



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea Triennale in Economia e Commercio

**I FINANZIAMENTI EUROPEI PER LO SVILUPPO
DEL WELFARE SOCIALE MARCHIGIANO**

**EUROPEAN FUNDING FOR SOCIAL WELFARE
DEVELOPMENT IN THE MARCHE REGION**

Relatore:

Prof.ssa Raffaella Santolini

Tesi di Laurea di:

Francesca Neri

Anno Accademico 2020/2021

Ai miei genitori

INDICE

Introduzione	5
Capitolo 1 Il welfare sociale marchigiano.....	9
1.1 Il modello di welfare sociale nella Regione Marche.....	9
1.2 Gli Ambiti Territoriali Sociali della Regione Marche.....	11
1.3 L'evoluzione del welfare sociale marchigiano	13
Capitolo 2 La programmazione europea per lo sviluppo del welfare sociale marchigiano.....	17
2.1 Le risorse della programmazione europea	17
2.2 Il Programma Operativo Regionale POR FSE 2014-2020.....	17
2.2.1 POR FSE 2014-2020 Asse 2–Priorità di investimento 9.4.....	20
2.2.2 POR FSE 2014-2020 Asse 2–Priorità di investimento 9.1.....	24
2.3 Il Programma Operativo Nazionale PON Inclusion.....	26
2.4 Il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione FAMI.....	30
Conclusioni	33
Bibliografia	36
Sitografia	38

INTRODUZIONE

Il modello marchigiano di welfare sociale, storicamente fondato su un approccio “social-programmatorio”, con un ruolo di leadership regionale fondato su un processo di condivisione e co-progettazione, favorisce ed esalta il ruolo dei Comuni, che possono gestire in maniera associata i servizi sociali a livello territoriale, mediante gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS). Questo modello non prevede deleghe di competenze sociali alla sanità, rafforzando la dimensione unitaria del Distretto Sanitario/Ambito Territoriale Sociale, come luogo privilegiato dell’integrazione socio-sanitaria, nel rispetto del necessario livello di omogeneità territoriale.

Dal 2017 si è assistito ad una profonda trasformazione dell’assetto istituzionale del sistema delle politiche sociali, con un significativo rafforzamento del livello di governo centrale. Allo Stato è attribuita la definizione dei livelli essenziali, mentre alle Regioni si attribuiscono compiti specifici in ordine allo sviluppo di processi di omogeneizzazione territoriale nell’erogazione delle prestazioni, alla programmazione sociale, al coordinamento dei servizi territoriali e alla gestione associata dei servizi sociali.

Contestualmente a queste trasformazioni, si è assistito ad una forte riduzione dei trasferimenti indistinti dallo Stato alle Regioni, che ha profondamente modificato il bilancio regionale destinato alle Politiche Sociali, privandolo delle risorse che negli anni precedenti avevano permesso il finanziamento delle leggi di settore.

La risorse provenienti dalla programmazione europea negli ultimi anni sono state uno strumento importante con cui la Regione Marche ha cercato di potenziare il sistema organizzativo delle sedi territoriali di progettazione locale e l'offerta di servizi sociali del territorio.

Questi temi sono oggetto di studio della seguente tesi che viene articolata in due capitoli.

Nel primo capitolo viene presentato il modello marchigiano di welfare sociale, nella sua evoluzione storica in termini di organizzazione e di risorse impiegate. Vengono descritti gli Ambiti Territoriali Sociali, aggregazioni intercomunali per la promozione di forma unitarie di organizzazione e gestione dei servizi sociali del territorio marchigiano. Sono posti in evidenza, inoltre, i cambiamenti normativi che hanno trasformato il welfare sociale marchigiano e le criticità conseguenti ad una riduzione di finanziamenti indistinti dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni ai Comuni. In questo contesto assumono un ruolo di grande rilevanza le fonti di finanziamento dell'Unione Europea, che hanno compensato ed integrato la riduzione dei trasferimenti statali e regionali relativi agli interventi e ai servizi sociali.

Nel secondo capitolo si illustrano nel dettaglio i fondi della programmazione europea con cui la Regione Marche ha potenziato il sistema organizzativo degli Ambiti Territoriali Sociali, sedi territoriali di progettazione locale, e, di conseguenza, l'offerta di servizi sociali del territorio:

- Fondi del Programma Operativo Regionale POR FSE 2014-2020;
- Fondi del Programma Operativo Nazionale PON Inclusione e PON FEAD;
- Fondo Asilo Migrazione e Integrazione.

Queste profonde trasformazioni hanno posto in evidenza punti di forza e debolezza del sistema, delineati nelle conclusioni di questa tesi.

Capitolo 1

IL WELFARE SOCIALE MARCHIGIANO

1.1 Il modello di welfare sociale nella Regione Marche

Nel corso dell'ultimo ventennio in Italia si sono diffusi tre distinti modelli di welfare regionale, delineati a seguito di processi di crescente decentramento delle Politiche Sociali, con una sempre maggiore centralità del ruolo dei Comuni nella gestione dei servizi sociali e del ruolo di coordinamento e di sviluppo di un sistema integrato di interventi.

I tre modelli di welfare sono:

- Regioni con approccio “comunitario-mercantile”;
- Regioni con approccio “social-programmatorio”;
- Regioni con un basso livello di investimento nel sociale.

Le Regioni che hanno un approccio “comunitario-mercantile” (ne è un esempio la Regione Lombardia) hanno costruito quasi un mercato del welfare, incentivando la competizione tra erogatori di servizi pubblici e privati ed hanno cercato di concentrare la gestione del welfare locale più sulla Sanità e meno sui Comuni. Questo approccio assicura un'elevata integrazione socio-sanitaria, ma manifesta criticità nel rapporto tra Comuni e tra Comuni e Regione.

