



**REGIONE  
PUGLIA**

“VALUTAZIONE EX-POST RELATIVA ALLA  
PROGRAMMAZIONE REGIONALE 2007-  
2013 IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE  
SOCIALI - PROGRAMMA OPERATIVO  
PUGLIA FESR-FSE 2014-2020 -  
ATTUAZIONE DEL PIANO DI VALUTAZIONE  
PUGLIA 2014-2020”

LOTTO 4  
CIG: 8591856FDA  
CUP: B39H20000390009

## **RAPPORTO FINALE**

11 Settembre 2022



CLES s.r.l.



METODI, ANALISI  
E VALUTAZIONI ECONOMICHE

**LaSER**  
Laboratorio per lo Sviluppo  
Economico Regionale s.r.l.

## INDICE

<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	1
<b>1. ARTICOLAZIONE DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE FINALE OBIETTIVI DEL SERVIZIO</b> .....	9
1.1 Obiettivi del servizio .....	9
1.2 L'impianto metodologico.....	10
<b>2. RICOSTRUZIONE DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO</b> .....	12
2.1 Quali i fabbisogni iniziali? .....	12
2.2 Quali le azioni implementate?.....	16
2.3 Quali indicatori fisici e finanziari maturati?.....	20
<b>PARTE PRIMA: LINEA 3.2 "PROGRAMMA DI INTERVENTI PER LA INFRASTRUTTURAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA TERRITORIALE"</b> .....	23
<b>3. DISEGNO STRATEGICO E MODELLO DI GOVERNANCE ADOTTATI AI FINI DELL'IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE PER LE INFRASTRUTTURE SOCIALI, CON SPECIFICO RIFERIMENTO ALL'AZIONE 3.2 (TEMA A)</b> .....	23
3.1 Quali sono stati gli elementi di distintività del modello strategico adottato dalle strutture regionali che erogano servizi di cura per anziani e bambini fino a tre anni? .....	23
3.2 Quali modelli di governance sono stati adottati dalle strutture? Quali ragioni di fondo hanno determinato la scelta per uno specifico modello di governance? .....	27
<b>4. EFFICACIA DELLE AZIONI REALIZZATE (TEMA B)</b> .....	30
4.1 Come hanno risposto i territori interessati dagli interventi? .....	30
4.2 Il finanziamento regionale ricevuto per i nidi, in quali termini ha contribuito a migliorare la gestione dei servizi socio-educativi? .....	40
4.3 Il finanziamento regionale erogato ha favorito la sperimentazione di protocolli innovativi per la presa in carico delle persone più fragili? .....	41
<b>5. VALUTAZIONE DELL'ECONOMICITÀ DEGLI OUTPUT E DEGLI OUTCOME PRODOTTI (TEMA C)</b> .....	48
5.1 Quali tipologie di <i>output</i> e di <i>outcome</i> hanno conseguito le strutture regionali che erogano servizi di cura per anziani e bambini fino a tre anni? .....	48
5.2 Quali modelli di valutazione sono stati adottati per valutare l'efficacia e l'efficienza degli <i>output</i> e di <i>outcome</i> generati dalle suddette strutture regionali? .....	60
5.3 I soggetti beneficiari del finanziamento regionale quali cruscotti di controllo hanno implementato per misurare i benefici generati dallo sviluppo dei predetti <i>output</i> e <i>outcome</i> ? .....	61
<b>6. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELL'AZIONE (TEMA D)</b> .....	62
6.1 È possibile evincere un miglioramento dell'efficienza operativa, gestionale e finanziaria del sistema dei servizi pubblici?.....	62
6.2 Quali risultati, sia in termini di <i>output</i> che di <i>outcome</i> , sono stati ottenuti rispetto al sistema complessivo di welfare locale attivato dai diversi Ambiti territoriali grazie agli interventi finanziati e realizzati sulla misura in oggetto?.....	66
6.3 Quale impatto si stima abbia avuto il complesso degli interventi realizzati in termini di: incremento del livello di inclusione sociale; aumento quali-quantitativo del sistema di offerta di servizi, interventi e prestazioni; capacità di rendere omogeneo il sistema di protezione sociale ed inclusione sul territorio regionale.....	72
<b>7. VALUTAZIONE DELLA COERENZA DEGLI INTERVENTI REALIZZATI RISPETTO ALLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE ORDINARIA (PIANI SOCIALI DI ZONA) (TEMA E)</b> .....	76
7.1 Il finanziamento regionale erogato è stato coerente e funzionale al conseguimento degli obiettivi delineati nella strategia regionale? .....	76
<b>PARTE SECONDA: LINEA 3.3 "PROGRAMMA DI INTERVENTI PER L'ACCESSIBILITÀ DEI SERVIZI E PER L'INCLUSIONE DELLE PERSONE A RISCHIO DI MARGINALITÀ SOCIALE E PER LA CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI VITA E DI LAVORO"</b> .....	78
<b>8. VALUTAZIONE DI IMPATTO RISPETTO ALLA SPERIMENTAZIONE DEL SISTEMA DEI BUONI SERVIZIO DI CONCILIAZIONE PER LA FRUIZIONE DI SERVIZI PER MINORI, ANZIANI E DISABILI (TEMA F)</b> .....	78
8.1 Le caratteristiche distintive delle azioni.....	78
8.2 L'attuazione degli interventi.....	80
8.2.1 Interventi per la conciliazione vita-lavoro (Azione 3.3.1).....	80
8.2.2 Interventi per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari (Azione 3.3.2) .....	84

8.3 Quali risultati si sono raggiunti grazie alla sperimentazione introdotta con i buoni servizio in termini di qualificazione ed aumento dell'offerta e innalzamento del livello di domanda?.....	89
8.4 Le criticità e gli apprendimenti della sperimentazione.....	95
<b>PRINCIPALI ELEMENTI DI SINTESI E SUGGERIMENTI PER L'IMPLEMENTAZIONE OPERATIVA DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE 2021-2027 .....</b>	<b>98</b>

**Il presente documento costituisce il Rapporto Finale del Servizio di valutazione ex post relativo alla programmazione regionale FESR 2007-2013 in materia di "INFRASTRUTTURE SOCIALI"** (lotto 4), affidato al RTI Cles S.r.l. - Izi S.p.A. - LaSER S.r.l. dalla Regione Puglia con contratto Rep. 00211 dell'11 ottobre 2021.

