

Quel che manca per fare del PNRR davvero un'opportunità

Il PNRR può davvero costituire uno strumento di riforma e innovazione del welfare sociale? Stabilizzare le risorse, mettendo al centro la manutenzione e il sostegno dei servizi nel tempo, e supportare l'articolazione di sistemi di governance efficaci tanto a livello locale quanto in una prospettiva multilivello, costituiscono elementi centrali per garantire il raggiungimento degli obiettivi dichiarati.

a cura di Cristiano Gori - lunedì, Novembre 07, 2022

<http://www.lombardiasociale.it/2022/11/07/quel-che-manca-per-fare-del-pnrr-davvero-unopportunita/>

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta certamente una novità importante per il nostro Paese. L'entità delle risorse messe a disposizione è con tutta evidenza eccezionale, ma è altrettanto rilevante la stretta connessione con obiettivi di riforma complessivi. Nell'ambito del welfare sociale si tratta di riforme assolutamente necessarie, come ad esempio in tema di Long term care o il cosiddetto "Dopo di noi", che riscuotono da tempo ampio consenso, sebbene la loro attuazione abbia incontrato negli anni diversi ostacoli.

L'attesa che il combinato disposto di cospicue risorse finanziarie a disposizione vincolate ad obiettivi di riforma possa rappresentare una buona leva per un efficace e duraturo cambiamento, è stata da subito molto elevata.

Le modalità con cui si sta realizzando lo sviluppo della Missione rivolta al sociale, tuttavia, stanno facendo emergere alcune domande, che si fanno sempre più incalzanti ora che si sta dipanando la traduzione operativa del complesso meccanismo di attuazione del Piano. La narrazione dei primi mesi è stata tutta concentrata a sottolineare, appunto, l'unicità dell'opportunità, mentre ora cominciano ad emergere altre riflessioni, dubbi e perplessità.

Investimenti ingenti, nel breve, o risorse stabili nel tempo?

Con il progressivo sviluppo del Piano operativo e la successiva presentazione delle progettualità per le sette linee della componente 2 dedicate al welfare sociale, è stato via via sempre più chiaro che la logica perseguita dal PNRR è quella del potenziamento dell'infrastruttura. Ingenti risorse destinate in prevalenza ad ampliare la dotazione di strutture fisiche ed alloggi, riconvertirne il loro utilizzo, adeguarne la conformazione e le dotazioni: gruppi appartamento, alloggi di housing, centri servizi... Le risorse orientate a sostenere gli interventi all'interno di questi luoghi, e i relativi costi di gestione, sono secondarie, non particolarmente significative e soprattutto limitate nel tempo, sostenute al massimo per un triennio.

Il principio è quello applicato ai programmi di finanziamento delle grandi opere, che investono tante risorse in un periodo limitato, che assorbono l'80-90% del costo complessivo per la realizzazione delle stesse, richiedendo nel tempo solo risorse minoritarie per la loro manutenzione. Una logica che fatica ad

adattarsi ad un oggetto profondamente differente, costituito per la gran parte da un elemento immateriale come la relazione d'aiuto, e che risulta ancor più inadeguata se l'obiettivo dichiarato è quello di compiere riforme strutturali – inteso come durature, in questo caso – ovvero che rimangano nel tempo.

La componente infrastrutturale nei servizi sociali non costituisce il principale onere. Tanti territori già oggi, all'atto della definizione delle progettazioni, hanno giudicato eccessive le percentuali poste per gli investimenti. Qualcuno ha tentato di forzarne i vincoli nei piani finanziari presentati al Ministero, salvo poi dover produrre integrazioni in sede di valutazione, rispettando le percentuali previste nell'Avviso. L'onere principale è piuttosto l'intervento che in esse si realizza, fatto innanzitutto di personale da garantire in numero sufficiente, che sia adeguatamente formato, ma anche di assetti organizzativi, approcci e strumenti metodologici che favoriscano la presa in carico integrata e il raggiungimento dei risultati in termini di prevenzione, inclusione ed autonomia. È questo ciò che va sostenuto, in prevalenza e nel tempo.

Se le progettazioni che si sviluppano all'interno delle strutture realizzate non verranno sostenute da finanziamenti stabili, si rischiano investimenti a perdere. La memoria dei territori è ricca di progettazioni nate e durate il tempo del finanziamento. Basta ricordare un altro Piano del recente passato, il cosiddetto Piano Nidi^[1]. Gli investimenti per la costruzione di nuovi servizi per la prima infanzia hanno consentito un incremento dell'offerta temporaneo, che non ha retto nel tempo, lasciando il nostro Paese ancora significativamente lontano dall'obiettivo europeo di Barcellona, ovvero servizi all'infanzia offerti ad almeno il 33% dei bambini sotto i 3 anni.

Quello che serve al settore sociale, per innovarsi davvero, non sono ingenti investimenti nel breve, quanto piuttosto risorse continuative per sostenere i servizi nel tempo.

Aumento della platea non vuol dire innovare il sistema

Affinché il PNRR possa rappresentare davvero un'occasione per innovare il sistema di welfare italiano, l'attenzione dovrebbe essere puntata principalmente su un altro tipo di infrastruttura, quella organizzativa. Il nostro sistema è caratterizzato, oltre che da una radicata residualità che lo ha reso inadeguato rispetto ad un bisogno ed una domanda crescente, anche da una profonda frammentazione che ne ha determinato la generale inefficacia. Per questo il cambiamento da ricercare dovrebbe essere innanzitutto nelle modalità con cui vengono organizzati i servizi, ovvero nel processo con cui si realizza la presa in carico delle persone in condizioni di fragilità e l'integrazione tra i diversi settori e le professionalità coinvolte.