Il secondo modello è centrato su un rapporto Comuni-Regione che favorisce e supporta il ruolo degli Enti Locali mediante coordinamento e cooperazione, lasciando poco spazio a forme competitive (due esempi significativi sono l'Emilia Romagna e la Toscana). Questo approccio, pur assicurando una maggiore collaborazione fra Regione e Comuni, manifesta maggiori difficoltà nell'integrazione fra comparto sociale e comparto sanitario.

Le Regioni che appartengono al terzo modello (molte Regioni del Mezzogiorno) sono caratterizzate da un limitato investimento economico di risorse, con sistemi di intervento scarsamente in grado di far fronte ai bisogni della popolazione del proprio territorio.

Le Marche storicamente si sono collocate nel secondo modello, con un approccio "social-programmatorio", ma con un ruolo di leadership regionale meno forte rispetto ad altre Regioni, fondato su un processo incrementale e consensuale, in cui i Comuni sono stati lasciati liberi di scegliere il modello di coordinamento preferito. Questo approccio ha condotto a maggiori differenziazioni territoriali interne fra Comuni.

Tra gli strumenti di programmazione indicati dalla L. 328/2000¹, recepita dalla Regione Marche con la L.R. 32/2014², rientra il Piano Sociale Regionale, in cui vengono definite le linee di programmazione regionali in materia di servizi sociali e di integrazione socio-sanitaria. Un ruolo di grande centralità nell'attuazione del Piano Sociale Regionale, nella Regione Marche, è rivestito dagli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), istituiti, con Deliberazione di Giunta Regionale (DGR) n.337 del 13 febbraio 2001, come “luoghi” di costruzione del welfare comunitario.

1.2 Gli Ambiti Territoriali Sociali della Regione Marche

Con la L.328/2000 gli Enti Locali sono stati investiti di un ruolo centrale nella gestione dei Servizi Sociali, attraverso l'implementazione di forme di aggregazione intercomunale per la gestione dei servizi, denominate Ambiti Territoriali Sociali.

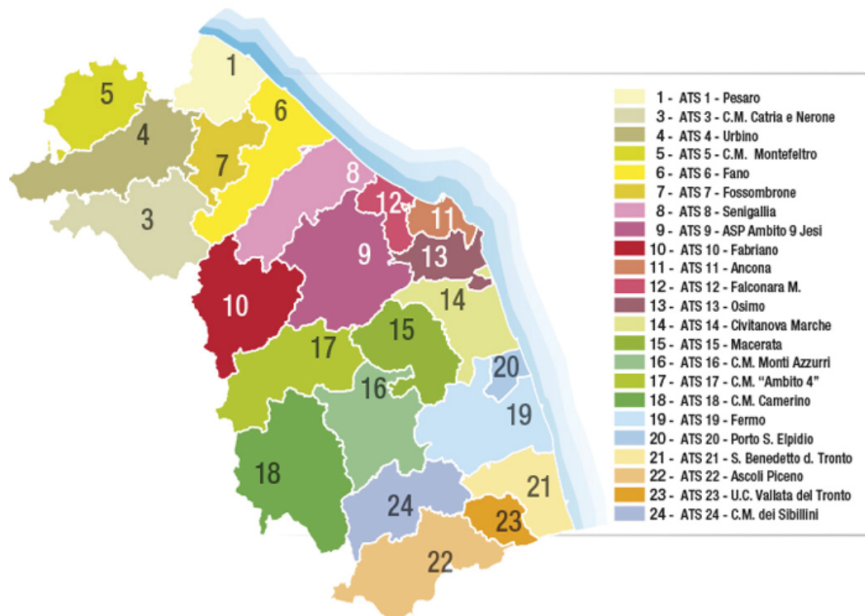
L'istituzione degli Ambiti Territoriali Sociali, avvenuta nella Regione Marche con DGR 337/2001, è nata dalla rilevante differenziazione delle dimensioni dei Comuni marchigiani che, inevitabilmente, richiedeva diverse modalità organizzative e gestionali.

Attualmente gli Ambiti Territoriali Sociali sono 23, rappresentati in Figura 1.1.

¹ Legge n. 328 del 8 novembre 2000 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000, Supplemento Ordinario n. 186.

² Legge Regionale n. 32 del 1 dicembre 2014 pubblicata in Bollettino Ufficiale n. 114 del 11 dicembre 2014.

Figura 1.1: Gli ATS della Regione Marche



Fonte: Regione Marche

Gli ATS, pertanto, hanno assunto un ruolo di primo piano nella progettazione del welfare marchigiano, per la realizzazione di un sistema integrato di servizi, la piena attuazione degli indirizzi della programmazione nazionale e regionale e l'esercizio associato delle funzioni sociali da parte dei Comuni.

Il soggetto politico di riferimento degli Ambiti Territoriali Sociali è il Comitato dei Sindaci, composto dai Sindaci di tutti i Comuni ricadenti nell'ambito, organo che definisce le forme di collaborazione tra i Comuni e l'Azienda Sanitaria ed approva il Piano Sociale di Ambito, strumento fondamentali per la progettazione degli interventi sociali da realizzare annualmente.

