Focus - Trasparenza E Legalità
Legalità, trasparenza, accountability: interventi realizzati nei POR FSE 2014-2020 e proposte per il FSE+ 2021-2027

Premessa

di **Teresa Cianni**
Tecnostruttura - Settore Fse

La promozione della legalità e dell'integrità della pubblica amministrazione, l'innalzamento dei livelli di trasparenza e il contrasto al lavoro sommerso sono temi al centro dell'Agenda Politica delle istituzioni europee e delle Nazioni Unite.

L'obiettivo numero 16 degli *Sustainable Development Goals* (SdGs) dell'Agenda 2030 è dedicato alla promozione di istituzioni responsabili ed efficaci a tutti i livelli; tra i traguardi da raggiungere entro il 2030 si individuano la riduzione della corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme e lo sviluppo a tutti i livelli di istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti.

Anche le raccomandazioni europee pongono d'altra parte l'accento sulla necessità di implementare efficaci azioni per contrastare la corruzione e intensificare la lotta alla criminalità quali presupposti fondamentali per promuovere la competitività dei territori.

L'Agenda delle Nazioni Unite per il 2030 e le Raccomandazioni specifiche Paese, nell'ambito del Semestre Europeo, richiamano al contempo l'attenzione sull'opportunità di mettere in atto ulteriori provvedimenti intesi ad affrontare e prevenire il lavoro sommerso e lo sfruttamento e a garantire l'equità e la sicurezza delle condizioni di lavoro, rimarcando l'importanza di garantire che le modalità di applicazione dei sostegni al reddito (reddito di cittadinanza e misure regionali di sostegno economico) massimizzino gli incentivi al lavoro regolare e la trasformazione del lavoro sommerso in occupazione regolare, sia attraverso un attento monitoraggio sia attraverso incentivi positivi.

In risposta ai moniti europei le Regioni attraverso le risorse del Fondo sociale europeo (FSE) hanno svolto un ruolo d'impulso nella promozione di iniziative e strategie integrate che vanno ad agire sulle dimensioni individuate nelle raccomandazioni europee e negli SdGs dell'Agenda 2030: la promozione della legalità e il contrasto alla corruzione, l'*accountability* della PA, l'emersione del lavoro irregolare e l'incentivazione di un'occupazione di qualità.

Complessivamente nell'ambito dei programmi FSE 2014-2020 sono stati attivati 23 bandi/avvisi per affrontare le sfide sopra citate, che hanno mobilitato oltre 51 milioni di euro attivando le risorse allocate negli Assi *Capacità istituzionale, Inclusione e Occupazione*. L'intervento regionale è convogliato prioritariamente verso le iniziative di contrasto al lavoro sommerso (con 12 procedure attivate) seguito dagli interventi per la promozione della legalità e da quelli dedicati alla prevenzione della corruzione e alla promozione della trasparenza, che registrano rispettivamente 6 e 5 dispositivi attuativi.

I temi della promozione della legalità, del contrasto al lavoro sommerso e irregolare, dell'innalzamento dei livelli di integrità e trasparenza della PA assumono rilevanza strategica anche nella nuova programmazione del FSE+, laddove diverse Regioni hanno optato per l'inserimento nei Programmi regionali 2021-2027 di iniziative specifiche che presentano, in larga misura, profili di continuità con i progetti attivati nel ciclo 2014-2020.

L'analisi che segue fornisce un'istantanea dell'approccio seguito dalle Regioni nell'ambito delle politiche supportate dal FSE, operando un distinguo tra azioni messe in campo nella programmazione 2014-2020 e scelte operate in vista dell'avvio del futuro ciclo 2021-2027.

In allegato le slides illustrative curate da Tecnostruttura.

