



IL PNRR, LE POLITICHE SOCIALI E IL TERZO SETTORE

FOCUS SU PERSONE FRAGILI:
DISABILITÀ, ANZIANI, SENZA FISSA DIMORA

Dati e analisi sui primi interventi Pnrr sul welfare. In questo ambito il mondo del Terzo settore può svolgere un ruolo decisivo.



IL PNRR, LE POLITICHE SOCIALI E IL TERZO SETTORE

FOCUS SU PERSONE FRAGILI:
DISABILITÀ, ANZIANI, SENZA FISSA DIMORA

Dati e analisi sui primi interventi Pnrr sul welfare. In questo ambito il mondo del Terzo settore può svolgere un ruolo decisivo.

ISBN 978-88-87721-03-4

Pubblicato nel mese di luglio 2023

I lettori che desiderano informarsi sulle pubblicazioni
e documenti del Forum Nazionale del Terzo Settore possono consultare
Il sito internet www.forumterzosettore.it
o contattarci al seguente indirizzo:

Forum Nazionale del Terzo Settore
Via degli scialoja 3 – 00196 – Roma
Tel. 06 68892460

forum@forumterzosettore.it

È autorizzata la riproduzione purché sia indicata la fonte.

Il testo è disponibile sul sito web: www.pnrr.forumterzosettore.it

Indice

Prefazione	1
Ringraziamenti	2
I numeri	3
1 Le valutazioni del Forum Terzo Settore	5
1.1 Possibili ruoli del Terzo settore e suo mancato coinvolgimento	5
1.2 Indisponibilità dei dati	6
1.3 La modalità di attribuzione delle risorse	7
1.4 Fragilità delle macchine amministrative locali	7
1.5 Complessità amministrativa e realizzazione difficile e rallentata	8
1.6 Il finanziamento delle infrastrutture materiali	8
2 Le misure seguite dal Forum Terzo Settore	10
2.1 Le misure di interesse	10
2.2 Le risorse stanziare	11
2.3 Le risorse attribuite	12
2.4 I principali passi del 2022	15
3 Le misure del Pnrr a favore delle persone fragili	21
3.1 Introduzione	21
3.2 Le difficoltà nel reperire dati per il monitoraggio del Pnrr	24
4 La componente M5C2 del Pnrr: gli interventi a favore delle persone vulnerabili	26
4.1 Le misure previste dalla componente M5C2	26
4.2 Gli ambiti territoriali sociali	27
4.3 L'iter per l'assegnazione delle risorse	29
4.4 Sostegno alle persone vulnerabili e agli anziani non auto-sufficienti	33
4.4.1 Gli investimenti del Pnrr per la terza età e la famiglia	34
4.4.2 Gli over 65 in Italia	36
4.4.3 La spesa dei comuni per le persone anziane	39
4.4.4 Come si distribuiscono i fondi del Pnrr	41
4.4.5 Lo stato dell'arte	45
4.4.6 Intervista a Domenico Pantaleo (Auser)	46

4.5	Percorsi di autonomia per persone con disabilità	49
4.5.1	Cosa prevede il Pnrr per le persone con disabilità	50
4.5.2	I soggetti con disabilità presenti in Italia nel 2021	51
4.5.3	La spesa dei comuni a favore dei soggetti con disabilità	53
4.5.4	Come si distribuiscono i fondi del Pnrr	55
4.5.5	Lo stato dell'arte	58
4.5.6	Intervista a Vincenzo Falabella (FISH)	58
4.6	Housing temporaneo e stazioni di posta per persone senza fissa dimora	62
4.6.1	Cosa prevede il Pnrr per i senza dimora	63
4.6.2	Quante sono le persone senza tetto e senza fissa dimora in Italia	64
4.6.3	La spesa dei comuni per il contrasto all'esclusione sociale	66
4.6.4	Come si distribuiscono i fondi del Pnrr	69
4.6.5	Lo stato dell'arte	72
4.6.4	Intervista ad Agnese Ciulla (fio.PSD)	73
5	Conclusioni	80
6	Contenuti aggiuntivi	83
6.1	Housing sociale e rigenerazione: una nuova stagione di politiche urbane?	83
	A cura di: Claudio Falasca, ufficio studi Auser	
6.2	Servizi 0-6 e Pnrr, un'occasione di incontro tra comuni e Terzo settore	94
	A cura di: Alberto Alberani, portavoce Forum Terzo Settore Emilia Romagna e vice presidente Legacoopsociali	

Prefazione

Il Covid-19 ha inferto un grave colpo al mondo intero e all'Europa, dove tutti i paesi aderenti sono andati in profonda recessione. Con una assunzione di responsabilità ed uno **sforzo economico senza precedenti**, l'unione europea ha approntato un programma di sostegno: il **Next generation Eu** (Ngeu).

Il nostro Paese - già gravato da oltre 30 anni di scarsissimo sviluppo, sostanziale stasi (se non regresso) dei salari, piegato dalla crisi finanziaria del 2007 (unico Paese in Europa a non aver ancora recuperato il Pil prodotto in quell'anno) - al Covid-19 ha pagato un alto prezzo, sia in vite umane che in ulteriore regresso.

Il Ngeu, che in Italia si concretizza nel **piano nazionale di ripresa e resilienza** (Pnrr)¹, rappresenta un'occasione imperdibile per provare a risollevare il paese e consegnare alle nuove generazioni (i veri destinatari del piano) un'Italia migliore, attraverso un impegno economico dell'Ue di quasi 200 miliardi di euro (circa il doppio del Piano Marshall del dopoguerra).

Esso andrebbe gestito nel modo migliore e più trasparente possibile, consentendo a tutti i cittadini di sapere se e come vengono impiegate le risorse (che, va ricordato, in parte sono a prestito e quindi graveranno sulle spalle delle nuove generazioni), mobilitando tutte le energie del Paese, fra esse gli **enti del Terzo Settore**. Uno dei passaggi obbligati diviene quindi quello di **monitorarne l'attuazione**.

Forum Nazionale Terzo Settore e **Fondazione Openpolis** hanno deciso di dare vita insieme al progetto per il "Monitoraggio delle riforme e degli investimenti del PNRR", prestando attenzione alle misure di possibile interesse per gli enti del Terzo settore (circa 60 su oltre 300 previste complessivamente dal piano), realizzando un apposito sito - www.pnrr.forumterzosettore.it - e redigendo, una volta ogni anno, un **apposito rapporto**.

¹ Per maggiori informazioni si veda il link <https://www.openpolis.it/parole/cose-il-pnrr-piano-nazionale-ripresa-e-resilienza/>

Riteniamo infatti prioritario svolgere attività di **costante monitoraggio e di advocacy sul Pnrr** al fine di capire se l'occasione del Pnrr viene colta, di ottemperare alle nostre funzioni di coordinamento delle reti interassociative e di rappresentanza sociale e politica nei confronti del governo e delle istituzioni. Il desiderio è anche di **comprendere se e in quale maniera sono stati coinvolti gli enti del Terzo settore** nella progettazione e nella attuazione delle varie misure.

Questo primo rapporto, oltre a dare **un'informazione generale sullo stato dell'arte delle misure di interesse**, è focalizzato su alcune misure del Pnrr di maggior impatto sociale – a favore in particolare di **anziani non autosufficienti, persone con disabilità, senza fissa dimora** - che potrebbero veder interessati e coinvolti gli enti del Terzo settore. Non è stato un lavoro semplice, causa la mancanza di un sistema pubblico adeguato di accesso ai dati, ma ci auguriamo possa fornire elementi utili alla vostra riflessione ed azione.

La portavoce del Forum Nazionale Terzo Settore
Vanessa Pallucchi

Ringraziamenti

Il presente rapporto è frutto di un lavoro collettivo. Si ringraziano: Francesca Veloci, Martina Lovat, Luca Dal Poggetto, Vincenzo Smaldore di Openpolis; Alberto Alberani, Claudio Falasca, Chiara Meoli, Massimo Novarino del Forum Nazionale Terzo Settore. Si ringraziano inoltre Agnese Ciulla, Domenico Pantaleo, Vincenzo Falabella per la disponibilità per le interviste svolte rispettivamente da Elena Fiorani, Giuseppe Manzo, Fabio Piccolino.

I numeri

- **191,5 miliardi di euro** i fondi assegnati all'Italia nell'ambito del Pnrr a cui si aggiungono i 30,6 di risorse nazionali contenute nel fondo complementare.
- **58** le misure del Pnrr che possono vedere un coinvolgimento diretto del mondo del Terzo settore per un valore complessivo di oltre 40 miliardi di euro.
- **3** gli investimenti del Pnrr volti a potenziare gli interventi a sostegno delle persone più fragili dal punto di vista socio-economico.
- **1,3 miliardi di euro** le risorse per queste 3 misure che sono già state assegnate.
- Alla Lombardia andranno circa **200 milioni**, al Lazio **152,5**, alla Campania **123,5**. Al sud Italia andrà un totale del 33,6% delle risorse.
- **585** gli ambiti territoriali sociali (Ats) in cui si suddivide l'Italia e che hanno un ruolo centrale nella gestione dei fondi Pnrr per il sociale.
- **9** i decreti ministeriali necessari per completare la selezione dei progetti Pnrr in ambito di sostegno alle persone vulnerabili.
- **2.036** i progetti finanziati definitivamente. Cioè 89 in meno rispetto a quelli inizialmente previsti.
- **+1,6 milioni** i residenti in Italia con più di 65 anni nel 2030, secondo lo scenario mediano previsto da Istat.
- **16,76 euro** la spesa pro capite dei comuni italiani per gli interventi a favore delle persone anziane nel 2021.
- **501,6 milioni di euro** i fondi del Pnrr per persone fragili e anziani effettivamente assegnati ai territori. La Lombardia riceve più fondi (78 milioni di euro). Seguono Campania (50,9) e Lazio (45,4). Al sud Italia andrà il 36,9%
- **5%** la popolazione italiana che Istat classifica come "disabile grave".
- **13,23 euro** la spesa media pro capite dei comuni italiani nel 2021 a favore delle persone con disabilità.
- **410 milioni di euro** le risorse del Pnrr per l'autonomia delle persone con

disabilità effettivamente assegnate a comuni e Ats. Alla Lombardia sono stati assegnati 53,3 milioni, al Lazio 50,4, alla Campania 37,6 e all'Emilia Romagna 36,2 milioni di euro. Al sud andrà il 34% delle risorse.

- **96.197** le persone senza tetto e senza fissa dimora in Italia nel 2021.
- **13,3%** le persone senza fissa dimora che non raggiungono la maggiore età in Italia secondo Istat nel 2021.
- **17,33 euro** la spesa pro capite dei comuni italiani per gli interventi di contrasto all'esclusione sociale nel 2021.
- **405 milioni di euro** le risorse del Pnrr per i soggetti senza fissa dimora effettivamente assegnate a comuni e Ats. Alla Lombardia vanno circa 68,5 milioni, al Lazio 56,6, all'Emilia Romagna 35,5 e alla Campania 35 milioni. Al sud andrà il 29% delle risorse.

1 Le valutazioni del Forum Terzo Settore

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) rappresenta una grande occasione per il nostro Paese, potenzialmente in grado di mobilitare le tante energie presenti per consentire di colmare i notevoli divari nel nostro territorio.

Il Pnrr comprende, al suo interno, circa 300 misure e oltre 1000 scadenze per la loro realizzazione entro il 2026. Sono state selezionate circa **60 misure** (per oltre 250 obiettivi e traguardi) che possono essere di interesse per gli enti Terzo settore (Ets), sia perché toccano temi di particolare rilevanza per la vita dei cittadini, sia perché possono vedere coinvolti gli enti stessi nella loro realizzazione, e su di esse si è avviato un **monitoraggio**. Da esso emergono **diverse e importanti criticità**.

1.1 Possibili ruoli del Terzo settore e suo mancato coinvolgimento

Circa il Pnrr, gli Ets possono svolgere almeno due ruoli: da un lato, realizzare un'azione di partecipazione e **monitoraggio** civico riguardo l'attuazione del piano; dall'altro, essere coinvolto nella sua **realizzazione delle attività**.

Per quanto riguarda il primo ruolo, il Forum Terzo Settore, così come diverse altre realtà, sia a livello nazionale che territoriale, si è mosso per comprendere come le ingenti risorse previste sono (e saranno) utilizzate, elaborare idee e proposte così da portare anche un contributo nelle sedi deputate (quali, ad esempio, il comitato di partenariato economico, sociale e territoriale previsto dal Pnrr). Purtroppo gli ostacoli sono notevoli, dalla mancanza dei dati (vedi più sotto), alla disattenzione delle istituzioni pubbliche.

Circa il secondo ruolo, da un'analisi preliminare si potrebbe ragionevolmente dedurre che nel Pnrr, anche in ragione della pluralità dei soggetti coinvolti e il carattere misto del suo sistema di governance, al Terzo settore sia assicurato (oltre che riconosciuto) un ruolo proattivo e partecipativo sia nella fase di elaborazione che in quella di progettazione e di implementazione dei bandi di interesse.

Il **Terzo settore** dovrebbe infatti avere **ruolo da protagonista nel Pnrr** – almeno per i (tanti) temi di propria pertinenza - e non di **mero e potenziale**

esecutore dei progetti: dovrebbe piuttosto **partecipare anche alle fasi di elaborazione dei bandi secondo una logica di co-programmazione oltre che di co-progettazione.**

In realtà, una verifica attenta dell'attuale stato di attuazione del piano mostra piuttosto che gli enti del Terzo settore, nonostante siano evocati nel testo del piano, **non sono effettivamente coinvolti nella sua concreta attuazione.** Difatti, i soggetti protagonisti della realizzazione del Pnrr sono sostanzialmente gli enti pubblici, nazionali o locali. Nella maggior parte dei casi **l'eventuale coinvolgimento degli Ets è indiretto** ovvero demandato agli enti locali, liberi di scegliere o meno di avvalersi della collaborazione delle organizzazioni attive sui territori. Ci sono territori in cui la pubblica amministrazione ha coinvolto in modo efficace il Terzo settore; altri nei quali, invece, l'ente locale ha scelto di operare in "perfetta" solitudine, pur in presenza di organizzazioni attive e naturalmente capaci di dare il giusto apporto nell'elaborazione di soluzioni efficaci e rispondenti ai bisogni delle comunità. Infine, va segnalata comunque la lacunosa diffusione delle informazioni nei territori circa le opportunità offerte dal Pnrr così da consentire il possibile contributo e coinvolgimento degli Ets.

1.2 Indisponibilità dei dati

A differenza di quanto in uso per la gestione dei fondi delle politiche di coesione europee e nazionali europei, dove è attivo già da quasi 10 anni il sito www.opencoesione.it (grazie al quale è possibile monitorare il finanziamento, lo stato di avanzamento, i pagamenti erogati di ogni singolo progetto), nel caso del Pnrr non è previsto nulla di tutto ciò (esistono solo il "sistema Regis", ma è uno strumento di servizio solo a disposizione degli enti pubblici e il sito www.italiadomani.it, assolutamente insufficiente).

Solo poche settimane fa, e solo a seguito dell'azione di pressione svolta da Openpolis ed altri enti, sono stati forniti alcuni dati circa le iniziative attivate: dati frammentati e lacunosi, dai quali non si riesce ad evincere se un progetto, oltre ad essere stato finanziato, è effettivamente in via di realizzazione o meno. Occorre che sia attivato un sistema trasparente che consenta un monitoraggio pubblico chiaro e funzionale.

1.3 La modalità di attribuzione delle risorse

Lo strumento principe per l'attribuzione delle risorse è il **bando di gara**. Gli avvisi sono spesso redatti e pubblicati dalle Amministrazioni centrali **senza tener conto dei dati già in loro possesso e delle criticità già note** e rilevate in merito alla platea dei potenziali destinatari degli interventi; i bandi vengono invece rivolti ad una totalità generale di soggetti - spesso enti locali - tutti chiamati indistintamente a presentare progetti di intervento. In tal modo però **si premiano le amministrazioni più organizzate invece di destinare le risorse laddove ve ne è più necessità** (magari proprio nelle zone dove più debole è l'amministrazione locale).

Ciò denota un **rischio della pubblica amministrazione centrale nell'individuare in maniera specifica ed esatta territori e i soggetti realmente bisognosi**, nei cui (e solo nei loro) confronti dovrebbe invece dirigere gli interventi per destinare direttamente (e quindi più efficacemente) le risorse presenti nel piano.

Non va poi dimenticata l'estrema numerosità dei bandi, che mette ulteriormente sotto pressione gli enti locali, anche in questo caso premiando quelli più forti e organizzati a discapito degli altri.

1.4 Fragilità delle macchine amministrative locali

Gli enti locali sono tra i principali destinatari dei bandi di gara nazionali, ma essi scontano una **riduzione da diversi anni del personale, quello presente ha una età avanzata e spesso con competenze non adeguate**, mentre il personale aggiuntivo previsto per l'attuazione del Pnrr sconta le stesse problematiche di quello a livello nazionale (ritardi, scarso appeal della proposta di incarichi a tempo determinato). Dai dati risulta che delle 15mila nuove assunzioni negli enti locali ne siano state sinora fatte sole 2.200 (è notizia di cronaca l'impossibilità di provvedere alle nuove assunzioni perché manca il personale per indire i bandi di assunzione).

1.5 Complessità amministrativa e realizzazione difficile e rallentata

Molte amministrazioni locali accusano **difficoltà nell'accedere alle risorse** considerate anche le complesse procedure burocratiche previste, in specie evidenti con lo strumento dei bandi, le cui **scadenze risultano assai ravvicinate salvo poi, molto spesso, vederle prorogate proprio in considerazione della tardiva/mancata partecipazione degli enti locali potenzialmente interessati** (è successo ad esempio nei casi dei bandi per gli asili nido e per i beni confiscati alla mafia).

In questo senso, sembra opportuno che la pubblica amministrazione muti il proprio “paradigma di azione” scegliendo di lavorare a stretto contatto con il Terzo settore (anche) nella redazione dei bandi (a livello centrale) e nella scrittura dei progetti (a livello locale). Solo così, infatti, possono essere individuati al meglio gli obiettivi da porre in essere e realizzare interventi che possano avere una ricaduta effettiva sui territori.

1.6 Il finanziamento delle infrastrutture materiali

Anche a livello di contenuti emergono criticità. Numerosi investimenti del Pnrr sono rivolti al **finanziamento di interventi infrastrutturali** rispetto ai quali sono però **assenti riferimenti espressi alle modalità di loro utilizzazione e alle risorse destinate al loro successivo godimento**.

Anche a tale proposito, è quanto mai opportuno che si realizzi una **sinergia tra le diverse linee di finanziamento dell'Unione europea e, in particolare modo, tra fondi strutturali europei e Pnrr**. L'incremento nel numero e nel volume di fondi europei nel quadro della programmazione 2021-2027 rende oggi ancor più prioritaria rispetto al passato la questione del loro coordinamento a livello nazionale e territoriale. Assicurare coerenza tra i diversi strumenti europei potrebbe infatti produrre benefici evidenti in termini di efficienza e impatto della spesa.

Ciò detto, se è indubbio che gli strumenti dell'**amministrazione condivisa**, ove effettivamente praticati, possono essere garanzia di successo nell'at-

tuazione del Pnrr, oggi diventa quanto mai cruciale valorizzare la co-programmazione e la co-progettazione tra amministrazione pubblica e Terzo settore: **soltanto un'azione congiunta, in termini di competenze, visione ed esperienza, può infatti offrire una risposta efficace e valida ai bisogni delle comunità e permettere al Pnrr di centrare i suoi obiettivi di sviluppo sociale ed economico sui territori.** Difatti l'assunzione degli Ets quale parte attiva sia nella fase di progettazione e che in quella di implementazione dei bandi e dei progetti renderà sicuramente effettivo e utile il carattere misto del sistema di governance che il Pnrr ha fatto proprio.

2 Le misure seguite dal Forum Terzo Settore

2.1 Le misure di interesse

Il Pnrr costituisce una grande occasione per il Paese, dove anche gli enti del Terzo settore (Ets) potrebbero giocare un significativo ruolo poiché attori sociali sicuramente rilevanti per la progettazione, la pianificazione e l'implementazione delle politiche pubbliche. Temi cardine di alcune missioni del piano sono oggi patrimonio degli Ets a tutti i livelli. A interessare le organizzazioni del Terzo settore e le attività di interesse generale che le caratterizzano sono riforme e investimenti trasversalmente presenti in quasi tutte le Missioni.

Da qui il progetto **“Monitoraggio delle riforme e degli investimenti del Pnrr – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”** realizzato dal Forum Nazionale Terzo Settore e dalla Fondazione Openpolis per la realizzazione di una **piattaforma di analisi e osservazione delle misure di specifico interesse** (consultabile al link www.pnrr.forumterzosettore.it) e il loro costante monitoraggio. Ad oggi, tra le oltre 300 misure che compongono il PNRR, sono **circa 60 quelle che interessano specificamente (anche) il Terzo settore**, misure che nella piattaforma sopracitata sono organizzate in quindici macro-temi di interesse.

Nella maggior parte dei casi il coinvolgimento del Terzo settore è stato indiretto.

Data anche la molteplicità e la complessità dei temi di interesse, parrebbe lecito aspettarsi che al Terzo settore risulti effettivamente attribuita una funzione di vero e proprio co-protagonista del Piano. Ma non è così. Difatti nella maggior parte dei casi (tranne uno solo, gli interventi di contrasto alla povertà educativa nel Mezzogiorno) **il coinvolgimento è stato, ed è tuttora, indiretto** ovvero demandato agli enti regionali e locali, liberi di scegliere o meno di avvalersi della collaborazione delle organizzazioni attive sui territori.

Difatti, una verifica attenta dell'attuale stato di attuazione del Piano – anche attraverso il focus specifico sull'anno 2022 oggetto di questo Report – mostra piuttosto che il Terzo settore è sì correttamente evocato nel testo del Piano, ma **non effettivamente coinvolto nella sua concreta attuazione**, svelando nei fatti un preoccupante disconoscimento agli Ets di un ruolo dav-

vero proattivo e partecipativo sia nella fase di elaborazione che in quella di progettazione e di implementazione dei bandi di interesse.

2.2 Le risorse stanziare

Ammontano a **oltre 40 miliardi di euro** le risorse del Pnrr previste per attuare gli **investimenti** di interesse per il Terzo settore. Nella piattaforma realizzata è riportato, per ogni singola misura, l'ammontare delle risorse complessive stanziare e il loro andamento annuo. Tra gli ambiti tematici più finanziati dei quindici individuati, sicuramente quelli della **rigenerazione urbana** (9,3 miliardi di euro), dell'**istruzione e povertà educativa** (6,3 miliardi di euro, dei quali oltre 4,6 sono destinati al "Piano asili nido e scuole dell'infanzia" per aumentare l'offerta educativa nella fascia 0-6), della **salute** (6 miliardi di euro, la maggior parte dei quali destinati alle misure "Casa come primo luogo di cura") e delle politiche del lavoro (4,4 miliardi di euro).

Per le misure afferenti **l'ambiente e la transizione energetica** sono stanziati 2,4 miliardi di euro, per quelle in materia di **cultura e turismo** 2,8 miliardi, per quelle rivolte alla **digitalizzazione** 1,7 miliardi. Investimento simile (1,8 miliardi circa) è previsto anche per i **diversi interventi concernenti le persone vulnerabili**, mentre 3,3 miliardi sono destinati al **social housing**.

