



**REGIONE
PUGLIA**

**STRUTTURA SPECIALE ATTUAZIONE POR
SEZIONE PROGRAMMAZIONE UNITARIA
NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI
INVESTIMENTI PUBBLICI**

INDICAZIONI DI SINTESI DEL REPORT PER LA VALUTAZIONE “IN ITINERE” POR PUGLIA 2014 – 2020 “INFRASTRUTTURE SOCIALI”

Obiettivo specifico 9.3 “Aumentare, consolidare, qualificare i servizi e le infrastrutture socioeducativi rivolti ai bambini e sociosanitari rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziare la rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali” (Obiettivo Specifico POR: 9d).

Aprile 2023



	INDICE	Pagine
1. Premessa		3
2. Indicazioni di sintesi della valutazione in itinere		4
3. Fabbisogni e prospettive per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027		8

1. PREMESSA

Il report elaborato è funzionale alla valutazione in itinere relativa alle “Infrastrutture Sociali”, ricompresa nell’ambito del Piano di Valutazione Art. 56 del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Programma Operativo Puglia FESR-FSE 2014-20201, CCI 2014IT16M2OP002.

La valutazione in itinere riguarda, in particolare, quattro avvisi regionali finanziati nell’ambito del Risultato Atteso 9.3 “Aumentare, consolidare, qualificare i servizi e le infrastrutture socioeducative rivolte ai bambini e sociosanitari rivolti a persone con limitazioni dell’autonomia e potenziare la rete infrastrutturale e dell’offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali” dell’Asse IX “Promuovere l’inclusione sociale, la lotta alla povertà, e ogni forma di discriminazione”, ovvero:

- Avviso 1/2015 per il finanziamento di strutture e interventi sociali per soggetti beneficiari pubblici;
- Avviso 2/2015 per il finanziamento di strutture e interventi sociali per soggetti beneficiari privati;
- Puglia Sociale IN – Imprese Sociali;
- Puglia Sociale IN – Procedura negoziale per proposte progettuali rivolta ai Comuni capoluogo di Provincia della Puglia per la creazione di Hub di innovazione sociale.

In particolare:

- gli obiettivi delle due policy relative al finanziamento di infrastrutture sociali (Avviso 1/2015 e Avviso 2/2015) sono quelli di accrescere e riqualificare la dotazione infrastrutturale sociale del territorio regionale, garantendo alla collettività una più ampia capacità di rispondere alle esigenze di erogazione di servizi sia da parte di soggetti pubblici che privati;
- le ‘motivazioni di policy’ poste alla base delle misure regionali a sostegno delle attività economiche a carattere sociale sono invece correlate - per il tramite del rafforzamento delle imprese sociali e del potenziamento degli Hub - allo sviluppo di servizi, anche innovativi, volti a soddisfare fabbisogni sociali inevasi e, quindi, all’accrescimento del livello della qualità della vita e della partecipazione delle persone alle dinamiche comunitarie.

Le attività valutative sono state condotte sia mediante l’analisi desk dei documenti di programmazione e dei dati statistici di contesto, sia mediante l’acquisizione e l’elaborazione di dati amministrativi sull’avanzamento dei progetti e di informazioni qualitative da parte di beneficiari delle misure ed interlocutori privilegiati.

In particolare, il primo passo è stato quello di ricostruire, mediante un’analisi desk, il contesto programmatico di riferimento per i temi oggetto della valutazione, esaminando i principali documenti di pianificazione strategica di scala comunitaria,

nazionale e regionale che ‘spiegano’ e orientano gli interventi connessi alle quattro misure di policy considerate.

A seguire, il quadro di contesto delle valutazioni è stato completato mediante la ricognizione e l’analisi dei principali dati statistici correlati alle misure di policy considerate, riferibili, in particolare, ai dati riportati nei Registri delle strutture e dei servizi autorizzati all’esercizio delle attività socio-assistenziali, (aggiornati in tempo reale da Sistema Puglia), ai dati Istat sul Terzo settore ed alle informazioni di cui al Registro Unico del Terzo Settore (RUNTS).

Entrando nel merito della valutazione, sono stati dapprima analizzati i dati di attuazione delle misure forniti dalle strutture regionali che ne hanno in capo la gestione, incardinate nella Sezione Benessere Sociale, Innovazione e Sussidiarietà del Dipartimento Welfare della Regione Puglia. Attraverso tali dati si sono acquisite informazioni sulle proposte progettuali ammesse a finanziamento, relativamente a:

- finanziamento erogato;
- caratteristiche dei beneficiari;
- caratteristiche del progetto (settore di intervento, tipologia di struttura socio-sanitaria o di ente del terzo settore finanziato, durata dell’iniziativa, ecc.);
- impatto occupazione potenziale (ULA impiegate prima e dopo l’intervento, con la distinzione del genere);
- utenza dei potenziali destinatari del progetto.

