



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 – Relazione di sintesi

Servizio di valutazione del PON Legalità 2014-2020

Versione integrata - Dicembre 2022



ISTITUTO  
PER LA  
RICERCA  
SOCIALE



**MIPA**  
Consorzio per lo sviluppo  
delle metodologie e delle innovazioni  
nelle pubbliche amministrazioni

## Sommario

<b>FINALITA' E METODOLOGIA .....</b>	<b>3</b>
<b>INCLUSIONE MIGRANTI REGOLARI, RICHIEDENTI ASILO E SOGGETTI SVANTAGGIATI .....</b>	<b>4</b>
<b>RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE DEI BENI CONFISCATI.....</b>	<b>5</b>
<b>SUPPORTO ALLE IMPRESE SOCIALI CHE GESTISCONO BENI CONFISCATI E AGLI OPERATORI ECONOMICI COLPITI DA RACKET E USURA.....</b>	<b>7</b>
<b>RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ DI CONTRASTO ALLA DIFFUSIONE DELLA PANDEMIA DA COVID-19 .....</b>	<b>8</b>
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E INDICAZIONI .....</b>	<b>9</b>

## FINALITA' 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.

## INCLUSIONE MIGRANTI REGOLARI, RICHIEDENTI ASILO E SOGGETTI SVANTAGGIATI

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.

## RECUPERO E 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.

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

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.

## RAFFORZAMENTO DELLA 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**

---

<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

(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.

## 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,

---

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")

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'Agencia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata**; 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.**