Al **servizio civile** vanno 650 milioni di euro e 700 alle misure in **materia sportiva**. Ancora, alle **aree interne** 825 milioni di euro e alle misure concernenti la **valorizzazione dei beni confiscati alla mafia** 300 milioni di euro, mentre alla **certificazione della parità di genere** 10 milioni di euro.

2.3 Le risorse attribuite

Finora abbiamo passato in rassegna tutte le misure del Pnrr di interesse per il mondo del Terzo settore. **Ma quanti dei fondi previsti sono già stati effettivamente assegnati?** Grazie al recente rilascio di nuovi dati sui progetti finanziati di cui abbiamo parlato nel capitolo precedente, è possibile avere alcune indicazioni anche in questo senso.

Delle 58 tra misure e sottomisure di interesse per il Terzo settore, all'1 marzo 2023, sono **27² quelle che hanno già visto l'assegnazione dei fondi previsti o quanto meno di una loro parte.**

I progetti selezionati su tutto il territorio nazionale sono in totale oltre 25mila. Le prime 5 misure per numero di progetti finanziati sono:

- Miglioramento della qualità e dell'usabilità dei servizi pubblici digitali (8.035);
- Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale (3.770);
- Piano asili nido e scuole dell'infanzia (2.646);
- Rigenerazione urbana (2.292);
- Case della comunità (1.430).

21,48 mld € il valore complessivo di tutti i progetti finanziati nell'ambito delle misure Pnrr di interesse per il Terzo settore.

Occorre precisare da questo punto di vista che alcuni progetti possono essere **co-finanziati**. Possono cioè ricevere fondi anche da altre fonti di finanziamento, sia pubbliche che private, al fine della realizzazione dell'intervento.

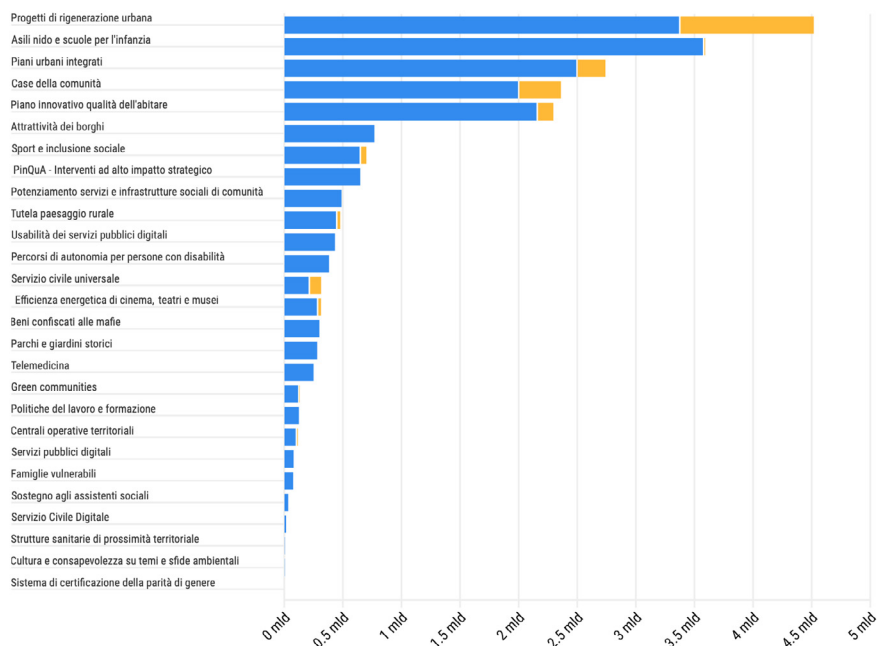
² È possibile scaricare l'elenco dei progetti finanziati dal Pnrr per cui sono già stati assegnati i fondi a questo link: <https://openpnrr.s3.amazonaws.com/media/progetti.csv>

Se si considera il valore totale dei progetti finanziati per ogni misura, possiamo osservare che quella per cui sono già stati assegnati i finanziamenti più consistenti riguarda i **progetti di rigenerazione urbana** (4,5 miliardi circa). Seguono gli interventi per **asili nido e scuole dell'infanzia** (3,6 miliardi circa) e i **piani urbani integrati** (Pui, altri interventi legati al tema della rigenerazione urbana che hanno un valore totale di 2,7 miliardi per 613 interventi).

Assegnati oltre 10 miliardi per progetti di rigenerazione urbana

Tutti i fondi del Pnrr assegnati nell'ambito delle misure di interesse per il mondo del terzo settore

Legenda ■ Importi Pnrr assegnati € ■ Altre fonti di finanziamento €



FONTE: elaborazione openpolis - Forum nazionale del terzo settore su dati OpenPNRR e Italia domani

Considerando esclusivamente i **fondi Pnrr** assegnati la situazione cambia leggermente. In questo caso infatti è l'investimento dedicato ad asili nido e scuole per l'infanzia ad assorbire la quota più consistente delle risorse, mentre gli investimenti in rigenerazione urbana scendono al secondo posto.

Un altro elemento che vale la pena di evidenziare riguarda il fatto che per le misure prese in esame nella maggior parte dei casi **non tutte le risorse inizialmente previste sono già state assegnate**. Parliamo di 23 sulle 27 misure e sottomisure già citate. Questa discrepanza può avere molte spiegazioni. In alcuni casi, come vedremo anche nel prosieguo di questo report, **non si è riusciti a raggiungere un numero sufficiente di domande**. In altri casi può essere prevista l'assegnazione di una parte di risorse su base annuale e via dicendo.

In questo contesto però ci sono alcuni casi particolari. Per 3 investimenti infatti **l'importo dei fondi Pnrr assegnati, supera quello stanziato inizialmente**. Si tratta degli interventi finanziati nell'ambito del piano innovativo per la qualità abitativa (Pinqa, 785 milioni in più), degli interventi per la rigenerazione urbana (74,6 milioni aggiuntivi) e dei Pui (4 milioni).

In questi casi alle risorse stanziati dal Pnrr ne sono state aggiunte altre. Per quanto riguarda il primo intervento citato si tratta di fondi provenienti direttamente dal bilancio del ministero delle infrastrutture. Nel secondo e nel terzo caso invece le risorse aggiuntive sono state stanziati da due decreti legge: rispettivamente il 17/2022 e il 152/2021. Sfortunatamente, **nei dati rilasciati dal governo non si trova traccia di queste aggiunte**. Il che rende molto difficile riuscire a ricostruire il quadro complessivo dei fondi assegnati.

Ad oggi non abbiamo informazioni sui fondi già erogati, né sullo stato di avanzamento dei lavori.

Un ultimo elemento che vale la pena sottolineare riguarda il fatto che **fondi assegnati ed erogati non sono la stessa cosa**. I dati rilasciati dal governo infatti ci forniscono informazioni per i primi ma non ci dicono niente sui secondi. **Non sappiamo cioè, ad oggi, quante risorse sono già state incassate dei soggetti coinvolti**. Questo peraltro, come abbiamo già evidenziato nel capitolo precedente, ci impedisce anche di avere un indicatore indiretto dello stato di avanzamento dei lavori.

Per questo è fondamentale approfondire i singoli casi per avere un quadro più completo e accurato della situazione. Cosa che inizieremo a fare proprio con questo report.

2.4 I principali passi del 2022

Gli interventi posti in essere nell'anno 2022 hanno interessato importanti misure presenti nel Piano e afferenti ai macro temi oggetto di analisi e monitoraggio nella piattaforma. Di seguito i principali provvedimenti assunti.

Ambiente e transizione energetica

Green communities

Risorse disponibili: € 135 milioni

Il 28 settembre 2022 è stata pubblicata la graduatoria per il finanziamento di 30 progetti.

Strategia nazionale per l'economia circolare

Risorse disponibili: € 0

Il 24 giugno 2022 sono stati pubblicati i decreti di adozione della "Strategia nazionale per l'economia circolare" e di approvazione del "Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti".

Aree interne

Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità

Risorse disponibili: € 725 milioni

Il 12 dicembre 2022 è stata pubblicata la graduatoria delle 792 domande ammesse al finanziamento per progetti di servizi e infrastrutture sociali di comunità mediante la creazione di nuovi servizi e infrastrutture sociali e/o il miglioramento di quelli esistenti, favorendo l'aumento del numero di destinatari e/o la qualità dell'offerta.

Servizi sanitari di prossimità

Risorse disponibili: € 100 milioni

La misura prevede il sostegno alle farmacie rurali nei centri con meno di 3.000 abitanti. Con decreto del 14 settembre 2022 sono stati assegnati i finanziamenti a 822 farmacie rurali (379 nel mezzogiorno e 443 nella zona del centro-nord).

Beni confiscati alla mafia

Risorse disponibili: € 300 milioni

Con il decreto del direttore generale dell'agenzia per la coesione territoriale del 19 dicembre 2022 sono stati ammessi a finanziamento 242 progetti sui 528 pervenuti. Al bando hanno potuto partecipare gli Ets.

Cultura e turismo

Attrattività dei borghi

Risorse disponibili: € 1,02 miliardi

Con decreto 7 giugno 2022, n. 453 sono stati assegnati circa 363 milioni di euro a 289 piccoli comuni per la realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di borghi storici (linea B) ed è stato confermato il finanziamento di circa 398 milioni di euro a favore di 20 comuni per la realizzazione di progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di borghi a rischio abbandono o abbandonati, ripartiti, uno per ciascuna regione e provincia autonoma, con esclusione della Regione Molise (linea A).

Capacity building degli operatori culturali

Risorse disponibili: € 155 milioni

Il 20 ottobre 2022 è stato pubblicato l'avviso per l'erogazione di contributi a fondo perduto in favore di micro e piccole imprese, Ets e organizzazioni profit e non profit, operanti nei settori culturali e creativi per favorire l'innovazione e la transizione digitale. Al 1 febbraio 2023 (termine di scadenza per la presentazione delle domande) risultano aver aderito circa 3.000 organizzazioni, di cui 901 operanti nel settore della valorizzazione del patrimonio culturale. A livello territoriale, la regione con più domande è stata il Lazio con 377 progetti presentati. Anche il Sud risulta aver risposto attivamente, con una presenza del 36,3%.

Sviluppo e resilienza delle imprese del settore turistico

Risorse disponibili: **€ 500 milioni**

Il 29 dicembre 2022 è stato pubblicato un avviso volto a rendere note le categorie di soggetti ammessi a presentare richieste di supporto finanziario al fondo tematico turismo, l'ambito territoriale di riferimento, la tipologia di progetti e i settori di investimento ammissibili, gli elementi generali circa le tipologie dei prodotti finanziari che saranno messi a disposizione. Possono partecipare gli Ets.

Digitalizzazione

Servizio civile digitale

Risorse disponibili: **€ 60 milioni**

Il 9 settembre 2022 è stato pubblicato un bando per 2.160 posti di operatore volontario per 212 progetti, della durata di 12 mesi, specifici per il "Servizio civile digitale", bando scaduto il 30 settembre 2022. Un secondo avviso, sempre per il Servizio civile digitale, è stato pubblicato il 2 febbraio 2023. Hanno partecipato anche gli Ets.

Istruzione e povertà educativa

Asili nido e scuole dell'infanzia

Risorse disponibili: **€ 4,6 miliardi**

Con decreto direttoriale del 29 dicembre 2022, n. 110 sono state sciolte le ultime riserve e ripubblicate le graduatorie. I progetti finanziati sono stati circa 2200. L'inizio dei lavori di tutti i progetti approvati dovrà avvenire entro il 30 novembre 2023.

Contrasto alla povertà educativa nel mezzogiorno

Risorse disponibili: **€ 220 milioni**

Si tratta dell'unica misura che vede specificamente coinvolti gli Enti del Terzo settore. Dove sono stanziati 220 milioni di euro e prevede l'uscita di un bando per 4 anni. Il 17 novembre è stata pubblicata una graduatoria contenente i 220 progetti ammessi a finanziamento per la prima annualità.

Il 14 dicembre 2022 è stato pubblicato il bando relativo all'annualità 2023. È previsto che vengano poi pubblicati analoghi bandi negli anni 2024 e 2025.

Parità di genere

Risorse disponibili: € 0

La misura ha l'obiettivo di definire un sistema nazionale di certificazione della parità di genere che accompagni e incentivi le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente critiche (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità). Con Dpcm 29 aprile 2022 sono stati individuati i parametri per il conseguimento della certificazione della parità di genere.

Riforma degli appalti e spesa pubblica

Risorse disponibili: € 0

Nella seduta del 16 dicembre 2022 il consiglio dei ministri ha approvato, in esame preliminare, il decreto legislativo di riforma del codice dei contratti pubblici, cui sono seguiti, nei primi mesi del 2023, il parere delle camere e la seconda e definitiva deliberazione da parte del consiglio dei ministri. In esso vi è l'articolo 6 relativo ai rapporti tra pubbliche amministrazioni e Ets. Terminato l'iter, il testo è entrato in vigore con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

Rigenerazione urbana e social housing

Progetti di rigenerazione urbana

Risorse disponibili: € 3,3 miliardi

La misura è finalizzata a fornire ai Comuni (con popolazione superiore ai 15.000 abitanti) contributi per investimenti nella rigenerazione urbana, al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale. Con decreto ministeriale del 19 ottobre 2022 sono stati individuati 201 comuni con popolazione inferiore a 15 mila abitanti destinatari dei finanziamenti (circa 398 milioni) per progetti di rigenerazione urbana.

Programma innovativo della qualità dell'abitare (Pinqua)

Risorse disponibili: **€ 2,8 miliardi**

La misura ha l'obiettivo di realizzare nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per ridurre le difficoltà abitative, con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente, e alla riqualificazione delle aree degradate, puntando principalmente sull'innovazione verde e sulla sostenibilità. Il decreto ministeriale 7 ottobre 2021, n. 383 ha approvato gli elenchi dei beneficiari e delle proposte presentate da regioni, comuni e città metropolitane, per l'attuazione del programma: sono stati ammessi al finanziamento 151 progetti. Il 23 marzo 2022 sono state firmate 8 convenzioni relative a proposte pilota e 132 relative a proposte ordinarie.

Piani urbani integrati (Pui)

Risorse disponibili: **€ 3,2 miliardi**

La misura è rivolta alle periferie delle 14 città metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Con d.m. 22 aprile 2022 (successivamente aggiornato con d.m. 28 aprile 2023) sono stati approvati e finanziati 31 Piani urbani integrati, nei quali è espressamente previsto anche il coinvolgimento degli Ets. In tale ambito, il 3 ottobre 2022 Invitalia ha pubblicato 4 procedure di gara (per 1,8 miliardi di €) per l'aggiudicazione di accordi quadro multilaterali per realizzare 399 interventi in 13 delle 14 Città metropolitane.

Salute

Case della comunità

Risorse disponibili: **€ 2 miliardi**

La misura prevede l'attivazione di 1.430 "Case della Comunità" (e potenziare e riorganizzare i servizi offerti sul territorio migliorandone la qualità)³.

³ Per ulteriori informazioni è possibile consultare il report al seguente link: <https://www.openpolis.it/esercizi/come-il-pnrr-interverra-sulla-sanita-territoriale-italiana/>

Servizio civile universale

Risorse disponibili: € 650 milioni

Le risorse saranno suddivise in 3 anni. Il 17 dicembre 2022 è stato pubblicato il primo bando per la selezione di 71.550 operatori volontari da impiegare in progetti afferenti a programmi di intervento di Servizio civile universale da realizzarsi in Italia e all'estero.

Sport e inclusione sociale

Risorse disponibili: € 700 milioni

Il 23 marzo 2022 sono stati pubblicati due avvisi per il recupero delle aree urbane puntando sugli impianti sportivi e la realizzazione di parchi urbani attrezzati e sostenere l'inclusione e l'integrazione sociale, soprattutto nelle zone più degradate e con particolare attenzione alle persone svantaggiate. L'8 luglio 2022 sono stati pubblicati gli elenchi dei comuni ammessi alla fase concertativo negoziale prevista dagli Avvisi sopracitati (297 comuni per circa 653 milioni di €).

3 Le misure del Pnrr a favore delle persone fragili

3.1 Introduzione

Il **piano nazionale di ripresa e resilienza** (Pnrr)⁴ rappresenta un'opportunità importante per il rilancio del nostro paese dopo la crisi economica innescata dalla pandemia. Parliamo in totale di circa **191,5 miliardi di euro** dedicati a investimenti in diversi settori. Di questo ammontare, la maggior parte (122,6 miliardi di euro) sono **prestiti**, che il nostro paese dovrà restituire nel tempo all'Ue. Mentre la restante parte (68,9 miliardi) sono **sovvenzioni**.

Alle risorse europee si aggiungono inoltre 30,62 miliardi dalle casse dello stato italiano. Si tratta del **fondo complementare**, che serve sia a finanziare ulteriormente alcune misure del Pnrr, sia a realizzare nuovi interventi. A questi fondi poi se ne dovrebbero aggiungere altri provenienti dal piano energetico **RepowerEu**.

Buona parte di questi investimenti saranno utilizzati per interventi infrastrutturali, per la transizione ecologica, per la digitalizzazione e per lo sviluppo economico del paese. Non si deve dimenticare però che il Pnrr nasceva come sostegno agli stati nella ripresa dopo gli anni della pandemia. Un periodo che ha avuto pesanti ripercussioni a livello sociale, oltre che sanitario ed economico. Non potevano mancare quindi nel piano italiano interventi mirati a dare supporto alle persone più fragili che vivono nel nostro paese. In particolare gli **anziani** (specialmente quelli non autosufficienti), le **persone con disabilità** e quelle **senza fissa dimora**. Persone che rappresentano una fetta non trascurabile della popolazione e che hanno sofferto più di altri durante il Covid.

In questo report ci focalizzeremo, dopo che abbiamo passato in rassegna tutte le misure di interesse per il Terzo settore, sugli investimenti del Pnrr rivolti a questi soggetti particolarmente fragili. Parliamo di 3 misure per un valore complessivo di **circa 1,45 miliardi**. Interventi che saranno gestiti da **singoli comuni** o dagli **ambiti territoriali sociali** (Ats, raggruppamenti di più

⁴ Per maggiori informazioni si veda il glossario Cos'è il Pnrr, piano nazionale di ripresa e resilienza. <https://www.openpolis.it/parole/cose-il-pnrr-piano-nazionale-ripresa-e-resilienza/>

comuni finalizzati all'erogazione di servizi socio-sanitari) per quanto riguarda la selezione dei progetti ma che potranno vedere un **coinvolgimento diretto degli enti del Terzo settore nella loro concreta realizzazione**.

Tra gli investimenti infatti non si prevede solo la creazione di nuove strutture ma anche l'**erogazione di servizi** volti a migliorare la qualità della vita delle persone. Da questo punto di vista il ruolo del Terzo settore, che ha già un'esperienza sul campo e conosce bene i territori in cui opera, può svolgere un ruolo fondamentale.

Come vedremo meglio nei prossimi capitoli, entro la fine del 2022 dovevano essere individuati tutti i progetti da realizzare e assegnate conseguentemente le relative risorse. Purtroppo questo obiettivo è stato raggiunto solo parzialmente e non senza difficoltà. **Non tutte le realtà locali infatti sono riuscite a presentare un numero di progetti sufficiente ad assorbire le risorse assegnate.** Per questo si sono resi necessari diversi passaggi, incluse 2 riaperture dei termini dei bandi e svariati scorrimenti di graduatoria.

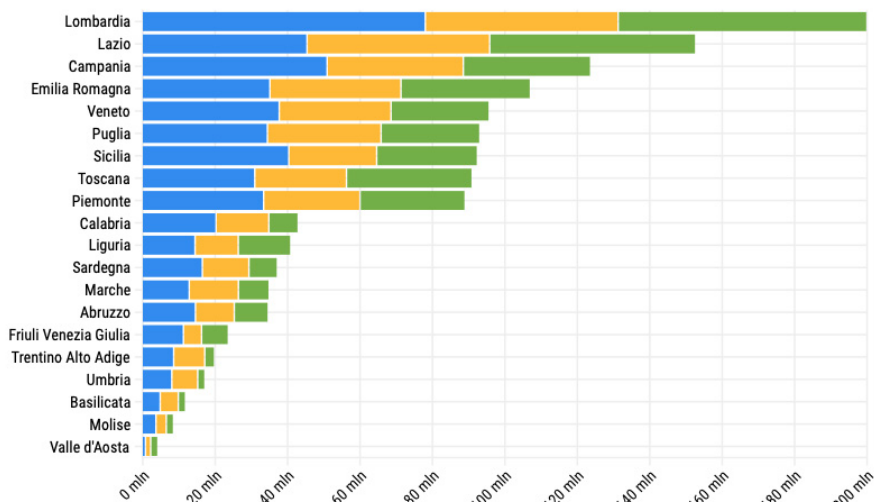
Al termine di questo complesso iter possiamo osservare che le risorse effettivamente assegnate ai diversi territori ammontano complessivamente a circa **1,31 miliardi di euro**. **Vi è una quota residuale di circa 133 milioni che ancora deve essere assegnata.** A livello regionale, il territorio a cui sono stati assegnati più fondi è la **Lombardia** (circa 200 milioni di euro). Seguono **Lazio** (152,5 milioni), **Campania** (123,5 milioni) ed **Emilia Romagna** (circa 107 milioni). Alle regioni del sud Italia più Abruzzo e Molise va il 33,6% delle risorse.

Pnrr, alla Lombardia oltre 200 milioni per il sostegno ai fragili

I fondi Pnrr assegnati alle regioni per politiche a favore di anziani, persone con disabilità e senza tetto

Legenda

- Misura 1.1
- Misura 1.2
- Misura 1.3



FONTE: elaborazione openpolis - Forum Nazionale del Terzo Settore su dati ministero del lavoro e delle politiche sociali

Nei prossimi capitoli entreremo più nel dettaglio delle misure dedicate in particolare alle persone fragili. Ricostruiremo l'iter che ha portato all'assegnazione dei fondi e vedremo come questi si distribuiscono sul territorio.

Oltre ai dati sul Pnrr passeremo in rassegna anche informazioni di contesto per capire quali sono le realtà più critiche e se i fondi del piano sono andati dove effettivamente ce n'era bisogno. Lo faremo con la consueta metodologia di Openpolis che prevede l'approfondimento del dato a livello locale, alla massima granularità possibile. In questo caso, fino all'analisi degli importi ricevuti da comuni e Ats.

A ciò si aggiungeranno anche delle riflessioni e dei contributi da parte di chi opera in questi settori tutti i giorni. Rappresentanti di realtà che fanno parte del Forum del Terzo Settore il cui contributo ci aiuterà a fornire un quadro ancora più accurato dello stato dell'arte.

3.2 Le difficoltà nel reperire dati per il monitoraggio del Pnrr

Fin dalle prime fasi di stesura e realizzazione del Pnrr, Openpolis e altre realtà del mondo civico hanno denunciato – nell'ambito della campagna *"Italia domani dati oggi"*⁵ - la scarsa chiarezza e disponibilità di dati.

Per questo motivo erano state presentate due distinte richieste di accesso generalizzato agli atti (Foia) per ottenere maggiori informazioni. Una nell'aprile del 2022 e una nel febbraio del 2023⁶.

