. *soft skills*);
- collaborazione tra il mondo della scuola e quello del lavoro, anche attraverso il rapporto con il territorio mirato alla costruzione di una rete con botteghe artigiane, attività commerciali, piccole imprese presenti nel contesto di riferimento;
- orientamento professionale rivolto ai minorenni con più di 16 anni che abbiano assolto l'obbligo scolastico, con la possibilità di definire progetti e tirocini formativi per l'inserimento lavorativo;
- interventi educativi su tematiche specifiche (educazione finanziaria e ai consumi; modelli di genere, sessualità e affettività; educazione alla legalità, ecc.);
- recupero di una relazione con la comunità e con lo spazio pubblico, come chiave prioritaria di prevenzione rispetto alla possibilità di scivolare in situazioni di devianza e illegalità;
- orientamento, accompagnamento e inserimento alle diverse opportunità aggregative, di socialità, sportive presenti sul territorio, attivati sia dalla rete progettuale, sia da attori e istituzioni esterni al partenariato.

Un incontro tenutosi a Napoli con le Cooperative Sociali che curano le attività a livello territoriale ha evidenziato diversi aspetti interessanti sull'attuazione del progetto e sui primi risultati che le stesse Cooperative ritengono stia producendo.

La presa in carico dei ragazzi e la costruzione del Piano sono il processo di un percorso di **consapevolezza dei ragazzi** stessi che, spesso, non sono consapevoli della situazione che li caratterizza, sono demotivati e possono in questo modo esprimere le loro aspirazioni ed i loro desideri; di **coinvolgimento delle famiglie**, con le quali si stabilisce da subito un rapporto di fiducia; di **collaborazione e coinvolgimento di soggetti che operano e sono presenti sul territorio**, dai servizi sociali alle parrocchie, dalle imprese agli educatori dei centri educativi o case famiglie in cui in qualche caso .sono già in carico i ragazzi.

I ragazzi sono soprattutto di età compresa tra gli 11 ed i 18 anni, ma ci sono anche ragazzi over 18, segnalati dai docenti e dagli assistenti sociali, meno dai Tribunali, in quanto messi alla prova, Una parte di loro frequenta, ma con scarso interesse, altri sono giovani NEET.

Oltre al supporto psicologico, al supporto educativo e all'orientamento, alcune attività hanno riguardato specificatamente la sensibilizzazione alla legalità, all'autonomia e all'indipendenza economica, anche attraverso il coinvolgimento di profili ad hoc, come un commercialista; in altri casi sono stati organizzati confronti con chi è uscito da situazioni di disagio ed emarginazione, come un ex tossico dipendente. Sono stati organizzate attività di educazione alla salute e attività sportive e laboratori intergenerazionali.

Il Patto siglato con i ragazzi e la scelta delle attività da frequentare in parallelo sono, quindi, finalizzati certamente al loro recupero scolastico e ad evitare situazioni di disagio, ma anche

e soprattutto ad intercettare i loro desideri, le loro preferenze e le loro potenzialità, secondo un approccio valoriale (chi ha frequentato laboratori per attività enogastronomica, chi attività sportive, chi ha preparato il test di ingresso per la Facoltà che desiderava); nel caso dei percorsi di inserimento lavorativo, sono presi in considerazione anche il **mercato e le reali prospettive di occupazione**, e questo spiega il fatto che molte scelte abbiano riguardato corsi da estetista o nel settore informatico.

Secondo le cooperative, i risultati che si stanno producendo sono diversi: **alcuni ragazzi delle scuole medie hanno completato il percorso e si sono iscritti a IFP o alla scuola superiore; alcuni, dopo una bocciatura, hanno cambiato percorso; tra i più grandi qualcuno si è iscritto all'Università, mentre qualcuno ha partecipato a concorsi di aziende pubbliche locali.**

Molto importanti sono poi i **risultati personali**: il mettersi in gioco, la condivisione delle regole e il rispetto degli altri, la crescita dell'autostima, il nascere e il rafforzarsi delle relazioni amicali tra coetanei.

### SISLAV 2.0 (Comando Generale Arma dei Carabinieri)

Il progetto è consistito nell'aggiornamento e nell'evoluzione del sistema informativo SISLAV 1.0, già in dotazione al Comando Tutela del Lavoro dell'Arma dei Carabinieri a partire dal decennio scorso<sup>18</sup> e dedicato all'esercizio delle attività ispettive di competenza, focalizzate su tematiche lavoristiche.

Il referente di progetto ha illustrato come i punti qualificanti del progetto di aggiornamento consistano nella reingegnerizzazione del sistema, che è stato esteso a nuove funzioni, e nella migrazione del patrimonio informativo già consolidato nel corso dell'utilizzo del sistema 1.0, **elemento imprescindibile per lo svolgimento delle attività ispettive del Comando nel contrasto alle irregolarità lavoristiche e alle connesse emergenze di fenomeni di caporalato.**

Le migliorie introdotte con la versione 2.0 includono in particolare la realizzazione di soluzioni che consentono di potenziare la base informativa e la capacità previsionale dell'Arma, in particolare grazie a:

- l'integrazione tra sistemi informativi con altri soggetti, detentori di dati utili alla comprensione e alla verifica delle informazioni rilevanti (AGEA, Sistema Camerale, INPS, INAIL, Ispettorato Nazionale del Lavoro, Ministero delle Politiche Agricole...);
- l'applicazione di strumenti di *business intelligence* da cui desumere i settori a maggior rischio di fenomeni di sfruttamento lavorativo e di caporalato, verso cui indirizzare le attività ispettive, in particolare attraverso, tra gli altri, di:
  - indicatori che consentano di valutare i profili di rischio di irregolarità;
  - statistiche e reportistica sui fenomeni indagati, utilizzati per l'aggiornamento e la taratura delle strategie d'indagine e delle successive attività di verifica;
  - sistemi di monitoraggio per gestire secondo criteri di efficienza ed economicità le risorse impiegate per l'effettuazione dei controlli;
  - parametri ed informazioni utili ad individuare le vittime di irregolarità, allo scopo di una regolarizzazione.

<sup>18</sup> Il progetto, finanziato dal PON Sicurezza nel periodo di programmazione 2007 – 2013, ha avuto inizio nel 2009 e si è concluso nel 2012. Fonte: OpenCoesione.

Questo ultimo aspetto delle funzionalità implementate sottolinea in modo evidente, nel contesto di un complessivo *upgrade* del sistema di contrasto al caporalato rispetto a tutte le principali aree di intervento -sistema che, secondo l'intervistato, consente di **raggiungere elevatissimi livelli di accuratezza** nella previsione e nell'individuazione delle irregolarità-, come **l'efficacia dell'intervento ispettivo in termini di inclusione sociale sia strutturalmente connesso con l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di aggregazione, lettura ed interpretazione delle basi dati disponibili**. In questo senso, pur non potendo disporre di una base informativa idonea a determinare rapporti diretti di causa – effetto tra i due fenomeni, la valutazione deve necessariamente assumerne come positiva la correlazione.

### **FI.LE. - Filiera Legale (Borsa Merci Telematica Italiana)**

Il progetto che ha come ambito di interesse il territorio della provincia di Foggia e la filiera del pomodoro ha due linee di intervento:

- creare e promuovere in via sperimentale l'utilizzo di una **piattaforma telematica** per consentire in maniera efficace la gestione della domanda e dell'offerta di lavoro e della relativa logistica nella filiera del pomodoro da industria, consentendo, da un lato, alle imprese del settore di richiedere la forza lavoro necessaria alle proprie attività, dall'altra ai lavoratori di usufruire di un canale per la ricerca di lavoro legale;
- realizzare un **modello innovativo di indagine** a supporto delle Istituzioni nelle attività di conoscenza delle dinamiche sociali, economiche e produttive del territorio.

Il progetto vede la partecipazione di un partenariato molto ampio, che comprende la Camera di Commercio di Foggia; le organizzazioni sindacali; la società di coordinamento che rappresenta le aziende e le cooperative di Cia, Confagricoltura, Copagri e Alleanza delle cooperative agroalimentari; l'Associazione Nazionale Industriali Conserve Alimentari Vegetali; un organismo che rappresenta e tutela le Organizzazioni dei Produttori ortofrutticoli; un'organizzazione interprofessionale del settore, che si occupa di orientamento, coordinamento, supporto e promozione ed unione tra la parte agricola e quella industriale.

Nell'ambito del progetto è stata creata una **app** che permette ai lavoratori di creare un proprio profilo, segnalare i periodi di disponibilità, visualizzare le informazioni in merito al servizio gratuito di trasporto di cui possono usufruire per recarsi sul posto di lavoro, mentre le aziende possono selezionare la giornata lavorativa, visualizzare la lista dei lavoratori, inserire le posizioni aperte e la durata degli incarichi.

Il progetto, secondo quanto emerso da un'intervista con uno dei referenti, è ancora in corso dopo l'avvio nel 2020, un test nel 2021 e la sperimentazione con la raccolta di pomodori durante l'ultima stagione.

Attualmente sono iscritti alla app circa 180 soggetti, tra lavoratori ed imprese; è emerso un tasso di incontro tra domanda ed offerta molto basso, pari a circa il 5%, per almeno due motivi: un clima di forte tensione nell'area, dovuta all'aggressione nel mese di agosto di un sindacalista in una dei campi maggiormente popolato da stranieri, soprattutto braccianti; una domanda espressa di elevato utilizzo dei mezzi meccanici per la raccolta, espressa da una delle aziende leader, che ha di fatto limitato l'impiego di manodopera.

Anche il servizio di trasporto, nonostante la consegna dei mezzi, è stato poco utilizzato.

La app potrebbe essere replicata in altri contesti, fatto salvo il suo adattamento alle diverse peculiarità del territorio e della filiera o settore che si vuole monitorare.

Per quanto riguarda il sistema di business intelligence, è a disposizione del Ministero e delle Forze dell'Ordine e di fatto ne arricchisce il patrimonio informativo, ma ancora non è stato attivato un confronto sul reale utilizzo.

### 3.1.5 I progetti complementari e a favore della capacity building

L'analisi dei progetti finanziati dal PON ha fatto emergere come alcuni degli interventi attuati favoriscano la *capacity building* delle Amministrazioni e delle Forze dell'Ordine in materia di inclusione sociale,

In particolare, a valere sull'Asse 5 del PON è stato finanziato il progetto **Formazione per la Polizia locale della Campania**, concluso nel 2021, che ha previsto l'elaborazione e la successiva erogazione di interventi formativi destinati agli operatori, sotto-ufficiali, ufficiali e comandanti della Polizia Locale in forza presso i Comuni della Regione Campania. Sono stati erogati 207 interventi, sia in presenza che in remoto, per un totale di 3.257 destinatari. Le informazioni raccolte, grazie al referente di progetto, hanno rilevato come diversi corsi abbiano aumentato le competenze degli operatori su temi propri dell'inclusione: funzioni e tecniche della Polizia Giudiziaria in materia di immigrazione, violenza di genere, minori, criminalità urbana; videosorveglianza; diritto dell'ambiente; politiche per la sicurezza.

Altri interventi, proposti dalle Prefetture, hanno riguardato il **Supporto ai Comuni nello scouting di Fondi Europei e gestione dei progetti**; da un'intervista ad uno dei soggetti che hanno erogato il servizio ai Comuni è emerso come il servizio abbia previsto una preliminare rilevazione dei fabbisogni e dei campi di interesse, l'organizzazione di attività formative e la predisposizione di manuali e linee guida per la euro-progettazione; anche se non prioritario, il tema dell'inclusione sociale è emerso tra quelli di interesse dei Comuni e, quindi, sono stati organizzati momenti formativi sulle opportunità esistenti.

## 3.2 LA RISPOSTA ALLA DOMANDA DI VALUTAZIONE

Gli interventi finanziati dal PON a valere su alcune azioni dell'Asse 4 e sull'Asse 7 hanno avuto diversi obiettivi e campi di intervento:

- il **contrasto dei fenomeni di emarginazione** che colpiscono alcune categorie di soggetti, quali i minori a rischio di devianza, gli immigrati regolari, le donne vittime di tratta. I minori e giovani adulti in via di reinserimento dai circuiti penali;
- l'**inclusione sociale e lavorativa degli immigrati regolari**, in ottica di inclusione e di sviluppo sostenibile delle aree più vulnerabili;
- il **potenziamento dell'ospitalità e all'empowerment dei lavoratori stagionali**, nel contesto più ampio del contrasto al fenomeno del caporalato;
- l'**adeguamento funzionale dei presidi** strettamente connessi alla gestione del fenomeno migratorio.

L'inclusione sociale viene perseguita attraverso un complesso di interventi che mira a ridurre le condizioni di marginalità, favorendo migliori condizioni di accoglienza, offrendo percorsi per nuove opportunità personali e professionali, incentivando nuovi approcci da parte della società civile.

Lo stato di attuazione degli interventi è molto differenziato; i progetti diretti alle categorie più fragili sono conclusi o in via di conclusione, per cui è possibile identificare primi risultati raggiunti e la coerenza rispetto a quanto previsto in fase di progetto; dalle indagini effettuate sembrerebbe, invece, limitato il numero di progetti di ristrutturazione di immobili per l'accoglienza e la realizzazione di spazi funzionali a favore di immigrati e vittime del caporalato.

Stante questa premessa, la domanda di valutazione a cui il valutatore ha risposto è ***In che modo gli interventi finanziati dal PON stanno contribuendo al rafforzamento e all'integrazione degli immigrati e all'inclusione sociale degli stessi e di altre categorie svantaggiate?***

Si tratta di un'area di intervento molto complessa ed eterogenea, tenuto conto della numerosità e delle tipologie di destinatari che il PON intende raggiungere: MSNA presenti nelle strutture di seconda accoglienza; immigrati singoli e nuclei familiari; vittime di tratta; giovani esposti a contesti che favoriscono il rischio di devianza; persone in uscita dai circuiti penali; immigrati; soggetti vittime del caporalato, ecc.

Il PON ha avviato numerosi progetti che insistono su tutte le regioni interessate dalla strategia, tenendo ben presente che **i fabbisogni dei destinatari sono tra loro, dal punto di vista effettivo, differenziati in base a variabili di diverso ordine, quali: vissuto dei destinatari, età, territorio, contesto sociale.**

Considerato ciò, un elemento certamente positivo è dato dal fatto che molti progetti sono stati preceduti da un'analisi dei fabbisogni, mappatura delle competenze, analisi delle esperienze, **attività di progettazione** che dovrebbero garantire la coerenza dei servizi con la domanda espressa dai soggetti e dal territorio.

Questo fa sì che il PON abbia innescato un **processo di cambiamento** che si dovrebbe tradurre nell'erogazione di attività e servizi in linea con i fabbisogni e quindi di attivazione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa anche alternativi a quelli offerti dai sistemi della criminalità organizzata,

Questo cambiamento si qualificherà in maniera diversa a seconda dei soggetti, anche si può generalizzare attraverso alcune esemplificazioni: **aumento dell'autostima e della consapevolezza delle proprie capacità; inserimento e reinserimento nei contesti sociali; inserimento e reinserimento nei contesti scolastici e lavorativi; riduzione delle situazioni di esclusione, marginalità e devianza.**

Altro elemento positivo, il **partenariato coinvolto**, sia in modo formale (partner di progetto) sia di collaborazione in fase di effettiva operatività delle strutture (la collettività), che, non solo mette in gioco competenze e esperienze diverse di rilevante importanza per i temi trattati, ma crea il contesto favorevole per la **strutturazione di reti di attori locali in grado, potenzialmente, di garantire la sostenibilità dei progetti nella direzione di messa a sistema di servizi.**

In questo, i progetti finanziati dovrebbero garantire il **cambiamento nei contesti sociali** e più in generale nella società civile che dovrebbe fare da argine al manifestarsi e perpetuarsi dei fenomeni della criminalità diffusa.

In altri termini, dovrebbe manifestarsi un altro dei cambiamenti attesi dal Programma, l'attivazione della società civile, **disinnescando di fatto il circuito vizioso** che genera

isolamento, discriminazione ed esclusione, che alimentano a loro volta il ricorso alle logiche mafiose.

In ultimo, si vuole mettere in evidenza come molti progetti sono guidati da **un approccio integrato**, che consente di gestire i diversi aspetti di cui il fenomeno che si vuole contrastare si compone, dall'accoglienza, alla formazione, dall'alfabetizzazione allo scambio culturale, dall'autoimprenditorialità all'assistenza medico sanitaria.

Date queste premesse, considerando anche quanto già esposto in precedenza (difficoltà di rilevazione dei primi risultati), **la domanda valutativa, e la relativa risposta, vanno lette in chiave prospettica**: le analisi fanno ritenere che **il PON abbia un elevato potenziale di contribuire all'inclusione sociale** sotto diversi aspetti, da quelli più strettamente personali (quali autostima, riscatto sociale, sentirsi parte di una comunità, miglioramento della qualità della vita) a quelli della crescita e dell'inserimento (quali inserimento e reinserimento scolastico, formazione e inserimento lavorativo, imprenditorialità) fino a quelli che attengono alla collettività (integrare, non escludere, partecipare), **ma sia ancora presto per cogliere in pieno il senso e la dimensione di queste ricadute**, molte delle quali potranno rilevarsi e misurarsi soltanto dopo la conclusione dei progetti, l'effettiva erogazione dei servizi e il manifestarsi dei cambiamenti per le persone ed i territori.

## 4 RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE DEI BENI CONFISCATI

### 4.1 LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI

#### 4.1.1 Obiettivi del PON

Il PON Legalità 2014-2020 riconosce un ruolo centrale al recupero dei beni con gli obiettivi strategici di *“proporre nuovi modelli e nuove reti di inclusione sociale ed economica, affinché il contesto socio-economico sia più preparato a respingere nuovi tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata”* e di promuovere *“un’azione di stimolo e impulso per una loro migliore gestione, in tema di accessibilità delle risorse da parte di pubblici e privati e per una migliore governance complessiva”*, anche attraverso il potenziamento della capacità amministrativa e azioni formative per i *“soggetti che a vario titolo necessitano di competenze manageriali più avanzate nel delicatissimo settore della gestione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata”*. Nel perseguire azioni di contrasto ai fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale causati dalla presenza di fenomeni criminali nelle comunità più sfavorite, il **recupero dei beni confiscati contribuisce in modo rilevante a soddisfare la priorità di intervento** *“Fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle zone urbane e rurali”* (priorità 9b dell'Accordo di Partenariato).

La valorizzazione dei beni confiscati è una policy a carattere sociale promossa dall'Asse 3 del Programma che insiste, in particolare, sulle **aree caratterizzate da un elevato tasso di criminalità e da fenomeni di marginalizzazione sociale e devianza delle regioni meno sviluppate**, nelle quali gli interventi di riqualificazione di beni pubblici abbandonati, dismessi o sottoutilizzati, effettuati nell'ottica del perseguimento di finalità di carattere istituzionale e del raggiungimento di obiettivi di integrazione e di inclusione sociale, possono consentire di limitare le situazioni di degrado e di illegalità, preservando gli immobili dal rischio di un uso illecito migliorando al contempo le condizioni di legalità e la percezione di sicurezza. Attraverso il finanziamento di azioni di recupero dei beni confiscati, si intende pertanto dare un segno tangibile di contrasto alla criminalità organizzata mediante la sottrazione di patrimoni e la restituzione degli stessi alla società civile e fornire, al tempo stesso, l'opportunità di erogare nuovi modelli di inclusione sociale ed economica delle fasce svantaggiate.

In tale ambito, il PON Legalità ha previsto la concentrazione dei finanziamenti sull'azione 3.1.1 recante *“Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie”* (azione 9.6.6 dell'Accordo di partenariato) agendo, peraltro, in stretto coordinamento con le amministrazioni pubbliche titolari di funzioni connesse delle Regioni in cui interviene e in continuità con la programmazione 2007-2013 che ha finanziato attività di ristrutturazione per finalità territoriali.

Con specifico riferimento al **raccordo con i Piani Operativi delle Regioni meno sviluppate**, sin dalla fase di programmazione è stato intrapreso un tavolo di confronto con le Autorità di Gestione e sono stati condivisi i principi per la demarcazione degli ambiti di intervento, al fine di evitare il rischio di sovrapposizione degli interventi. Il PON Legalità ha, quindi, previsto di inquadrare gli interventi per il riuso dei beni confiscati all'interno di appositi

**Protocolli di Intesa** volte a garantire l'integrazione e il comune orientamento verso finalità di inclusione sociale delle fasce deboli della popolazione e una gestione concertata e partenariale degli interventi sul territorio.

In tal senso, uno degli elementi di maggiore sfida per la programmazione sui beni confiscati del PON 2014/20 è la focalizzazione su progetti con destinazioni d'uso degli immobili recuperati verso tipologie ben definite, **quali nello specifico:**

- centri per donne vittime di violenza; +
- strutture di servizio per gli Istituti scolastici, in aree caratterizzate da alti tassi di dispersione scolastica e carenze di servizi a favore della comunità, finalizzate alla formazione e alla creazione di specifiche professionalità (palestre, laboratori linguistici o informatici, aziende agricole, aziende alberghiere, convitti etc.), di intesa con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca;
- strutture e centri servizi per soggetti vulnerabili a rischio devianza, quali ad esempio centri per l'accoglienza e l'integrazione dei giovani in uscita dai circuiti penali (sulla base di un'intesa con il Ministero della Giustizia) e strutture e/o centri destinati ad ulteriori fasce deboli della popolazione e dirette a incidere sul miglioramento delle condizioni di legalità.

Beneficiari degli avvisi sono . i Comuni delle Regioni meno sviluppate, al cui patrimonio indisponibile siano stati trasferiti e acquisiti i beni immobili confiscati a seguito dell'espletamento delle ordinarie procedure di assegnazione effettuate ai sensi della normativa di settore, concluse e definite entro i termini della scadenza dell'Avviso. Per l'identificazione dei beni immobili passibili degli interventi richiamati, si fa riferimento ai **dati disponibili sul portale Open Re.G.I.O dell'Agencia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)**, nella sezione dedicata Infoweb beni confiscati - Immobili destinati<sup>19</sup>. Ciascun Ente poteva presentare una sola proposta progettuale finalizzata alla realizzazione di un'unica tipologia di intervento tra quelle elencate in precedenza.

#### 4.1.2 Caratteristiche dei progetti finanziati

I progetti finanziati nell'ambito dell'azione 3.1.1 sono complessivamente 75. In larga parte, si tratta di progetti presentati dai Comuni a valere sui Protocolli di Intesa con le 5 Regioni meno sviluppate (62); ulteriori 6 Comuni sono stati coinvolti per l'ultimazione di lavori di riqualificazione di beni pubblici destinati ai giovani a rischio di comportamenti devianti in seguito ad invito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Altri beneficiari sono: il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno per la realizzazione di 3 interventi, tra i quali l'iniziativa quadro "*lo gioco legale*"<sup>20</sup>; l'Agencia del Demanio; il

<sup>19</sup> Al link: [https://openregio.it/statistiche/visualizza/beni\\_destinati/immobili](https://openregio.it/statistiche/visualizza/beni_destinati/immobili). Si rammenta che nel corso della precedente Programmazione 2007-2013 è stata realizzata una piattaforma per la gestione dei procedimenti di destinazione dei patrimoni confiscati (Regio). Con l'Asse 1 del PON Legalità 2014-2020 si è previsto il rafforzamento in chiave "open data" di tale piattaforma, al fine di favorire la trasparenza e la diffusione delle informazioni, la collaborazione e la compartecipazione di cittadini e stakeholder competenti alle iniziative per il riutilizzo dei dati pubblici e il controllo sociale sui beni confiscati.

<sup>20</sup> l'iniziativa quadro "lo gioco legale", nata nell'ambito del Piano Azione Coesione 2007-2013, Fase II, Priorità Giovani con la finalità generale di favorire l'integrazione e l'inclusione sociale dei giovani attraverso lo sport, con la realizzazione di impianti sportivi (campi a 5 o campi polivalenti) per la pratica di attività utili a favorire la diffusione di comportamenti orientati alla positiva socializzazione e al rispetto delle regole. L'iniziativa quadro finanzia, per oltre 11 milioni di euro, la realizzazione di impianti sportivi in 30 comuni.

Comando dei Carabinieri di Lampedusa e Pantelleria; il Ministero della Giustizia per la realizzazione di un centro polivalente per minori e giovani a Catanzaro.

*Azione 3.1.1 - N. progetti finanziati per tipologia di beneficiari*

Azione	Tipologia soggetti beneficiari	Numero di progetti
3.1.1 - Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie	Comuni	68
	Ministeri	4
	Agenzia del Demanio	1
	Comando Carabinieri	2
<b>TOTALE</b>		<b>75</b>

*Fonte: elaborazioni del Valutatore su dati Ministero dell'Interno*

La tabella successiva mostra la distribuzione dei progetti per Regione, considerando anche il dettaglio degli interventi che fanno capo nell'iniziativa quadro "lo gioco legale" del Ministero dell'Interno. Complessivamente, **quasi un terzo degli interventi finanziati si insedia sul territorio della Regione Sicilia**. Seguono, per prevalenza, la Regione Campania (24 interventi, pari al 23,1% del totale) e le regioni Puglia e Calabria (22 interventi ciascuna), mentre la Basilicata partecipa all'azione 3.1.1 con 2 interventi.

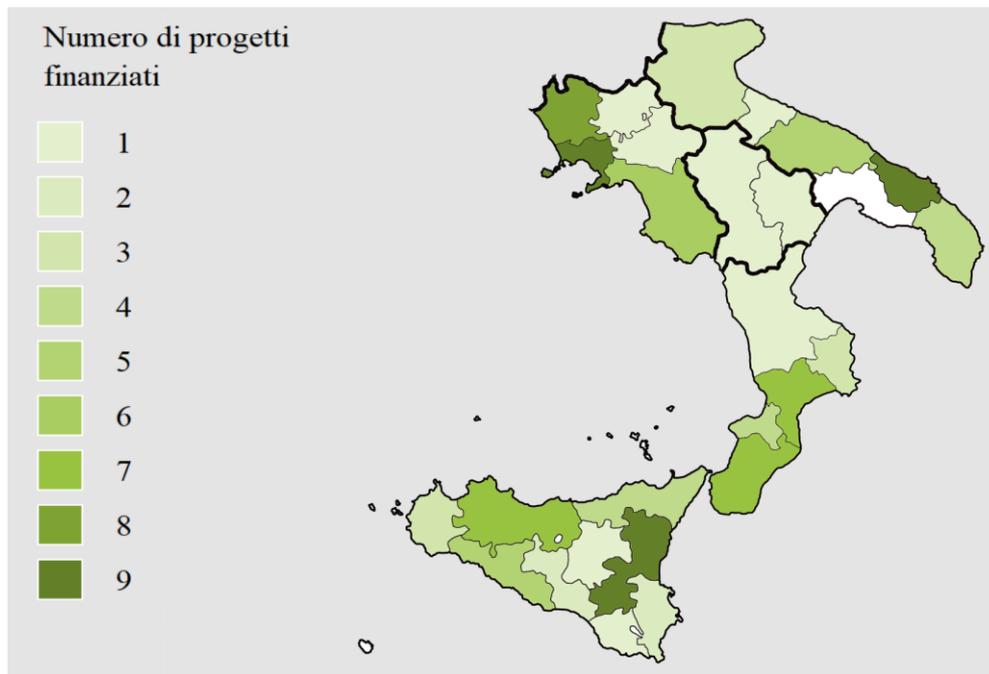
*Azione 3.1.1 - N. interventi finanziati per regione*

Azione	Procedura	Campania	Calabria	Puglia	Basilicata	Sicilia	Totale
3.1.1 - Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie	Avvisi e procedure negoziali	16	13	18	2	25	74
	Iniziativa quadro "lo gioco legale"	8	9	4	0	9	30
<b>TOTALE</b>		<b>24</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>34</b>	<b>104</b>

*Fonte: elaborazioni del Valutatore su dati Ministero dell'Interno*

La figura seguente presenta la distribuzione degli interventi per provincia. Come si può notare, **quasi tutte le province delle 5 regioni meno sviluppate sono valorizzate con almeno un intervento di rigenerazione urbana e dei beni confiscati**, con l'eccezione della provincia di Taranto. Le province con un maggior numero di interventi sono quelle di Napoli, Brindisi e Catania (9 ciascuna), Caserta (8 interventi), Catanzaro, Reggio Calabria e Palermo (7 interventi ciascuna), Salerno (6 interventi). Seguono le province di Bari e Agrigento, con 5 interventi ciascuna, Vibo Valentia, Lecce e Messina con 4 interventi ciascuna, Crotone, Foggia e Trapani con 3 e Caltanissetta e Siracusa con 2 interventi ciascuna. Nelle restanti province è finanziato un solo intervento.

N. interventi finanziati per provincia\*



\*si comprendono i 30 interventi dell'iniziativa quadro "lo gioco legale"

Fonte: elaborazioni del Valutatore su dati Ministero dell'Interno

Rispetto ai **destinatari degli interventi finanziati**, ben il 61,5% del totale si rivolge a giovani, principalmente in età scolastica a rischio dispersione e/o marginalità e devianza. A seguire, il 18,3% dei progetti serve donne vittime (o potenziali vittime) di violenza e loro figli e un ulteriore 15,4% soggetti vulnerabili a rischio devianza, tra i quali si ritrovano immigrati, soggetti in condizione di deprivazione abitativa e giovani, donne e/o uomini adulti in fuoriuscita dal circuito penale. Infine, il 4,8% dei progetti si rivolge in generale alla cittadinanza di aree ad alta emergenza sociale e prevede la riqualificazione di 2 Commissariati di Polizia e 3 stazioni dei Carabinieri.

Azione 3.1.1 - N. progetti finanziati per tipologia di destinatari degli interventi

Azione	Procedura	Soggetti vulnerabili a rischio devianza	Giovani in età scolastica, a rischio dispersione o marginalità	Donne vittime (o potenziali vittime) di violenza e loro figli	Altro	Totale
3.1.1 – Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie	Avvisi e procedure negoziali	16	34	19	5	74
	Iniziativa quadro "lo gioco legale"		30			30
<b>TOTALE</b>		16	64	19	5	104

Fonte: elaborazioni del Valutatore su dati Ministero dell'Interno

Rispetto agli indicatori previsti dal PON legalità, le proposte progettuali si propongono di riabilitare e attrezzare spazi in beni confiscati alla criminalità organizzata per una **superficie complessiva pari a ben 98.106,19 metri quadri** e di creare o ripristinare spazi aperti in aree urbane per una **superficie complessiva di oltre 36.000 metri quadri**. Per entrambi gli indicatori si deve evidenziare che il valore atteso complessivo delle proposte progettuali supera di gran lunga i valori obiettivo del PON Legalità al 2023, pari a 11.000 mt<sup>2</sup> sul primo indicatore e a 20.000 mt<sup>2</sup> sul secondo.

La tabella successiva evidenzia che ben il 75,5% della superficie complessiva di beni riabilitati e attrezzati è destinata alla realizzazione di strutture per giovani in età scolastica a rischio dispersione o marginalità e devianza; a seguire, l'11,1% della superficie disponibile è dedicata a soggetti vulnerabili a rischio di devianza, l'8,8% a donne vittime (o potenziali vittime) di violenza e una quota residuale (4,6%) ai progetti con finalità più generali.

*Azione 3.1.1 - Superficie complessiva degli spazi riabilitati in beni confiscati alla criminalità organizzata o in aree urbane per tipologia di destinatari degli interventi (in mt<sup>2</sup>)*

Azione	Soggetti vulnerabili a rischio devianza	Giovani in età scolastica, a rischio dispersione, marginalità e/o devianza	Donne vittime (o potenziali vittime) di violenza e loro figli	Altro	Totale
Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata	15.022,46	68.537,9	11.818,83	2.727	98.106,19
Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane		33.081,25		3.436	36.517,25
<b>TOTALE</b>	15.022,46	101.619,15	11.818,83	6.163,00	134.623,44

*Fonte: elaborazioni del Valutatore su dati Ministero dell'Interno*

La documentazione disponibile consente di ricostruire in maniera più dettagliata i contenuti di **61 progetti** presentati a valere sui Protocolli di Intesa Ministero dell'Interno-Regioni meno sviluppate (sui 62 finanziati). I beneficiari dei progetti analizzati sono i Comuni nella totalità dei casi. Con riferimento alle destinazioni d'uso dei beni sono stati analizzati:

- 19 progetti rivolti a donne vittime (o potenziali vittime) di violenza e ai loro figli;
- 11 strutture di servizio per gli Istituti scolastici;
- 15 progetti rivolti a giovani vulnerabili a rischio devianza;;
- 16 progetti rivolti a soggetti vulnerabili a rischio devianza.

Prima di descrivere più nel dettaglio i contenuti principali delle proposte progettuali finanziate, si restituiscono di seguito alcune informazioni generali relative ai beni confiscati oggetto dell'azione e ai tipi di intervento sui beni previste dai progetti.

A premessa è necessaria una precisazione circa il concetto di “bene” assunto dall’Agenzia Nazionale per Beni Sequestrati e Confiscati, cui si è fatto esplicito riferimento in questa sede per procedere con una corretta quantificazione del patrimonio immobiliare messo a disposizione dei Comuni. L’ANBSC assume una metodologia di calcolo del “bene” di tipo particellare, che segue quella utilizzata dal catasto<sup>21</sup>: il bene è, dunque, assimilato alla singola particella catastale e/o all’eventuale subalterno (se presente). La particella catastale rappresenta una porzione di terreno, o un fabbricato e l’eventuale area di pertinenza; il subalterno è strettamente connesso con la particella in quanto identifica in maniera univoca un’unità immobiliare autonoma riconducibile ad un determinato soggetto proprietario e facente parte di una più grande entità immobiliare che è rappresentata dalla corrispondente particella. Si pensi, ad esempio, ad un complesso condominiale costituito da 10 appartamenti su due piani: ogni appartamento è identificato con la stessa particella catastale (in quanto si trova sulla stessa porzione di terreno), ma presenta diversi subalterni in quanto ciascun appartamento costituisce un’unità immobiliare autonoma, con o senza le relative pertinenze: in questo caso, i beni sono complessivamente 10, pur se sono collocati in uno stesso edificio.

I formulari predisposti per la presentazione dei progetti hanno consentito di adottare la stessa metodologia particellare in quanto hanno previsto, oltre all’indicazione della via e del numero civico dell’immobile, i dati catastali relativi da un lato alla particella/subalterno, dall’altro lato alla destinazione d’uso del bene assegnato. Questi dati sono stati inseriti in un apposito database e, successivamente, riportati in modo preciso alla classificazione degli immobili utilizzata al catasto; sono state, inoltre, riportate le informazioni relative alla destinazione d’uso finale del/dei beni che, in seguito alla ristrutturazione, si prevede di assumere.

L’analisi ha consentito di appurare che i **beni sequestrati e confiscati** oggetto di intervento, estesi su una superficie complessiva di 95.089,19 mt<sup>2</sup>, **sono complessivamente 161**. Come si può notare, si tratta di un numero particolarmente elevato di beni, soprattutto se lo si confronta con il numero complessivo di immobili/edifici/terreni a cui tali beni possono essere ricondotti, che risultano essere pari a 71.

La tabella seguente specifica le caratteristiche dei beni oggetto di intervento, riportando per esteso la classificazione catastale. Come si può notare, si tratta in larga parte di unità immobiliari a destinazione ordinaria del gruppo A entro cui ricadono gli alloggi e gli uffici privati (55,9%). In questa classe sono prevalenti le abitazioni di tipo civile (21,7%), seguite da quelle di tipo economico (8,7%) e popolare (8,1%), ma si osserva anche una presenza non irrilevante di abitazioni di tipo rurale, villini o ville (complessivamente, il 13%) che presentano la particolarità di essere estese su superfici particolarmente ampie<sup>22</sup> in quanto comprendono come pertinenze giardini/terreni di metrature rilevanti. In altri casi, i terreni adiacenti agli edifici oggetto di ristrutturazione sono accatastati separatamente come

---

<sup>21</sup> E non potrebbe essere altrimenti in quanto la confisca agisce sulla “proprietà immobiliare” del reo mafioso, che viene, appunto, censita dal catasto.

<sup>22</sup> A questo proposito si fa presente che non è stato possibile rilevare la metratura precisa di ciascun bene in quanto l’informazione presente nei progetti non è sempre articolata a tale livello di dettaglio.

“terreni agricoli o seminativi irrigui”, una classe che raggruppa ben il 12,4% dei beni confiscati e assegnati.

*Azione 3.1.1 - N. di beni oggetto di intervento per destinazione d'uso originaria*

	N	%
<b>IMMOBILI A DESTINAZIONE ORDINARIA - GRUPPO A</b>		
<b>A2 Abitazioni di tipo civile</b> (Unità immobiliari appartenenti a fabbricati con caratteristiche costruttive, tecnologiche e di rifiniture di livello rispondente alle locali richieste di mercato per fabbricati di tipo residenziale)	35	21,7
<b>A3 Abitazioni di tipo economico</b> (Unità immobiliari appartenenti a fabbricati con caratteristiche di economia sia per i materiali impiegati che per la rifinitura, e con impianti tecnologici limitati ai soli indispensabili)	14	8,7
<b>A4 Abitazioni di tipo popolare</b> (Unità immobiliari appartenenti a fabbricati con caratteristiche costruttive e di rifiniture di modesto livello. Dotazione limitata di impianti quantunque indispensabili)	13	8,1
<b>A5 Abitazioni di tipo ultrapopolare</b> (Unità immobiliari appartenenti a fabbricati con caratteristiche costruttive e di rifiniture di bassissimo livello. Di norma non dotate di servizi igienico-sanitari esclusivi)	2	1,2
<b>A6 Abitazioni di tipo rurale</b> (Abitazione a servizio delle attività agricole, di cui alle caratteristiche del Decreto n° 701 del 1994 del Ministero delle Finanze)	10	6,2
<b>A7 Abitazioni in villini</b> (Fabbricato avente caratteristiche costruttive, tecnologiche e di rifiniture proprie di un fabbricato di tipo civile o economico ed essere dotato, per tutte o parte delle unità immobiliari in cui è suddiviso, di aree esterne ad uso esclusivo)	6	3,7
<b>A8 Abitazioni in ville</b> (Immobile caratterizzato dalla presenza di parco e/o giardino, edificato in zone urbanistiche destinate a tali costruzioni o in zone di pregio con caratteristiche costruttive e di rifiniture, di livello superiore all'ordinario)	5	3,1
<b>A10 Uffici e studi privati</b> (Unità immobiliari che per tipologia, dotazione di impianti e finiture sono destinate all'attività professionale)	5	3,1
<b>IMMOBILI A DESTINAZIONE ORDINARIA - GRUPPO B</b>		
<b>B1 Strutture destinate all'assistenza dei disagiati, dei religiosi o caserme dello Stato</b> (Collegi e convitti; educandati; ricoveri; orfanotrofi; ospizi; conventi; seminari; caserme)	1	0,6
<b>IMMOBILI A DESTINAZIONE ORDINARIA - GRUPPO C</b>		
<b>C1 Negozi e botteghe</b> (Locali per attività commerciale per vendita o rivendita di prodotti)	5	3,1
<b>C2 Magazzini e locali di deposito</b> (Locali utilizzati per il deposito di merci, locali di sgombero, sottotetti)	10	6,2
<b>C6 Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse, garage, box auto o posti macchina</b>	3	1,9
<b>IMMOBILI A DESTINAZIONE SPECIALE - GRUPPO D</b>		
<b>D1 Opifici</b> (Capannone, fabbrica, struttura dove viene lavorata e trasformata la materia prima)	1	0,6
<b>D2 Alberghi e pensioni con fini di lucro</b>	2	1,2
<b>D8 Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni</b>	4	2,5
<b>ENTITA' URBANE - GRUPPO F</b>		
<b>F2 Unità collabenti</b> (fabbricati fatiscenti, ruderi, unità con tetto crollato e inutilizzabili)	4	2,5
<b>F3 Unità in corso di costruzione</b> (ovvero, che non sono state ancora ultimate)	4	2,5
<b>F4 Unità in corso di definizione</b> (incomplete non definite nella consistenza e nella destinazione d'uso)	2	1,2
<b>TERRENO</b>		
<b>Terreno</b>	20	12,4
<b>NON RILEVATO</b>		
<b>Fabbricato non censito</b>	1	0,6
<b>Informazione catastale non presente</b>	14	8,7
<b>Totale</b>	<b>161</b>	<b>100</b>

*Fonte: elaborazioni del Valutatore su dati Ministero dell'Interno*

Si deve evidenziare che i beni oggetto delle progettualità PON erano in buona parte caratterizzati, in partenza, da un **cattivo stato di conservazione**. Pur non essendo stato possibile effettuare una misurazione precisa per la disomogeneità delle informazioni restituite nelle schede progettuali, sono state spesso utilizzate dai beneficiari affermazioni quali: “in stato di forte degrado”, “in pessimo stato di conservazione causato dal totale

abbandono”, “in condizioni di fatiscenza”, “in stato di abbandono, con evidente perdita dell’agibilità e dell’abitabilità”, “incompleto e non agibile, non in grado di assolvere alle funzioni a cui dovrà essere destinato”, “allo stato rustico, sprovvisto dei pavimenti, impianti, rivestimenti, infissi, porte, ecc..”; in un caso si parla di demolizione dell’intero stabile e di ricostruzione, in quanto i lavori di ristrutturazione non sarebbero stati sufficienti a mettere in sicurezza l’edificio.

I fattori che possono aver concorso al progressivo deterioramento dei beni sono numerosi. Tra questi, si cita innanzitutto il **lungo periodo di inutilizzo dei beni**: circa 6 beni su 10 sono stati assegnati agli Enti Locali **dai 5 ai 20 anni prima della presentazione del progetto**, senza subire alcun intervento di manutenzione né nel periodo compreso tra la confisca e l’assegnazione, né successivamente all’assegnazione.

Un secondo fattore, spesso citato dai beneficiari, riguarda gli **atti di vandalismo di cui i beni sono stato oggetto** che, in alcuni casi, si sono spinti in un radicale danneggiamento di una parte o di tutto il bene. Altri fattori citati sono legati agli eventi meteorologici avversi che, in assenza di una manutenzione costante, hanno contribuito a deteriorare il bene e al fatto che, in molti casi, i beni a disposizione, essendo stati costruiti prima degli anni ‘90, presentano caratteristiche costruttive di vetustà e/o un’impiantistica non adeguata alle norme più recenti, tali da richiedere interventi importanti di manutenzione straordinaria e ristrutturazione.

Rispetto quest’ultimo punto, le proposte progettuali precisano che gli interventi sui beni confiscati prevedono, in prevalenza, **lavori di ristrutturazione edilizia ai sensi del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (41%)**, di **riqualificazione e/o ri-funzionalizzazione (24,6%)**, o di **entrambe tali tipologie (23%)**; due progetti prevedono lavori di ampliamento e ristrutturazione, mentre l’8,2% prevede il completamento di lavori già iniziati a valere su altre fonti di finanziamento.

Gli interventi in oggetto presentano caratteristiche di unicità in quanto nella gran parte dei casi non è stata avanzata analoga richiesta di finanziamento nell’ambito di altri fondi/programmi/iniziative. Sono solo **5 i Comuni che hanno presentato la proposta progettuale a valere su altri fondi**: in un caso vi è stata rinuncia al finanziamento, in un altro caso il bando regionale a valere sul quale si è presentata la proposta è stato ritirato, in un altro caso vi è stato il rigetto dell’istanza e nell’ultimo il progetto è stato de-finanziato in quanto non sono stati rispettati i tempi del cronoprogramma. Per il rimanente caso non sono disponibili precisazioni.