### OBIETTIVI

Il servizio di valutazione ha riguardato in modo specifico gli investimenti realizzati in materia di politiche e strumenti per le infrastrutture sociali, finanziati a valere sul POR FESR 2007-2013 della Regione Puglia, **Linea di Intervento 3.2** "Programma di interventi per la infrastrutturazione sociale e socio-sanitaria territoriale", Obiettivo specifico "Promuovere e sostenere una strategia di inclusione sociale e di costruzione di una società regionale inclusiva, attraverso la crescita e l'ammodernamento delle infrastrutture sociali e socio-sanitarie" e **Linea di Intervento 3.3** "Programma di interventi per l'accessibilità dei servizi e per l'inclusione delle persone a rischio di marginalità sociale e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" - Azioni 3.3.1 e 3.3.2 relative all'erogazione dei buoni servizio di conciliazione per la fruizione di servizi per minori, anziani e disabili.

Le tematiche oggetto di valutazione sono state le seguenti:

- **TEMA A:** disegno strategico e modello di governance adottati ai fini dell'implementazione delle politiche per le infrastrutture sociali, con specifico riferimento all'Azione 3.2;
- **TEMA B:** efficacia delle azioni realizzate;
- **TEMA C:** valutazione dell'economicità degli output e degli outcome prodotti;
- **TEMA D:** valutazione dell'impatto dell'Azione;
- **TEMA E:** valutazione della coerenza degli interventi realizzati rispetto alla programmazione sociale ordinaria (Piani sociali di Zona);
- **TEMA F:** valutazione di impatto rispetto alla sperimentazione del sistema dei Buoni servizio di conciliazione per la fruizione di servizi per minori, anziani e disabili.

### 1. LA RICOSTRUZIONE DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO: FABBISOGNI INIZIALI, AZIONI IMPLEMENTATE E INDICATORI FISICI E FINANZIARI MATURATI

L'analisi di contesto svolta all'inizio del periodo di programmazione evidenziava che nel sessennio 2000-2006 la Regione Puglia aveva registrato risultati che la ponevano in ritardo rispetto ad altri contesti regionali. **I fabbisogni alla base della programmazione 2007-2013 possono essere così sintetizzati:**

- la carenza di strutture residenziali rivolte sia all'accoglienza di persone con diverse abilità per le quali non è configurabile la permanenza presso il proprio domicilio sia ad anziani non autosufficienti;
- una forte carenza di strutture a ciclo diurno di carattere comunitario rivolte ai diversi target di utenza (centri socio educativi e riabilitativi, centri diurni per minori, anziani, persone con disabilità);
- un ritardo verso l'attivazione di strutture e servizi innovativi per l'accoglienza e l'inclusione sociale di soggetti fragili, con specifico riferimento alla presa in carico integrata di soggetti che escono da percorsi terapeutico-riabilitativi assai protratti nel tempo, e di percorsi di inclusione sociale e socio lavorativa di persone già sottoposte a pene detentive e/sottoposte a misure restrittive della libertà personale alternative alla detenzione;
- la pressoché totale assenza di servizi quali i centri di sostegno alla genitorialità e i centri anti violenza;
- un forte squilibrio interprovinciale nella distribuzione delle strutture.

Le azioni implementate ricadono all'interno della **Linea di Intervento 3.2** che, con una dotazione iniziale di 260.500.000,00 €, ha supportato i piani di investimento degli enti locali e degli altri organismi pubblici, nonché gli **investimenti in ambito sociale e sociosanitario** dei soggetti privati e delle organizzazioni senza scopo di lucro operanti nel Terzo Settore.

Nello specifico, l'**Azione 3.2.1** relativa alla *Infrastrutturazione sociale e sociosanitaria* era volta a favorire la definizione di un'ampia strategia di potenziamento e qualificazione su tutto il territorio regionale della rete di strutture socioassistenziali, socioeducative e sociosanitarie.

Con le **Azioni 3.2.2 e 3.2.3** la Regione si è proposta di favorire la creazione e il potenziamento di una rete estesa, qualificata e differenziata su tutto il territorio regionale di **strutture e servizi socioeducativi integrati**, al fine di promuovere e garantire il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno al ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per le donne occupate, ovvero in cerca di occupazione.

La **Linea di Intervento 3.3 "Programma di interventi per l'accessibilità dei servizi e per l'inclusione delle persone a rischio di marginalità sociale e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro"** ha previsto le Azioni 3.3.1 e 3.3.2 relative all'erogazione dei buoni servizio di conciliazione per la fruizione di servizi per minori, anziani e disabili. Nell'ottica della strategia regionale, tali Azioni sono state programmate in stretta interconnessione con gli interventi previsti nella Linea di Intervento 3.2 e finalizzate a contribuire all'aumento e qualificazione dell'offerta e all'innalzamento del livello della domanda di servizi da parte dei cittadini.