Che cos'è il Foia.



Il Foia o diritto di accesso generalizzato è uno strumento per ottenere dati e documenti di interesse pubblico in possesso delle amministrazioni.

In entrambi i casi però le risposte fornite dai governi Draghi prima e Meloni successivamente non sono state soddisfacenti. **Fino a poche settimane fa infatti non era possibile conoscere molte informazioni circa i progetti che saranno finanziati con i fondi del Pnrr.** Solo recentemente (e anche grazie alla nostra costante attività di denuncia e pressione) il governo ha pubblicato dei nuovi dati in questo senso. Dati che è possibile consultare e scaricare sulla piattaforma OpenPnrr⁷.

⁵ Per maggiori informazioni sull'iniziativa si veda il link: <https://www.datibenecomune.it/2023/02/07/datioggi-foia-pnrr-bene-comune/>

⁶ Per maggiori informazioni si veda anche l'articolo: Abbiamo fatto ricorso per avere i dati sul Pnrr. <https://www.openpolis.it/abbiamo-fatto-ricorso-per-avere-i-dati-sul-pnrr/>

⁷ Per maggiori informazioni si veda il link openpnrr.it/progetti

Tali criticità sono emerse anche per la realizzazione di questo report. Come vedremo meglio nei prossimi capitoli infatti, **non esisteva un dataset in formato aperto (cioè libero e rielaborabile) da cui individuare in maniera sistematica tutti i progetti a favore delle persone fragili**. Per recuperare questi dati è stato necessario estrarre le informazioni dagli allegati di ben 9 diversi decreti direttoriali pubblicati nell'arco di diversi mesi da parte del ministero del lavoro e delle politiche sociali, cioè l'organizzazione responsabile degli investimenti.

2.036 i progetti finanziati dal Pnrr a favore di anziani, persone con disabilità e senza dimora.

Restano tuttavia non reperibili a oggi le indicazioni riguardo lo stato di avanzamento dei vari progetti. Per questo motivo sarà fondamentale proseguire nel monitoraggio del Pnrr anche nei prossimi mesi e anni.

4 La componente M5C2 del Pnrr: gli interventi a favore delle persone vulnerabili

Nel Pnrr sono previsti investimenti dedicati al **supporto delle persone più fragili e di chi se ne prende cura**, sia in ambito familiare che in contesti più strutturati. Esiste una specifica componente dedicata a questo inserita all'interno della missione numero 5. Si tratta nello specifico della componente 2 denominata **"Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore"**. All'interno di questa componente sono previsti svariati investimenti, tre in particolare sono espressamente dedicati alle persone più deboli.

1,45 mld € le risorse del Pnrr a sostegno delle persone vulnerabili.

In questa sezione vedremo più nel dettaglio quali sono gli interventi previsti dalle varie misure. Successivamente ripercorreremo l'iter che ha portato alla selezione dei progetti da finanziare.

4.1 Le misure previste dalla componente M5C2

Le misure della componente M5C2 di particolare interesse sono 3. Queste poi possono essere ulteriormente suddivise in sotto-misure che delimitano in maniera ancora più specifica la cornice degli investimenti. Entreremo maggiormente nel dettaglio nelle prossime sezioni di questo capitolo.

Il primo investimento è denominato "Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non auto-sufficienti". Si pone l'obiettivo di costruire nuove infrastrutture per i servizi sociali territoriali e potenziare quelle esistenti. Come vedremo più approfonditamente nella sezione dedicata, la maggior parte degli interventi prevede la **prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani nelle case di cura** (cioè la necessità di un ricovero nelle strutture a lungo termine), con particolare attenzione a quelli non autosufficienti.

■ Il Pnrr punta ad aiutare anziani, persone con disabilità e senza dimora.

Il secondo investimento che prenderemo in esame invece riguarda i “Percorsi di autonomia per le persone con disabilità”. Questo investimento mira ad **abbattere qualsiasi barriera nell'accesso all'alloggio ma anche al mercato del lavoro**. Si prevede inoltre un potenziamento dei servizi di assistenza sociale che saranno personalizzati e focalizzati sui bisogni specifici delle persone – in base alla loro disabilità – e delle loro famiglie.

L'ultima misura, denominata “Housing temporaneo e stazioni di posta”, è invece dedicata al supporto delle persone senza fissa dimora. L'obiettivo è aiutarle ad **accedere a una sistemazione temporanea all'interno di appartamenti per piccoli gruppi o famiglie**. A ciò inoltre si dovrebbero affiancare anche servizi volti a promuovere l'autonomia e l'integrazione sociale.

4.2 Gli ambiti territoriali sociali

Prima di approfondire più nel dettaglio le singole misure e i progetti selezionati, un elemento interessante da analizzare riguarda i soggetti istituzionali che saranno coinvolti nella gestione delle risorse.

I tre investimenti che abbiamo passato in rassegna infatti sono di competenza del **ministero del lavoro e delle politiche sociali** che ricopre il ruolo di amministrazione titolare degli interventi. Il dicastero è quindi responsabile a livello nazionale (e nei confronti delle istituzioni europee) di assicurare la corretta assegnazione dei fondi oltre che di garantire il rispetto delle scadenze previste.

I comuni invece sono chiamati a ricoprire il ruolo di **soggetti attuatori**. Agli enti locali cioè è demandato il compito di ideare i progetti da sottoporre al ministero per richiedere il finanziamento. Una volta ottenuti i fondi, i comuni a loro volta dovranno bandire degli avvisi (gare d'appalto, bandi per co-progettazioni eccetera) per individuare i soggetti (società, cooperative o enti del Terzo settore) a cui affidare la realizzazione degli interventi previsti.

Gli investimenti del Pnrr per le persone vulnerabili vedranno un coinvolgimento diretto degli Ats.

Una peculiarità che riguarda i tre interventi oggetto del report è che i comuni potranno svolgere la loro attività sia in forma singola sia associata all'interno degli **ambiti territoriali sociali** (Ats). Questi raggruppamenti di comuni sono stati istituiti dalla **legge 328/2000** e rappresentano la sede principale della programmazione, concertazione e coordinamento a livello locale dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrative.

In base alla norma citata spetta alle regioni definire il perimetro degli Ats tramite forme di concertazione con gli enti locali interessati. Ciò al fine di assicurare la più corretta ed efficace erogazione a livello locale dei servizi sociali. Data la loro funzione, il numero di Ats e la loro estensione possono variare di molto da regione a regione a seconda delle necessità. Non sorprende ad esempio che sia la **Lombardia**, la regione più popolosa del paese, a registrare il maggior numero di Ats (91), secondo i dati⁸ del ministero del lavoro aggiornati a ottobre 2022. Segue la **Campania** al secondo posto (con 60 Ats) mentre al terzo troviamo la **Sicilia** (55).

585 gli ambiti territoriali sociali in cui si divide il territorio nazionale.

Singolare da questo punto di vista il caso della provincia autonoma di Trento e della Valle d'Aosta, ultime nel confronto con le altre regioni con un solo Ats che raggruppa tutti i comuni dei rispettivi territori.

I fondi Pnrr per il sociale possono andare ad Ats ma anche a singoli comuni.

⁸ È possibile scaricare i dati sugli Ats presenti in Italia a questo link:

<https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Sistema-informativo-servizi-sociali/Documents/Ambiti-Territoriali-SIUSS-per-comuni.xlsx>

Alla luce di ciò, la scelta di affidare i fondi del Pnrr per il sociale alla gestione degli Ats appare quanto mai opportuna in quanto si tratta di enti a cui già adesso è affidata la gestione dei servizi sociali per conto dei comuni che ne fanno parte. Desta casomai qualche dubbio l'opportunità data ai comuni di presentare proposte per intercettare i fondi anche in forma singola.

Una possibile spiegazione, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, può essere ricondotta alle **difficoltà incontrate nell'individuare abbastanza proposte per esaurire tutte le risorse stanziare**. Probabilmente quindi la struttura ministeriale ha inteso semplificare il più possibile le procedure in modo da facilitare la presentazione di proposte da parte dei comuni interessati. Anche al di fuori dell'Ats.

4.3 L'iter per l'assegnazione delle risorse

Riuscire a ricostruire come i fondi del Pnrr in esame si distribuiscono sul territorio è tutt'altro che semplice. Originariamente infatti i **progetti finanziati avrebbero dovuto essere 2.125 in totale**. Di questi, 925 afferenti alla prima misura che abbiamo descritto nel precedente paragrafo (anziani non auto-sufficienti), 700 alla seconda (persone con disabilità) e 500 alla terza (persone senza fissa dimora). Tali progetti erano già stati suddivisi tra le varie regioni che avevano quindi determinati target da raggiungere per ogni misura. **Obiettivi che però non sono stati raggiunti completamente**.

Inizialmente l'**avviso pubblico** per la selezione dei progetti è stato pubblicato il 15 febbraio del 2022 e avrebbe dovuto concludersi il 31 marzo. I **decreti direttoriali 98 e 117 del 2022⁹** disponevano le prime graduatorie dei progetti ammissibili a finanziamento e di quelli idonei (ma non finanziati in questa prima fase). Dopo questo primo passaggio, i progetti selezionati e beneficiari dei fondi Pnrr erano 1.943 (il 91%).

⁹ Tutti i riferimenti normativi citati in questo capitolo sono consultabili nell'apposita sezione del sito del ministero del lavoro e delle politiche sociali:
<https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/Pagine/M5C2-inv-1-1.aspx>

I territori hanno avuto difficoltà nel presentare un numero di progetti sufficiente.

Un ulteriore elemento di complessità deriva dal fatto che l'iter, anche per le proposte ammesse a finanziamento, a questo punto non era ancora concluso. Infatti dopo questo primo passaggio, le amministrazioni selezionate dovevano caricare il progetto completo di tutti i documenti richiesti su un'apposita piattaforma gestionale denominata piattaforma multifondo¹⁰. **In alcuni casi però ciò non è avvenuto o per rinuncia o per decorrenza dei termini.**

Dopo questo ulteriore passaggio, descritto nei **decreti direttoriali 249 e 254** del 2022, si sono registrate in totale **42 defezioni**. I progetti caricati sulla piattaforma e che a questo punto rimanevano come assegnatari dei fondi erano **1.896**. La percentuale di raggiungimento dell'obiettivo era quindi dell'**89,2%** circa.

9 i decreti ministeriali necessari per completare la selezione dei progetti Pnrr in ambito di sostegno alle persone vulnerabili.

Le regioni in cui tutti i comuni e gli Ats beneficiari dei fondi avevano portato a compimento l'iter correttamente erano solo 5: Abruzzo, Marche, Molise, Umbria e Valle d'Aosta a cui si aggiunge la provincia autonoma di Trento. Le aree più indietro invece erano Sicilia (78,5% di progetti inizialmente previsti caricati sulla piattaforma), Lombardia (78,1%) e Friuli Venezia Giulia (75,6%). Anche se negli atti passati in rassegna non sono indicate le motivazioni che hanno portato a queste rinunce, non è difficile ipotizzare che queste possano essere dovute a difficoltà che sono state riscontrate spesso¹¹ nella gestione dei progetti del Pnrr da parte degli enti locali.

¹⁰ Per maggiori informazioni si veda questo link:

<https://poninclusionelavoro.gov.it/programma/gestione-controllo/Piattaforma-Multifondo>

¹¹ Per approfondire si veda l'articolo: *Il Pnrr e le difficoltà degli enti locali*.

<https://www.openpolis.it/il-pnrr-e-le-difficolta-degli-enti-locali/>

Tra cui:

- la mancanza di personale e di competenze adeguate;
- la complessità delle procedure che il Pnrr richiede, anche ai fini del monitoraggio;
- la necessità di assicurare tempi rapidi e certi per l'esecuzione dei progetti.

Per selezionare i progetti ancora mancanti il **decreto direttoriale 276/2022** ha disposto la riapertura dei termini del bando solo per quelle regioni in cui non era stato ancora raggiunto il numero target di progetti da ammettere a finanziamento.

Questa fase si è conclusa a seguito della pubblicazione del **decreto 320/2022**. Con tale documento si è preso atto di altre rinunce e sono poi stati individuati ulteriori progetti ammissibili a finanziamento. Inoltre si è provveduto allo scorrimento delle graduatorie tra i progetti idonei ma che inizialmente non erano stati finanziati.

L'iter per la selezione dei progetti da finanziare è poi proseguito anche nel 2023. Con il **decreto direttoriale 24** infatti il ministero ha preso atto di ulteriori rinunce. L'ultimo atto pubblicato invece è il **Dd 158** che non solo recepisce ulteriori rinunce ma dispone anche lo scorrimento delle graduatorie e la riapertura dei termini per la presentazione di nuove proposte fino al 5 giugno.

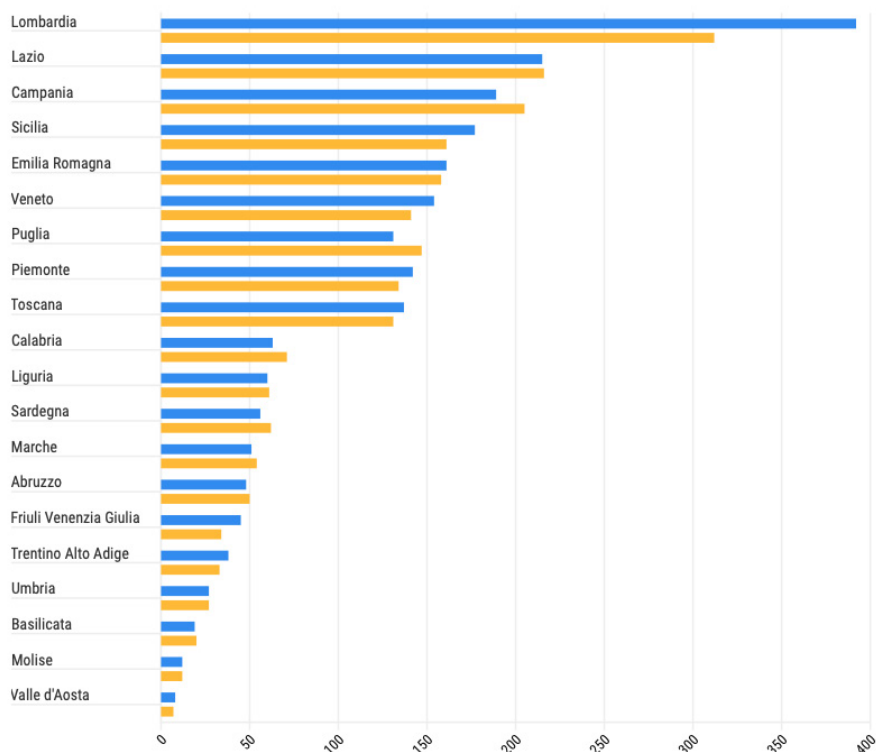
Al termine di questo lungo e complesso processo quindi possiamo concludere che **i progetti finanziati definitivamente saranno in totale 2.036. Cioè 89 in meno rispetto a quelli inizialmente previsti¹²**. La regione che si distanzia di più dal target è la Lombardia (312 progetti selezionati a fronte dei 392 previsti complessivamente). Seguono la Sicilia (-16) e il Veneto (-13).

¹² È possibile scaricare l'elenco completo di tutti i progetti finanziati a questo link:
https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/minidossier.openpolis.it/Pnrr/report+forum+terzo+settore/progetti_finanziati.csv

Pnrr sociale, in 8 regioni finanziati meno progetti del previsto

Il confronto tra progetti inizialmente previsti e quelli effettivamente finanziati per regione per le misure del Pnrr M5C2 1.1, 1.2 e 1.3

Legenda ■ Progetti previsti ■ Progetti finanziati



FONTE: elaborazione openpolis - Forum Nazionale del Terzo Settore su dati ministero del lavoro e delle politiche sociali

Da notare che ogni regione ha la propria peculiarità. E che in molti casi per compensare i progetti mancanti su uno degli investimenti, si è scelto di finanziare su un'altra delle 3 misure previste, un numero di interventi maggiore

rispetto a quanto pianificato. La **Campania** ad esempio fa registrare 11 progetti in meno per quanto riguarda la misura 1.2 (percorsi di autonomia per le persone con disabilità). Ma rispettivamente 15 e 9 progetti finanziati in più nelle altre due voci.

Con la stessa logica, si è scelto di finanziare in alcune regioni più progetti rispetto a quanto inizialmente previsto. È interessante notare che tra le 9 regioni che si sono viste finanziare un numero maggiore di interventi, **6 sono del mezzogiorno**. Fanno eccezione la **Liguria** (un solo progetto aggiuntivo), il **Lazio** (1) e le **Marche** (3). Possiamo pensare che sia dovuto all'intento di rispettare l'obbligo di legge sulla quota mezzogiorno. Cioè il vincolo di destinazione del 40% dei fondi di ciascuna misura del Pnrr a territori del sud.

Visto il quadro così complesso è indispensabile spingere l'analisi più nel dettaglio. Cosa che faremo nei prossimi capitoli.

4.4 Sostegno alle persone vulnerabili e agli anziani non autosufficienti

Finora abbiamo passato in rassegna gli investimenti del Pnrr a favore delle persone più fragili e abbiamo ricostruito il complesso iter che ha portato all'assegnazione delle risorse. Passiamo adesso ad approfondire più nel dettaglio cosa prevedono le singole misure di nostro interesse e come si distribuiscono i fondi nei diversi territori.

Partiamo dall'investimento che prevede interventi a sostegno delle **politiche per la terza età** e, allo stesso tempo, risorse per le **famiglie in condizioni di fragilità economica**. La maggior parte dei fondi va a sostegno delle persone anziane, al fine di **garantirne una maggiore autonomia e prevenirne l'ospedalizzazione o il ricovero permanente nelle case di cura**.

Le politiche per la terza età saranno sempre più importanti nei prossimi anni, alla luce del **progressivo invecchiamento della popolazione italiana**.

+1,6 mln i residenti in Italia con più di 65 anni nel 2030, secondo lo scenario mediano previsto da Istat¹³.

Con nuclei familiari sempre più ridotti e sempre più persone che si spostano rispetto al luogo di origine, in futuro la cura delle persone anziane sarà sempre meno sostenuta dal cosiddetto welfare domestico.

A maggior ragione quindi, **una rete di servizi sociali efficiente e diffusa in maniera capillare sul territorio sarà fondamentale**. In tal senso le realtà del Terzo settore che operano in questo ambito possono svolgere un ruolo di primo piano.

4.4.1 Gli investimenti del Pnrr per la terza età e la famiglia

Come abbiamo evidenziato nel capitolo introduttivo, sono molti gli investimenti che il Pnrr mette in campo nell'ambito delle politiche sociali. In questo report ne approfondiamo 3 dedicati in particolare alle persone più vulnerabili come **anziani, persone con disabilità e senza dimora**.

La prima misura che passiamo in rassegna è la M5C2-1.1 denominata "Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non auto-sufficienti". Questo investimento si pone in particolare l'obiettivo di costruire **nuove infrastrutture per i servizi sociali territoriali** e potenziare quelle esistenti.

500,1 mln € le risorse del Pnrr per le politiche a favore di persone vulnerabili e anziani non auto-sufficienti.

¹³ I dati sono tratti da demo.istat.it

Come accade per molte misure del piano, anche in questo caso l'investimento iniziale si suddivide in più sotto-misure che definiscono nel dettaglio i diversi ambiti di intervento previsti. In questo caso 4:

- capacità genitoriali e famiglie in condizioni di vulnerabilità;
- vita autonoma e deistituzionalizzazione delle persone anziane;
- servizi sociali a domicilio per garantire la dimissione anticipata e prevenire il ricovero in ospedale;
- introduzione di meccanismi di condivisione e supervisione per gli assistenti sociali.

Tra queste voci la più consistente è la seconda. Tale investimento, del valore complessivo di **307,5 milioni di euro**, è finalizzato a finanziare la riconversione delle residenze sanitarie assistenziali (Rsa) e delle case di riposo per gli anziani in **gruppi di appartamenti autonomi**, dotati delle attrezzature necessarie e dei servizi attualmente presenti nelle strutture organizzate. Ats e comuni potevano anche proporre progetti ancora più estesi per la creazione di **reti composte da diversi gruppi di appartamenti**, assicurando i servizi necessari alla permanenza in sicurezza della persona sul proprio territorio.

■ Il Pnrr punta ad evitare l'istituzionalizzazione degli anziani.

In un caso e nell'altro comunque l'obiettivo è quello di **evitare l'istituzionalizzazione** (cioè la necessità di un ricovero a lungo termine all'interno di una struttura assistenziale) degli anziani e assicurarne la massima autonomia e indipendenza. Per raggiungere questo scopo saranno necessari la **presa in carico da parte dei servizi sociali** ma anche altri tipi di sostegni. Come **elementi di domotica, telemedicina e monitoraggio a distanza**.

A livello di investimenti la seconda voce più consistente è ancora rivolta agli anziani e riguarda il potenziamento delle cure domiciliari al fine di evitare l'ospedalizzazione o anticipare la dimissione. Sono previsti a questo scopo **66 milioni di euro** per il rafforzamento dei servizi sociali a domicilio.

Proseguendo nella rassegna delle sotto-misure ne incontriamo anche una dedicata esplicitamente agli operatori socio-sanitari e in particolare agli **assistenti sociali**. Sono stanziati infatti 42 milioni di euro per il rafforzamento del servizio anche attraverso l'introduzione di meccanismi di condivisione e supervisione. Anche con il fine di **evitare casi di burnout**.

La cura delle persone anziane però non rappresenta l'unico target della misura in esame. Il primo dei sub-investimenti infatti (del valore complessivo di 84,6 milioni, il secondo più rilevante) punta a **sostenere le famiglie con bambini piccoli che versano in condizioni di vulnerabilità socio-economica**. Ciò potrà avvenire attraverso dei programmi di sostegno di una durata compresa tra 18 e 24 mesi.

4.4.2 Gli over 65 in Italia

Come abbiamo appena visto, l'investimento del Pnrr vede come target principale (anche se non l'unico) le persone anziane. Per questo, prima di valutare nel dettaglio come si distribuiscono le risorse sul territorio, è necessario sapere quanti sono effettivamente gli anziani nel nostro paese e dove si concentrano maggiormente. Anche per capire se i fondi sono andati dove ce n'era effettivamente bisogno.

Per questa analisi abbiamo preso in considerazione la **popolazione residente dai 65 anni in su**. Da questo punto di vista l'istituto nazionale di statistica ci fornisce dei dati molto dettagliati – risalenti al 2021 – su quanti siano gli "over 65" presenti in ogni comune italiano. Parliamo di **circa 14 milioni di persone** a livello nazionale.

23,5% gli over 65 residenti in Italia nel 2021.