Un ulteriore approfondimento di tipo qualitativo è stato realizzato mediante rilevazioni ad hoc condotte presso soggetti a vario titolo coinvolti nell’attuazione delle misure. A tale proposito, in primo luogo, sono stati somministrati ai beneficiari delle misure più recenti, ovvero quelle relative alla strategia di Puglia Sociale IN, questionari volti ad acquisire sia informazioni in merito alle leve di innovazione sociale attivate dai progetti sia proposte di follow up per il miglioramento dei bandi nell’ottica di una loro futura riproposizione.

Infine, sono state condotte due interviste ad esperti del settore¹ coinvolti, in quanto componenti del partenariato economico e sociale regionale, nei tavoli tecnici di disegno delle policy. Grazie a tali interviste è stato possibile anche condividere l’elaborazione di spunti interpretativi che la mera lettura dei dati quantitativi non avrebbe reso possibile.

2. INDICAZIONI DI SINTESI DELLA VALUTAZIONE IN ITINERE

¹ Gli esperti intervistati sono:

Pasquale Ferrante – Direttore *Legacoop Puglia*

Davide Giove – portavoce *Forum Terzo Settore Puglia*

Rispetto alle prime due domande valutative poste alla base dell'attività di ricerca (**La strategia regionale sul tema è stata implementata coerentemente agli obiettivi?** e **Qual è il contributo del POR al suo raggiungimento?**), con riferimento agli Avvisi sulle infrastrutture sociali, dal confronto fra i dati di attuazione e quelli di contesto analizzati, è emerso che, a fronte di una dotazione di poco meno di 3.500 strutture a carattere sociosanitario operanti in Puglia, le due misure hanno finanziato:

- 13 nuove realizzazioni da parte di soggetti privati e 28 da parte di soggetti pubblici;
- 65 riqualificazioni da parte di soggetti privati e 14 ristrutturazioni/adeguamenti da parte di soggetti pubblici che hanno curato anche 22 ulteriori interventi strutturali non meglio specificati.

Decisamente più significativo appare, quindi, il contributo apportato dalle misure alla riqualificazione delle infrastrutture sociali esistenti, piuttosto che al suo incremento.

Sebbene tali Avvisi siano stati originariamente emanati in coda alla programmazione FSC 2007-2013, le azioni previste nell'Accordo di Partenariato e la relativa declinazione nelle linee di intervento regionali del POR Puglia 2014-2020 hanno assicurato la coerenza tematica necessaria a garantire la continuità nell'erogazione dei contributi e l'allargamento della platea dei beneficiari grazie all'incremento delle risorse disponibili.

Con riferimento agli Avvisi di Puglia sociale IN, i dati dell'analisi di contesto hanno evidenziato, per la nostra regione, livelli di partecipazione sociale ed una presenza di attività di volontariato e di organizzazioni non profit percentualmente più bassi rispetto ai valori medi nazionali, con un trend negativo probabilmente influenzato, negli ultimi anni, anche dalla pandemia.

A fronte di tale contesto, particolarmente auspicabili risultano, dunque, interventi di policy come quelli esaminati, che sono orientati anche, come già si è detto, a rilanciare, mediante investimenti nell'imprenditoria sociale, i livelli di partecipazione alla vita comunitaria ed il volontariato.

Rispetto ai dati di attuazione degli Avvisi, sono stati riscontrati, a fine novembre 2022:

- 51 progetti finanziati nell'ambito dell'Avviso Imprese sociali, con soggetti beneficiari riconducibili prevalentemente a micro-imprese aventi la forma giuridica di cooperative sociali;
- 6 proposte progettuali finanziate nell'ambito della misura Hub di innovazione sociale, ovvero quelle presentate dai Comuni di: Bari, Barletta, Andria, Trani, Brindisi e Lecce (quest'ultima Amministrazione ha ricevuto il finanziamento per due distinti progetti).

Per entrambi i bandi, la provenienza territoriale dei soggetti beneficiari non pare coprire interamente l'estensione regionale, mentre, con riferimento alle aree di

intervento, si è potuta osservare, su entrambi gli avvisi, una certa prevalenza di attività progettuali orientate ai gruppi sociali più fragili.