Il livello di progettazione degli interventi sui beni assegnati, ai sensi del D.lgs. 50/2016 e s.m.i., al momento del finanziamento PON è il seguente:

- per **37 progetti, pari al 60,7% del totale, è presente un progetto di fattibilità tecnica ed economica**. Si tratta di un primo livello di progettazione, che definisce gli obiettivi e le caratteristiche dell’intervento da realizzare attraverso l’individuazione e l’analisi di tutte le possibili soluzioni progettuali alternative;
- in **16 progetti, pari al 26,2%, è stato elaborato un progetto definitivo**. Si tratta del secondo livello di progettazione previsto dal citato decreto, nel quale si individuano più compiutamente rispetto al progetto di fattibilità i lavori da realizzare, definendo tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, nonché la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma;

- per **8 progetti (13,1%)** è presente un **progetto esecutivo** che determina in ogni dettaglio (forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo) i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, un cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo e un piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita.

L'ammissione a finanziamento di una quota consistente di progetti ad uno stadio iniziale di progettazione (oltre 6 progetti su dieci si attestavano a livello di studio di fattibilità, a monte quindi di tutte le fasi negoziali e concertative e alle autorizzazioni preliminari alla procedura di appalto) **appare un elemento di criticità in relazione all'effettiva capacità di attuazione di tali interventi nei tempi imposti dalla programmazione UE**, anche in ragione della complessità delle procedure amministrative necessarie e dei possibili rallentamenti dell'iter progettuale, ancor prima delle procedure di evidenza pubblica e dell'avvio dei lavori di riqualificazione.

La successiva tabella introduce **l'analisi qualitativa delle proposte progettuali analizzate**, che sarà articolata secondo la destinazione d'uso finale degli immobili, sintetizzando le principali informazioni relative al numero di progetti, al numero di immobili e di beni oggetto di intervento e alla superficie complessiva che si intende riabilitare e attrezzare. La tabella consente di apprezzare che i 15 progetti rivolti ai **giovani vulnerabili a rischio devianza** hanno avuto a disposizione una **superficie di spazi da riabilitare sensibilmente superiore a quella relativa alle altre categorie di progetti, pari a ben il 58,3% del totale**, adibita in larga parte a strutture e centri servizio per l'inclusione sociale e lavorativa; anche il numero di beni a disposizione da riabilitare risulta maggiore, essendo pari al 33,5% del totale dei beni destinati.

*Azione 3.1.1 - N. di progetti, numero di immobili e di beni oggetto di intervento e superficie da riabilitare e attrezzare per destinazione d'uso finale e tipologia di destinatario*

	N° di progetti	Spazi da riabilitare (mt2)	N° di edifici/ immobili	N° di beni
<b>Centro per donne vittime di violenza</b>	<b>19</b>	<b>11.818,83</b>	<b>23</b>	<b>41</b>
Centro anti violenza	3	365,00	4	5
Struttura residenziale (casa rifugio, casa di accoglienza, comunità di accoglienza)	8	7.020,83	8	18
Centro anti violenza con annessa struttura/e residenziale/i	8	4.433,00	11	18
<b>Strutture di servizio per gli Istituti scolastici</b>	<b>11</b>	<b>12.207,00</b>	<b>11</b>	<b>25</b>
Strutture e centri servizio a scopo sociale	11	12.207,00	11	25
<b>Strutture e centri servizi per giovani vulnerabili a rischio devianza</b>	<b>15</b>	<b>55.449,16</b>	<b>17</b>	<b>54</b>
Strutture e centri servizio a scopo sociale	5	2.951,00	6	11
Strutture e centri servizio per l'inclusione socio-lavorativa	7	50.236,00	8	21
Strutture residenziali	3	2.262,16	3	22
<b>Strutture e centri servizi per soggetti vulnerabili a rischio devianza</b>	<b>16</b>	<b>15.614,20</b>	<b>20</b>	<b>41</b>
Strutture e centri servizio a scopo sociale	4	2.207,24	4	8
Strutture e centri servizio per l'inclusione socio-lavorativa	6	4.703,84	7	16
Strutture residenziali	2	955,00	3	5
Strutture miste (centro servizi e struttura ricettiva)	4	7.748,12	6	12
<b>TOTALE</b>	<b>61</b>	<b>95.089,19</b>	<b>71</b>	<b>161</b>

*Fonte: elaborazioni del Valutatore su dati Ministero dell'Interno*

**Strutture dedicate alle donne vittime (o potenziali vittime) di violenza e ai loro figli**

Le proposte progettuali finalizzate alla creazione di strutture dedicate alle donne vittime (o potenziali vittime) di violenza si collocano in contesti sociali caratterizzati da una forte capillarizzazione della violenza, che tende a riguardare fasce sempre più ampie della popolazione. Tra queste, la violenza sulle donne è tra quelle più diffuse: nonostante i mutamenti sociali che hanno riguardato la condizione femminile nella direzione di una maggiore acquisizione di diritti e inclusione sociale, il fenomeno della violenza sulle donne non accenna ad attenuarsi tanto che, secondo i dati rilevati da ISTAT nel 2014, quasi un terzo delle donne ha subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza. Si riscontra, tuttavia, una scarsa tendenza delle donne a denunciare la violenza subita, soprattutto nelle regioni meridionali.

In tutti i progetti di riqualificazione di beni confiscati per l'attivazione di strutture dedicate alle donne vittime (o potenziali vittime) di violenza e ai loro figli viene precisato che il fenomeno della violenza sulle donne può assumere espressioni molto differenti che non si traducono sempre in segni visibili e che, pertanto, restano spesso nel sommerso. Oltre alla violenza fisica, che si esprime in aggressioni basate sull'uso della forza, e a quella sessuale, particolarmente diffuse sono la violenza psicologica e quella economica, che hanno come luogo principe di elezione la sfera domestica, con ripercussioni particolarmente gravi sui figli minori, spesso costretti ad assistere a tali situazioni. La violenza domestica, in particolare, rende la richiesta di aiuto ai servizi ancora più complessa in quanto si consuma entro una relazione affettiva che, idealmente, dovrebbe essere accudente e protettiva.

Ulteriore situazione che contribuisce ad aggravare i percorsi di vita delle donne che subiscono violenza è l'instabilità economica, che rende più complesso il distacco dal maltrattante e il percorso di fuoriuscita dalla spirale violenta, in particolare quando sono presenti figli minori. Le proposte progettuali mettono, inoltre, in luce la trasversalità della violenza tra le diverse classi sociali, segno della necessità di dotarsi di politiche che vadano a rimuovere le cause ultime della violenza sulle donne che, come viene riconosciuto a livello internazionale ed europeo, risiedono nell'asimmetria di potere e negli stereotipi sociali che assimilano il ruolo della donna a quello della riproduzione e della cura.

Dalle proposte progettuali si evidenzia che i servizi sociali dei vari territori segnalano **un incremento di donne che vivono in contesti familiari altamente conflittuali o che, più in generale, presentano richieste di ascolto e aiuto legate alle violenze subite**; richieste che non trovano soddisfazione per la **mancanza di luoghi adeguati** che possano offrire il supporto necessario ad affrancarsi da contesti violenti. Se in alcuni casi, si rileva che sul territorio comunale sono già presenti centri antiviolenza dedicati all'accoglienza e all'ascolto delle donne, che però mancano di strutture residenziali in grado di offrire un'alternativa alla casa del maltrattante e un'adeguata protezione da questi ultimi, nella maggior parte dei comuni non è presente alcun servizio antiviolenza e nei paesi limitrofi i centri antiviolenza e i centri residenziali presentano un carico di lavoro tale da rendere difficoltosa l'accoglienza di nuove donne.

La creazione di strutture in grado di fornire accoglienza, protezione, assistenza ed orientamento alle donne vittime di violenza risulta, dunque, fondamentale non solo per contribuire all'emersione di un fenomeno che continua a rimanere in larga parte sommerso e per sostenere concretamente le donne che hanno vissuto esperienze di violenza promuovendo processi di empowerment e autodeterminazione, ma anche **per sostenere i**

**servizi sociali e sanitari nell'accoglienza e nel supporto di questa fascia della popolazione e per stimolare sul territorio una presa di coscienza del problema**, eradicando i pregiudizi e gli stereotipi che contribuiscono a determinare la spirale di violenza osservata sui territori.

Entrando nel merito delle tipologie di strutture e servizi che le proposte progettuali intendono realizzare, si deve anzitutto premettere che queste si inseriscono in una cornice normativa sovra-locale che, nell'ultimo decennio, ha consentito di far maturare ad ogni livello di governo la consapevolezza della coerenza dell'intervento nell'ambito della violenza di genere. Più nello specifico, le strutture che si intendono destinare alle donne vittime di violenza sono:

- **Centri antiviolenza**, ovvero strutture in cui sono accolte le donne di tutte le età che hanno subito violenza o che si trovano esposte alla minaccia di ogni forma di violenza e i loro figli minori, indipendentemente dal luogo di residenza. Il Centro si avvale esclusivamente di personale femminile adeguatamente formato sul tema della violenza di genere e assicura un'adeguata presenza di figure professionali specifiche, quali: assistenti sociali, psicologhe, educatrici professionali e avvocate civiliste e penaliste con una formazione specifica sul tema della violenza di genere ed iscritte all'albo del gratuito patrocinio. È stabilito che i centri antiviolenza garantiscano i seguenti servizi minimi a titolo gratuito:
  - Ascolto, tramite colloqui telefonici e preliminari presso la sede per individuare i bisogni e fornire le prime informazioni utili;
  - Accoglienza, ovvero protezione e accoglienza a seguito di colloqui strutturati volti ad elaborare un percorso individuale di accompagnamento mediante un progetto personalizzato di uscita dalla violenza;
  - Assistenza psicologica individuale o tramite gruppi di auto mutuo aiuto;
  - Assistenza legale, ovvero colloqui di informazione e di orientamento, supporto di carattere legale sia in ambito civile che penale, e informazione e aiuto per l'accesso al gratuito patrocinio, in tutte le fasi del processo penale e civile;
  - Supporto ai minori vittime di violenza assistita;
  - Orientamento al lavoro, attraverso informazioni e contatti con i servizi sociali e con i centri per l'impiego per individuare un percorso di inclusione lavorativa verso l'autonomia economica;
  - Orientamento all'autonomia abitativa attraverso convenzioni e protocolli con enti locali e altre agenzie.
- **Strutture residenziali**, ovvero che offrono residenza temporanea alle donne che hanno subito (o sono esposte alla minaccia di) violenza e ai loro figli. Tra queste, si rilevano case rifugio, ovvero case di civile abitazione oppure struttura di comunità ad indirizzo segreto, articolate in locali idonei a garantire sia l'anonimato e la riservatezza, sia i servizi di accoglienza. Si tratta di strutture che operano in stretto collegamento con i centri antiviolenza al fine di garantire i servizi precedentemente citati. Oltre ad assicurare alloggio e beni primari per la vita quotidiana, nelle case rifugio viene definito e attuato un progetto personalizzato volto alla fuoriuscita delle donne dalla violenza, provvedendo anche alla cura di eventuali minori a carico, nei tempi e con le modalità condivise con la donna accolta. In alcuni casi, si parla case genericamente di "case di accoglienza", "di case di accoglienza protette" oppure di "case per le emergenze" per le

quali, pur svolgendo analoghe attività e funzioni, non è chiaro se esista o meno il requisito della segretezza dell'indirizzo. Si rappresenta, inoltre, che in alcuni progetti le strutture residenziali prevedono l'erogazione diretta di tutti i servizi citati per i centri antiviolenza prevedendo un'organizzazione di tipo comunitario, mentre in altri casi, trattandosi di soli alloggi, è prevista l'instaurazione di una collaborazione continuativa con il centro antiviolenza già presente sul territorio comunale o di ambito sociale e/o di prevista creazione.

Nel complesso, 3 proposte progettuali prevedono la creazione di centri antiviolenza, 8 proposte la creazione di case rifugio o di accoglienza e ulteriori 8 progetti entrambe le tipologie di strutture. Complessivamente, è prevista la creazione di 11 centri antiviolenza e di 13 case rifugio o di accoglienza; queste ultime presentano una capienza disponibile variabile dai 4 posti letto ai 20 posti letto e l'ospitalità ha una durata variabile da 1 a 6 mesi.

Si deve evidenziare che, nell'ambito della funzione di orientamento al lavoro delle donne vittime di violenza, alcuni progetti prevedono anche la realizzazione di attività di formazione in sede e/o l'avvio di start-up di impresa.

In linea generale, sia i centri antiviolenza che le strutture residenziali servono la popolazione comunale e dell'ambito territoriale di riferimento, pur essendo, comunque, prevista la possibilità di accoglienza di donne indipendentemente dal luogo di residenza e dalle caratteristiche personali quali la condizione di disabilità o la nazionalità. Al contrario, soprattutto nei contesti residenziali, non è prevista l'accoglienza di donne con problemi di tossicodipendenza o con problematiche psichiatriche, che necessitano di interventi e percorsi specifici creati ad hoc, anche in collaborazione con i servizi SerD<sup>23</sup> e i centri di salute mentale sul territorio. Oltre al supporto e alla protezione delle donne, i progetti prevedono che entrambi i presidi antiviolenza svolgano **attività di sensibilizzazione** della popolazione al tema della violenza, con particolare attenzione agli istituti scolastici di ogni ordine e grado, di prevenzione e di documentazione e monitoraggio del fenomeno, coerentemente con quanto stabilito dalla normativa nazionale e regionale.

I progetti analizzati, inoltre, si caratterizzano per un costante riferimento **all'instaurazione di alleanze territoriali finalizzate a creare una rete di supporto e protezione della donna e dei figli minori sul territorio**. Sono, in tal senso, richiamate sia le collaborazioni istituzionali (ad esempio, con le forze di polizia, le prefetture, gli ospedali e l'Asl, i servizi sociali degli altri Comuni che appartengono al distretto sociosanitario e i centri per l'impiego, istituti scolastici di ogni ordine e grado, Servizi di Neuropsichiatria e Tribunale per i Minorenni), sia le collaborazioni con le organizzazioni private o del terzo settore competenti sul tema della violenza di genere e su altre tematiche che possono essere utili al reinserimento sociale delle donne (come le cooperative di inserimento lavoro, le associazioni di categoria o i sindacati) e al supporto ai loro figli (enti di volontariato dedicati all'infanzia e all'adolescenza, ecc.). Inoltre, in gran parte delle proposte progettuali si fa riferimento al collegamento diretto con l'1522, ovvero un numero gratuito, messo a disposizione dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attivo a livello nazionale 24 h su 24 che accoglie con operatrici specializzate le richieste di aiuto e sostegno delle vittime di violenza e stalking.

---

<sup>23</sup> Servizi pubblici per le dipendenze patologiche del Sistema Sanitario Nazionale, istituiti dalla legge 162/90

Infine, il grafico seguente mostra che i presidi antiviolenza sono rilevanti principalmente rispetto a **3 priorità orizzontali dell'UE**: qualità della vita, non discriminazione e pari opportunità di genere. Sulla prima priorità viene anzitutto precisato che la qualità della vita, intesa in un approccio bio-psico-sociale, è la percezione che le persone hanno della propria collocazione nella vita, in riferimento al contesto culturale, al proprio sistema dei valori, ai propri obiettivi e aspettative. La violenza contro le donne costituisce un problema sociale in grado di causare gravi conseguenze fisiche e psicosociali, contribuendo inoltre ad erodere il tessuto sociale; dunque, attraverso la loro azione, i servizi antiviolenza consentono di ripristinare condizioni di vita dignitose e, tramite la sensibilizzazione e la prevenzione, di creare le condizioni affinché ogni forma di violenza sia combattuta.



\* Percentuali calcolate per ciascuna priorità sul numero totale di progetti

I progetti finanziati sono quindi rivolti ad una **fruizione collettiva, prevedendo allo stesso tempo l'erogazione di servizi alla persona**, per promuoverne il reinserimento lavorativo e sociale, oltre che favorirne la consapevolezza e la riconquista dell'autonomia.

La contestualizzazione rispetto alle situazioni territoriali e la ricerca delle alleanze con gli altri soggetti sono elementi particolarmente significativi, che dovrebbero contribuire al **cambiamento nel contesto sociale** perseguito dal PON.

### Strutture di servizio per gli Istituti Scolastici

Le strutture di servizio si propongono di coadiuvare le istituzioni scolastiche nell'offerta di opportunità didattiche per contrastare la povertà educativa e la marginalità da essa derivata. L'analisi dei contesti territoriali nei quali si sviluppano le proposte progettuali dedicate a questa linea di intervento si sviluppa essenzialmente lungo due linee direttrici tra di loro fortemente connesse: la rilevazione di elevati tassi di dispersione scolastica ad ogni grado di istruzione e di un aumento consistente della povertà educativa; l'aumento di fenomeni di devianza giovanile che si traducono in forme più o meno croniche e strutturate di criminalità minorile che incidono fortemente sia sui percorsi di vita dei giovani, sia sulla coesione sociale dei territori in cui si realizzano.

La dispersione scolastica presenta diversi volti in quanto si può manifestare attraverso l'interruzione definitiva della scuola, la ripetenza di corsi frequentati in precedenza con esiti negativi, l'interruzione temporanea della frequenza per i motivi più vari o il ritiro dalla scuola

per periodi determinati di tempo, l'assenteismo e più in generale il deficit nelle competenze di base.

Le proposte progettuali analizzate evidenziano numerosi fattori che contribuiscono a determinare l'estrema frammentazione dei percorsi scolastici dei giovani e che sono da ricollegare sia alle caratteristiche delle famiglie di origine e dei contesti sociali, sia alle risposte che le istituzioni – prima di tutto quelle scolastiche – sono in grado di fornire per fronteggiare il fenomeno. I territori interessati da questa tipologia di progetti sono caratterizzati da un grado piuttosto basso di sviluppo economico che si unisce al forte radicamento di una cultura deviante, facilitata dalla presenza di realtà criminose. Fa da eco a questa situazione l'elevato livello di disoccupazione, che oltre a favorire l'emergere sempre più massiccio di varie forme di microcriminalità, peggiora fortemente la condizione delle famiglie andando ad aumentare la loro vulnerabilità materiale e sociale. In alcune proposte progettuali si evidenzia che i massicci fenomeni di immigrazione che si sono verificati negli ultimi anni hanno contribuito ad esasperare il processo di disgregazione del tessuto sociale per l'incapacità di attuare processi di integrazione sociale e culturale dei diversi gruppi etnici, con estrazione linguistica e culturale alquanto eterogenee.

Viene, inoltre, rilevata una generale inadeguatezza del ruolo genitoriale sia rispetto all'incapacità delle famiglie di rappresentare un punto di riferimento per i figli, sia rispetto alla loro generalizzata inadeguatezza nel sostegno socio-scolastico e nella promozione della cultura e della conoscenza.

La condizione giovanile è, quindi, attraversata da un diffuso disagio psico-sociale, che si manifesta nell'aumento della disoccupazione e del numero di giovani al di fuori dei circuiti della formazione e del lavoro, ma anche nel coinvolgimento sempre più massiccio in attività criminali, favorito dalla prossimità a contesti sempre meno organizzati e strutturati, senza validi punti di riferimento e modelli educativi idonei ad accompagnarli nel loro delicato processo di crescita. Si citano, a titolo di esempio, l'aumento rilevante dei reati minori quali furti, atti vandalici, spaccio e consumo di sostanze stupefacenti, fino alla violenza tra pari, al bullismo e al fenomeno delle *baby gang*, che tra l'altro si riflettono in aumento rilevante della percentuale di minori denunciati ed entrati nel circuito penale.

Non da ultimo, le proposte progettuali rilevano un'evidente incapacità delle istituzioni di fornire luoghi di aggregazione, di socializzazione e di crescita culturale e professionale in grado di costituirsi come punti di riferimento alternativi a quelli criminali o devianti e di allacciare sul territorio delle alleanze che consentono di ri-affermare la legalità e l'impegno civile.

In tale contesto, **i territori interessati dai progetti ritengono prioritario intervenire sull'infrastrutturazione sociale rivolta ai minori, a supporto delle istituzioni scolastiche, con la finalità di incidere sui modelli di comportamento, sui valori di riferimento e sugli stili di vita, per erodere progressivamente quel substrato culturale che rinforza i disvalori della cultura criminale.** Si vuole, in sostanza, collegare ai percorsi formativi ordinari, ulteriori attività attrattive, costruttive e responsabilizzanti, in grado di sostituirsi alle intraprese criminali che esercitano un potere particolarmente forte sui giovani che sperimentano forme di marginalità e devianza. Per alcuni progetti, che vedono coinvolte le scuole superiori di secondo grado, si dà la finalità collaterale di contribuire al miglioramento delle condizioni di occupabilità e delle possibilità di accesso al mercato del lavoro anche tramite percorsi

professionalizzanti connessi a settori particolari dell'economia locale che sono in grado di garantire uno sbocco occupazionale.

Nel complesso, i progetti che mirano alla creazione di strutture di servizio per gli istituti scolastici sono 11, localizzati in tutte le regioni considerate, con una particolare consistenza in Sicilia e Calabria (3 progetti per ciascuna). I progetti prevedono la **sottoscrizione di apposite intese con gli istituti scolastici presenti sul territorio comunale e di ambito sociale**, nei quali sono declinati gli obiettivi e le modalità di realizzazione di tali alleanze, così come è previsto l'attivo coinvolgimento di tutte le associazioni culturali e dedicate all'infanzia e adolescenza per l'animazione delle strutture create. Inoltre, sebbene i progetti pongano un accento differente sull'obiettivo dell'aggregazione giovanile oppure sulla formazione e qualificazione professionale, risultano accomunati dall'utilizzo di una **metodologia laboratoriale** che, essendo di tipo esperienziale, consente ai giovani di esercitare un ruolo attivo, di sviluppare capacità di *problem solving*, di cooperazione e di pensiero critico e, più in generale, di riscoprire le proprie abilità e risorse.

Entro questo quadro comune di priorità, obiettivi e metodologie si evidenzia tuttavia un'estrema varietà di proposte che si innesta sulle peculiarità dei singoli territori e sulle potenzialità che i beni possono concedere.

A titolo esemplificativo si citano alcuni casi: il Comune di San Calogero, che prevede il completamento dei lavori di rifunzionalizzazione di un bene confiscato su cui è stato già attivato, su una parte del fabbricato, un progetto per la "*realizzazione sistemazione e attrezzatura di aree verdi in stato di degrado, destinati a diventare luoghi di aggregazione sociale e aree per lo sport e il tempo libero*", finanziato con il programma Contratti Locali di Sicurezza POR Calabria FESR 2007-2013. La proposta è particolarmente innovativa in quanto riguarda la realizzazione di un centro multidisciplinare di sperimentazione intergenerazionale anziani-giovani, sollecitato dalla presenza di un Centro Anziani nello stesso stabile, entro cui attivare laboratori tematici coerenti con le peculiarità locali, quali l'agricoltura sostenibile, Musica e Teatro e lingue ed entro cui sviluppare pratiche di scambio, come l'insegnamento delle pratiche agricole tradizionali da parte degli anziani e l'avviamento di questi ultimi alle nuove tecnologie e alle lingue straniere da parte dei giovani.

Il progetto del Comune di Isola di Capo Rizzuto prevede la ristrutturazione di un casolare di tipo rurale e degli annessi agricoli, inserito in un parco naturale che può divenire un parco agro-alimentare fruibile da turisti e cittadini. Si vuole realizzare un centro di degustazione dei prodotti tipici e un laboratorio di cucina sciale a "km0" rivolto agli studenti degli istituti Alberghiero ed Agrario locali per realizzare progetti di sperimentazione di filiera, che contemplino cioè tutte le fasi di produzione, lavorazione, somministrazione e vendita di prodotti a marchio Libera Terra, realizzati nelle cooperative che gestiscono terreni confiscati anche in altre regioni italiane. Sono, inoltre, previsti laboratori rivolti alle scuole primarie e secondarie (educazione ambientale, alimentare e alla legalità), la realizzazione di un orto sperimentale, di orti didattico, di giardini tematici e di un parco botanico sulla biodiversità mediterranea.

Il Comune di Matera, sito UNESCO, investe nella ristrutturazione di una casa palazzata per la creazione di un centro di educazione alla gestione e sostenibilità del paesaggio entro il quale proporre percorsi formativi sostenuti dall'impiego di metodologie multimediali e

tecnologie digitali, con un approfondimento particolare sulle tecnologie satellitari e droni per la gestione del paesaggio agrario e del paesaggio circostante, anche in partenariato con il Dipartimento delle Colture Europee e del Mediterraneo dell'Università degli Studi della Basilicata. A Battipaglia si prevede di adeguare una villa bifamiliare alla realizzazione di un polo per la trasformazione dei prodotti di agricoltura biologica a Km0, di un laboratorio di pasticceria artigianale, di un centro cottura bio per mense scolastiche, aziende ed eventi e di ulteriori spazi flessibili per l'accoglienza, l'educazione alimentare, la valorizzazione e l'auto-consumo dei prodotti tipici.

L'analisi aggregata dei formulari predisposti per la presentazione dei progetti consente di appurare che gli interventi finalizzati a creare strutture di servizio per gli istituti scolastici **soddisfano tutte le priorità orizzontali indicate dall'UE**, con accenti differenti che derivano dalle caratteristiche distintive di ciascun progetto. Ne vengono, tuttavia, valorizzati soprattutto tre, ovvero *l'innovazione sociale, il miglioramento della qualità della vita e lo sviluppo sostenibile*. Rispetto alla prima priorità, in gran parte dei progetti viene sottolineato che i progetti sono innovativi in quanto i territori si caratterizzano per l'assenza di interventi che agiscano in maniera incisiva sulle radici del disagio giovanile. Inoltre, si rileva che i progetti si propongono di sperimentare, valutare e sviluppare soluzioni che affrontino il problema del disagio giovanile in modo rinnovato sotto il profilo delle metodologie didattiche impiegate e della messa in rete e valorizzazione delle risorse presenti sul territorio. Ulteriore elemento innovativo è il contrasto della cultura della sopraffazione, del profitto e della competizione attraverso la trasmissione di una cultura della condivisione, del senso civico e dell'orientamento alla collettività.

Sulla qualità della vita, viene evidenziato che gli interventi proposti intendono contribuire sia al miglioramento del benessere fisico, psico e sociale dei giovani in stato di disagio, sia al miglioramento del benessere della comunità di riferimento che trae giovamento da una presenza più massiccia delle istituzioni e dalla diminuzione dell'illegalità diffusa sui territori.

La priorità orizzontale relativa allo sviluppo sostenibile viene declinata soprattutto in relazione ai lavori di ristrutturazione e rifunzionalizzazione dei beni destinati, progettati per garantire un impatto ambientale minimo (tecnologie moderne, materiali eco-sostenibili e/o prodotti di bioedilizia e apparecchi e attrezzature di elevata prestazione energetica).



\* Percentuali calcolate per ciascuna priorità sul numero totale di progetti

In conclusione, il cambiamento che i progetti mirano a raggiungere riguarda la diminuzione della povertà educativa e della dispersione scolastica, oltre che della microcriminalità agita

dai giovani in età scolare, riducendo il tempo trascorso per strada e implementando le attività che consentono la socializzazione e l'aggregazione civile.

Anche in questo caso, il cambiamento si manifesta anche attraverso un miglioramento generale della percezione di sicurezza e della coesione sociale di tutti i territori interessati dagli interventi, il miglioramento della capacità delle istituzioni di programmare interventi ad hoc sui giovani e il consolidamento della rete di attori, istituzionali e non, dedicati alla co-programmazione e co-gestione di iniziative di sviluppo locale.

### Strutture e centri servizi per giovani vulnerabili a rischio devianza

Un terzo gruppo di progetti riguarda il finanziamento di interventi rivolti ai giovani vulnerabili a rischio marginalità e/o devianza, all'interno di territori caratterizzati da un preoccupante incremento della criminalità e della devianza minorile e giovanile che, peraltro, si innesta su una pervasiva mentalità di stampo mafioso e su un preoccupante aumento della soglia di tolleranza e accettazione da parte della popolazione. Si fa riferimento, in particolare, all'espandersi nei minori e nei giovani di disvalori criminosi quali l'abuso, la sopraffazione, la violenza e la prepotenza, che si esprime in uno scarso rispetto sia del bene pubblico e del decoro ambientale ed urbano, che si esprime con il compimento di atti vandalici più o meno gravi (come le scritte sugli edifici pubblici e privati o l'occupazione abusiva di immobili disabitati), sia di sé di stessi e degli altri, con l'assunzione di condotte devianti rischiose (quali, ad esempio, la guida ad alta velocità, l'abuso di alcol e sostanze stupefacenti) o delinquenziali (teppismo, risse, guerriglie tra bande rivali, pestaggi, furti, scippi, spaccio di droghe). Pur notandosi che negli ultimi anni il fenomeno ha assunto caratteristiche di trasversalità rispetto allo status socio-economico, viene evidenziato che interessa soprattutto i giovani provenienti da contesti familiari già disgregati e caratterizzati dalla deprivazione sociale e materiale, per i quali quindi il rischio di un ingresso permanente nei circuiti criminali, anche di tipo organizzato, è più evidente. Ulteriore criticità che viene evidenziata è connessa al notevole aumento delle fasce della popolazione giovanile con un basso livello di scolarizzazione e senza alcuna qualifica professionale, quindi senza titoli di studio spendibili nel mercato del lavoro e al correlato aumento di giovani NEET: fenomeni che possono contribuire ad esasperare sia l'isolamento, l'emarginazione sociale e il disagio mentale di questa fascia della popolazione, sia il rischio di cooptazione in gruppi criminali. Criticità che, pur essendo trasversali a tutta la popolazione giovanile, interessano in misura maggiore i giovani stranieri, la cui presenza sui territori è andata via via crescendo, I progetti sono anche focalizzati sul recupero dei soggetti che, per l'assunzione di condotte devianti o delinquenziali, sono transitati nel circuito della giustizia penale. Si tratta di una fascia di popolazione particolarmente vulnerabile in quanto esperisce numerose difficoltà di reinserimento sociale determinate dalla mancanza di un alloggio e di un lavoro e, soprattutto, dall'assenza di reti sociali di supporto che rischiano di determinare recidive e rendere sempre più complesso il percorso di affrancamento dai contesti criminali.

Come per i progetti rivolti alla popolazione studentesca, si evidenzia che nei territori in questione **mancono strutture di socializzazione e aggregazione** che possano offrire spazi di incontro alternativi alla strada e modelli di comportamento sani improntati sulla cultura della legalità e della partecipazione alla vita sociale, che agiscano per prevenire le varie

forme di devianza minorile e giovanile; in alcuni territori, inoltre, manca un'offerta adeguata di opportunità formative e di inserimento socio-lavorativo spendibili nel mercato del lavoro.

Come si è avuto modo di vedere, complessivamente sono 15 i progetti che si propongono di creare strutture rivolte a questa categoria di giovani, dei quali quasi la metà si localizza sul territorio siciliano (7); 6 progetti sono proposti da comuni pugliesi e 2 da comuni calabresi, mentre in Campania non si ritrovano progetti dedicati in modo prevalente o esclusivo a questa fascia fragile della popolazione. In generale, i partenariati che sono stati costituiti o che si prevede di costituire comprendono in larga misura le varie articolazioni del Ministero della Giustizia (in particolare, l'Ufficio Servizi Sociali per Minorenni e l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna) e soggetti del terzo settore quali enti caritatevoli, associazioni culturali, associazioni dedicate all'infanzia e all'adolescenza o al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti svantaggiati. In alcuni casi, sono previste alleanze specifiche con il tessuto imprenditoriale locale, con i dipartimenti per la salute mentale delle ASL e con gli altri Comuni afferenti ai distretti socio-sanitari.

Le strutture proposte possono essere classificate in:

- strutture residenziali, rivolte principalmente a minori e giovani in carico all'USSM e all'UEPE e/o privi di un ambiente familiare idoneo; ne è un esempio il centro servizi per minori di Caltagirone, che si distingue per le dimensioni della struttura di accoglienza che, ricavata in una masseria di circa 1000 mt<sup>2</sup>, prevede di ospitare ben 90 posti letto e diversi locali funzionali all'aggregazione sociale quali una sala multimediale, una sala conferenze, una caffetteria, un'area ricreativa per i più piccoli, oltre alla cucina e all'infermeria e alla realizzazione, in collaborazione con le realtà del privato sociale, di attività di supporto e laboratoriali.
- centri servizio a scopo sociale, tipologia che si caratterizza per la realizzazione di una serie di attività di aggregazione sociale e di sostegno socio-psicologico per minori e giovani in stato di vulnerabilità ed emarginazione, a rischio devianza o già entrati nel circuito penale. Il centro di Roccalumera, ad esempio, ricavato in un immobile di ridotte dimensioni (80 mt<sup>2</sup>), intende offrire attività di accoglienza, ascolto, sostegno psico-sociale e laboratori sociali finalizzati a diffondere la cultura della legalità, favorire l'empowerment di giovani svantaggiati e la loro inclusione sociale. Analogamente, il centro polifunzionale a scopo sociale del Comune di San Michele Salentino prevede lo svolgimento di attività a sostegno dell'autonomia individuale e sociale, mediante percorsi rieducativi finalizzati al superamento degli stili di vita e di comportamenti tipici degli ambienti devianti e al supporto al cambiamento e al corretto e costruttivo rapporto con il contesto sociale, nonché la realizzazione di laboratori musicali, creativi, di valorizzazione di prodotti locali e del legno, e la realizzazione di attività di sostegno scolastico e pedagogico.
- centri servizio per la formazione e l'inserimento lavorativo, che, oltre a comprendere attività di sostegno psico-sociale e di aggregazione e socializzazione, presentano anche un preciso focus sulla formazione, l'orientamento e l'inserimento lavorativo. Ad esempio, il centro polifunzionale di Catanzaro si rivolge ai giovani a rischio devianza e ai minori in uscita dal circuito penale e propone un importante intervento di rigenerazione urbana su due spazi, l'uno dedicato ad attività di inclusione sociale e aggregazione, come lo sport, il tiro con l'arco, attività aerobiche e attività agricole in orti sociali, l'altro dedicato ad attività di produzione-lavoro con la coltivazione di piante da fibra, prioritariamente la

ginestra, e piante tintorie tipiche dell'areale mediterraneo per le quali, nella fase successiva allo start up, si intende avviare un processo di certificazione della qualità che possa consentire l'accesso ad un mercato di nicchia e guadagni maggiori. In Puglia, a Cavallino, è prevista la realizzazione di un centro servizio rivolto a minori e giovani a rischio devianza di età compresa tra i 14 e 21 anni (con particolare attenzione a quelli segnalati dai servizi sociali comunali e dal tribunale dei minori) in una masseria di oltre 6 mila metri quadri; le attività proposte sono di sostegno extra-scolastico, di sostegno sociologico e psicologico nonché di laboratori (ceramica-creta e pittura; cartapesta e *decoupage*; laboratorio di grafica e disegno tecnico; laboratorio verde per la coltivazione di ortaggi, verdure e fiori) e accompagnamento allo sviluppo di piccole idee imprenditoriali afferenti alle antiche tradizioni artistiche del territorio salentino, all'agricoltura ed alle nuove tecnologie per il re-inserimento sociale e lavorativo dei giovani.

Rispetto alla rilevanza dei progetti rispetto ai principi orizzontali dell'UE, come per gli interventi rivolti agli istituti scolastici e alla popolazione studentesca, gli interventi rivolti ai giovani in condizioni di disagio **si sono focalizzati in larga parte sull'innovazione sociale**; in quanto si innestano su territori in cui non sono mai stati realizzati interventi incisivi rivolti all'affermazione della legalità e al sostegno/recupero dei giovani in stato di disagio. Ulteriore elemento innovativo viene rinvenuto nel fatto che gli interventi propongono metodologie ed attività nuove per migliorare e sviluppare le soluzioni già esistenti, generando così un valore aggiunto per le comunità di riferimento: in realtà locali, abituate a schemi tradizionali, si apporta un nuovo modo di utilizzare le risorse comunali e un nuovo modo di stimolare la cittadinanza e il territorio.

Anche il principio della non discriminazione è stato segnalato in una buona proporzione di progetti. Si evidenzia che gli interventi proposti soddisfano a monte tale principio in quanto si rivolgono ad una fascia della popolazione che, a causa dell'assunzione di comportamenti devianti o criminali, è suscettibile di stigmatizzazione ed esclusione sociale. L'offerta di servizi in favore dei giovani devianti o a rischio di devianza indipendentemente dalla nazionalità, dal genere o dallo status socio-economico, intende abbattere tutti quegli ostacoli che limitano l'integrazione sociale e l'emancipazione dei giovani dallo stato di svantaggio socio-culturale ed economico, anche rispetto ai pregiudizi e agli stereotipi che, se non adeguatamente combattuti, contribuiscono a determinare un'ulteriore marginalizzazione sociale.



\* Percentuali calcolate per ciascuna priorità sul numero totale di progetti

Considerando la teoria del cambiamento, l'insieme degli interventi rivolti ai giovani a rischio devianza e in uscita dal circuito penale dovrebbe contribuire alla diminuzione del numero di soggetti che assumono condotte devianti o delinquenti e del numero delle recidive nei reati.

Risultati attesi collaterali sono da un lato l'aumento della prossimità tra le istituzioni e la cittadinanza, della sua attenzione ai valori della legalità e del senso di comunità e l'aumento della percezione di sicurezza nel contesto locale, dall'altro lato il potenziamento della rete degli attori territoriali, anche attraverso l'instaurazione di alleanze stabili e durature.

### Strutture e centri servizi per soggetti vulnerabili o a rischio devianza

I progetti che intendono riqualificare i beni confiscati per adibirli a strutture e centri servizi per soggetti vulnerabili o a rischio devianza costituiscono un gruppo particolarmente eterogeneo rispetto alle problematiche sociali che intendono fronteggiare, ai target di destinatari e al tipo di servizio previsto.

In linea generale, le proposte progettuali evidenziano contesti territoriali caratterizzati da un grado particolarmente elevato di marginalizzazione sociale, con la presenza di fasce ampie della popolazione in condizioni socio-economiche precarie che, oltre al rischio di esclusione sociale e lavorativa, presentano un rischio molto elevato di possibile inclusione criminale. La povertà è sempre più diffusa e profonda, non solo sotto un profilo strettamente economico ma anche in termini di condizioni di vita e di opportunità; in alcuni contesti, si osserva una **generalizzata "cultura" dell'illegalità** che rischia di mettere in discussione la coesione sociale, la spinta dei residenti alla cittadinanza attiva e la fiducia nelle istituzioni, mentre in altri contesti, si osserva una generalizzata rassegnazione e connivenza della popolazione nei confronti della diffusa criminalità e devianza. Le proposte progettuali si innestano, inoltre, in territori caratterizzati da un **generale stato di degrado unito alla scarsità di servizi e strutture** che possano sostenere e orientare le persone più svantaggiate, aspetti che rendono i territori scarsamente attrattivi sotto il profilo dell'insediamento di infrastrutture utili al miglioramento della qualità della vita e del benessere economico stesso.

Le proposte progettuali agiscono in modo sinergico su tutte queste criticità in quanto fanno leva sulla rigenerazione degli immobili e degli spazi dei territori in cui si insediano e sulla destinazione di tali immobili a poli di supporto, accompagnamento e attivazione sociale rivolti in particolare alle categorie vulnerabili della popolazione. Queste ultime sono identificate nelle diverse proposte secondo un criterio di priorità: in alcuni casi, gli interventi riguardano tutte le persone che presentano uno svantaggio socio-economico, in altri casi alcuni specifici target di destinatari quali gli immigrati, i soggetti in stato di deprivazione abitativa o i detenuti e gli ex-detenuti. Ulteriore tratto caratterizzante le proposte progettuali è il coinvolgimento di una rete più o meno ampia di partner istituzionali e afferenti al settore economico-sociale e delle organizzazioni sul territorio nel processo di riconversione del bene confiscato e nel successivo modello di gestione. Questi comprendono, in tutti i casi, gli Ambiti Territoriali Sociali, responsabili della programmazione e attuazione delle politiche sociali dei territori; sono poi coinvolti, secondo la natura specifica della struttura, le istituzioni scolastiche, le prefetture, i tribunali, le aziende sanitarie, le consulte comunali di cittadini,

l'USSM e l'UEPE per quanto attiene ai partner pubblici; associazioni di volontariato culturali e sportive, organizzazioni non profit che si occupano della difesa dei diritti degli immigrati, dei disabili e dei detenuti ed ex-detenuti, enti caritatevoli, organismi imprenditoriali ed associazionistici (di categoria e non), agenzie e organizzazioni non profit dedicate all'inserimento socio-lavorativo delle fasce fragili della popolazione, per quanto attiene al privato profit e non profit.

Anche la tipologia di destinazione d'uso degli immobili recuperati è molto eterogenea, comprendendo strutture e centri per l'inclusione socio – lavorativa delle persone vulnerabili, strutture e centri servizio a scopo sociale, strutture residenziali e strutture miste (centro servizi e struttura ricettiva).

Considerando ad esempio le strutture destinate a spazi abitativi, le proposte del Comune di Catania e del Comune di Brindisi si caratterizzano come servizi a bassa soglia per individui in condizione di emarginazione grave a rischio di devianza e, fra questi, anche i immigrati che non possono beneficiare di nessuno status di protezione. Si tratta di territori urbani sempre più esposti alle problematiche della marginalità grave dovuta ad un forte bisogno di alloggi, con le conseguenze che il vivere in strada comporta anche per la comunità circostante in termini di percezione di sicurezza: una situazione che, soprattutto a Catania, è acuita dal significativo flusso di immigrati che non viene completamente assorbito dalle strutture di accoglienza appositamente predisposte.

Altre proposte prevedono la creazione congiunta di una struttura residenziale e di un centro servizi. Nel Comune di Bitonto, ad esempio, viste le problematiche che le persone con disabilità incontrano nell'accesso alle strutture ricettive del centro, si intende creare un polo per la fruizione e l'accessibilità turistica costituito da: un B&B destinato principalmente a persone con esigenze speciali (anziani, persone con disabilità, persone e famiglie con scarse disponibilità economiche, ecc.) che impieghi persone con disabilità e giovani a rischio devianza come lavoratori; un centro di supporto per famiglie dell'area fragilità. A Cellino San Marco, la ristrutturazione di un ex-opificio industriale è finalizzata alla creazione di un centro formativo sartoriale, completo di foresteria strutturata come comunità, destinato a ex detenute, detenute in regime di misure alternative alla detenzione e minori a rischio devianza inseriti nel circuito penale, in un intervento che vuole affrontare congiuntamente il problema della mancanza di possibilità lavorative di questa fascia della popolazione e il problema abitativo, affiancando anche il necessario supporto psico-sociale.

Le strutture e i centri servizio a scopo sociale si propongono di favorire l'inclusione delle fasce deboli della popolazione principalmente attraverso attività di animazione sociale. A Oria e Casarano, ad esempio, tali centri sono denominati "*centri di aggregazione per la legalità*" e sono rivolti genericamente alle fasce deboli della popolazione, alle quali sono proposti sia servizi di accoglienza e accompagnamento al territorio, sia la realizzazione di eventi formativi, convegni, dibattiti, iniziative di sensibilizzazione e informazione di tutta la cittadinanza, in stretta sinergia con le organizzazioni non profit presenti nei territori comunali.