Documenti Allegati

Slides-TECNOSTRUTTURA-trasparenza

Focus - Trasparenza E Legalità
Legalità, trasparenza accountability: interventi realizzati nei POR FSE 2014-2020 e proposte per il FSE+ 2021-2027

Programmazione 2014-2020

Interventi attivati nell'Asse dedicato al rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa – OT 11

La trasparenza rappresenta la misura cardine nella prevenzione della corruzione e dell'illegalità, in quanto consente il controllo da parte dei cittadini dell'azione amministrativa. Il processo virtuoso - messo in atto dalle Regioni- di raccordo e coordinamento tra trasparenza e contrasto alla corruzione intende (infatti) rispondere alle esigenze dei cittadini di conoscere da vicino l'operato dell'amministrazione pubblica. In tale ottica si è operato, in primo luogo, sotto il profilo dell'innalzamento dei livelli di trasparenza integrità e legalità della pubblica amministrazione attraverso il sostegno a progetti di *Open Government* ed iniziative per il riutilizzo dei dati pubblici. Nello specifico si è dato impulso a:

▪ iniziative dirette a sperimentare modelli amministrativi partecipativi, realizzati con il coinvolgimento di cittadini e *stakeholder*;

▪ azioni mirate di formazione, sensibilizzazione e diffusione degli *Open Data*, sia internamente al sistema Regione, che esternamente, nei confronti di cittadini e portatori di interesse (*stakeholder*) per migliorare la capacità di produzione e gestione dei dati in formato aperto e favorire la promozione della cultura degli *Open Data*.

Si è agito al tempo stesso sul versante dello sviluppo delle competenze per la prevenzione della corruzione, in particolare negli appalti pubblici, e per la gestione integrata degli strumenti di prevenzione della corruzione. Sono stati allo scopo attivati:

▪ laboratori formativi di *risk management*, con specifico riferimento a disegno e controllo dei bandi, gestione delle procedure *online*, metodologie di ispezione sulle attività di gestione degli appalti;

▪ iniziative di accompagnamento in materia di ciclo di gestione della *performance*, trasparenza e prevenzione della corruzione;

▪ interventi specifici diretti ai Comuni in materia di contrasto al riciclaggio e di prevenzione della corruzione articolati in percorsi integrati di formazione, scambio di buone pratiche, studio e ricerca.

Sono state poi attivate iniziative specifiche di rafforzamento della capacità ammnistrativa degli *stakeholders*, con particolare riferimento agli operatori di polizia locale e del personale della Guardia di Finanza impegnati in prima linea nel contrasto dell'illegalità e dei fenomeni corruttivi.

Speciale attenzione è stata dedicata agli aspetti legati alla valutazione dei rischi di frode e misure antifrode nell'ambito dei fondi Strutturali, attraverso l'attuazione di interventi complessi realizzati attraverso seminari, laboratori, *focus group*, comunità di pratiche, azioni formative, destinate al personale regionale.

Interventi attivati negli Assi Occupazione e Inclusione Sociale - OT 8 e 9

Nell'ambito dell'Asse *Inclusione Sociale* sono state promosse iniziative che rispondono ad un triplice obiettivo: la sensibilizzazione della cittadinanza sui temi della legalità, l'inclusione sociale e lavorativa delle persone vittime della criminalità, il sostegno ad un'occupazione regolare e il contrasto al lavoro sommerso.

Nella prima direttrice si collocano gli interventi attivati nelle scuole per promuovere la cultura della legalità. Si segnalano, altresì, progetti di educazione alla cittadinanza attiva e al rafforzamento dell'antimafia sociale, attraverso attività di animazione sociale e partecipazione collettiva di ricostruzione della identità dei luoghi e delle comunità, connessi al recupero funzionale e al riuso dei vecchi immobili, compresi i beni confiscati alle mafie. Più nel dettaglio, all'interno delle strategie di sviluppo locale sono stati avviati laboratori educativi e culturali finalizzati a promuovere attività di animazione per la crescita personale e l'integrazione sociale dei giovani sui temi della legalità, della cittadinanza attiva, della partecipazione collettiva.

Nella cornice delle iniziative dirette alla prevenzione e contrasto ai fenomeni del *racket* e dell'usura si è dato impulso a campagne informative e di animazione dei servizi di sostegno alle vittime o potenziali vittime di usura ed estorsione, mediante la produzione di materiale illustrativo (opuscoli, manifesti e *brochure*) e l'organizzazione di seminari/ *workshop* dedicati. Sono stati, inoltre, realizzati progetti di adozione sociale in favore delle vittime di usura ed estorsione che hanno consentito azioni di: presa in carico; *counseling* legale; *counseling* amministrativo/commerciale, bancario e d'impresa; *counseling* psicologico; formazione a un uso consapevole del denaro.

