



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali

## PON INCLUSIONE

### SINTESI PUBBLICA DELLA RELAZIONE DI ATTUAZIONE ANNUALE

(articolo 50, paragrafo 9, del Regolamento (UE) n. 1303/2013)

#### PANORAMICA

Il **PON Inclusione** ha l'obiettivo prioritario di **supportare la graduale introduzione su tutto il territorio nazionale di una misura universale di inclusione attiva** che affianchi il sostegno al reddito con servizi e interventi di attivazione.

Al 31 dicembre 2015 stati realizzati 7 tavoli, durante i quali è stata condivisa la procedura per l'allargamento all'intero territorio nazionale del **SIA – Sostegno per l'Inclusione Attiva**, già sperimentato nelle 12 città più grandi del Paese. Sono state inoltre definite le **Linee guida** per predisporre e attuare i progetti di presa in carico del SIA (definitivamente approvate in Conferenza Unificata l'11 febbraio 2016) che costituiscono il riferimento per l'utilizzo delle risorse da parte degli Ambiti Territoriali, messe a disposizione dal PON per l'attuazione del Programma.

La Legge di Stabilità 2016 ha istituito il **Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale**, finalizzato all'implementazione del SIA (600 milioni di euro per il 2016 e 1 miliardo di euro a decorrere dal 2017). È stato quindi predisposto il Decreto Interministeriale per l'**allargamento del SIA a tutto il territorio nazionale** e avviato un gruppo di lavoro volto a definire i Protocolli d'Intesa con Regioni e Province Autonome per chiarirne le modalità di attuazione.

Sono state definite le **Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta**, approvate in Conferenza Unificata il 5 novembre 2015, che rappresentano il quadro di riferimento comune per mettere a sistema interventi più strutturati a favore di categorie estremamente disagiate, in particolare le persone senza dimora.

Per l'attuazione dell'Asse 3, finalizzato a realizzare misure sociali e di integrazione delle comunità e delle persone a rischio di emarginazione, è stata avviata la collaborazione con le Amministrazioni centrali competenti in materia, che avranno la responsabilità dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni in qualità di Beneficiari ovvero di Organismi Intermedi.

Da un punto di vista gestionale si è avviata la definizione delle procedure gestionali, rilevanti anche ai fini della **designazione dell'Autorità di Gestione e di Certificazione**, nonché alla definizione e successiva revisione del **Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA)**, sulla cui base è stato avviato il potenziamento dell'organico.

Riguardo alla definizione di un sistema informatico per la raccolta, registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione, è stata sottoscritta una Convenzione con la Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione per riutilizzare il **Sistema Informativo SIGMA** (Sistema Informativo Gestione Monitoraggio Audit).

In tema di sinergia con i PON e i POR, è stata assicurata la partecipazione attiva ai Tavoli di **coordinamento dei PON Metro e PON Governance**, ai Comitati di sorveglianza dei Programmi in cui è presente l'Obiettivo Tematico 9 e al Comitato risorse umane; al Tavolo



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali

tecnico nazionale istituito dal Ministero della Giustizia per individuare di **linee di intervento di inclusione socio-lavorativa in favore di soggetti in esecuzione penale**, nonché ai tavoli con le Regioni presso l'assistenza tecnica delle stesse, ovvero Tecnostruttura, per condividere strumenti e metodologie nell'attuazione dell'OT 9.

## L'ATTUAZIONE PER ASSI PRIORITARI

### Asse 1 e Asse 2 - Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema

*Sono dedicati a migliorare nelle regioni più sviluppate (Asse 1), nelle regioni meno sviluppate e in quelle in transizione (Asse 2), i servizi di presa in carico e accompagnamento per l'inclusione attiva dei soggetti che percepiscono il sostegno economico del SIA. Gli Assi 1 e 2 intervengono inoltre nella riduzione della marginalità estrema nelle aree urbane attraverso il potenziamento della rete dei servizi rivolti alle persone senza dimora.*