I centri servizio per l'inclusione sociale e lavorativa delle fasce deboli della popolazione costituiscono il gruppo più nutrito di progetti, che intende far leva sul potenziamento delle competenze lavorative di soggetti a rischio marginalità e devianza nella consapevolezza che l'occupazione consente di soddisfare sia i bisogni strettamente materiali, evitando lo

scivolamento in attività devianti o criminali, sia i bisogni di auto-affermazione individuale e di tipo relazionale, che costituiscono le premesse per la coesione sociale dei territori. In tale logica, ad esempio, a Giuliano in Campania è prevista la ristrutturazione di 5 beni confiscati per oltre 1000 mt2 di superficie per la creazione di una struttura polifunzionale rivolta a diversi target della popolazione. Si prevede, infatti, di ospitare spazi specifici dedicati a servizi di orientamento al lavoro e formazione in percorsi alternativi e strutturati in un'ottica di spendibilità nel mercato del lavoro per i giovani, spazi per iniziative ricreative, culturali e sportive e ulteriori spazi dedicati ad attività inerenti la lotta alla violenza, soprattutto di genere e minorile (in forte crescita a seguito del dilagante fenomeno delle baby gang) e l'accoglienza e l'inclusione nei tessuto sociale degli stranieri, soprattutto donne e bambini.

Come evidenzia il grafico sotto, gli interventi proposti nei progetti rivolti alle persone con fragilità sociale e socio-economica sono considerati rilevanti rispetto a tutte le priorità orizzontali dell'UE, tra le quali tuttavia l'innovazione sociale, la qualità della vita e la non-discriminazione risultano godere di un maggior consenso. Le motivazioni portate sono simili a quelle già esplicitate nelle altre tipologie di progetti.



\*Percentuali calcolate per ciascuna priorità sul numero totale di progetti

In generale, al di là delle specificità di cui ciascun progetto è portatore, i risultati attesi delle proposte presentate sono la diminuzione progressiva di soggetti in stato di marginalizzazione, l'accrescimento del senso di sicurezza della comunità attraverso una ritrovata fiducia nell'istituzione locale, l'incremento delle opportunità di inclusione sociale e/o lavorativa di fasce deboli della popolazione, l'aumento dell'attrattività e della competitività territoriale attraverso la riqualificazione ambientale e, in alcuni casi, il rilancio economico-sociale e il rafforzamento della rete territoriale di soggetti che si occupano della presa in carico delle persone fragili.

#### 4.1.3 Stato di attuazione

Come esplicitato nel capitolo che presenta la metodologia, la verifica dello stato di attuazione è stata svolta attraverso la somministrazione di questionari ai soggetti beneficiari. Secondo gli ultimi dati disponibili (giugno 2022), dei **75 progetti** finanziati **16 risultano conclusi** (lavori di restauro/ristrutturazione ultimati), **31 sono in fase di esecuzione dei lavori**, **16 sono in fase di progettazione** e **11 sono in fase di selezione del soggetto attuatore**. Per quanto riguarda l'iniziativa "Io Gioco Legale", i 30 progetti in esso confluiti sono quasi tutti conclusi, ad eccezione di 4 che sono ancora in fase di realizzazione. (Fonte: dati di monitoraggio forniti dal Ministero (dati a giugno 2022).

*Azione 3.1.1 – N. progetti finanziati e conclusi*

Azione	Numero progetti finanziati	Numero progetti conclusi
3.1.1 - Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie	75	16

Fonte: dati di monitoraggio forniti dal Ministero (

Al fine di approfondire lo stato di attuazione dei progetti, con l'esclusione dell'iniziativa "Io Gioco legale", è stato inviato un questionario o sono stati contattati direttamente beneficiari per un totale di 65 interventi (su un totale di 74) e sono state raccolte informazioni in 31 casi (pari al 41,9% del totale dei progetti finanziati).

## Struttura del questionario

Il questionario è stato suddiviso in due parti. La prima, riferita a tutti i Beneficiari contattati, contiene domande relative a:

- a) Stato di attuazione del progetto
- b) Numero di immobili da restaurare/restaurati;
- c) Numerosità e tipologia di destinatari da raggiungere;
- d) Eventuali problematiche incontrate in fase di attuazione.

La seconda parte del questionario è indirizzata a coloro che, al momento della rilevazione, hanno concluso i lavori di recupero e rifunzionalizzazione del bene confiscato ed hanno altresì avviato le procedure di affidamento in gestione dei servizi a soggetti terzi. Le domande contenute nella seconda parte riguardano:

- e) Servizi erogati;
- f) Possibili impatti sociali sui destinatari;
- g) Tipologia di soggetti a cui sono stati affidati i servizi;
- h) Numerosità e tipologia di destinatari raggiunti;
- i) Eventuali problematiche incontrate in fase di concessione in gestione dei servizi;)) Altri soggetti del territorio coinvolti;
- k) Effettive ricadute sociali degli interventi nei confronti dei destinatari.

Con riferimento allo **stato di attuazione** dei progetti finanziati, le informazioni raccolte permettono di rilevare che:

- per 7 progetti i lavori di recupero e rifunzionalizzazione del bene confiscato sono conclusi ed in 4 casi si è già provveduto all'attuazione delle procedure di affidamento in gestione dei servizi a soggetti terzi;<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Tre dei quattro progetti sono oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo; il quarto, denominato "IntegraSocialLab", è stato realizzato dal Comune di Ercolano mira a favorire l'integrazione di immigrati nella comunità locale attraverso attività di inclusione sociale, mediante il riutilizzo e la rifunzionalizzazione degli immobili confiscati. Nello specifico, le attività progettuali hanno previsto: la realizzazione di un appartamento adibito a laboratorio didattico per immigrati,

- per 14 interventi i lavori di recupero e rifunzionalizzazione del bene confiscato risultano in corso di esecuzione;
- per 1 progetto i lavori sono quasi ultimati (manca solo l'installazione di un ascensore);
- per 9 interventi si è in fase di approvazione della progettazione esecutiva che darà avvio alla fase di appalto dei lavori.

I questionari restituiti dai beneficiari confermano la prevalenza di progetti che si rivolgono a soggetti vulnerabili a rischio devianza, tra cui immigrati, soggetti in condizione di deprivazione abitativa e giovani, donne e/o uomini adulti in fuoriuscita dal circuito penale e progetti che si rivolgono a donne vittime (o potenziali vittime) di violenza e loro figli.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei progetti, anche in considerazione del loro stato di attuazione, le informazioni fornite sono frammentarie e disomogenee e non consentono un'adeguata restituzione.

Con riferimento al **coinvolgimento del partenariato**, alcuni beneficiari dichiarano di voler coinvolgere, nella gestione del bene, partner già operanti sul territorio come ad esempio scuole, le associazioni culturali e di volontariato per il tramite dei servizi sociali, ed anche Amministrazioni Centrali. Nell'ottica di una programmazione comune, il coinvolgimento dei partner sarà regolato da apposite Convenzioni e Accordi di Programma;

Ai beneficiari è stato richiesto di fornire informazioni in merito alle attività di **comunicazione e diffusione** dei progetti, che in pochi casi sono state realizzate mediante gli organi di stampa e di aver dato visibilità ai progetti tramite sito delle Amministrazioni comunali, realizzazione di video interviste ad hoc.

Con riferimento ai **soggetti affidatari**, si rileva come, nonostante i lavori di riqualificazione/recupero del bene confiscato alla criminalità non risultino ancora conclusi, in alcuni casi, i beneficiari hanno provveduto / stiano provvedendo ad individuare il soggetto gestore dei servizi mediante procedure di gara prima dell'ultimazione del progetto stesso. Si tratta di una strategia in grado di ottimizzare i tempi per la futura entrata in esercizio del bene confiscato, che consente di velocizzare l'attuazione dei progetti e di recuperare i ritardi che in alcuni casi si sono verificati in fase attuativa. Ne sono un esempio i progetti finanziati dal Comune di Cellino San Marco (Puglia), dal Comune di Trani (Puglia), dal Comune di Isola di Capo Rizzuto (Calabria), nonché dal Comando Stazione dei Carabinieri di Pantelleria e Lampedusa.

Ai soggetti beneficiari è stato richiesto di qualificare i risultati attesi a seguito della fine dei lavori di riqualificazione e delle procedure di affidamento e le risposte fornite fanno ritenere che i progetti siano coerenti con le aspettative del PON e qualificano il loro contributo ai cambiamenti auspicati; a titolo esemplificativo si citano:

---

nell'immobile di via Marconi; la realizzazione di un Fab lab di comunicazione sociale, attraverso il potenziamento tecnologico dei locali di corso Resina, nel quale l'utenza dell'immobile di Via Marconi può sviluppare competenze e creatività da spendere nel mercato del lavoro.

- Potenziamento processo aggregativo di giovani e minori disagiati (anche mediante il recupero e la valorizzazione dell'artigianato locale, attività didattiche e laboratoriali; attività sportive, sociali e ricreative in alternative alla strada);
- Protezione e accoglienza alle donne vittime di violenza, mediante supporto sia psicologico sia indirizzato a favorirne l'autonomia socio-lavorativa;
- Miglioramento delle condizioni di legalità per le fasce deboli della popolazione (integrazione dei giovani in uscita dai circuiti penali);
- Recupero di giovani a rischio devianza attraverso la collaborazione con altre strutture e servizi socio/educativi già presenti sul territorio;
- Favorire inclusione sociale, culturale, linguistica e lavorativa di giovani e immigrati a rischio marginalizzazione sociale;
- Miglioramento delle condizioni di convivenza civile e di sicurezza dei cittadini, nonché favorire la collaborazione nella lotta alla criminalità nel territorio, stimolando l'azione delle amministrazioni locali su politiche integrate di governo della sicurezza, con particolare riferimento alla diffusione della legalità.

#### 4.1.4 Gli approfondimenti

L'approfondimento valutativo oggetto del presente paragrafo è stato condotto su un campione di progetti con l'obiettivo di individuare i primi risultati connessi alla realizzazione degli interventi, incentrando l'analisi valutativa sull'**efficacia in termini sociali** di alcune progettualità di recupero e valorizzazione dei beni confiscati di particolare rilievo territoriale e con uno stato di avanzamento tale da consentire una valutazione dell'**effettivo utilizzo a beneficio della collettività** dello stesso bene confiscato.

Sulla base degli esiti della ricerca *desk* documentale (cfr. par precedenti), sono state realizzate interviste al referente di Asse dell'Amministrazione, incentrate sull'analisi dello stato di attuazione delle progettualità finanziate a valere sull'Asse 3, con l'obiettivo di rilevare le principali criticità riscontrate in fase di attuazione e i più interessanti elementi di innovazione e sfida della Programmazione 2014/20. Ciò al fine di raccogliere ulteriori elementi qualitativi utili alla **selezione di progetti campione**, particolarmente significativi, sui quali focalizzare l'attività di valutazione *field* sui primi risultati del PON in tema di beni confiscati.

Rispetto ai 16 progetti che, in base ai dati di monitoraggio a giugno 2022, risultano conclusi, dal confronto con il referente di Asse dell'Amministrazione è emersa l'opportunità di selezionare n. 4 progettualità su cui concentrare il focus valutativo. Tale selezione è stata realizzata utilizzando in particolare i seguenti criteri di campionamento:

- Stato di avanzamento: essere in "**fase già operativa**" al momento del processo valutativo, o comunque almeno **in fase di affidamento**, rendendo quindi possibile non soltanto un'analisi degli esiti dei lavori di riqualificazione e restauro degli immobili, ma anche una prima disamina dei risultati e degli effetti in termini sociali della riqualificazione del bene confiscato nella comunità di riferimento;
- Contesto territoriale: riguardare il territorio di diverse Regioni beneficiarie;
- Tipologia di target: riguardare destinazioni differenti, soprattutto in riferimento ai **due obiettivi maggiormente innovativi e sfidanti** per il Programma 2014/20 (case rifugio e

centri anti violenza per le donne; centri per il recupero sociale di giovani a rischio emarginazione e marginalizzazione sociale);

- Elementi di innovatività delle attività e dei servizi proposti.

L'applicazione di questi criteri ha determinato la selezione di 4 progettualità oggetto di possibile focus valutativo:

1. **Progetto 694 - CENTRO ANTIVIOLENZA MARIA – Comune di San Giorgio a Cremano;**
2. **Progetto 1033 - UN'ALTRA VITA – Comune di Cerignola;**
3. **Progetto 986 - LE TELE DI ARACNE – Comune di Siracusa.**
4. **Progetto 743 – I SASSI DELLA LEGALITA' – Comune di Matera**

Rispetto a quest'ultima progettualità (Progetto 743 – I SASSI DELLA LEGALITA' – Comune di Matera), il soggetto beneficiario (contattato dall'Amministrazione via pec e telefonicamente dal Valutatore), non si è dichiarato disponibile a partecipare alle interviste di valutazione: di conseguenza non è stato possibile realizzare il quarto approfondimento programmato.

Con riferimento alla **metodologia di indagine valutativa**, sono stati contattati telefonicamente i referenti dei **beneficiari** dei progetti selezionati e sono stati informati dell'opportunità di realizzare un'intervista in presenza o a distanza (tutti hanno preferito svolgere le interviste in remoto con modalità video-riunione), delle motivazioni dell'indagine valutativa e della tipologia di domande cui sarebbero stati invitati a rispondere.

Le **interviste** sono state, quindi, finalizzate a rilevare con maggior dettaglio le caratteristiche degli interventi previsti e realizzati e raccogliere dati ed elementi utili ai fini dell'indagine valutativa, soprattutto in termini di realizzazioni e risultati attesi e conseguiti in ambito sociale, con riferimento agli utenti e al territorio e alle modalità di gestione e coinvolgimento del territorio.

Laddove possibile, l'intervista ha visto anche la **partecipazione degli enti gestori** delle attività e dei servizi attivati: con riferimento ai progetti attivati dal Comune di San Giorgio a Cremano e dal Comune di Cerignola hanno preso parte alle interviste anche i **responsabili degli enti gestori** delle attività e dei servizi attivati.

Infine, con riferimento al Progetto del Comune di Cerignola, è stata realizzata altresì una **intervista in maniera anonima rivolta ad utente/destinatario finale: una donna che aveva ricevuto** servizio di assistenza del Centro anti violenza, che ha raccontato la sua esperienza diretta nel periodo di accoglienza nella Casa rifugio e nelle attività svolte dal centro anti violenza, evidenziando gli effetti e le concrete ricadute della partecipazione al progetto sulla sua vita, permettendo di cogliere i cambiamenti percepiti rispetto alla situazione precedente l'intervento, in particolare con riferimento alla propria inclusione sociale. Occorre precisare che trattandosi di un'unica testimonianza, il racconto dell'esperienza vissuta in prima persona da parte dell'utente risulta molto interessante ai fini di una prima ricostruzione in termini di utilità dei servizi attivati dal progetto; le percezioni che emergono non sono tuttavia generalizzabili ai fini della formulazione di un giudizio valutativo definitivo sull'efficacia dell'azione.

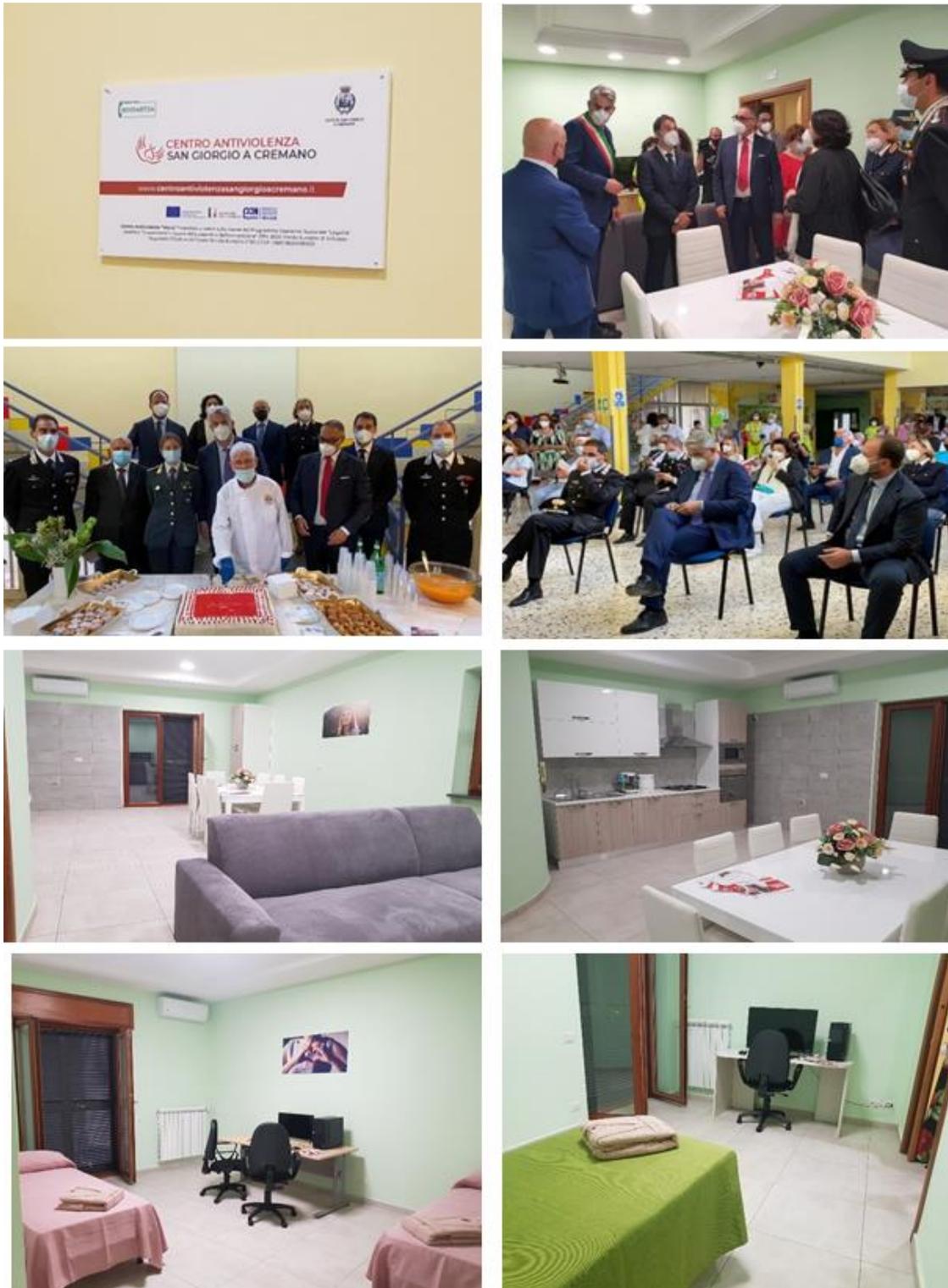
## 1 - CENTRO ANTIVIOLENZA MARIA (Comune di San Giorgio a Cremano)

Il progetto, presentato dal Comune di San Giorgio a Cremano (NA), riguarda la riconversione e il recupero di due immobili confiscati alla mafia destinati alla realizzazione di una struttura per erogare servizi di assistenza, supporto e ospitalità alle donne vittime di violenza, abusi fisici e psicologici, per poter offrire loro delle risposte adeguate e in sicurezza. Le aree territoriali coinvolte si caratterizzano per un **elevato livello di presenza mafiosa** e comprendono i Comuni dell'Ambito Sociale N28 (San Giorgio a Cremano e San Sebastiano al Vesuvio).

Dal recupero dei due immobili confiscati è stato realizzato un "**Centro servizi**" per offrire assistenza e supporto alle donne vittime di violenza ed un "**Centro residenziale**" per fornire prima accoglienza e ospitalità alle donne vittime di violenza, abusi fisici e psicologici.

Il "*Centro Antiviolenza Maria*" è situato nel Comune di San Giorgio a Cremano (NA), in via Francesco Capiello, 52 e 119. Dopo 42 mesi dall'avvio del progetto, il "Centro antiviolenza Maria" è stato inaugurato il 30 giugno 2021.

Foto: inaugurazione del Centro Antiviolenza Maria



Fonte: pagina Facebook del PON Legalità 2014/2020.

Prima dell'apertura del Centro antiviolenza Maria, dal 2018 sul territorio di San Giorgio a Cremano è stato attivo lo Sportello antiviolenza dell'Ambito N28, ubicato presso Villa Bruno che, grazie al lavoro delle operatrici del "Consorzio Pentagono" e delle altre figure professionali (assistenti sociali, psicologhe e sociologhe, etc), nel corso degli anni ha raccolto

numerose segnalazioni e richieste di intervento che si sono concretizzate in percorsi di sostegno alle vittime di soprusi, dalla fase dell'ascolto, alla consulenza, all'assistenza legale, psicologica e medica.

Dal momento dell'entrata in esercizio del Centro anti violenza Maria, le attività dello Sportello sono confluite nel Centro. La gestione tecnica del Centro è in capo al Comune, mentre la gestione operativa dei servizi è stata affidata allo stesso Consorzio "Pentagono", che per anni ha gestito lo Sportello anti violenza. Il Centro rappresenta il luogo che accoglie le donne che hanno subito violenza, con o senza figli, supportandole nei percorsi di uscita dalla violenza attraverso l'accoglienza telefonica e l'accoglienza personale.

Il **Centro Servizi** è attivo e operativo tutti i giorni della settimana, tre giorni in orari mattutini e due pomeridiani. Il Centro prevede anche un servizio di reperibilità h24, di concerto con i Servizi territoriali dell'Ambito sociale. Risulta iscritto nel Registro regionale dei Centri anti violenza. Nel Centro operano figure professionali competenti e specializzate: n.2 psicologhe/psicoterapeute (di cui una è anche la Coordinatrice del Centro), n.2 legali (uno civile e uno penale) e n.2 assistenti del servizio civile.

I servizi offerti gratuitamente dal "Centro di ascolto" sono i seguenti:

- **ascolto** delle donne che si rivolgono al Centro, per garantire assistenza attraverso primi colloqui telefonici volti ad individuare i bisogni, raccogliere dati e fornire le prime informazioni utili in merito ai servizi offerti e alle modalità di accesso al Centro;
- **accoglienza e protezione** gratuita alle donne vittime di violenza. Il servizio è svolto a seguito dei primi colloqui telefonici sopra citati, e si realizza mediante colloqui strutturati finalizzati all'elaborazione di un percorso individuale di accompagnamento, che consiste nella definizione di un progetto personalizzato di uscita dalla violenza;
- **supporto psicologico**, rappresenta uno dei principali motivi per cui le donne si rivolgono al Centro. Tale servizio è organizzato sia in forma individuale che tramite gruppi di auto mutuo aiuto;
- **consulenza legale**, per garantire alle donne un supporto di carattere legale sia in ambito civile che penale, mediante colloqui informativi e di orientamento per assicurare a ciascuna donna un intervento mirato e specifico, finalizzato anche ad aiutare le vittime a superare la paura di sporgere denuncia;
- **orientamento all'autonomia abitativa**, si tratta di un servizio di sostegno e aiuto che, anche attraverso il supporto dei Servizi sociali, mira a supportare e indirizzare gli utenti del Centro verso le possibilità alloggiative presenti sul territorio e nella ricerca attiva di una soluzione abitativa;
- **orientamento alla formazione e al lavoro**, si tratta di un servizio di accompagnamento volto a supportare le donne, anche mediante la collaborazione di altri servizi socio-assistenziali territoriali, nell'individuazione di un percorso di inclusione socio-lavorativa finalizzato a favorirne l'autonomia sociale ed economica. In tale ambito, dall'intervista realizzata è emersa l'iniziativa del Comune di San Giorgio a Cremano che ha ottenuto un finanziamento di 8.000 euro con cui due utenti del CAV hanno avviato attività professionali nel periodo in cui erano accolte e prese in carico. In particolare una delle due donne ha creato opere d'arte utilizzando materiali riciclati, realizzando anche una mostra espositiva a San Giorgio a Cremano. Inoltre, il CAV offre agli utenti informazioni e supporto per l'accompagnamento al lavoro, garantendo ad esempio aiuto nella

gestione delle pratiche per l'accesso al reddito di cittadinanza, al reddito di libertà (contributo economico presentato all'INPS tramite il Comune di residenza, destinato alle donne vittime di violenza, senza figli o con figli minori, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle Regioni e dai servizi sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, per contribuire a sostenerne l'autonomia).

Il Centro servizi e il Centro residenziale si trovano in due appartamenti diversi, ma i servizi sono tra loro integrati.

Il **Centro residenziale** (o Casa rifugio) è un appartamento dedicato, che fornisce un alloggio sicuro alle donne vittime di violenza e ai loro figli, a titolo gratuito e indipendentemente dal luogo di residenza, garantendo anonimato. Il Centro residenziale rappresenta una soluzione abitativa temporanea che offre protezione e ospitalità alle donne, offrendo loro un alloggio temporaneo in attesa di una sistemazione più stabile. L'obiettivo è quello di proteggerle e di salvaguardarne l'incolumità fisica e psichica. **La struttura può accogliere fino a 6 donne, oppure 4 donne con figli a carico.**

L'accesso al Centro residenziale può avvenire tramite segnalazione diretta, se proveniente dalla donna vittima di violenza o indiretta, se trasmessa da servizi quali il Centro di ascolto, Pronto soccorso, numero verde 1522, Servizi sociali e Forze dell'Ordine.

Il Centro residenziale non prevede al suo interno la presenza di operatori fissi, ma è autogestito direttamente dalle stesse donne che vi accedono.

Secondo i dati forniti dall'ente gestore del Centro Antiviolenza<sup>25</sup>, nel corso del 2021 **gli utenti che hanno contattato il Centro antiviolenza sono stati 18**. Tra questi, 5 donne (di cui 4 con figli) sono state prese in carico con l'attivazione di progetti personalizzati. Nel corso del 2022 gli accessi al Centro **sono stati n.10**, di cui alcuni si riferiscono unicamente al primo contatto telefonico tramite il numero verde (è attivo il numero verde del Centro 800148724 oltre al numero verde nazionale 1522), altri hanno riguardano invece anche la successiva presa in carico (quindi l'attivazione di un percorso personalizzato di supporto e assistenza). Di questi 10 destinatari, al momento dello svolgimento dell'indagine valutativa (ottobre 2022) n.8 continuano a rivolgersi al Centro. Di questi 8, n.5 sono effettivamente presi in carico sotto il profilo psicologo e legale: si tratta di 5 donne che sono riuscite a sporgere denuncia e sono seguite dal legale del Centro. Le altre 3 donne si limitano a chiedere informazioni alle operatrici del Centro.

Al momento dell'indagine valutativa il "Centro residenziale" accoglie n.1 donna (con una minore a carico) alla quale è stato attivato un piano individualizzato per sostenerne la fuoriuscita dalla violenza nonché l'indipendenza e l'autonomia socio-economica.

In conformità alle prescrizioni contenute nella Legge 8 novembre 2000, n. 328 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*", il Comune di San Giorgio a Cremano ha progettato e realizzato l'offerta dei servizi sociali di concerto con gli organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati.

---

<sup>25</sup> I dati sono indicati nel documento "Prospetto riepilogativo prese in carico Centro Antiviolenza Ambito N28", fornito dall'ente gestore del CAV di San Giorgio a Cremano.

Come previsto dal PON Legalità 2014/2020, oltre ai lavori di ristrutturazione e rifunzionalizzazione dei beni confiscati, sono state realizzate anche azioni di comunicazione. In quest'ambito, il Comune di San Giorgio a Cremano ha svolto **attività promozionali e di presentazione del progetto a tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione integrata dei servizi sociali territoriali**. Tutte le iniziative di concertazione partenariale organizzate hanno riscontrato l'interesse e la partecipazione degli enti del terzo settore attivi sul territorio, con un positivo effetto di networking che può essere considerato un ulteriore risultato indiretto del Progetto.

Le attività realizzate dal Centro anti violenza Maria e dal Centro residenziale rientrano nell'ampia gamma di servizi sociali offerti e gestiti dal Comune di San Giorgio a Cremano, che vengono presentati annualmente nel corso di una iniziativa di diffusione dei servizi in ambito sociale, alla quale prendono parte i soggetti del terzo settore.

## 2 - UN'ALTRA VITA (Comune di Cerignola)

Il progetto del Comune di Cerignola, che ha avuto inizio a luglio 2019 e si è concluso dopo 22 mesi, ha previsto la realizzazione di un "Centro Antiviolenza" e di una "Casa rifugio per donne vittime di violenza", grazie alla riqualificazione e rifunzionalizzazione di **due immobili confiscati alla mafia locale**, parte del patrimonio indisponibile del Comune di Cerignola.

L'inaugurazione del Centro anti violenza (CAV) si è svolta l'8 marzo 2021, data simbolica in occasione della Giornata Internazionale della donna. Il Comune di Cerignola ha affidato la gestione del CAV, a partire da giugno 2021, all'Associazione "Impegno Donna", che è subentrata al precedente ente gestore. Il Centro è intitolato a Titina Cioffi, insegnante della scuola dell'infanzia vittima di femminicidio nel 2013.

*Foto: inaugurazione del Centro anti violenza di Cerignola*



*Fonte: pagina Facebook del PON Legalità 2014/2020*

Il CAV “Titina Cioffi” è ubicato in via Recanati a Cerignola e rientra nell’Ambito Territoriale di Cerignola e offre supporto alle donne vittime di violenza dei Comuni di Cerignola, Ortanova, Carapelle, Ordona, Stornara e Stornarella.

Sia il CAV che la Casa rifugio sono strutture operative e distano tra loro circa 1 km. La Casa rifugio per donne vittime di violenza è stata affidata, dal Comune di Cerignola, alla Cooperativa sociale “Consorzio Matrix”.

L’affidamento dell’ente gestore è avvenuto mediante procedura di gara ad evidenza pubblica. Considerata l’urgenza di attivare tali servizi sul territorio, la procedura di affidamento è stata avviata ancor prima della conclusione dei lavori di ristrutturazione degli immobili.

Il Centro Antiviolenza rappresenta il luogo in cui tutte le donne vittime di violenza possono trovare ascolto, essere protette, ascoltate, aiutate, comprese e supportate per uscire dalla spirale di violenza e riprendere un percorso di autonomia e di fiducia in sé stesse.

La Casa rifugio ha la finalità di offrire alle donne, con o senza figli, italiane e straniere, un luogo sicuro (ad indirizzo segreto) in cui sottrarsi alla violenza ed intraprendere un difficile percorso di allontanamento emotivo e materiale dalla relazione violenta, per poter ricostruire con serenità la propria autonomia e gestire il percorso di denuncia. **L’ospitalità è garantita fino ad un massimo di 8 mesi.**

Nel CAV operano diverse figure professionali quali una psicologa, il legale, le educatrici e le assistenti sociali. La struttura offre servizi di ascolto, informazione, accoglienza, supporto psicologico, consulenza legale, accompagnamento ai servizi del territorio. Tutti i servizi sono gratuiti e garantiscono l’anonimato.

Il servizio del CAV è accessibile mediante contatto al numero diretto del Centro, oppure mediante il numero verde nazionale reperibile h24. Nella maggior parte dei casi il primo contatto con il CAV avviene tramite **ascolto telefonico**, durante il quale l’operatore del Centro informa l’utente sulle attività e servizi del Centro, offrendo anche le prime adeguate risposte, congrue rispetto alle necessità e ai bisogni espressi dall’utente.

Al primo contatto telefonico può far seguito un **colloquio conoscitivo** presso il Centro, finalizzato ad approfondire le problematiche e ad instaurare un rapporto di empatia tra l’utente e gli operatori per poi arrivare alla definizione, con il supporto dell’équipe di professionisti impegnati nel Centro, di un **progetto individualizzato di presa in carico** della donna vittima di violenza.

Una delle attività fondamentali del CAV è il **supporto psicologico** nei confronti della donna vittima di violenza, finalizzato a dare un aiuto costante e personalizzato alla donna, al fine di consentirle di acquisire consapevolezza della propria situazione e riappropriarsi della propria vita e di riprogettare il proprio futuro.

Un ulteriore servizio offerto dal CAV riguarda la **consulenza legale**, con cui si fornisce all’utente una serie di informazioni complete e dettagliate sulla tutela dei propri diritti, offrendo anche adeguato supporto nell’orientamento e accompagnamento della donna nell’eventuale percorso giudiziario di uscita dalla violenza.

Inoltre, il CAV offre supporto alle donne vittime di violenza anche per l'attivazione di percorsi personalizzati di **orientamento e sostegno all'inserimento lavorativo**. Tale servizio è garantito con la collaborazione dei Servizi sociali del Comune di Cerignola. Il riferimento riguarda in particolare il sostegno per l'attivazione di Borse lavoro nei confronti delle ospiti del Centro. Inoltre, è offerto supporto informativo e amministrativo nella gestione delle pratiche per il Reddito di Cittadinanza, Reddito di Libertà, etc.

Oltre a garantire protezione e accoglienza alle donne, supportandole nel difficile percorso di fuoriuscita dalla violenza e di ricostruzione della propria autonomia e autostima attraverso percorsi di aiuto psicologico, sanitario, legale, i servizi offerti mirano anche a restituire la necessaria **autonomia sociale ed economica** e a sostenerne il **reinserimento lavorativo**. A questo proposito, si rileva la volontà, da parte del soggetto Gestore, di attivare nei prossimi mesi un'iniziativa all'interno della Casa Rifugio di Cerignola per la produzione di pasta da parte delle ospiti della Casa Rifugio. La pasta prodotta potrà essere commercializzata, dapprima gratuitamente, e in seguito mediante un contributo finanziario. Tale iniziativa ha l'obiettivo di offrire alle utenti di ritornare a contatto con il mondo del lavoro ed iniziare a ricercare una propria autonomia finanziaria, condizione che le potrà aiutare sia a ritrovare fiducia in sé stesse sia a rendersi più indipendenti rispetto ai carnefici.

Secondo quanto emerso dalle interviste, da inizio 2022 **sono circa n.40 le utenti che si sono rivolte al CAV di Cerignola**. Considerando che la popolazione del Comune di Cerignola conta circa 56.000 abitanti, si tratta di un numero elevato, che testimonia peraltro l'elevato livello di diffusione del fenomeno della violenza sulle donne nell'area di riferimento.

La casa rifugio (la cui attività è stata avviata a giugno 2022) ospita al suo interno già **4 donne sui 5 posti a disposizione**.

L'attività di comunicazione e diffusione dei servizi offerti dal Centro di ascolto e dalla Casa rifugio di Cerignola sono state svolte da parte del Comune beneficiario mediante **eventi informativi e rassegne stampa**, pur nel rispetto della segretezza e anonimato della struttura residenziale, per poter garantire la massima protezione e sicurezza alle donne vittime di violenza ospitate all'interno della struttura.

Da segnalare che il Progetto di Cerignola è stato inserito nel "Catalogo Fotografico" realizzato nel novembre 2021 dall'AdG del PON quale iniziativa di comunicazione con la finalità di diffondere alcune best practice del Programma, con diffusione di reportage ed interviste sul canale Facebook <https://www.facebook.com/PONlegalita>.

### 3 LE TELE DI ARACNE (Comune di Siracusa)

Il progetto proposto dal Comune di Siracusa prevede il recupero e rifunzionalizzazione di un immobile confiscato alla mafia. L'immobile è situato in un quartiere affollato e storico di Siracusa, nel cuore della Borgata (via Bainsizza 145). L'obiettivo del recupero è quello di realizzare un centro per il contrasto a fenomeni di devianza di giovani ad alto rischio di marginalizzazione. Si tratta di un immobile di circa 300 mq distribuiti su due livelli.

Come emerso nel corso dell'intervista al beneficiario, gli interventi fisici sull'immobile sono conclusi e il progetto è in fase di collaudo, e pertanto i locali saranno disponibili a partire presuntivamente dalla fine del mese di ottobre 2022.

L'inaugurazione della struttura e l'avvio delle attività sono previste entro dicembre 2022 (è stato recentemente pubblicato l'avviso pubblico per l'affidamento delle attività sul bene confiscato). La mancata conclusione dei lavori nei tempi previsti (per cui è stato necessario ottenere una proroga) è stata determinata essenzialmente dai ritardi nel montaggio degli infissi, dovuti alla carenza di materie prime che ha messo in crisi la filiera produttiva, provocando uno slittamento delle tempistiche, senza tuttavia compromettere nella sostanza l'entrata in esercizio del progetto, vista la simultaneità con cui sono state gestite le fasi di fine lavori e di affidamento.

L'attenzione valutativa sul progetto, prossimo all'entrata in esercizio ma non ancora pienamente operativo, è dovuta ai seguenti due fattori di particolare rilievo:

- il progetto prevede la realizzazione di un Atelier sartoriale di qualità, finalizzata all'inclusione sociale e l'inserimento lavorativo di giovani in uscita dai circuiti penali e di altri soggetti ad alto rischio di marginalizzazione attraverso la valorizzazione dell'artigianato di sartoria locale e la collaborazione con case di sartorie di alta moda. Si è ritenuto utile approfondire un progetto di riqualificazione di un bene confiscato dedicato al recupero di un target così vulnerabile come i giovani a rischio devianza, con la valorizzazione di un percorso di lavoro che potrà contribuire non soltanto al reinserimento dei destinatari nel tessuto sociale, ma anche alla sostenibilità nel tempo del progetto stesso, anche a valle del finanziamento del PON e/o di altri fondi pubblici. A differenza di altri progetti finanziati dall'Asse 3, infatti, questo intervento, una volta entrato a regime, avrà la possibilità di autosostentarsi economicamente, grazie ai ricavi della stessa vendita dei prodotti sartoriali;
- L'immobile confiscato destinato ad ospitare la Sartoria giaceva in stato di degrado e abbandono dagli anni '80. Il progetto finanziato dal PON Legalità 2014/2020 ha reso possibile il recupero e la ricostruzione dell'immobile nella sua totalità (secondo quanto affermato dal beneficiario "*vi era solo una facciata e un albero di fico*") che ha determinato una contestuale rivalorizzazione ambientale e architettonica del bene.

Foto: i lavori di recupero dell'immobile sito in Siracusa e il logo del progetto



La ragnatela ci ricorda visivamente la trama di un tessuto. Il ragno è tessitore. Quindi l'associazione visiva immediata è del ragno come protagonista principale del prodotto finito.



La sintesi visiva della ragnatela è l'esagono, che contiene al suo interno un ragno in negativo. Per ammorbidire concettualmente il tutto abbiamo smussato gli angoli della nostra forma base, che costituirà l'identità visiva del nostro marchio.



Per armonizzare abbiamo ruotato di 30° il marchio. Il lettering utilizzato per il logotipo ci ricorda il filo utilizzato per tessere.

Fonte: pagina Facebook del PON Legalità 2014/2020

Il Comune di Siracusa, beneficiario del progetto, ha pubblicato la procedura di pubblica evidenza con cui intende individuare un soggetto del terzo settore con competenze specifiche che, anche in ATS, a cui intende affidare la **coprogettazione e la successiva gestione delle attività ed interventi inerenti la gestione della "Sartoria sociale"** con attività di supporto ai destinatari e lo sviluppo di percorsi di orientamento e di inserimento lavorativo.

Si prevede l'inizio delle attività della Sartoria sociale entro la fine di dicembre 2022.

L'avviso di coprogettazione per l'atelier "Le Tele di Aracne" ha per oggetto l'individuazione di un soggetto di comprovata esperienza con il quale sviluppare una iniziativa progettuale diretta a:

- Allocare presso i locali individuati di una "sartoria sociale", attività di impresa sociale, orientata a favorire l'inserimento lavorativo in particolare di giovani in uscita dai circuiti penali e di altri soggetti ad alto rischio di marginalizzazione– soprattutto minori – che

- rischiano di rimanere definitivamente coinvolti nei circuiti criminali, attraverso percorsi di orientamento, tirocini lavorativi, altre forme di supporto all'inserimento lavorativo;
- Realizzare una “rete locale di supporto” all’iniziativa costituita oltre che dal Comune di Siracusa, da associazioni di categoria, da enti del terzo settore e del volontariato, dai cittadini diretta a sensibilizzare le comunità coinvolte e renderle parti attive nel supporto alla iniziativa;
  - Promuovere le attività ed il progetto, favorendo il successo della iniziativa attraverso il suo inserimento nei circuiti del commercio solidale;
  - Contribuire a sottrarre i destinatari finali del Progetto dal rischio di definitivo coinvolgimento nei circuiti penali, favorendone il (re) inserimento lavorativo e realizzando le opportune attività di supporto anche mediante la realizzazione di attività di formazione e tirocinio;
  - Individuare e perseguire eventuali ulteriori canali di finanziamento diretti a sostenere l'attività.

In fase di coprogettazione si prevede di coinvolgere i competenti uffici del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità - Uffici Servizio Sociale Minorenni - sedi distaccate di Siracusa con i quali saranno disciplinate le modalità di collaborazione, rispetto alla individuazione/segnalazione dei destinatari delle attività, l'attivazione di servizi di mediazione penale, anche in aree dedicate dell'immobile messo a disposizione ed altre forme di collaborazione utili al successo del Progetto.

I valori di riqualificazione dell'immobile hanno permesso di realizzare un'“Accademia Sartoriale” attrezzata con **10 postazioni di lavoro**, un'area espositiva, un ufficio per colloqui individuali con pedagogisti e personale specializzato. La struttura attualmente si divide in tre aree:

- “Ufficio stile”, l'ufficio nel quale i progetti prendono forma e vita;
- **Sartoria**, in cui si realizza tutto ciò che viene progettato;
- **Showroom**, il luogo espositivo in cui ogni prodotto realizzato sarà esposto per la vendita.

L'organizzazione delle attività è svolta in 3 fasi operative: attività formative sull'arte del cucito e della sartoria che saranno seguite dai giovani destinatari; la produzione di capi di abbigliamento da mare (mediante il recupero del corredo della nonna, per dar vita a nuove creazioni con il marchio di Siracusa e il logo “Le Tele di Aracne”) e infine la commercializzazione delle creazioni realizzate.

I destinatari del progetto sono i giovani in uscita dai circuiti penali e altri soggetti ad alto rischio di marginalizzazione – soprattutto minori – che rischiano di rimanere definitivamente coinvolti nei circuiti criminali. Con la creazione di **10 postazioni di lavoro** si intendono **raggiungere simultaneamente tra i 7 e i 10 destinatari**, con un avvicendamento nel tempo in base al percorso di formazione e reinserimento dei ragazzi via via coinvolti.

Attraverso la stipula di protocolli di intesa si intende creare una rete locale di supporto all'iniziativa costituita oltre che dal Comune di Siracusa, da associazioni di categoria, da enti del terzo settore e del volontariato.

Uno dei principali partner istituzionali del progetto è il Ministero della Giustizia, cui sarà riservato uno spazio per la mediazione e sarà assicurata la presenza costante di un educatore che sorvegli i giovani destinatari nel corso delle attività.

L'Amministrazione comunale sta valutando la possibilità di collaborare con l'Istituto Nazionale del Dramma Antico per la creazione di costumi di scena da utilizzare nel corso delle annuali Rappresentazioni Classiche.

Nel corso delle interviste ai soggetti coinvolti nella gestione e attuazione territoriale dei progetti oggetto di approfondimento, sono emersi alcuni elementi comuni di particolare valore strategico, con riferimento alle **effettive ricadute dei progetti a livello territoriale**, anche in considerazione dei fabbisogni espressi dai contesti sociali a cui tali progetti si rivolgono, come di seguito descritto.

Dalle interviste emerge con chiarezza che i due Centri antiviolenza (San Giorgio a Cremano e Cerignola) sono collocati in contesti territoriali fortemente interessati da fenomeni criminali, dalla povertà ed emarginazione sociale. I beneficiari dei due Comuni hanno dichiarato infatti che i Progetti hanno riscontrato una **forte risonanza su tutto il territorio**, non solo quello del Comune di riferimento ma dell'intero Ambito territoriale, rappresentando così un punto di riferimento per i territori circostanti. Tali Centri hanno saputo rappresentare un **elemento riconoscibile delle azioni di contrasto alla violenza sulle donne da parte delle Forze dell'Ordine e dell'associazionismo locale**, permettendo una diffusione delle opportunità offerte non soltanto tramite eventi ufficiali, ma anche e soprattutto con passaparola, contribuendo all'emersione di diversi casi di maltrattamento altrimenti latenti e non denunciati. Molte donne, infatti, pur trovandosi in situazione di difficoltà hanno timore e ritrosia nell'intraprendere un percorso di allontanamento dal soggetto maltrattante, di affidamento ad un Centro Antiviolenza e del successivo eventuale iter di denuncia: un esempio positivo di altre donne che hanno positivamente compiuto questo doloroso percorso è un elemento di rassicurazione. I soggetti intervistati concordano sul fatto che, grazie alle risorse finanziate dal PON, è possibile recuperare non solo un'area abbandonata, ma anche il **tessuto sociale** della comunità di riferimento.