L'obiettivo principale perseguito con le attività degli ATS è quello di responsabilizzare i soggetti locali per garantire un sistema di protezione sociale universalistico, rivolto ai cittadini della Regione, in particolare ai più deboli. La progettazione si svolge costantemente con il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini, delle Organizzazioni Sindacali, delle Associazioni Sociali che, tutti insieme, definiscono i bisogni prioritari, le strategie di prevenzione, le risorse disponibili, i soggetti istituzionali e comunitari interessati, i risultati attesi e gli standard di funzionamento, le modalità di verifica e valutazione, previsti dal Piano Sociale Regionale.

Le risorse finanziarie disponibili per la progettazione territoriale hanno una composizione molto ampia: risorse in campo sociale proprie dei Comuni appartenenti all'Ambito, finanziamenti provenienti da Leggi Regionali di settore, risorse provenienti dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, finanziamenti provenienti dall'Unione Europea, disponibilità finanziarie provenienti da altre fonti pubbliche e private.

1.3 L'evoluzione del welfare sociale marchigiano

Lo scenario introdotto dal legislatore a partire dall'anno 2017 ha modificato profondamente l'assetto istituzionale del sistema delle Politiche Sociali, in quanto si è assistito ad un significativo rafforzamento del livello di governo centrale. In

particolare, il D.Lgs. 147/2017³ “*Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*”, ha aggiornato la *governance* (modo di governo) del sistema rispetto alla L.328/2000. Nell’atto viene ridefinita l’articolazione delle competenze regionali. La norma attribuisce alle Regioni compiti specifici in ordine allo sviluppo di processi di omogeneizzazione territoriale nell’erogazione delle prestazioni, alla programmazione sociale, al coordinamento dei servizi territoriali e alla gestione associata dei servizi sociali. Il Decreto fa esplicito riferimento ad una programmazione integrata omogenea per il comparto sociale, sanitario e delle politiche sociali, prevedendo che gli Ambiti Territoriali Sociali, per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi, operino con le delimitazioni territoriali dei Distretti Sanitari e dei Centri per l’Impiego. Allo Stato è attribuita la definizione dei livelli essenziali, ovvero norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite. Sono state introdotte limitazioni nelle finalità del Piano Sociale, rispetto a quanto stabilito nella L.328/2000: non è più un documento generale di indirizzo, ma uno strumento di programmazione nazionale, basato su un approccio integrato nella programmazione dei servizi territoriali. Il rafforzamento del livello di governo centrale si è accentuato con l’istituzionale, sempre nel D.Lgs. 147/2017, di un organismo nazionale di programmazione e

³ D.Lgs. n.147 del 15 settembre 2017 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 13 ottobre 2017.

controllo quale la “rete della protezione e dell’inclusione sociale”, presieduta dal Ministro competente, a cui è affidata anche la responsabilità dell’elaborazione del Piano Sociale Nazionale, a cui devono corrispondere gli atti programmatori regionali e degli Ambiti Territoriali Sociali.

Contestualmente a queste trasformazioni, si è assistito ad una forte riduzione dei trasferimenti indistinti dallo Stato alle Regioni, che ha profondamente trasformato il bilancio regionale destinato alle Politiche Sociali, privato delle risorse regionali che negli anni precedenti avevano permesso il finanziamento delle leggi di settore, sostegno e pilastro del “sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

Questa trasformazione è avvenuta in un contesto in cui la crisi ha in parte ridisegnato la mappa dei bisogni e delle priorità con una crescita esponenziale dei problemi legati all’integrazione socio-lavorativa, accanto ai tradizionali bisogni di natura socio-sanitaria. Il settore del welfare territoriale, in cui una grande quota della spesa riguarda innanzitutto il costo del personale, inoltre, è stato caratterizzato nell’ultimo decennio da notevoli tagli della spesa, con un conseguente indebolimento delle condizioni di lavoro dei professionisti occupati nel settore.

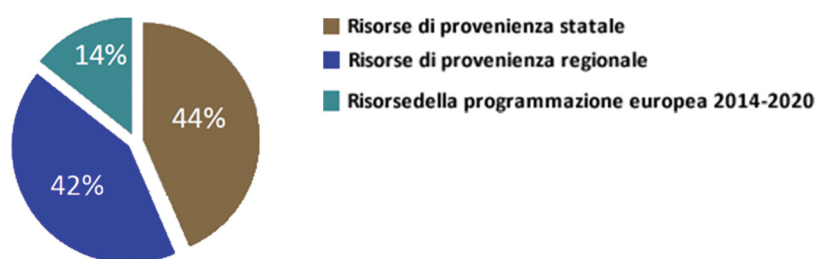
La Regione Marche ha, pertanto, messo in campo un insieme di risorse per garantire la tenuta finanziaria del sistema, così composto:

- Fondi sanitari dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) per i settori ad alta integrazione socio-sanitaria (disabili, dipendenze patologiche)
- Fondi Europei di programmazione POR FSE 2014-2020

- Fondi PON inclusione sociale e PON FEAD
- Fondo Asilo Migrazione e Integrazione
- Disponibilità finanziarie del governo centrale per progettualità in capo a Promozione Sociale e Volontariato per progetti di inclusione sociale
- Quota parte del Fondo per la lotta alla povertà per servizi di inclusione sociale gestiti dagli Ambiti Territoriali Sociali

Complessivamente le risorse nell'ultimo triennio sono state ripartite come indicato in figura 1.2.

Figura 1.2: Le risorse finanziarie 2019-2021 per il welfare della Regione Marche



Fonte: Regione Marche

Capitolo 2

LA PROGRAMMAZIONE EUROPEA PER LO SVILUPPO DEL WELFARE SOCIALE MARCHIGIANO

2.1 Le risorse della programmazione europea

La programmazione europea dal 2016 è stata uno strumento importante con la quale la Regione Marche ha cercato di potenziare il sistema organizzativo degli Ambiti Territoriali Sociali, sedi territoriali di progettazione locale, e, contestualmente, l'offerta di servizi sociali del territorio.