Rilevante l'impegno profuso dalla Regione in termini di investimento finanziario e realizzativo. Complessivamente **la spesa certificata per la Linea di Intervento 3.2 e per la 3.3 è di € 282.085.631,86**, importo pari al 43,9%, della spesa relativa all'asse III del POR FESR 2007-2013 e al 6,7% della spesa a valere sull'intero POR FESR. La spesa sostenuta si è sostanziata in **561 progetti di infrastruttura sociale** realizzati attraverso la linea di interventi 3.2 e in **oltre 11.000 famiglie che hanno usufruito dei buoni servizio** nell'ambito delle Azioni previste con la Linea di Intervento 3.3.

## **2. DISEGNO STRATEGICO E MODELLO DI GOVERNANCE ADOTTATI AI FINI DELL'IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE PER LE INFRASTRUTTURE SOCIALI, CON SPECIFICO RIFERIMENTO ALL'AZIONE 3.2 (TEMA A)**

---

*Quali sono stati gli elementi di distintività del modello strategico adottato dalle strutture regionali che erogano servizi di cura per anziani e bambini fino a tre anni?*

I principali **elementi di distintività** che hanno caratterizzato il **modello strategico regionale** sono stati:

- **Una nuova visione** in cui la dotazione di servizi e strutture sociali è annoverata a pieno titolo tra le condizioni principali di attrattività del territorio e di creazione di un contesto favorevole per il capitale umano e per lo sviluppo locale;
- **L'integrazione tra la programmazione comunitaria con quelle ordinarie in materia sociale e sanitaria e con altre politiche di settore** indirizzate a favorire l'adattabilità e l'occupabilità dei lavoratori, la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, la riqualificazione del tessuto urbano e la promozione di uno sviluppo urbano sostenibile;
- **La sinergia con il processo di attuazione della Legge n. 19/2006 e del relativo Regolamento regionale n. 4/2007** in cui sono ridefiniti nuovi standard strutturali e organizzativi di tutte le tipologie di strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie;
- **La messa a punto di dispositivi e di una piattaforma informatica per accompagnare il percorso di crescita del sistema di welfare** (i progetti sperimentali, i buoni servizi, la piattaforma informatica per le rendicontazioni; la piattaforma per la presentazione delle domande dei buoni servizio);
- **La sostanziale equiparazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati e del Terzo sSettore nell'erogazione di servizi di pubblica utilità sociale**, in una logica di piena sussidiarietà orientata a soddisfare i bisogni delle famiglie secondo standard qualitativi uniformi;
- L'introduzione di **azioni e dispositivi orientati a produrre un cambiamento culturale nella domanda proveniente dalle famiglie**, nell'ottica della qualificazione del sistema dei servizi.

### *Quali modelli di governance sono stati adottati dalle strutture? Quali ragioni di fondo hanno determinato la scelta per uno specifico modello di governance?*

Il modello di governance adottato dalle strutture regionali è stato **caratterizzato dai seguenti elementi**:

- **l'approccio partecipato** all'elaborazione della nuova strategia di sviluppo e gestione dei servizi sociali con tutti gli stakeholders del territorio;
- la **centralità assegnata agli Ambiti Territoriali Sociali** nella progettazione delle opere di infrastrutturazione;
- la **revisione nella definizione di criteri di accesso** ai finanziamenti;
- la **sperimentazione di soluzioni innovative** per consentire alle organizzazioni non-profit, che gestivano una larga parte delle strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie, di essere ammessi ai fondi FESR;
- la **strutturazione di un sistema di monitoraggio informativo** in grado di dare contezza della quantità delle strutture e dei servizi presenti sul territorio e della loro distribuzione;
- la **produzione di linee guida** con cui la Regione, ha inteso sostenere la gestione delle procedure e supportare concretamente gli enti gestori delle strutture nel percorso di attuazione e rendicontazione degli interventi di infrastrutturazione;
- lo **sviluppo di una soluzione ICT** per la "sperimentazione del sistema di gestione digitale dei procedimenti connessi all'erogazione di servizi di conciliazione dei tempi vita-lavoro e di cura".

In relazione alle ragioni di fondo che hanno determinato la scelta di tale modello, si evidenzia il **forte ancoraggio al processo di riordino del welfare pugliese** e, più nello specifico, al percorso di territorializzazione delle politiche sociali, secondo quanto previsto nella LR 13/2002 di attuazione della Legge quadro 328/2000 e successivamente rafforzato dalla normativa regionale.

Al momento di procedere con l'attuazione degli interventi, se pur in un contesto in cui era nota la carenza generale di infrastrutture, si registrava, tuttavia, un deficit conoscitivo specifico sulla mappatura territoriale delle strutture e dei servizi, tale da non consentire, dunque, una programmazione puntuale dei nuovi interventi. Questa circostanza ha condizionato la scelta della Regione facendola agire lungo un **doppio binario**:

- da un lato, è stato adottato prioritariamente un **approccio "bottom up"**, attraverso cui la domanda proveniente dai territori ha determinato la scelta sugli interventi da realizzare;
- dall'altro lato, si è intervenuti con un **approccio "top down"** che è stato basato su Accordi di Programma stipulati tra la Regione e gli Ambiti Territoriali Sociali, sviluppati partendo da una prima mappatura del fabbisogno territoriale, attraverso un'azione di programmazione condotta da ciascun Ambito di concerto con la Regione.