Risorse dedicate: circa l'87% del totale

Asse 1: Euro 266.650.000    Asse 2: Euro 809.616.667

Nel 2015 è stato sviluppato un **Piano di valutazione complessiva del programma "Social Card Sperimentale"** ed attuata la valutazione del processo di implementazione, per approfondirne le modalità attuative anche nell'ottica dell'estensione del SIA su tutto il territorio nazionale, prevista per il secondo semestre 2016. Nell'ambito del Tavolo Responsabili della programmazione sociale (vedi Asse 4) è stato predisposto e condiviso lo schema di Decreto di attuazione del SIA sull'intero territorio nazionale. Sono state predisposte, anche in coordinamento con il partenariato sociale, le **Linee guida relative al modello di predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del SIA**, definitivamente approvate in Conferenza Unificata l'11 febbraio 2016.

È stato avviato il confronto con il partenariato economico e sociale per la definizione di un **Piano nazionale di lotta alla povertà e all'esclusione sociale** che ha registrato come tappa cruciale l'approvazione, in Legge di Stabilità, di un fondo dedicato che assegna strutturalmente risorse a questo obiettivo e che dovrà essere adottato entro il 30 giugno 2016.

Sono stati formulati gli schemi di **Protocolli d'intesa con le Regioni per l'attuazione del SIA** al fine di evitare sovrapposizioni di interventi e di coordinare le azioni nell'ottica del modello condiviso, che dovranno essere sottoposte al tavolo dei programmatori attuativi per la condivisione.

Sono state inoltre definite le **Linee di indirizzo sulla grave emarginazione adulta**, approvate in Conferenza Unificata il 5 novembre 2015, che rappresentano il quadro di riferimento comune per mettere a punto interventi più strutturati e meno emergenziali, con nuove metodologie di intervento sociale alle quali i diversi *stakeholders* potranno far riferimento.



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali

### Asse 3 - Sistemi e modelli di intervento sociale

*Ha l'obiettivo di favorire la definizione e la diffusione di modelli più efficaci ed appropriati di intervento per le comunità e le persone più a rischio di emarginazione (donne vittime di violenza e di tratta, minori stranieri non accompagnati, detenuti ed ex detenuti, ecc.), attraverso la promozione dell'innovazione sociale e la complementarità tra risorse pubbliche e private.*

Risorse dedicate: 8% del totale → euro 98.956.266

Sono state intraprese azioni di **ricognizione normativa e documentale** per individuare dati e informazioni strutturate di tipo legislativo, amministrativo generale e/o programmatico o di natura amministrativa operativa, in grado di supportare i diversi livelli di governo ed altri soggetti e organismi coinvolti negli interventi di inclusione sociale rivolti ai diversi gruppi vulnerabili.

E' stato sviluppato e implementato un **sistema informativo territoriale** progettato per lo scambio, l'elaborazione e la diffusione dei dati disponibili sulle diverse policy, che integra quanto contenuto nel Casellario dell'assistenza e nella banca dati dei piani di zona con l'obiettivo di fornire supporto al SIA.

Sono state analizzate le offerte territoriali dei servizi sociali e le competenze degli operatori sociali ed è stato elaborato un **approfondimento sulle professioni sociali** a partire dal Repertorio delle professioni curato dall'ISFOL.

### Asse 4 - Capacità amministrativa

*Punta a innovare i processi e le modalità organizzative, rafforzare la competenza del personale e dotare le strutture amministrative degli strumenti necessari a garantire una maggiore efficienza gestionale*

Risorse dedicate: 1% del totale, euro 10.400.000

E' stato costituito il cd. **Tavolo Responsabili della programmazione sociale**, per coordinare le politiche sociali attuate ai diversi livelli di governo anche al di fuori di quelle strettamente connesse al Fondo Sociale Europeo. Tra i temi affrontati, la valutazione della Social Card Sperimentale e il modello di predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del SIA, successivamente adottato dalla Conferenza Unificata.