Le risorse provenienti dalla programmazione europea che hanno potenziato il welfare sociale della Regione Marche attraverso l'azione degli ATS sono:

- Fondi del Programma Operativo Regionale POR FSE 2014-2020;
- Fondi del Programma Operativo Nazionale PON Inclusione e PON FEAD;
- Fondo Asilo Migrazione e Integrazione.

2.2 Il Programma Operativo Regionale POR FSE 2014-2020

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è il principale strumento utilizzato dall'Unione Europea (UE) per sostenere l'occupazione ed assicurare opportunità lavorative più eque per tutti. La strategia e il bilancio dell'FSE vengono definiti dai Paesi dell'UE,

dal Parlamento europeo e dalla Commissione. Ogni sette anni i singoli Paesi e la Commissione definiscono i programmi operativi nazionali e regionali.

I riferimenti giuridici di questa fonte di finanziamento sono:

- il Regolamento UE 1303/2013⁴, per tutti i fondi strutturali e di investimento;
- il Regolamento UE 1304/2013⁵, specifico per il Fondo Sociale Europeo;
- il Regolamento UE, Euratom 1046/2018⁶, che definisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione Europea e modifica i Regolamenti UE 1303/2013 e 1304/2013;

Nella Regione Marche attualmente è in corso di attuazione il Programma Operativo Regionale (POR) 2014-2020, per un finanziamento complessivo di €287.979.618,00, che, sulla base del meccanismo del “cofinanziamento”, è composto per il 50% da FSE, per il 35% da fondi “ministeriali” e per il 15% da fondi regionali.

⁴ Regolamento UE 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio pubblicato in Gazzetta Ufficiale UE L 347 del 20 dicembre 2013

⁵ Regolamento UE 1304/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio pubblicato in Gazzetta Ufficiale UE L 347 del 20 dicembre 2013

⁶ Regolamento UE, Euratom 1046/2018 del Parlamento Europeo e del Consiglio pubblicato in Gazzetta Ufficiale UE L 193/1 del 30 luglio 2018

Il POR FSE 2014-2020 è stato attuato nella Regione Marche, secondo gli Assi e le Priorità di Investimento definite dai Regolamenti UE 1303 e 1304 del 2013 e s.m.i., di seguito elencati:

- ASSE 1 – “Occupazione”, a cui sono stati assegnati €182.400.000,00 (63,36% delle risorse), articolato nelle seguenti priorità di investimento:

- 8.1 accesso all’occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive;
- 8.2 integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE);
- 8.4 uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori;
- 8.5 facilitazione dell’adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento;

- ASSE 2 – “Inclusione sociale e lotta alla povertà”, a cui sono stati assegnati €51.500.000,00 (17,88% delle risorse), articolato nelle seguenti priorità di investimento:

- 9.1 inclusione attiva;
- 9.4 miglioramento dell’accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie;

- ASSE 3 – “Istruzione e formazione”, a cui sono stati assegnati € 33.400.000 (11,6% delle risorse), articolato nelle seguenti priorità di investimento:

- 10.1 riduzione e prevenzione dell’abbandono scolastico precoce e promozione della parità di accesso all’istruzione;

- 10.2 rafforzamento della parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali;
 - 10.4 miglioramento della pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro;
- ASSE 4 – “Capacità istituzionale ed amministrativa”, a cui sono stati assegnati €11.100.000 (3,86% delle risorse), articolato nelle seguenti priorità di investimento
- 11.1 potenziamento della capacità istituzionale e dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale, regionale e locale.

Il residuo 3,3% delle risorse (€ 9.500.000) è stato impiegato per attività di assistenza tecnica, monitoraggio, valutazione, attuazione del piano di informazione e pubblicità del Programma.

In questo documento saranno approfondite le due priorità di investimento che hanno inciso profondamente nella programmazione sociale del territorio regionale, coinvolgendo direttamente i piani sociali degli ATS, in particolare la priorità di investimento 9.4, con la quale è stato possibile attuare il potenziamento del personale assegnato agli Ambiti Territoriali Sociali e la priorità di investimento 9.1, con la quale è stata potenziata l'inclusione lavorativa dei soggetti fragili.

2.2.1 POR Marche FSE 2014-2020 Asse 2 – Priorità di investimento 9.4

Con Deliberazione n.125 del 31/03/2015 l'Assemblea Legislativa della Regione Marche ha approvato il POR Marche che include l'Asse 2 – Priorità di investimento 9.4 – Risultato atteso 9.3 - Implementazione e miglioramento dei servizi erogati

dagli Ambiti Territoriali Sociali. L'obiettivo sotteso da questo investimento è stato quello di innalzare il livello di offerta di servizi sociali in territori caratterizzati da valori di fruizione degli stessi molto bassi in relazione alla popolazione residente, prevedendo, al contempo, un percorso di sviluppo qualitativo che consentisse la diffusione di modalità uniformi di presa in carico e gestione degli interventi e dei servizi sul territorio. I beneficiari di quest'intervento sono stati gli Ambiti Territoriali Sociali, che hanno implementato le finalità dell'intervento attraverso investimenti per migliorare:

- l'accesso ai servizi e l'attività di presa in carico sociale degli utenti attraverso l'implementazione di Punti Unici di Accesso sul territorio, che garantissero la componente sociale della presa in carico integrata socio-sanitaria, qualora necessaria;
- le potenzialità di inserimento socio-lavorativo degli utenti svantaggiati, attraverso l'offerta di opportunità di inserimento in percorsi di inclusione attiva (ad esempio corsi di formazione professionale, tirocini, ecc.);
- l'offerta di servizi socio-educativi extrascolastici alle famiglie con figli minorenni che potessero favorire il mantenimento degli equilibri tra vita familiare e partecipazione al mercato del lavoro.