### **3. EFFICACIA DELLE AZIONI REALIZZATE (TEMA B)**

---

#### *Come hanno risposto i territori interessati dagli interventi?*

Nel complesso, la risposta dei territori interessati dagli interventi ha permesso di raggiungere alti livelli di efficacia in relazione all'attuazione delle misure finanziate, principalmente rispetto a due aspetti valutativi. **Gli interventi di infrastrutturazione sociale realizzati con il FESR hanno consentito di promuovere una maggiore omogeneità dell'offerta di servizi sociali sul territorio**, andando ad agire anche nei contesti maggiormente periferici e lontani dai centri principali. Seppur a fronte di una valutazione complessivamente positiva, si sottolinea, tuttavia, **la permanenza di territori debolmente coperti dalla rete dei servizi socio-educativi e socio-sanitari**, in particolare in alcune aree del nord e del sud della regione, caratterizzate da minori livelli di sviluppo economico e da una maggiore presenza di piccoli comuni.

**La distribuzione degli interventi realizzati tramite il finanziamento erogato dalla Regione è, pertanto, risultata coerente con i fabbisogni territoriali.** Gli interventi si sono concentrati laddove erano presenti le maggiori carenze dal punto di vista delle infrastrutture e dei servizi sociali; un

risultato ancor più significativo considerando il contesto di partenza della programmazione 2007-13, caratterizzato da notevoli ritardi dal punto di vista dell'infrastrutturazione sociale e conseguentemente dell'offerta stessa di servizi. Un ulteriore aspetto emerso riguarda il **profilo della comunicazione tra i diversi livelli amministrativi che insistono sul territorio regionale**. I risultati dell'analisi evidenziano che dal punto di vista attuativo, permangono elementi di criticità nel portare avanti in alcuni Ambiti una policy condivisa tra i comuni che lo costituiscono. Tra le diverse cause, si evidenzia sia la carenza numerica di risorse umane negli Uffici di Piano, negli Uffici Tecnici e tra il personale dedicato alle funzioni amministrative e rendicontative sia di competenze adeguate alle esigenze attuative degli interventi. Una carenza che ha esercitato un effetto negativo anche sulla facoltà di avviare tempestivamente i servizi in alcune strutture a titolarità pubblica a conclusione dell'intervento. Un ultimo aspetto di attenzione riguarda, infine, la risposta dei territori interessati dagli interventi rispetto al tema centrale della **sostenibilità economica e gestionale nel medio-lungo periodo**. Pur a fronte di un quadro di sostanziale efficacia in termini di risultato sociale, ottenuto anche grazie al significativo ampliamento dell'offerta infrastrutturale, permangono difficoltà per alcuni Enti nell'individuare le risorse tramite cui mantenere in funzione i servizi attivati nelle infrastrutture realizzate o ristrutturate con le misure messe in campo. A riguardo emerge, infatti, che gli Ambiti Territoriali Sociali in cui si è riscontrata complessivamente una maggiore capacità di attirare risorse sono anche quelli che hanno ottenuto i migliori risultati in termini di infrastrutturazione sociale.

*Il finanziamento regionale ricevuto per i nidi, in quali termini ha contribuito a migliorare la gestione dei servizi socio-educativi?*

Il finanziamento destinato alle strutture per la prima infanzia ha contribuito a migliorare la gestione dei servizi socio-educativi:

- **aumentando la disponibilità di strutture**, dunque migliorando le condizioni di accessibilità sul territorio regionale;
- **innalzando, attraverso l'adeguamento agli standard minimi previsti dal reg. 4/2007, la qualità dei servizi erogati** sia sotto il profilo della qualificazione delle risorse umane impiegate e della sperimentazione di percorsi socio-educativi innovativi, sia sotto il profilo dell'ampiezza e dell'organizzazione degli spazi, in grado di ampliare le opportunità di stimolazione del bambino;
- **prevedendo il sistema di accreditamento al Catalogo Telematico delle strutture**, che consente un costante controllo del mantenimento dei requisiti di qualità delle strutture, sia da parte delle istituzioni pubbliche sia da parte delle famiglie fruitrici dei servizi.

*Il finanziamento regionale erogato ha favorito la sperimentazione di protocolli innovativi per la presa in carico delle persone più fragili?*

La Regione ha **favorito la sperimentazione di progettualità innovative per la presa in carico delle persone fragili** prevedendo una linea di intervento appositamente dedicata all'interno dell'Avviso Pubblico n. 59 del 14 luglio 2008 – la linea C – nella quale l'orientamento all'utente finale era considerato prioritario rispetto all'infrastrutturazione. Complessivamente sono stati finanziati **52 progetti sperimentali per oltre 9 milioni di euro**. Alcuni dei percorsi sperimentali attivati, come quelli incentrati sulla domotica sociale, hanno avuto il valore aggiunto di sollecitare *dal basso* una serie di innovazioni rispetto agli standard minimi previsti dal Regolamento regionale n. 4/2007 che, nella successiva programmazione, sono divenute criteri per la valutazione delle proposte progettuali. Tuttavia, se pur a fronte di progettazioni molto apprezzate dai destinatari, si sottolinea quale elemento di criticità la difficoltà di mobilitazione di risorse finanziarie necessarie a garantire la continuità delle innovazioni introdotte, una volta esaurito il finanziamento del Fondo.