Rilevano ancora gli interventi di sostegno alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata, attraverso l'incentivazione di progetti finalizzati alla valorizzazione dei beni, al potenziamento della competitività dell'impresa e alla diffusione della cultura della legalità. Nello specifico le tipologie di intervento finanziabili hanno riguardato: lo sviluppo, la diversificazione e l'ampliamento dei prodotti e/o servizi; l'implementazione di innovazioni di tipo gestionale, tecnologico, organizzativo, commerciale e produttivo; il conseguimento di certificazioni ambientali, di qualità, di responsabilità sociale o di prodotto/servizio rilasciate da organismi accreditati; la promozione e implementazione di pratiche e filiere di economia sociale attraverso

l'uso dei beni confiscati in un'ottica di rete.

Per quanto concerne il contrasto al lavoro sommerso e allo sfruttamento del lavoro irregolare e del caporalato le politiche regionali sostenute attraverso i POR FSE si caratterizzano per l'armonizzazione all'interno di programmazioni integrate di interventi afferenti alla sfera del lavoro, della formazione, della salute, dell'inclusione sociale e della conciliazione, nell'ottica di un compiuto utilizzo dei diversi strumenti di contrasto all'emersione. Le azioni programmate ed attivate dalle amministrazioni regionali, indirizzate a favorire l'emersione delle attività sommerse e il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle lavoratrici irregolari, possono essere tendenzialmente ricondotte a quattro principali grandi contenitori tipologici:

o Azioni integrate, a carattere informativo, formativo e di sensibilizzazione, per la qualificazione e la riqualificazione dei lavoratori, finalizzate all'ampliamento e al rafforzamento delle competenze professionali anche in merito alla sicurezza sul lavoro, alla prevenzione e alla gestione del rischio;

o Misure di supporto informativo e formativo per gli addetti ai controlli e per gli ispettori e introduzione/attuazione di forme di razionalizzazione e sviluppo quanti-qualitativo dei controlli, diretti ad un più efficace contrasto del lavoro sommerso;

o Servizi di assistenza e di accompagnamento per l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari;

o Interventi di incentivazione economica per l'assunzione e/o stabilizzazione di lavoratori e per l'acquisizione di servizi a supporto dell'emersione del lavoro non regolare.

Nel settore agricolo, delle costruzioni, dei servizi ricettivi, dove si concentra il più alto tasso di lavoro irregolare, si è intervenuti attraverso il sostegno a piani straordinari per l'emersione dei lavoratori irregolari attraverso la concessione di incentivi all'assunzione e/o stabilizzazione di lavoratori che operano in tali settori. Sono stati inoltre sostenuti percorsi individualizzati di accompagnamento all'autonomia e di integrazione socio-lavorativa rivolti alla popolazione immigrata da Paesi terzi. Gli interventi si sono, nello specifico, concretizzati nell'attivazione di *équipe* multidisciplinari, sulla base di un modello di *case management* comunitario, e azioni di assistenza e integrazione sociale finalizzate ad accompagnare le persone vittime di grave sfruttamento in un percorso personalizzato di secondo livello, integrato e multidimensionale teso a favorirne l'*empowerment*, l'autonomia sociale e quella lavorativa.

Nel comparto dei servizi di cura e assistenza, altro ambito dove il lavoro sommerso assume dimensioni significative, l'azione regionale è convogliata verso:

o l'attivazione di servizi di assistenza e consulenza per la presentazione di istanze per l'emersione di rapporti di lavoro e l'erogazione di incentivi, alle famiglie con persone anziane e/o non autosufficienti da accudire, per la regolarizzazione del rapporto di lavoro;

o la promozione di percorsi formativi in favore dei *caregiver* familiari, finalizzati a formare ed a rendere visibile il ruolo dell'assistente familiare, anche per facilitarne l'ingresso regolare nel mercato del lavoro;

o l'impulso alla costituzione di elenchi di "Family helper", allo scopo di assicurare servizi

qualificati di assistenza e cura e la concessione di contributi (sotto forma di "buoni/voucher") alle persone con carichi di cura, coadiuvate dall'*helper* nella conciliazione, spendibili per retribuire le prestazioni di lavoro regolare erogate da personale iscritto nei citati elenchi.