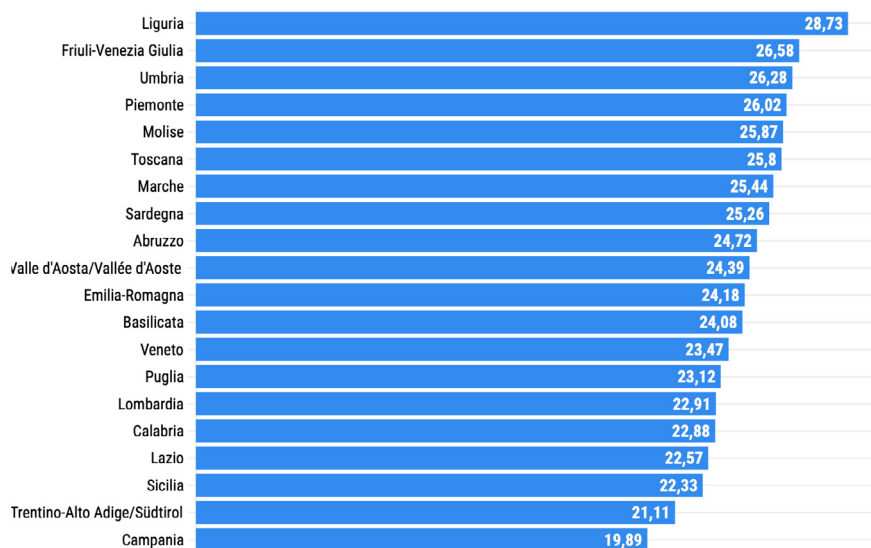
A livello regionale, in termini assoluti è la **Lombardia** a ospitare il maggior numero di over 65 (2,3 milioni). Seguita da **Lazio** (1,3 milioni), **Veneto e Campania** (1,1 milioni). Se però si considera il rapporto tra over 65 e il totale dei residenti osserviamo che la regione più "anziana" è la **Liguria**. Qui infatti il 28,7% circa della popolazione risulta avere 65 anni o più (pari a circa 436mila persone). Seguono il **Friuli Venezia Giulia** (26,6%) e l'**Umbria** (26,3%).

In Liguria il 29% dei residenti ha più di 65 anni

La presenza di over 65 nelle regioni italiane (2021)

Legenda

■ Residenti over 65 sul totale della popolazione (%)



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Istat

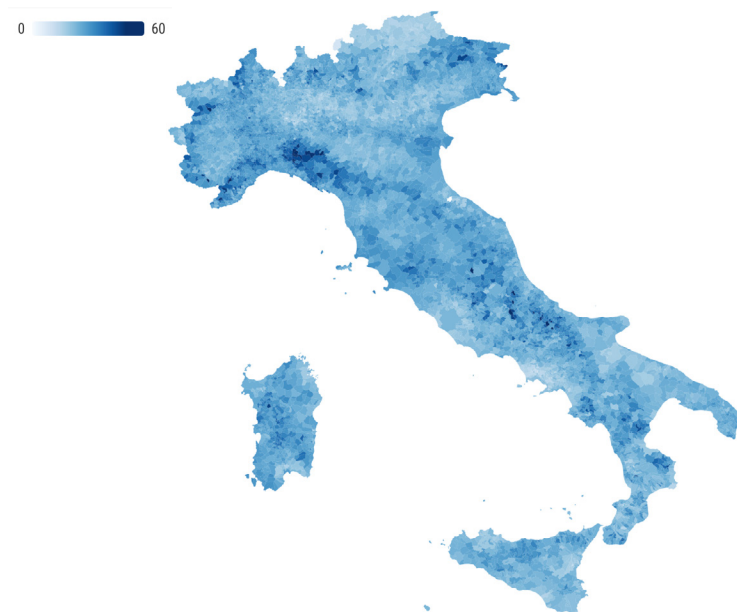
Anche approfondendo a livello locale, le città più popolate sono quelle che ospitano il maggior numero di anziani in termini assoluti. A Roma infatti sono circa 637mila, a Milano 308mila, a Torino 222mila, a Napoli 194mila. La situazione anche in questo caso cambia se confrontiamo la percentuale di over 65 rispetto al totale della popolazione.

In base alle rilevazioni di Istat, nel 2021 in Italia c'erano 16 comuni in cui più del 50% dei residenti superava i 65 anni. Si tratta generalmente di piccoli centri, soggetti purtroppo alle note dinamiche di spopolamento a favore delle grandi città che offrono generalmente maggiori opportunità sia in termini occupazionali che di servizi. In assoluto il comune con la percentuale di popolazione anziana più elevata è **Ribordone** in provincia di Torino con il 60,4%

(ma gli abitanti sono solo 48). Seguono **Zebra** (Piacenza) con il 60% e **Fascia** (Genova) con il 57,1%.

A Roma vivono oltre 630mila persone “over 65”

La presenza di residenti con più di 65 anni di età nei comuni italiani (2021)



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Istat

Cagliari e Genova sono le grandi città più “anziane” in rapporto alla popolazione.

Se si considerano però solamente le città con almeno 100mila abitanti vediamo che le più “anziane” sono **Cagliari** e **Genova** (28,54% di over 65, pari rispettivamente a 161mila e 43mila abitanti). Seguono **Trieste** (28,5%), **Ferrara** (28,1%) e **Venezia** (27,9%). A **Roma** il tasso di over 65 è del 23% (638mila residenti), a **Milano** del 22,5% (308mila persone), a **Napoli** del 21,1% (194 abitanti).

4.4.3 La spesa dei comuni per le persone anziane

A prescindere dal Pnrr, i comuni possono già oggi dedicare una voce di spesa nei loro bilanci all'assistenza delle persone anziane. Un dato che è possibile ottenere anche attraverso la piattaforma **Open bilanci**. Anche in questo caso, l'informazione più recente disponibile risale al 2021.

La voce del bilancio di nostro interesse in questo caso è denominata **“Interventi per gli anziani”**, compresa nella dodicesima missione di spesa “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”.

16,76 € la spesa media pro capite dei comuni italiani per gli interventi a favore delle persone anziane nel 2021.

Come visto nel paragrafo precedente, le grandi città sono quelle che ospitano più anziani in termini assoluti e, più in generale, avendo un gran numero di residenti godono anche di maggiori entrate. Hanno quindi la possibilità di dedicare investimenti più consistenti alle politiche per la terza età. Per questo un buon metodo per valutare l'impegno delle varie amministrazioni è quello di confrontare i costi sostenuti rispetto al totale degli abitanti. Vale a dire la **spesa pro capite**.

Considerando tutti i comuni italiani, possiamo osservare che la spesa media è pari a **16,76 euro pro capite**. Mediamente le amministrazioni friulane e giuliane sono quelle che spendono di più assieme a quelle marchigiane e del Trentino Alto Adige. Riportano invece le uscite minori le amministrazioni siciliane, calabresi e umbre.

Anziani, in Fvg la spesa pro capite mediamente più elevata

La spesa pro capite per le politiche a favore della terza età nei comuni italiani (2021)

Spesa pro capite per anziani 0 100



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati OpenBDAP

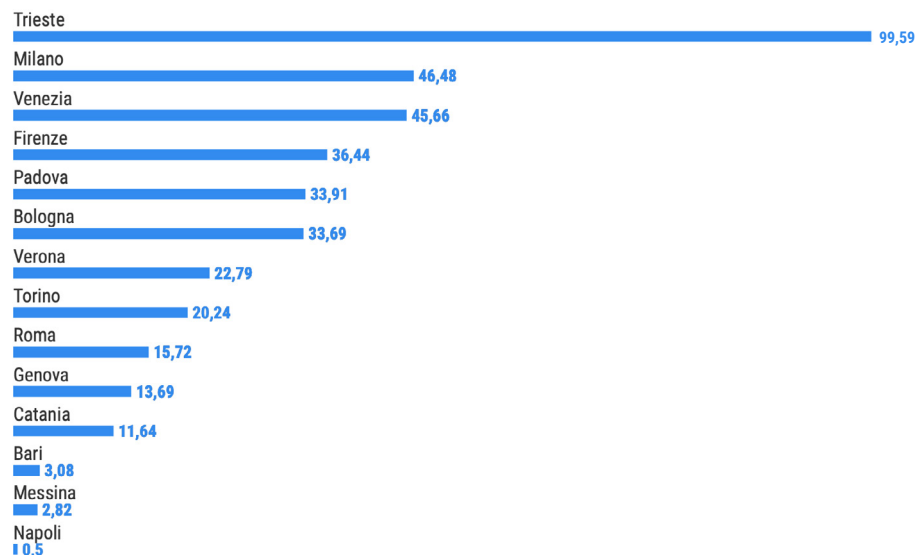
Se ci soffermiamo invece solo sui comuni più popolosi d'Italia, con più di 200mila abitanti, quello che riporta le uscite maggiori in questo settore è **Trieste**, con 99,59 euro pro capite. Più del doppio rispetto a **Milano** (46,48), **Venezia** (45,66) e **Firenze** (36,44). In fondo a questa classifica troviamo invece i comuni di **Bari** (3,08 euro pro capite), **Messina** (2,82) e **Napoli** (0,5).

A Trieste circa 100 euro pro capite per interventi a favore degli anziani

Spesa pro capite per la terza età nelle 15 città più popolose (2021)

Legenda

■ Spesa pro capite per gli interventi per gli anziani (in €)



FONTE: openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore

4.4.4 Come si distribuiscono i fondi del Pnrr

Passiamo adesso ad analizzare come i fondi del Pnrr si distribuiscono sul territorio. Come abbiamo già anticipato, questa misura si suddivide in 4 distinti sub-investimenti. Alla fine dell'iter che abbiamo approfondito nel precedente capitolo, possiamo dire che sostanzialmente le risorse stanziare sono state assegnate quasi interamente per un totale di 952 progetti selezionati.

501,6 mln €

**i fondi del Pnrr per persone fragili e anziani
effettivamente assegnati ai territori.**

In coerenza con quanto previsto, la sottomisura che assorbe più risorse è quella dedicata alla **deistituzionalizzazione degli anziani** (307,3 milioni di euro per 131 progetti). L'intervento a **favore delle famiglie in situazione di vulnerabilità** socio economica riceve in totale 85 milioni circa (404 progetti), mentre quello per **prevenire l'ospedalizzazione** 66 (201 progetti). Infine il sub-investimento rivolto al **personale** ammonta a circa 43,3 milioni.

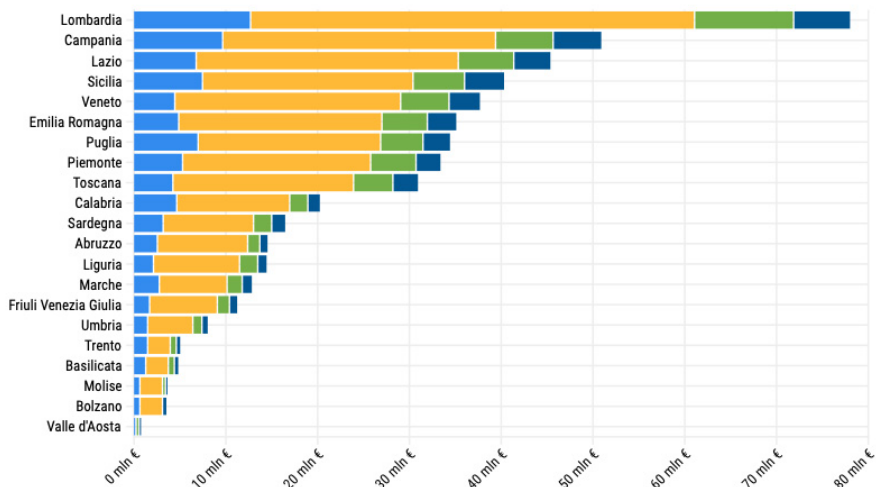
A livello regionale a ricevere più fondi è la **Lombardia** con circa 78 milioni di euro per 147 interventi (che come abbiamo visto è anche la regione che ospita il maggior numero di anziani sul proprio territorio). Seguono **Campania** (50,9 milioni per 106 interventi) e **Lazio** (45,4 milioni per 82 interventi). Alle regioni del sud Italia più Abruzzo e Molise va il 36,9% delle risorse.

Anziani, alla Lombardia circa 80 milioni di fondi Pnrr

I fondi Pnrr a favore delle persone anziane per ogni regione

Legenda

- Famiglie
- Deistituzionalizzazione
- Prevenzione ospedalizzazione
- Assistenti sociali



FONTE: elaborazione openpolis - Forum Nazionale del Terzo Settore su dati ministero del lavoro e delle politiche sociali

A livello di singoli interventi, la quantità di risorse assegnate è molto variabile da progetto a progetto: si va infatti da un finanziamento minimo di circa 25mila euro a un massimo di 2 milioni e 460mila euro. La cifra assegnata in maniera più ricorrente però ammonta a 211mila euro circa (391 progetti). Sono frequenti anche finanziamenti per 330mila euro (197 progetti) e per 210mila euro (189 progetti).

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, gli Ats svolgeranno un ruolo di primo piano nella gestione di queste risorse in qualità di soggetti attuatori. Anche se non si deve dimenticare che i bandi pubblicati prevedevano la possibilità di presentare proposte anche per singoli comuni.

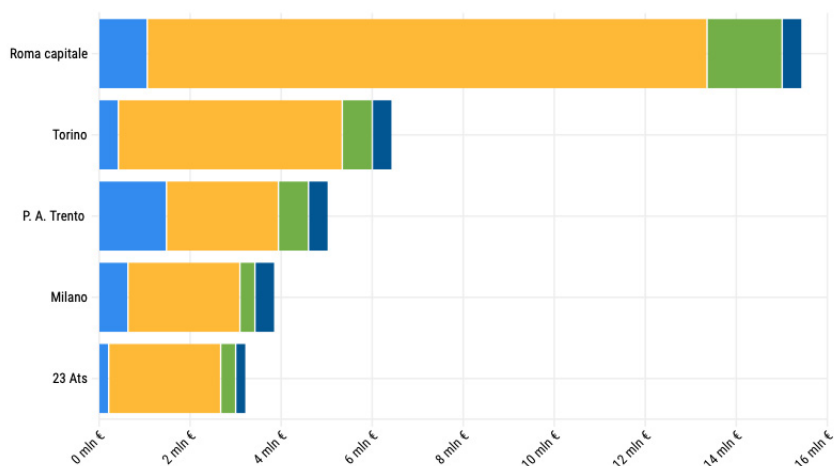
Fatta questa premessa, a livello di ambito territoriale possiamo osservare che a ricevere più fondi è l'Ats che comprende il territorio di **Roma Capitale**. Qui infatti arriveranno in totale circa 16,1 milioni di euro. Al secondo posto troviamo invece quello che coincide con il comune di **Torino** a cui sono stati destinati 6,4 milioni. Segue l'Ats che raggruppa tutti i 175 comuni che fanno parte della **provincia autonoma di Trento** dove arriveranno circa 5 milioni. All'Ats che fa riferimento all'area di **Milano** andranno 3,8 milioni circa mentre a **23 Ats** andrà una cifra pari a circa 3,2 milioni ciascuno. È interessante notare che tra gli Ats che ricevono più fondi ce ne sono molti siciliani e veneti.

Anziani, a Roma oltre 16 milioni di fondi Pnrr

I 15 Ats che ricevono più fondi Pnrr per le politiche a favore della terza età

Legenda

- Famiglie
- Deistituzionalizzazione
- Prevenzione ospedalizzazione
- Assistenti sociali



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati ministero del lavoro e delle politiche sociali

Come risulta evidente, la diversa organizzazione che le regioni si sono date riguardo l'estensione degli Ats incide in maniera significativa sulla distribuzione delle risorse. Ad esempio la Lombardia – che è la regione che riceve più risorse – non ha molti Ats tra i primi per fondi assegnati, fatta eccezione per quello di Milano.

Questo perché gli Ats lombardi sono molti di più che in tutte le altre regioni. I fondi sono stati quindi maggiormente distribuiti. Al contrario, tutti i comuni della provincia autonoma di Trento sono raggruppati in un unico Ats che quindi ha concentrato in una sola voce i fondi stanziati per quel territorio. Per comprendere meglio l'impatto del Pnrr nelle diverse aree del paese quindi saranno indispensabili delle analisi ulteriori una volta che i progetti saranno effettivamente completati e operativi.

4.4.5 Lo stato dell'arte

Come noto, il piano nazionale di ripresa e resilienza deve concludersi – salvo eventuali cambiamenti di scenario – entro il 2026. Ogni misura prevede diverse scadenze intermedie (milestone) e finali (target) che servono a cadenzare la realizzazione del piano.

Che cosa si intende per scadenze del Pnrr

Il Pnrr ha un cronoprogramma che prevede scadenze trimestrali il cui rispetto è condizione essenziale per l'erogazione dei fondi da parte delle istituzioni europee.

Nel caso in esame, le scadenze sono identiche per tutte e quattro le sotto-misure che abbiamo visto. Entro il terzo trimestre del 2022 doveva essere portata a compimento la definizione di tutti i progetti selezionati. Operazione che si è conclusa anche se non senza intoppi e difficoltà, come abbiamo visto nel precedente capitolo.

In base alla terza relazione predisposta dal governo per il parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr¹⁴ si apprende che, successivamente alla selezione dei progetti da finanziare, si è provveduto alla stipula delle convenzioni tra direzione tra enti ministeriali e distretti sociali. Un passaggio formale necessario per ufficializzare il finanziamento del progetto e procedere con l'avvio dei lavori. Successivamente questi ultimi hanno dato avvio alle attività con la costituzione di “equipe multidisciplinari” per 379 progetti.

Nell'anno in corso invece non sono previsti adempimenti particolari. La prossima scadenza di rilevanza europea (cioè oggetto di verifica da parte della commissione Ue), è fissata al primo trimestre del 2026. Entro questa data **almeno l'85% degli Ats italiani dovrà aver portato a compimento almeno uno dei progetti per cui ha ricevuto fondi.**

¹⁴ È possibile leggere la relazione a questo link: http://documenti.camera.it/_dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/013/001/INTERO.pdf

Dato che questa scadenza è molto in avanti nel tempo e non sono previste ulteriori verifiche intermedie, sarebbe molto importante un attento monitoraggio sul territorio per verificare lo stato di avanzamento dei diversi interventi finanziati. Anche alla luce di quanto riportato nella già citata relazione governativa, in cui si legge che “per quanto concerne gli adempimenti futuri risulterà necessario coordinare gli interventi con la nuova programmazione dei fondi strutturali”.

4.4.6 Intervista a Domenico Pantaleo (Auser)

Per avere una valutazione di merito sugli interventi finanziati nell'ambito di questa misura e, più in generale, sullo stato dell'arte del Pnrr ci siamo rivolti a un esperto del settore. Ovvero **Domenico Pantaleo** che dal 2021 ricopre l'incarico di presidente nazionale di **Auser** - associazione per l'invecchiamento attivo. Al presidente Pantaleo abbiamo chiesto innanzitutto un commento ai dati.

“ Partiamo dal fatto che ci sono evidenti ritardi nell'attuazione del Pnrr - esordisce Pantaleo - e che questi sono imputabili a più ragioni. In primis, probabilmente, la mancanza di una visione complessiva dei temi da affrontare. Sembra infatti di trovarci davanti a un piano molto frammentato anche nelle responsabilità e nelle diverse azioni. Era più opportuno concentrare su poche questioni il Pnrr, penso ad esempio alle vicende attuali che si stanno manifestando in maniera eclatante e relative alle questioni ambientali ed al raggiungimento dello sviluppo sostenibile, così come alle questioni industriali o alla centralità del welfare. Questa frammentazione ha portato al fatto che la messa a terra del Pnrr si sia rivelata molto difficoltosa. Da un lato perché le amministrazioni, ad esempio i comuni, non hanno le professionalità nè il personale per fare i bandi, dall'altro perché alcune amministrazioni sono state decentrate in piccoli comuni dove non hanno la capacità di mettere in campo le competenze necessarie per portare avanti il piano. A oggi quindi diventa cruciale capire come si possa recuperare il tempo perduto. ”

Quali opportunità in concreto sono state colte attraverso gli investimenti previsti dalla misura? Quali vantaggi derivano dalla loro concreta realizzazione?

“ Credo che un primo aspetto riguardi la condizione reale di vita delle persone. Il Pnrr deve guardare alle politiche di sviluppo e superare le enormi disuguaglianze che attraversano questo paese. Diversamente non si può creare quel consenso necessario a portare avanti il piano stesso. Credo che misure importanti riguardino i sistemi di welfare, il sistema della salute territoriale e delle infrastrutture sociali: sono tutti temi che attengono alla necessità di avere un welfare che, in relazione ai cambiamenti in atto, sia in grado di assicurare universalità, prossimità e prestazioni. È importante garantire ad ogni individuo una vita dignitosa, tenendo conto anche delle grandi sfide che il sud Italia affronta, come la necessità di costruire infrastrutture materiali che possano contribuire a migliorare le condizioni socio-economiche. Inoltre, la transizione digitale rappresenta un aspetto cruciale che deve essere reso accessibile a tutti; non dovrebbe limitarsi esclusivamente ai processi produttivi, ma dovrebbe offrire concrete possibilità di utilizzo delle innovazioni tecnologiche, al fine di migliorare effettivamente la qualità della vita delle persone. Ci troviamo di fronte a un'importante opportunità di trasformazione e sviluppo, tuttavia è essenziale sottolineare che i ritardi nell'attuazione del Pnrr rischiano di annullare le numerose aspettative che si sono create. ”

Quali profili di potenziale interesse non sono stati oggetto degli investimenti e quali rischi si corrono dalla loro mancata considerazione?

“ Una questione che poteva essere affrontata in maniera diversa e con un profilo più concreto è proprio quella relativa al sud. Il tema cruciale è come mettere in relazione queste risorse a interventi ordinari, perché come sappiamo il Pnrr agisce sul versante degli investimenti, dell'infrastrutturazione sociale, dell'innovazione ma poi bisogna collegare a quest'ultimo le risorse ordinarie. Al Sud non si può soltanto pensare

a costruire ma anche a potenziare; un esempio sono le case di comunità che sono un aspetto fondamentale rispetto ai sistemi sociosanitari: non possono essere delle scatole vuote, ci devono essere competenze e professionalità, ed è necessario che interagiscano con i sistemi ospedalieri e con i sistemi di medicina territoriale. Se queste precondizioni non vengono costruite, diventa difficile andare avanti. La stessa cosa riguarda gli asili nido: se non si pensa a rafforzare gli investimenti sul personale, e non è possibile farlo solamente con le risorse del Pnrr, bensì anche con quelle ordinarie, è del tutto evidente che alla fine si corre il forte rischio di costruire scatole vuote. Questi sono gli aspetti di maggiore criticità e debolezza.

”

Come destinare le eventuali risorse non ancora assegnate? Quali nuovi interventi possono essere messi in atto?

“ Oggi credo sia estremamente difficile immaginare uno sconvolgimento completo del Pnrr. L'aspetto cruciale che richiede attenzione, al di là delle modifiche che potrebbero essere apportate, è l'effettiva attuazione dei progetti entro i tempi stabiliti dall'Unione europea. Attualmente, affrontare una discussione sulla modifica del piano risulta complesso, poiché un cambiamento radicale non è fattibile. Uno dei principali limiti di questo Pnrr risiede nella mancanza di una visione complessiva di priorità del Paese; sembra essere un insieme di interventi senza un filo logico. Per garantire il successo dei grandi progetti è essenziale che le azioni delineate nel Pnrr vengano adeguatamente supportate dalle leggi di bilancio. È fondamentale integrare le risorse ordinarie con quelle straordinarie, altrimenti l'effetto sulle grandi iniziative sarà nullo e non si otterranno risultati concreti.

”

Che ruolo hanno avuto gli enti del Terzo settore nell'attuazione della misura? Quale ruolo dovrebbero avere in futuro?