#### 4. VALUTAZIONE DELL'ECONOMICITÀ DEGLI OUTPUT E DEGLI OUTCOME PRODOTTI (TEMA C)

*Quali tipologie di output e di outcome hanno conseguito le strutture regionali che erogano servizi di cura per anziani e bambini fino a tre anni?*

Nel complesso il finanziamento regionale a valere sulle risorse del FESR ha prodotto una significativa addizionalità dal punto di vista dell'offerta delle infrastrutture sociali, traducendosi in un ampio bacino di strutture nuove o rinnovate, oltre che di interventi innovativi. L'impatto delle misure si è concretizzato sia in termini di realizzazioni fisiche sia in termini finanziari, in una crescita significativa delle infrastrutture sociali esistenti e, di conseguenza, nell'offerta di servizi sociali sui territori interessati. Gli interventi a valere sulle Azioni 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3 hanno riguardato un set differenziato di infrastrutture (strutture residenziali, centri diurni, asili nido, welfare di accesso, ecc.) e hanno interessato diverse tipologie di target di destinatari: bambini, adulti, anziani, persone con disabilità, vittime di violenza, ecc. In tal senso, gli *output* e *outcome* conseguiti dalle strutture regionali che erogano i servizi di cura hanno influito sull'intero sistema dell'infrastrutturazione sociale del territorio. Nello specifico, gli **output realizzati** hanno riguardato diverse dimensioni: aspetti propriamente **infrastrutturali**, quali la costruzione di nuovi edifici, il recupero di immobili dismessi, l'estensione delle superfici, l'abbattimento delle barriere architettoniche, ecc.; l'**ampliamento dei servizi**, in termini di aumento del numero dei posti a disposizione, di estensione dell'orario o delle giornate annuali di apertura a diverse fasce d'età o a differenti tipologie di destinatari con bisogni speciali, nonché di introduzione di strumenti per la conciliazione vita-lavoro; l'**assunzione di personale**, fra cui anche personale femminile e qualificato; infine, l'introduzione di **innovazioni** sia di carattere metodologico per la gestione del servizio sia tecnologiche e digitali, comprese le sperimentazioni di strumenti per la vita indipendente.

Relativamente ai principali **outcome** che le strutture hanno conseguito, dalle analisi si evidenzia che, grazie agli investimenti, i beneficiari hanno avuto la possibilità di incrementare il volume delle attività a seguito del finanziamento: il valore aggiunto attribuibile alle misure in oggetto si rileva altresì considerando che queste hanno rappresentato spesso l'unico finanziamento pubblico a cui le strutture hanno avuto accesso, lasciando emergere un sostanziale "effetto netto" degli interventi rispetto ai risultati registrati dai beneficiari. Un ulteriore *outcome* riguarda poi il "matching" tra l'offerta e la domanda dei territori: le strutture attivate o ristrutturare sembrano complessivamente aver risposto ai fabbisogni del territorio, necessitando solo in pochi casi di riconversioni in strutture maggiormente adeguate alla domanda.

Un elemento specifico, infine, riguarda l'economicità delle infrastrutture private realizzate che, nel complesso, hanno mostrato ampi margini di sostenibilità economico-finanziaria nel medio lungo periodo, riuscendo a mantenere autonomamente la propria attività anche dopo il finanziamento. Rispetto a tale valutazione emergono due aspetti. Il primo, riguarda la *governance* dei processi in capo alla Regione che ha garantito il controllo dell'economicità e dell'efficienza degli investimenti realizzati; il secondo, il ruolo dei Buoni Servizio nel supporto alla domanda che ha influito positivamente sulla sostenibilità finanziaria degli interventi. Nel merito, il livello di regolazione, ovvero l'esistenza di standard uniformi tra le strutture, della funzionalità e dell'organizzazione dei servizi ha fortemente influenzato la standardizzazione dei costi. Questo meccanismo ha fornito alla Regione dei parametri di riferimento per la valutazione e la comparazione dei progetti e delle domande di finanziamento, mettendola nelle condizioni di relazionarsi con le Amministrazioni locali e scongiurare preventivamente che i servizi fossero antieconomici e che non avessero un ritorno per il territorio almeno commisurato alla spesa preventivata.

*Quali modelli di valutazione sono stati adottati per valutare l'efficacia e l'efficienza degli output e di outcome generati dalle suddette strutture regionali?*

La Regione ha previsto la valutazione ex-post dell'efficacia e dell'efficienza degli *output* e *outcome* generati dalle strutture create/adequate con i finanziamenti FESR 2007-2013, al fine di identificare punti di forza e di debolezza utili a una più efficace programmazione delle azioni nel periodo 2014-2020. Prevista per il 2018, la valutazione ex-post si è tuttavia realizzata con una tempistica molto



dilatata che non sempre ha consentito di poter isolare gli effetti prodotti nella programmazione 2007-2013 da altri interventi simili subentrati successivamente: ciò, naturalmente, ha comportato alcune difficoltà in termini di effettiva valorizzazione e apprezzamento valutativo. Pur non essendo emerse indicazioni di esperienze sistematiche di valutazione in itinere e nel periodo immediatamente successivo alla conclusione delle progettualità finanziate, si deve evidenziare quale **valore aggiunto della programmazione in oggetto, l'adozione e il consolidamento di sistemi informativi** che hanno consentito all'Amministrazione di delineare le caratteristiche del sistema di offerta e della domanda e di monitorare i progetti, il raggiungimento degli *output* e degli *outcome* previsti e le difficoltà dei beneficiari nell'adeguamento agli standard previsti dal Regolamento regionale n. 4/2007. Tali sistemi informativi, insieme a un quadro di regole chiare che ha contribuito a standardizzare i costi, hanno inoltre, consentito di migliorare l'efficienza complessiva del sistema tramite una valutazione ex-ante attenta alla sostenibilità finanziaria.