Focus - Trasparenza E Legalità
Legalità, trasparenza accountability: interventi realizzati nei POR FSE 2014-2020 e proposte per il FSE+ 2021-2027

Programmazione 2021-2027

Una tematica centrale, su cui le Regioni intendono rafforzare il proprio impegno anche grazie al contributo del FSE+, è rappresentata dal contrasto al lavoro sommerso e irregolare. Una specifica sfida, in tale contesto, è quella di voler affermare modelli evoluti di politica attiva, con il coinvolgimento consapevole delle imprese e delle parti sociali, per sostenere percorsi diretti a garantire un lavoro di qualità. In tale direzione nell'ambito dei Programmi FSE+ (Priorità *Occupazione e Inclusione Sociale*) sono state previste sia iniziative rivolte alle imprese sia interventi di carattere sistemico, quali ad esempio: misure di incentivazione a favore delle imprese (*bonus* occupazionali) per favorire rapporti di lavoro stabili e di qualità e interventi di rafforzamento delle capacità del partenariato (parti sociali e datoriali, altri soggetti della rete attiva del lavoro), finalizzati ad un ampliamento della cooperazione con i soggetti in grado di intercettare e facilitare l'incrocio domanda/offerta e contrastare il lavoro irregolare.

Un'attenzione specifica è dedicata al tema della valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, un'opportunità di sviluppo per i territori e per le comunità che sono state deprivate, in quanto l'utilizzo per finalità pubbliche oltre ad avere funzione di riequilibrio sociale ed economico costituisce occasione per creare nuova occupazione, agendo su più fronti: promuovendo e sostenendo progetti di riutilizzo anche produttivo dei beni confiscati, rafforzando le competenze degli enti gestori e favorendo la nascita di nuovi soggetti sociali, promuovendo la re-immissione nel circuito dell'economia legale delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, rafforzando la cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di valorizzazione del patrimonio confiscato per consolidarne la capacità di contrasto alla criminalità, incoraggiando la partecipazione della cittadinanza al tema del riutilizzo dei beni confiscati.

In tale ottica, nei programmi regionali (Priorità dedicata all'*Inclusione Sociale*) sono state pianificate azioni che puntano ad un duplice obiettivo: promuovere l'uso sociale dei beni e favorire la creazione di nuova occupazione per gruppi svantaggiati. Si rinvengono quindi interventi diretti al riutilizzo dei beni immobili per fini socioculturali e per un'offerta innovativa di servizi di *welfare di comunità*, da realizzare anche attraverso percorsi di co-progettazione con comunità e attori locali, nonché all'avvio di progetti pilota per il contrasto al disagio abitativo. Nella Priorità dedicata all'*Occupazione* sono progettate, invece, iniziative di sostegno allo sviluppo di nuove collaborazioni sociali tra pubblico, società civile e organizzazioni del terzo settore per la gestione dei beni

confiscati alle mafie, in vista di creare nuove opportunità di inserimento lavorativo per i *target* maggiormente vulnerabili e svantaggiati. Rilevano, in tale quadro, anche le azioni di sensibilizzazione e cooperazione istituzionale dirette a migliorare la capacità delle amministrazioni pubbliche di generare modelli di intervento innovativi di gestione efficace del bene confiscato, in funzione complementare.

Nel solco delle iniziative attivate nella programmazione 2014-2020 proseguiranno anche nel futuro periodo i programmi di educazione alla legalità e al contrasto delle mafie in ambito scolastico e formativo (Priorità *Giovani e Istruzione*) e gli interventi per la promozione e la diffusione della cultura della legalità presso la società civile (Priorità *Inclusione Sociale*).

Alla stessa stregua, nell'ottica di elevare gli standard di trasparenza della PA, si darà ulteriore impulso (nella Priorità *Assistenza Tecnica*) a politiche di *Open Government*, attraverso lo sviluppo degli *Open data*, in grado di assicurare un aumento dell'accesso alle informazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche da parte della cittadinanza. Si consolideranno, inoltre, le iniziative di rafforzamento dei Sistemi regionali antifrode a presidio del partenariato economico, anche attraverso interventi indirizzati ad una più efficace valutazione e controllo delle frodi.