Un ulteriore elemento evidenziato nel corso dell'indagine field riguarda la **possibilità di creare opportunità lavorative** per i soggetti destinatari che, proprio per la loro fragilità e vulnerabilità, trovano difficoltà di inserimento lavorativo nel mercato del lavoro. È il caso ad esempio del progetto denominato "Le Tele di Aracne" del Comune di Siracusa, che si propone di commercializzare i prodotti creati all'interno dell'Atelier, generando in tal modo una fonte di auto-sostentamento in grado di assicurare **sostenibilità** al progetto, mantenendolo attivo nel tempo. Gli elementi sopra esposti fanno emergere un giudizio, espresso da parte dei beneficiari, complessivamente positivo sui risultati sociali finora perseguiti dalle iniziative finanziate.

I soggetti intervistati (soprattutto gli enti gestori dei progetti) hanno evidenziato l'importanza delle risorse messe a disposizione dal PON per garantire il sostegno ad **iniziative sociali** incentrate su **target particolarmente fragili come le donne vittime di violenza e i giovani a rischio emarginazione e marginalizzazione sociale** (come, ad esempio, i minori usciti dai circuiti penali). Inoltre, le attività di utilità sociale, che grazie ai finanziamenti del PON è possibile realizzare, hanno una doppia valenza sociale e assumono ancora più rilevanza, in quanto vengono **realizzate all'interno di beni confiscati quali luoghi simbolici di affermazione della legalità e della lotta alla criminalità**, in cui accogliere le fasce più deboli della società (donne vittime di violenza, giovani in uscita dai circuiti penali, ecc.), offrendo loro un'alternativa e un'**opportunità di rinascita sia in termini sociali che lavorativi**. In tal senso,

oltre all'aspetto di tutela dei soggetti vulnerabili cui i progetti si rivolgono, assume una rilevanza particolare anche la circostanza che i servizi vengono realizzati all'interno di immobili confiscati alla mafia che hanno quindi la possibilità di essere **"restituiti" alla comunità** attraverso il loro **utilizzo sociale**, grazie agli interventi di recupero funzionale e di riqualificazione resi possibili attraverso i due progetti finanziati dal PON Legalità 2014/2020.

Le esperienze progettuali approfondite, tuttavia, hanno messo in risalto anche alcune **criticità nella conduzione dei progetti**, soprattutto nella fase di rendicontazione e di approvvigionamento delle materie prime; ai fini del raggiungimento dei risultati rileva particolarmente quanto riportato dal referente del Comune di San Giorgio a Cremano, nel corso dell'intervista, ha manifestato alcune difficoltà connesse alla natura stessa dei meccanismi di gestione delle operazioni finanziate dal PON Legalità. Infatti, una volta conclusi i lavori di recupero e valorizzazione del bene confiscato, le procedure di gestione e di affidamento dei servizi sono appannaggio dell'Ente locale beneficiario, che non sempre ha a disposizione le risorse necessarie per farvi fronte. **Il mancato finanziamento dei costi di gestione dei servizi (almeno per i primi anni di attività del Centro)** ha reso necessario il ricorso ad altre fonti di finanziamento (comunali) o regionali (il riferimento è in particolare alle risorse messe a disposizione dal Fondo regionale Politiche Sociali sull'antiviolenza da parte della Regione Campania). Tale mancanza di risorse può mettere in difficoltà i Comuni nella gestione dei beni riqualificati e nella garanzia di una loro sostenibilità nel tempo.

Con riferimento al progetto attuato dal Comune di Cerignola, la **sostenibilità della gestione del Centro antiviolenza** è assicurata mediante il ricorso a finanziamenti *ad hoc* da parte della Regione Puglia all'interno del Piano sociale di zona, che ogni Ambito territoriale presenta triennialmente, nonché grazie alle risorse del Programma antiviolenza.

Relativamente alle giornate di permanenza all'interno della Casa rifugio, si utilizzano risorse regionali a sostegno dei primi due mesi di permanenza della donna; il successivo pagamento della retta giornaliera per la degenza degli utenti è a carico del bilancio comunale. Le risorse finanziarie vengono messe a disposizione dal bilancio comunale o dalle risorse del Piano sociale di zona.

Oltre alle difficoltà sopra esposte, i referenti del Comune di Siracusa hanno sottolineato come, nonostante la complessità delle procedure di rendicontazione, abbiano potuto contare sulla proficua e costante collaborazione delle strutture del Ministero dell'Interno e sull'efficace supporto specialistico offerto dalla *task force* territoriale nelle procedure di gestione e rendicontazione del progetto.

**La testimonianza di un destinatario**

Di seguito si riportano gli esiti dell'intervista realizzata dal Valutatore nei confronti di una giovane ex utente del Centro antiviolenza di Cerignola e della Casa rifugio, che si è resa disponibile a raccontare in maniera anonima, con coraggio e determinazione, la propria esperienza vissuta all'interno delle strutture, a due anni di distanza dal termine del percorso di presa in carico e di ritorno ad una vita autonoma e soprattutto lontana dalle brutalità del passato.

L'intervista alla giovane donna, vittima di un grave e prolungato fenomeno di violenza domestica, **è stata particolarmente intensa sotto il profilo emotivo** ed esauriente sotto il profilo descrittivo e valutativo dei servizi offerti dal Centro e dalla Casa rifugio. La donna ha raccontato, sotto nome fittizio per questioni di *privacy*, la propria esperienza sia nel Centro antiviolenza che nella Casa Rifugio, **esprimendo pareri e giudizi sull'esperienza vissuta presso le strutture ed offrendo una valutazione personale sulla qualità dei servizi di cui ha usufruito.**

A seguito delle continue violenze subite dal convivente, la donna è stata accolta presso la Casa rifugio dove è stata **ospitata per 7 mesi**, periodo nel quale ha iniziato il proprio percorso terapeutico mediante il supporto psicologico offerto dalle figure esperte che vi operano, nella finalità di acquisire consapevolezza sulla situazione vissuta tra le mura domestiche ed iniziare quindi una nuova vita.

Come spiegato dalla donna, all'interno della Casa rifugio è stata accolta da professioniste con specifiche competenze in materia di violenza di genere, che hanno mostrato oltre ad esperienza e competenza professionale anche molta umanità. Tali figure l'hanno protetta e sostenuta non solo in quel momento così difficile e delicato della sua vita, ma continuano ancora oggi a rappresentare un **punto di riferimento nella sua vita**, orientando le sue scelte in campo personale e lavorativo.

Il giudizio dell'esperienza vissuta presso la Casa rifugio e presso il CAV è molto positivo, nonostante l'enorme sofferenza provata in quel periodo e l'immenso sacrificio di doversi sottoporre ad un percorso di auto coscienza e di rielaborazione di un vissuto così doloroso. Il momento più difficile è stato proprio il primo periodo presso la Casa rifugio, in cui le sono stati sottratti il cellulare e i social network. Inoltre, l'organizzazione della Casa rifugio prevedeva il rispetto di precise regole di convivenza e il rispetto degli orari. Tutto ciò al fine di evitare possibili "tentazioni" di ritornare alla vita precedente apparentemente più familiare e confortevole, nei fatti di nuovo nelle mani del soggetto maltrattante.

La donna ha spiegato che, pur nella sua drasticità, il fatto di essere stata allontanata e posta in un luogo lontano dai propri affetti le ha consentito di salvarsi dalle violenze, di evitare di ricadere in possibili tentazioni, aiutandola ad immergersi nella terapia, nell'**ascolto delle psicologhe** che l'hanno aiutata ogni giorno nel **percorso di consapevolezza**, considerato il primo passo verso la fuori uscita dalla violenza subita. Il cambiamento di vita totale e radicale si è rivelato essere la strategia più efficace.

Durante i 7 mesi di permanenza presso la Casa rifugio, le operatrici si sono attivate per consentire alla donna di **proseguire i suoi studi universitari**, contattando l'Università e consentendole di sostenere ben 5 esami in totale sicurezza e protezione.

I servizi offerti dal CAV, oltre al costante supporto psicologico nei confronti della donna, hanno riguardato anche la **ricerca attiva di un lavoro**, con l'attivazione di una Borsa lavoro, utile non solo sotto il profilo dell'indipendenza economica ma anche in termini di socializzazione e ritorno progressivo alla vita sociale.

La donna ha più volte sottolineato l'enorme importanza del percorso psicologico offerto dal Centro antiviolenza, che le ha consentito di interiorizzare e razionalizzare le violenze subite e iniziare da

quel momento un **percorso di rinascita**. Il confronto e il sostegno psicologico offerto dal Centro antiviolenza di Cerignola **proseguono ancora oggi**, dopo due anni dal termine della sua presa in carico presso la struttura; segno tangibile del prezioso rapporto creatosi con le professioniste del Centro e dell'importanza di un costante dialogo con tali figure che continuano ad offrire la loro professionalità e umanità, supportandola in maniera costante delle sue scelte di vita.

Il racconto della drammatica esperienza è stato racchiuso all'interno di **un libro** scritto dalla donna durante la permanenza nella Casa rifugio e che è stato **presentato dalla stessa donna in occasione di convegni sulla violenza di genere**.

Con il racconto sulla relazione disfunzionale vissuta, le violenze subite e la voglia di ricominciare a vivere, la donna persegue la doppia finalità di non dimenticare quanto accaduto e al contempo **sensibilizzare e incentivare** tutte le donne vittime di violenza a denunciare e combattere per l'amor proprio, a non arrendersi e a combattere attraverso la consapevolezza.

#### 4.1.5 I progetti complementari e a favore della *capacity building*

L'analisi dei progetti ha fatto emergere come alcuni interventi avessero la finalità di agire a favore del miglioramento della gestione dei beni confiscati, attraverso una migliore organizzazione fruizione delle banche dati esistenti ed un potenziamento della *capacity building* dei soggetti coinvolti.

In questo senso, hanno agito i due progetti, strettamente interrelati tra di loro, OPEN DATA e OK Knowledge, di cui è soggetto proponente UNIONCAMERE<sup>26</sup>.

L'esigenza di disporre di un sistema informativo adeguato a diffondere e far conoscere in tempo reale informazioni sulle aziende confiscate è alla base del **progetto OPEN DATA**, che unisce in un unico sistema i dati dell'ANBSC con i dati del Registro delle imprese (settore, caratteristiche delle aziende); la piattaforma è pubblica, anche se va considerato come la base informativa sia molto più ampia, essendo alcuni dati, più sensibili e riservati, gestiti su una piattaforma privata dell'ANBSC. L'utenza di riferimento è costituita principalmente dalle istituzioni che operano sul territorio; quindi, le Prefetture e di conseguenza i Tavoli Provinciali permanenti per le aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata previsti dall'articolo 41-ter del Codice delle leggi antimafia, a cui partecipano anche soggetti del partenariato economico e sociale, come le Camere di Commercio.

La gestione ottimale delle informazioni, che può sinteticamente essere considerata il fulcro del progetto, ha forti valenze anche ai fini dell'inclusione; si pensi alla perdita che rappresenta per un territorio un'impresa confiscata, anche in termini occupazionali, da cui l'importanza della valorizzazione delle sue caratteristiche, per avviare l'iter di assegnazione e nuovo inizio.

**OK Knowledge** parte dall'esperienza del Portale Open Data Aziende Confiscate, con gli obiettivi di:

- sensibilizzare la collettività sull'esistenza, le finalità e i contenuti del Portale valorizzando l'apporto del Registro delle Imprese e delle Camere di Commercio per l'analisi delle aziende confiscate;
- formare i target interessati all'utilizzo ed elaborazione dei dati del Portale;

<sup>26</sup> Ai fini valutativi, è stata effettuata un'intervista con il referente dei progetti di UNIONCAMERE.

- stimolare la partecipazione attiva dei gruppi-target interessati per individuare percorsi innovativi per la valorizzazione ed utilizzo dei dati del Portale Open Data Aziende Confiscate.

Ne sono soggetti partner 22 Camere di Commercio nelle regioni interessate dall'attuazione del PON e sono previste attività di animazione, coinvolgendo i soggetti interessati per raccogliere in questo modo i loro fabbisogni conoscitivi e di conseguenza migliorare le condizioni di utilizzo; formazione, per far conoscere le modalità di utilizzo del portale e i possibili output; laboratori tematici, con la partecipazione di esperti di settore, rivolti ai soggetti del territorio, per elaborare dossier utili a programmare e gestire al meglio l'azione in materia di beni confiscati.

Un elemento di particolare interesse emerso in sede di approfondimento riguarda la varietà dei soggetti coinvolti, non soltanto Istituzioni (Prefetti, Commissario Straordinario, ANBSC) e Camere di Commercio, ma anche istituzioni scolastiche e esperti del settore, oltre che rappresentanti della società civile e associazioni di volontariato; dall'attività di animazione è, quindi, emersa l'importanza di disporre di dati di contesto e sulle caratteristiche delle imprese, ma anche la necessità di fare rete nei territori. Per questo, i laboratori sono stati incentrati su temi specifici, quali i modelli di intervento per la costruzione di sistemi collaborativi tra imprese, modelli di intervento a supporto dei Tavoli Provinciali, modelli di supporto per strumenti di finanziamento, modalità di analisi dei dati di sulle imprese e per la creazione di un monitoraggio civico; di questi modelli, sono destinatari diretti i principali attori coinvolti nella gestione delle imprese sequestrate e confiscate (ANBSC, Tribunali, Prefetture, gli amministratori giudiziari), oltre ai soggetti che operano nei circuiti finanziari, le associazioni di categoria, le aziende del terzo settore, la società civile.

Con alcuni soggetti, come l'Associazione Libera, UNIONCAMERE collabora per integrare le informazioni e supportare la realizzazione delle cooperative.

Sempre in tema di *capacity building*, nell'ambito dell'Asse 5 del PON, sono stati finanziati alcuni progetti per il **rafforzamento del Nucleo di supporto all'ANBSC** attivo presso le Prefetture, con l'obiettivo di accelerare il processo di rimozione delle criticità che rallentano l'assegnazione del bene e l'utilizzo ai fini economici e sociali; ciò attraverso la costituzione di una task force di esperti, per azioni formative, di assistenza e supporto.

In sede valutativa, è stato intervistato il soggetto che ha effettivamente erogato il servizio ad alcune delle Prefetture beneficiarie (4 progetti); è emerso come i servizi forniti abbiano riguardato innanzitutto l'*assessment* delle procedure interne del Nucleo, così da poter costruire ed organizzare in maniera efficace le regole per il corretto funzionamento; inoltre, è stata effettuata una mappatura dei Comuni dei beni di loro proprietà e una valutazione del bene per verificare l'effettivo inserimento nella fase di riassegnazione. Infine, sono stati prestati servizi di supporto giuridico.

Anche se ai fini valutativi sarebbe stato opportuno avere un confronto con le Prefetture che hanno beneficiato del progetto, le informazioni raccolte fanno ritenere che i servizi erogati abbiano un significativo potenziale nei confronti dell'aumento della capacità degli Enti di gestire il processo di assegnazione e riutilizzo di un bene sequestrato e confiscato.

## 4.2 LA RISPOSTA ALLA DOMANDA DI VALUTAZIONE

Le analisi effettuate hanno messo in evidenza come solo una minima parte dei progetti finanziati siano conclusi ed i servizi previsti siano in fase di effettiva erogazione; più in particolare, infatti, al momento della rilevazione (ottobre 2022) dei **75 progetti** finanziati **16 risultano conclusi** (lavori di restauro/ristrutturazione ultimati), **31 sono in fase di esecuzione dei lavori**, **16 sono in fase di progettazione** e **11 sono in fase di selezione del soggetto attuatore**.

Se da un lato non appare quindi fattibile fornire una risposta alla domanda di valutazione formulata in termini di *In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito al recupero e alla riqualificazione dei beni confiscati?*, la base informativa raccolta permette di dar conto dei cambiamenti che si stanno verificando nei territori e quindi dei possibili risultati che si manifesteranno nei contesti territoriali di riferimento.

Una prima considerazione generale, che attiene al **cambiamento nel contesto sociale**, riguarda il fatto che il bene confiscato, grazie ai lavori di **recupero, riqualificazione e rifunzionalizzazione** realizzati con i finanziamenti del PON Legalità 2014/2020, a progetto concluso dovrebbe di fatto essere **“restituito” alla collettività**, divenendo così **simbolo di legalità** e di **riaffermazione dello Stato** nelle zone ad alto tasso di criminalità, contribuendo in maniera per alcuni aspetti “esemplare” alla **diffusione di una particolare sensibilità ai temi della legalità** e della sicurezza presso le comunità interessate dalle progettualità del PON. Anche se gli approfondimenti hanno riguardato soltanto tre progetti, di cui sono destinatari **soggetti particolarmente vulnerabili (donne vittime di violenza, giovani in uscita dal circuito penale, immigrati, ecc.)**, emerge come la realizzazione dei due Centri antiviolenza e delle Case Rifugio, nonché della Sartoria sociale possano rappresentare una vera e propria ricchezza per l'**intera collettività**, contribuendo alla **riaffermazione dello Stato** nelle zone ad alto tasso di criminalità, alla **diffusione della legalità** e all'incremento della **percezione della sicurezza** nelle aree oggetto di intervento. Il recupero e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata offrono, quindi, la possibilità di trasformare immobili un tempo simbolo della cultura dell'illegalità e di assenza dello Stato in **luoghi di accoglienza, di recupero, di incontro e di assistenza** per persone in difficoltà che vivono in una condizione di particolare vulnerabilità e marginalità sociale. I lavori di ristrutturazione dei beni confiscati, quindi, agendo nei confronti di **immobili che versano in condizioni di degrado e disuso**, garantiscono non solo la **valorizzazione del bene** sotto il profilo edile/architettonico, ma contribuiscono anche alla riaffermazione del **valore etico e sociale** derivante dalla riappropriazione da parte della comunità di ciò che le è stato sottratto con la violenza. Il bene confiscato diventa così un patrimonio collettivo, condiviso e realmente “comune”, coinvolgendo attivamente la comunità nella soddisfazione dei bisogni del territorio. Ne è un esempio concreto il caso del progetto attivato dal Comune di Siracusa, non ancora operativo, ma in fase di affidamento in gestione a soggetti terzi, che mostra come la riqualificazione del bene confiscato ha innanzitutto permesso di **“restituire” alla collettività un immobile situato nel centro storico della Città che dagli anni '80 versava in condizioni di degrado e abbandono**, valorizzando il bene sotto il profilo architettonico e paesaggistico.

Al cambiamento nel contesto sociale si associa il **cambiamento nella sfera personale**; le progettualità esaminate fanno ritenere che il riutilizzo sociale dei beni confiscati possa contribuire al contempo a sanare il **degrado ambientale** e ad offrire ai soggetti destinatari

un'opportunità di **reinserimento sociale**. Un esempio concreto del **valore per la persona** degli interventi è emerso nel corso dell'intervista che il Valutatore ha realizzato ad una ex utente del Centro antiviolenza di Cerignola che, dopo aver concluso un lungo e sofferto percorso presso il Centro, è ritornata a vivere all'interno della propria comunità di riferimento. Nel corso dell'intervista la donna ha sottolineato come i servizi del CAV di Cerignola continuino a rappresentare un punto di riferimento anche oltre il periodo di accoglienza e presa in carico. La donna, infatti, ha evidenziato il valore enorme della presenza e del supporto offerto dalle figure di riferimento che l'hanno seguita durante il suo percorso nel Centro e nella Casa rifugio e come tali figure (psicologa, educatrice, assistente sociale del Comune, etc) costituiscano **ancora oggi un punto fermo e stabile nella propria vita**, con cui confrontarsi e condividere le proprie scelte personali e professionali.

In generale, rispetto alla tematica di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne, uno dei temi di maggiore sfida per la programmazione sui beni confiscati del PON 2014/20, le prime evidenze valutative raccolte permettono di presagire (a valle dell'attivazione di tutte le 19 progettualità) **risultati potenzialmente significativi**. I numeri fatti registrare dai due progetti oggetto di approfondimento infatti (nel solo CAV di Cerignola sono state accolte oltre 40 donne nel giro di 9 mesi, nel CAV di San Giorgio a Cremano 28 in un anno e mezzo di attività), se commisurati all'intero parco progetti, ci rivelano un **possibile target di diverse centinaia di donne** accolte e accompagnate in percorsi antiviolenza **ogni anno**.

Un terzo cambiamento, anche questo da verificare, riguarda il contributo dei progetti allo **sviluppo socio economico** del territorio di riferimento; **I beni confiscati possono rappresentare una grande opportunità per il consolidamento e lo sviluppo di iniziative di imprenditorialità sociale**, su cui costruire modelli socio-economici alternativi e liberi dalle mafie; allo stesso tempo, è **opinione dei beneficiari intervistati** che gli effetti positivi dei servizi offerti e il loro grande impatto sulla vita e i bisogni dei soggetti destinatari a cui si rivolgono possono generare un **effetto volano** sull'intero territorio di riferimento, creando una sorta di **"progetti antenna" in grado di accogliere utenze anche dai Comuni limitrofi** e contribuendo a sostenere, nel contesto territoriale di riferimento, la cultura della sensibilizzazione e informazione sulla violenza di genere, moltiplicando l'efficacia dei progetti e creando un circolo virtuoso di collaborazione e scambio.

In ultimo, va però evidenziato come i cambiamenti attesi potranno prodursi solo se nel tempo verrà assicurata l'effettiva **sostenibilità nel tempo dei progetti avviati** all'interno dei beni confiscati, anche a seguito della fine dei finanziamenti PON. Dai primi riscontri raccolti, tuttavia, sembrerebbe che i beneficiari abbiano già individuato fonti di finanziamento alternative (ad es. Fondi Regionali dedicati alle iniziative di supporto alle donne vittime di violenza) su cui basare la successiva operatività del bene confiscato, o in alternativa, abbiano previsto un utilizzo economicamente produttivo (come nel caso della sartoria "Le tele di Aracne") potenzialmente in grado di autosostenersi grazie alla commercializzazione dei prodotti sartoriali.

## 5 SUPPORTO ALLE IMPRESE SOCIALI CHE GESTISCONO BENI CONFISCATI E AGLI OPERATORI ECONOMICI COLPITI DA RACKET E USURA

### 5.1 LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI

#### 5.1.1 Obiettivi del PON

Il PON “Legalità” FESR FSE 2014-2020, attraverso il suo Obiettivo Tematico 9, ritiene di prioritaria importanza perseguire azioni di contrasto ai fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale causati dalla presenza dei fenomeni criminali nelle regioni target, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, al fine di garantire in questi territori uno sviluppo socio-economico nell’ambito della legalità che abbia significative ricadute per tutta la popolazione.

In particolare, nell’ambito dell’Asse 4 “*Favorire l’inclusione sociale e la diffusione della legalità*”, che ha una dotazione di risorse a valere sul FSE pari a € 35.190.000, corrispondenti al 12.42% del contributo totale, sono previste due linee specifiche di azioni dedicate al supporto delle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità e al supporto degli operatori economici vittime di racket e usura:

- 4.2.1 “Azioni di supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata”;
- 4.2.2 “Azioni prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell’usura”.

#### 5.1.2 Caratteristiche dei progetti finanziati

Il fenomeno della criminalità organizzata diffusa su tutto il territorio nazionale, e con maggiore pervasività in molte zone delle cinque regioni target del Sud Italia, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, costituisce un vero e proprio freno allo sviluppo socio-economico del Paese. La significativa presenza di organizzazioni criminali impatta, infatti, in modo incisivo sul sistema economico, come rilevato dalla stessa Commissione europea. Il *Position Paper* della Commissione ha messo in rilievo la penetrazione della criminalità organizzata in settori critici dell’economia come un fattore che mina la competitività, soffoca l’imprenditorialità e impedisce all’Italia di premiare l’eccellenza e attrarre i necessari investimenti internazionali. In questo quadro, particolarmente significativi sono i reati contro le imprese e gli operatori economici.

Uno studio condotto dall’istituto Transcrime e finanziato con le risorse del PON Sicurezza 2007-2013 ha rilevato che i ricavi illeciti delle organizzazioni criminali provengono per buona parte dalle attività estorsive e usuraie (55%) e l’incidenza dei reati di questo tipo è doppia nelle regioni del Sud Italia rispetto alle regioni del Centro-Nord. Tali dati dimostrano come le imprese meridionali subiscano un maggiore grado di condizionamento rispetto a quelle settentrionali e ciò determina, insieme ad altri fattori, un mercato meno favorevole all’impresa.

Dalla relazione annuale 2021 del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura istituito presso il Ministero dell’Interno – anno in cui la crisi economica alimentata sensibilmente dalla pandemia da Covid-19 ha messo a rischio molti e consolidati progetti di vita, incidendo pesantemente sul mondo imprenditoriale rendendolo al contempo

maggiormente vulnerabile ai fenomeni di racket e usura – è la Sicilia a risultare la regione a cui favore sono state deliberate le maggiori somme destinate alle vittime di racket e usura (Fondo di solidarietà per le vittime del racket e dell'usura), che nel 2021 sono state pari a 21.462.979 euro: il 31% del totale, seguita da Campania (29%), Calabria (21%) e Puglia (13%). Disaggregando i dati, emerge che sul totale dei fondi elargiti per le vittime di estorsione (19.660.957 euro) la Sicilia è la prima regione con una percentuale del 33%, a seguire troviamo Campania (28%), Calabria (22%) e Puglia (13%).

Per quanto riguarda, invece, i fondi per le vittime di usura (su un totale di 1.802.021 euro), come prima regione troviamo la Campania con il 41%, seguita da Puglia (9,5%), Calabria (9%) e Sicilia (8%). Inoltre, confrontando il numero di denunce presentate per i reati di natura estorsiva ed usuraria con il numero di istanza presentate al Fondo di solidarietà per le vittime dei medesimi reati, emerge un forte divario. Secondo i dati forniti dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed elaborati dall'Istat, nel 2020, le denunce presentate per i reati di estorsione e usura dalle Forze dell'Ordine alle Autorità Giudiziarie in Italia sono state complessivamente 8.963 (8.722 per estorsione e 241 per usura). Nello stesso periodo i dati pubblicati dal Commissario nazionale di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, rivelano, come anticipato, un sensibile divario: le istanze presentate nel 2020 per accedere al Fondo di solidarietà sono state in totale 539. Quindi, solo il 6% dei soggetti che denunciano presentano anche istanza di accesso al Fondo. A livello regionale a incidere con una percentuale maggiore fra le regioni del Sud Italia, con il 13%, sul totale delle denunce è la Campania, seguita da Sicilia (10%) e Puglia (8%). A presentare istanza al Fondo di solidarietà in queste regioni è stato solo il 10% dei denunciati in Campania, il 5% in Sicilia e il 13% in Puglia (mentre in Calabria è stato il 9% e in Basilicata il 6%). Risulta così evidente la necessità di una corretta informazione nei confronti delle vittime denunciati il racket e l'usura affinché possano conoscere e utilizzare gli strumenti predisposti a loro favore.

Le regioni target sono, inoltre, fortemente interessate dal fenomeno dei beni confiscati alla criminalità organizzata, che rappresenta un vero e proprio nervo scoperto per il Mezzogiorno dal momento che la maggior parte di questi si trova in questi territori: l'81% su un totale di quasi 16mila – soprattutto in Sicilia, con una percentuale del 39%, seguita da Calabria (17%), Campania (15%) e Puglia (10%). In totale, nelle cinque regioni del Sud Italia, sono presenti quasi 13mila beni immobili confiscati (fonte: Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata – ANBSC), in gran parte trasferiti al patrimonio degli enti locali per scopi sociali, la cui gestione appare particolarmente complessa per molteplici motivi: *la pressione criminale, che prosegue anche dopo la confisca definitiva del bene; i gravami economici, a cui i beni sono spesso sottoposti; nonché una debolezza, anche in termini di competenze, dei soggetti che si trovano a gestirli.*

In questo quadro, l'obiettivo dei progetti dell'azione 4.2.1 ammessi al finanziamento è quello di promuovere interventi a sostegno delle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata, in coerenza con la Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati e con gli obiettivi del PON "Legalità" di rafforzamento dell'economia sociale e di promozione dell'effettivo riutilizzo dei beni confiscati a vantaggio dell'intera collettività, rappresentando in tal modo un'importante occasione per rafforzare le condizioni di legalità, e quindi di crescita e sviluppo, per i cittadini e le imprese delle cinque regioni italiane "meno

sviluppate”. Il cambiamento atteso riguarda quindi l’aumento della capacità gestionale delle imprese sociali, qualificando i lavoratori ad affrontare le problematiche giuridiche, economiche e sociali connesse alla gestione di un bene confiscato.

L’obiettivo dei progetti dell’azione 4.2.2 è, invece, quello di incoraggiare gli operatori economici vittime di reati di estorsione e usura a sporgere denuncia, indebolendo così la pervasività e il controllo delle organizzazioni criminali sul territorio e permettendo lo sviluppo legale delle filiere economiche e produttive. Inoltre, i progetti dell’azione 4.2.2 intendono accrescere significativamente il numero di soggetti interessati a presentare istanza di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime di reati di racket e usura del Ministero dell’Interno. Il cambiamento atteso è quindi duplice: da un lato riabilitare questi soggetti sostenendone la permanenza sul mercato e la responsabilizzazione sociale, dall’altro rafforzare la rete territoriale a sostegno delle vittime, favorendo l’incontro tra sistema economico profit e no profit rafforzando le reti sociali finalizzate alla re immissione delle aziende vittime nei circuiti economici e sociali sani.

I progetti delle due azioni ammessi al finanziamento rappresentano dunque una significativa opportunità per migliorare le condizioni di legalità dei territori interessati, supportando da un lato le imprese sociali che gestiscono beni confiscati e dall’altro gli operatori economici vittime di racket e usura, in un’ottica di crescita e sviluppo per tutto il Paese.

Come messo in evidenza dalla tabella seguente, i beneficiari ammessi al finanziamento per l’Azione 4.2.1 sono 6 e appartengono al terzo settore. In particolare, sono stati ammessi 2 Consorzi di Cooperative sociali, 2 Cooperative sociali e 2 Onlus.

Anche i beneficiari ammessi al finanziamento dell’Azione 4.2.2, per un totale di 20, appartengono al terzo settore. Fra questi in maggioranza sono associazioni di promozione sociale (11), ma sono presenti anche Fondazioni (2), Fondazioni/Onlus (2), Onlus (3), Federazioni di associazioni (1) e Organizzazioni di volontariato (1).

*N. progetti finanziati per tipologia di soggetto beneficiario*

Azione	Tipologia soggetti beneficiari	Numero di progetti
<b>4.2.1 - Azioni di supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata</b>	Soggetti del terzo settore	6
<b>4.2.2 - Azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell’usura</b>	Soggetti del terzo settore	20

*Fonte: Elaborazioni del valutatore su dati Ministero dell’Interno*

Dei 6 progetti ammessi al finanziamento dell’azione 4.2.1, 4 sono attuati dai beneficiari in un’unica regione delle 5 previste dall’Avviso, mentre 2 hanno carattere multiregionale. La Campania conta 2 progetti specifici attuati nel suo territorio, mentre Calabria e Sicilia uno ciascuna. I progetti multiregionali per questa azione sono attuati in un caso in Puglia, Basilicata, Calabria e Campania, e nell’altro in tutte e 5 le regioni previste dall’Avviso.

Dei 20 progetti ammessi al finanziamento dell'azione 4.2.2, 16 sono attuati dai beneficiari in un'unica delle 5 regioni previste dall'Avviso, 6 sono invece quelli a carattere multiregionale. Anche per l'azione 4.2.2 è la Campania, insieme alla Sicilia, ad essere maggiormente rappresentata, infatti entrambe contano 6 progetti specifici attuati dai beneficiari nei propri territori, segue la Puglia con 3 e la Calabria con uno. Dei 4 progetti a carattere multiregionale finanziati per l'azione 4.2.2, 3 hanno coinvolto Campania, Calabria, Puglia e Basilicata, e uno ha invece attivato servizi in Basilicata e Calabria.

*N. progetti finanziati per ambito regionale e multiregionale*

Azione	Campania	Calabria	Puglia	Basilicata	Sicilia	Multiregionale	Totale
4.2.1 - Azioni di supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata	2	1	0	0	1	2	6
4.2.2 - Azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura	6	1	3	0	6	4	20

*Fonte: Elaborazioni del valutatore su dati Ministero dell'Interno*

I destinatari finali degli interventi di supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati (4.2.1) sono i soggetti operanti sui territori delle regioni target nell'ambito dell'economia sociale che, ai sensi dell'art. 48, comma 3, lett. c) del Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159, gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata. Il numero totale di destinatari atteso dai beneficiari è di 320 imprese sociali stanziato nei territori delle regioni target.

I destinatari finali degli interventi di prevenzione e contrasto ai fenomeni di racket e usura (4.2.2) sono invece gli operatori economici che vivono una condizione di particolare fragilità e vulnerabilità sociale in quanto vittime di reati di estorsione e usura. Trattasi di imprenditori di vario genere: titolari di attività commerciali o piccole industrie, lavoratori edili, artigiani, ecc.

I destinatari sono residenti e/o domiciliati nelle regioni target in cui ricadono le azioni progettuali. Ciascun progetto prevede la fase di "presa in carico" di un numero minimo di 50 destinatari. Il numero totale di destinatari atteso dai beneficiari è di 1.625 operatori economici attivi sui territori delle regioni di riferimento.

*N. destinatari per tipologia*

Azione	Organizzazioni operanti nella Gestione di Beni Confiscati	Operatori economici vittime di racket e usura
4.2.1 - Azioni di supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata	320	-
4.2.2 - Azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura	-	1.625

*Fonte: Elaborazioni del valutatore su dati Ministero dell'Interno*

I servizi previsti dalla totalità dei progetti dell'azione 4.2.1 sono:

- **Servizi di accompagnamento e consulenza**, forniti anche attraverso l'affiancamento di un *temporary manager*, in ambito gestionale, finanziario, giuridico e di marketing (es. supporto nella predisposizione del *business plan*, redazione di piani di marketing, predisposizione di piani di comunicazione, revisione di modelli di *governance*, supporto per l'accesso al credito, ecc.). Tali servizi di accompagnamento sono prestati almeno in parte localmente, laddove si svolge l'attività dell'impresa sociale beneficiaria;
- **Percorsi di formazione per la gestione economico-finanziaria e la promozione d'impresa**, che consentano di accrescere le competenze dei titolari e collaboratori di impresa sociale sui temi della gestione finanziaria, marketing, contabilità, ecc. Ciascun percorso prevede un minimo di 40 ore di formazione e può essere replicato per più edizioni. L'attività di formazione è sempre integrata e seguita da un servizio di accompagnamento e *counselling*.

Ciascun progetto si pone altresì l'obiettivo di costruire o rafforzare reti territoriali che attivino relazioni tra il mondo del privato sociale, attivo anche presso altre realtà territoriali, le imprese, le cooperative sociali e le amministrazioni pubbliche del territorio di riferimento.

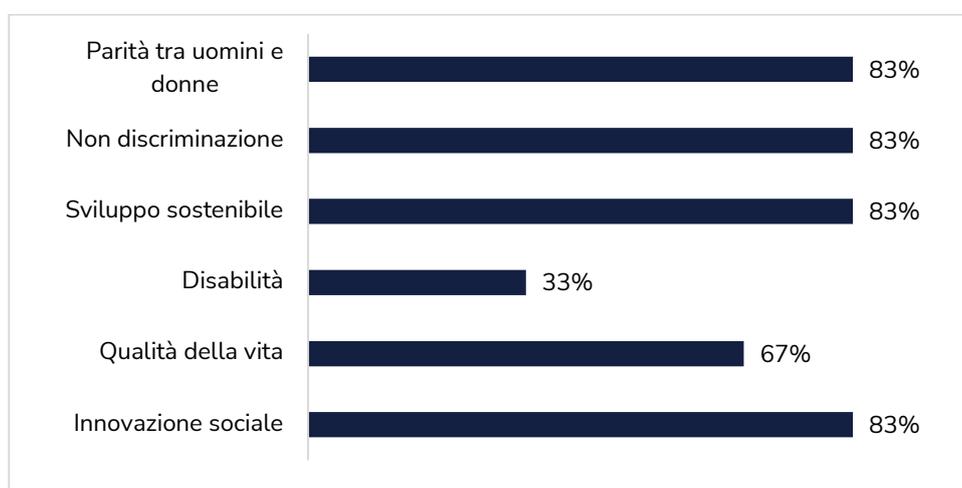
Ogni progetto attua contestualmente un piano di comunicazione finalizzato alla diffusione delle attività previste dal progetto e funzionale ad accrescere la conoscenza sulle opportunità di rafforzamento delle competenze offerte ai soggetti gestori di beni confiscati.

La totalità dei beneficiari dei finanziamenti dell'azione 4.2.1 presenta un'esperienza pregressa nell'ambito del supporto alle imprese sociali impegnate nella gestione di beni confiscati alla criminalità. La loro presenza in territori particolarmente colpiti dalla criminalità organizzata, come quelli delle regioni target, ha permesso loro di sviluppare prassi di gestione dei beni confiscati tra le più avanzate in tutto il territorio nazionale. A titolo esemplificativo, il Consorzio Nuova Cooperazione Organizzata, che nel suo progetto "NCO – Nuove Comunità Organizzate – percorsi di sostegno nella rigenerazione dei territori attraverso i beni confiscati alla criminalità" ha previsto di supportare 146 organizzazioni operanti nella gestione di beni confiscati operanti in Campania, Calabria, Puglia e Basilicata, ha promosso negli anni diversi progetti affini a quello attuato attraverso i fondi del PON "Legalità", come ad esempio il progetto "Facciamo un pacco alla camorra", autofinanziato e riproposto annualmente dal 2008, con il quale incentivare una filiera produttiva etica, che miri all'educazione, all'integrazione lavorativa e al recupero sociale di persone in difficoltà che lavorano nelle produzioni agricole realizzate sui beni confiscati. Così come, fra gli altri beneficiari, anche il Centro di ricerche economiche e sociali per il Meridione – CRESM, attuatore del progetto "ADI - accompagnamento, diagnosi, impresa: per un rafforzamento della gestione dei beni confiscati" rivolto a 33 organizzazioni operanti in tutte le regioni target, che nel 2018, con il contributo di Fondo Sviluppo (Confcooperative) ha curato la formazione e l'avvio di una cooperativa a cui è stata affidato un intero feudo confiscato alla criminalità.

Dalle proposte progettuali emerge che lo sviluppo delle competenze dei beneficiari dei progetti nella gestione dei beni confiscati intende essere raggiunto anche attraverso la sinergia con altri soggetti del territorio. A titolo esemplificativo, il Consorzio Nuova Cooperazione Organizzata, si avvale della collaborazione di due partner di progetto quali

Comitato Don Diana e Cooperativa Sociale Terra Felix, con l'obiettivo di apportare un valore aggiunto al progetto in termini di innovazione tecnologica e sostenibilità ambientale, temi fondamentali riportati altresì fra le priorità orizzontali dell'Unione europea (si veda la tabella sotto per la rilevanza dei progetti dell'azione 4.2.1, così come si evince dalle dichiarazioni dei beneficiari nelle proposte progettuali, rispetto alle priorità orizzontali UE). Anche Consorzio Macramé – Trame solidali nelle Terre del Sole, che con il progetto “GIANO - Conoscere il passato e guardare al futuro” rivolto a 30 organizzazioni operanti nella gestione di beni confiscati operanti in Calabria, ha previsto la collaborazione di due partner di progetto: Legacoop Calabria - Lega Regionale delle Cooperative e Mutue e Forum Terzo Settore Calabria, potendo così contare su realtà territoriali in grado di facilitare e stimolare contaminazioni tra e con altre esperienze del mondo cooperativo, contribuendo altresì alla costruzione di reti lunghe.

*Rilevanza dei progetti dell'azione 4.2.1 rispetto alle priorità orizzontali UE*



*Fonte: elaborazioni del valutatore*

L'analisi dei progetti a favore delle imprese sociali che gestiscono i beni confiscati alla criminalità organizzata conferma quindi come il cambiamento atteso riguardi il rafforzamento delle competenze teoriche e pratiche delle imprese e dei lavoratori. Un rafforzamento di competenze, attraverso un supporto altamente specializzato, che permetterà alle stesse imprese di migliorare i propri servizi rivolti al tessuto sociale di appartenenza, prevedendo in tal modo un significativo impatto sociale sui territori del Sud Italia nella diffusione della cultura della legalità.

Passando all'**azione 4.2.2**, i servizi previsti dalla totalità dei i progetti sono:

- **Consulenza ed orientamento.** È garantito un servizio di orientamento e consulenza sia legale che amministrativo/commerciale al fine di reinserire le vittime dei reati di estorsione e usura, nel tessuto socio-economico e giuridico (es. assistenza legale per la redazione di atti di denuncia, analisi dello stato di salute dell'azienda, predisposizione di un business plan, assistenza nell'accesso al credito, etc.).
- **Counselling psicologico.** Le vittime dei fenomeni criminali di racket e usura e i loro familiari sono accompagnati nelle fasi di accettazione del torto subito, convincimento di poter riavviare con fiducia l'attività lesa, denuncia e relativo procedimento penale.

La realizzazione dei percorsi individualizzati è sempre accompagnata da un'attività continuativa di tutoraggio e monitoraggio. Il tutoraggio è finalizzato alla riabilitazione sociale ed "affettiva" del destinatario e ad accompagnare lo stesso durante l'intero percorso, dalla denuncia sino al suo esito finale. Attiene a questa fase anche un'attività di monitoraggio volta alla verifica di eventuali problematicità del progetto individuale, nonché della necessità di modifica dello stesso.

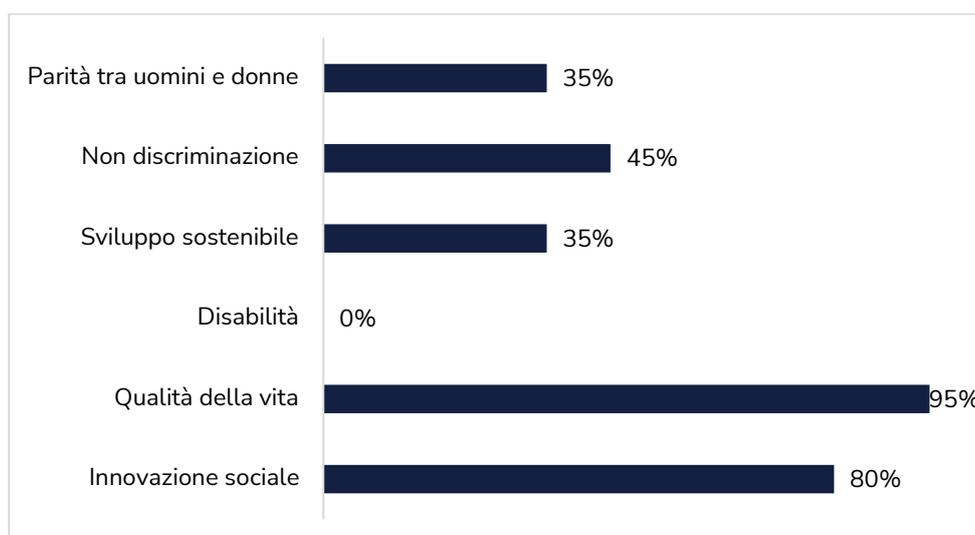
Ogni progetto prevede anche la realizzazione di un piano di comunicazione finalizzato alla diffusione delle attività previste dal progetto. Nello specifico le campagne informative e di animazione hanno come oggetto la promozione e diffusione dei servizi di sostegno alle vittime o potenziali vittime di usura ed estorsione.