“ Il ruolo degli Ets nell'attuazione della misura è un argomento di grande rilevanza. Sin dall'inizio, abbiamo sollevato da una parte la necessità di essere considerati come soggetti di riferimento all'interno dei bandi, sia a livello nazionale, sia regionale che comunale. Tuttavia, finora non abbiamo ottenuto alcuna risposta positiva in merito, il che significa che il Terzo settore viene coinvolto solo in una fase successiva, dopo che i progetti sono già stati definiti. In questo modo però il nostro ruolo viene limitato a quello di erogatori di servizi, senza una reale partecipazione alla fase progettuale. Dall'altra parte, abbiamo sollevato l'esigenza di utilizzare la co-programmazione, come stabilito negli articoli 55 e 56 del codice del Terzo settore, ma anche questo aspetto non è stato adeguatamente considerato, in contrasto con l'orientamento della riforma, che mira a coinvolgere attivamente il Terzo settore in modo più ampio e significativo. Sulla co-programmazione siamo stati, anzi, addirittura esclusi. Tutto viene gestito esclusivamente tramite i bandi, nonostante ci sia una legge che prevede che la co-progettazione debba essere utilizzata per tutti gli interventi ordinari delle pubbliche amministrazioni. Diventa quindi cruciale rivedere le modalità di interazione e cooperazione tra il Terzo settore e le istituzioni, affinché possano lavorare insieme in modo più efficace per il bene comune. ”

4.5 Percorsi di autonomia per persone con disabilità

Le persone con disabilità sono una fascia di popolazione da tutelare e la loro inclusione nella comunità va promossa attraverso politiche specifiche. Ad esempio incentivando **l'inserimento nel mondo del lavoro**, come passaggio importante in un percorso di autonomia e di riduzione del rischio di povertà. Non solo, politiche specifiche servono anche a livello strutturale, per **abbattere le barriere architettoniche** che rendono difficile l'accesso al posto di lavoro o alla scuola, oltre a rendere impossibile una vita domestica autonoma.

A questo fine, come abbiamo già visto, il piano nazionale di ripresa e resilienza contribuisce con uno specifico investimento.

500 mln € gli investimenti del Pnrr a favore delle persone con disabilità.

Come abbiamo già anticipato nel capitolo in cui abbiamo ricostruito l'iter per l'assegnazione delle risorse a comuni e Ats, anche in questo caso si sono riscontrate delle difficoltà. **Non tutte le risorse stanziare inizialmente infatti sono state poi effettivamente assegnate.**

In questo capitolo approfondiremo quali sono gli obiettivi che si intende perseguire con questa misura e la distribuzione dei fondi sul territorio. Prima però passeremo velocemente in rassegna alcuni elementi che ci aiuteranno a comprendere più nel dettaglio il contesto attuale. Dai dati Istat sui soggetti con disabilità gravi nel nostro paese, alla **spesa** sostenuta dai comuni nel 2021 per politiche di tutela.

4.5.1 Cosa prevede il Pnrr per le persone con disabilità

Delle 3 misure oggetto del nostro report la M5C2-1.2, cioè l'investimento denominato "Percorsi di autonomia per persone con disabilità", è l'unica che non si suddivide in ulteriori sotto-misure.

Il Pnrr punta, fra le altre cose, all'abbattimento delle barriere architettoniche e a favorire l'ingresso delle persone con disabilità nel mondo del lavoro.

Anche in questo caso però l'investimento ha molteplici obiettivi. In primo luogo si punta a potenziare l'offerta dei servizi di assistenza domiciliare. Ciò potrà avvenire attraverso un **rinnovamento degli spazi domestici** in base alle esigenze specifiche di ognuno oltre che della famiglia di appartenenza.

Inoltre potranno essere sviluppate nuove abitazioni pensate appositamente per questo scopo, anche tramite l'assegnazione di proprietà immobiliari confiscate alla criminalità organizzata.

Sono previsti anche interventi per fornire ai soggetti con disabilità dei dispositivi digitali (pc, tablet eccetera) associati a un supporto formativo volto a fornire a queste persone competenze che consentano loro di accedere al mercato del lavoro.

Ma quanti sono le persone con disabilità in Italia? E quanto stanno già facendo i comuni per sostenere loro e le loro famiglie?

4.5.2 I soggetti con disabilità presenti in Italia nel 2021

Riuscire a stimare quante persone con disabilità sono presenti oggi nel nostro paese non è un'operazione semplice. Una disabilità infatti può essere temporanea oppure permanente. Inoltre può avere diversi livelli di gravità che comportano delle limitazioni più o meno consistenti nello svolgimento delle attività quotidiane.

Alcune informazioni per comprendere il contesto di riferimento sono fornite da **Istat** attraverso l'indagine campionaria "Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana". Purtroppo, come tutti i sondaggi, questo tipo di rilevazione è soggetta ad alcune limitazioni. In primo luogo si basa sulle risposte fornite dai diretti interessati ai questionari sottoposti. Non è detto però che tutti i soggetti potenzialmente coinvolti partecipino alla rilevazione. Inoltre anche quando lo fanno non è detto che forniscano risposte esaurienti.

È proprio il caso di questa indagine. Istat infatti definisce come "disabili" le persone che vivono in famiglia e dichiarano di avere delle **limitazioni gravi** nelle attività che svolgono abitualmente, a causa di motivi di salute che durano da almeno 6 mesi. I soggetti che rientrano in questa definizione rappresentano una percentuale della popolazione italiana che può sembrare ridotta ma che non è per nulla trascurabile.

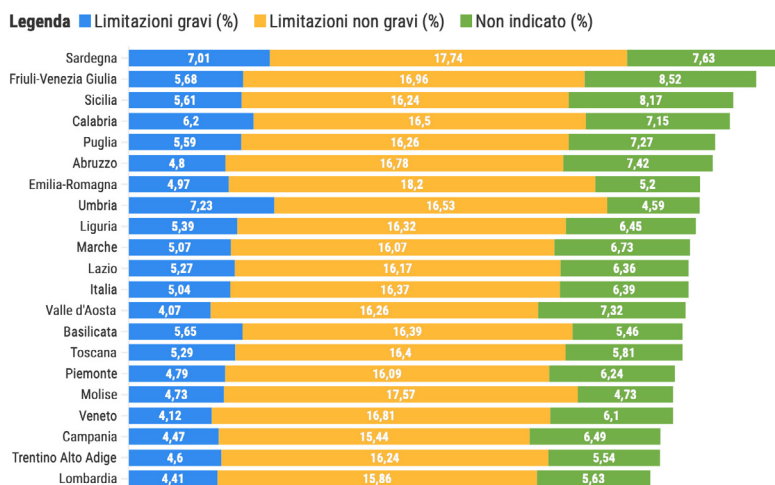
5% la popolazione italiana che Istat classifica come "disabile grave".

Come possiamo vedere anche dal grafico (che comprende l'intera popolazione nazionale, anche chi non ha nessuna limitazione) però c'è un altro 6% di soggetti che non indica la gravità delle limitazioni di cui soffre. Il numero effettivo di persone con disabilità quindi potrebbe anche essere superiore. Un altro elemento di criticità riguarda il fatto che i dati forniti dall'istituto di statistica si fermano al livello regionale. Non è possibile tuttavia approfondire ulteriormente. Un passaggio che servirebbe invece per valutare, in base alla presenza di queste persone a livello locale, se le risorse del Pnrr sono state allocate nei territori dove ce n'era effettivamente bisogno.

Fatte queste premesse, è comunque utile passare in rassegna i dati regionali per farsi un'idea del contesto in cui gli investimenti del Pnrr vanno a intervenire. Complessivamente in Italia i soggetti con disabilità secondo l'Istat sono oltre 3 milioni. La regione che ne ospita di più in termini assoluti è la Lombardia (441mila).

Il 7% dei residenti in Umbria sono soggetti con disabilità

La percentuale di persone con disabilità in rapporto alla popolazione nelle regioni italiane



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Istat

Ci sono poi altre regioni in cui, secondo la rilevazione, sono presenti almeno 200mila persone con disabilità. Si tratta di **Lazio** (307mila), **Sicilia** (276mila), **Campania** (257mila), **Puglia** (222mila), **Emilia Romagna** (220mila), **Piemonte** (205mila) e **Veneto** (200mila).

Se però si considera la percentuale di soggetti con disabilità in rapporto alla popolazione, vediamo che il dato più significativo è quello dell'**Umbria** (7,2%). Successivamente troviamo invece **Sardegna** (7%), **Calabria** (6,2%) e **Friuli Venezia Giulia** (5,7%). Sopra la media nazionale ci sono infine anche altre 7 regioni (Basilicata, Sicilia, Puglia, Liguria, Toscana, Lazio e Marche).

4.5.3 La spesa dei comuni a favore dei soggetti con disabilità

Un ruolo fondamentale nella tutela dei diritti delle persone con disabilità è svolto dai comuni (anche attraverso gli Ats) che possono prevedere delle specifiche voci per questo scopo all'interno dei loro bilanci. Grazie alla piattaforma **Open bilanci** siamo in grado di sapere quanto ogni singolo ente locale ha speso in questo senso nel corso del 2021.

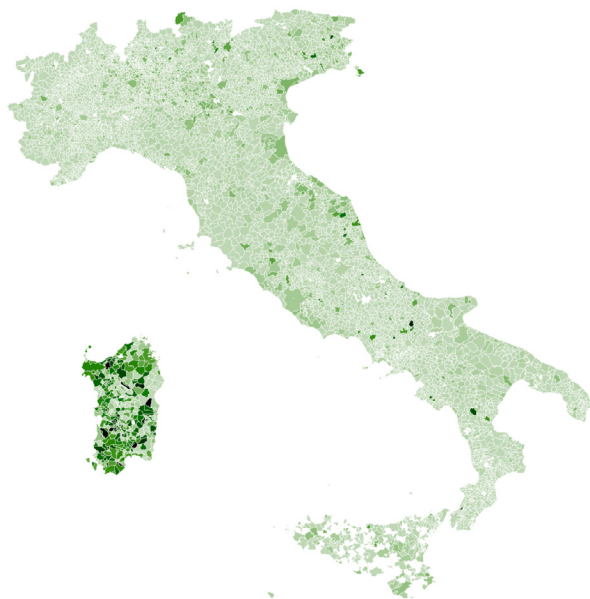
13,23 € la spesa media pro capite dei comuni italiani nel 2021 a favore delle persone con disabilità.

Anche in questo caso utilizziamo il dato sulla spesa pro capite come indicatore per valutare l'impegno delle varie amministrazioni. Considerando tutti i comuni italiani, possiamo osservare che **la spesa media è pari a 13,23 euro pro capite**. Le amministrazioni sarde sono quelle che spendono di più (112,85 euro a persona) assieme a quelle friulane e giuliane (19,39) e marchigiane (18,15). Riportano le uscite minori le amministrazioni della **Valle d'Aosta** (2,19 euro pro capite), del **Piemonte** (2,06) e della provincia autonoma di **Bolzano** (0,31).

I comuni sardi spendono di più per interventi a favore delle persone con disabilità

La spesa pro capite per le politiche a favore delle persone con disabilità nei comuni italiani (2021)

Spesa pro capite per disabili 0 100



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati OpenBDAP

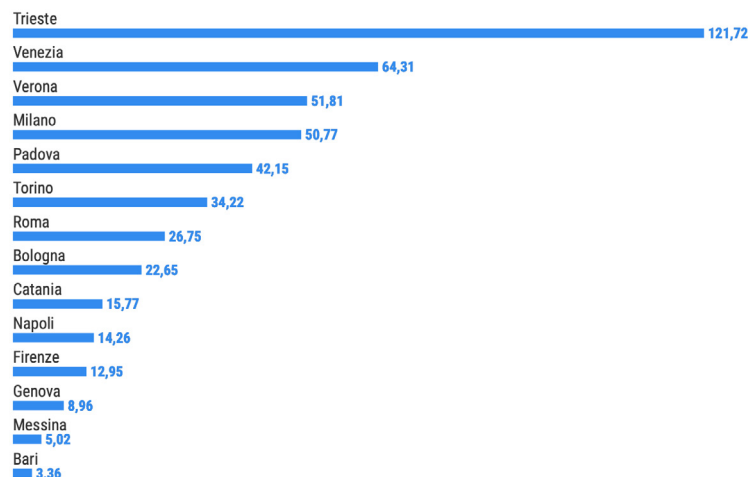
Restringendo l'analisi ai comuni più popolosi d'Italia invece, possiamo osservare che quello che riporta le uscite maggiori è Trieste, con 121,72 euro pro capite. Più del doppio rispetto a Venezia (64,31), Verona (51,81) e Milano (50,77). In fondo a questa classifica troviamo invece i comuni di Genova (8,96 euro pro capite), Messina (5,02) e Bari (3,36).

A Trieste oltre 120 euro pro capite per la disabilità

Spesa pro capite per la disabilità nelle 15 città più popolate (2021)

Legenda

■ Spesa pro capite per la disabilità (in €)



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati OpenBDAP

4.5.4 Come si distribuiscono i fondi del Pnrr

Come abbiamo già visto in precedenza, gli investimenti del Pnrr per l'autonomia delle persone con disabilità ammontano a mezzo miliardo. Riuscire a individuare i progetti e assegnare le risorse per gli interventi previsti da questa misura, così come per le altre, non è stato semplice. Tant'è che alla fine del lungo iter che abbiamo già descritto in un capitolo precedente **non è stato possibile assegnare tutte le risorse.**

409,7 mln €

le risorse del Pnrr per l'autonomia delle persone con disabilità effettivamente assegnate a comuni e Ats.

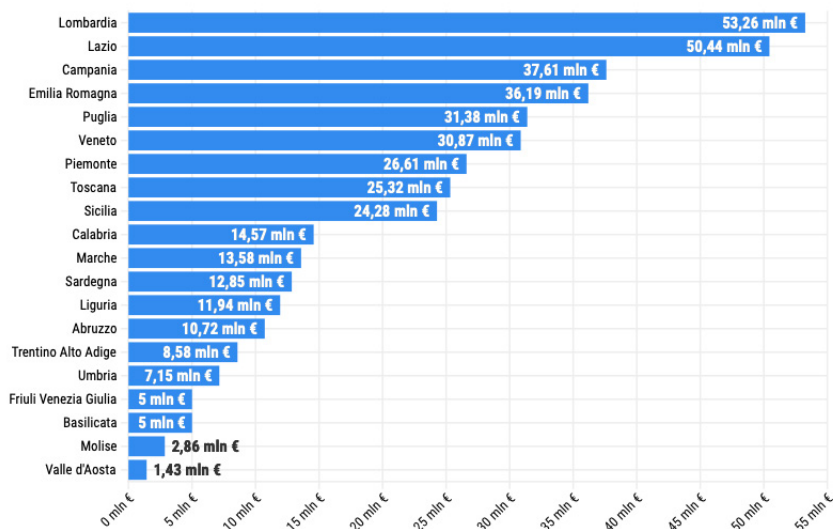
I progetti che saranno effettivamente finanziati per questa misura sono **600** in totale. La regione in cui ne saranno realizzati di più è la Lombardia (78), seguono Lazio (71), Campania (57) ed Emilia Romagna (52). Logicamente, i territori in cui si realizzeranno più progetti sono anche quelli che ricevono più fondi. A livello di risorse infatti alla **Lombardia** sono stati assegnati 53,3 milioni, al **Lazio** 50,4, alla **Campania** 37,6 e all'**Emilia Romagna** 36,2 milioni di euro. Alle regioni del sud Italia più Abruzzo e Molise va il 33,6% delle risorse.

Disabilità, alla Lombardia circa 60 milioni di fondi Pnrr

I fondi Pnrr a favore delle persone con disabilità per ogni regione

Legenda

■ Fondi Pnrr per persone disabili



FONTE: elaborazione openpolis - Forum Nazionale del Terzo Settore su dati ministero del lavoro e delle politiche social

A livello di singoli progetti, le risorse assegnate vanno da un minimo di 38mila a un massimo di **715mila euro**. **In effetti è quest'ultima la cifra di risorse assegnata per la maggior parte degli interventi (546 progetti)**. In 8 casi invece i fondi allocati ammontano a 357mila euro mentre in 6 casi sono previsti progetti del valore di 565mila euro e altrettanti da 420mila.

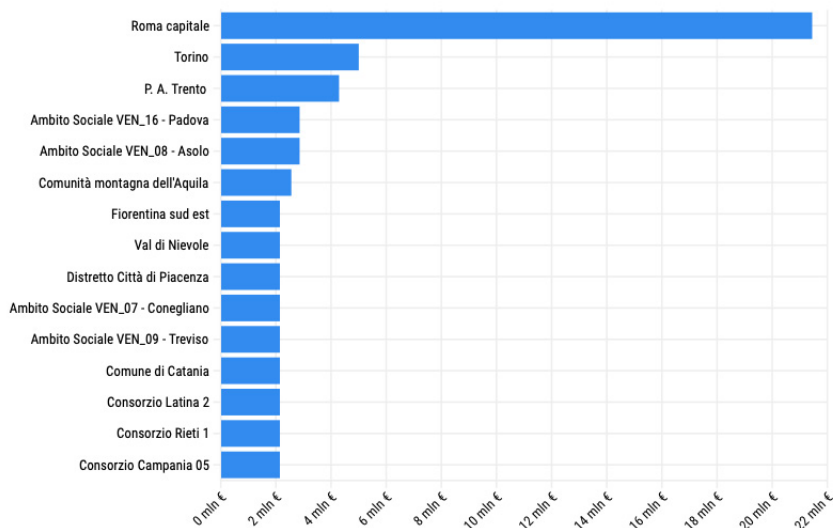
Ricordando sempre che anche i comuni in forma singola hanno ottenuto dei finanziamenti, a livello di Ats possiamo osservare che a ricevere più fondi è quello che comprende il territorio di **Roma Capitale**. Qui infatti arriveranno 21,5 milioni di euro per la realizzazione di 30 progetti. Al secondo posto troviamo invece l'Ats del **comune di Torino** a cui sono stati destinati 5 milioni. Segue l'Ats che raggruppa tutti i 175 comuni che fanno parte della **provincia autonoma di Trento** dove arriveranno circa 4,3 milioni. È interessante notare che tra i primi 15 Ats che ricevono più fondi 4 sono veneti.

Persone con disabilità, a Roma oltre 20 milioni di fondi Pnrr

I 15 Ats che ricevono più fondi Pnrr per le politiche a favore delle persone con disabilità

Legenda

■ Fondi M 1.2



Fonte: elaborazione openpolis – Forum nazionale del terzo settore su dati ministero del lavoro e delle politiche sociali

Come risulta evidente anche in questo caso però la diversa organizzazione degli Ats decisa nelle regioni rende complesso valutare a priori quali saranno gli impatti dei fondi Pnrr assegnati. Per comprendere meglio l'impatto del

piano nelle diverse aree del paese quindi saranno indispensabili delle analisi a posteriori.

4.5.5 Lo stato dell'arte

Un ultimo elemento che vale la pena sottolineare riguarda lo stato di avanzamento dei progetti finanziati da questa misura. Il cronoprogramma del Pnrr prevedeva infatti entro la fine del 2022 la realizzazione di almeno un progetto per ogni Ats relativamente alla ristrutturazione di spazi domestici e/o alla fornitura di dispositivi digitali.

■ Non ci sono dati sullo stato di avanzamento dei progetti finanziati.

Alla fine dello scorso anno il governo aveva annunciato il completamento di tutti gli obiettivi previsti per il secondo semestre del 2022, inclusa la scadenza in esame. Purtroppo però tale adempimento presenta delle criticità. Al di là dei comunicati stampa rilasciati dall'esecutivo infatti **non sono molte le informazioni relative a quali siano i progetti effettivamente realizzati**.

Recentemente sul portale Italia domani sono stati pubblicati dei nuovi dati che però non forniscono indicazioni sullo stato di avanzamento dei lavori. L'unica indicazione, molto vaga, fornita da questo punto di vista è contenuta nella già citata terza relazione del governo per il parlamento sullo stato di avanzamento del Pnrr. Qui si legge che, con l'avvio delle attività, sono state erogate le prime tranche di finanziamento a titolo di anticipo pari a circa 29,5 milioni di euro relativi a 391 progetti.

4.5.6 Intervista a Vincenzo Falabella (FISH)

Per valutare opportunità e aspetti critici di questa misura abbiamo fatto qualche domanda a **Vincenzo Falabella**, presidente nazionale della FISH (federazione italiana per il superamento dell'handicap). Organizzazione che dal 2008 si impegna per il superamento della marginalizzazione delle persone con disabilità.

“ I dati presentati in questo report - sottolinea Falabella - sono significativi e denotano ancora una volta la spaccatura interna al nostro paese e anche al nostro sistema. **Se a livello nazionale c'è stato un pieno coinvolgimento, e quindi una partecipazione attiva del movimento associativo delle persone con disabilità che hanno dato un valido contributo alla scrittura del Pnrr nelle diverse linee di intervento, questa dinamica poi non si è riprodotta sui territori.** Qui purtroppo gli enti locali hanno tempi più lenti e non sembrano avere quella capacità culturale di essere allineati con le politiche nazionali ed internazionali, creando forti limitazioni. ”

“ Tutti i progetti che sono stati attivati sui territori sul Pnrr - prosegue Falabella - soprattutto per quanto riguarda il tema della disabilità, denotano infatti ancora una volta una **manca di attenzione alle specificità necessarie a migliorare l'attuale sistema e quindi a impattare in maniera significativa sulla vita dei nostri cittadini e cittadine.** In sostanza, molte risorse del Pnrr che hanno un tema specifico, come quello della disabilità, non sono state attenzionate dagli enti locali. ”

Quali opportunità in concreto sono state colte attraverso gli investimenti previsti dal Pnrr? Quali vantaggi potranno derivare dalla loro concreta realizzazione?

“ I vantaggi erano quelli previsti nel documento iniziale, quello che è stato poi approvato dall'Unione Europea. Quando è stato scritto il Pnrr era ben chiaro quello che occorre fare per ricostruire innanzitutto un sistema di welfare, completamente differente rispetto a quello attuale. Un sistema di welfare che potesse andare più verso il riconoscimento dei diritti, superando l'attuale sistema di protezione che, abbiamo visto, non è risultato vincente durante la pandemia. In altre parole, il welfare che avrebbe dovuto proteggere le persone più vulnerabili, e tra queste anche le persone con disabilità, non ha funzionato. ”

“ Quando abbiamo dato il nostro contributo lo abbiamo fatto con la consapevolezza di volere una partecipazione dei territori e una loro valorizzazione, con l'obiettivo di dare dignità e creare opportunità, superare barriere, stigmi, pregiudizi che oggi vivono le persone con disabilità. Purtroppo gli enti locali non hanno saputo cogliere questa opportunità pur avendo delle linee di intervento ben specifiche. **”**

“ Oltretutto si pensa che le linee di intervento sulla disabilità siano solo quelle specifiche su questo tema, senza sapere che sui temi della disabilità le linee di intervento sono molteplici: tutte le linee d'azione, infatti, prevedono interventi specifici sulla disabilità. Questo perché si è voluto costruire un sistema che potesse garantire la trasversalità degli interventi in maniera precisa e costante su tutte le linee di intervento: ad esempio, quando si parla di accessibilità o di pubblica amministrazione. Sono tutti elementi che, messi a fattor comune, avrebbero garantito una grande riforma sostanziale degli attuali interventi normativi nel nostro paese che sarebbero poi andati ad impattare in maniera significativa sulla vita di tutti i giorni. **”**

Quali profili di potenziale interesse che non sono stati oggetto degli investimenti e quali rischi si corrono dalla loro mancata considerazione?