In questa direzione alcuni passi si sono avviati attraverso il recente [Piano Sociale Nazionale](#) e la definizione dei LEPS, alcuni dei quali mirano a potenziare i sistemi di welfare locale attraverso l'incremento della [dotazione del personale](#) dei servizi e la formazione e supervisione dello stesso. L'obiettivo di rafforzamento della *governance* locale, tanto più in relazione alla programmazione e alla gestione dell'ingente quantità di risorse del PNRR, resta però nodale in una prospettiva trasformativa del welfare territoriale sul medio e lungo periodo.

Questi primi mesi di avvio del Piano, tuttavia, sembrano spingere i territori in una direzione diversa. Tempistiche molto contingenti che mal si conciliano con la necessità di operare negoziazioni a livello locale, raggiungere accordi e definire spazi di collaborazione (basti ricordare le tempistiche delle

progettazioni di questa estate – link); un forte accento posto su obiettivi di risultato ma unicamente di tipo quantitativo, ovvero sul numero di beneficiari da raggiungere, a cui – lo ricordiamo – è agganciato il meccanismo stesso dell'ottenimento del pieno finanziamento; le tante incertezze che ancora sono presenti non solo sull'ammissibilità della spesa ma anche sulle modalità di monitoraggio e rendicontazione, rappresentano tutti fattori che stanno spingendo i territori verso la replica di modelli conosciuti o addirittura sull'esistente, piuttosto che verso lo sviluppo e la ricerca di cambiamenti migliorativi nelle modalità con cui assistere le persone.

In sostanza il rischio è che il PNRR si traduca in una cospicua immissione di risorse che per qualche anno consentirà di continuare a perpetrare un'azione parzialmente efficace, semplicemente per una platea più ampia.

Disperato bisogno di una governance

Se l'infrastruttura organizzativa è un fattore importante, se la produzione di cambiamenti – come si è detto – andrebbe ricercata e valutata anche nell'organizzazione del sistema dei servizi, per verificarne ricadute in termini di efficacia nei confronti dei beneficiari e miglioramento del sistema di welfare nel complesso, allora anche la governance multilivello dovrebbe essere considerata una dimensione importante da presidiare.

Oggi il PNRR si sta sviluppando in un rapporto diretto, sebbene piuttosto lasco, tra Ministero e Ambiti/Enti Locali, senza coinvolgimenti significativi di organismi intermedi quali Regioni e enti di rappresentanza, come Anci. La significativa distanza tra centro e periferia, generata anche dall'assenza di queste mediazioni, si è già resa evidente. A monte, nel disegno di alcune linee di investimento che non riscontrano piena coerenza con i bisogni e le domande raccolte a livello locale: ad esempio sulla linea riferita alle persone con disabilità molti territori stanno rappresentando la necessità di maggior flessibilità nella progettazione di soluzioni abitative in autonomia considerata la grande difficoltà ad ingaggiare persone e famiglie in una prospettiva di convivenza a 6 che sembra più orientata ad una logica di micro-comunità (per ottenere il finanziamento pieno, i progetti della linea 1.2 devono raggiungere l'obiettivo di abitare in autonomia in 2 soluzioni di co-housing per 6 persone ciascuna). Le persone e le famiglie orientate al dopo di noi, esprimono esigenze e desideri più articolati e soprattutto più vari di questo: la possibilità di sostenere solo la coabitazione di 6 persone e non, ad esempio, quella di tre soluzioni abitative da 2 persone ciascuna, pur nel rispetto dei vincoli di budget assegnati al progetto, costituisce una rigidità che rischia di diventare ostacolante rispetto all'effettiva possibilità di costruzione e riuscita degli interventi.

Una distanza che si sta verificando anche nel processo di attuazione. Oggi i territori sentono l'esigenza di una maggiore e più continuativa interlocuzione con il livello centrale, ad esempio potendo contare su riferimenti e interlocuzioni dirette, non mediate dalla piattaforma, in caso di necessità di chiarimenti o di analisi di necessità specifiche, e su una maggiore attenzione a garantire il continuo aggiornamento delle FAQ e la diffusione delle comunicazioni e a tutti gli Ambiti coinvolti. Attenzioni comunicative necessarie, che se non adeguatamente presidiate rischiano di minare l'efficacia del processo.

Una distanza che rischia di vedersi anche a valle degli interventi. L'assenza di coinvolgimento delle Regioni ad esempio pone già oggi un problema significativo di coerenza ed integrazione. Ad esempio non favorisce affatto l'assenza di connessioni, che sarebbero invece auspicabili, tra gli interventi della

missione 5 e quelli della missione 6 sulla sanità. Oggi non c'è alcuna integrazione tra i progetti rivolti agli anziani e dedicati al sostegno alla domiciliarità (1.1.2 e .1.1.3) con le misure strettamente connesse sulla telemedicina e domiciliarità integrata previste dalla missione 6 e governate direttamente dalle Regioni. La ricomposizione, laddove si sta tentando, viene lasciata a livello locale.

Quello che serve nello sviluppo di innovazione nel settore sociale è una governance più articolata, multilivello e circolare, affinché, pur nel rispetto dei vincoli del Piano che sappiamo essere capisaldi inderogabili (ad esempio il numero di beneficiari da raggiungere), si possa davvero...remare tutti dalla stessa parte.

[1] Attraverso il "[Piano di sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia](#)", avviato nel 2007, sono stati destinati, per il triennio 2007-2009, 446 milioni di euro a livello nazionale, a cui si sono poi aggiunti i cofinanziamenti delle regioni.