Per quanto riguarda i beneficiari dei finanziamenti dell'azione 4.2.2, dalle schede progettuali emerge, in alcuni casi, una significativa esperienza, talvolta decennale, nel supporto e accompagnamento delle vittime di racket e usura, attività che si intende accresce notevolmente proprio grazie al finanziamento del PON "Legalità". Per esempio, *SOS Impresa Rete per la Legalità* della Campania, associazione attiva da molti anni sul territorio campano, fra il 2018 e il 2020 ha realizzato con un finanziamento dalla Regione Campania nell'ambito dei fondi FSE un progetto di adozione sociale diretto alla prevenzione e alla solidarietà verso famiglie, operatori economici e soggetti indebitati o vittime di racket e usura, con l'obiettivo finale di contribuire al pieno reinserimento nell'economia legale dei soggetti adottati, attraverso un tutoraggio pluridisciplinare parzialmente simile a quello proposto nel progetto "*Tutoraggio e solidarietà alle imprese vittime di racket e usura*" finanziato dal PON "Legalità" e che prevede di raggiungere almeno 50 vittime di racket e usura. Altro esempio di beneficiario attivo da tempo sul territorio, in questo caso pugliese e più in particolare tarantino, è l'Associazione Antiracket TARAS con il progetto "*Potenziamento e sviluppo dello Sportello di Solidarietà per gli Operatori economici Vittime di Racket e Usura*" che prevede di raggiungere fino a 85 imprenditori in difficoltà, associazione che ha avuto un'esperienza pregressa connessa al PON "Sicurezza per lo Sviluppo Operativo Convergenza 2007-2013" attraverso il cui finanziamento ha realizzato, in collaborazione con altre associazioni territoriali di Lecce e Brindisi, tre sportelli di solidarietà alle vittime dell'estorsione e dell'usura nelle città pugliesi di Taranto, Brindisi e Lecce.

Significativa la sinergia di alcuni progetti fra beneficiario e altri soggetti del territorio che hanno partecipato in qualità di partner. Come nel caso del progetto "*Mani libere in Calabria*" attuato da ALA - Associazione Antiracket Lamezia Onlus con la partecipazione di A.C.I.P.A.C. Associazione Commercianti Imprenditori Professionisti Artigiani di Cittanova, A.P.I.C.A. Onlus e Associazione Antiracket "Lucio Ferrami" Cosenza, che in particolare hanno gestito gli sportelli di supporto e solidarietà per vittime di racket e usura presso la piana di Gioia Tauro e l'area urbana di Cosenza, Rende e Castrolibero, allargando così il raggio d'azione dell'intervento sul territorio calabrese. Il progetto, che conta di raggiungere fino a 85 operatori economici in difficoltà, con l'obiettivo di raggiungere il più alto numero di destinatari possibile, per incrementare le denunce contro i reati di estorsione e usura, oltre agli Sportelli Antiracket e Antiusura attivati presso le sedi delle Associazioni di riferimento, prevede l'aggiunta di uno Sportello Ambulante in grado di raggiungere anche le aree più difficilmente collegate.

Tale progetto condivide con la gran parte dei progetti dell'azione 4.2.2 alcune priorità orizzontali riconosciute dall'Unione europea, come l'innovazione sociale, che in questo caso consiste nell'assistenza integrata e multilivello della vittima, con attenzione particolare alla dimensione psicologica, il cui supporto risulta estremamente utile soprattutto ai fini di mantenere la coesione familiare, e la qualità della vita permessa dalla diffusione di condizioni di sicurezza favorevoli allo sviluppo di attività produttive territoriali che garantiscono così la crescita occupazionale e il benessere collettivo (si veda la tabella sotto per la rilevanza dei progetti dell'azione 4.2.2, così come si evince dalle dichiarazioni dei beneficiari nelle proposte progettuali, rispetto alle priorità orizzontali UE).

*Rilevanza dei progetti dell'azione 4.2.2 rispetto alle priorità orizzontali UE*



*Fonte: elaborazione del valutatore*

L'analisi dei progetti conferma come l'approccio seguito dal PON sia quello di promuovere il reinserimento dei soggetti vittime dei fenomeni di racket ed usura attraverso azioni di accompagnamento e tutoraggio, sostenendo al contempo la creazione ed il rafforzamento di reti tra gli attori del territorio che possano sostenere ed incentivare i processi di denuncia e di reinserimento nel circuito socio economico.

### 5.1.3 Stato di attuazione

Il percorso di valutazione sulle policy di inclusione del PON Legalità è stato anticipato nel capitolo dedicato alla metodologia,

Anche nel caso degli interventi nell'ambito dei beni confiscati è stato, quindi, inoltrato un questionario ai beneficiari delle due azioni.

Il questionario rivolto ai beneficiari dei progetti dell'azione 4.2.1 contiene domande relative a:

- a) Stato di attuazione del progetto;
- b) Numerosità e tipologia di destinatari raggiunti;
- c) Servizi erogati;
- d) Effettive ricadute dei progetti a livello territoriale;

- e) Possibili impatti sociali sui destinatari;
- f) Effettive ricadute sociali degli interventi nei confronti dei destinatari.
- g) Eventuali problematiche incontrate in fase di attuazione.

Il questionario rivolto ai beneficiari dei progetti dell'azione 4.2.2 contiene domande relative a:

- a) Stato di attuazione del progetto;
- b) Numerosità e tipologia di destinatari raggiunti;
- c) Numerosità dei destinatari che hanno denunciato reati di racket e usura e/o hanno avuto accesso al Fondo di solidarietà;
- d) Servizi erogati;
- e) Servizi che hanno avuto maggior efficacia;
- f) Effettive ricadute dei progetti a livello territoriale;
- g) Possibili impatti sociali sui destinatari;
- h) Effettive ricadute sociali degli interventi nei confronti dei destinatari.
- i) Eventuali problematiche incontrate in fase di attuazione;

Il questionario è stato inviato a tutti i beneficiari dei progetti; per l'azione 4.2.1 il tasso di risposta è stato pari al 100%, mentre per l'azione 4,2,2 il questionario è stato somministrato a tutti i beneficiari tranne uno, il quale, attraverso il confronto preliminare con la referente di Asse, risulta attualmente sospeso dal finanziamento, ed hanno risposto 17 soggetti.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione del PON rispetto alle politiche di supporto alle imprese che gestiscono beni confiscati, l'analisi dei dati di monitoraggio fornita dall'Amministrazione (giugno 2022) fa emergere come, a valere sulla linea di **azione 4.2.1**, siano stati finanziati complessivamente **6 progetti** derivanti dall'"**Avviso pubblico per l'avvio di iniziative a sostegno delle imprese sociali impegnate nella gestione di beni confiscati alla criminalità**", di cui nessuno concluso alla data di rilevazione, sebbene tutti in avanzata fase di realizzazione (termine previsto entro dicembre 2022)

A valere sulla linea di **azione 4.2.2** sono stati finanziati **20 progetti** derivanti dall'"**Avviso pubblico per l'avvio di iniziative per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di racket e usura**", molti dei quali hanno maturato ritardi anche per la difficoltà di presa in carico dei potenziali destinatari; solo 3 progetti risultano conclusi alla data di rilevazione.

*Azioni 4.2,1 e 4,2,2 – Risultati delle indagini*

Azione	Numero progetti finanziati	Numero progetti raggiunti dall'indagine	Numero progetti conclusi
4.2.1 - Azioni di supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata	6	6	0
4.2.2 - Azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura	20	17	3

*Fonte: elaborazioni del valutatore*

La risposta ai questionari non fornisce dati certi in merito ai **destinatari attualmente raggiunti dai progetti dell'azione 4.2.1.**; si tratta comunque di imprese sociali che hanno in gestione

beni confiscati nelle cinque regioni target, le cui attività risultano fra loro molto variegata: turismo, ambiente, produzione, educazione, ecc. Non tutti i progetti hanno raggiunto e/o raggiungeranno entro il termine previsto il numero di destinatari atteso e riportato in sede di proposta progettuale, principalmente a causa dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19, che ha rallentato l'attuazione e costretto alla riorganizzazione di tutte le attività previste dal piano economico assicurandone allo stesso tempo la realizzazione, in parte considerevole avvenuta in modalità online. La straordinarietà della situazione ha causato diverse defezioni. Altra causa emersa dall'indagine è l'assenza di un database nazionale e/o regionale aggiornato sugli enti gestori che gestiscono beni confiscati alla criminalità, che nella fase di reclutamento delle imprese sociali ha costretto i beneficiari a un impegno maggiore rispetto a quanto preventivato. Infine, alcuni progetti hanno avuto formale adesione da parte di diverse organizzazioni che pur essendo assegnatarie del bene confiscato a seguito di pubblicazione di graduatoria non hanno sottoscritto formale atto di affidamento con l'Ente Pubblico e pertanto non risultano tra i destinatari raggiunti.

Attraverso la risposta ai questionari possiamo desumere anche il numero di **destinatari attualmente raggiunti dai progetti dell'azione 4.2.2**, che risultano essere **524**, i quali hanno potuto usufruire dei servizi proposti dai progetti. Si tratta di operatori economici (commercianti, piccoli industriali, ristoratori, artigiani, ecc.) vittime di racket e usura che operano nelle cinque regioni di riferimento. Alcuni progetti, come quelli attuati da ACIS Antiracket Sant'Agata Militello - Nebrodi APS e SOS Impresa Rete per la legalità della Campania, hanno di poco superato il numero di destinatari attesi, mentre gli altri non hanno raggiunto e/o raggiungeranno entro il termine previsto il numero di destinatari programmato in sede di proposta progettuale.

Tale ridimensionamento è dovuto a diverse ragioni. La prima, riportata da 4 beneficiari (soprattutto Fondazioni che fra le loro attività abituali svolgono quella di **prevenzione dei reati di racket e usura**) attraverso la risposta ai questionari, è ascrivibile ai criteri stringenti dell'Avviso con cui poter prendere in carico le vittime, le quali devono **avere già subito reati o tentativi di reati di racket e/o usura**: risultano, dunque, **escluse le vittime potenziali**, intercettabili e raggiungibili dalle eventuali progettualità, previa sensibilizzazione, in un'ottica di prevenzione e presa in carico.

Seconda ragione, riportata da 5 beneficiari, che non ha permesso ai progetti di raggiungere un numero più elevato di destinatari è ascrivibile alle **resistenze di natura psicologica e alla paura ad esporsi da parte delle vittime stesse**, soprattutto nelle regioni, come Calabria, Puglia e Basilicata, dove i servizi antiracket e antiusura sono meno presenti e strutturati. Inoltre, alcuni di questi 5 beneficiari sottolineano come l'emergenza sanitaria abbia acuito in molte vittime sentimenti di sfiducia e abbandono nei confronti delle autorità e dello Stato, spingendole così ad allontanarsi dai servizi offerti sul territorio dedicati alla loro condizione come quelli proposti dai progetti dell'azione 4.2.2. In ultimo, è da ricordare, come sottolineato dai beneficiari che hanno attuato progetti in Calabria, che in alcune regioni, come appunto la Calabria, i servizi attuati dai progetti non sono ancora molto diffusi, a fronte di regioni, come Sicilia e Campania, che vantano associazioni che si occupano di contrasto a racket e usura da decenni. Ciò, nonostante le campagne di comunicazione effettuate, ha comportato un basso afflusso spontaneo di destinatari, anche a causa di una collaborazione con le forze dell'ordine ancora da affinare. Come esperienza positiva si segnala tuttavia quella del progetto attuato in Calabria da ALA – Associazione Antiracket Lamezia Onlus,

che grazie al finanziamento del PON “Legalità” ha potuto istituire un servizio strutturato, professionale e ben distribuito territorialmente che prima era solo affidato alla generosità e al volontariato delle associazioni antiracket del territorio.

**Più della metà dei destinatari presi in carico dai progetti risulta aver presentato istanza di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura attraverso il supporto dei professionisti coinvolti nei progetti.**

Attualmente, **solo una parte di questi ha già avuto accesso al Fondo**, passo quasi sempre necessario per garantire l'effettivo reintegro della ex vittima nell'economia legale. A tal proposito, 3 beneficiari lamentano la **durata eccessiva della fase istruttoria delle istanze di accesso al Fondo presso le Prefetture**, circostanza che da un lato non permetterà a tutti i destinatari del progetto di concludere il proprio percorso nell'arco del progetto stesso e dall'altro lascia gli operatori economici colpiti dai reati di racket e usura in una situazione di stallo, delicata da affrontare sia in termini economici sia emotivi.

La totalità dei beneficiari dei progetti dell'azione 4.2.1, attraverso la risposta ai questionari, conferma l'effettiva erogazione dei servizi proposti in sede di progettazione degli interventi, ovvero: servizi di accompagnamento e consulenza; percorsi di formazione per la gestione economico-finanziaria e la promozione d'impresa; e la costruzione e rafforzamento di reti territoriali che attivino relazioni tra il mondo del privato sociale, attivo anche presso altre realtà territoriali, le imprese, le cooperative sociali e le amministrazioni pubbliche del territorio di riferimento. In un caso i beneficiari hanno cercato di colmare la mancanza di una solida capacità gestionale all'interno delle imprese sociali attraverso il supporto di un *temporary manager* messo a disposizione dal progetto, figura professionale che ha il compito di garantire la continuità delle imprese in modo temporaneo, affiancando i futuri manager, per successivamente favorire un'autonomia gestionale nell'ambito dei fabbisogni inizialmente espressi superando le difficoltà di programmazione e gestione del patrimonio sequestrato e confiscato. Inoltre, i soggetti beneficiari con il progetto hanno costruito una rete territoriale tra soggetti gestori al fine di promuovere e sviluppare iniziative congiunte, idee, progetti, procedure e strumenti orientati alla valorizzazione e al riutilizzo dei beni confiscati, nell'ottica di favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità.

Tutti i 6 beneficiari ritengono che i progetti siano risultati particolarmente utili alle realtà che hanno partecipato alla formazione, non solo per l'acquisizione stessa di nuove e fondamentali competenze, ma soprattutto per la possibilità avuta di rafforzare le stesse senza alcun investimento economico. Senza questi progetti, probabilmente, **molte imprese sociali non avrebbero avuto possibilità di accesso ai servizi offerti dai beneficiari**. A tal proposito, al fine di garantire ricadute sociali ancor più significative sul territorio, uno dei beneficiari, per nuovi interventi dedicati alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità, suggerisce di strutturare programmi di finanziamento i cui beneficiari siano direttamente le suddette imprese sociali, spesso prive delle risorse economiche necessarie per implementare i propri servizi. A suo parere resta in ogni modo fondamentale l'attività di formazione e potenziamento delle competenze gestionali, da affiancare alle attività finanziate.

Sebbene **l'impatto sociale dei progetti non sia ancora pienamente tangibile e misurabile**, dalle risposte della totalità dei beneficiari ai questionari e nel corso dei confronti diretti ad essi seguiti, in particolare in relazione ai possibili impatti sociali e alle ricadute territoriali e nei confronti dei destinatari, **risulta significativo il contributo dato a rafforzare la piena restituzione dei beni confiscati alle comunità locali e il loro reintegro nei circuiti legali**, in virtù del rafforzamento delle competenze delle imprese sociali che li gestiscono, permettendo al contempo **l'effettivo riutilizzo dei beni confiscati a vantaggio della collettività**. Infatti, il potenziamento delle competenze teoriche e pratiche e il supporto specializzato ricevuto dalle imprese destinatarie dei progetti, non vanno considerati solo a beneficio della singola impresa sociale che gestisce il bene, ma anche in un'ottica di sviluppo dei territori di riferimento, una **ricaduta del progetto che coinvolgerà tutti i futuri fruitori dei servizi delle imprese sociali che sono state coinvolte, promuovendo al contempo la cultura della legalità**.

Per quanto concerne il contrasto al racket e all'usura, la totalità dei beneficiari dei progetti dell'azione 4.2.2 raggiunti dall'indagine, attraverso la risposta ai questionari, conferma l'effettiva erogazione dei servizi proposti in sede di progettazione degli interventi, ovvero **percorsi individualizzati** che comprendono le seguenti fasi: presa in carico; consulenza legale; consulenza commerciale/aziendale/bancaria; consulenza psicologica; tutoraggio e monitoraggio.

Data la fragilità delle vittime di racket e usura, 5 dei 17 beneficiari raggiunti dall'indagine affermano che fra i servizi ritenuti maggiormente utili dai destinatari vi è quello dell'aiuto psicologico alle vittime e alle loro famiglie, importante per mantenere la coesione familiare e l'equilibrio mentale della vittima, particolarmente colpito dalla pressione subita prima dalla criminalità e poi dall'inizio di un nuovo percorso che può senz'altro, almeno in una prima fase, destabilizzare la vittima che sta ancora elaborando il torto subito.

Tuttavia, dalla risposta ai questionari e ai confronti a essi seguiti, è possibile affermare come in generale tutti i servizi, proprio perché complementari fra loro, siano stati ritenuti utili dai destinatari, molti dei quali non avrebbero né denunciato né fatto richiesta di accesso al Fondo di solidarietà senza una rete di sostegno e supporto. Ciò che realmente convince le vittime ad intraprendere il percorso verso la legalità, denunciando, è la **consapevolezza di non essere lasciate sole**, ma di essere accolte nelle maglie di una rete di supporto che le seguirà e aiuterà per tutta la durata del progetto e oltre. Il rapporto che viene così a crearsi fra beneficiario e destinatario è spesso **un rapporto di fiducia**, senza il quale il percorso non potrebbe nemmeno iniziare. Non sono pochi i casi in cui ex vittime di racket e usura supportate dai beneficiari, prima e durante i progetti, hanno poi deciso di **rimanere nell'orbita delle associazioni per aiutare a intercettare altri operatori economici in difficoltà e che non sanno a chi rivolgersi**.

A livello di impatto sociale, sebbene anche in questo caso non ancora pienamente tangibile e misurabile, l'analisi valutativa svolta attraverso la somministrazione dei questionari ai beneficiari e i confronti diretti ad essi seguiti, permette di affermare che l'attuazione dei progetti stia permettendo, nel breve periodo, una **parziale emersione del fenomeno del racket e dell'usura in territori notoriamente ostici e fortemente interessati dalla criminalità organizzata**, e in particolare in regioni come la Calabria e in parte anche la Puglia e la Basilicata, dove è meno diffusa la cultura dell'antiracket e dell'antiusura (rispetto a Sicilia e

Campania), attraverso il lavoro di accompagnamento alla denuncia e contestualmente attraverso un'azione di informazione e di orientamento rivolta alla cittadinanza, con particolare riferimento agli imprenditori ed agli operatori economici.

Sebbene non ci siano ancora evidenze sui risultati attesi nel medio-lungo periodo riguardante i casi supportati dai progetti, l'esperienza di alcuni beneficiari, e in particolare delle associazioni antiracket e antiusura attive da molti anni in Sicilia e Campania, permette di supporre che le azioni strutturate messe in campo dai progetti avranno la capacità di sensibilizzare maggiormente i territori nei confronti della gravità dei reati di racket e usura e, di conseguenza, della necessità di fare rete fra i diversi attori sociali ed economici dei territori interessati. Obiettivo del medio-lungo periodo riguarda, invece, la **diffusione dei processi di educazione finanziaria**, i quali potrebbero migliorare la consapevolezza nell'opinione pubblica a proposito dell'uso corretto delle risorse finanziarie nel territorio.

Ulteriori problematiche emerse nel corso dell'attuazione dei progetti, oltre a quelle riscontrate in fase di "reclutamento" dei destinatari – per cui diversi beneficiari auspicano in futuro la strutturazione di finanziamenti utili **non solo a creare e/o rafforzare servizi per il supporto delle vittime ma anche alla prevenzione**, ovvero all'educazione alla legalità, che potrebbe ridurre il numero di persone che si rivolgono alla criminalità organizzata – riguardano:

- la stessa durata dei progetti (18 fino a 23 mesi complessivi), ritenuta troppo breve per poter seguire i percorsi dei destinatari fino alla fine, ovvero fino al reintegro nell'economia legale, cosa che nella maggior parte dei casi, trattandosi di organizzazioni che comunque si occupano di supportare operatori economici in difficoltà, sarà fatta ugualmente anche senza il supporto finanziario del progetto – criticità riportata da 7 beneficiari;
- la rigidità della distribuzione delle ore da dedicare a ogni attività per ogni destinatario – a tal proposito, i beneficiari evidenziano come le condizioni soggettive delle vittime non siano tutte uguali, come non lo è la gravità dei reati subiti, e per tali ragioni sarebbe più utile poter contare su una flessibilità nell'erogazione dei diversi servizi, con la previsione, per esempio, di un tetto di contributo concedibile definito a livello di destinatario e non a livello di tipologia di servizio (in modo da compensare le ore lavorative eccedenti dedicate ad un caso complesso con il minore effort di supporto necessario per la gestione dei casi più semplici) – criticità riportata da 5 beneficiari.

#### 5.1.4 Gli approfondimenti

Al fine di valutare l'impatto sociale e in particolare il potenziamento dell'inclusione sociale dei progetti finanziati dal PON "Legalità" dedicati al supporto delle imprese sociali che gestiscono beni confiscati (azione 4.2.1) e al supporto degli operatori economici vittime di racket e usura (azione 4.2.2) sono stati selezionati, previo confronto con la referente di Asse, alcuni progetti ritenuti particolarmente significativi, su cui il Valutatore ha elaborato alcuni casi-studio.

Anche se non concluso, fra i 6 progetti dell'azione 4.2.1 ne è stato selezionato uno (*NCO - Nuove Comunità Organizzate - percorsi di sostegno nella rigenerazione dei territori attraverso i beni confiscati alla criminalità*) attuato da Nuova Cooperazione Organizzata.

Consorzio di Cooperative - Cooperativa Sociale) in quanto sono stati già raggiunti 127 destinatari in quattro differenti regioni, un risultato significativo rispetto agli altri progetti della stessa azione.

Per l'azione 4.2.2 sono stati selezionati 5 progetti su 19 (poiché dei 20 progetti finanziati uno risulta attualmente sospeso dal finanziamento):

- “*Tutoraggio e solidarietà alle imprese vittime di racket e usura*”, attuato da SOS Impresa Rete per la legalità della Campania;
- “*Potenziamento e sviluppo dello sportello di solidarietà per gli operatori economici vittime di racket e usura*”, attuato da Associazione antiracket TARAS – APS;
- “*Programma di adozione sociale*”, attuato da Acis Antiracket Sant'Agata Militello-Nebrodi APS "Giovanni Falcone";
- “*Assistenza alle vittime di racket e usura*”, attuato da A.I.I.L.A.C.C.O. SOS Impresa Campania;
- “*Accompagnare le imprese fuori dal racket e dall'usura*”, attuato da Associazione antiracket “Pianura per la Legalità ed in memoria di Gigi e Paolo”.

I progetti dell'azione 4.2.2 sono stati selezionati anche tenendo conto della capacità del progetto di attrazione nei confronti dei destinatari e della pervasività della criminalità organizzata nei territori di riferimento.

L'indagine è stata svolta attraverso una **metodologia mista**, in accordo con gli stessi **beneficiari**: in due casi, è stata realizzata un'**indagine in presenza**, direttamente sul territorio, nelle sedi operative delle organizzazioni, in due casi è stata solta un'**intervista da remoto**, e nei restanti due casi l'intervista è avvenuta per iscritto attraverso la somministrazione di un **questionario approfondito con domande ad hoc sul progetto**, a cui è seguito un confronto da remoto. Con i **destinatari**, uno per ogni progetto dell'azione 4.2.2, segnalati dagli stessi beneficiari, è stato possibile avere un **confronto diretto, in un caso in presenza e nei restanti 4 da remoto**.

Nell'ambito delle interviste in presenza è stato, inoltre, organizzato un **focus group** nella sede di Napoli dell'Associazione “SOS Impresa Rete per la legalità della Campania” a cui hanno partecipato **beneficiari e destinatari**, utile a mostrare i loro rispettivi punti di vista in merito all'efficacia del progetto e ai possibili miglioramenti dello stesso. Al focus group hanno partecipato i responsabili di progetto dei progetti attuati da SOS Impresa Rete per la legalità della Campania e Associazione antiracket “*Pianura per la Legalità ed in memoria di Gigi e Paolo*” e un **operatore economico destinatario del progetto** attuato da SOS Impresa Rete per la legalità della Campania. I due beneficiari e il destinatario coinvolti nel focus gruppo sono gli stessi che hanno anche partecipato alle interviste mirate riportate in tabella.

A tutti i destinatari raggiunti dall'indagine è stato garantito l'anonimato.

**NCO - NUOVE COMUNITÀ ORGANIZZATE - PERCORSI DI SOSTEGNO NELLA RIGENERAZIONE DEI TERRITORI ATTRAVERSO I BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ (Nuova Cooperazione Organizzata. Consorzio di Cooperative - Cooperativa Sociale)**

Il progetto “*NCO - Nuove Comunità Organizzate - percorsi di sostegno nella rigenerazione dei territori attraverso i beni confiscati alla criminalità*” finanziato dal PON “Legalità” ed attuato da Nuova Cooperazione Organizzata. Consorzio di Cooperative - Cooperativa Sociale, ha previsto l’erogazione di servizi multidisciplinari, finalizzati a rendere sostenibili e integrate le gestioni dei beni confiscati affidati o in via di affidamento alle imprese sociali dei territori coinvolti, come ad esempio:

- supporto nella predisposizione del *business plan*;
- redazione di piani di marketing;
- predisposizione di piani di comunicazione;
- revisione di modelli di governance;
- supporto per l’accesso al credito.

In questo ambito, le esperienze diffuse sono ormai numerose, ed anche di notevole valore etico e sociale. Tuttavia, ad accumunare i soggetti afferenti a questa galassia è ancora la **debolezza imprenditoriale** e la conseguente **difficoltà a rendere stabilmente sostenibili le “nuove vite” dei beni sottratti alla criminalità**. L’intervento attuato da Nuova Cooperazione Organizzata costruisce, quindi, il suo piano di attività nell’ottica di fornire ai destinatari conoscenze, competenze e relazioni in grado di strutturarne l’efficienza produttiva e l’efficacia commerciale tenendo conto di tutte le aree strategiche: area marketing, comunicazione e vendite; area innovazione tecnologica; area management, pianificazione e sviluppo; area sostenibilità ambientale; area produzioni e trasformazioni agricole; area ristorazione; area commercializzazione; area turismo responsabile e didattica; e agricoltura sociale.

Il progetto si è sviluppato in tutte le regioni previste dall’Avviso, eccetto la Sicilia: Area 1 Regione Puglia e Basilicata, Area 2 Regione Calabria e Area 3 Regione Campania, territori nei quali sono attualmente presenti 6.667 immobili confiscati in gestione all’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e quindi potenzialmente destinati alla restituzione alla collettività, ovvero il 41% del totale, pari a quasi 16mila. Nella fattispecie, 2712 si trovano in Calabria, 2414 in Campania, 1530 in Puglia e 11 in Basilicata (fonte: Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata – ANBSC). La decisione di attuare il progetto in quattro regioni risponde all’obiettivo del beneficiario di sviluppare una disseminazione di buone prassi nell’evoluzione imprenditoriale della gestione dei beni confiscati il più diffusa possibile nel Mezzogiorno continentale. Dall’indagine emerge che i servizi del progetto hanno ottenuto un’adesione maggiore, in termini di numerosità dei destinatari, in **Puglia**, in particolare nella **provincia di Foggia**, e in **Campania**, in particolar modo **nelle province di Caserta e Napoli** per l’evidente **numerosa presenza di beni confiscati alla criminalità, rispettivamente 592 e 1406**.

Per l’attuazione del progetto il beneficiario si è avvalso della collaborazione di una rete di realtà del suo territorio di appartenenza, la provincia di Caserta, in qualità di partner di progetto, le quali hanno messo a disposizione dei destinatari la loro esperienza e soprattutto le loro competenze. In particolare, Comitato Don Diana, in forza delle sue esperienze pregresse sul tema, ha offerto un supporto in materia di innovazione tecnologica a vantaggio delle imprese sociali e della comunità, mentre Cooperativa Sociale Terra Felix si è dedicata a una formazione legata alla sostenibilità ambientale.

I destinatari del progetto, organismi senza scopo di lucro (Onlus, Enti del Terzo Settore e Imprese Sociali) che gestiscono, o sono in procinto di gestire, beni confiscati alla criminalità organizzata nelle regioni di riferimento, sono stati raggiunti attraverso tre canali: 1) le



relazioni informali intrattenute dai soggetti partner (peraltro già, di per sé, reti di organizzazioni non profit) con realtà analoghe impegnate nella gestione di beni confiscati alla criminalità organizzata; 2) un lavoro di rete svolto presso organizzazioni non profit che gestiscono o si accingono a gestire beni confiscati; 3) la diffusione di un invito a manifestare interesse, rivolto a soggetti eleggibili: non profit, con beni confiscati assegnati o in via di assegnazione. A tal fine il beneficiario ha creato un sito internet dedicato mettendo a disposizione una piattaforma attraverso la quale i destinatari hanno potuto presentare le loro candidature.

Contestualmente, per facilitare la fruizione del servizio da parte dei destinatari e al contempo far conoscere alla cittadinanza l'iniziativa, è stata strutturata un'apposita campagna di comunicazione attraverso i canali dell'associazione (sito e pagina Facebook – è

stata anche creata una pagina Facebook dedicata al progetto), nell'ambito della quale sono stati organizzati incontri con lo scopo di coinvolgere imprese di natura differente, così da favorire lo scambio di esperienze e la creazione di potenziali network di collaborazione che possano garantire la sostenibilità nella gestione dei beni confiscati da parte delle imprese sociali (nell'immagine la locandina di un incontro di presentazione del progetto tenuto presso un bene confiscato).

Dall'indagine emerge che alla data attuale il progetto, il cui termine è previsto per l'8 novembre 2022 (prorogato fino a 23 mesi a fronte di un periodo iniziale di 18 mesi), e dunque ormai giunto alla fase conclusiva, **ha raggiunto 127 destinatari in tutte le regioni target**. Le imprese sociali destinatarie delle attività si occupano per lo più di agricoltura sociale coniugando la valorizzazione delle coltivazioni biologiche con il recupero delle persone che vivono disabilità di vario grado e tipo. In questo caso i servizi dei progetti rivolti ai destinatari sono stati mirati al miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità della fase di produzione agricola e di trasformazione, attraverso **l'attivazione di tecniche agricole ecocompatibili, di miglioramento qualitativo della produzione, di ottimizzazione dei processi produttivi e di gestione della tracciabilità e dell'etichettatura dei prodotti**.

Fra gli altri destinatari raggiunti non mancano cooperative sociali che si occupano esclusivamente di servizio alla persona, come associazioni che si interessano alla promozione di percorsi di turismo responsabile. I beni confiscati in gestione sono perlopiù terreni, ostelli e centri di trasformazione, ma anche musei di resistenza e centri di recupero.

Nel corso dell'attuazione del progetto, le imprese sociali destinatarie hanno così potuto usufruire dei servizi erogati dal beneficiario e dai suoi partner, fra i quali: formazione con doppia modalità sincrona e asincrona; consulenza con incontri online (dettati da esigenze dovute all'emergenza sanitaria) e in presenza presso le sedi dei beneficiari. In particolare, il percorso di sostegno delineato dal progetto ha annoverato le seguenti attività:

- analisi, individualizzata e di sistema, dei fabbisogni di sviluppo aziendale;
- formazione/acquisizione di competenze gestionali e imprenditoriali; consulenza su progetti di sviluppo singoli e di rete;
- tutoraggio nei progetti di sviluppo aziendali innestati in un'azione generale di rafforzamento della rete.

Le attività sono state allo stesso tempo personalizzate sulle esigenze dei singoli destinatari e articolate su un territorio variegato ma con alcuni tratti strutturali comuni quali sono le regioni target, con l'obiettivo di consolidare la rete di imprese sociali del Mezzogiorno impegnate su questo fronte.

Fra le attività più importanti e maggiormente utili per i destinatari troviamo il lavoro di **rafforzamento delle reti territoriali e commerciali**. Un significativo esempio di rete territoriale che, anche grazie al progetto, ha rafforzato esperienze e rapporti commerciali è l'iniziativa "*Facciamo un Pacco alla camorra*", che da anni mette in contatto sempre più associazioni e cooperative sociali produttrici di prodotti biologici, in Campania e in Puglia. Altro esempio di rete territoriale è il Festival dell'Impegno Civile per la promozione della cultura della legalità a partire dal riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata. La quindicesima edizione del Festival, che ogni anno si arricchisce di nuove sinergie, si è tenuta nel luglio 2022 presso Casa Don Diana, bene confiscato alla criminalità a Casal di Principe (in provincia di Caserta), e ha visto la partecipazione di numerose personalità impegnate nella diffusione della legalità.

Riuscendo a coinvolgere **127 realtà in tutto il Mezzogiorno** continentale, il progetto si è rivelato particolarmente significativo, non solo per la possibilità data ai gestori dei beni confiscati di accrescere le proprie competenze al fine di garantire una continuità gestionale alle proprie imprese, favorendo lo sviluppo del tessuto socio-economico in cui operano e di conseguenza il benessere di tutta la collettività che fruisce dei loro servizi, ma soprattutto in termini di **sinergie multiterritoriali**, che hanno permesso un confronto e uno scambio di buone pratiche fra destinatari di diversi territori, per certi versi differenti ma uniti nel contrastare la criminalità organizzata e nel diffondere sui propri territori la cultura della legalità.

### **TUTORAGGIO E SOLIDARIETÀ ALLE IMPRESE VITTIME DI RACKET E USURA – SOS (Impresa Rete per la legalità della Campania)**

Con il progetto "*Tutoraggio e solidarietà alle imprese vittime di racket e usura*", il beneficiario SOS Impresa Rete per la legalità della Campania, che aderisce alla rete nazionale di associazioni antiracket e antiusura SOS Impresa, si propone di **contribuire alla crescita del numero di denunce e di accesso al Fondo di solidarietà da parte degli operatori economici vittime di racket e usura della Campania**, al fine di aiutarli a reinserirsi più velocemente e agevolmente nell'economia legale. Il territorio di riferimento dell'intervento è quello di tutta la regione Campania, con una particolare attenzione alle provincie di Napoli,

Caserta, e ancor più specificamente all'area stabiese della provincia di Napoli e quella casalese della provincia di Caserta. Entrambe le provincie ed entrambe le aree presentano notoriamente elevati tassi di pervasività criminale e di rischio per il tessuto economico e sociale. La marginalizzazione sociale, il forte livello di disoccupazione e di evasione scolastica, l'altrettanto elevato livello di criminalità presenti in questi territori, testimoniato dalle numerose indagini e da altrettanti arresti e procedimenti giudiziari, creano le condizioni per ritenere molto diffusa e profonda la presenza di reati estorsivi ed usurari e, quindi, ancora più utile ed urgente un intervento come quello previsto dal PON "Legalità" e da questo progetto. Dall'indagine emerge che nel corso di attuazione del progetto sono stati raggiunti destinatari non solo nelle province campane di riferimento, ma anche in quella di Avellino.

Nell'ambito del progetto, che si concluderà il 31 dicembre 2022, sono stati realizzati una serie di **servizi integrati di consulenza e assistenza legale, commerciale, bancaria e psicologica** rivolti agli operatori economici del territorio di riferimento vittime di racket e usura, ai quali è stato assicurato anche un servizio di tutoraggio permanente lungo tutta la durata del progetto ed anche oltre la conclusione del progetto stesso.

Il progetto "*Tutoraggio e solidarietà alle imprese vittime di racket e usura*" si inserisce, infatti, nel solco delle iniziative che l'associazione "SOS Impresa Rete per la legalità", attiva da vent'anni sul territorio, già sperimenta da tempo e che sono finalizzate a creare un servizio permanente, qualificato ed efficiente a favore degli imprenditori che vivono la sottomissione e il condizionamento del racket e dell'usura da parte della criminalità organizzata. Inoltre, occorre sottolineare che fra il 2018 e il 2020, il beneficiario ha realizzato con un finanziamento dalla Regione Campania nell'ambito dei fondi FSE un progetto di adozione sociale diretto alla prevenzione e alla solidarietà verso famiglie, operatori economici e soggetti indebitati o vittime di racket e usura attraverso un tutoraggio pluridisciplinare per alcuni aspetti simile a quello proposto nel progetto finanziato dal PON "Legalità", potendo in tal senso capitalizzare l'esperienza passata.

Le figure professionali necessarie per l'attuazione del progetto sono state selezionate con una procedura di evidenza pubblica tesa ad individuare professionalità con specifica competenza ed esperienza nel settore della solidarietà alle vittime di racket e usura.

L'avvio delle attività di tutoraggio e consulenza è stato preceduto ed accompagnato per tutta la durata del progetto da una costante **campagna di informazione e comunicazione** (l'immagine mostra una delle locandine diffuse sul sito e sulla pagina Facebook



dell'associazione), che ha anche previsto eventi pubblici di sensibilizzazione del territorio, la quale ha attirato molti operatori economici vittime di racket e usura che non conoscevano i servizi offerti dall'associazione sul territorio campano e la possibilità di accedere al Fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura. Oltre a questo canale di conoscenza, SOS Impresa Rete per la legalità della Campania si avvale di un rapporto strutturale di collaborazione con le forze dell'ordine dei territori di riferimento e della cooperazione con alcuni soci della stessa associazione, anch'essi operatori economici e fra questi anche ex vittime di racket e usura che hanno

denunciato, i quali intercettano sul territorio le situazioni di difficoltà che colpiscono altri operatori economici che non sanno come fare a liberarsi dalla sottomissione della criminalità.

Nella fattispecie, SOS Impresa Rete per la legalità della Campania, attraverso il progetto **ha preso in carico 52 operatori economici vittime di racket e usura**, superando così i 50 destinatari attesi, la maggior parte dei quali sono stati accompagnati alla denuncia nel periodo di attivazione del progetto. Di questi 52 destinatari, **40 hanno già avuto accesso al Fondo di solidarietà**, mentre fra i restanti 9 sono in attesa e 3 non hanno fatto richiesta, o perché non hanno subito danni (in quanto ad essere denunciato è stato un tentativo di estorsione) o perché economicamente autosufficienti. Gli operatori economici presi in carico dal progetto sono per la maggior parte commercianti, piccoli industriali o appartenenti al settore dell'edilizia. Fra questi ultimi si riscontra una minor difficoltà a denunciare poiché più propensi a spostarsi sul territorio con le proprie imprese, e di conseguenza risultano meno esposti al condizionamento ambientale della criminalità organizzata.

#### *Testimonianza di un destinatario del progetto*

L'indagine si avvale della preziosa testimonianza di un **destinatario del progetto con il quale è stato possibile avere un confronto diretto (in modalità anonima) avvenuto presso la sede operativa dell'associazione**. L'operatore economico è un ex agricoltore della provincia di Napoli che è stato vittima sia di usura sia di estorsione per diversi anni, reati che hanno coinvolto il suo intero nucleo familiare portandolo ad una condizione economica estremamente precaria. L'operatore economico è stato spinto a rivolgersi alla criminalità organizzata soltanto **dopo non essere più riuscito ad ottenere prestiti bancari**. Dopo aver accumulato molti debiti con diversi usurai, fra loro non affiliati, l'agricoltore, non potendo più sostenere la pressione psicologica e spinto dalla famiglia anch'essa in grande difficoltà, ha deciso di **denunciare i reati alla Guardia di Finanza** del suo comune, la quale a sua volta e nello stesso giorno, ha consigliato all'operatore economico di rivolgersi a SOS Impresa Rete per la legalità della Campania.

Così è iniziato il suo percorso per il reintegro nell'economia legale, reso possibile grazie al **supporto multidisciplinare dell'associazione**, con una particolare attenzione alla **dimensione psicologica**, e soprattutto dall'accesso al Fondo di solidarietà, il quale, trattandosi sia di reati di estorsione sia di usura, è stato esteso anche ai familiari vittime anch'essi di reati estorsivi. Grazie a questo ristoro, l'operatore economico con il supporto della famiglia e della stessa associazione, la quale ha continuato a monitorare la sua situazione anche a percorso verso la legalità concluso, **ha potuto avviare una nuova attività nell'ambito della ristorazione** in provincia di Salerno, in un comune che l'operatore economico già conosceva e nel quale sapeva avrebbe potuto operare con maggior serenità. L'attività si è poi rivelata di successo, in particolar modo per gli elementi innovativi proposti ai clienti e contribuisce in modo significativo allo sviluppo economico del territorio nell'ambito della legalità, dando anche lavoro a diversi dipendenti.

Fra le altre iniziative inerenti al progetto, l'associazione ha inoltre realizzato e promosso, nell'ambito delle attività istituzionali del Circolo intercomunale della Legalità di Castellammare di Stabia, la cui sede è all'interno di un bene confiscato alla criminalità, la mostra itinerante "La cultura rende liberi dalle mafie", composta da fotografie di volti di persone note che hanno lottato e pronunciato parole di libertà e di liberazione dall'ignoranza, dalle ingiustizie e dalla criminalità organizzata. Una mostra che ha l'obiettivo di **trasmettere un messaggio di fiducia nella lotta contro la criminalità**, restituendo alle parole il potere di raccontare la vita delle persone che si dedicano alla cultura, alla legalità e al futuro in Campania. La mostra è stata esposta nell'atrio di Palazzo Farnese di Castellammare di Stabia dal 26 novembre al 18 dicembre 2021 e dal gennaio 2022 è diventata itinerante, venendo esposta nelle scuole della regione e anche in altri Comuni fuori della Campania.



### POTENZIAMENTO E SVILUPPO DELLO SPORTELLO DI SOLIDARIETÀ PER GLI OPERATORI ECONOMICI VITTIME DI RACKET E USURA (Associazione antiracket TARAS – APS)

Con il progetto "*Potenziamento e sviluppo dello sportello di solidarietà per gli operatori economici vittime di racket e usura*" finanziato dal PON "Legalità", il beneficiario Associazione antiracket TARAS - APS ha consolidato e rafforzato i servizi offerti dal suo **sportello di solidarietà per vittime di racket e usura già presente sul territorio di Taranto**, in Puglia, e operativo dal 2011. Un'esigenza che nasce dalla necessità di arginare la scia degli episodi criminosi legati al fenomeno dell'estorsione e dell'usura in questo territorio, al fine di assistere gli imprenditori locali e le loro famiglie, da una parte in modo preventivo, scongiurando il ricorso all'usura, e dall'altra garantendo la certezza e sicurezza di aiuto ed

assistenza, attraverso l'attivazione di una rete di professionisti in ambito legale, commerciale, bancario e psicologico.

L'obiettivo del progetto è quello di rafforzare e diffondere l'approccio integrato alla sicurezza e alla cultura della legalità, della responsabilità e della partecipazione, in cui aspetti formativi, sociali, economici e culturali, si intrecciano con l'attività preventiva delle forze dell'ordine, determinando su tutto il territorio della provincia di Taranto condizioni di sicurezza sufficienti a incidere su processi di sviluppo imprenditoriale sani e duraturi.

I servizi erogati dal progetto, le cui **attività si sono concluse nell'ottobre 2022** (sebbene l'associazione ne garantisca la **continuità attraverso risorse proprie**), hanno garantito un servizio di orientamento e consulenza sia legale sia amministrativo-commerciale oltre che di consulenza psicologica.