### Asse 5 - Assistenza Tecnica

*È finalizzato a supportare l'Autorità di Gestione nell'attuazione del Programma al fine di rendere più efficienti le attività di programmazione, gestione, sorveglianza, controllo e valutazione.*



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali

Risorse dedicate: 4% del totale, euro 53.243.734

E' stata attivata la **procedura di evidenza pubblica per la realizzazione di servizi integrati**, comprensivi di servizi legali, formativi e di assistenza tecnico-gestionali all'Autorità di Gestione (l'aggiudicazione è avvenuta con decreto n. 653 del 25 marzo 2016).

Per quanto riguarda il sistema gestionale interno per lo scambio elettronico dei dati, è in corso di adozione il **sistema informativo SIGMA**, già utilizzato dalla Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione nella precedente programmazione. È in via di perfezionamento il contratto con la società incaricata di adeguare la piattaforma informativa.

Sono stati organizzati 7 incontri istituzionali e Tavoli operativi che si aggiungono al Comitato di Sorveglianza, tenutosi in data 28 maggio 2015, finalizzati principalmente a sviluppare attività di coordinamento per l'attuazione del SIA e per la sua estensione a tutto il territorio nazionale.

### Indicatori comuni e specifici per programma

In questa fase di attuazione del Programma Operativo risulta prematuro valorizzare gli indicatori di risultato. Per quanto concerne gli indicatori di output:

**Assi 1 e 2** - Non essendo state ancora attivate le azioni dirette alle persone e non essendo previsti per tali assi indicatori volti a rilevare le azioni di sistema realizzate, gli indicatori non potranno essere alimentati.

**Asse 3** - Le azioni avviate, che prevedevano come Output la costruzione di reti, prototipi e modelli, non sono al momento concluse pertanto l'indicatore non può essere valorizzato.

**Asse 4** - Tale Asse prevedeva come Output: 1. il numero di unità organizzative coinvolte in progetti di miglioramento organizzativo o nella definizione delle procedure; 2. il numero di operatori destinatari di interventi formativi volti al rafforzamento della Capacità Amministrativa. Allo stato attuale tali tipologie di attività hanno riguardato solamente le unità organizzative e il personale dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione in attuazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo, senza oneri a carico del Programma, mentre le attività dell'Asse già avviate hanno riguardato l'assistenza statistica e metodologica alla progettazione attuativa del Programma e il supporto alle attività di monitoraggio, valutazione e governance per le quali non era prevista valorizzazione in specifici indicatori.

**Asse 5** - Gli output con i quali sono stati alimentati gli indicatori sono: gli incontri di partenariato (8 incontri), il Rapporto di valutazione ex ante del PON e l'attivazione di una sezione dedicata al PON sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro.



## DATI FINANZIARI

In questa fase di avvio del Programma, sono ancora esigue le risorse impegnate e spese, come si evidenzia nella tabella che segue.