*I soggetti beneficiari del finanziamento regionale quali cruscotti di controllo hanno implementato per misurare i benefici generati dallo sviluppo dei predetti output e outcome?*

L'indagine quantitativa rivolta ai beneficiari dei finanziamenti ha consentito di appurare che solo due strutture su cinque si sono dotate di strumenti per misurare gli effetti degli *output* e degli *outcome* prodotti grazie al finanziamento regionale. Principalmente, si tratta di strumenti per la valutazione della soddisfazione dei destinatari e della qualità dei servizi; meno frequenti sono il monitoraggio delle attività e delle risorse impiegate, la valutazione della soddisfazione dei lavoratori e la valutazione dell'impatto del servizio sui destinatari. L'adozione di tali strumenti ha caratterizzato maggiormente le strutture a titolarità privata – in particolare quelle non-profit - rispetto alle strutture a titolarità pubblica.

## **5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELL'AZIONE (TEMA D)**

---

*È possibile evincere un miglioramento dell'efficienza operativa, gestionale e finanziaria del sistema dei servizi pubblici?*

Il **miglioramento dell'efficienza operativa, gestionale e finanziaria** del sistema dei servizi pubblici è stato un impatto complessivamente conseguito a seguito degli interventi messi in atto attraverso la misura, sebbene sia stato riscontrato con **diversi livelli di intensità in relazione ai territori, ai settori di intervento e alle due linee di Azioni finanziate** (maggiore per le Azioni 3.2.2 e 3.2.3 rispetto alla 3.2.1). Il miglioramento è stato accompagnato, e al tempo stesso determinato, da un **innalzamento quali-quantitativo del livello dei servizi**, effetto sia delle misure attivate dalla Regione sia dell'integrazione sinergica con il Regolamento regionale n. 4/2007. L'ampliamento dell'offerta e della domanda di servizi nei territori ha generato nel tempo una maggiore consapevolezza degli utenti nella scelta delle strutture ma anche una "sana" competizione tra le stesse strutture. Tali fattori hanno contribuito all'innalzamento qualitativo dei servizi, creando così **un circolo virtuoso il cui risultato è rintracciabile anche nel miglioramento operativo e gestionale del sistema** nel complesso. Permangono, tuttavia, alcune **criticità operative e gestionali** che interessano in modo particolare alcune Amministrazioni territoriali (prevalentemente Comuni di piccole dimensioni e/o in aree interne) e che riguardano sia il possesso di **competenze specifiche** connesse alle modalità di svolgimento delle procedure amministrative e rendicontative sia **l'integrazione efficiente tra diversi uffici** (in particolare Ufficio di Piano e Ufficio tecnico). Nel complesso, se pur a fronte di alcune difficoltà, le Azioni finanziate, in integrazione con le disposizioni normative, hanno generato nel tempo un impatto che rappresenta **la prima fase di quel processo di "strutturizzazione" del sistema di welfare pugliese, tuttora in corso e che è un obiettivo evidenziato anche dal V Piano regionale delle politiche sociali**. Un impatto positivo è stato rilevato anche in relazione al miglioramento della **sostenibilità finanziaria delle strutture** (complessivamente tra i beneficiari intervistati circa il 90% ha affermato che la struttura finanziata nella programmazione 2007-2013 è tuttora attiva), sebbene

permangano alcune aree di criticità connesse alla capacità gestionale in particolare di alcune strutture a titolarità pubblica.

*Quali risultati, sia in termini di output che di outcome, sono stati ottenuti rispetto al sistema complessivo di welfare locale attivato dai diversi Ambiti territoriali grazie agli interventi finanziati e realizzati sulla misura in oggetto?*

I risultati ottenuti, sia in termini di *output* che di *outcome*, rispetto al sistema complessivo di welfare locale attivato dai diversi Ambiti Territoriali Sociali grazie agli interventi finanziati e realizzati sull'Azione 3.2.1 sono stati molteplici. Dal punto di vista dell'infrastrutturazione del territorio e del sostegno all'integrazione tra sistema pubblico e sistema privato, **la maggior parte degli investimenti nel settore privato in mancanza dell'incentivo regionale non sarebbe stato effettuato, oppure sarebbero state investite minori risorse.** Un esito importante è rappresentato dall'aver avviato, attraverso la costruzione delle strutture, lo **sviluppo di reti di servizi**, sia nella collaborazione tra pubblico e privato sia tra servizi diversi, nell'ottica di sviluppo di filiere che, tuttavia ancora oggi sono a geometria variabile nei territori. I diversi esiti sono il risultato dell'interazione di più fattori, tra i quali si segnala, oltre alla diversa capacità gestionale degli Ambiti/Comuni, anche la presenza di una conflittualità fra i soggetti del Terzo Settore che non ha favorito, e non favorisce tuttora, una logica di rete. Un altro risultato importante, ha riguardato **l'accresciuta consapevolezza dell'investimento sociale come investimento che genera per il sistema e per le comunità un ritorno in termini di sviluppo economico e di qualità della vita/benessere per i cittadini.** Gli effetti congiunti dell'infrastrutturazione e dell'applicazione del Regolamento regionale n.4/2007 hanno generato nei territori anche un **impatto occupazionale** diretto nella filiera di riferimento (che ha interessato le diverse figure professionali che lavorano nelle e per le strutture), ma anche indiretto nel contributo al raggiungimento degli obiettivi delle politiche di conciliazione lavoro-famiglia in particolare delle donne. Un aspetto su cui, tuttavia, la Puglia è ancora distante dal raggiungimento dei target comunitari. Si evidenzia, inoltre, l'accresciuta **capacità del sistema di generare innovazione sociale.** L'aver creato l'infrastrutturazione e successivamente avviato un servizio in molti territori ha fatto crescere il sistema non solo dal punto di vista dell'offerta ma anche della qualità dei servizi erogati. Pertanto in un certo senso, se pur non in modo omogeneo, vi è stata una **funzione di innovazione diffusa del sistema locale di welfare.** La programmazione 2007-2013 è intervenuta a favore delle categorie fragili, sostenendo l'avvio di servizi che nel tempo sono evoluti, strutturandosi anche in risposta alle criticità, che pure ci sono state, e al bisogno sociale che si è andato modificando e generando apprendimenti per le programmazioni successive. Infine, vi è stata una **maggiore attenzione alle innovazioni tecnologiche**, sia sul fronte dell'erogazione dei servizi e del miglioramento della qualità di vita dei destinatari (anche finanziando progetti sperimentali) sia su quello della gestione procedurale e del ciclo finanziario del progetto, attraverso l'utilizzo di piattaforme telematiche che, se pur con alcune criticità, hanno tuttavia rappresentato un'innovazione.