“ Gli interventi sono proprio quelli finalizzati ad assicurare una ricostruzione del welfare: il nostro sistema, come già accennato, deve essere indirizzato alla garanzia dei diritti e dei bisogni essenziali dei nostri cittadini e cittadine, con la costruzione di servizi, di strumenti, ma soprattutto di interventi duttili e malleabili. Oggi i servizi sono standardizzati ed è la persona che si deve adattare ad essi. Eppure, come abbiamo visto e denunciato più volte – e la pandemia ha evidenziato ulteriormente –, questo approccio non ha funzionato. Dunque, nella ricostruzione dei servizi, della territorialità, della prossimità degli interventi, questi ultimi devono adeguarsi ai bisogni reali ed essenziali dei nostri cittadini, come fosse un abito su misura. Così come i bisogni sono differenti, allo stesso modo

devono esserlo i servizi. Tutti gli interventi devono avere questa attenzione e devono essere mirati a garantire questo. ”

Che ruolo hanno avuto gli Enti del Terzo settore nell'attuazione della Misura? Quale ruolo dovrebbero avere in futuro?

“ Il ruolo degli Ets deve essere centrale, e questo è fondamentale. Il Terzo settore ha dimostrato durante la pandemia di essere un attore fondamentale, sostanziale del nostro paese. Se non ci fosse stato, l'Italia avrebbe contato un numero ancora più alto di vittime perché il nostro sistema non era pronto ad affrontare una pandemia. Il Terzo settore invece si è messo in rete e ha dato risposte ai cittadini, quelle che il nostro paese non era in grado di dare. È evidente quindi che il Terzo settore deve avere un ruolo centrale nella programmazione e soprattutto nel monitoraggio delle procedure e degli interventi che devono essere messi in campo sui territori. ”

“ A livello centrale questo è avvenuto, ma a livello territoriale purtroppo no, perché c'è una mancanza di conoscenza dei territori, da parte degli enti locali, e anche una mancanza di coinvolgimento. Occorre necessariamente invertire questa tendenza. Oggi abbiamo una grande occasione: sono state già stanziati il 60% delle risorse del Pnrr, quindi una parte cospicua dei fondi, ma sui territori, concretamente, non si nota un cambio di passo significativo. Ci sono delle problematiche nel trasferimento delle risorse perché la gerarchia amministrativa è una macchina complessa e non sta funzionando, le regioni sono scollegate dal governo centrale e si muovono a compartimenti stagni, non c'è sinergia né armonizzazione. ”

“ I territori pensano che queste risorse servano soltanto alla ristrutturazione di strutture obsolete, ma non è così: c'è una parte di intervento economico straordinario dato dal Pnrr, ma i comuni e soprattutto le regioni devono capire che devono avviare una programmazione ben definita fin da ora, per far sì che tutto quello che oggi si sta mettendo in campo poi possa essere sostenuto anche economicamente con interventi ordi-

nari non coperti dal Pnrr. Occorre evitare che i territori costruiscano delle grandi opere che poi rimarrebbero incompiute in un deserto di povertà culturale.

”

4.6 Housing temporaneo e stazioni di posta per persone senza fissa dimora

Un'altra fascia di popolazione particolarmente vulnerabile e che necessita di tutele è quella delle **persone senza fissa dimora**. Parliamo di quasi 100mila persone distribuite su tutto il territorio nazionale ma che si concentrano soprattutto nelle grandi città.

Alcuni soggetti scelgono deliberatamente di fare una vita da clochard. Ma nella stragrande maggioranza dei casi è più probabile che ci siano altri fattori che conducono a questa situazione. Tra questi, uno dei più rilevanti è certamente la perdita del lavoro che può portare a un rapido peggioramento delle condizioni socio-economiche. Non devono poi essere trascurati altri fattori di marginalità, come ad esempio l'avere una cittadinanza diversa da quella italiana o problemi di natura sanitaria o psicologica.

Queste persone sono particolarmente fragili e devono quindi essere aiutate. Per questo motivo nel Pnrr è prevista una quota di risorse in loro favore.

450 mln € le risorse del Pnrr stanziato a favore delle persone senza fissa dimora.

Anche per tale investimento però non tutte le risorse stanziato sono state effettivamente assegnate ma in questo caso il disavanzo è piuttosto ridotto. I fondi residui infatti sono meno di 50 milioni.

Anche in questo capitolo approfondiremo più nel dettaglio che cosa si intende finanziare con queste risorse. Successivamente vedremo quante sono e dove si trovano le persone senza fissa dimora nel nostro paese. Infine analizzeremo più nel dettaglio come si distribuiscono le risorse del Pnrr sul territorio.

4.6.1 Cosa prevede il Pnrr per i senza dimora

La terza misura del Pnrr che analizziamo in questo report è dedicata alle persone senza fissa dimora ed è denominata “Housing temporaneo e stazioni di posta”. L’obiettivo di questo investimento è quello di aiutare tali soggetti a trovare una sistemazione temporanea, soprattutto nei periodi più difficili dell’anno come quello invernale. Ciò potrà avvenire attraverso la **costruzione di appartamenti per piccoli gruppi o famiglie** e allo stesso tempo offrendo servizi integrati volti a promuovere l’autonomia e l’integrazione sociale.

Con il Pnrr si punta non solo a offrire assistenza alle persone senza fissa dimora ma anche ad avviare percorsi per il loro reinserimento sociale.

Come abbiamo già visto con la prima misura, anche questo investimento può essere suddiviso in più sottovoci. Sono due in questo caso. La prima è dedicata all’**housing temporaneo** in cui i comuni, singoli o in associazione, potranno mettere a disposizione appartamenti per un periodo di tempo **massimo di 24 mesi**. Oltre a ciò dovranno essere attivati **servizi personalizzati** al fine di innescare un progetto di sviluppo del singolo o del gruppo per raggiungere una maggiore autonomia socio-economica.

La seconda sottomisura invece dedica fondi alla realizzazione delle cosiddette **stazioni di posta**. Ovvero centri che, oltre a un servizio di accoglienza notturno, potranno offrire anche altri servizi come cure mediche, distribuzione di generi alimentari e orientamento al lavoro.

È interessante notare che in questo caso è lo stesso Pnrr a indicare esplicitamente che questo investimento vedrà un **coinvolgimento diretto, oltre che dei comuni, anche del mondo del Terzo settore**.

“ Nelle attività saranno coinvolte le associazioni di volontariato, specializzate nei servizi sociali, attraverso una stretta collaborazione con le pubbliche amministrazioni. ”

- Piano nazionale di ripresa e resilienza

Al fine di avviare percorsi che consentano l'uscita dalla marginalità e il progressivo accesso al mercato del lavoro, aumentando le possibilità di emancipazione sociale, il Pnrr prevede per questa misura anche il coinvolgimento diretto dei centri per l'impiego presenti sul territorio.

4.6.2 Quante sono le persone senza tetto e senza fissa dimora in Italia

Informazioni su quante siano le persone senza fissa dimora in Italia ci vengono fornite anche in questo caso da Istat, grazie al censimento permanente della popolazione e delle abitazioni. I cui dati¹⁵ più recenti disponibili attualmente fanno riferimento all'anno 2021.

96.197 le persone senza tetto e senza fissa dimora in Italia nel 2021.

Il 68% di questi soggetti è rappresentato da uomini (65.407) mentre il resto (30.790) da **donne**. A livello regionale, è il **Lazio** a ospitare il maggior numero di senza dimora sul proprio territorio. Parliamo di 24.049 persone (pari al 25% del totale). La **Lombardia** è l'unica altra regione sul cui territorio vivono più di 10mila senza dimora (16.346). Numeri significativi anche in **Piemonte** (8.766), **Campania** (7.828) e **Puglia** (7.655).

■ La maggior parte dei senza dimora si trova nei grandi centri urbani.

Spingendo l'analisi a livello comunale invece è l'area di **Roma Capitale** ad ospitare il maggior numero di senza dimora. Si tratta di 22.182 persone, quasi tutte quelle presenti nel Lazio. Seguono **Milano** (8.541 persone), **Napoli** (6.601) e **Torino** (4.444). Questo dato evidenzia come i senza dimora tendano a concentrarsi nei grandi centri. Questo perché probabilmente vi è la speranza di andare incontro a maggiori opportunità di lavoro ma anche a servizi

¹⁵ I dati sono disponibili a questo link: https://esploradati.censimentopopolazione.istat.it/databrowser/#/it/censtest/categories/REGPROV/REGPROV_HOMELESS/IT1,DCSS_SENZA_TETTO_TV_1_PROV,1.0

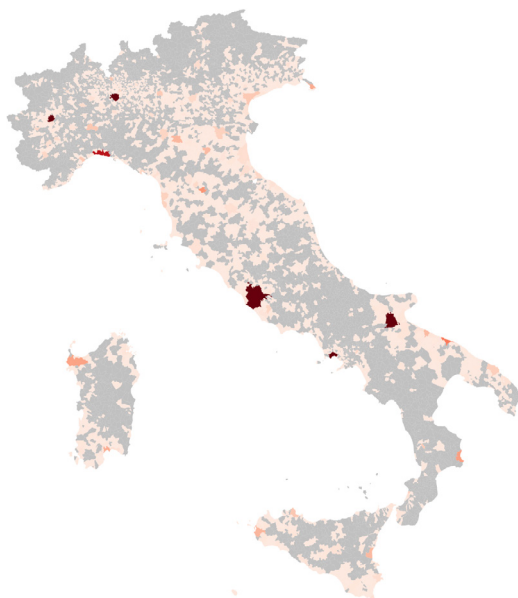
di assistenza più strutturati. Nelle grandi città inoltre è più probabile riuscire a trovare ripari, anche di fortuna, per la notte.

Non mancano però casi particolari. Tra i primi 15 territori per numero di senza dimora presenti infatti troviamo anche **Foggia** (3.521), **Crotone** (997), **Sassari** (953) e **Marsala** (722). Realtà non di grandissime dimensioni e del meridione dove il numero di senzatetto non raggiunge i livelli delle città principali ma la cui presenza non deve comunque essere sottovalutata. Anche alla luce del fatto che, come noto, le aree del mezzogiorno sono più depri-vate dal punto di vista economico. Quindi anche con **possibilità più limitate di aiutare questi soggetti**. Da questo punto di vista quindi i fondi del Pnrr rappresentano un'opportunità importante.

A Roma oltre 22mila senza tetto

Persone senza fissa dimora e senza tetto presenti nei comuni italiani in base alla registrazione nelle anagrafi comunali (2021)

Meno Sfd ← 0 22182 → Più Sfd



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Istat

Tra queste persone poi una fascia particolarmente vulnerabile è quella dei minori. Ragazze e ragazzi che, spesso senza nessuna colpa, si ritrovano a vivere in situazioni estreme di disagio economico e marginalità sociale. In base alle rilevazioni dell'Istat, i minori **senza tetto e senza fissa dimora** nel 2021 erano 12.793 su tutto il territorio nazionale.

13,3% le persone senza fissa dimora che non raggiungono la maggiore età in Italia secondo Istat nel 2021.

Questi giovani si concentrano per quasi la metà (il 44%) nelle tre principali città italiane. Anche in questo caso specifico è **Roma** ad ospitarne il maggior numero. Parliamo di 3.186 ragazze e ragazzi, in pratica un giovane senzatetto su quattro. Se rapportati ai residenti con meno di 18 anni, sono 0,73 ogni 100 bambini e ragazzi che vivono nella capitale.

Quasi 1.400 vivono a **Milano** (0,67 ogni 100 minori), mentre a **Napoli** sono circa mille (0,65). Situazioni queste che devono essere tenute accuratamente sotto controllo. Mettendo in campo non solo misure assistenziali temporanee ma anche politiche volte all'inclusione sociale.

4.6.3 La spesa dei comuni per il contrasto all'esclusione sociale

Come abbiamo visto, le situazioni di marginalità sociale che possono sfociare anche nella perdita di un domicilio sono molteplici e complesse. Per questo è importante intervenire per sostenere queste persone particolarmente fragili.

Anche i comuni possono fare molto in questo senso attraverso una specifica voce di spesa contenuta nel proprio bilancio. Sono uscite dedicate al sostegno di persone che possono trovarsi in situazioni molto diverse tra loro. Rientrano in questa categoria anche i senza tetto e senza fissa dimora e più in generale le persone a basso reddito o indigenti.

In questa voce sono considerate le **uscite per vitto, alloggio e indennità di denaro**. Sono anche incluse tutte le spese relative alla gestione di strutture e servizi per la riabilitazione e l'inclusione di chi è a rischio di esclusione sociale.

**17,33 €
pro capite**

la spesa media dei comuni italiani a sostegno delle persone a rischio di emarginazione sociale.

Generalmente a **spendere di più in questo senso sono le amministrazioni del mezzogiorno**. In particolare quelle sarde (44,67), seguite da quelle lucane (41,41) e siciliane (40,14). Tutte le regioni del sud registrano mediamente degli importi superiori rispetto a quelle del nord. Al contrario, si riportano valori medi inferiori per i comuni del Piemonte (7,03 euro pro capite), della Valle d'Aosta (6,31) e della provincia autonoma di Bolzano (2,63). **Carunchio**, in provincia di Chieti, è il comune italiano che spende di più per le persone più marginalizzate con 1.936,4 euro pro capite. Seguono **Camini** (Reggio Calabria, 1.746,93), **Bellosguardo** (Salerno, 1.374,04) e **Sant'Angelo a Scala** (Avellino, 1.218,73).

Le amministrazioni del sud spendono mediamente di più per il contrasto all'esclusione sociale

La spesa pro capite per le politiche per il contrasto dell'emarginazione sociale nei comuni italiani (2021)

Spesa pro capite per il contrasto all'esclusione sociale (€) 0 100



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati OpenBDAP

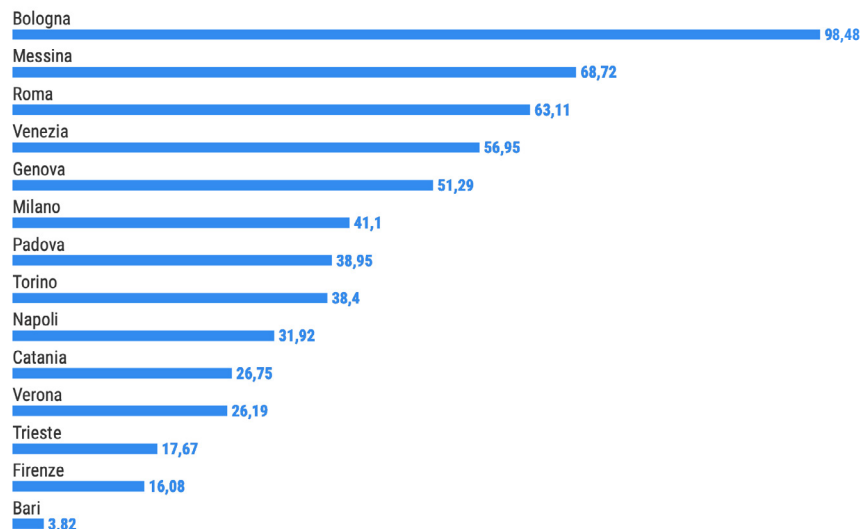
Restringendo il campo di analisi alle città italiane con più di 200mila abitanti, possiamo osservare che il comune che spende di più è **Bologna** dove nel 2021 si sono spesi 98,48 euro pro capite per la riduzione del rischio di esclusione sociale. Tra le altre grandi città seguono **Messina** (68,72), **Roma** (63,11) e **Venezia** (56,95).

Tra le grandi città Bologna spende di più contro l'esclusione sociale

Spesa pro capite per interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale nelle città con più di 200mila abitanti (2021)

Legenda

■ Spesa pro capite per i soggetti a rischio di esclusione sociale (in €)



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati OpenBDAP

4.6.4 Come si distribuiscono i fondi del Pnrr

Come abbiamo visto nei precedenti capitoli, anche in questo caso i progetti selezionati non sono stati sufficienti ad assorbire tutte le risorse Pnrr messe a disposizione.

405 mln €

le risorse del Pnrr per i soggetti senza fissa dimora effettivamente assegnate a comuni e Ats.

Tra i 484 progetti selezionati, 262 rientrano nella categoria di interventi dedicati all'**housing temporaneo** per un valore complessivo di circa 177,9 milioni di euro. Gli altri 222 invece sono dedicati alle **stazioni di posta** per un ammontare di circa 227,1 milioni.

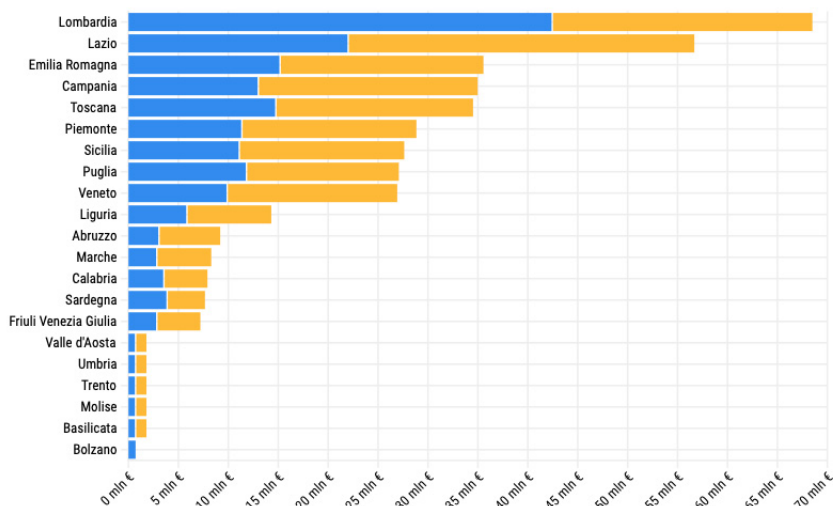
Le prime quattro regioni che ricevono più risorse sono le stesse dell'investimento sulla disabilità. Al primo posto infatti ritroviamo la **Lombardia** (circa 68,5 milioni per 87 progetti totali) seguita da **Lazio** (56,6 milioni, 63 progetti), **Emilia Romagna** (35,5 milioni, 44 progetti) e **Campania** (35 milioni, 42 progetti). Alle regioni del sud Italia più Abruzzo e Molise va il 29,1% delle risorse. Tra le altre regioni che ricevono più fondi invece in questo caso troviamo **Toscana** (34,5 milioni, 41 progetti), Piemonte (28,8 milioni, 33 progetti) e **Sicilia** (27,6 milioni, 32 progetti).

Senza dimora, alla Lombardia 67 milioni dal Pnrr

I fondi Pnrr a favore delle persone senza tetto e senza fissa dimora per ogni regione

Legenda

- Housing temporaneo
- Stazioni di posta



FONTE: elaborazione openpolis - Forum Nazionale del Terzo Settore su dati ministero del lavoro e delle politiche sociali

Anche in questo caso l'importo dei singoli progetti è molto variabile. Si passa infatti da un intervento di 150mila euro a ben 195 progetti a cui è stato assegnato oltre un milione di euro. La maggior parte degli interventi però in questo caso (240) sono finanziati con un ammontare di 710mila euro.

L'Ats singolo che riceve più fondi è di nuovo quello di **Roma Capitale** a cui vanno complessivamente 16,2 milioni di euro di cui 6,4 per l'housing temporaneo e 9,8 per le stazioni di posta. Al secondo posto troviamo **Torino** e **Napoli** (5,4 milioni), seguite da **Milano** (4,3 milioni).

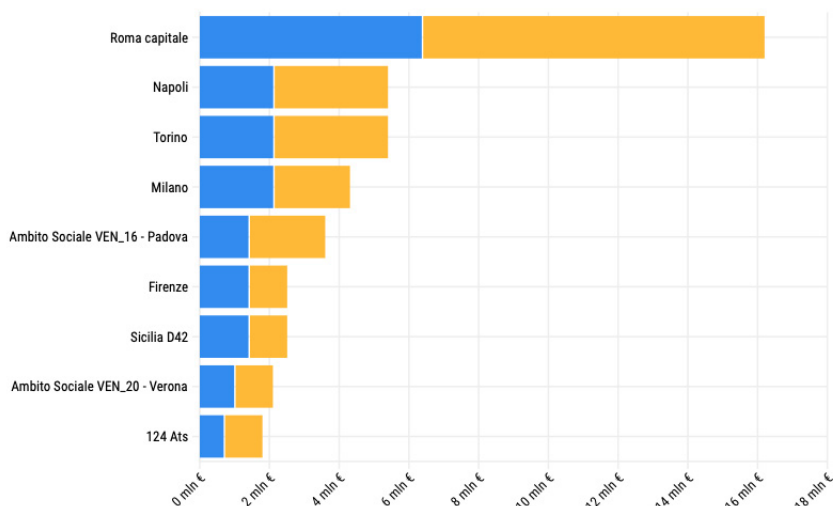
È interessante notare che in questo caso **i primi 4 Ats coincidono sostanzialmente con il territorio del comune di riferimento**. Principio che vale anche per il comune di Firenze. Questa configurazione nel caso in esame appare particolarmente calzante dato che è proprio nei principali centri urbani del paese che si concentra la quota più alta di senza dimora.

Senza dimora, a Roma oltre 16 milioni di fondi Pnrr

I 15 Ats che ricevono più fondi Pnrr per le politiche a favore delle persone senza tetto e senza fissa dimora

Legenda

- Housing temporaneo
- Stazioni di posta



FONTE: elaborazione openpolis - Forum Nazionale del Terzo Settore su dati ministero del lavoro e delle politiche sociali

4.6.5 Lo stato dell'arte

Non sono presenti scadenze a breve termine per quanto riguarda questa misura in particolare. Il primo appuntamento di rilevanza europea infatti risaliva al 2021 e prevedeva l'**entrata in vigore del piano operativo** che avrebbe dovuto definire i requisiti dei progetti che potevano essere presentati dagli enti locali oltre alla pubblicazione dell'invito a presentare proposte.

Questo passaggio è stato portato a compimento con la pubblicazione del **decreto direttoriale 450/2021** da parte del ministero del lavoro e delle politiche sociali. In base alla già citata relazione del governo per il parlamento

sullo stato di attuazione del Pnrr, ad oggi risultano sottoscritte 339 convenzioni tra enti ministeriali e distretti sociali. Di queste 185 fanno riferimento all'housing temporaneo e 154 alle stazioni di posta.

La prossima scadenza anche in questo caso è fissata nel primo trimestre del 2026, nella fase conclusiva del piano. Il target prevede il supporto per almeno 6 mesi di un minimo di **25mila persone** che vivono in condizioni di grave privazione materiale.

4.6.6 Intervista ad Agnese Ciulla (fio.PSD)

Abbiamo chiesto una valutazione sulle scelte fatte e l'approccio seguito nelle assegnazioni in merito alle persone senza fissa dimora alla fio.PSD - Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora. Questa organizzazione ha svolto un incarico di assistenza tecnica, affidato dal ministero del lavoro e delle politiche sociali, nei confronti degli enti pubblici che hanno presentato dei progetti. Ce ne ha parlato Agnese Ciulla, responsabile fio.PSD per i rapporti con enti locali e regioni.