Trattandosi per la Regione Marche della prima esperienza di programmazione riferita ad inclusione sociale finanziata con le risorse del Fondo Sociale Europeo,

con Decreto del Dirigente della Posizione di Funzione Programmazione Sociale n.29/APS del 28/10/2016, seguito alla Deliberazione di Giunta Regionale n.1223 del 10 ottobre 2016, è stato emanato un primo avviso pubblico per la presentazione dei progetti di implementazione e miglioramento dei servizi erogati dagli Ambiti Territoriali Sociali e per avviare progettualità della durata di 30 mesi.

I fondi riservati agli ATS in questi primi 30 mesi di interventi, pari ad € 14.000.000,00, sono stati ripartiti sulla base del seguente criterio:

- una quota definita sulla base del posizionamento relativo dell'ATS rispetto agli indicatori di fruizione dei servizi (risorse impiegate ed utenza servita) al fine di promuovere una convergenza tra territori;
- una quota che tenesse in considerazione gli assetti territoriali dell'offerta dei servizi in relazione ai potenziali fruitori identificati nella popolazione residente (spesa pro-capite rispetto alla media regionale e densità demografica).

I progetti sono stati oggetto di costante monitoraggio di tipo:

- fisico, effettuato anche attraverso inserimento, tramite piattaforma web, di dati relativi all'accesso ai servizi e alla presa in carico su un sistema informativo regionale dedicato alle politiche sociali
- finanziario, attraverso piattaforma SIFORM

La spesa sociale derivante dall'esecuzione dei singoli progetti è stata costantemente rilevata attraverso una piattaforma *web-based*.

Ognuno dei 23 progetti finanziati sono stati, inoltre, valutati in relazione al raggiungimento di obiettivi quantitativi (almeno il 7% di fruizione dei servizi da parte della popolazione coinvolta) e qualitativi, riguardanti la verifica dell'applicazione di una metodologia di presa in carico uniforme a livello regionale.

Per la valutazione degli interventi finanziati sono stati istituiti due organismi:

- una Commissione di Valutazione Regionale (CVR), che ha verificato ex-ante le proposte progettuali presentate da ciascun Ambito, al fine dell'ammissione al finanziamento e ha verificato il conseguimento degli obiettivi quali-quantitativi in rapporto alle linee guida per la presa in carico e la modalità di organizzazione dei servizi di ciascun ATS
- un Gruppo di Valutazione Locale (GVL), nominato da ciascun ATS mediante il coinvolgimento di *stackholder* (parti interessate), che ha garantito la rappresentanza dei cittadini e degli utenti ed è stato deputato all'attività di valutazione degli interventi messi in atto sul proprio territorio, per una programmazione quanto più partecipata della rete dei servizi sociali.

Con Decreto del Dirigente della Posizione di Funzione Programmazione Sociale n.203 del 12/09/2019, seguito alla Deliberazione di Giunta Regionale n.646 del 27/05/2019, è stato emanato un secondo avviso pubblico per la presentazione dei progetti di implementazione e miglioramento dei servizi erogati dagli Ambiti Territoriali Sociali, confermando le medesime finalità, ma inserendo l'ulteriore

funzionalità di “Servizio socio-educativo estivo”, rivolta a finanziare spese per il personale coinvolto in attività di socializzazione ed animazione dei minori nei periodi extrascolastici.

Il nuovo finanziamento prevede l'erogazione, entro il 30/06/2022, di ulteriori €14.999.695,20 da assegnare agli ATS sulla base dei progetti presentati.

2.2.2 POR Marche FSE 2014-2020 Asse 2 – Priorità di investimento 9.1

Con Deliberazione n.125 del 31/03/2015 l'Assemblea Legislativa delle Regione Marche ha approvato il POR Marche che include l'Asse 2 – Priorità di investimento 9.1 – Risultato atteso 9.2 -Finanziamento dei progetti di tirocini di inclusione sociale realizzati dagli Ambiti Territoriali Sociali. L'obiettivo sotteso da questo investimento è stato quello di migliorare le modalità di inclusione sociale delle persone in carico ai servizi socio e/o sanitari competenti, favorendone l'autonomia e la riabilitazione. Pur essendo già attivi interventi regionali volti alla realizzazione di Tirocini finalizzati all'Inclusione Sociale (TIS) per target di utenza già specificatamente individuata (persone disabili, persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, persone in stato di povertà), con questo ulteriore finanziamento si è voluto estendere l'intervento anche a target di utenza più ampi, presi in carico dai servizi socio-sanitari.

Questo intervento risulta strettamente collegato alla priorità di investimento 9.4, finalizzato all'Implementazione e miglioramento dei servizi erogati dagli Ambiti

Territoriali Sociali, il quale prevede che della prevista “Spesa per il personale” almeno il 25% debba essere finalizzata alla funzione di Tirocini sociali.

L’avviso pubblico per la presentazione dei progetti degli ATS è stato emanato con Decreto del Dirigente della Posizione di Funzione Programmazione Sociale n.117 del 13/06/2018, seguito alla Deliberazione di Giunta Regionale n.397 del 3/4/2018, al fine di fornire agli Ambiti Territoriali Sociali una dotazione finanziaria utile per intervenire in modalità generalizzata sulle persone (e loro famiglie) prese in carico dai servizi competenti, attraverso i Tirocini di Inclusione Sociale (TIS).