In generale, dunque la valutazione è complessivamente positiva, seppure si evidenzia che, per alcune tipologie di strutture/servizi, sono state rilevate alcune criticità che investono non solo la capacità di *governance*, ma anche quella operativa e gestionale in particolare delle Amministrazioni territoriali. Una insufficienza che può avere avuto ricadute negative sulla strutturazione ed evoluzione del Terzo Settore a livello locale.

*Quale impatto si stima abbia avuto il complesso degli interventi realizzati in termini di: incremento del livello di inclusione sociale; aumento quali-quantitativo del sistema di offerta di servizi, interventi e prestazioni; capacità di rendere omogeneo il sistema di protezione sociale ed inclusione sul territorio regionale.*

Il complesso degli interventi realizzati ha prodotto un **impatto positivo in termini di aumento quali-quantitativo del sistema di offerta di servizi** e conseguentemente degli interventi e prestazioni offerte. Ciò ha verosimilmente prodotto sul territorio regionale **una maggiore omogeneità nel sistema di protezione e inclusione sociale.** In tutte le Azioni, ma soprattutto quelle rivolte all'infanzia,

trova conferma, l'aver prodotto nel complesso un incremento più omogeneo delle strutture e dei servizi nei territori, **sebbene persistano tuttora aree in cui la copertura dei servizi non è ancora pienamente adeguata**, soprattutto in relazione ad alcuni target di utenti e territori.

Per quanto attiene l'utenza, il riferimento è in particolare ad alcuni ambiti di disabilità come quelli riconducibili alle diverse forme di autismo e all'Alzheimer. Riguardo ai territori permangono alcune differenze fra i vari Ambiti e in relazione ai Comuni di dimensione minore e a quelli localizzati nelle aree interne (soprattutto aree del Subappennino, qualche area interna del Salento). Nel complesso comunque, pur con le criticità suddette, si può affermare che gli investimenti finanziati hanno migliorato e ampliato l'accessibilità ai servizi.

## **6. VALUTAZIONE DELLA COERENZA DEGLI INTERVENTI REALIZZATI RISPETTO ALLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE ORDINARIA (PIANI SOCIALI DI ZONA) (TEMA E)**

---

*Il finanziamento regionale erogato è stato coerente e funzionale al conseguimento degli obiettivi delineati nella strategia regionale?*

Le interviste agli *stakeholder* e ai rappresentanti degli Ambiti Territoriali Sociali hanno evidenziato che nel complesso gli interventi programmati a valere sulle Azioni 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3 sono state **sostanzialmente coerenti e funzionali alla realizzazione dei Piani sociali di zona**, se pur con alcune criticità in relazione ad alcuni territori e/o aree di utenza. In generale, sui risultati raggiunti in termini di coerenza e funzionalità degli interventi finanziati con gli obiettivi delineati nella strategia regionale hanno pesato fattori connessi allo sviluppo socio-economico di alcuni territori e alla capacità amministrativa degli Uffici comunali e/o degli Ambiti, determinata sia dalla numerosità delle risorse umane sia dal possesso di competenze adeguate allo svolgimento delle attività programmatiche, amministrative e gestionali.

## **7. VALUTAZIONE DI IMPATTO RISPETTO ALLA SPERIMENTAZIONE DEL SISTEMA DEI BUONI SERVIZIO DI CONCILIAZIONE PER LA FRUIZIONE DI SERVIZI PER MINORI, ANZIANI E DISABILI (TEMA F).**

---

*Quali risultati si sono raggiunti grazie alla sperimentazione introdotta con i buoni servizio in termini di qualificazione e aumento dell'offerta e innalzamento del livello di domanda?*

La strategia del Programma, aveva assegnato ai buoni servizio un ruolo nel governo dell'offerta e nel sostegno alla domanda. I risultati dell'analisi condotta evidenziano che a distanza di tempo e, seppur con alcune difficoltà nell'avvio, **la sperimentazione dei "Buoni Servizio" ha contribuito all'incremento dell'offerta dei servizi presenti nel territorio, sostenendo il rafforzamento delle strutture che avevano beneficiato dei finanziamenti per interventi di ristrutturazione e/o adeguamento** in fase di start up (Azioni 3.2). La sperimentazione ha, inoltre, fornito un importante **contributo alla qualificazione dei servizi**, supportando l'adeguamento agli standard previsti dal Regolamento regionale n. 4/2007. **L'offerta nel tempo è dunque cresciuta in termini di qualità, consolidandosi in maniera sempre più omogenea e ha, inoltre, aumentato la sua capillarità nel territorio regionale, sebbene permangano ancora alcune criticità connesse a specifici territori e alla adeguatezza della risposta ai bisogni provenienti dalle famiglie.**

Un contributo significativo, è stato inoltre fornito dai buoni servizio **all'innalzamento del livello di domanda in termini di aumento numerico** della platea progressivamente coinvolta, di ampliamento delle tipologie di utenza raggiunte, ma anche **di crescita "qualitativa"**, producendo un **miglioramento della consapevolezza delle famiglie nell'accesso ai servizi.**

## 1. ARTICOLAZIONE DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE FINALE OBIETTIVI DEL SERVIZIO

Il presente documento restituisce i risultati conclusivi delle attività svolte per la realizzazione del servizio di valutazione POR FESR 2007-2013 della Regione Puglia, in materia di “INFRASTRUTTURE SOCIALI” (lotto 4), affidato al RTI Cles S.r.l. - Izi S.p.A. - LaSER S.r.l. dalla Regione Puglia con contratto Rep. 00211 dell’11 ottobre 2021.