**Tabella 1: Informazioni finanziarie a livello di asse prioritario e di programma**

Dotazione finanziaria dell'asse prioritario sulla base del programma operativo				Dati cumulativi relativi all'andamento finanziario del programma operativo					
Asse prioritario	Categoria di regioni	Finanziamento totale (in EUR)	Tasso di cofinanziamento (%)	Costo ammissibile totale delle operazioni selezionate per il sostegno (in EUR)	Quota della dotazione complessiva a coperta dalle operazioni selezionate (%)	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (in EUR)	Spesa totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'A.d.G.	Quota della dotazione e complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari (%)	Numero di operazioni selezionate
1	Più sviluppate	266.650.000,00	50	334.479,15	0,13	100.343,75	100.343,75	0,04	2
2	Meno sviluppate	753.886.667,00	75	739.313,38	0,1	221.794,01	221.794,01	0,03	3
2	In transizione	55.730.000,00	50	53.941,32	0,1	16.182,40	16.182,40	0,03	3
3	Meno sviluppate	46.592.283,00	75	460.148,45	0,99	270.128,33	81.437,20	0,17	5
3	In transizione	9.420.558,00	50	94.588,95	1	55.720,08	16.658,09	0,18	5
3	Più sviluppate	42.943.426,00	50	411.209,12	0,96	239.589,66	73.551,20	0,17	5
4	Meno sviluppate	4.875.185,00	75	119.530,32	2,45	35.859,10	35.859,10	0,74	3
4	In transizione	967.952,00	50	23.192,45	2,4	6.957,74	6.957,74	0,72	3
4	Più sviluppate	4.556.862,00	50	112.139,32	2,46	33.641,80	33.641,80	0,74	3
5	Meno sviluppate	25.512.532,00	75	11.631,69	0,05	11.631,69	11.631,69	0,05	12
5	In transizione	5.281.490,00	50	2.404,04	0,05	2.404,04	2.404,04	0,05	12
5	Più sviluppate	22.449.712,00	50	10.247,54	0,05	10.247,54	10.247,54	0,05	12
<b>TOTALE</b>	<b>Meno sviluppate</b>	<b>830.866.667,00</b>	<b>75</b>	<b>1.330.623,84</b>	<b>0,16</b>	<b>539.413,13</b>	<b>350.722,00</b>	<b>0,04</b>	<b>23</b>
<b>TOTALE</b>	<b>In transizione</b>	<b>71.400.000,00</b>	<b>50</b>	<b>174.126,76</b>	<b>0,24</b>	<b>81.264,26</b>	<b>42.202,27</b>	<b>0,06</b>	<b>23</b>
<b>TOTALE</b>	<b>Più sviluppate</b>	<b>336.600.000,00</b>	<b>50</b>	<b>868.075,13</b>	<b>0,26</b>	<b>383.822,75</b>	<b>217.784,29</b>	<b>0,06</b>	<b>22</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>1.238.866.667,00</b>	<b>66,8</b>	<b>2.372.825,73</b>	<b>0,19</b>	<b>1.004.500,14</b>	<b>610.708,56</b>	<b>0,05</b>	<b>68</b>

## SINTESI DELLE VALUTAZIONI

### Valutazione ex ante

**La Valutazione ex ante del PON Inclusionione 2014-2020 (FSE), chiusa nel novembre 2014 e trasmessa alla Commissione europea contestualmente alla presentazione del PON evidenzia come il Programma voglia configurarsi come una **sperimentazione su vasta scala, finalizzata a rinnovare profondamente e in modo sistematico le politiche sociali e di inclusione socio-lavorativa del nostro paese.****



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali

Destinando l'85% delle risorse disponibili agli interventi di attivazione sociale del SIA, con un incremento pari a circa il 50% delle risorse nazionali destinate alla parte passiva della misura, il PON pone le basi affinché il SIA diventi, nei prossimi anni, un **istituto ordinario e universale di contrasto della povertà**.

Complessivamente, secondo il rapporto di valutazione, **le azioni previste contribuiscono al raggiungimento dei risultati attesi e degli obiettivi definiti**. In particolare, **le azioni relative al SIA** (Assi 1 e 2) sono adeguate al raggiungimento del risultato atteso di ridurre la povertà e l'esclusione sociale, seppure nei limiti di un contributo sperimentale destinato a raggiungere una porzione limitata del target, contribuendo a diffondere modelli innovativi d'intervento caratterizzati da multidimensionalità, flessibilità e personalizzazione delle prestazioni sociali, basati sull'uso rigoroso della valutazione d'impatto;

Viene segnalata la necessità di approfondire meglio:

- le modalità di cooperazione con le amministrazioni regionali competenti in materia di programmazione delle politiche sociali,
- la gestione delle risorse finanziarie da parte degli enti locali responsabili dei servizi,
- le problematiche connesse alla costruzione di partnership e reti per l'erogazione dei servizi, le tipologie di spese ammissibili.