Le risorse complessivamente stanziare per i 30 mesi dell’intervento sono state pari ad € 5.000.000,00. L’assegnazione delle risorse agli ATS è avvenuta secondo diversi indicatori, tra cui la quota riservata alla contrattualizzazione della polizza per la Responsabilità Civile verso Terzi, la popolazione residente in età lavorativa ed i mesi di tirocinio proposti attraverso le proposte progettuali.

Per la realizzazione dei progetti sono stati istituiti presso gli ATS Tavoli di Lavoro Multidisciplinari, composti da operatori dei servizi sociali e sanitari, con il compito di prendere in carico i soggetti: Assistenti Sociali dei Comuni di residenza, operatori dei servizi specialistici di riferimento (Consultori Familiari, Centri di Salute Mentale, Unità Multidisciplinari dell’Età Evolutiva e Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche), supportati dagli operatori delle amministrazioni territorialmente competenti in materia di servizi per l’impiego, tirocini sociali ed inserimento lavorativo.

I progetti presentati sono diventati uno strumento a disposizione degli Ambiti per incrementare la possibilità di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, sia per persone che possiedono maggiori risorse in termini di occupabilità, favorendo l'acquisizione di nuove competenze, ma anche e soprattutto per le persone più difficilmente collocabili, al fine di sostenerne la socialità e la capacità di integrarsi in un ambiente lavorativo. Per tutti il tirocinio di inclusione diventa un importante momento di formazione e apprendimento.

Anche per questo intervento, come per quello della priorità 9.4, sono stati previsti: un monitoraggio fisico e finanziario attraverso la piattaforma SIFORM2; rilevazioni statistiche periodiche sugli interventi e servizi sociali attuati tramite piattaforma web; l'istituzione di una Commissione di Valutazione regionale, per l'attività di analisi e valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post dei progetti e di Gruppi di Valutazione Locali, nominati dai singoli ATS, composti da tutti i soggetti pubblici e privati che operano nel campo sociale.

2.3 Il Programma Operativo Nazionale PON Inclusione

Con il Programma Operativo Nazionale Inclusione 2014-2020⁷, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, per la prima volta i fondi strutturali sono intervenuti a

⁷ Il PON è stato adottato nella versione originaria con Decisione della Commissione Europea C (2014) 10130 del 18/12/2014. Con successiva Decisione C (2017) 8881 del 15/12/2017, la Commissione Europea ha formalmente approvato le modifiche al PON, in conformità a quanto

supporto delle politiche di inclusione sociale. Anche il PON si colloca all'interno dell'obiettivo generale di superare la disomogeneità territoriale dei servizi sociali, definendo livelli minimi di alcune prestazioni. Il programma, a prescindere dalla specificità delle diverse misure, persegue l'obiettivo di creare un modello di welfare basato sull'inclusione attiva, rafforzando i servizi territoriali ed il loro ruolo nei confronti dei cittadini beneficiari delle varie misure di sostegno al reddito che si sono succedute.

Attraverso azioni di sistema e progetti pilota si sostiene la sperimentazione e la definizione di attività economiche in campo sociale (Asse 3), di azioni volte a rafforzare la capacità amministrativa dei soggetti coinvolti nel programma (Asse 4) e di azioni volte a supportare l'attuazione del Programma (Asse 5). Il PON Inclusione si raccorda con i Programmi operativi regionali e con il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD). Per favorire il sostegno alle persone in stato di povertà e in marginalità estrema sono stati pubblicati dal Ministero delle Politiche Sociali due avvisi pubblici non competitivi: l'avviso n.3/2016 e l'avviso n. 4/2016.

L'Avviso n.3/2016, approvato con il Decreto della Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali - presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche

stabilito dall'art.30 del Reg. UE 1303/2013. Il 6/12/2018 con Decisione C (2018) 8586, la Commissione ha adottato una nuova versione del PON inclusione.

Sociali - n. 229 del 3/08/2016, ha stanziato agli ATS € 486.943.523,00 per la presentazione di progetti per interventi da realizzare sui beneficiari di misure di sostegno al reddito e per il rafforzamento dei servizi a loro dedicati, da realizzare nel periodo 2016-2019, prorogato al 31/12/2020, in conformità con le linee guida della Conferenza Unificata. Con Decreto n. 44 del 15 febbraio 2021 il Ministero delle Politiche Sociali ha, poi, prorogato ulteriormente, a seguito anche della grave emergenza da COVID-19, la scadenza per la conclusione delle attività al 31 dicembre 2021. Gli interventi finanziati riguardano azioni di sistema, come il rafforzamento della presa in carico e lo sviluppo di una rete integrata di interventi che coinvolge Pubbliche Amministrazioni ed Enti no-profit del territorio, e misure rivolte ai componenti dei nuclei familiari beneficiari delle misure nazionali di sostegno al reddito, come la formazione, i tirocini, le borse lavoro e gli interventi di accompagnamento nel sociale.