“ La federazione è stata coinvolta ad aprile 2022 per dare un parere di coerenza ai progetti legati alle linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta e al piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali. La nostra valutazione non è entrata nel merito dell'approvazione, ma abbiamo lavorato sulla validazione della coerenza tra ciò che gli ambiti territoriali hanno progettato e le indicazioni ministeriali, entrando in campo dopo i decreti di approvazione dei progetti emanati dal ministero. I progetti sono stati prima valutati e approvati e al momento di procedere con la fase esecutiva dell'attività è intervenuta la fio.PSD. La nostra valutazione poteva portare ad una richiesta di integrazione laddove non avessimo riscontrato una completa rispondenza tra la cornice nazionale e le proposte degli ambiti territoriali. Poi c'è stata una parte di lavoro legata alle richieste fatte dagli ambiti sui piani economici, ma in quel caso è stato fatto insieme allo staff del ministero, quindi c'è stata una condivisione della valutazione. ”

Avete riscontrato delle criticità in questa procedura?

“ In questo momento tutta l'Italia è chiamata a corse incredibili legate ai molti programmi che sono in chiusura e apertura, dal Pnrr alla programmazione fondi strutturali UE: **è un momento in cui le città, ma anche gli enti di Terzo settore che hanno attivato percorsi di progettazione, vivono un grande fermento e quindi anche grande fatica, lo verificiamo dappertutto.** Non è semplice tenere il polso di tutti i territori dal punto di vista amministrativo, ogni ambito territoriale sta facendo sforzi di programmazione importanti, questo è evidente, lo registriamo e lo denunciato, perché è un tema cruciale. Non si tratta di una problematica legata alla modalità di gestione specifica di questo percorso ma di una situazione più generale: l'Italia è chiamata a progettazioni incredibili con macchine amministrative che hanno difficoltà dovute a varie cause. Le problematiche della macchina amministrativa italiana sono note a tutti, ma emergono in modo particolare quando ci si trova a dover rispondere in tempi stretti ad una sfida come quella del Pnrr. Il piano nazionale di ripresa e resilienza è veramente una sfida importante per il paese ma, ovviamente, non è la soluzione a tutti i temi che vengono posti. **Lo sforzo vero sarà quello di fare entrare il percorso del Pnrr dentro una programmazione più ampia che garantisca continuità nel tempo, sostenibilità e che coinvolga le comunità.** Questi sono gli sforzi che, trasversalmente, vengono richiesti alle città e quindi agli Ets che si trovano a co-programmare, co-progettare e gestire i servizi, oltre a tutta la parte burocratica che evidenziamo prima. ”

Quali opportunità in concreto sono state colte attraverso gli investimenti previsti dalla misura? Quali vantaggi derivano dalla loro concreta realizzazione?

“ Le misure al centro del nostro campo di intervento sono due, l'housing temporaneo-housing first (linea 1.3.1) e le stazioni di posta, ovvero centro di servizi per il contrasto alla povertà (linea 1.3.2). In particolare, dalla linea 1.3.1 risalta con forza

il tema legato alle politiche dell'abitare, che sono necessarie, direi indispensabili, in Italia. Emerge lo sforzo e la volontà da parte degli ambiti territoriali di individuare immobili che possano essere utilizzati e riadattati per le politiche legate alla casa. È un tema che in maniera trasversale torna fortissimo in tutta Italia. **Questa è una delle poche misure che mette al centro il tema della casa, cercando sistemazioni per singoli e nuclei familiari che non siano alberghi o strutture temporanee.** La grande attenzione a rafforzare le politiche legate all'abitare evidenzia il bisogno di politiche nazionali sul tema. La casa, infatti, può essere una risposta per persone in situazione di grave marginalità ma anche una soluzione possibile, reale e concreta, per quegli adulti che si ritrovano in strada per problematiche contingenti.

”

“ Notiamo la volontà di **far evolvere i servizi rivolti all'emarginazione estrema** - prosegue Ciulla - visti non più solo come servizi di bassa soglia ma anche come azioni che portino all'autonomia della persona: una chiave d'interpretazione che valutiamo positivamente. Questa però è ovviamente anche una sfida a cui rispondere: nella fase di programmazione questo approccio è passato e ora bisogna vedere cosa accadrà nell'erogazione del servizio e nella costruzione di una continuità.

”

“ Per quanto riguarda i centri di servizio per il contrasto alle povertà, che l'avviso chiama stazioni di posta - prosegue Ciulla - il ragionamento è più complesso perché i servizi sono vari e comprendono anche il lavoro di bassa soglia, quindi **la vera sfida non è legata a quali attività verranno svolte ma a come si prenderanno in carico le persone che si avvicinano al centro di servizio.** Il focus va posto sulle equipe territoriali e sull'impostazione di un lavoro di rete, affinché le persone non si avvicinino più solo per fruire di un servizio ma vengano accompagnate in un percorso che affronti anche il tema della residenza.

”

“ Infatti - insiste Ciulla - una delle cose su cui viene chiesto di impegnarsi nelle schede progetto è la **residenza anagrafica**, perché questa misura prevede anche l'obiettivo del **raggiungimento del livello essenziale delle prestazioni sociali**: quindi l'aspetto della residenza anagrafica è un tassello rilevante ed una sfida, non tanto per le grandi città che su questo hanno già consolidato esperienze negli anni, ma per quei territori che si affacciano ora a questo percorso. L'avviso prevede delle attività core ed altre attività a supporto, tra le attività principali delle stazioni di posta c'è **l'attivazione di servizi per accompagnare alla residenza**: ricordiamo che, in teoria, tutti i comuni per legge dovrebbero avere attivato le procedure per arrivare al riconoscimento della residenza. Ora bisognerà capire quali servizi ogni ambito territoriale metterà in campo per fare in modo che la persona possa **avere un diritto esigibile**. ”

“ L'innovazione sul tema della grave emarginazione adulta - sottolinea Ciulla - è che l'investimento non è solo legato ad alcune grandi città, ma ci sono 250 ambiti territoriali per la misura 1.3.1 e quasi 250 ambiti per la 1.3.2, quindi **stiamo parlando di un allargamento dell'offerta dei servizi a livello nazionale che richiederà anche un impegno importante per la predisposizione di un percorso di sviluppo per il futuro**. Non si tratta solo di fornire servizi ma di nuovi approcci da attivare nel contrasto alle povertà estreme, e questo è un cambio di prospettiva importante. I progetti sono diversi perché diverso è anche il livello di evoluzione dei servizi nelle città, quindi staremo a vedere cosa succederà nei territori, ma il tema principale affrontato dalle misure è quello della presa in carico, con l'obiettivo di costruire progetti di accompagnamento che poggiano su servizi come una casa, la residenza, e non solo sull'erogazione di docce, bagni e dormitori, che è quello a cui siamo abituati ”

“ Oggi - conclude Agnese Ciulla - dobbiamo fare un passo avanti verso un accompagnamento strutturato, questa è la sfida per i territori. Non è una cosa nuova, ci sono in questo momento molte città italiane che ci lavorano appoggiandosi a

vari fondi disponibili, ma con il Pnrr cambia il tipo di investimento, che punta molto sull'aspetto infrastrutturale e quindi permette di guardare ad una programmazione lunga nel tempo. **Per utilizzare al meglio i nuovi fondi bisogna avere contezza di quale sia la realtà territoriale e l'evoluzione del fenomeno e in questo gli Ets rivestono un ruolo importante** perché, sia come associazioni di volontariato sia come enti gestori di servizio, sono sui territori, incontrano le persone, sono presenti nei centri di ascolto, e per progettare in maniera sostenibile e duratura bisogna costruire e accompagnare percorsi di condivisione.

Quali profili di potenziale interesse non sono stati oggetto degli investimenti e quali rischi si corrono dalla loro mancata considerazione?

“ Siamo tutti in attesa di vedere come evolverà la parte infrastrutturale con l'utilizzo dei fondi per gli investimenti, perché sappiamo che non è un'attività quotidiana per chi si occupa di politiche sociali sui territori. La questione tempo è rilevante: le scadenze non sono lontane e prevedono tempistiche strette per le ristrutturazioni e per le attività gestionali, con importi che non sono elevati. Questi paletti potrebbero rappresentare una spinta a lavorare bene e in fretta ma anche un limite per la gestione delle attività, perché **si rischia una compressione importante dei servizi, e al momento non è prevista nessuna proroga**. Ci sono delle attività che possono essere portate avanti in parallelo con la fase degli investimenti, ma sempre nei limiti delle modalità di ogni progetto, ognuno ha una sua specificità. Ogni territorio avrà immobili da ristrutturare e quindi il singolo ambito, firmata la convenzione, conoscerà i suoi tempi: c'è un cronoprogramma, la speranza è che venga rispettato e che non ci siano problemi ma lo scopriremo solo una volta iniziati gli interventi. ”

Come destinare le eventuali risorse non ancora assegnate? Quali nuovi interventi possono essere messi in atto?

“ Per la linea 1.3.1 sono tutte assegnate, per la linea 1.3.2 c'è qualche spazio in più. I progetti ammessi, per tutte le linee, sono stati raccolti in un recente decreto del ministero che ha riaperto anche i termini per la partecipazione. L'avviso iniziale ha stabilito che per ogni linea, sette in totale, le regioni potessero fruire di un certo numero di progetti, distribuiti sul territorio. Anche le graduatorie sono state fatte su base regionale rispettando quelle proporzioni: a questo punto il ministero ha dato indicazioni sulla situazione dei progetti approvati e, in quelle regioni in cui c'era la possibilità, sono stati riaperti i termini di partecipazione. Questa riapertura ha previsto due modalità: lo scorrimento di graduatorie o la riapertura della possibilità di accedere all'avviso, entro la nuova scadenza che era stata fissata al 5 giugno. Per quanto riguarda le nostre linee, housing first e stazioni di posta, le misure erano tutte abbastanza piene, c'è stato uno sforzo enorme da parte degli ambiti nella presentazione dei progetti. Bisogna riconoscere il grande lavoro che è stato fatto e, in particolare, la volontà di porre attenzione alla fase successiva, la partenza dei progetti: in quel momento gli ambiti territoriali dovranno ulteriormente essere supportati per costruire una programmazione territoriale che tenga conto delle risorse messe in campo. ”

Che ruolo hanno avuto gli enti del Terzo settore nell'attuazione della misura? Quale ruolo dovrebbero avere in futuro?

“ Nelle schede progetto molti ambiti territoriali hanno segnalato l'attivazione di percorsi di co-progettazione e co-programmazione con enti del Terzo settore, altri lo faranno in fase di affidamento dei servizi. Una percentuale di enti pubblici che hanno coinvolto il Terzo settore proseguono il percorso di misure già esistenti legate alla marginalità estrema. **Quello che auspichiamo è che, indipendentemente dalla gestione dei servizi, ci sia una forte attenzione alla co-programmazione lungo tutto il processo, per riflettere insieme su come affron-**

tare il fenomeno della marginalità sul territorio. La gestione dei servizi è importante ma il coinvolgimento anche degli enti che non gestiscono i servizi ma si occupano di supportare i piccoli territori, può essere un modo per lavorare ad una governance condivisa, ed è il nostro auspicio. Quello che stiamo cercando di fare come fio.PSD, con i nostri 150 soci tra cui anche enti pubblici, è proprio stimolare, informare, ragionare, su questo percorso, per avere una visione il più possibile legata alla crescita di servizi territoriali che prendano in considerazione la cornice generale. ”

“ Il tema della marginalità estrema - afferma Ciulla - è stato affidato alla governance degli enti pubblici con l'approvazione delle linee di indirizzo del 2015 e poi con l'avvio del piano nazionale per il contrasto alle povertà. Gli Ets negli anni lo hanno sostenuto con attività di assistenza e supporto. Oggi siamo tutti chiamati, enti pubblici e privati, a lavorare in rete per mettere al centro la persona senza dimora o in condizioni di grave marginalità e accompagnarla in un percorso di autonomia. Per fare questo è necessario cambiare la prospettiva degli interventi e il Terzo settore negli anni su questo tema ha costruito pensiero e azione, ecco perché si qualifica come un partner importante, da soli non si va da nessuna parte. Quando si parla di progettualità non si può più ragionare a tenuta stagna, l'integrazione tra pubblico e privato è determinante e tutte le misure a supporto diventano necessarie. È un lavoro di crescita, di formazione, la sfida è lavorare insieme nella co-programmazione e co-progettazione per condividere i processi in termini di responsabilità e di opportunità. ”

5 Conclusioni

La redazione e pubblicazione del presente rapporto avviene in un **momento fondamentale e delicato per il Pnrr** sia sul piano nazionale che su quello europeo, anche in vista dell'imminente verifica della Commissione Ue sulla proposta complessiva di revisione del piano che il nostro governo intende presentare entro agosto 2023.

La rimodulazione avviene soprattutto in considerazione dei nuovi scenari internazionali e nazionali nonché delle diverse criticità emerse nella sua concreta attuazione, criticità peraltro rilevate ed espresse con chiarezza nella **terza relazione semestrale sullo stato di attuazione del Pnrr** pubblicata il 31 maggio 2023. In essa il governo ha preso atto e rivelato differenti problematiche da tempo denunciate anche da diverse parti sociali, tra le quali l'aumento dei prezzi, la carenza di materiali e beni intermedi, la frammentazione degli interventi, la carenza di risorse umane e il disallineamento di competenze, le fragilità nella capacità amministrativa dei soggetti attuatori, i bandi non attrattivi, lo squilibrio offerta/domanda, le difficoltà normative, amministrative e gestionali.

A fronte del conseguimento degli obiettivi per gli anni 2021 e 2022 – come segnalato nella stessa relazione – risultano incassati 66,9 miliardi di euro (a cui vanno aggiunti ulteriori 19 miliardi di euro al completamento delle fasi di controllo), ma alla data del 28 febbraio 2023 (ultimo dato disponibile) le spese effettivamente sostenute ammontano soltanto a 25,74 miliardi di euro, pari al 38,46% delle risorse Pnrr.

Nella relazione è stato in particolare evidenziato che **sono 120 (su un totale di oltre 300) le misure rispetto alle quali sono state rilevate difficoltà di realizzazione**. Ben 54 misure presentano due o più elementi di debolezza. Circa le misure di specifico interesse degli Ets, sono 10 quelle censite nella relazione con particolari criticità: 1 con 3 fragilità (il programma per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici) e 9 con 2 debolezze (fra di esse, i programmi per le comunità energetiche, per la rigenerazione urbana, per gli asili nido, per la riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II delle scuole secondarie superiori, le case di comunità).

L'operazione di rielaborazione del Pnrr si sta svolgendo in una situazione di **scarsa trasparenza** considerata l'insufficienza dei dati resi pubblici (rendendo difficile, se non impossibile, qualsiasi azione di monitoraggio civico) nonché il **mancato coinvolgimento delle parti sociali e in particolare degli enti del Terzo settore**. L'iniziativa messa in campo dal governo a inizio giugno, contraria all'azione di monitoraggio e controllo da parte della corte dei conti, lascia un profondo segno circa le modalità con le quali esso intende operare.

Va inoltre ricordato che è stato fin qui **disatteso l'obiettivo prioritario del Pnrr circa l'inclusione e l'assunzione di persone under 36 e donne**. Infatti, nella relazione pubblicata l'8 giugno 2023¹⁶, l'Anac segnala come "quasi il 70% degli appalti del Pnrr e del Pnc (piano nazionale complementare) prevedono una deroga totale alla clausola che obbliga le imprese che si aggiudicano la gara a occupare almeno il 30% di giovani under 36 e donne: ben 51.850 su un totale di 75.109 affidamenti Pnrr o Pnc censiti nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici di Anac da luglio 2022 al 1° giugno 2023, ossia il 69.03%".

L'elaborazione iniziale del Pnrr è stata "calata dall'alto", giustificata anche con la necessità di dover rispettare tempi stretti. L'assenza di un'azione congiunta, in termini di competenze, visione ed esperienza, tra governo, pubblica amministrazione, parti sociali, Terzo settore e tutte le energie del paese, piuttosto che offrire una risposta efficace e valida ai bisogni delle comunità e permettere al Pnrr di centrare i suoi obiettivi di sviluppo sociale ed economico sui territori, non ha prodotto i risultati auspicati già nella sua prima fase di attuazione.

Il nuovo governo, insediatosi nell'ottobre 2022, sin da subito ha evidenziato la necessità di rimettere mano al Pnrr ma **il rischio è che ora si adottino le stesse modalità**, operando in "perfetta solitudine" senza coinvolgimento delle istituzioni parlamentari e territoriali né dei tanti attori (e fra essi anche gli Ets) capaci di dare il giusto apporto nell'elaborazione di soluzioni efficaci e rispondenti ai bisogni delle comunità, giungendo a risultati ancora del tutto inadeguati e insufficienti.

¹⁶ Cfr. <https://www.anticorruzione.it/-/relazione-annuale-2023> e in particolare il documento "PNRR quote giovani e donne" <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/134902762/Anac+-+Relazione+2023+-+Pnrr+quote+giovani+e+donne.pdf/05729e6f-e81a-dee0-9210-60847bb99be8?t=1686150359260>

Next generation Eu (Ngeu): questo è il vero nome del programma chiamato in Italia piano nazionale di ripresa e resilienza. Si tratta di un'occasione irripetibile, tesa a far uscire il nostro paese dalle sabbie mobili in cui da decenni è impantanato, creando occasioni e opportunità in particolare rivolte alle nuove generazioni. Esso attiva risorse ingentissime (per il nostro paese il doppio del piano Marshall di ricostruzione nel secondo dopoguerra), la cui gestione richiede la massima attenzione e lungimiranza. La sua realizzazione necessita di un impegno corale di tutte le risorse del paese, un nuovo patto tra istituzioni, corpi intermedi, cittadini per rilanciare l'Italia.

Siamo ad un bivio: da un lato c'è l'opportunità di investire finalmente tanto e a lungo termine nel paese, dall'altra il pericolo, fin troppo vicino, di sprecarla. C'è ancora tempo e modo per operare bene: si faccia la scelta giusta mobilitando e coinvolgendo tutte le energie del paese, così che si lavori per offrire il meglio possibile alle giovani e future generazioni.

6 Contenuti aggiuntivi

6.1 Housing sociale e rigenerazione: una nuova stagione di politiche urbane? *(A cura di: Claudio Falasca, ufficio studi Auser)*

Premessa

All'housing sociale e alla rigenerazione urbana il Pnrr dedica una non secondaria attenzione. Nell'ambito della componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglia, comunità e Terzo settore" della missione 5 "Coesione e inclusione" si prevede la misura 2 **"Rigenerazione urbana e housing sociale"** con un finanziamento di **circa 9 miliardi di euro**.

Stante le finalità degli investimenti e la loro consistenza è più che legittimo domandarsi se non stia per iniziare una stagione di politiche urbane rispondente alle necessità del Paese. Purtroppo i molti positivi elementi presenti non sono sufficienti a dare un giudizio pienamente affermativo, anzi **ci sono tutti gli elementi per pensare che stiamo perdendo un'occasione irripetibile**.

Finalità e principali indicatori dei piani ammessi a finanziamento

Il Pnrr prevede per l'housing sociale e la rigenerazione urbana tre linee di investimenti:

- investimento 2.1: Progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (3,3 miliardi);
- investimento 2.2: Piani urbani integrati (2,92 miliardi);
- investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare (2,8 miliardi).

Investimento 2.1

L'investimento è finalizzato a fornire ai comuni con popolazione superiore ai 15mila abitanti contributi al fine di **ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale, nonché migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale**. L'investimento riguarda, dunque, diverse tipologie di opere, quali: manutenzione e riutilizzo di aree e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati; miglioramento del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di

edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile. A fine 2022 erano più di 200 i comuni individuati come beneficiari degli interventi. Praticamente impossibile costruire una casistica dettagliata degli interventi previsti: questo della documentazione di merito è un serio problema trasversale a tutto il Pnrr.

Investimento 2.2

L'intervento è dedicato alle periferie delle città con l'obiettivo di **trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile**. Con i piani si potranno realizzare sinergie tra il comune "principale" ed i comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità.

Gli interventi dovranno avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell'articolo 55 decreto legislativo 117/2017 e la partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30% con possibilità di far ricorso allo strumento finanziario del "Fondo dei fondi" della Banca europea degli investimenti. **L'obiettivo primario dei piani è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale**. I progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali, ai servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore.

Il criterio di base per l'accesso al finanziamento è il livello dell'**Indice di vulnerabilità sociale**. I piani selezionati ricadenti nelle periferie delle 14 città metropolitane sono 31 (Tabella 1). Gli interventi sono 733 in 494 comuni (Tabella 2). La popolazione interessata è di 13.255.025 abitanti, per il 48,3% al nord, 15% al centro e il 36,7% al sud su una estensione territoriale di 13.403.791 metri quadrati. I finanziamenti (Tabella 3) interessano per il 34% le città del nord, il 21,2% del centro e il 44,8% del sud. La ripartizione dei fondi in valore pro capite (Tabella 4) ha una media nazionale di 214,02 euro, 150,7 euro nel nord, 301,8 euro nel centro e 261,3 euro nel sud.

Tabella 1

Progetti PUI finanziati e Indice di vulnerabilità sociale (IVSM)

N. PUI	Città Metr.	Finanziamento	IVSM
01, 02	Bari	181.967.073 €	IVSM 01: 102,5 – 02: 100,03
03	Bologna	157.337.701 €	IVSM 98,5
04	Cagliari	101.228.402 €	IVSM ?
05, 06	Catania	185.486.966 €	IVSM 05:101,8 – 06: 107,3
07, 08	Firenze	157.235.707 €	IVSM 07:? – 08: 99,9
09	Genova	141.208.470 €	IVSM 98,5
10, 11	Messina	132.152.814 €	IVSM 10 e11: ?
12, 13, 14, 15	Milano	132.152.814 €	IVSM 12, 13, 14, 15: ?
16, 17, 18, 19, 20 - 21	Napoli	351.150.556 €	IVSM 17: >112; 18: ?; 19: ?; 20: ?; 21: ?
22	Palermo	196.177.291 €	IVSM 104,4
23	Reggio Calabria	118.596.100€	IVSM 103,6
24,25,26,27,28	Roma	330.311.511 €	IVSM 24: 103,2; 25: 100,7; 26: <99,4; 27: >99; 28: >101,8
29,30	Torino	233.947.918 €	IVSM 29: 98,16; 30: > 98,1
31	Venezia	139.637.280€	IVSM ?