I servizi garantiti hanno riguardato:

- l'assistenza legale per la redazione degli atti di denuncia;
- l'assistenza commerciale per l'analisi dello stato di salute dell'azienda e la predisposizione di un *business plan*;
- l'assistenza psicologica per l'accettazione del torto subito.

Oltre a questi, il progetto ha previsto anche ulteriori servizi, come la preparazione, la redazione e la trasmissione dell'istanza di accesso al Fondo di solidarietà per vittime di racket e usura; la preparazione, la redazione e la trasmissione dell'istanza di proroga dei termini di scadenza degli adempimenti fiscali ed amministrativi; la quantificazione del danno; la predisposizione del piano d'investimento e il rientro delle somme; assistenza nel rientro del debito (transazione con le banche e gli Enti Pubblici), nonché l'assistenza nell'apertura nella nuova attività commerciale e/o imprenditoriale. Inoltre, in alcuni casi, è stato garantito il **rapporto con la CONSAP** - Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici.

**Gli operatori economici raggiunti dal progetto sono stati in tutto 60**, di cui 43 vittime di usura (alcuni anche con modalità estorsiva) e 17 vittime di estorsione. 59 sono gli operatori economici che hanno presentato denuncia presso le Forze di Polizia, il sessantesimo non ha ancora materialmente presentato la denuncia in quanto la stessa è in fase preparatoria. Attualmente **9 destinatari hanno già avuto accesso al Fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura**, ricevendo il ristoro con il quale avviare il proprio reinserimento nell'economia legale. Dall'indagine si apprende che tutti i servizi proposti dal progetto, proprio in virtù della loro complementarietà in grado di supportare la vittima a 360 gradi, risultano essere stati efficaci e utili al reintegro nell'economia legale degli operatori economici coinvolti in episodi di racket e di usura, ma in modo particolare **l'assistenza legale per la redazione di denunce e di istanza di accesso al Fondo, la consulenza amministrativo/commerciale e l'assistenza psicologica**.

Oltre alla già citata collaborazione con le forze dell'ordine del territorio tarantino, il progetto ha avuto ricadute positive sul territorio, attirando vittime di racket e usura che non sapevano come affrontare i loro problemi, anche grazie a una **campagna di comunicazione e sensibilizzazione antiusura e antiracket diffusa sui canali dell'associazione** (sito web e pagina Facebook – l'immagine mostra una delle locandine del progetto diffuse), che ha spinto gli operatori economici vittime di racket e di usura ad avere più fiducia nello Stato e a denunciare il torto subito. Il fattore determinante che convince le vittime di racket e usura a denunciare e a iniziare un nuovo percorso verso la legalità è quello di non sentirsi isolati, ma supportati da una rete di persone in grado di aiutarlo e accompagnarlo in tutte le fasi del reintegro nell'economia legale, passando dalla denuncia, ai processi dei criminali denunciati, all'accesso al Fondo di solidarietà.

UNIONE EUROPEA  
MINISTERO DELL'INTERNO  
Programma Operativo Nazionale Legalità 2014-2020  
Associazione Antiracket Taras  
Con il patrocinio del Comune di Taranto

PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE "Legalità" 2014-2020  
PON "Legalità" 2014-2020 FSE-ASSE 4-AZIONE 4.2.2

**ASSOCIAZIONE ANTIRACKET TARAS APS**  
**Sportello Comunale - Antiracket e Antiusura**  
**Diamo voce al silenzio**  
**DENUNCIA**  
**E POTRAI ACCEDERE AL FONDO DI SOLIDARIETA' CHE LO STATO TI METTE A DISPOSIZIONE**

**ASSISTENZA GRATUITA E ANONIMATO**

**SEI SOTTO ESTORSIONE O USURA?**  
Prendi tempo con il tuo aguzzino e recati SUBITO presso lo Sportello ANTIRACKET TARAS: sarai coperto dalla privacy e tutelato in tutte le fasi a partire dalla denuncia.

**HAI GIÀ DENUNCIATO L'USURAI O L'ESTORSORE?**  
Hai 24 mesi di tempo dalla denuncia per presentare domanda di accesso al Fondo, se sei vittima di estorsione o di usura. Lo sportello ANTIRACKET TARAS curerà gratuitamente la tua pratica.

**SEI STATO PROTOSTATO COME CONSEGUENZA DELL'USURA O DELL'ESTORSIONE?**  
Lo Sportello ANTIRACKET TARAS interviene per la cancellazione e la riabilitazione.

ASSOCIAZIONE ANTIRACKET TARAS-APS  
Omolog. D.M. 220/07  
Reg. Regionale n. 121774  
Taranto Via Duomo, 254  
Cell. 340.4750419 - e-mail: antiracket.tarantas@libero.it

www.tarantoantiusura.it

*Testimonianza di un destinatario del progetto*

L'indagine ha approfondito la storia di **un destinatario del progetto con cui è stato possibile avere un confronto da remoto (in modalità anonima)**: un imprenditore tarantino, operante nel settore delle ristrutturazioni, vittima di usura. L'imprenditore non era a conoscenza dei servizi offerti sul territorio dall'associazione TARAS né dell'esistenza del Fondo di solidarietà. L'imprenditore è entrato in contatto con l'associazione dietro consiglio della Guardia di Finanza, a cui si era rivolto nel momento in cui non aveva più ritenuto sostenibile la propria condizione di vittima di usura. L'associazione lo ha dunque preso in carico e accompagnato lungo tutte le fasi del percorso che dalla denuncia, passando per l'accesso al Fondo di solidarietà, ha permesso all'imprenditore di reintegrarsi nelle attività legali. In particolare, grazie al Fondo, **l'imprenditore ha potuto aprire un'attività commerciale nella sua città**, lasciandosi così alle spalle l'inquietudine a cui gli usurai lo avevano condotto in anni di reiterazione del reato. In questo frangente, fondamentale si è rivelato il **servizio di consulenza e supporto psicologico**, che ha coinvolto l'intero nucleo familiare della vittima di usura, aiutandola ad elaborare il torto subito e ricominciare a condurre una vita libera dalla paura. Tutt'oggi, anche dopo il reintegro nell'economia legale, l'imprenditore rimane in stretto contatto con l'associazione, la quale continua a monitorare l'andamento della sua nuova attività commerciale e lo supporta nelle scelte più importanti.

**PROGRAMMA DI ADOZIONE SOCIALE (Acis Antiracket Sant'Agata Militello-Nebrodi APS "Giovanni Falcone")**

Il progetto "Programma di adozione sociale" ha previsto l'attivazione di **programmi personalizzati di adesione sociale** a favore delle vittime di racket e usura della Sicilia orientale, con particolare attenzione alle province di Messina, Catania, Enna, Siracusa e Ragusa. Dall'indagine emerge che nel corso dell'attuazione del progetto sono stati raggiunti destinatari non solo nelle province siciliane di riferimento, ma anche nella Sicilia occidentale (a Palermo, nel trapanese e nell'agrigentino) coprendo così gran parte del territorio

regionale, con riferimento ad aree caratterizzate da una massiccia e capillare presenza della criminalità organizzata e di conseguenza interessate da fenomeni quali l'emarginazione sociale e il rischio devianza.

Il beneficiario del progetto è Acis Antiracket Sant'Agata Militello-Nebrodi APS "Giovanni Falcone", la seconda associazione antiracket nata in Italia (nel 1991) pochi mesi dopo l'Acio, prima associazione antiracket italiana fondata a Capo d'Orlando, territorio prossimo a Sant'Agata di Militello, sede di Acis. L'associazione, che aderisce alla rete nazionale di associazioni antiracket e antiusura SOS Impresa, **da oltre trent'anni si occupa di assistenza alle vittime di racket e usura attraverso un lavoro di volontariato e sostenuto esclusivamente dalle quote associative dei soci.** Il finanziamento del PON "Legalità" con l'attivazione del progetto "Programma di adozione sociale" ha così permesso di potenziare e strutturare i servizi offerti alle vittime dall'associazione valorizzandone l'esperienza e la sua conoscenza del territorio siciliano e delle sue problematiche legate alla criminalità organizzata.

Come primo passo, a inizio 2021, l'associazione ha pubblicato sul suo sito web un avviso a evidenza pubblica per la ricerca delle figure professionali necessarie per l'attuazione del progetto, in particolare avvocati, commercialisti e psicologi. Il progetto ha previsto infatti l'"adozione sociale" di **vittime di racket e usura** le quali sono state supportate durante tutto il percorso necessario per la loro reintegrazione nel tessuto socio-economico da una rete di figure complementari di esperti nei settori legali, commerciali, bancari, affiancati da professionisti in grado di garantire alle vittime e alle loro famiglie un supporto psicologico, essenziale per la condizione di fragilità che spesso provocano questo tipo di reati. Oltre a queste figure troviamo quella molto importante del **tutor, la persona di riferimento che segue la vittima in tutto il percorso**, accompagnandola in tutte le fasi a fianco degli altri professionisti, dalla denuncia dei reati alla partecipazione ai processi, dalla richiesta di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura fino alla definitiva riattivazione della propria o di una nuova attività commerciale.

Nella fattispecie, Acis attraverso questo progetto, **ha preso in carico 54 operatori economici vittime di racket e usura, superando così i 50 destinatari attesi.** Ulteriori 4 operatori economici saranno presi in carico a breve. In ogni caso, l'associazione prevede di prendere in carico ed evadere le pratiche di denuncia dei reati e d'istanza di accesso al Fondo di solidarietà entro la data di chiusura del progetto, prevista attualmente, dopo una proroga ai 18 mesi iniziali, per il 31 dicembre 2022. Di questi 54 destinatari, circa 20 sono stati accompagnati alla denuncia nel periodo di attivazione del progetto, mentre i restanti provengono da percorsi pregressi e non ancora conclusi. La maggior parte delle vittime prese in carico, con l'aiuto della rete dei professionisti messa a disposizione da Acis grazie al finanziamento, **hanno fatto istanza al Fondo di solidarietà e circa 20 ne ha già avuto accesso.**

UNIONE EUROPEA  
Fondo Operativo Regionale  
Programma Operativo Nazionale

MINISTERO  
DELL'INTERNO

PON  
Legalità  
programma  
operativo  
nazionale  
2014-2020

**ACIS**  
ANTI RACKET  
Giovanni Falcone  
Sant'Agata di Militello - Nebrodi APS

**SOSTEGNO  
ALLE VITTIME  
DI RACKET  
E USURA SICILIANE**

Un team di professionisti, con un'ampia esperienza nel settore dell'antiracket e dell'antiusura, assisterà l'imprenditore in tutti i momenti del percorso.

Numero Verde  
**800 900 767**

CONTATTI  
Tel: 333 - 4595962  
Tel: 339 - 5466595  
acisantiracketnebrodi@gmail.com  
info@acisantiracket.it

**Programma di "Adozione Sociale"**  
finanziato con le risorse del PON Legalità 2014-2020  
Azione 4.2.2 "Azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura".  
CUP: D84G20000070007 - www.acisantiracket.it

Le vittime di racket e usura sono state raggiunte dal progetto attraverso una campagna di comunicazione attuata dall'associazione sui propri canali web (sito internet e pagina Facebook – l'immagine mostra una delle locandine diffuse) e con una pubblicità mirata sulle testate giornalistiche più rappresentative sul territorio siciliano. La campagna di comunicazione ha incrementato la possibilità di far conoscere il mondo dell'antiracket e gli strumenti pubblici istituiti a favore delle vittime di racket e usura, come il Fondo di solidarietà, ed è andata ad affiancarsi al lavoro territoriale dell'associazione, la quale si affida a referenti territoriali per la legalità, che hanno una profonda conoscenza del territorio in cui vivono, i quali, in stretta collaborazione con le forze dell'ordine (Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza a seconda del territorio) intercettano le situazioni di disagio che hanno necessità di essere supportate e accompagnate in un percorso di denuncia e reintegrazione delle attività economiche.

In particolare, il progetto finanziato dal PON "Legalità" ha reso possibile ad Acis il replicamento delle sue attività a favore della legalità in territori scarsamente presidiati, come ad esempio il catanese e soprattutto l'agrigentino, zone in cui il mondo dell'antiracket e l'esistenza di servizi e strumenti di supporto per le vittime di racket sono ancora poco conosciuti. **Dei 54 operatori economici raggiunti la maggior parte provengono dalle province di Messina**, dove si trova l'associazione, ma anche da quelle di Catania e Agrigento, e appartengono a diversi settori: sono commercianti, ristoratori e piccoli industriali.

#### *Testimonianza di un destinatario del progetto*

L'indagine valutativa si arricchisce della testimonianza di un **destinatario del progetto**, con il quale è stato possibile avere un **contatto diretto (in modalità anonima) attraverso un confronto da remoto**. Si tratta di un operatore economico, attivo nell'ambito della panificazione, della provincia di Agrigento **vittima sia di racket sia di usura da diversi anni**, il quale grazie al progetto ha potuto mettersi in contatto con l'associazione e iniziare il suo percorso verso la legalità. A segnalare l'associazione all'imprenditore è stato il suo avvocato, il quale lo aveva già accompagnato alla denuncia, dopo la quale l'imprenditore aveva però intenzione di fermarsi. È stata proprio l'associazione, nell'ambito delle attività finanziate, a infondere fiducia nella vittima a continuare il percorso, mettendolo a conoscenza della possibilità di fare richiesta per accedere al **Fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura** attraverso il quale poter mantenere attiva la propria attività lavorativa, che l'imprenditore non ha comunque mai chiuso, anche con gravi difficoltà economiche. Fra tutti i servizi ricevuti, tutti molto importanti al fine del suo reintegro nel tessuto socio-economico, **particolarmente utile si è rivelata la consulenza psicologica**. Questo supporto si rende necessario perché le vittime di usura subiscono una pressione psicologica molto forte e continuativa da parte dei loro usurai, i quali sono soliti contattare quotidianamente le loro vittime, conducendole inevitabilmente a una condizione di estrema fragilità emotiva. Inoltre, la consulenza psicologica **ha coinvolto anche la famiglia**, comprensibilmente impreparata all'impatto del cambiamento di vita che impone la decisione di intraprendere un percorso di questo genere (a partire dal percorso di denuncia del reato subito). Grazie al supporto della rete di professionisti, l'operatore economico è stato così accompagnato dalla fase post-denuncia alla **richiesta di accesso al Fondo di solidarietà**, grazie al quale oggi ha già ripreso la sua attività commerciale con rinnovata serenità, contribuendo così, al contempo, al sano sviluppo economico del territorio e alla sensibilizzazione di quest'ultimo nei confronti della legalità e degli strumenti utili per garantirla, alla pari di un "testimonial" del percorso di emancipazione dal fenomeno del racket e dell'usura e di reintegro nel circuito economico e sociale a seguito del percorso di denuncia. Oggi l'imprenditore è altresì entrato a far parte dell'associazione e **contribuisce attivamente ad intercettare sul territorio altri imprenditori in difficoltà**.

## ASSISTENZA ALLE VITTIME DI RACKET E USURA ( A.I.I.L.A.C.C.O. SOS Impresa Campania)

Il progetto “*Assistenza alle vittime di racket e usura*” prevede l'erogazione di **servizi di supporto e accompagnamento alle vittime di racket e usura, sia che abbiano già fatto la denuncia sia che intendono farla**, e quindi a coloro fra gli operatori economici colpiti da questi reati che intendano fare domanda al Fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura e reintegrarsi nelle attività economiche nell'ambito della legalità. Il progetto, di cui è beneficiaria l'associazione A.I.I.L.A.C.C.O. SOS Impresa Campania, è **multiregionale**, poiché attuato in tutte le regioni target del PON “Legalità” eccetto la Sicilia: Campania, Calabria, Puglia e Basilicata. L'estensione dell'ambito territoriale – l'associazione ha sede in Campania, a Pompei, e solitamente opera nel suo territorio di appartenenza –, e in particolare per quanto riguarda il territorio calabrese, ancora poco interessato dalla cultura dell'antiracket e dell'antiusura rispetto a regioni come Campania e Sicilia, è stato reso possibile proprio grazie alle risorse messe a disposizione dal PON “Legalità”.

A.I.I.L.A.C.C.O., che come associazione nasce con la missione di supportare le vittime di racket e usura e diffondere sul territorio la cultura della legalità, ha precedentemente partecipato al POR Campania FSE 2014-2020, attraverso un progetto di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura, e per il progetto “Assistenza alle vittime di racket e usura” finanziato dal PON “Legalità” si è avvalso della collaborazione di METANOVA Cooperativa Sociale in qualità di partner, organizzazione che in particolare ha permesso la connessione alle Camere di Commercio presenti nelle diverse regioni ove è strutturato il progetto.

Dopo aver selezionato attraverso un avviso a evidenza pubblica le figure professionali per l'attuazione del progetto nelle quattro regioni di riferimento, avvocati, commercialisti e psicologi, necessari per garantire a ogni destinatario l'avviamento di un percorso personalizzato, in modo tale da essere assistito a 360 gradi, a partire dalla denuncia dei reati di racket e/o usura, passando per l'istanza di accesso al Fondo di solidarietà fino al reintegro nell'economia legale, l'associazione ha riscontrato una **prima criticità legata al territorio e al cosiddetto inquinamento ambientale provocato dalla criminalità organizzata**. Infatti, fra gli stessi professionisti, in alcuni casi, è stata riscontrata una difficoltà ad esporsi pubblicamente in favore delle vittime che appartengono al loro stesso territorio, questo per **timore di una compromissione della loro stessa persona ad opera delle organizzazioni criminali che controllano alcune zone a maggior rischio**. È stato proprio grazie al carattere multiregionale del progetto, permesso dal finanziamento del PON “Legalità”, che l'associazione ha potuto ovviare a questo problema, in alcuni casi affidando il percorso di alcuni destinatari alle competenze di **esperti di altre regioni**.

Nel corso del progetto, A.I.I.L.A.C.C.O. è entrata in contatto con un centinaio di operatori economici in difficoltà. Di questi, **50 sono stati prese in carico dal progetto**, attestandosi così sulla soglia richiesta dall'avviso del PON “Legalità”. Si tratta di vittime di racket e usura già prese in carico dall'associazione prima dell'avvio del progetto e circa **20 che sono state accompagnate alla denuncia**. Molti degli operatori economici sono stati accompagnati anche nella richiesta di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura, in particolare le vittime di estorsione, per le quali il Fondo prevede un risarcimento a fondo perduto in base all'entità del danno subito. **Le vittime che hanno avuto accesso al Fondo e hanno avuto la**

**possibilità di reintegrarsi nell'economia legale sono 25**, mentre altre, che hanno fatto richiesta di accesso, sono ancora in attesa.

Gli operatori economici in difficoltà sono entrati in contatto con A.I.L.A.C.C.O e il suo progetto "Assistenza alle vittime di racket e usura" attraverso il presidio territoriale dell'associazione stessa che opera sempre in stretto contatto con le forze dell'ordine, procure e prefetture dei territori di riferimento. Inoltre, l'associazione ha promosso una campagna di comunicazione e soprattutto una serie di convegni in presenza nei quali è stato presentato il progetto insieme alle autorità e alle forze dell'ordine, avvicinando così gli operatori economici anche nelle zone più interessate dalla criminalità organizzata, come in Calabria la provincia di Cosenza, e dove la cultura dell'antiracket e antiusura è poco diffusa soprattutto a causa del controllo

pervasivo dei gruppi criminali al livello più basso. Dall'indagine emerge infatti la **difficoltà iniziale dell'associazione nell'affissione dei manifesti pubblicitari del progetto in alcune zone della Calabria proprio perché impedita dalla criminalità organizzata che non permetteva alle aziende addette di sponsorizzare questo tipo di**



di informazioni lesive per le attività illegali. (In foto uno dei convegni promossi da A.I.L.A.C.C.O per sensibilizzare sui temi del racket e dell'usura. In questo caso si tratta del convegno "Insieme per un'economia libera e legale" tenutosi nel 2022 presso il Tribunale di Castrovillari, in provincia di Cosenza). Diverse sono state infatti le vittime di racket e usura raggiunte anche nelle altre regioni, oltre alla Campania, e soprattutto in Calabria.

#### *Testimonianza di un destinatario del progetto*

Fra i destinatari raggiunti anche nelle altre regioni, il caso preso in esame dall'indagine riguarda appunto un **imprenditore calabrese con cui è stato possibile avere un confronto diretto (in modalità anonima) da remoto**. L'imprenditore, che opera nell'ambito delle forniture di gasolio nella provincia di Cosenza, **è stato incentivato a denunciare i reati di estorsione subiti per molti anni proprio dopo aver conosciuto A.I.L.A.C.C.O** e il suo progetto di supporto alle vittime di racket e usura attraverso un incontro tenuto nel 2021 dall'associazione sul territorio dell'imprenditore. La vittima di estorsione, prima di entrare in contatto con l'associazione, non era a conoscenza dei servizi e degli strumenti messi a disposizione per le vittime e **aveva investito molte risorse in avvocati che non lo avevano mai indirizzato verso organizzazioni** che si occupano, nella maggior parte dei casi in modo volontario, di antiracket e antiusura. La presenza sul territorio di A.I.L.A.C.C.O in sinergia con le forze dell'ordine, hanno così convinto l'imprenditore a denunciare avvalendosi dei servizi offerti dall'associazione nell'ambito del progetto. L'accompagnamento di A.I.L.A.C.C.O, prima alla **denuncia** e poi all'accesso al **Fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura** ha permesso all'imprenditore di riprendere con rinnovata serenità la sua attività nel giro di pochi mesi. Oltre al **fondamentale supporto legale** ricevuto, l'imprenditore segnala l'utilità del **monitoraggio costante**, anche attraverso numerose **visite in loco**, effettuato dall'associazione lungo tutto il suo percorso.

## ACCOMPAGNARE LE IMPRESE FUORI DAL RACKET E DALL'USURA (Associazione antiracket "Pianura per la Legalità ed in memoria di Gigi e Paolo")

Il progetto "*Accompagnare le imprese fuori dal racket e dall'usura*" attuato dal beneficiario Associazione antiracket "Pianura per la Legalità ed in memoria di Gigi e Paolo", intende contribuire, attraverso servizi di aiuto e tutoraggio, alla **crescita del numero di denunce da parte di quegli operatori economici che vivono in una condizione di particolare fragilità e vulnerabilità sociale** in quanto vittime di reati estorsivi ed usurari, e conseguentemente anche alla crescita del numero di soggetti che presentano istanza di accesso al Fondo di solidarietà, grazie al quale, unito al servizio di tutoraggio del progetto, gli operatori economici hanno la possibilità di reinserirsi all'interno dell'economia legale.

Territorio di riferimento è l'intera regione Campania, sebbene con una particolare attenzione alle zone dell'area flegrea cittadina e metropolitana della città di Napoli, dove l'associazione è presente ed opera già da circa vent'anni – "Pianura per la Legalità ed in memoria di Gigi e Paolo" è infatti la prima associazione antiracket nata in Campania. Queste zone sono caratterizzate da una forte presenza eterogenea e parcellizzata della criminalità organizzata, frutto di pregressi scontri tra i clan locali. L'usura e l'estorsione anche in questa area della regione rappresentano **le attività criminali più diffuse dopo il commercio degli stupefacenti**. L'area di riferimento, inoltre, presenta un alto rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico-sociale; alto rischio determinato anche da particolari fenomeni quali forte disoccupazione, soprattutto giovanile, forte marginalizzazione sociale, ampia evasione scolastica e l'alto tasso di forme di microcriminalità.

Più in particolare, il progetto, che si inserisce **nel solco dell'esperienza maturata nel corso degli anni dall'associazione**, che aderisce all'associazione nazionale SOS Impresa, ha previsto l'accompagnamento dei destinatari già nella **fase della pre-denuncia, nell'accesso ai benefici riconosciuti dal Fondo di solidarietà, nella fase giudiziaria, fino al completamento reinserimento nell'economia legale**.

Per attivare e realizzare il progetto, l'associazione si è avvalsa di professionisti in ambito legale, commerciale, bancario e psicologico che appartengono all'albo regionale della Campania, selezionati per svolgere le attività progettuali attraverso un avviso pubblico. L'analisi valutativa e il confronto con il Beneficiario hanno messo in evidenza **la figura del tutor**: sebbene infatti ancora non esista ancora un albo dedicato, è proprio il tutor colui che adotta il caso della vittima di racket e usura diventando così il suo punto di riferimento, instaurando con lei un clima di fiducia. Inoltre, il **tutor coordina anche tutto il percorso di presa in carico** con i diversi specialisti – l'associazione ha ritenuto più efficace unire nella stessa figura le fasi di "presa in carico" e "tutoraggio" che necessitano di una particolare sensibilità – e monitora il lavoro dei professionisti.

Dall'indagine emerge che la crisi sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19 non ha rallentato e/o ridotto le attività del progetto. Anzi, l'introduzione delle **videoconferenze** adottata per far fronte alle restrizioni dell'emergenza hanno **intensificato i lavori del Comitato** di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura in termini di riunioni ed erogazioni del Fondo di solidarietà. Inoltre, anche alcuni casi di vittime di racket e usura sono stati intercettati con più facilità proprio perché la criminalità organizzata si è concentrata sulle poche attività a cui era permesso di restare aperte durante il lockdown.

In particolare, Associazione antiracket “Pianura per la Legalità ed in memoria di Gigi e Paolo”, attraverso il progetto, **ha attualmente** preso in carico con il Progetto “Accompagnare le imprese fuori dal racket e dall'usura” **36 operatori economici vittime di racket e usura**, fra cui casi di vittime che avevano già denunciato e altre che sono invece state accompagnate alla denuncia dall'associazione. Di questi 36 operatori economici, destinati ad aumentare entro il termine del progetto, ma che comunque verranno seguiti anche oltre, **quasi tutti hanno avuto accesso al Fondo di solidarietà**. Dall'indagine emerge che alle consuete modalità con cui gli operatori economici entrano in contatto con l'associazione (forze dell'ordine, associati sul territorio, campagna di comunicazione – in foto una brochure del progetto diffusa sul territorio) risulta che in alcuni casi sia stato il Pubblico Ministero a contattare l'associazione affinché la vittima, rientrando nei termini, possa essere accompagnato per fare domanda di accesso al Fondo di solidarietà.



*Testimonianza di un destinatario del progetto*

L'indagine valutativa ha preso in esame la storia di un **destinatario del progetto con cui è stato possibile avere un confronto diretto (in modalità anonima) da remoto**. Si tratta di un imprenditore della provincia di Napoli, titolare di una serie di agenzie gestite con successo, e per questo preso di mira dalla criminalità organizzata che ha messo in atto nei suoi confronti un tentativo di estorsione e di usura, **coinvolgendo anche il padre, che lavora nell'ambito della ristorazione**. L'imprenditore si è così rivolto, anche per conto del padre, all'Associazione antiracket “Pianura per la Legalità ed in memoria di Gigi e Paolo” consigliato da una ex vittima che aveva già intrapreso lo stesso percorso. Dopo la denuncia, effettuata con il supporto della rete dei professionisti dell'associazione, **gli articoli usciti sui giornali locali hanno creato attorno alla vittima e alla sua famiglia un clima di paura**, per cui la **consulenza psicologica** offerta dal progetto si è rivelata cruciale. Successivamente, l'imprenditore è stato accompagnato dall'associazione nella richiesta di accesso al **Fondo di solidarietà**, non per danni materiali, non avuti, bensì **per lesioni personali**. Il continuo tutoraggio e monitoraggio dell'associazione ha permesso all'imprenditore di non soccombere di fronte alle grandi difficoltà, dettate soprattutto dalla pressione psicologica che spesso accompagna questo tipo di percorso, e dunque di mantenere sempre attiva la propria attività commerciale. Oggi, ritrovata la serenità grazie alla rete di sostegno messe in campo dal progetto, **l'imprenditore si fa promotore sul territorio della cultura antiracket e antiusura**, consigliando agli altri imprenditori, quando in difficoltà, di rivolgersi immediatamente all'Associazione antiracket “Pianura per la Legalità ed in memoria di Gigi e Paolo” e intraprendere il percorso verso la legalità.

Gli approfondimenti dedicati ai progetti dell'azione 4.2.2 finanziati dal PON “Legalità” nonostante i differenti territori sui quali sono attuati, mostrano **significative affinità fra di loro**. Anzitutto, riguardo i **servizi erogati**, ovvero percorsi personalizzati per ogni destinatario che

comprendono le fasi di: **presa in carico, supporto legale/bancario/commerciale, supporto psicologico e monitoraggio**, al fine di accompagnare la vittima di racket e usura, affiancata da professionisti, lungo tutto il processo che dalla denuncia, passando per la richiesta di accesso al Fondo di solidarietà, conduce al definitivo reintegro nell'economia legale.

Altra attività condivisa da tutti i progetti oggetto di approfondimento è la **campagna di comunicazione** utile al "reclutamento" dei destinatari, i quali, spesso, non sono a conoscenza dei servizi territoriali e degli strumenti istituiti a favore delle vittime di racket e usura. L'attività di comunicazione, attraverso internet, materiale cartaceo o incontri, permette sì di intercettare gli operatori economici in difficoltà che non sanno a chi rivolgersi, ma anche il resto della cittadinanza che viene in questo modo sensibilizzata sui temi della legalità.

La totalità dei beneficiari attuatori mette in luce **l'utilità dei progetti finanziati dal PON "Legalità" al fine di rafforzare i propri servizi offerti alle vittime di racket e usura**, le quali, prima di entrare in contatto con i beneficiari, non denunciano sia per paura (di cambiare vita, di ritorsioni, di non riuscire a sostenere il nuovo percorso, di non essere capiti) sia, come già ricordato, per la mancanza di conoscenza dei servizi e degli strumenti a loro favore. La messa a disposizione di figure professionali dedicate che seguono le vittime lungo tutto il percorso, misura garantita dal finanziamento, **ha accresciuto la capacità di "attrazione" dei beneficiari nei confronti dei destinatari**, i quali, grazie a questa rete di supporto professionale, si sentono maggiormente tutelati e si convincono a intraprendere il percorso verso la legalità, questo anche grazie all'incentivo rappresentato dal Fondo di solidarietà, del quale spesso vengono a conoscenza soltanto una volta entrati in contatto con le organizzazioni antiracket e antiusura, anche per esempio attraverso le loro attività di comunicazione.

In relazione ai **5 casi specifici dei destinatari presi in esame**, uno per progetto, si riscontra come a fronte dell'utilità percepita di tutti i servizi offerti dai progetti (presa in carico, supporto legale/bancario/commerciale, supporto psicologico e monitoraggio), siano due quelli risultati maggiormente significativi, ovvero il **supporto legale**, con cui affrontare le procedure di denuncia e richiesta di accesso al Fondo di solidarietà, e il **supporto psicologico**, che permette di affrontare una situazione emotivamente provante. In generale, la rete di sostegno messa in campo dai beneficiari attraverso il finanziamento del PON "Legalità" permette alle vittime di racket e usura di **sentirsi al sicuro**, consapevoli di **non dover affrontare da soli** l'impegnativo percorso verso il reintegro nell'economia legale.

A **livello territoriale**, i progetti approfonditi mostrano come nelle regioni, quali Sicilia e Campania, dove le organizzazioni antiracket e antiusura operano da maggior tempo, i beneficiari abbiano trovato meno ostacoli nel "reclutamento" dei destinatari, questo perché, nonostante i tassi di criminalità siano ancora molto alti, soprattutto nelle zone di attuazione dei progetti è, al contempo, molto diffusa anche la cultura antiracket e antiusura. Nelle altre regioni, Calabria, Puglia e Basilicata, in cui sono presenti meno presidi antiracket e antiusura e i beneficiari operano da meno tempo, le difficoltà sono state maggiori. In generale però, il finanziamento del PON "Legalità" ha permesso, nel primo caso, di **consolidare il presidio dei beneficiari**, e nel secondo di **diffondere la cultura della legalità laddove ancora le si dà scarsa attenzione, strutturando servizi sul territorio a favore di vittime di racket e usura che possono diventare punti di riferimento per tutta la cittadinanza**.

Differenti sono infine anche le **problematiche e criticità** riscontrate in fase di attuazione dei 5 progetti e i **suggerimenti** dei beneficiari per migliorare gli interventi. Di seguito sono riportate le maggiori rilevanze emerse durante gli approfondimenti.

Nel corso di attuazione dei loro rispettivi progetti, TARAS e Pianura per la Legalità hanno riscontrato come **il numero di ore previste per l'attività di ogni professionista per ogni operatore economico preso in carico risulti in generale esiguo rispetto al reale effort necessario per l'iter di presa in carico della vittima**. Oltre a un prolungamento delle ore destinate al progetto, in particolare Pianura per la Legalità suggerisce, per eventuali azioni simili, la possibilità di spostare le ore previste dal progetto che non sono state utilizzate su un'altra attività progettuale che potrebbe necessitarne un numero maggiore a seconda del singolo caso e delle sue differenti esigenze. Ciò permetterebbe di poter programmare percorsi per le vittime realmente personalizzati.

A.I.L.A.C.C.O ritiene, invece, che la durata dei progetti, 18 mesi con possibilità di proroga fino a 23 mesi, a fronte **dei tempi medi dei percorsi verso la legalità per ogni vittima, dalla denuncia al reintegro nelle attività legali, che raramente sono inferiori a un anno e mezzo o due anni**, possa effettivamente risultare una criticità. Ciò **non sempre permette di sostenere attraverso i servizi garantiti dal finanziamento del PON "Legalità" le vittime prese in carico fino alla fine del loro percorso**, il quale in alcuni casi continuerà anche dopo il progetto seppure in modo limitato a seconda delle risorse che ha a disposizione l'associazione. Il suggerimento è dunque quello di **prevedere azioni sul territorio dall'orizzonte temporale più vasto**, proprio per garantire la continuità di tutti i percorsi degli operatori economici presi in carico.

Un ulteriore suggerimento di A.I.L.A.C.C.O riguarda lo **snellimento della burocrazia nei confronti dei destinatari stessi, i quali, per partecipare al progetto**, sono tenuti a firmare diversi moduli richiesti dall'Amministrazione ancor prima che il tutor e i professionisti possano creare con loro il necessario clima di fiducia, fondamentale per poter avviare il percorso insieme. Ciò allunga i tempi delle attività e soprattutto può creare una distanza fra il destinatario e il rappresentante dell'associazione, fino a portare la vittima, già emotivamente fragile, a diffidare delle reali intenzioni delle persone che si trova davanti, in alcuni casi percepite come "burocrati" e non come persone che dedicano la loro vita, spesso in modo volontario, al contrasto dei fenomeni del racket e dell'usura.

Un'ultima criticità, che più che la fase di attuazione ha riguardato la fase di progettazione dell'intervento, è quella riportata da SOS Impresa Rete per la legalità della Campania, la quale riscontra **l'utilizzo fuorviante della parola "prevenzione"** nel titolo dell'Avviso del PON "Legalità", termine che pur non essendo poi ripreso nel testo dell'Avviso, avrebbe creato una certa confusione nell'elaborazione stessa delle proposte progettuali, che si rivolgono invero solo a destinatari a cui è necessaria la solidarietà delle associazioni, poiché vittime dei reati di racket e di usura, e non di prevenzione di questi reati, per la quale sono previsti altre tipologie di azioni che non coincidono con i servizi multidisciplinari previsti dal finanziamento del PON "Legalità".

### 5.1.5 I progetti complementari e a favore della *capacity building*

L'analisi dei progetti ha fatto emergere come alcuni interventi avessero la finalità di agire a favore del miglioramento della capacità degli Enti di intervenire nel processo di azione strategica a sostegno delle vittime di racket ed usura.

In questo è senz'altro da segnalare il **progetto STEP – Sviluppo Tecnologico per l'Accesso al Fondo di solidarietà e potenziamento dell'azione del Commissario Antiracket e Antiusura**, nato nel 2019, che si dovrebbe concludere nel dicembre 2022. Il progetto, al fine di contribuire ad ottimizzare le procedure ed i tempi di lavorazione delle istanze di accesso al Fondo di Solidarietà, ha avuto per oggetto la realizzazione di una nuova piattaforma gestionale ed informativa ed appositi strumenti tecnologici, oltre ad azioni formative e di supporto per potenziare l'efficienza e l'efficacia decisionale del Commissario, la capacità operativa dei suoi Uffici e delle Prefetture.

Lo sviluppo della nuova piattaforma parte da una piattaforma già esistente, creata nel 2016, ormai obsoleta per tecnologia e funzionalità, che nel 2016 era stata una significativa innovazione per mettere in collegamento direttamente gli utenti con la Pubblica Amministrazione, adottando un linguaggio chiaro ed intuitivo, o di persona o tramite Associazioni, legali, assistenti.

La modernizzazione realizzata con il progetto STEP non è soltanto tecnologica, essendo stato privilegiato un **approccio di sistema** rivolto alle persone, tenendo presente la sensibilità dei soggetti colpiti da racket ed usura, imprenditori, commercianti, liberi professionisti, cittadini, che hanno bisogno di vicinanza e velocità nell'intervento.

L'approccio di sistema è anche **territoriale ed attoriale**, dal momento che sono stati coinvolti tutti i soggetti interessati dal processo decisionale, a livello multi regionale, con un'azione che di fatto ha evitato il rischio di centralizzazione.

Particolare attenzione è stata prestata alle Prefetture e alle Forze dell'ordine che ricevono le domande ed affrontano la gestione, nell'ottica anche di migliorare il contatto con le vittime.

Il progetto ha previsto una fase di assessment iniziale attraverso la quale sono stati individuati i colli di bottiglia del processo, sia dal punto di vista amministrativo burocratico, sia in termini di tempistica della erogazione; attraverso una fase di campo, il linguaggio è stato costruito e condiviso con le Prefetture, così da realizzare una piattaforma non calata dall'alto, trovando soluzioni in accordo con gli stakeholder.

La nuova piattaforma sostituirà pienamente quella precedente a partire da gennaio e permetterà la massima circolazione delle informazioni tra vari attori così da ottimizzare tutto il processo decisionale, dalla fase delle istanze alla gestione dei contenziosi.

## 5.2 LA RISPOSTA ALLA DOMANDA DI VALUTAZIONE

### ***In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito alla gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata?***

La strategia attuata dal PON individua nella valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata una delle condizioni di base per migliorare le condizioni di vita e l'inclusione

sociale delle comunità residenti nei territori delle regioni target e riconosce la necessità di sostenere le imprese sociali che li gestiscono attraverso adeguati percorsi di accompagnamento e tutoraggio. In altri termini, **tassello fondamentale nell'opera di valorizzazione del bene risulta essere la capacità di gestione delle imprese sociali che operano nella sua cornice**. In quest'ottica, i servizi offerti dalle organizzazioni beneficiarie nell'ambito dei progetti finanziati dal PON "Legalità", anche se ancora in fase di erogazione, **hanno le caratteristiche per consentire alle imprese sociali destinatarie di potenziare le proprie competenze di gestione, nonché di allargare la propria rete creando nuove sinergie e collaborazioni con il fine ultimo di diffondere il più possibile la cultura della legalità nei propri territori di appartenenza**.

Tutto ciò considerato, si può sostenere quindi che i progetti dell'azione 4.2.1 finanziati dal PON "Legalità" possano contribuire alla **diffusione della cultura della legalità** nelle regioni del Sud Italia previste dall'Avviso, questo per due ordini di ragioni fra loro correlati: 1) per il **potenziamento delle competenze gestionali** di imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità attraverso l'erogazione di servizi di formazione teorica e pratica; 2) per l'**opera di sensibilizzazione sui temi della legalità** attuata sui territori delle imprese sociali attraverso gli stessi servizi/attività delle imprese sociali supportate dai progetti.

In particolare, l'attuazione dei progetti dell'azione 4.2.1 può ritenersi significativa se viene confermato quanto emerso in alcuni casi, ovvero che molte delle **imprese sociali destinatarie difficilmente avrebbero potuto usufruire di questi servizi senza il finanziamento del PON "Legalità"** a favore delle organizzazioni beneficiarie, principalmente per la loro sostenibilità economica.

A livello più generale, va ulteriormente sottolineato quanto già evidenziato con riferimento all'Asse 3; l'azione del PON produrrà significative ricadute a livello sociale, dal momento che un bene confiscato trasformato, attraverso la capacità di chi lo gestisce e la risposta della comunità, rappresenta un valore aggiunto per il territorio e il suo sviluppo sociale e/o economico e costituisce un **forte segnale di cambiamento per territori che hanno bisogno di esempi e modelli positivi da opporre alle azioni della criminalità organizzata**, che in questo modo non potrà che indebolirsi e diventare sempre meno "attraente" per le nuove generazioni.

***In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito a sostenere gli operatori colpiti da racket e usura?***

L'indagine che ha riguardato i progetti dell'azione 4.2.2 ha messo in evidenza **l'importanza della presenza sui territori delle regioni del Sud Italia di servizi strutturati e affidabili a favore di operatori economici vittime di racket e usura**, i quali necessitano di supporto in tutte le fasi del percorso verso il reintegro nell'economia legale, a partire dall'accompagnamento alla denuncia fino all'accesso al Fondo di solidarietà con il quale poter ripartire. I percorsi personalizzati messi in atto dai beneficiari nell'ambito degli interventi hanno "adottato" imprenditori che senza la possibilità del supporto dei professionisti messi a disposizione dai progetti non avrebbero deciso di intraprendere il percorso verso la legalità, soprattutto per timore di non riuscire a sostenerlo da soli, sia in termini economici, affidandosi a professionisti "sul mercato", sia psicologici, per il forte impatto emotivo che i reati di racket e usura causano nelle vittime.

Dall'indagine valutativa apprendiamo che le **cause principali per cui molti imprenditori vittime di racket e usura non denunciano sono due**: 1) per **timore**, come già anticipato, **di non riuscire a sostenere il percorso verso il reintegro nelle attività legali**, a cui si aggiunge la **paura di ritorsioni** da parte delle stesse organizzazioni criminali. Il sentirsi al sicuro, aiutati, cambia certamente la loro percezione. 2) La **non conoscenza dei servizi** sul territorio e degli strumenti istituiti a favore delle vittime di racket e usura che intendono denunciare.

**Gli interventi sostenuti dal PON "Legalità" rappresentano quindi una significativa opportunità per potenziare o strutturare servizi sul territorio maggiormente efficaci a favore della cittadinanza**; questo, tenendo conto anche del fatto che le organizzazioni che si occupano di supporto alle vittime dei reati di racket e usura nelle regioni più a rischio, come quelle oggetto del finanziamento, offrono servizi sul territorio nella quasi totalità a titolo gratuito avvalendosi della professionalità di volontari e di risorse limitate, nella maggior parte dei casi derivanti da quote associative degli iscritti alle associazioni antiracket e antiusura o da donazioni alle fondazioni con le stesse finalità.

In relazione all'ancora scarsa conoscenza di servizi e strumenti territoriali per contrastare il racket e l'usura, il consolidamento dei servizi sul territorio garantito dal finanziamento del PON "Legalità" permetterà inoltre alle organizzazioni antiracket e antiusura beneficiarie, le quali erano già attive anche da molti anni, di farsi conoscere dalla cittadinanza, anche grazie alle **campagne di comunicazione e dagli incontri sul territorio previsti dai progetti**, arrivando così a **coinvolgere sempre più operatori economici vittime di racket e usura** e diventando punto di riferimento anche per i Comuni limitrofi sul cui territorio ancora non operano organizzazioni antiracket e antiusura e che quindi hanno così la possibilità di rivolgersi a loro.