**Il rispetto dei principi orizzontali risulta salvaguardato nel PON**, sia con riferimento alle diverse fasi della programmazione, sia rispetto alla previsioni di azioni mirate e di *mainstreaming*, sia rispetto allo sviluppo di reti per l'inclusione sociale.

**Rispetto al monitoraggio, il set di indicatori di realizzazione e di risultato proposto è in linea con le indicazioni generali della programmazione e con gli obiettivi e le attività previste dal Programma**, mancando tuttavia di alcune quantificazioni riferite ai valori obiettivo.

### Strumenti per la valutazione degli Assi 1 e 2

Nel secondo semestre 2015 è stata **sviluppata la parte metodologica da attuare per valutare complessivamente la Sperimentazione del SIA, "Carta Acquisti Sperimentale"**, attuata nelle 12 città più grandi, che costituisce una fonte informativa fondamentale per attuare il SIA sull'intero territorio nazionale.

## ASPETTI CHE INCIDONO SUI RISULTATI DEL PROGRAMMA E MISURE ADOTTATE

Nel 2015 sono stati fatti importanti passi avanti nella definizione di strumenti utili a migliorare la programmazione e l'erogazione delle politiche sociali.

**Il nuovo ISEE**, entrato in vigore il 1° gennaio 2015, è stato profondamente rinnovato, sia nei contenuti che nelle procedure: è più veritiero, più equo, più attento ai carichi familiari gravosi (disabilità), unico su tutto il territorio nazionale, in grado quindi di assicurare un migliore *targeting* delle prestazioni, nell'ottica dell'universalismo selettivo. Il TAR del Lazio è intervenuto con tre sentenze per affermare che tale normativa fosse da rivedere, procedendo alla esclusione ai fini del calcolo ISEE delle provvidenze previste per le disabilità nella determinazione del reddito. La riformulazione dell'indicatore determinerà un impatto sulla



Unione europea  
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali*

stima dei possibili beneficiari SIA della quale occorre tenere conto nel Decreto di estensione della misura.

La Legge di Stabilità per il 2016 ha previsto l'adozione di un **Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione**, che individua una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà. Per garantirne l'attuazione è stato istituito il «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale» (600 milioni di euro per il 2016 e 1 miliardo di euro dal 2017). L'erogazione di tali risorse risulta indispensabile per l'attuazione del SIA con particolare riferimento al finanziamento della componente passiva della misura, mentre il PON finanzierà le politiche di attivazione integrate.

A marzo 2015, con l'approvazione del regolamento attuativo, è stata avviata la realizzazione del **Sistema informativo dei servizi sociali** (SISS, anche detto "Casellario dell'assistenza"), che consentirà di avere a disposizione una sorta di «cartella sociale» in grado di identificare tutte le prestazioni in capo ad un determinato nucleo familiare, consentendo di migliorare l'azione in termini di gestione, programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e determinando un'azione più efficiente ed efficace a beneficio dei cittadini più fragili.

Sono state inoltre definite le **Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del SIA**, che individuano il modello organizzativo, funzionale ad indirizzare i cittadini verso i servizi, e le **Linee di indirizzo sulla grave emarginazione adulta in Italia**, che rappresentano il quadro di riferimento comune per mettere a punto interventi più strutturati e meno emergenziali, con nuove metodologie di intervento sociale.

In merito ad alcuni aspetti che hanno condizionato la realizzazione del PON si riscontrano difficoltà dovute al ritardo nell'acquisizione dei servizi di assistenza tecnica, atteso che si procede con l'acquisto centralizzato per le pubbliche amministrazioni operato da Consip Spa che, a differenza di quanto originariamente previsto, ha comunicato di poter fornire i suddetti servizi solo a partire dall'inizio del prossimo anno.

Riguardo alla definizione di un sistema per la raccolta, registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione, è stata sottoscritta una Convenzione con la Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione per il riutilizzo del **Sistema Informativo SIGMA** (Sistema Informativo Gestione Monitoraggio Audit). È in via di perfezionamento il contratto con la società incaricata di adottare i necessari adeguamenti alla piattaforma informativa.