L'avviso 4/2016 ha destinato alla Regione Marche € 692.700,00 per interventi e servizi rivolti alle persone senza dimora, da realizzare nel periodo 2016-2019, prorogato anche questo fino al 31/12/2020, sulla base delle Linee di indirizzo per il contrasto della grave emarginazione adulta. Le risorse sono state attribuite sulla base della numerosità delle persone senza dimora presenti sul territorio. I progetti finanziati sono conformi alle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta, con le quali il Ministero ha fornito gli indirizzi ai diversi livelli di governo per assicurare interventi organici e strutturati per le persone senza

dimora, sostenendo l'adozione di un modello strategico integrato di intervento dei servizi sociali, in base al quale il re-inserimento in un'abitazione rappresenta il punto di partenza dell'avvio di un percorso di inclusione sociale. La Regione Marche ha presentato una proposta di intervento per il contrasto della grave emarginazione adulta ed il miglioramento delle condizioni dei senza dimora, in partenariato con gli ATS 6 (Fano), 11 (Ancona), 14 (Civitanova Marche), 19 (Fermo), dove il fenomeno della marginalità estrema è più concentrato. Il progetto regionale intende superare l'approccio emergenziale delle azioni da perseguire, in favore di interventi strutturati e sostenibili, rendere l'accesso all'abitazione immediato e punto di partenza per un percorso di inclusione, trasformare la presa in carico dei senza dimora in un progetto mirato a potenziare le capacità delle persone verso un processo di autonomia.

In particolare gli interventi previsti sono:

- servizi di supporto in risposta ai bisogni primari, come distribuzione viveri, indumenti e farmaci, contributi economici una tantum;
- servizi di accoglienza notturna e diurna;
- servizi di segretariato sociale, informativi e di accompagnamento ai servizi;
- servizi di presa in carico, come progettazione personalizzata, sostegno psicologico e/o educativo, sostegno economico strutturato, inserimento lavorativo, tutela legale, ambulatori infermieristici/medici.

Il finanziamento prevede anche la distribuzione di materiali finalizzati all'inclusione abitativa ed attività formative.

2.4 Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)

Il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)⁸ è il fondo strutturale 2014-2020 con il quale la Commissione europea sostiene le politiche in materia di immigrazione degli Stati membri, individuando come beneficiari i cittadini di Paesi terzi. Nell'ottica di assicurare la rispondenza tra politiche nazionali e priorità individuate a livello comunitario, la Commissione ha definito con ogni Stato membro un Programma Nazionale che si compone di obiettivi generali e specifici declinati su tre assi tematici:

- Asilo: accoglienza e integrazione;
- Integrazione: apprendimento linguistico, accesso ai servizi, sostegno al successo formativo, contrasto alla dispersione scolastica, supporto all'autonomia e all'integrazione socio-lavorativa, partecipazione alla vita pubblica;
- Rimpatrio: misure di accompagnamento e di rientro.

⁸ Il fondo FAMI è stato istituito con Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che ha modificato la decisione 2008/381/CE del Consiglio

La partecipazione ai progetti avviene a seguito di Avvisi nazionali promossi dall'Autorità Responsabile del Fondo (Ministero dell'Interno) in materia di Asilo, Rimpatrio e apprendimento della lingua italiana o dall'Autorità Delegata (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) in materia di integrazione sociale e lavorativa dei migranti.

La Regione Marche, per il periodo ottobre 2018-dicembre 2021, con i fondi a disposizione finanzia interventi di inclusione sociale, lavorativa, scolastica e linguistica per cittadini stranieri immigrati in collaborazione con istituti scolastici, ufficio scolastico regionale, ATS, università. Nello specifico la Regione Marche sta realizzando due progetti:

- il progetto Italiano Cantiere Aperto Marche 2021, che, con un finanziamento di € 1.000.000,00, promuove modelli d'intervento e buone prassi, in relazione alla formazione linguistica e civica dei migranti, all'educazione alla cittadinanza e ai diritti, all'orientamento professionale, in un percorso integrato per i cittadini stranieri, mediante la realizzazione di 130 corsi di formazione di vario livello in tutto il territorio delle Marche e con il coinvolgimento di 1000 cittadini immigrati (partner per la realizzazione del progetto di Regione Marche sono l'Ufficio Scolastico Regionale per le Marche, i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti di Ancona, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata Pesaro)

- il progetto Piano Regionale Integrazione Migranti Marche (PRIMM), piano di interventi regionali per l'integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi regolarmente presenti in Italia che, con un finanziamento di €1.000.000,00, prevede quattro azioni: 1-Qualificazione del sistema scolastico in sistemi multiculturali e contrasto alla dispersione scolastica; 2 – Promozione all'accesso ai servizi per l' integrazione; 3 – Servizi di informazione qualificata attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione; 4 – Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale (partner per la realizzazione del progetto di Regione Marche sono gli ATS, il Comune di Porto Recanati, l'Università di Urbino, l'associazione On the Road onlus e 4 Istituti Scolastici).

CONCLUSIONI

Il welfare sociale marchigiano ha subito una profonda trasformazione nell'ultimo decennio, soprattutto nella modalità di finanziamento, che ha portato con sé vantaggi, ma anche diverse criticità.

Il ricorso a finanziamenti dell'Unione Europea ha notevolmente incrementato le disponibilità finanziarie trasferite dalla Regione ai Comuni del territorio, consentendo una importante rivisitazione dei bilanci comunali, sostenuti da un notevole incremento delle compartecipazioni regionali al costo dei servizi sociali territoriali.