Nonostante la disparità fra numero di destinatari attesi in fase di presentazione progettuale (oltre 1.600) ed effettivamente raggiunti (oltre 500), si ritiene che gli interventi finanziati dal PON "Legalità" possano contribuire **significativamente**<sup>27</sup>, soprattutto in alcuni casi, al supporto degli operatori economici vittime di reati di racket e usura che vivono e lavorano nelle regioni di riferimento. Ciò avviene principalmente attraverso una **presa in carico prolungata nel tempo che permette all'imprenditore di affrontare senza errori il lungo percorso, dalla denuncia alla ripartenza** (sociale, economica, familiare, ecc.), **con un supporto a 360 gradi**. Questo soprattutto per il clima di fiducia che i beneficiari sembrano creare con le vittime, comprensibilmente intimorite dalle conseguenze della decisione di denunciare. Come detto, è il non sentirsi soli, abbandonati a sé stessi, la chiave che convince le vittime ad intraprendere il percorso verso il reintegro nell'economia legale e verso la serenità, minata dalla pressione psicologica che contraddistingue questo tipo di reati, e in particolare nel caso dell'usura. In quest'ottica la **consulenza psicologica** prevista da tutti i progetti, come più volte sottolineato, si è rivelata **essenziale**. Oltretutto, la possibilità di fare istanza di accesso al **Fondo di solidarietà** per le vittime di racket e usura, opportunità scarsamente conosciuta a livello territoriale e che i progetti, attraverso il piano di comunicazione previsto fra le attività, hanno contribuito in modo sistematico a far conoscere, offre un **importante incentivo alle vittime per denunciare** e di conseguenza per reinserirsi nel tessuto socio-economico e contribuire allo sviluppo legale del territorio, promuovendo al contempo quella

---

<sup>27</sup> Anche considerato che il numero di operatori sostenuti supera comunque ampiamente il valore obiettivo prefissato dal PON al 2023 (400)

cultura della legalità indispensabile per garantire un futuro degno alle nuove e future generazioni.

**I destinatari stessi che hanno avuto accesso al Fondo e hanno ripreso le proprie attività offrono viva testimonianza del contributo dei progetti** e attraverso il loro esempio possono senz'altro incoraggiare altri operatori economici del territorio, che hanno paura di denunciare oppure non sono a conoscenza dei servizi e degli strumenti istituiti a loro favore, a intraprendere lo stesso percorso verso la legalità. In diversi casi, come emerso dall'indagine, le ex vittime di racket e usura supportate dalle organizzazioni rimangono in contatto con queste ultime con il ruolo di intercettare gli imprenditori del territorio in difficoltà, contribuendo in modo determinante alla diffusione degli interventi e della legalità.

## 6 RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ DI CONTRASTO ALLA DIFFUSIONE DELLA PANDEMIA DA COVID-19

Con la presente analisi, ci si pone come obiettivo di indagare in che modo gli interventi finanziati dal PON (nello specifico attraverso il Progetto Operazione SÌCURA) abbiano contribuito a rafforzare la capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da COVID-19. Per farlo, oltre a presentare le caratteristiche dell'intervento inquadrandolo all'interno della gestione della crisi pandemica e della strategia del PON Legalità, renderemo conto dello stato di attuazione del progetto e dei risultati raggiunti. Inoltre, sarà condotto un esercizio di analisi incentrato *sulla possibile correlazione tra l'intervento che ha favorito l'impiego delle forze di polizia e l'evoluzione del fenomeno pandemico*. Si evidenzia fin da subito la valenza limitata dell'esercizio per impossibilità, in qualità di Valutatori del PON Legalità 2014-2020, di indagare a fondo la correlazione esistente tra l'utilizzo di uno degli strumenti di contenimento del fenomeno pandemico (l'applicazione di restrizioni e misure di distanziamento sociale attraverso l'impiego delle forze di polizia) e l'evoluzione dello stesso, senza considerare nell'analisi tutte le altre variabili che hanno interferito nella diffusione del virus. Tuttavia seppur limitata, la sperimentazione mostra il potenziale interesse che uno studio volto a valutare gli effetti dei diversi strumenti utilizzati per contenere la pandemia da COVID -19 potrebbe avere.

Dal punto di vista metodologico, l'analisi si concentrerà su una fase specifica dell'emergenza pandemica (dalla dichiarazione dello stato di emergenza al dicembre dello stesso anno) e sarà condotta a livello regionale. La scelta segue diverse motivazioni legate al sistema nazionale di gestione e contrasto dell'emergenza e alla sua evoluzione, ma anche alla temporalità della stessa Operazione SÌCURA; nonostante la durata prevista del progetto fosse di 18 mesi (da febbraio 2020 ad agosto 2021), come vedremo, il supporto offerto dalle risorse europee si concluse sostanzialmente già nel dicembre del 2020.

### 6.1 CONTESTUALIZZAZIONE E PRESENTAZIONE DELL'INTERVENTO DEL PON

#### 6.1.1 L'emergenza pandemica e la revisione del PON

Lo scoppio dell'emergenza pandemica e la conseguente dichiarazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale<sup>28</sup> resero necessaria l'adozione di misure straordinarie e urgenti finalizzate a ridurre il rischio di contagio tra la popolazione. Sono diverse le misure<sup>29</sup>, le restrizioni, i divieti di spostamento e misure di distanziamento sociale introdotti fin dalla primissima fase. In particolare, ci sembra rilevante ricordare come:

---

<sup>28</sup> La durata dello stato di emergenza, inizialmente indicata per un periodo di 6 mesi, dal 31/01/2020 fino al 31/07/2020, fu successivamente prorogata diverse volte e si concluse il 1 aprile 2022.

<sup>29</sup> Diverse sono state le misure messe in atto nel quadro della gestione dell'emergenza dalla sorveglianza sanitaria speciale, all'incremento del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, al potenziamento dei reparti ospedalieri di terapia intensiva, alla attivazione di aree sanitarie temporanee o ancora alla riorganizzazione della rete dell'assistenza territoriale <https://temi.camera.it/leg18/temi/misure-sanitarie-per-fronteggiare-l-emergenza-coronavirus.html>

- con il DPCM del 9 marzo 2020 (Decreto #iorestoacasa), le misure di contenimento intraprese fino ad allora a livello locale furono estese a tutto il territorio nazionale, decretando l'inizio del cosiddetto regime di *lockdown* che rimase in vigore fino al 3 maggio 2020.<sup>30</sup> I DPCM successivi portarono alla chiusura delle attività produttive non essenziali o strategiche e al divieto di spostamento tra comuni (DPCM 11-22 marzo 2020). Allo scopo di garantire l'adozione delle misure di contenimento e prevenzione del contagio, furono intensificati i controlli di persone, luoghi pubblici ed esercizi commerciali<sup>31</sup>;
- dopo un periodo di riduzione dei controlli, con l'acuirsi dei contagi al termine dell'estate e l'introduzione di nuove misure restrittive<sup>32</sup> (DPCM del 13, 18 e 24 ottobre 2020) iniziò un nuovo progressivo incremento dei controlli stessi senza raggiungere però l'impegno messo in campo nei primi mesi dell'anno. Nel mese di novembre vennero introdotti il divieto di spostamento notturno su tutto il territorio nazionale, la didattica a distanza obbligatoria per le scuole superiori e la chiusura dei centri commerciali nei week end (DPCM 3 novembre 2020 - circolari Ministero dell'Interno 7-9 novembre 2020). Un importante cambiamento nella modalità di gestione della diffusione del virus fu introdotto nell'autunno 2020: la differenziazione delle misure a livello regionale in base al grado di diffusione del virus e al grado di tenuta dei servizi sanitari. Organizzato in tre fasce (zone gialle, arancioni e rosse), il sistema consentiva di modulare l'applicazione delle misure sulla base dell'andamento epidemiologico e al livello di rischio.

L'avvicinarsi delle festività di fine anno portò a ulteriori restrizioni sugli spostamenti interregionali e alla reintroduzione di misure di distanziamento sociale valide per i giorni festivi e prefestivi tra il 21 dicembre e il 6 gennaio, misure precauzionali che sarebbero entrate in vigore indipendentemente dall'evoluzione curva pandemica (Decreto legge 2 dicembre 2020 n. 158 e Decreto Legge 18 dicembre 2020, n.172). L'entrata in vigore di queste nuove misure implicò un incremento dei controlli e la necessità di un rafforzamento delle risorse in campo (circolari Ministero dell'Interno 5-22 dicembre 2020).

Ai Prefetti fu affidata la responsabilità di assicurare l'esecuzione e l'ottemperanza di tali misure (circolari del Ministero dell'Interno del 22 e 23 febbraio 2020), avvalendosi, previa comunicazione al Ministero dell'Interno, dell'impiego delle Forze di polizia, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco così come del supporto delle Forze armate e dell'Ispettorato nazionale del lavoro e del Comando carabinieri per la tutela del lavoro. Ogni forza dell'ordine contribuì con interventi in linea con i propri compiti istituzionali.

---

<sup>30</sup> DPCM 1°- 10 aprile 2020

<sup>31</sup> In particolare: Decreto-legge 17 marzo 2020 n.18 (Cura Italia), Decreto Legge 19 maggio 2020 n.34 (Decreto Rilancio), Decreti Legge 104 del 14 agosto 2020 (Decreto Agosto), Decreto Legge n.137 del 28 ottobre 2020 (Decreto Ristori), DL n. 41/2021 (Decreto sostegni), Decreto Legge 22 marzo 2021 n.41

<sup>32</sup> Furono introdotti l'obbligo mascherine anche all'aperto; la sospensione delle attività sportive non professionali; la possibilità per i sindaci di predisporre la chiusura di strade e piazze dei centri urbani per prevenire assembramenti dopo le 21; il divieto di attività convegnistiche o congressuali, sagre e fiere; la possibilità per gli istituti scolastici e le Università di organizzare attività di didattica a distanza e la chiusura delle palestre, piscine, cinema, teatri ecc.

A supporto degli interventi messi in campo dai diversi Stati, nel marzo 2020<sup>33</sup> a livello europeo furono adottate diverse misure volte a sostenere gli Stati Membri nella gestione della crisi e le sue conseguenze socio-economiche.

In particolare, il secondo pacchetto dell'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus - CRII +*)<sup>34</sup> introdusse una flessibilità straordinaria affinché tutto il sostegno finanziario non utilizzato a titolo dei Fondi strutturali e di investimento europei potesse essere pienamente mobilitato (es. flessibilità di trasferimento delle risorse tra i diversi fondi e le diverse categorie di regioni) e introducendo la possibilità di un tasso di cofinanziamento dell'UE pari al 100% per i programmi della politica di coesione per l'esercizio contabile 2020-2021, consentendo così ai paesi membri di beneficiare dell'intero finanziamento UE per le misure connesse alla crisi. Nello specifico, tale decisione si concretizzò nella riconversione delle dotazioni residuali da parte delle Autorità di Gestione dei programmi operativi dei Fondi Strutturali di Investimento Europei e nella riallocazione di tali risorse su interventi volti alla gestione della pandemia.

Fu in questo contesto che l'Azione 4.3.1. *Azioni di contrasto all'emergenza sanitaria COVID 19 e di supporto ai soggetti coinvolti* fu introdotta nel quadro dell'Asse IV del Programma Operativo Nazionale Legalità (PON Legalità). L'Azione, che si colloca nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 9 "*Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione*" (priorità di investimento 9 i.v. "*Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi i servizi sociali e cure sanitarie di interesse generale*") dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, era finalizzata a supportare gli "interventi di messa in sicurezza e tutela dei soggetti e operatori impegnati nel fronteggiare l'emergenza sanitaria, nonché a contenere la diffusione dei contagi anche attraverso il presidio del territorio"<sup>35</sup>.

All'interno dell'Azione 4.3.1 fu finanziato un solo progetto, l'Operazione SÌCURA, con lo scopo di rafforzare la capacità operativa delle strutture e dei soggetti chiamati a gestire l'emergenza sanitaria, quali Forze dell'Ordine, Vigili del Fuoco e Prefetture<sup>36</sup>.

### 6.1.2 Le caratteristiche del progetto finanziato

Come già menzionato, all'interno dell'Azione 4.3.1 fu finanziato un solo progetto, l'Operazione SÌCURA. Nato con lo scopo di coprire le spese straordinarie sostenute dalle strutture del Ministero dell'Interno nell'esecuzione dei compiti loro assegnati ai fini del

---

<sup>33</sup>Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Central Bank, The European Investment Bank And The Eurogroup, *Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak* COM/2020/112 final

<sup>34</sup> Regulation (EU) 2020/558 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2020 amending Regulations (EU) No 1301/2013 and (EU) No 1303/2013 as regards specific measures to provide exceptional flexibility for the use of the European Structural and Investments Funds in response to the COVID-19 outbreak; Regulation (EU) 2020/460

PE/7/2020/REV/1

<sup>35</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, *Programma Operativo Nazionale Legalità FESR FSE 2014 – 2020*, pag.88

<sup>36</sup> Ministero dell'Interno Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Progetto Operazione SÌCURA, 11/02/2021.

contenimento della diffusione della pandemia, l'Operazione SiCURA prevedeva inizialmente il riconoscimento dei costi legati all'incremento delle ore di straordinario e delle indennità di ordine pubblico per un valore di 138.000.000 euro<sup>37</sup> (successivamente rimodulato e incrementato a 161.000.000 euro- Decreto 0006633 del 16/06/2021).

Tali spese dovevano essere state sostenute dalle forze di polizia nei successivi 18 mesi dalla dichiarazione dello stato di emergenza e dovevano rientrare all'interno di tre ambiti di attività:

- Attività 1 Sostegno per la gestione dell'emergenza sanitaria;
- Attività 2 Agevolazione delle modalità di lavoro agile;
- Attività 3 Gestione, rendicontazione e monitoraggio<sup>38</sup>.

In particolare, all'interno del primo ambito si prevedeva l'inserimento delle spese legate all'incremento delle ore di straordinario delle forze di polizia (Polizia di Stato, Forze Armate, Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco) nonché del personale delle Prefetture; alla dotazione dei dispositivi di protezione individuale e all'equipaggiamento dei mezzi con attrezzature mediche e di altro tipo oltre che alla messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e dei mezzi mobili in uso. All'interno del secondo rientravano, invece, le spese legate alla dotazione al personale dipendente di computer/strumentazione hardware/licenze software necessarie per operare da remoto, così come le spese legate a facilitare la connessione alla rete internet, l'allestimento di sale didattiche e l'adattamento delle sale conferenze per lo svolgimento di attività da remoto.

Come si può osservare dalla tabella sottostante, il 97% delle risorse era dedicato alle spese rientranti nell'Attività 1, mentre solo il 3% era stato destinato alle spese per consentire il lavoro a distanza.

*Ripartizione delle risorse da progetto (prot 0001495 del 11/02/2021)*

Attività	Tipologia di spesa	Totale	Subtotale	%
<b>Attività 1 sostegno per la gestione dell'emergenza sanitaria</b>	Lavoro straordinario	66.200.000	133.950.000	97
	Indennità di ordine pubblico	61.800.000		
	DPI/ sanificazione uffici e mezzi mobili	5.950.000		
<b>Attività 2 agevolazione delle modalità di lavoro agile</b>	HW SW per attività di smart working and conferencing	4.050.000	4.050.000	3
<b>Totale</b>		<b>138.000.000</b>	<b>138.000.000</b>	<b>100</b>

*Fonte: Elaborazione del valutatore su dati del Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Progetto Operazione SiCURA*

Tra le spese a sostegno della gestione dell'emergenza sanitaria, il 97% era destinato alla rendicontazione delle ore di lavoro straordinario (ore e indennità di ordine pubblico) e solo 3% ai dispositivi di protezione individuale e alle operazioni di sanificazione dei locali e dei

<sup>37</sup> Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Progetto Operazione SiCURA, pag. 3.

<sup>38</sup> Come previsto dall'art. 242 del DL Rilancio.

mezzi in uso. Come si è visto, le risorse a disposizione dell'Operazione SiCURA erano state inizialmente limitate a 138 milioni per poi essere in un secondo momento aumentate a raggiungere l'intero ammontare previsto dal PON Legalità, 161 milioni.

*Ripartizione delle risorse come da decreto di rimodulazione (prot 0006633 del 16/06/2021)\**

Area geografica	Regioni più sviluppate	Regioni in transizione	Regioni meno sviluppate	Totale
Valore prima ripartizione risorse (euro)	78.250.000	7.500.000	52.250.000	138.000.000
Percentuale su totale prima ripartizione	57%	5%	38%	100%
Valore rimodulazione (euro)	85.500.000	8.000.000	67.500.000	161.000.000
Percentuale su totale rimodulazione	53%	5%	42%	100%

*Fonte: Elaborazione del valutatore su dati del Ministero dell'Interno*

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse tra le diverse aree geografiche essa era stata decisa sulla base delle risorse stanziare dai decreti legge che a loro volta rispondevano alle esigenze di impiego dei contingenti sul territorio nazionale<sup>39</sup>.

In linea con quanto previsto dal PON Legalità, i soggetti attuatori e beneficiari dell'Operazione SiCURA avrebbero potuto essere:

*Enti attuatori previsti dal progetto Operazione SiCURA*

Ente Attuatore	Dipartimento
Ministero dell'Interno	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile
Ministero dell'Interno	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie
Ministero dell'Interno	Dipartimento della Pubblica sicurezza
Ministero della Difesa	Direzione Generale per il personale Militare
Comando Generale della Guardia di Finanza	Direzione pianificazione strategica e controllo

ai quali veniva chiesto di individuare un coordinatore interno con il compito di raccogliere e rendicontare le spese effettuate all'interno del periodo attestando attraverso la documentazione necessaria le spese sostenute e la realizzazione di gara di appalto per l'acquisto di strumentazioni, materiali e servizi.

<sup>39</sup> Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Progetto Operazione SiCURA, pag. 9.

## 6.2 LA VALUTAZIONE DELL'INTERVENTO

### 6.2.1 Stato di attuazione del Progetto

Sebbene dai dati di monitoraggio il progetto risulti ancora formalmente in corso, nella sostanza le attività si sono concluse nell'arco di tempo previsto (tra il febbraio 2020 e l'agosto 2021). Come evidenzia la *Relazione di attuazione annuale* relativa all'annualità 2021, al 31.12.2021, 15 enti su 16 erano stati supportati nelle regioni più sviluppate, 6 in quelle in transizione e 9 in quelle meno sviluppate. Come emerso dai confronti con l'Assistenza Tecnica del Programma, il numero degli enti supportati era stato individuato conteggiando i tre corpi di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza), e una Prefettura per Regione.

*Indicatore di Output CV33 Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19*

	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate
<b>Target previsto (2023)</b>	16	7	9
<b>Valore raggiunto al 31.12.2021</b>	15	6	8

*Fonte: Relazione Annuale di Attuazione relativa al 2021*

Sulla base delle convenzioni stipulate con gli enti attuatori, le diverse forze di polizia ebbero la possibilità di rendicontare le risorse spese nell'attività straordinaria di controllo del territorio così come le Prefetture impiegate in compiti di coordinamento. La scelta del Ministero dell'Interno fu quella di rendicontare le spese legate all'Attività 1 *Sostegno per la gestione dell'emergenza sanitaria*, concentrandosi sui costi legati alle ore di straordinario e alle indennità di ordine pubblico, sebbene altre linee di intervento fossero state previste all'interno del progetto.

Lo scostamento tra valore target al 2023 e valore raggiunto a tutto il 2021 è dovuto al fatto che le spese sostenute per l'intervento del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco non sono state rendicontate sul PON Legalità 2014-2020 e pertanto questi ultimi, al contrario delle previsioni iniziali, non sono rientrati tra gli Enti supportati dal Programma.

Soffermandosi sul valore delle azioni finanziate dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19 si vede come il valore obiettivo previsto sia stato complessivamente raggiunto, con lievi scostamenti rispetto alle tre categorie di Regioni (più sviluppate, in transizione, meno sviluppate). In termine di ripartizione percentuale del valore delle Azioni su ciascuna categoria di Regione, si osserva come le risorse impiegate rispettino sostanzialmente la divisione tra i territori anche se con qualche scostamento per quanto riguarda le regioni più sviluppate (leggermente inferiori) e le regioni meno sviluppate (leggermente superiori).

Indicatore di Output Cv 30 Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19

	Più sviluppate	% sul totale	In transizione	% sul totale	Meno sviluppate	% sul totale	Totale
<b>Valore obiettivo RAA 2023</b>	78.250.000,00	57%	7.500.000,00	5%	52.250.000,00	38%	138.000.000
<b>Valore cumulativo RAA 2021</b>	78.141.880,88	52%	7.472.580,73	5%	64.090.648,55	43%	149.705.110,16

Fonte: Elaborazione del valutatore su dati del Ministero dell'Interno Relazione Annuale di Attuazione relativa al 2021 e dati di rendicontazione del progetto Operazione SiCURA

Tuttavia, visto che il valore target al 2023 del Programma considera la dotazione originariamente disponibile (non tenendo pertanto conto dell'incremento della dotazione dovuto alla rimodulazione nel corso del 2021), non si esclude che il valore effettivo delle azioni non possa ulteriormente incrementare prima della chiusura formale del progetto.

### 6.2.2 I risultati ottenuti

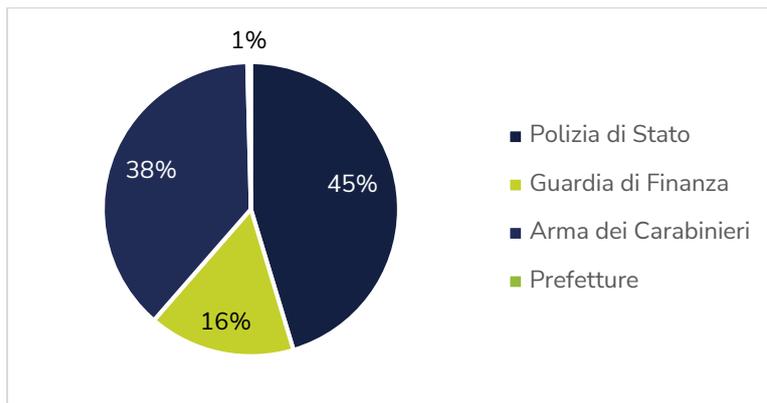
Per cogliere la dimensione del contributo dell'Operazione SiCURA nel quadro dei primi 11 mesi di emergenza, ovvero fino al dicembre 2020, si possono confrontare le risorse messe a disposizione nel progetto con le risorse stanziare a livello centrale attraverso i Decreti Legge. Nell'arco del solo 2020 le risorse stanziare per il pagamento del lavoro straordinario e delle indennità di ordine pubblico (e altri oneri) delle Forze di Polizia, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e delle Forze Armate dell'operazione Strade Sicure superarono i 370.000.000 euro. L'Operazione SiCURA, rendicontando le spese per il supporto dell'Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza e Prefetture arrivò a coprire 149 milioni pari al 40% del totale<sup>40</sup>.

Soffermandoci sulle ore di straordinario rendicontate dalle Prefetture e dalle tre Forze di Polizia (Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza) tra febbraio e dicembre<sup>41</sup>, osserviamo che esse raggiungono il totale di 4.114.112 ore, per la maggior parte (84%) realizzate dalla Polizia di Stato (45% delle ore di straordinario rendicontate) e dall'Arma dei carabinieri (38%).

<sup>40</sup> Ministero dell'Interno Relazione Annuale di Attuazione relativa al 202, PON Legalità 2014-2020.

<sup>41</sup>Le ore di straordinario rendicontate dalle tre forze di polizia coprono periodi diversi: Arma dei Carabinieri (marzo –luglio), Polizia di Stato e Guardia di Finanza (febbraio-dicembre).

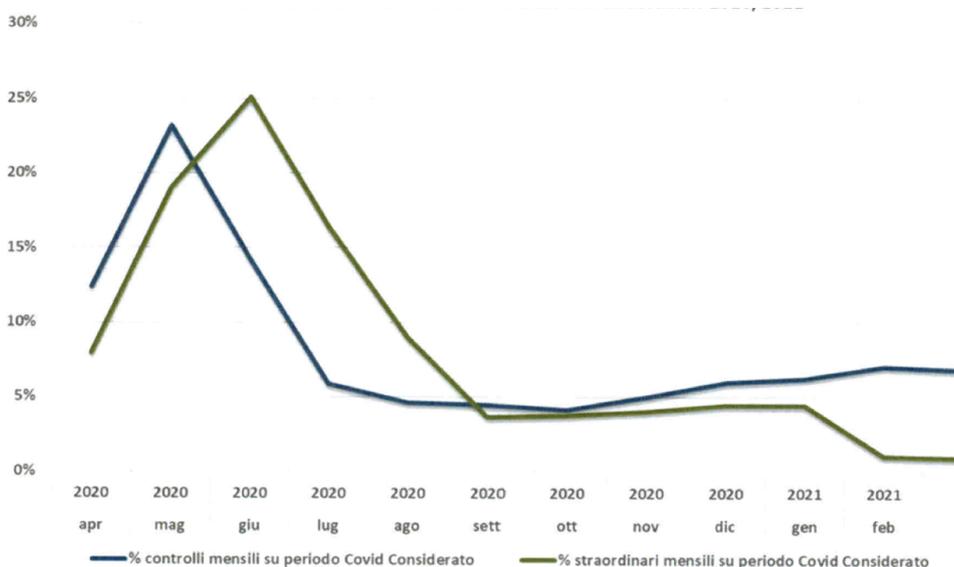
Operazione SiCURA % ore di straordinario rendicontate per ente



Fonte: Elaborazione del valutatore su dati del Ministero dell'Interno Dipartimento Pubblica Sicurezza rendicontazione del progetto Operazione SiCURA.

Confrontando le percentuali relative ai controlli mensili e le ore di straordinario effettuate (nell'arco del periodo che va da aprile 2020 a febbraio 2021) la *Relazione di accompagnamento alla rendicontazione delle ore di straordinario e delle indennità di Ordine Pubblico svolte dalle Forze di polizia e dal personale delle Prefetture* mostra come nei primi mesi all'incremento delle ore di straordinario (52%) sia corrisposto un aumento dei controlli<sup>42</sup>. Il grafico successivo mostra come la maggior parte dei controlli e delle ore di straordinario siano stati realizzati nella prima fase dell'emergenza pandemica ossia in corrispondenza del regime di lockdown.

Correlazione tra le percentuali di controlli mensili e ore di straordinari 2020/2021



Fonte: Ministero dell'Interno Dipartimento Pubblica Sicurezza *Relazione di accompagnamento alla rendicontazione delle ore di straordinario e delle indennità di Ordine Pubblico svolte dalle Forze di polizia e dal personale delle Prefetture*, pag.16

<sup>42</sup> Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza, *Relazione di accompagnamento alla rendicontazione delle ore di straordinario e delle indennità di Ordine Pubblico svolte dalle Forze di polizia e dal personale delle Prefetture*, PON LEGALITA; 19 luglio 2021

Se nel periodo estivo entrambe le curve relative agli straordinari e ai controlli diminuiscono, si osserva un nuovo (seppure meno intenso rispetto in precedenza) incremento dei controlli e di conseguenza un aumento (seppure contenuto) delle ore di straordinario rendicontate nell'autunno del 2020 a seguito della ripresa dei contagi.

Come spiega la relazione, lo sfasamento che si osserva tra le due curve nella primavera 2020, con un apparente "ritardo" nella curva relativa agli straordinari, è determinato dalle diverse tipologie di attività nelle quali sono state coinvolte le forze di polizia e dalla rimodulazione delle norme e conseguentemente dei compiti in capo alle forze di polizia a seguito del riavvio delle attività socio-economiche.

Se le attività di controllo e presidio del territorio legate alla gestione dell'emergenza sanitaria erano affidate in primis alle Forze di Polizia e all'Arma dei Carabinieri, al Corpo della guardia di Finanza era stato demandato lo svolgimento di specifici controlli e riscontri rispetto alla veridicità del contenuto delle comunicazioni prodotte dalle aziende. Era compito della Guardia di Finanza per esempio il controllo sugli illeciti economico-finanziari e sulle pratiche commerciali scorrette e pericolose come l'illecita commercializzazione di dispositivi di protezione individuale. In seguito alla graduale riapertura nel mese di maggio, si è assistito a una rimodulazione delle attività realizzate dalla Guardia di Finanza e dall'Arma dei Carabinieri nell'ambito dell'emergenza. Da un approccio incentrato maggiormente sui controlli fisici di persone si è passati a un'attività di controllo più finalizzata al rispetto delle regole stabilite per le riaperture. Nel periodo autunnale, a seguito dell'intensificazione dei casi, l'introduzione di nuove norme come, ad esempio, al divieto di assembramento porta a una nuova crescita nei controlli. L'Arma dei Carabinieri in particolare grazie alla sua presenza capillare sul territorio fu impegnata nel controllo del rispetto delle condizioni stabilite dal governo nella fase di riapertura<sup>43</sup>.

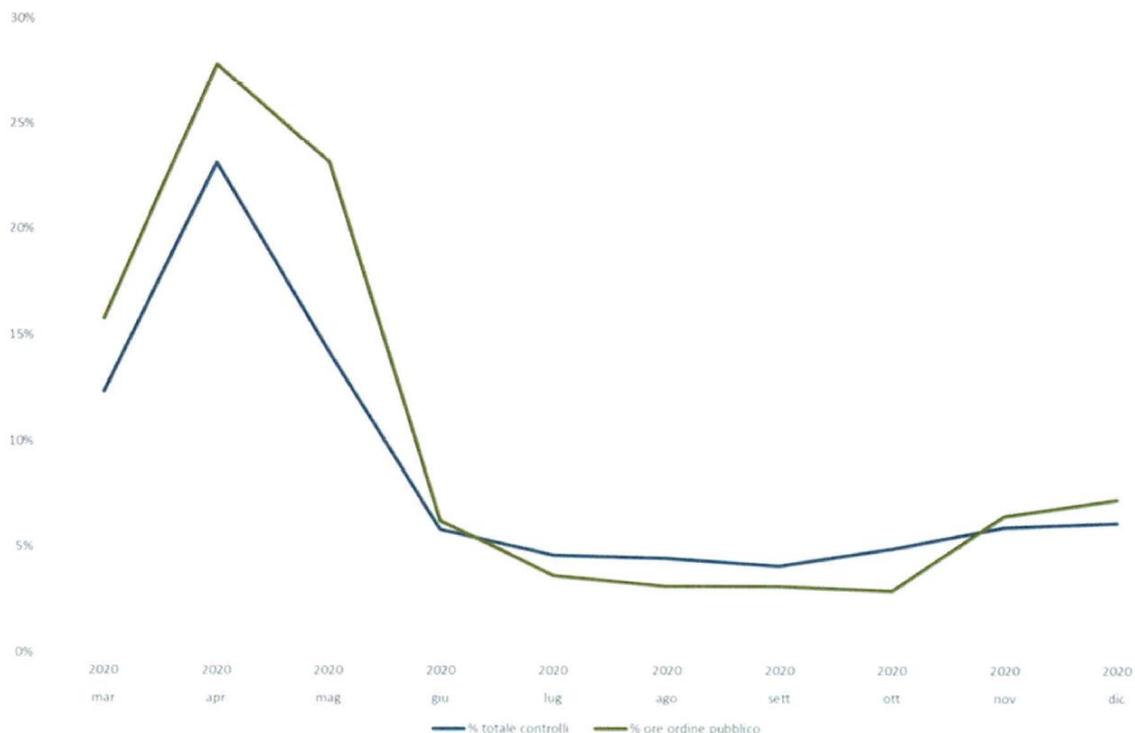
Il grafico sottostante mostra l'andamento dei controlli e lo confronta alle indennità di ordine pubblico rendicontate. In base alla normativa le indennità di ordine pubblico sono ricevute per turni superiori alle 4 ore di straordinario effettuati in sede o fuori sede (con diverso ammontare erogato). Si può osservare in questo caso la sostanziale coincidenza dell'andamento delle due curve<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Ministero dell'Interno Dipartimento Pubblica Sicurezza *Relazione di accompagnamento alla rendicontazione delle ore di straordinario e delle indennità di Ordine Pubblico svolte dalle Forze di polizia e dal personale delle Prefetture*, PON Legalità, 19/07/2021.

<sup>44</sup> Ministero dell'Interno Dipartimento Pubblica Sicurezza *Relazione di accompagnamento alla rendicontazione delle ore di straordinario e delle indennità di Ordine Pubblico svolte dalle Forze di polizia e dal personale delle Prefetture*, PON Legalità, 19/07/2021.

Correlazione tra i turni di ordine pubblico e l'andamento dei controlli marzo 2020-febbraio 2021



Fonte: Ministero dell'Interno Dipartimento Pubblica Sicurezza Relazione di accompagnamento alla rendicontazione delle ore di straordinario e delle indennità di Ordine Pubblico svolte dalle Forze di polizia e dal personale delle Prefetture, pag.16

Per quanto riguarda il numero delle persone controllate nell'arco del progetto, il valore obiettivo stabilito all'inizio del progetto risulta pienamente raggiunto; il valore target dell'indicatore di risultato IR 4.5 del PON è stato ampiamente superato. Si segnala, tuttavia, che, sebbene il valore ottenuto superi in modo consistente il target previsto (raggiungendo la cifra di 63 milioni di persone controllate a fronte di un valore obiettivo di circa 23,7 milioni di euro) il valore target risultava sottostimato in quanto calcolato in base al periodo di tempo inizialmente previsto dalla dichiarazione dello stato di emergenza (6 mesi).

Indicatore IR 4.5 Numero di persone controllate dalle Forze di polizia in relazione all'emergenza da COVID-19

	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale*
<b>Valore obiettivo 2023</b>	14.619.117	1.490.656	7.667.621	23.777.394
<b>Valore cumulativo 2021</b>	42.225.507	3.305.863	17.498.996	63.030.366
<b>Valore cumulativo 2020</b>	20.269.771	1.644.136	8.723.694	30.637.601

Fonte: elaborazione del valutatore su Relazioni annuali di attuazione (anni 2020 e 2021)

### 6.3 IL CONTRIBUTO DELLE FORZE DI POLIZIA AL CONTENIMENTO DELLA PANDEMIA: UNA SPERIMENTAZIONE

Il presente paragrafo mira a fornire alcune prime considerazioni utili nell'ottica di future valutazioni di impatto riguardanti i diversi strumenti impiegati nel contenimento della

diffusione pandemica e tra questi il contributo fornito dalle forze di polizia. Data la complessità del fenomeno pandemico, le variabili che illustrano l'andamento del fenomeno in un determinato territorio sono innumerevoli (es. la densità abitativa; la percentuale di persone con un'età superiore ai 65 anni sul totale della popolazione; la disponibilità di risorse umane, medici e infermieri, in un determinato sistema sanitario; la disponibilità di posti letto; il livello di inquinamento presente nell'area ecc.)<sup>45</sup> e pertanto la realizzazione di un'analisi esaustiva non potrebbe esimersi dal comprenderle tutte ma ciò, andando oltre gli ambiti di policy nel raggio di azione del PON Legalità 2014-2020, andrebbe al di là del ruolo e delle possibilità di ricerca del Valutatore indipendente del PON.

Conseguentemente, in questo studio si porterà avanti solamente un primo esercizio di analisi, con una valenza del tutto limitata, che consenta di guardare alle modalità di intervento delle forze di polizia e di confrontarle con il livello di pressione che l'epidemia ha esercitato sul sistema sanitario a livello regionale. L'intervento delle forze di polizia rappresentava uno degli strumenti attraverso cui le autorità potevano operare al fine di controllare la diffusione del virus e, quindi, indirettamente, uno degli strumenti attraverso cui potevano supportare il sistema ospedaliero nel suo sforzo riducendo la pressione sui dipartimenti di terapia intensiva. Osservare le ore di straordinario realizzate dalle forze di polizia (selezionando questo valore come proxy dell'intervento) in relazione all'andamento della pandemia e alla pressione sugli ospedali può, quindi, offrire spunti interessanti e suggestioni che andranno però approfondite in seguito. Come Valutatore del PON Legalità 2014-2020, non è infatti, possibile indagare a fondo la correlazione esistente tra l'intervento delle forze di polizia e l'evoluzione del fenomeno pandemico, prima di tutto, ma non solo, per l'ampiezza dei dati in nostro possesso: il Valutatore del PON Legalità 2014-2020 può concentrarsi soltanto sulle ore rendicontate all'interno dell'Operazione SìCURA. Siccome gli interventi finanziati a valere sulle risorse del PON Legalità non costituiscono la totalità degli interventi realizzati dalle forze di polizia nel quadro dell'emergenza pandemica, i dati relativi alle ore di straordinario rendicontate nel progetto Operazione SìCURA non possono che essere considerati una proxy dell'impegno messo in campo, il cui valore risulta interessante in ogni caso solo ed esclusivamente se ci concentriamo nei primi 11 mesi dell'emergenza, ovvero fino a dicembre 2020. Come si è visto infatti, nell'arco di questo primo periodo il valore delle attività rendicontate è arrivato a coprire più del 40% delle risorse messe a disposizione dal governo per la sola gestione delle ore di straordinario e delle indennità/oneri ad esse collegate. Di conseguenza, quanto di seguito riportato rappresenta una restituzione di quanto osservato, senza nessuna pretesa valutativa, basata sui soli dati e informazioni in nostro possesso.

Nel quadro della suddetta analisi, i dati relativi alle ore di straordinario rendicontate nell'Operazione SìCURA saranno utilizzati come proxy dell'impegno delle forze di polizia mentre come indicatore del livello di pressione sul sistema ospedaliero si è scelto di

---

<sup>45</sup>Cottarelli Carlo, Paudice Federica, *Perché il COVID-19 ha colpito i paesi in modo diverso?*, Osservatorio Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica, 11/03/2021, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-perche-il-covid-19-ha-colpito-i-paesi-in-modo-diverso>.

utilizzare il livello di ospedalizzazione e il tasso di occupazione delle terapie intensive rapportato alla disponibilità regionale.

### 6.3.1 L'evoluzione della pandemia a livello regionale

Come si è visto, nel corso della seconda metà del 2020 si assistette a una nuova crescita dei casi che, in assenza di una campagna vaccinale,<sup>46</sup> rappresentava un rischio in particolar modo per le fasce di popolazione più vulnerabili. Tuttavia, rispetto alla primavera precedente, erano state rafforzate le attività relative alla misurazione e al monitoraggio del rischio sanitario<sup>47</sup> ed era stato creato un regime di misure differenziato in grado di acuire o allentare le misure di controllo su base regionale (D.P.C.M. del 3 novembre 2020 – Decreto legge n. 149 del 2020).

Nella fase di transizione dell'epidemia di COVID- 19, l'obiettivo principale era, dunque, la protezione della popolazione e in particolar modo delle fasce più vulnerabili attraverso il mantenimento di un numero limitato di casi di infezione o comunque entro valori che li rendessero gestibili da parte dei servizi sanitari del Paese<sup>48</sup>.

Per rappresentare l'evoluzione dell'epidemia si è scelto di prendere in considerazione tre indicatori a descrizione delle specifiche situazioni regionali:

- Rt o tasso di trasmissione del virus
- il numero di ospedalizzazioni e
- il numero di posti letto di terapia intensiva occupati.

Per quanto riguarda, invece, il primo valore, il tasso di trasmissione del virus, è importante premettere che la strategia di gestione dell'emergenza realizzata in previsione del periodo autunno 2020 – inverno 2021<sup>49</sup>, qualificava come potenzialmente rischiose dal punto di vista della tenuta del sistema situazioni aventi una trasmissibilità sostenuta e diffusa (con valori regionali sistematicamente e significativamente compresi tra  $R_t=1,25$  e  $1,5$ ) per la quale si riuscisse solo modestamente a limitare il potenziale di trasmissione del virus (SCENARIO 3); e in particolare evidenziava come il superamento della soglia di  $R_t$  di  $1,5$

---

<sup>46</sup> L'autorizzazione da parte dell'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) all'uso del primo vaccino in commercio anti COVID-19, Pfizer/BioNTech Comirnaty sarebbe arrivata solo alla fine dell'anno (22 dicembre del 2020) <https://www.epicentro.iss.it/vaccini/covid-19-vaccino-pfizer-biontech>.

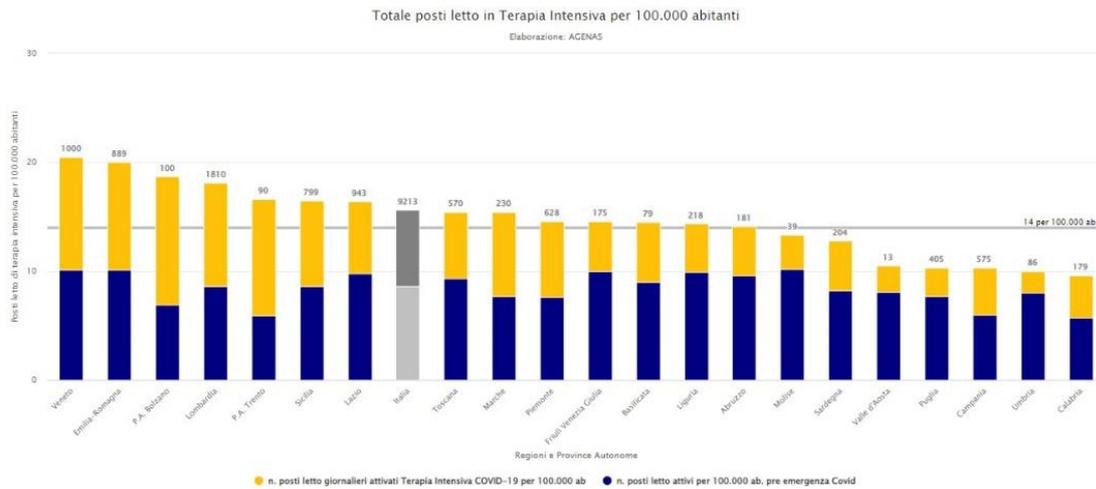
<sup>47</sup> Attraverso ad esempio il coinvolgimento dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta (decreto legge n. 137 del 2020 - L. 176/2020) e delle farmacie (art. 1, L. n. 178 del 2020) nella realizzazione dei test diagnostici.

<sup>48</sup> Ministero della Salute, *Emergenza COVID-19: attività di monitoraggio del rischio sanitario connesse al passaggio dalla fase 1 alla fase 2A di cui all'allegato 10 del DPCM 26/4/2020*, Pag. 3.

<sup>49</sup> Ministero della Salute – ISS *Prevenzione e risposta a COVID 19 evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale* [https://www.iss.it/documents/20126/0/COVID+19\\_+strategia\\_ISS\\_ministero+%283%29.pdf/e463c6e7-6250-109c-1c74-d2f8262f5056?t=1602672178859](https://www.iss.it/documents/20126/0/COVID+19_+strategia_ISS_ministero+%283%29.pdf/e463c6e7-6250-109c-1c74-d2f8262f5056?t=1602672178859).

avrebbe potuto causare il sovraccarico dei servizi assistenziali già entro un mese/ un mese e mezzo<sup>50</sup> (SCENARIO 4).

Passando al numero dei posti letto di terapia intensiva, nel quadro dell'analisi si utilizzerà come valore di riferimento la disponibilità dei posti letto di terapia intensiva registrata dall'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali prima della pandemia;<sup>51</sup> la dotazione era in media inferiore a 10 ogni 100.000 abitanti, assestandosi sui 9,5 posti. Nel grafico sottostante si osserva la disponibilità regionale di posti letto pre e post emergenza pandemica.



\* Il numero abitanti si riferisce alla popolazione residente al 01/01/2020 (ISTAT). Il numero di posti letto si riferisce alla rilevazione giornaliera (11 Ottobre 2022) del Ministero della Salute. Viene riportato sopra ogni istogramma il numero dei posti letto in termini assoluti attivati in terapia intensiva.