FONTE: elaborazione Uff. studi Auser

Tabella 2

Principali indicatori in valore assoluto

PUI	Totale	Nord	Centro	Sud
Numero	31	9	7	15
N. interventi	733	288	162	283
N. comuni	494	181	124	189
Superficie MQ	13.403.791	5.465.282	2.129.288	5.809.221
Popolazione	13.255.025	6.397.067	1.989.617	4.868.341
Risp. Energetico (MWh/anno)	1.074.952	969.322	17.037	88.592
Fin. totale	2.836.957.196	964.086.241	600.577.964	1.272.292.990
Fin. PNRR	2.496.025.518	743.673.074	487.547.218	1.264.805.226
Cofinanziamento	340.931.679	220.413.167	113.030.746	7.487.765,17

FONTE: elaborazione Uff. studi Auser

Tabella 3

Principali indicatori in valori percentuali

PUI	Totale	% Nord	% Centro	% Sud
Numero	31	29	22,6	48,4
N. interventi	733	39,3	22,1	25,8
N. comuni	494	36,6	25,1	38,2
Superficie MQ	13.403.791	40,8	15,9	43,3
Popolazione	13.255.025	48,3	15	36,7
Risp. Energetico (MWh/anno)	1.074.952	90,2	1,6	8,2
Fin. totale	2.836.957.196	34	21,2	44,8
Fin. PNRR	2.496.025.518	29,8	19,5	50,7
Cofinanziamento	340.931.679	64,6	33,1	2,2

FONTE: elaborazione Uff. studi Auser

Tabella 4

Principali indicatori PUI: valori pro capite

PUI	Totale pro capite	Nord pro capite	Centro pro capite	Sud pro capite
Superficie	1 MQ	0,8 MQ	1 MQ	1,2 MQ
Risp. energetico	0,08 MWh/ anno	0,15 MWh/ anno	0,008 MWh/ anno	0,02 MWh/anno
Fin. Totale	214,02 €	150,7 €	301,8 €	261,3 €

FONTE: elaborazione Uff. studi Auser

Investimento 2.3

Si articola in due linee di interventi, da **realizzare senza consumo di nuovo suolo**:

- riqualificazione e aumento dell'housing sociale, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l'inclusione e il benessere urbano;
- interventi sull'edilizia residenziale pubblica ad alto impatto strategico.

La selezione dei piani da finanziare è avvenuta sulla base di indicatori di impatto ambientale, sociale, culturale, urbano-territoriale, economico-finanziario e tecnologico-processuale.

Complessivamente sono state presentata 289 proposte (281 ai sensi dell'articolo 4 e 8 ai sensi dell'articolo 14) contenenti 1.476 interventi (Tabella 5).

Dai dati forniti le aree meridionali presentano la percentuale maggiore di superficie coperta dagli interventi (40,31%, tabella 6). Le stesse coinvolgono anche la percentuale maggiore di superficie esistente oggetto di proposta (48,07%) e di superficie esistente oggetto di demolizione e ricostruzione (54,74%). Di contro, le proposte del centro Italia hanno puntato sulla realizzazione di nuove superfici edificate, con una percentuale di nuova edificazione pari a circa i 2/3 (57,92%) della superficie di nuova edificazione totale.

Il tema della residenza e della qualità dell'abitare avrebbe dovuto costituire il cuore del Pinqua, senza però indicare target numerici da rispettare. Su 281 proposte ordinarie addirittura 36 non interessano superfici residenziali (tabella 9).

Tabella 5

Finanziamenti PINQuA per regione

Abruzzo	95.590.000
Basilicata	29.902.412
Calabria	211.179.199
Emilia-Romagna	274.111.515
Friuli Venezia-Giulia	70.863.600
Lazio	313.232.006
Liguria	251.375.505
Lombardia	454.764.429
Marche	295.583.141
Molise	60.000.000
Piemonte	260.879.117
Puglia	481.905.993
Sardegna	101.308.713
Sicilia	392.036.140
Toscana	362.478.933
Umbria	73.846.647
Valle d'Aosta	14.957.988
Veneto	259.405.620
ITALIA	4.265.316.620

FONTE: Rapporto: Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare- Progetti e prime evidenze

Tabella 6

Superfici interessate dai progetti PINQuA

		Mq	Nord	Centro	Sud
Coperta	Di progetto	117.321	30,67%	42,24%	27,10%
	Esistente oggetto di proposta	1.787.003	16,50%	7,32	76,19%
	Oggetto di demolizione e ricostruzione	221.445	82,63%		17,37%
	Di nuova edificazione	98.468.093	70,04%		29,96%
Coperta	Permeabile	1.225.574	13,83%	3,60%	82,57%
	Non permeabile	445.949	43,57	8,32%	48,11%
	Vegetazionale	1.192.354	10,81%	3,70%	85,49%
	Minerale	479.168	49,03%	7,74%	43,23%

FONTE: rubrica "Grandangolo" dal sito della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)

Tabella 7

Superfici interessate dai progetti PINQuA

Superficie residenziale	N. Alloggi	Superficie servizi	Superficie commerciale	Altra superficie
129.085,07 mq	2.073	368.837,89mq	231.154,62mq	1.154.448,80mq

FONTE: rubrica "Grandangolo" dal sito della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)

Tabella 8

Progetti pilota - Destinazione delle superfici in valore percentuale

	% sup. residenziale	% N. alloggi	% sup. servizi	% sup. commerciale	Altra sup.
Nord	66,97	67,00	16,47	18,96	6,21
Centro	14,67	10,42	6,58	12,89	8,32
Sud	18,32	22,58	76,95	68,15	85,43

FONTE: rubrica "Grandangolo" dal sito della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)

Tabella 9

Progetti ordinari - Destinazione delle superfici in valore assoluto

Sup. residenziale	N. alloggi	Suo. servizi	Sup. commercialee	Altre superficie
2.299.995,24	28.727	4.259.237,99	212.934,73	6.995.801.61

FONTE: rubrica "Grandangolo" dal sito della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)

Tabella 10

Progetti ordinari - Destinazione delle superfici in valore assoluto

	% sup. residenziale	% N. alloggi	% sup. servizi	% sup. commerciale	Altra sup.
Nord	27,30	32,08	22,31	24,31	18,88
Centro	32,53	33,90	33,88	21,35	25,10
Sud	40,07	34,02	43,81	54,34	56,01

FONTE: rubrica "Grandangolo" dal sito della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)

Valutazioni in merito alla possibilità di una nuova stagione di politiche urbane

Visione di insieme: i tre programmi sono stati definiti e si vanno realizzando **in assenza di norme quadro di riferimento che definiscano gli obiettivi statali in materia edilizia abitativa e di rigenerazione urbana**. Se in essi si ritrova la gran parte degli ingredienti costitutivi di una politica per la rigenerazione delle città, **quello di cui si sente la mancanza è il senso d'insieme**. La soluzione di tanti e diversi e disparati problemi entro una prospettiva strategica che individui gli obiettivi prioritari e concentri le risorse disponibili al loro perseguimento.

Periferie e politiche abitative: non sono state prese in considerazione le elaborazioni della **commissione parlamentare d'indagine sulle periferie degradate** che, nel corso della precedente legislatura, ha prodotto un'ampia e dettagliata elaborazione, dimensionando e caratterizzando la problematica urbana e producendo importanti suggerimenti di policy. Ad esempio, il Pinqua correttamente assume la necessità di coordinare la rigenerazione urbana con le politiche abitative; ma di fatto si sviluppa senza far riferimento ad un quadro di bisogni che evidenzia la distribuzione e la localizzazione delle sofferenze abitative e delle disparità territoriali e, quindi, **senza orientare flussi di risorse differenziati che diano modo di affrontare le diversificate esigenze**. Così nei piani presentati la componente di politiche abitative (nuovi alloggi e recupero di alloggi degradati), risponde essenzialmente a ciò è richiesto dal bando.

La riprova clamorosa di questi limiti è riscontrabile nelle legittime proteste degli studenti universitari della primavera 2023, ma soprattutto nella totale assenza di attenzione alla tematica delle condizioni abitative delle persone anziane. La cosa è paradossale tenuto conto che lo stesso Pnrr prevede la riforma della non autosufficienza il cui testo fa esplicito riferimento alla necessità di nuovi modelli abitativi per venire incontro alle necessità delle persone anziane.

Economia circolare: altrettanto si può dire per l'attenzione agli aspetti connessi al consumo di materia. In molte proposte viene indicato quale riutilizzo è previsto per i materiali provenienti dalla gestione dei cantieri, ma **senza che**

si costituisca un nesso effettuale con quella strategia nazionale per l'economia circolare che pure dovrebbe costituire una costola essenziale della transizione ecologica del paese. Il tema del verde, o ancor più per quello dell'energia che i nuovi scenari internazionali hanno evidenziato come essenziale, non solo dal punto di vista ambientale ma anche in una dimensione geopolitica, e che all'interno dei programmi finanziati trova riscontri nelle strategie locali dei comuni solo nei casi in cui essi si siano già autonomamente dotati di un tale approccio.

Capacità di regia: le diverse politiche dello stato, che nei territori sono necessariamente interagenti e contestuali, restano di fatto scollegate producendo **contraddizioni rilevanti nella loro attuazione.** Un esempio eclatante fra tutti è il lancio della misura del 110% avvenuto al di fuori di una programmazione territoriale ed operativa prima che finanziaria. L'effetto è stato l'aumento improvviso della domanda nel settore edilizio con il conseguente incremento dei costi dei materiali. Un quadro che rende obsolete le valutazioni di sostenibilità energetica ed economico-finanziaria che hanno portato al varo delle tre linee di investimento.

Governo dei tempi: considerando che siamo a giugno 2023 e tenuto conto che la dead line per l'ultimazione dei lavori e la fruibilità delle opere è fissata, coerentemente con i tempi di realizzazione delle opere del Pnrr, al 31 marzo 2026 **è poco credibile che questa tabella possa essere rispettata.** La recente indagine della corte dei conti attesta come a fronte di 138mila progetti, di cui 50mila validati dagli organi ministeriali, solo 4mila siano andati a gara.

Tecnostrutture pubbliche: è forse una delle principali lacune emerse a seguito del Pnrr. Nei fatti il nostro paese, ma la cosa è nota da tempo, non è in grado di esprimere capacità progettuali e di controllo così come richiesto dagli standard europei. L'origine di questo stato di cose deriva dal mancato rinnovo del personale negli uffici tecnici, in particolare comunali, allo stato privi di adeguate competenze professionali. Queste carenze, coniugate con le responsabilità in capo ai responsabili dei procedimenti sono la vera causa dei ritardi nei tempi di attuazione del Pnrr. Un problema questo che si fa sentire in particolare nella gestione di programmi complessi come quelli urbani.

Co programmazione co-progettazione: la scelta e l'elaborazione dei piani in generale sono state oggetto di percorsi partecipativi, ma non di iniziative di co-programmazione e co progettazione. **Anche se tutti i piani prevedono il coinvolgimento del Terzo settore, nei fatti è emersa una non piccola difficoltà delle amministrazioni ad attivare percorsi di amministrazione condivisa.** Questa difficoltà è da ricondursi ai limiti indicati riguardo alle tecnostutture pubbliche. Di fatto un circolo vizioso che ha seriamente ostacolato l'avvio di un percorso che avrebbe potuto agevolare il lavoro delle amministrazioni.

Gestione dei servizi: preoccupa infine l'assenza di un quadro di previsione delle risorse necessarie per la gestione ordinaria dei servizi realizzati con il Pnrr. È questo un tema fatto presente in particolare dalle amministrazioni comunali che per prime si trovano a fare i conti con le risorse necessarie alla gestione ordinaria dei servizi. Il rischio che si corre è l'impossibilità di attivare i servizi una volta che saranno realizzate le infrastrutture. Il Pnrr non prevede risorse a questo fine, a provvedere deve essere la finanza pubblica: ad oggi poco o nulla è previsto.

Conclusioni

Per evitare i guai in cui ci stiamo infilando non basta spendere soldi, così come sembra pensare il governo con le sue reiterate richieste di modifica del Pnrr. In un quadro sempre più incerto e problematico non saranno le "semplificazioni" ma solo una programmazione efficiente ed oculata, sostenuta da una infrastruttura pubblica esperta e competente in un quadro di amministrazione condivisa, a evitare che il piano imploda. **Perché allora non utilizzare i piani di rigenerazione urbana per sperimentare forme locali di coordinamento fra le diverse componenti dello sviluppo sostenibile?** I tempi sono stretti, ma siamo ancora in tempo. I programmi già prevedono una quota di risorse destinata alle attività tecniche e di progettazione. Si potrebbe incrementare tale voce impegnando gli enti locali alla rimodulazione dei piani, che comunque sarà necessaria per adeguarli alle nuove condizioni economiche ed operative, per ricomporre e riqualificare il quadro delle competenze in una prospettiva di amministrazione condivisa.

6.2 Servizi 0-6 e Pnrr, un'occasione di incontro tra comuni e Terzo settore *(A cura di: Alberto Alberani, portavoce Forum Terzo Settore Emilia Romagna e vice presidente Legacoopsociali)*

Il Pnrr ha dedicato ai servizi 0-6 la missione 4 “Istruzione e ricerca” – componente 1 “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università” – investimento 1.1 “Piano per asili nido e scuole dell’infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia”.

Il Pnrr ha stanziato 4,6 miliardi di euro complessivi, di cui per le infrastrutture (ristrutturazione o creazione di nuovi plessi): 2,4 miliardi di euro per i nidi, 600 milioni di euro per le scuole per l’infanzia, 700 milioni di euro per “asili nido, scuole dell’infanzia e centri polifunzionali” (per progetti presentati prima del Pnrr); 900 milioni di euro per le spese di gestione.

Il bando rivolto ai Comuni per assegnare le risorse destinate alle infrastrutture è stato presentato a dicembre 2021: a settembre 2022 sono state approvate le graduatorie, aggiornate poi a ottobre e a dicembre 2022. Le risorse destinate al sud ammontano a circa il 49% . Qui di seguito i progetti finanziati per Regione¹⁷:

¹⁷ Cfr. <https://pnrr.istruzione.it/avviso/asili/> e <https://pnrr.forumterzosettore.it/interventi-approvato-asili-nido/>

	Asili Nido	Poli Infanzia	Scuole infanzia	Riapertura termini per regioni Sud	TOTALE
Abruzzo	74	20	17	8	119
Basilicata	38	9	14	9	70
Calabria	126	19	26	7	178
Campania	188	36	45	10	279
Emilia Romagna	99	1	22		122
Friuli Venezia Giulia	33	4	11		48
Lazio	121	2	16		139
Liguria	36	8	13		57
Lombardia	151	36	38		225
Marche	62	3	6		71
Molise	30	8	11	7	56
Piemonte	85	15	13		113
Puglia	104	23	24	3	154
Sardegna	71	6	13	3	93
Sicilia	107	10	35	20	172
Toscana	93	0	18		111
Trentino alto Adige	43	10	17		70
Umbria	28	0	3		31
Valle d'Aosta	5	0	1		6
Veneto	90	15	11		116
TOTALE N. PROGETTI FINANZIATI	1584	225	354	67	2230

Un'interessante analisi degli esiti dei bandi è contenuta nel documento “Piano asili nido e scuole dell’infanzia: prime evidenze dall’analisi delle graduatorie” pubblicato dall’**ufficio parlamentare di bilancio**¹⁸.

¹⁸ Cfr. https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/11/Focus-9_2022-Asili-nido.pdf

Entro il 30 giugno 2023 i Comuni dovevano aggiudicare i contratti per la costruzione o la riqualificazione o la messa in sicurezza degli immobili. È quindi interessante vedere quanti di essi diventeranno effettivi cantieri di lavoro.

Comprensibili le **preoccupazioni dei comuni**, chiamati ad assolvere a bandi che richiedono un forte investimento di personale, impegnati a predisporre ed affidare i lavori edilizi relativi a **2230 tra asili nido, poli e scuole per l'infanzia. Strutture che dovranno essere terminate entro il 2026** e riempite da attività rivolte a **264.480 bambini** che dovranno essere accompagnati probabilmente da **32.143 lavoratrici-lavoratori** in possesso di specifica laurea.

Le preoccupazioni dei comuni sono aumentate anche in seguito alla situazione che stanno vivendo le imprese edili come la crisi di reperimento delle materie prime, l'aumento dei costi per l'energia e non ultimo la difficoltà di reperimento delle risorse umane. A questa situazione si aggiunge un'importante offerta di lavori anche proposta da altre misure presenti nel Pnrr. Il timore quindi di non ricevere disponibilità è aumentato essendosi modificate le condizioni economiche e sociali come la modifica dei tassi di interesse.

Inoltre, in un periodo dove si riscontra nel settore educativo una **grave crisi di reperimento di figure educative laureate per coprire il fabbisogno** degli attuali servizi, sorge spontanea la domanda di come si recupereranno da qui a due anni le nuove lavoratrici-lavoratori e con quali risorse saranno retribuite.

Nonostante che oltre il 50% dei servizi in Italia sia gestito da enti del Terzo settore non c'è stata nessuna co-programmazione e confronto con il Forum del Terzo Settore e le reti dei gestori destinando le risorse esclusivamente a lavori edili. Forti sono quindi le preoccupazioni che questa azione non raggiunga gli obiettivi sperati. Preoccupazioni anche evidenziate all'interno del documento realizzato dall'**Alleanza per l'infanzia ed EducAzioni**.

“ Criticità attorno al sistema educativo 0-6: l'Italia rischia di perdere un'altra occasione per sostenere i diritti dei bambini e delle bambine e per aiutare le famiglie con figli piccoli.”

- Alleanza per l'infanzia e EducAzioni
11 gennaio 2023

Di seguito riportiamo alcune proposte per favorire il raggiungimento degli obiettivi sulla materia previsti dal Pnrr.

Partnership pubblico-privato

Probabilmente un importante aiuto per ottenere gli obiettivi potrebbe avvenire attraverso l'**incontro fra comuni ed enti del Terzo settore** che potrebbero incontrarsi grazie a bandi di manifestazione di interesse per la co-progettazione che i comuni potranno rivolgere agli Ets che, forti di status giuridici specifici, da sempre presentano una minore burocrazia e una maggiore flessibilità e capacità organizzativa.

Ad esempio la **partnership pubblico-privato - finanza di progetto** è una modalità prevista dal nuovo **codice degli appalti** (articolo 174 del decreto legislativo 36/2023). La procedura prevede un avviso pubblico a cui possono partecipare reti composte da costruttori, imprese di ristorazione-manutenzione e futuri gestori (enti del Terzo settore) che presentano un progetto che prevede costruzione (ristrutturazione) e gestione (compreso gli arredi) prevedendo una concessione che mantiene la titolarità del comune che può convenzionarsi per garantirsi i posti nido.

Esistono numerose esperienze consolidate da oltre 10 anni che hanno soddisfatto i comuni, i cittadini, i gestori. Come i 9 nidi realizzati nella provincia di Bologna dai Consorzi Karabak²⁰. Sarebbe interessante approfondire, coinvolgendo Anci, ministero e Forum del Terzo Settore, la possibilità di utilizzare questo strumento, che potrebbe alleggerire il peso procedurale.

Figure professionali

La normativa nazionale prevede oggi la laurea triennale L-19 per gli educatori dei servizi educativi 0-3 e la laurea quinquennale in Scienze della formazione primaria per le insegnanti della scuola dell'infanzia. Per poter accedere al sistema 0-6 nella sua complessità sono previsti ulteriori 60 crediti alla laurea quinquennale, per un totale di 6 anni di studio.

Oggi si riscontra una grave carenza di personale e se riteniamo che i 264.480 bambini e bambine che beneficeranno degli investimenti del Pnrr debbano

¹⁹ Cfr. <https://www.alleanzainfanzia.it/criticita-attorno-al-sistema-educativo-0-6-litalia-rischia-di-perdere-un'altra-occasione-per-sostenere-i-diritti-dei-bambini-e-delle-bambine-e-per-aiutare-le-famiglie-con-figli-picco/>

²⁰ Per approfondimenti vedi <https://www.karabaknoe.it/>

essere accompagnati da 32.143 nuove figure professionali, dobbiamo oggi prevedere aggiustamenti:

- è necessario **istituire un percorso formativo triennale che permetta di lavorare sia nello 0-3 sia nel 3-6 senza numero chiuso**. Creando una specializzazione 0-6 sia per chi esce dalla L-19 che dalla LM-85bis per poter lavorare in entrambi gli ambiti;
- prevedere una sanatoria per i titoli precedentemente ammessi;
- eliminare la distinzione tra educatore e docente e promuovere un contratto unico nei vari settori di appartenenza.

È importante ricordare inoltre che oltre ai servizi tradizionali 0-3, in relazione anche alle attuali normative regionali, **esistono molte altre tipologie di servizi gestiti da enti del Terzo settore che rispondono ai bisogni e non prevedono figure professionali con la laurea**. È necessario quindi approfondire la riflessione per evitare possibili incongruenze e incomprensioni.

Finanziamento dei servizi 0-3

È necessario riprendere il **decreto legislativo 65/2017** (istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni) che **non ha previsto il superamento di nidi come servizio a domanda individuale, non facendoli così diventare diritti esigibili**. Va inoltre aumentato il finanziamento pubblico da assegnare ai comuni che possono poi decidere se gestire i servizi in proprio o in convenzione. Nel 2020 i comuni hanno ricevuto 1,342 milioni di euro che sono stati destinati al "bonus asili nido": per coprire il 33% di posti (obiettivo del Pnrr) servirebbero altri 2,7 miliardi di euro.

Finanziare gli asili nido in Italia è una scelta strategica che ci può proiettare verso il futuro: occorre farla con convinzione. **Il Forum del Terzo Settore, grazie alle diverse reti aderenti, dispone di esperienze e competenze che possono essere messe a disposizione anche nella realizzazione di progetti innovativi così come dimostrato nei tanti progetti** realizzati grazie ai bandi dell'Impresa Sociale Con I bambini. La promozione dei **Villaggi per crescere**, la promozione di **poli per l'infanzia 0-6**, la realizzazione degli esistenti nidi realizzati con la finanza di progetto hanno portato gli Ets a fornire una fondamentale risposta alle famiglie, ai bambini e alle bambine. Esperienze che possono aiutare il raggiungimento degli obiettivi del Pnrr.

Il **Forum Nazionale Terzo Settore** è l'associazione di enti del Terzo settore più rappresentativa in Italia e ha quale obiettivo principale la valorizzazione delle attività e delle esperienze che le cittadine e i cittadini autonomamente organizzati attuano sul territorio per migliorare la qualità della vita, delle comunità, attraverso percorsi, anche innovativi, basati su equità, giustizia sociale, sussidiarietà e sviluppo sostenibile.

La **Fondazione Openpolis** è un ente del Terzo settore che promuove progetti per l'accesso alle informazioni pubbliche, la trasparenza e la partecipazione democratica. Raccoglie, struttura e analizza dati pubblici per favorire l'accesso di chiunque alle informazioni. Diffonde la cultura e le pratiche dell'apertura (open source, open data, open content, open access) e dei beni comuni digitali (digital commons), al fine di usare dati e tecnologie nell'interesse collettivo.

www.pnrr.forumterzosettore.it

www.openpnrr.it

Grafica e impaginazione: Fondazione Openpolis

Stampa Multiprint

Stampato su carta "Nautilus Classic" FSC Recycled

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) rappresenta un'occasione di rilancio per l'Italia, potenzialmente in grado di mobilitare le tante energie presenti nel paese. Il presente report rappresenta la prima pubblicazione nata dalla collaborazione tra Forum Nazionale del Terzo Settore e Fondazione Openpolis. L'obiettivo dell'indagine è quello di individuare le misure del piano di interesse per il mondo del Terzo settore evidenziandone i punti di forza e le criticità. Il report poi approfondisce con 3 focus specifici gli investimenti dedicati alle persone fragili: gli anziani, le persone con disabilità e i soggetti senza dimora.

IL PNRR, LE POLITICHE
SOCIALI E IL TERZO SETTORE



ISBN 978-88-87721-03-4



9 788887 721034