Altro punto di forza ha riguardato sicuramente la trasformazione del ruolo degli ATS, che hanno visto un rinnovato riconoscimento istituzionale, diventando il principale interlocutore delle politiche sociali a livello territoriale, sia da parte delle Regioni, sia del livello nazionale. Gli ATS hanno assunto un ruolo centrale nella progettazione delle azioni sociali del territorio, ruolo riconosciuto dai Comuni e dagli altri attori coinvolti, come i Centri per l'Impiego, i Distretti Sanitari, le Scuole. L'aumento dei compiti affidati agli ATS ha consentito la realizzazione di un'offerta di servizi sociali anche in contesti territoriali molto frammentati, in Comuni con

una composizione demografica molto differenziata. Soprattutto i Comuni più piccoli hanno potuto beneficiare del rinnovato e rinforzato ruolo degli ATS, attraverso una riduzione della complessità istituzionale nei processi di programmazione ed implementazione delle politiche e dei servizi sociali.

Anche grazie ai nuovi finanziamenti, gli Ambiti Territoriali Sociali sono riusciti a diventare protagonisti del processo di costruzione dell'integrazione socio-sanitaria, interlocutori privilegiati nei confronti dei servizi sanitari territoriali. Le progettualità implementate con finanziamenti UE hanno favorito la costituzione di gruppi di lavoro integrati, multi-professionali, la nascita di nuovi protocolli di collaborazione tra gli attori sociali territoriali. L'elevata autonomia lasciata agli ATS ha consentito lo sviluppo di progettazioni innovative.

Non mancano, però, alcune criticità.

L'assenza dei trasferimenti indistinti dallo Stato e dalla Regione verso gli Ambiti Territoriali Sociali ed il nuovo meccanismo di finanziamento tramite bandi e fondi europei ha indebolito l'intero assetto organizzativo dei servizi territoriali, aumentando la precarietà dei professionisti impegnati nei servizi degli ATS e creando una grave carenza di personale strutturato.

Il meccanismo di finanziamento, tramite fondi UE, ha reso sempre più burocratico e faticoso il respiro della programmazione sociale, orientato sempre più alla rendicontazione, piuttosto che al risultato. Il ruolo del Servizio Sociale Professionale si sta, per questo motivo, sempre più fondendo con il ruolo

amministrativo: le priorità “burocratiche” connesse alla realizzazione di interventi finanziati con fondi UE stanno erodendo sempre più tempo lavorativo ai professionisti del settore sociale.

Al contempo la Regione ha assunto una posizione maggiormente “centralista”, rischiando di depauperare il territorio del potenziale innovativo e delle buone prassi che nascono dall’integrazione tra sociale, lavoro e sanità. Gli organi di indirizzo Politico, anche a seguito della definizione da parte della Regione delle progettualità da sviluppare con i finanziamenti UE, hanno perso gran parte del loro potere di indirizzo delle politiche e servizi sociali territoriali, riducendo il loro ruolo nei processi di lettura del bisogno e delle strategie condivise con gli altri soggetti del territorio.

I punti di forza e debolezza appena illustrati saranno sicuramente la base di una serie di riflessioni da cui si potrà partire per affrontare al meglio la nuova programmazione regionale associata ai finanziamenti UE 2021-2027, in via di definizione a partire dal secondo semestre 2021.

BIBLIOGRAFIA

- Ascoli, U. (2011), *Il welfare in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Ascoli, U., & Pavolini, E. (2012). *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*. Stato e mercato, 32(3), 429-464.
- Cappello, M. (2015). *Guida ai fondi europei 2014-2020*. Maggioli Editore.
- Cerqua, A., & Pellegrini, G. (2017). *Intensità ed efficacia dei Fondi Strutturali Europei*, EyesReg-Giornale di Scienze Regionali Vol. 7-Numero 6, 218.
- Ciarini, A. (2012). *Le politiche sociali regionali in Italia. Costanti storiche e trasformazioni istituzionali*. La Rivista delle Politiche Sociali: 37.
- D'Arcangelo, L. (2015). *Welfare di comunità e inclusione sociale*. Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale Vol.1, 25-58.
- Domorenok, E. (2014). *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici, (3), 539-571.
- Ferrera, M. (2008). *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*. La rivista delle politiche sociali, 3, 17-49.

- Innocenti, E. (2013). *Recenti indicazioni dall'Europa per una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali*. Editoriale Scientifica, 103-113.
- Kazepov, I. A. K., & Barberis, E. (2013). *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*. Roma: Carocci.
- Marra, A. D. (2015). *I fondi strutturali Europei, la disabilità e le politiche regionali*. Key Editore Vol. 1.
- Sansone, A. (2016) *I programmi di lotta alla povertà nell'ambito di politiche di coesione 2014-2020: Il PON Inclusione e il finanziamento del SIA (Sostegno per l'inclusione attiva)*. Paper IX Conferenza ESPAnet Italia “Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa”.
- Ventura, S. (a cura di). (2008). *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*. Bologna: Il Mulino.
- Vinci, F. (2013). *L'efficacia dei fondi strutturali europei: processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*. Milano: Franco Angeli.

SITOGRAFIA

<https://www.fondazioneLangitalia.it/2019/09/17/finanziamenti-europei-2019/>

http://www.norme.marche.it/01_pagina.asp

<https://poninclusionelavoro.gov.it/progetti/Pagine/default.aspx>

<https://www.regione.marche.it/Entra-in-Regione/Fondi-Europei/FSE/Programma-operativo-Por-FSE>

<https://www.regione.marche.it/Entra-in-Regione/ODS/Salute-mentale-migranti-forzati-e-MSNA#Presentazione>

<https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Enti-Locali-e-Pubblica->

[Amministrazione/Ambiti-territoriali-per-l'esercizio-di-funzioni-amministrative](https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Enti-Locali-e-Pubblica-)

<https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Sociale/Immigrazione#PROGETTI-FAMI>

https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Sociale/Programmazione-Sociale#18430_Progetti

<https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Sociale/TIS>