Fonte: Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS)  
<https://www.agenas.gov.it/covid19/web/index.php?r=site%2Fgraph3>

La dotazione di terapie intensive pre pandemica aveva mostrato di non essere sufficiente per la gestione dell'emergenza e attraverso il Decreto Rilancio (decreto legge del 19 maggio 2020, n.34 – L. n.77/2020) era stato previsto uno stanziamento di 1.467 milioni per il rafforzamento strutturale della rete ospedaliera attraverso l'adozione di specifici piani regionali di riorganizzazione. Tra i diversi interventi previsti, oltre la creazione di strutture movimentabili da spostare nelle zone ad accresciuto bisogno al fine di incrementare nel più breve tempo possibile i posti, era stato previsto un incremento del 70% della dotazione nazionale, incremento che avrebbe consentito di raggiungere in modo più strutturale la disponibilità di 14 posti di terapia intensiva ogni 100.000 abitanti (Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 art.2).

La disponibilità di posti letto di terapia intensiva pre –pandemia non è un dato che descrive perfettamente le effettive risorse regionali nell'autunno-inverno del 2020, ma può essere comunque considerata una variabile utile allo scopo della presente riflessione. Nonostante

<sup>50</sup> fatta esclusione per una diffusione che colpisse prevalentemente le classi di età più giovani e che pertanto le misure di prevenzione riuscissero a proteggere le categorie più fragili della popolazione (es. anziani).

<sup>51</sup> Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, Portale COVID – 19, <https://www.agenas.gov.it/covid19/web/index.php?r=site%2Fgraph3>.

nel corso del 2020 fossero state approntate alcune soluzioni provvisorie per incrementare la disponibilità delle aziende ospedaliere e fossero stati realizzati diversi passaggi al fine di intervenire in modo più strutturale (lo stanziamento delle risorse a livello nazionale nel mese di maggio; la stesura e consegna dei Piani di potenziamento regionali nei mesi di giugno e luglio; l'affidamento con procedura di massima urgenza dei lavori per la riorganizzazione ospedaliera attraverso bando di gara nel mese di ottobre<sup>52</sup>), si può supporre che nel periodo preso in considerazione le situazioni regionali non fossero ancora completamente mutate e che pertanto tale valore possa costituire sostanzialmente una buona proxy delle singole situazioni regionali.

Passando, quindi, all'analisi della diffusione dei contagi, i grafici presenti all'interno dell'Allegato 1 riportano l'andamento delle curve di contagio delle regioni italiane da marzo 2020 a gennaio 2021<sup>53</sup>. I valori indicati corrispondono ai valori massimi di Rt registrati nel corso di ogni mese per ogni regione, oltre al numero massimo di persone ospedalizzate e del numero massimo di posti letto di terapia intensiva occupati nel corso di uno specifico mese. Concentrarsi sui valori massimi mensili consente di ricostruire la pressione esercitata sugli ospedali in quanto descrive il valore di massima raggiunto, ma non dice nulla sulla durata del picco.

Dai grafici, si può osservare il diverso andamento a seconda delle regioni e come novembre e dicembre rappresentino il momento di massima pressione nell'autunno 2020. In particolare poi quattro sono le regioni (Piemonte, Lombardia, Umbria e Valle d'Aosta) dove le richieste di posti di terapia intensiva raggiunsero per un certo periodo valori superiori rispetto alle dotazioni registrate prima dello scoppio dell'emergenza pandemica<sup>54</sup>.

Lo studio dell'evoluzione del fenomeno pandemico, ci offre una prima descrizione del contesto all'interno del quale si inserisce l'intervento delle forze di polizia e ci mostra come la seconda metà del 2020 abbia rappresentato un momento di particolare interesse. E' in questo periodo che dopo una pausa estiva la diffusione del virus stava riprendendo e i sistemi regionali possono intervenire in modo differenziato.

### 6.3.2 L'utilizzo delle forze di polizia, uno degli strumenti di contrasto alla diffusione della pandemia a livello regionale

Come precedentemente anticipato, l'intervento delle forze di polizia rappresentava uno degli strumenti attraverso cui contribuire alla gestione della diffusione della pandemia e quindi indirettamente alla riduzione della pressione sul sistema ospedaliero e sui

---

<sup>52</sup> Camera dei Deputati Documentazione parlamentare XVIII Legislatura, *Misure sanitarie per fronteggiare l'emergenza COVID*, Studi Affari Sociali e Welfare, 30/07/2022 <https://temi.camera.it/leg18/temi/misure-sanitarie-per-fronteggiare-l-emergenza-coronavirus.html>.

<sup>53</sup> Per le analisi condotte all'interno della ricerca sono state utilizzate le seguenti fonti: - per i valori relativi al numero di ospedalizzazioni e di letti di terapia intensiva Fonte: Dipartimento della Protezione Civile <https://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/dashboards/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1> - per i valori regionali relativi a Rt Fonte: INFN <https://covid19.infn.it/sommario/rt.html>.

<sup>54</sup> All'interno dell'analisi non è stata presa in considerazione la regione del Trentino Alto Adige in quanto i valori relativi all'evoluzione della pandemia erano espressi su scala provinciale, mentre quelli relativi all'impegno delle forze di polizia erano conteggiate su scala regionale. I valori risultavano quindi difficilmente confrontabili.

dipartimenti di terapia intensiva. Coerentemente, gli interventi rendicontati all'interno dell'Operazione SiCURA mostrano un diverso impiego delle forze di polizia a seconda del momento dell'anno e dell'indice di Rt registrato (Allegato n. 2)<sup>55</sup>, con maggiori risorse impegnate nei primi mesi dell'anno, allo scoppio dell'emergenza, e minori risorse utilizzate nella seconda parte dell'anno quando un sistema di gestione più complesso era stato costruito e diversi strumenti erano utilizzati contemporaneamente per contrastare la diffusione del virus.

Se ci concentriamo sulla seconda parte dell'anno e in particolar modo sul periodo che va da agosto a dicembre 2020, si può osservare come in quasi tutte le Regioni, dopo l'inflessione estiva si sia registrato a partire da settembre un incremento delle ore di straordinario più o meno rilevante a seconda dei casi e che, come si è detto, è rimasto lontano dai valori registrati nella fase iniziale dell'emergenza. Siccome in molte regioni si registra un incremento dell'impiego delle forze di polizia durante i mesi di novembre e dicembre, non è possibile differenziare le esperienze e confrontarle. Se, invece, ci si sposta nel periodo precedente la crescita rapida di contagi (agosto, settembre, ottobre), si osserva una maggiore variazione sull'impiego delle forze di polizia nelle diverse regioni.

Si possono distinguere a questo punto regioni dove si è registrato un maggiore impiego di forze, come ad esempio Campania, Calabria, Basilicata, Sicilia e Lazio, e altre nelle quali in base a quanto rendicontato all'interno del Progetto Operazione SiCURA, l'impiego pare essere stato minore, come ad esempio Sardegna, Liguria, Veneto e Umbria.

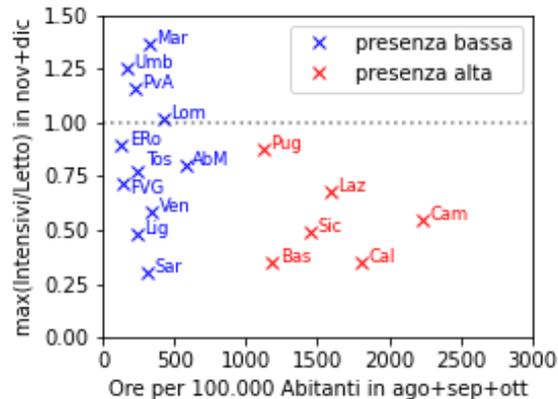
Distinguendo le regioni in due gruppi in base all'intensità dell'impiego delle forze di polizia e confrontando il dato con il tasso di occupazione delle terapie intensive nei mesi successivi (novembre e dicembre), *l'analisi sembra suggerire una relazione esistente tra il contributo dato dall'impiego delle forze di polizia nel limitare la curva dei contagi e la pressione esercitata dalla curva dei contagi sugli ospedali.*

Il grafico sottostante mostra la distribuzione delle regioni sulla base delle ore di straordinario effettuate (per 100.000 abitanti) nei tre mesi precedenti la seconda ondata (agosto- settembre- ottobre) in funzione della pressione sulle terapie intensive, ossia del numero di letti occupati su quelli disponibili nei mesi durante la seconda ondata (novembre e dicembre). Abbiamo indicato con una riga segmentata il livello a cui il numero di letti occupati corrisponde a quelli disponibili all'inizio della pandemia, ossia il punto nel quale il sistema ospedaliero risulta sotto pressione.

---

<sup>55</sup> Come conseguenza dell'organizzazione territoriale delle forze di polizia e in particolare dell'Arma dei Carabinieri, gli interventi realizzati all'interno delle regioni Piemonte e Valle d'Aosta sono considerati insieme, così come quelli realizzati in Abruzzo e Molise.

*Distribuzione delle regioni sulla base delle ore di straordinario effettuate (per 100.000 abitanti) nei tre mesi precedenti la seconda ondata in funzione del numero di letti occupati su quelli disponibili nei mesi di novembre e dicembre*



*Fonte: Elaborazione del valutatore su dati del Ministero dell'Interno Dipartimento Pubblica Sicurezza rendicontazione del progetto Operazione SiCURA*

Si osserva come le regioni italiane si dividono in due diversi gruppi in base al numero di ore di straordinario registrate. Le regioni con un costante intervento durante i mesi precedenti sono in rosso e si posizionano tutte sulla destra del grafico. Invece le regioni con un minore intervento, in blu, si trovano sulla sinistra del grafico.

Guardando alle regioni con minore intervento, non si evidenziano particolari correlazioni tra numero di ore e il tasso di pressione sulle terapie intensive. Questo può essere letto come conseguenza delle diverse altre variabili (demografiche, socio economiche, ambientali – livello di inquinamento, ecc.) che sono intervenute e hanno determinato l'evoluzione della curva pandemica in ogni specifico territorio. Non si evidenziano in questo gruppo chiari *pattern*: regioni come Sardegna e Liguria, pur non avendo avuto un costante impegno delle forze di polizia durante i mesi di agosto – ottobre, non hanno incontrato particolari difficoltà, mentre regioni come il Piemonte e l'Umbria hanno superato i livelli di guardia.

Tuttavia, la situazione rispetto alle regioni con maggiore intervento risulta differente. *Nel gruppo di regioni aventi una presenza più costante nei mesi che hanno preceduto la seconda ondata, ci sono alcune evidenze che suggeriscono che una maggiore presenza delle forze di polizia sia stata in grado di ridurre la pressione sul sistema sanitario durante la seconda ondata.* In questo gruppo di regioni, il coefficiente di correlazione tra il numero di ore e il tasso di occupazione delle terapie intensive risulta negativo (- 0,47) ossia al crescere della presenza sembra ridursi il rischio di superamento del livello di guardia.

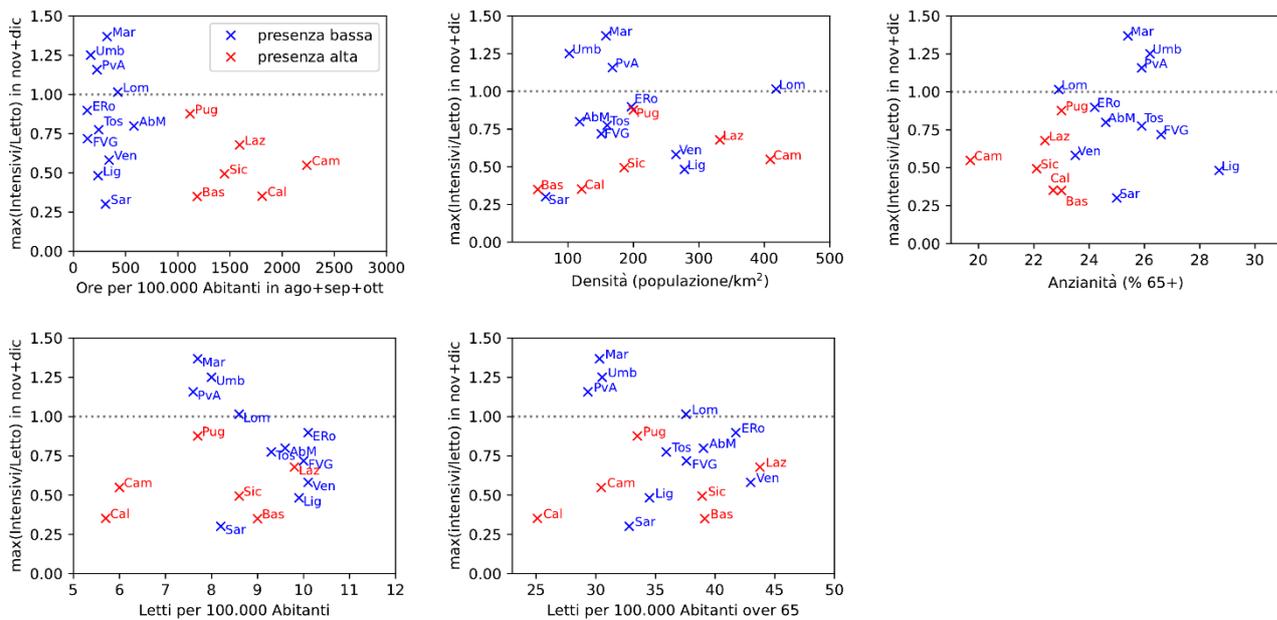
Questo sembrerebbe suggerire che *esiste un numero minimo di ore di straordinario (tra 600 e 1000 ore per 100.000 abitanti) al di sopra del quale il contributo alla gestione della diffusione della pandemia risulta significativo.*

Per provare a indagare in modo più approfondito le regioni con minore intervento e cosa può aver aumentato il rischio di superare i posti di terapia intensiva negli ospedali, mettiamo in rapporto la pressione sulle terapie intensive nei mesi di novembre e dicembre con altre variabili quali l'anzianità<sup>56</sup>, la densità abitativa e la disponibilità di letti a inizio pandemia.

<sup>56</sup> L'anzianità sarà espressa utilizzando la percentuale di persone con più di 65 anni per totale popolazione (dati ISTAT 2018).

Inoltre un ultimo grafico confronta la pressione sulle terapie intensive nei mesi di novembre e dicembre con il numero di posti letto di terapia intensiva disponibili per anziano (valore per 100.000). Come si detto, le ricerche hanno messo in luce come *diverse variabili (demografiche, socio economiche, ambientali, relative alle capacità del sistema sanitario) abbiano influito sulla diffusione dell'epidemia di COVID-19, differenziando la gravità dell'esperienza vissuta a livello territoriale*<sup>57</sup>. Non essendo possibile, nel quadro della presente analisi, prendere in considerazione tutte le variabili necessarie si è scelto di concentrarsi solo su alcune. La percentuale delle persone che hanno più di 65 anni può rappresentare un interessante proxy del grado di vulnerabilità della comunità locale. La disponibilità di letti a inizio pandemia può rappresentare una possibile proxy della capacità di risposta del sistema ospedaliero locale. Infine, la densità abitativa ossia il numero residenti per chilometro quadrato, ci dice qualcosa, ma non tutto ovviamente sul rischio di propagazione.

*Livello di rischio regionale di superamento delle terapie intensive disponibili confrontato con diverse variabili: densità di popolazione regionale, percentuale di abitati aventi più di 65 anni, numero di letti di terapia intensiva disponibili a livello regionale prima della pandemia, numero di letti di terapia intensiva disponibili normalizzato per numero di persone con più di 65 anni.*



Fonte: Elaborazione del valutatore su dati del Ministero dell'Interno Dipartimento Pubblica Sicurezza rendicontazione del progetto Operazione SICURA

Confrontando i primi quattro grafici si nota:

- 1) Le 4 regioni a rischio sono tra quelle aventi un più basso livello di posti letti di terapia intensiva e in particolar modo Marche, Piemonte, Valle d'Aosta e Umbria;
- 2) La Lombardia è la regione con il più alto livello di densità tra le regioni italiane;

<sup>57</sup>Cottarelli Carlo, Paudice Federica, *Perché il COVID-19 ha colpito i paesi in modo diverso?*, Osservatorio Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica, 11/03/2021, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-perche-il-covid-19-ha-colpito-i-paesi-in-modo-diverso>.

- 3) Tutte e quattro le regioni registrano un livello di anzianità medio tra il 22,2 % (Lombardia) e il 25,1% (Umbria).

Le altre regioni che hanno usato un minore intervento sembrano essersi salvate grazie al maggior numero di letti di terapia intensiva già in uso prima della pandemia. Fa eccezione la Sardegna (8,2), la quale pur avendo un valore simile all'Umbria (8) e alla Lombardia (8,6), presenta una densità di popolazione molto bassa.

L'ultimo grafico che esprime il numero di letti disponibili per anziano risulta interessante in quanto individua 5 regioni particolarmente a rischio, oltre a Marche, Piemonte-Valle d'Aosta e Umbria, anche Calabria e Campania. Come evidenziato sopra, le ultime due regioni si sono differenziate dalle altre per un più alto uso di ore di straordinario delle forze di polizia. Nei prossimi due paragrafi ci soffermeremo su queste 5 regioni apparentemente più a rischio delle altre.

La Campania mostra una importante densità (409) quasi al livello della Lombardia (418) e risulta apparentemente più vulnerabile della Lombardia se ci soffermiamo sul numero degli anziani per letto disponibile. La sua disponibilità di letti di terapia intensiva per 100.000 abitanti era di 6. Ciò nonostante, in Campania la pressione sugli ospedali non sembra aver raggiunto il livello di guardia. Nessuno di questi fattori sembra, quindi, aiutare nella lettura e comprensione del basso livello di pressione sperimentato sul sistema ospedaliero campano facendo ipotizzare che le forze di Polizia potrebbero avere avuto, soprattutto in questo territorio, un ruolo più significativo nella gestione dell'emergenza. Questa potrebbe presentare, nel caso di valutazioni di impatto future, una prima ipotesi di partenza da approfondire considerando anche altre variabili che potrebbero avere inciso.

La Calabria (121), invece, presenta una bassa densità, non così diversa però da quella dell'Umbria (102) ma neanche così lontana da quella delle Marche (158) e del Piemonte (168), e una percentuale di letti di terapia intensiva per anziani molto più bassa di tutte le altre regioni (5,7); ciò nonostante sembra non aver superato i livelli di guardia. Anche in questo caso, variabili come densità, disponibilità ospedaliera rispetto alla potenziale domanda non sembrano aiutare nella lettura dell'esperienza calabrese. Pertanto si può supporre che l'impiego delle forze di polizia possa aver fatto la differenza. Anche in questo caso, tale suggestione dovrebbe essere però misurata attraverso uno studio più approfondito ed esaustivo.

*Se, quindi, l'impiego di forze di polizia per assicurare l'esecuzione delle misure di distanziamento sociale e il controllo del territorio non ha rappresentato l'unico strumento di gestione della pandemia, esso può aver avuto un ruolo nella gestione di situazioni particolarmente a rischio. I dati a nostra disposizione non consentono di valutare con certezza questo strumento né tanto meno di stabilire il contributo dell'Operazione SiCURA al contenimento della pandemia ma offrono spunti di riflessione sull'importanza di questo strumento in determinate condizioni.*

## 6.4 LA RISPOSTA ALLA DOMANDA DI VALUTAZIONE

*In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito a rafforzare la capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da COVID-19?*

Il presente studio aveva lo scopo di analizzare in che modo gli interventi finanziati dal PON avessero contribuito a rafforzare la capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da COVID-19. Abbiamo osservato che dal punto di vista dell'attuazione e dei risultati ottenuti, **il PON ha finanziato l'intervento delle forze di polizia e il loro impegno nel controllo dell'implementazione delle misure restrittive coprendo una quota importante dei costi degli Straordinari delle Forze di polizia** (attraverso il Progetto Operazione Sicura, finanziato a valere sull'Azione 4.3.1 del PON, è stato coperto il 40% dei costi delle ore di straordinario di Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza e Prefetture coinvolte nei controlli tra il febbraio 2020 e l'agosto 2021). Le misure restrittive rappresentavano uno degli strumenti in mano al governo centrale e ai governi regionali nella gestione dell'emergenza pandemica e in particolare nel contrasto alla diffusione del virus.

Il PON ha riconosciuto i costi del personale dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza e delle Prefetture coinvolte nella pandemia nel periodo tra febbraio 2020 e agosto 2021. Questi costi sono risultati importanti, coprendo quasi interamente le risorse messe a disposizione dal PON già nei primi 11 mesi del periodo di riferimento. La scelta di concentrare le risorse del Programma esclusivamente su questa attività è condivisibile nonostante il progetto prevedesse altre linee di intervento, in quanto le spese previste per l'utilizzo delle forze di polizia erano state consistenti.

L'importanza di sostenere le spese per gli straordinari delle Forze di Polizia sembra, inoltre, trovare conferma dal fatto che, come evidenziato nella *Relazione di accompagnamento alla rendicontazione delle ore di straordinario e delle indennità di Ordine Pubblico svolte dalle Forze di polizia e dal personale delle Prefetture, l'aumento delle ore di straordinario* (nel periodo di maggiore intensità dei controlli delle persone)<sup>58</sup> **e delle indennità di Ordine Pubblico** (indennità riconosciuta al personale delle Forze di Polizia impiegato in servizi operativi esterni) **sono proporzionali all'aumento del numero di controlli**. Pertanto si può individuare un contributo significativo del sostegno del PON all'indicatore di risultato "numero di persone controllate dalle forze di polizia in relazione all'emergenza da COVID-19", il cui **valore target fissato dal Programma per il 2023 è stato ampiamente superato**. In particolare, al 31 dicembre 2021, sono state controllate 63 milioni di persone a fronte dei 23,7 milioni previsti. Questo valore sebbene positivo può essere tuttavia dovuto ad una sottostima del target in quanto, al momento del suo calcolo, era stato ipotizzato uno stato di emergenza di 6 mesi.

Inoltre, senza alcuna pretesa valutativa, al fine di fornire input a future valutazioni di impatto sul contributo degli interventi messi in atto in Italia per il contenimento della pandemia, il presente capitolo ha fornito un'analisi delle ore di straordinario delle Forze di Polizia nelle

---

<sup>58</sup> Escluso per il periodo maggio-giugno, in cui in seguito alla graduale riapertura, si è assistito a una rimodulazione delle attività realizzate dalla Guardia di Finanza e dall'Arma dei Carabinieri nell'ambito dell'emergenza: da un approccio incentrato maggiormente sui controlli fisici di persone si è passati a un'attività di controllo più finalizzata al rispetto delle regole stabilite per le riaperture (cfr. figura "Correlazione tra le percentuali di controlli mensili e ore di straordinari 2020/2021" nel paragrafo "Risultati Ottenuti").

diverse Regioni verificando le correlazioni con l'occupazione delle terapie intensive e la pressione esercitata sui sistemi ospedalieri regionali.

Guardando i dati raccolti attraverso la rendicontazione dell'Operazione SÌCURA, le forze di polizia sono state impiegate in modo più o meno intensivo a seconda delle diverse regioni. Confrontando i dati, si possono intuire diverse strategie di impiego. In alcuni casi l'impiego delle forze di polizia è stato mantenuto costante anche nel periodo estivo, dove Rt risultava più basso, in altre è stato ridotto. In alcuni casi l'impiego è stato immediatamente incrementato al salire dei contagi in altri, invece, si è osservato un incremento solo in un secondo momento.

Sulla base dei documenti di rendicontazione del progetto Operazione Sicura, si sono poi formulate alcune considerazioni e ipotesi rispetto al ruolo che le forze di polizia possono aver giocato nella gestione del fenomeno pandemico. In casi a rischio dal punto di vista delle risorse sanitarie a disposizione (letti di terapia intensiva), i dati sembrano offrire suggestioni a favore di un contributo centrale dato dalle forze di polizia nel controllo della diffusione del virus. Pur non potendo misurare con certezza le ricadute nell'utilizzo di questo strumento, si può osservare che in regioni come Calabria e Campania, aventi una bassa dotazione di terapie intensive, si sia riusciti a mantenere limitata la pressione sul sistema sanitario. In queste regioni si è osservato un importante uso delle forze di polizia per assicurare l'esecuzione delle misure di distanziamento sociale nei mesi precedenti i picchi invernali. Questo può aver contribuito alla gestione dell'emergenza. Tale considerazione andrebbe però approfondita attraverso uno studio più comprensivo ed esaustivo.

## 7 CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI

Il rapporto di valutazione intermedia che ha approfondito il contributo del PON Legalità 2014 – 2020 al *potenziamento dell'inclusione sociale* nei territori oggetto della strategia ha focalizzato la sua *attenzione su tre direttrici*: quella centrale, ovvero, *il contributo delle quattro linee di intervento strategico nei tre Assi espressamente "dedicate"* al tema e due che certo non si possono definire marginali, ma che non erano esplicitamente oggetto delle misure in questione. Ci riferiamo, da un lato, al tema della *"capacity building"* delle Amministrazioni beneficiarie o, comunque, coinvolte nei progetti finanziati; dall'altra, al *contributo indiretto* che progetti afferenti ad altri Assi potrebbero/avrebbero potuto, comunque, fornire al potenziamento dell'inclusione sociale.

Dal punto di vista teorico, infatti, il potenziamento dell'inclusione sociale si basa sul cosiddetto *dual approach* ampiamente sperimentato nelle politiche europee e nazionali di contrasto alla discriminazione e di promozione delle pari opportunità. Ovvero, azioni esplicitamente dirette e finalizzate al tema in oggetto e azioni che, per il loro contenuto e potenziali connessioni, possono, implicitamente, contribuire a rafforzare le policy dirette di cui sopra.

Come evidenziato in premessa e nel corso del rapporto, da un lato, il processo di valutazione sul campo non ha potuto contare, spesso e volentieri, sulla disponibilità e sulla collaborazione dei soggetti beneficiari. Collaborazione tanto più necessaria e indispensabile considerata la difficoltà strutturale di relazionarsi direttamente con la più parte degli utenti destinatari finali dei progetti e dei servizi attivati. Dall'altra, lo stato stesso di attuazione dei progetti suggerisce prudenza nella valutazione dei potenziali risultati ed effetti delle azioni messe in campo.

In sostanza, se, nonostante le difficoltà citate, certamente si è potuto esprimere una valutazione fondata sul contributo delle *quattro linee di intervento strategiche* dedicate al tema del potenziamento dell'inclusione sociale e si sono potute formulare ragionevoli valutazioni sul miglioramento o meno della *capacity building* delle Amministrazioni coinvolte, non siamo, invece, stati in grado di evidenziare con sufficiente solidità, allo stato attuale, se e qual è/ potrebbe essere il *contributo indiretto* al tema dell'inclusione sociale di progetti afferenti ad altri Assi. Progetti identificati "sulla carta" che, tuttavia, non hanno potuto essere approfonditi attraverso una relazione diretta con i beneficiari. Ma su ciò torneremo a breve.

Dunque, in sintesi, la valutazione intermedia sul contributo del PON Legalità 2014-2020 al potenziamento dell'inclusione sociale ha messo in evidenza, attraverso l'analisi dei **progetti finanziati attraverso le quattro linee strategiche nei tre Assi dedicati** e, laddove possibile, attraverso i contatti con i beneficiari e alcuni utenti dei servizi, **diversi aspetti positivi** che possono essere così riassunti:

1. la **pluralità di destinatari** verso cui si rivolge il PON, dagli immigrati ai giovani a rischio di emarginazione, dai soggetti colpiti dal racket e usura alle donne vittime di tratta, dalle associazioni che gestiscono i beni confiscati alla mafia alle vittime del caporalato. Una pluralità che evidenzia come, correttamente, una policy di inclusione sviluppata in un quadro di attenzione alla legalità non possa essere troppo "perimetrata" e "targettizzata", ma debba prendere atto che il disagio finisce per

coinvolgere soggetti diversi e che provengono da contesti diversi, a volte, anche teoricamente distanti da questo tipo di problematiche;

2. la **diversificazione degli interventi** nel contrastare i fenomeni che il PON vuole trattare; molti interventi hanno finalità precise (la ristrutturazione di un impianto sportivo, il sostegno ad un'impresa, il corso di formazione), ma molti altri, in particolare quelli rivolti alle fasce di popolazione a rischio di esclusione, gli immigrati, le vittime di caporalato, sono molto flessibili e diversificati al loro interno, promuovendo l'accoglienza, il contrasto all'esclusione e alla discriminazione, le pari opportunità, l'innovazione sociale attraverso più linee di intervento, comunque in una logica unitaria di progetto. Una diversificazione che, in alcuni casi, si può anche leggere come vera e propria "personalizzazione" della risposta al bisogno di singoli utenti;
3. l'**approccio, spesso, sistemico**, finalizzato a creare **servizi e dispositivi sostenibili nel tempo**. In altri termini, interventi che possono essere "messi a regime" e prevedere/facilitare la transizione da "progetto" a "servizio". Il tema della sostenibilità dei servizi, esplicitamente posto in alcuni dei progetti approfonditi, avrebbe dovuto, in verità, essere più centrale nell'interlocuzione con i beneficiari. Se, come intuibile, si tratta di un tema che risente, inevitabilmente dello stato di attuazione degli interventi, va, comunque, "tenuto d'occhio" e, dunque, è importante che sia emerso, sia pur non in maniera diffusa. Il PON Legalità finanzia progetti importanti, che rispondono a bisogni profondi e che, paradossalmente, produrrebbero effetti negativi se interrotti al termine di vita del progetto;
4. la **vivacità dei territori e degli attori coinvolti**, come risulta dal partenariato coinvolto, che è ampio e diversificato in numerosi degli interventi presi in considerazione; non solo soggetti del terzo settore, ma anche istituti scolastici e universitari, il volontariato, l'associazionismo, centri studi, parrocchie, le collettività locali, in un approccio partecipato dell'inclusione che in diversi progetti è considerata come la vera innovazione all'interno dei territori. Territori "vivaci", pluralità di attori significa "reti locali". I progetti finanziati sembrano in grado di porre le fondamenta e/o di consolidare reti locali di attori che a diverso titolo e con diverse competenze sono orientati ad affrontare le diverse problematiche di inclusione sociale che si sviluppano in questi contesti di disagio. E le reti locali sono la condizione necessaria, anche se non sufficiente, a garantire la sostenibilità nel tempo dei servizi attivati nell'ambito del Programma;
5. i **risultati attesi**, che investono la sfera personale, sociale, collettiva, occupazionale dei soggetti e dei territori, in una logica che, soprattutto per le aree più piccole, intreccia il vissuto alla sfida allo sviluppo, nel senso più ampio del termine. Come abbiamo visto, non siamo ancora di fronte ad un panorama di risultati certi, ma là dove gli interventi sono terminati e/o sono ad un buon stato di avanzamento è senz'altro possibile "vedere" degli effetti positivi che si trasformeranno in risultati concreti e definitivi anche nella misura in cui sarà garantita la sostenibilità.

Guardando alla seconda "direttrice" citata, ovvero al **contributo che i progetti di inclusione sociale finanziati nell'ambito del PON Legalità hanno dato alla "capacity building" delle Amministrazioni coinvolte**, come si è visto nel corso del rapporto di valutazione, non si

possono esprimere che **valutazioni positive**, pur nella complessità dei processi sviluppati e, in alcuni casi, degli ostacoli ostativi incontrati. Come più volte sottolineato, ci troviamo di fronte a progetti complessi che, inevitabilmente, richiedono competenze e impegni non usuali, soprattutto nelle realtà amministrative di cui stiamo parlando. Trattare con diversi attori, affrontare processi e procedure di uso non quotidiano costringono le Amministrazioni coinvolte a sviluppare competenze nuove. Paradossalmente, anche là dove si sono riscontrati fallimenti, soluzioni non ottimali, intoppi procedurali, allungamenti burocratici e via dicendo, nella misura in cui si prende inevitabilmente atto dell'inadeguatezza dell'Amministrazione e del personale dedicato, *ci troviamo di fronte ad un miglioramento della capacity building dell'Amministrazione.*

Infine, come già ricordato, uno degli obiettivi proposti dalla valutazione era quello di individuare in che modo il PON avesse **indirettamente agito** a favore dell'inclusione sociale anche **promuovendo progetti fortemente interrelati e sinergici alle quattro linee di intervento strategiche**, in particolare promuovendo progetti che hanno per obiettivo:

- l'innalzamento dei livelli di **legalità e di sicurezza** in aree all'interno delle quali sono presenti fenomeni di criminalità di cui sono vittime il sistema produttivo e, in alcuni casi, anche la collettività (Asse 2);
- il rafforzamento della **capacità delle Amministrazioni ed Enti pubblici** nel conoscere e gestire i fenomeni esclusivi indotti dalla criminalità, come il racket e l'usura, le azioni di contrasto, come il recupero e la riqualificazione dei beni confiscati, i fenomeni migratori (Asse 1 e Asse 5).

Come già anticipato, l'attività di valutazione ha potuto approfondire solo parzialmente questo aspetto, per problemi legati alla disponibilità di alcuni soggetti beneficiari a fornire indicazioni utili. Alcuni elementi utili alla riflessione sono, comunque, emersi:

- a) alcuni interventi hanno riguardato lo **sviluppo di nuovi sistemi informativi**, finalizzati ad ottimizzare la gestione di processi decisionali ed operativi attinenti le tematiche del racket e dei beni confiscati; questi processi sono stati condivisi con i diversi attori coinvolti a livello territoriale e dovrebbero avere effetti positivi anche nei confronti dei destinatari finali (ad esempio, in termini di accesso alle informazioni e quindi facilitazione di accesso alle opportunità, come nel caso del Fondo di solidarietà delle vittime di estorsione e usura);
- b) alcuni progetti sono stati finalizzati a **formare gli attori che operano, con modalità ed obiettivi diversi, ai fini dell'inclusione**; sono stati, quindi, realizzati corsi diretti alle Forze dell'Ordine (con moduli specifici) e agli Enti Locali (per rafforzare le competenze nell'euro-progettazione, ivi inclusa l'area dell'inclusione sociale);
- c) un gruppo di progetti specifico ha riguardato il **rafforzamento dei Nuclei presso le Prefetture a supporto dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)**; anche se non è stato possibile parlare con i soggetti destinatari, ma soltanto con il soggetto che ha erogato in alcuni casi il servizio di assistenza, si può ritenere che il metodo utilizzato ed i servizi erogati abbiano permesso di individuare le criticità in essere e, quindi, di avviare un processo volto al loro superamento, da cui una ricaduta potenziale in termini di gestione a livello locale del sistema di conoscenza ed assegnazione dei beni confiscati.

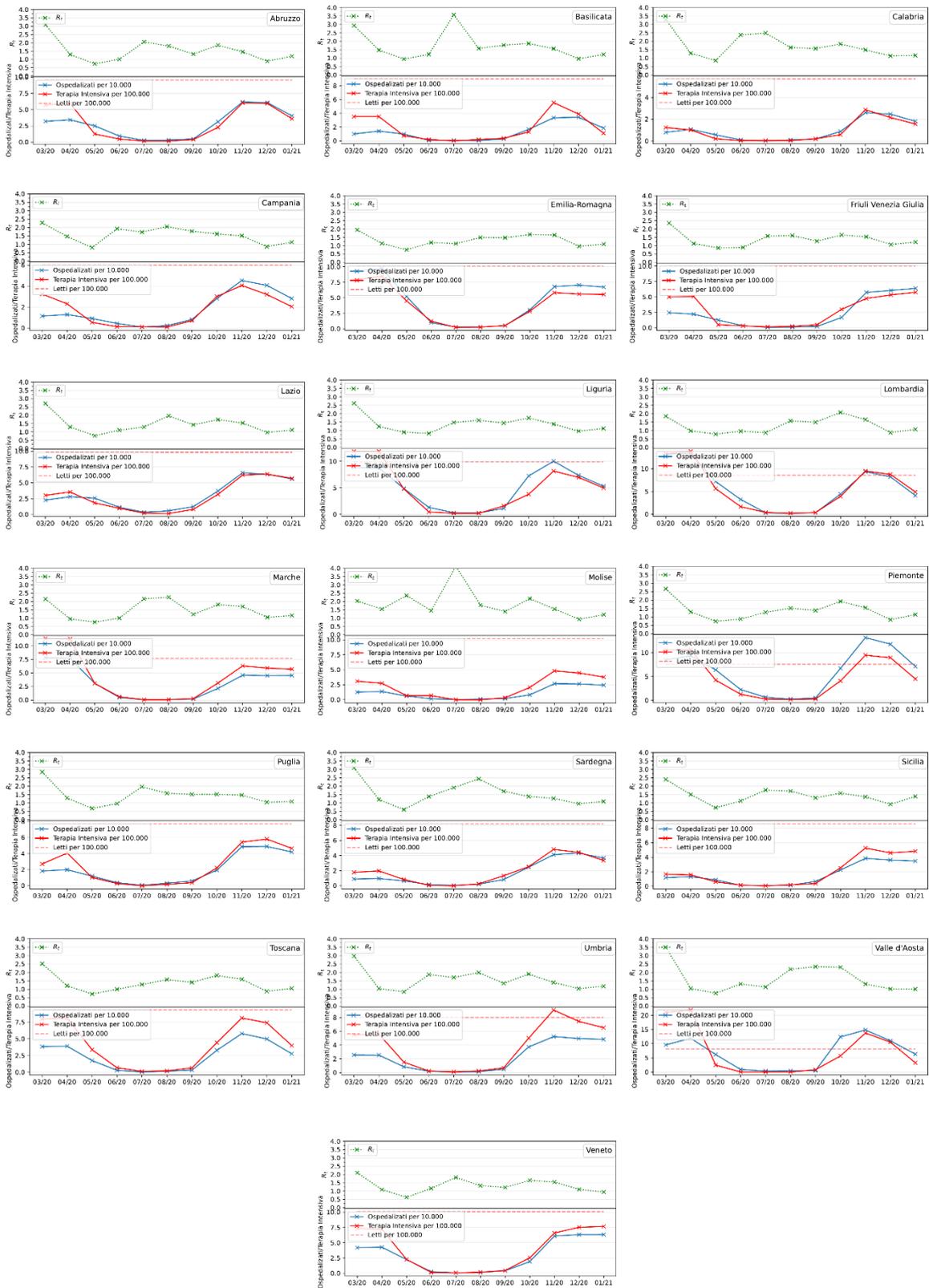
Detto ciò, e fermo restando i numerosi elementi di positività messi in luce dalla valutazione, preme ritornare sull'importante criticità relativa al **ritardo di numerosi progetti**, che per motivi diversi (dallo scontare gli effetti della pandemia, all'aumento dei prezzi che impatta sulle opere, da alcune lungaggini burocratiche alle difficoltà ad individuare il soggetto gestore) non sono ancora conclusi e, quindi, ancora non producono i risultati attesi, in un ambito come quello dell'inclusione che continua ad essere una priorità, nazionale e comunitaria.

La valutazione non può identificare questo ritardo come un ostacolo *tout court*, nel senso che non sono emersi elementi che facciano ritenere che nei prossimi mesi gli interventi non siano portati a termine e, quindi, non siano affidati i servizi previsti, ma ritiene, comunque, importante rilevarlo. Così come preme richiamare l'attenzione sulla questione della sostenibilità di quanto messo in piedi. Una questione non direttamente attinente la finalità del PON Legalità 2014-2020, ma che potrebbe essere utilmente "agganciata" alle altre significative risorse oggi a disposizione, così da creare valore aggiunto e non disperdere gli importanti risultati che stanno emergendo.

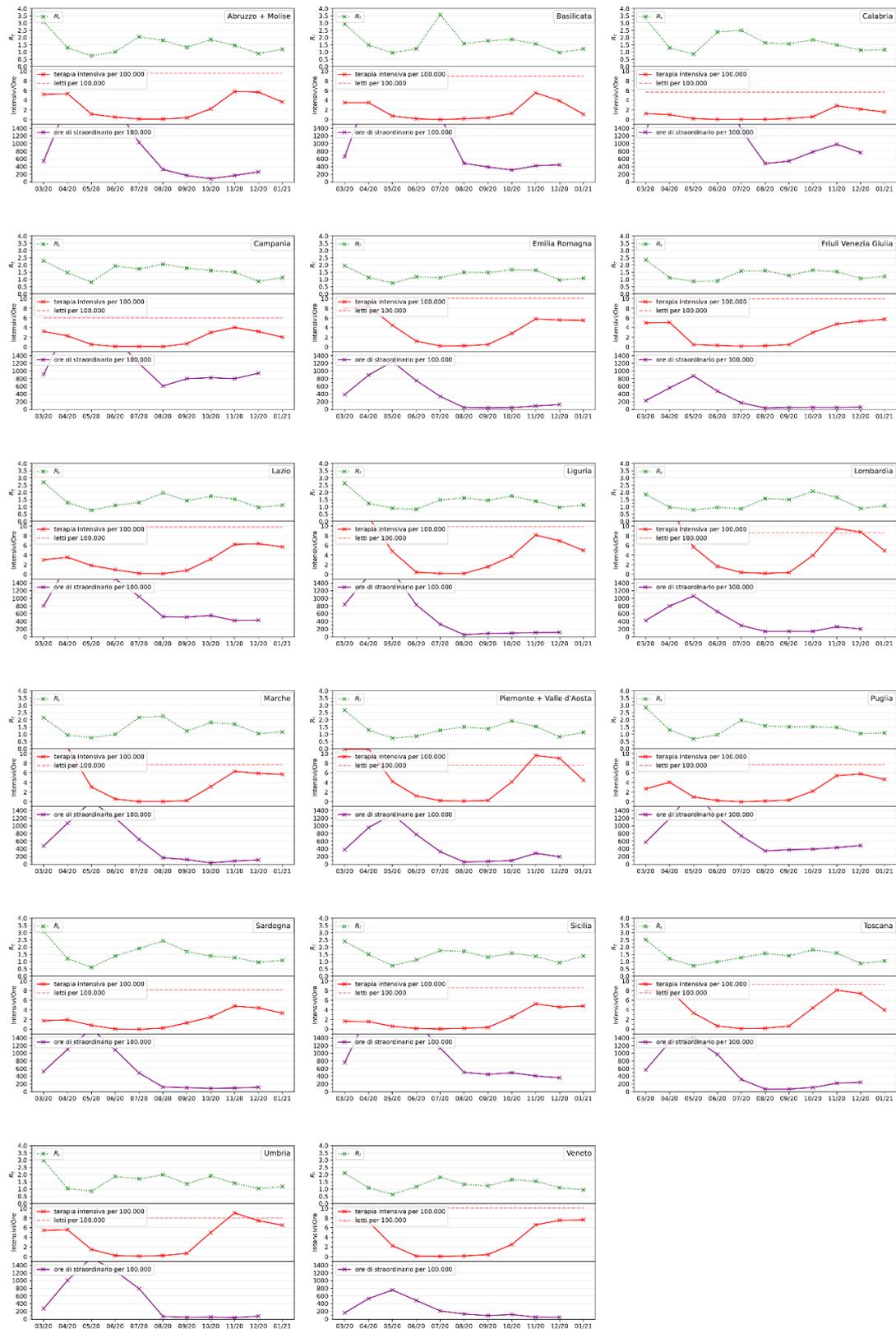
In questo senso, il suggerimento finale non può che essere rappresentato dall'importanza di **implementare ulteriormente l'attività di assistenza e monitoraggio ai beneficiari a livello territoriale già attivata dall'Autorità di Gestione e avviare un monitoraggio che non sia soltanto amministrativo del progetto, ma approfondisca, almeno nel breve termine, anche la fase di gestione degli interventi, per assicurare che il processo di innovazione e contrasto all'emarginazione previsto inizi a manifestare risultati concreti e stabili nel tempo.**

# ALLEGATI

## Allegato n. 1- Evoluzione curva pandemica, ospedalizzazioni e occupazione terapie intensive per singola regione



*Allegato n. 2 - Ore di straordinario rendicontate confrontate con andamento regionale del fenomeno pandemico\**



\* In conseguenza dell'organizzazione territoriale delle forze di polizia e in particolare dell'Arma dei Carabinieri, gli interventi realizzati nel quadro del Piemonte e della Valle d'Aosta e dell'Abruzzo e Molise sono considerati insieme.