La coerenza, rispetto agli obiettivi originari, delle modalità di implementazione della strategia regionale emerge anche dall'analisi delle ricadute innescate dai bandi, che ha permesso di evidenziare come si sia registrato un potenziamento dei servizi volti a costruire 'risposte nuove a vecchi problemi o bisogni sociali' ed un rilevante 'rafforzamento dei legami sociali all'interno della comunità territoriale'. Tuttavia, a fronte di un significativo coinvolgimento di soggetti - partner e non solo - nelle attività progettuali finanziate con i due Avvisi, si è registrato un numero piuttosto modesto di relazioni attivate tra soggetti profit e non profit.

Infine, il contributo del POR 2014-2020 rispetto alla strategia regionale si desume anche dall'effetto di addizionalità prodotto dagli Avvisi. La gran parte dei beneficiari intervistati ha infatti dichiarato che il proprio progetto non sarebbe stato realizzato ugualmente se non fosse stato ottenuto il finanziamento regionale, o sarebbe stato realizzato in modo parziale.

Passando alla domanda valutativa n. 3 (**Le risorse messe a disposizione sono utilizzate come previsto e sono risultate sufficienti?**) l'analisi dei dati di attuazione delle misure di sostegno all'infrastrutturazione sociale (Avviso 1/2015 e Avviso 2/2015) ha fatto emergere, da un lato, la congruità delle risorse rispetto alle richieste pervenute (tutte le domande ritenute idonee sono state ammesse a finanziamento) e, dall'altro, una evidente discrasia nella loro distribuzione finale fra soggetti pubblici e privati rispetto a quanto inizialmente programmato. A fronte, infatti, di uno stanziamento iniziale più elevato per i soggetti privati (34 milioni di euro contro 15,8 per i pubblici), a conclusione delle procedure la forbice si è invertita (14 milioni stanziati per i privati contro 64 per i pubblici). Tale discrasia è emersa anche rispetto al differente peso che soggetti pubblici e privati assumono nella gestione delle infrastrutture sociali esistenti sul territorio. A fronte, infatti, di una netta prevalenza della componente privata rispetto a quella pubblica nella gestione delle infrastrutture esistenti (oltre 2mila e 500 strutture sulle poco più di 3mila per cui il dato è disponibile, a cui aggiungere oltre 350 strutture "ibride"), il numero dei beneficiari del bando per soggetti pubblici eccede sensibilmente quello dei privati (78 contro 64). E anche lo stanziamento di risorse segue questa tendenza.

Anche nel caso degli Avvisi di Puglia sociale IN, le risorse messe a disposizione sono risultate sufficienti, e si è registrato un più consistente utilizzo da parte delle Amministrazioni pubbliche (Avviso HUB), rispetto a quello delle imprese sociali. In particolare, gli avanzamenti registrati a fine novembre 2022 sono i seguenti:

- per l'Avviso Puglia sociale IN – Imprese Sociali è stato riscontrato un totale di risorse impegnate pari a circa 8,3 milioni di euro, a fronte dei 23 milioni disponibili;
- per la misura Hub di innovazione sociale, l'avanzamento delle risorse impegnate è risultato pari a circa 8,6 milioni di euro - a fronte dei 13,05 disponibili.

Rispetto alle domande valutative n. 4, 5, 6 e 9 (**La capacità di targeting: i soggetti coinvolti (beneficiari finali, beneficiari intermedi, ...) sono quelli previsti? Lo stato di avanzamento delle attività corrisponde alla tempistica prevista? C'è stata una riprogrammazione derivante dalle misure di contenimento Covid 19? Riflessi in tema di genere, alla luce dei principi contenuti nell'Agenda regionale di genere**) gli Avvisi n.1/2015 e n. 2/2015 hanno permesso di ottenere risultati più che soddisfacenti rispetto all'obiettivo di incrementare le dotazioni infrastrutturali per generare offerta di servizi, anche, e soprattutto, nell'ottica del raggiungimento delle soglie minime fissate dai LEP.

Se è vero che la Puglia, anche grazie al fatto di essere una delle poche regioni ad essersi dotata di una strategia strutturata (Puglia Sociale IN), è sicuramente stata in grado di aumentare la propria dotazione di strutture sociali ed il livello medio dei servizi da queste erogati, è anche vero che tale percorso di infrastrutturazione è ancora lungi dal potersi considerare completato.

La Regione Puglia, infatti, che ha un territorio molto esteso e variegato, si trova ad oggi in una situazione 'intermedia' in termini di livello qualitativo dei servizi erogati, con una concentrazione territoriale di strutture/servizi piuttosto eterogenea. L'esigenza prioritaria per i prossimi anni pare, dunque, quella di completare il sistema di offerta dei servizi in modo coerente ai fabbisogni e tenendo conto, altresì, in prospettiva, delle nuove istanze che potranno essere espresse da comunità territoriali profondamente trasformate dopo le crisi (pandemica, energetica e bellica) degli ultimi anni.

Rispetto allo stato di avanzamento, nell'ambito dell'Avviso 1/2015 le procedure si sono chiuse nei tempi previsti da parte dell'ente regionale, ma poco più del 10% dei beneficiari ha dilatato i tempi inizialmente riportati nel cronoprogramma per il completamento delle attività e solo 4 progetti su 78 si sono conclusi, dimostrandosi più efficienti della media sotto l'aspetto dell'utilizzo delle risorse.

L'avvento della pandemia, invece, più che dilatare i tempi di espletamento delle attività ha generato la sensazione (di cui le evoluzioni dei bandi hanno risentito) che l'esigenza primaria fosse quella di ristori immediati finalizzati a tamponare situazioni di emergenza, piuttosto che quella di garantire una visione di lungo periodo.

Infine, con riferimento agli aspetti di genere, è stato sottolineato come, a livello occupazionale, i soggetti privati, nell'Avviso 2/2015, garantiscono un ampio coinvolgimento della componente femminile, che è infatti largamente maggioritaria in tutte le imprese sociali ammesse a finanziamento che hanno reso disponibile questa informazione.

Passando ai due Avvisi relativi a Puglia sociale IN, è necessario in primo luogo ribadire come questi siano relativamente recenti in quanto approvati, rispettivamente, nella primavera e nell'estate del 2020 (e quindi in piena pandemia Covid). Lo stato di avanzamento, come già sottolineato, risulta più consistente per l'Avviso Hub rispetto all'Avviso Imprese sociali.

Per quest'ultimo bando, quindi, la 'risposta' dei beneficiari previsti non pare essere stata, in termini numerici, all'altezza delle aspettative, pur essendo stato l'Avviso, prima della sua pubblicazione, oggetto di un importante percorso partecipativo.

Le motivazioni di questo tasso di risposta, inferiore rispetto alle aspettative, possono essere diverse e naturalmente, in alcuni casi, non sono riconducibili al decisore regionale.

In primo luogo, è necessario sottolineare che sulla platea dei beneficiari incide la definizione che l'ordinamento giuridico italiano impone per le imprese sociali, che dipende non solo da requisiti formali ma anche dalle attività svolte, che devono peraltro essere caratterizzate da un profilo di continuità.

Inoltre, l'esigua risposta da parte del privato sociale può essere motivabile anche con la regola del deminimis, che naturalmente limita la possibilità di fruizione dei contributi a prescindere, anche in questo caso, dalle intenzioni del decisore regionale.

Infine, dalle risposte fornite dai beneficiari dell'Avviso, si può desumere un ulteriore aspetto di criticità, legato al fatto che le imprese sociali, per implementare processi di innovazione sociale, avvertono prevalentemente l'esigenza di finanziamenti volti a potenziare le infrastrutture immateriali (le competenze) piuttosto che quelle materiali (i luoghi). Questa discrasia può aver contribuito a generare un problema di targeting, avvertito in particolar modo dalle imprese sociali, che, come detto, si sono trovate escluse per la difficoltà di matchare le loro esigenze con le possibilità offerte dall'Avviso regionale.

Anche il tasso di risposta all'Avviso HUB da parte delle Amministrazioni comunali, come si è detto, non è stato omogeneo su tutto il territorio regionale. Su questo aspetto, che probabilmente ha a che fare in primo luogo con la capacità amministrativa degli Enti, si sono soffermati anche i beneficiari dell'Avviso intervistati, che hanno sottolineato l'esigenza di un maggiore servizio di accompagnamento ai bandi.

Rispetto agli eventuali riflessi in tema di genere, da esaminarsi alla luce dei principi contenuti nell'Agenda regionale di genere, è necessario sottolineare come gli Avvisi relativi a Puglia sociale IN non prevedessero, su questo tema, passaggi specifici, ma presumessero invece, in coerenza agli articoli 7 e 8 del Reg. UE 1303/2013, l'obbligo di rispettare il principio trasversale delle pari opportunità e della non discriminazione.

L'unica indicazione riferibile al genere che è stato possibile trarre dai dati di attuazione, è dunque quella relativa alla governance, rispetto alla quale, con particolare riferimento ai beneficiari dell'avviso Imprese sociali, permane una prevalenza maschile fra i legali rappresentanti.

Infine, con riferimento alle domande valutative n. 7 e 8 (**Si registra un miglioramento dell'efficienza operativa, gestionale e finanziaria del sistema di servizi pubblici? Integrazione delle misure FESR con le misure del FSE (che agiscono sul versante della domanda)**), gli Avvisi n.1/2015 e n.2/2015, nella loro struttura attuale, hanno perseguito principalmente l'obiettivo di incrementare l'offerta

di servizi tramite l'infrastrutturazione sociale e socio-sanitaria, mentre gli Avvisi di Puglia sociale IN sono stati orientati ad un potenziamento dei servizi volti a costruire 'risposte nuove a vecchi problemi o bisogni sociali' ed al 'rafforzamento dei legami sociali all'interno della comunità territoriale'.

A livello strategico, l'integrazione delle misure FESR con quelle FSE (presente, ad esempio, nell'Avviso Hub di innovazione sociale), si è confermata, sicuramente, come una preziosa opportunità, che va però meglio strutturata anche rispetto alla programmazione delle risorse ed alla scansione temporale dei due fondi.

3. FABBISOGNI E PROSPETTIVE PER IL NUOVO CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2021-2027

In chiusura, è possibile affermare che la valutazione in itinere condotta ha sottolineato la necessità, per il futuro, di perseguire una maggiore integrazione verticale e orizzontale delle politiche. Molti degli interventi di policy che l'Amministrazione regionale implementa esigono, infatti, per la complessità delle sfide che si è chiamati a fronteggiare, livelli elevati di complementarità settoriale ed istituzionale. Per questo motivo occorre, dunque, sempre più spesso, adottare un approccio sia interdipartimentale/interassessorile, sia interistituzionale.

I bandi emanati dai diversi livelli di governo a volte insistono contemporaneamente, ed in maniera ridondante, sugli stessi temi (si pensi ai bandi del PNRR in materia di infrastrutture sociali), lasciando scoperti altri target, in un contesto di accesso che è competitivo e che quindi mette i territori molto spesso l'uno contro l'altro.

In questo modo, si rischia paradossalmente di sfavorire i processi di infrastrutturazione di quei territori che già partono svantaggiati perché magari non hanno una 'macchina amministrativa' locale efficace ed efficiente, o non hanno un terzo settore sufficientemente 'attrezzato' nella spesa e nella programmazione. Non a caso, nell'ambito dell'indagine appositamente promossa, con riferimento ai punti di debolezza ed alle proposte di miglioramento degli Avvisi, i beneficiari hanno segnalato soprattutto l'esigenza di un maggiore 'servizio di accompagnamento' e di una più puntuale definizione degli obiettivi delle misure, oltre a specifiche criticità relative alla tempistica delle procedure.

È avvertita, dunque, l'esigenza di un maggior 'affiancamento' da parte della Regione alle Amministrazioni comunali, perché è evidente che, di fronte alla complessità dei bisogni, la domanda di servizi aumenterà e nei prossimi anni sarà necessario, per un verso, efficientare la spesa e, per altro verso, corresponsabilizzare i diversi livelli di governo rispetto all'erogazione dei servizi.

Tra le ulteriori proposte che sono state avanzate dai beneficiari degli Avvisi, si sottolineano, inoltre, quelle relative alla preliminare conduzione di analisi dei

fabbisogni sociali dei singoli territori ed all'attivazione di misure volte a finanziare soprattutto gli investimenti immateriali delle imprese sociali.

Per il futuro, dunque, per completare il percorso, già intrapreso, di infrastrutturazione sociale dei territori pugliesi, molto utile sarebbe condurre un'attenta analisi preliminare del fabbisogno, magari completando i dati statistici relativi alla localizzazione ed alla tipologia delle strutture anche con quelli riferibili alla domanda ed all'ubicazione dei fruitori dei buoni servizio per ISEE. Questo genere di analisi del fabbisogno servirebbe sia a scongiurare il rischio di 'risorse non spese', o al contrario di 'spesa impropria', sia a favorire la costruzione di un sistema di offerta quanto più capillare e omogeneo possibile sul territorio.

Infine, con riferimento agli Avvisi orientati alla promozione dell'innovazione sociale, la prospettiva potrebbe essere quella di focalizzarsi maggiormente sul potenziamento dell'infrastrutturazione immateriale, e quindi delle competenze, che, come segnalato da molte imprese sociali beneficiarie del relativo Avviso, paiono ad oggi uno dei punti maggiormente critici, soprattutto in alcuni territori della nostra regione.