Il Rapporto, che prosegue il lavoro svolto e presentato nei Rapporti Preliminare e intermedio portandone a conclusione gli esiti, è organizzato in tre parti, oltre a un Executive Summary che anticipa i principali risultati dell’attività valutativa realizzata.

In una **sezione introduttiva** vengono presentati sinteticamente gli obiettivi del servizio e le metodologie utilizzate per la realizzazione delle attività valutative; segue poi la ricostruzione del contesto di riferimento, in relazione ai fabbisogni che hanno costituito la base per la programmazione 2007-2013, la descrizione delle azioni successivamente implementate e l’analisi degli indicatori fisici e finanziari maturati.

La **Prima Parte** riporta le risposte alle domande valutative relative alla **Linea di Intervento 3.2** “Programma di interventi per la infrastrutturazione sociale e sociosanitaria territoriale” e in particolare a quelle afferenti ai Temi A – Disegno strategico e modello di governance (capitolo 3), B – Efficacia delle azioni realizzate (capitolo 4), C – Valutazione dell’economicità degli *output* e degli *outcome* prodotti (capitolo 5), D – Valutazione dell’impatto dell’Azione (capitolo 6) ed E – Valutazione della coerenza degli interventi realizzati rispetto alla programmazione sociale ordinaria (capitolo 7).

Nella **Seconda Parte** sono presentate le risposte alle domande valutative riguardanti la Linea 3.3 “Programma di interventi per l’accessibilità dei servizi e per l’inclusione delle persone a rischio di marginalità sociale e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”, con riferimento specifico al Tema F – Valutazione di impatto rispetto alla sperimentazione del sistema dei buoni servizio (capitolo 8).

Il Rapporto termina, infine, con un capitolo in cui, sulla base dei principali apprendimenti derivanti dalla valutazione realizzata sono riportate alcune **considerazioni conclusive** che possono rappresentare suggerimenti operativi in vista della implementazione della programmazione regionale 2021-2027.

A complemento di questa attività è stato realizzato un **Rapporto sulle Indagini di Campo** che rappresenta un approfondimento delle attività realizzate, in merito alle metodologie e agli strumenti predisposti.<sup>1</sup>

### 1.1 OBIETTIVI DEL SERVIZIO

Il servizio di valutazione ha riguardato in modo specifico gli investimenti realizzati in materia di politiche e strumenti per le infrastrutture sociali, finanziati a valere sul POR FESR 2007-2013 della Regione Puglia, **Linea di Intervento 3.2** “Programma di interventi per la infrastrutturazione sociale e socio-sanitaria territoriale”, Obiettivo specifico “Promuovere e sostenere una strategia di inclusione sociale e di costruzione di una società regionale inclusiva, attraverso la crescita e l’ammodernamento delle infrastrutture sociali e socio-sanitarie” e **Linea di Intervento 3.3** “Programma di interventi per l’accessibilità dei servizi e per l’inclusione delle persone a rischio di marginalità sociale e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro” - Azioni 3.3.1 e 3.3.2 relative all’erogazione dei buoni servizio di conciliazione per la fruizione di servizi per minori, anziani e disabili.

Le tematiche specifiche oggetto di valutazione, così come previste nel capitolato di gara, sono state le seguenti:

- Ricostruzione del contesto di riferimento;
- Tema A: disegno strategico e modello di governance adottati ai fini dell’implementazione delle politiche per le infrastrutture sociali, con specifico riferimento all’Azione 3.2;
- Tema B: efficacia delle azioni realizzate;
- Tema C: valutazione dell’economicità degli *output* e degli *outcome* prodotti;
- Tema D: valutazione dell’impatto dell’Azione;

<sup>1</sup> Tra i prodotti del servizio di valutazione realizzato vi sono, inoltre, la banca dati dei beneficiari delle azioni 3.2, ricostruita sulla base della documentazione pervenuta e delle indagini di campo realizzate e il data base contenente gli esiti dell’indagine sui buoni servizio, condotta presso gli Ambiti.

- Tema E: valutazione della coerenza degli interventi realizzati rispetto alla programmazione sociale ordinaria (Piani sociali di Zona);
- Tema F: valutazione di impatto rispetto alla sperimentazione del sistema dei Buoni servizio di conciliazione per la fruizione di servizi per minori, anziani e disabili.

## 1.2 L'IMPIANTO METODOLOGICO

Il processo valutativo è stato svolto a partire dalla definizione del *Piano di attività approvato* dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) che ha stabilito il percorso di valutazione e i relativi ambiti/focus di analisi, incentrati non soltanto sulla verifica di coerenza e adeguatezza dell'attuazione e dei risultati alle indicazioni previste in sede di programmazione, bensì anche sugli effetti conseguiti e sulla capacità di questi ultimi di rispondere ai reali bisogni di specifiche categorie della popolazione, in coerenza con il principio di pari opportunità e non discriminazione promosso dalla politica di coesione.

Il Disegno di valutazione è articolato in 7 aree conoscitive corrispondenti ai Temi oggetto di valutazione.

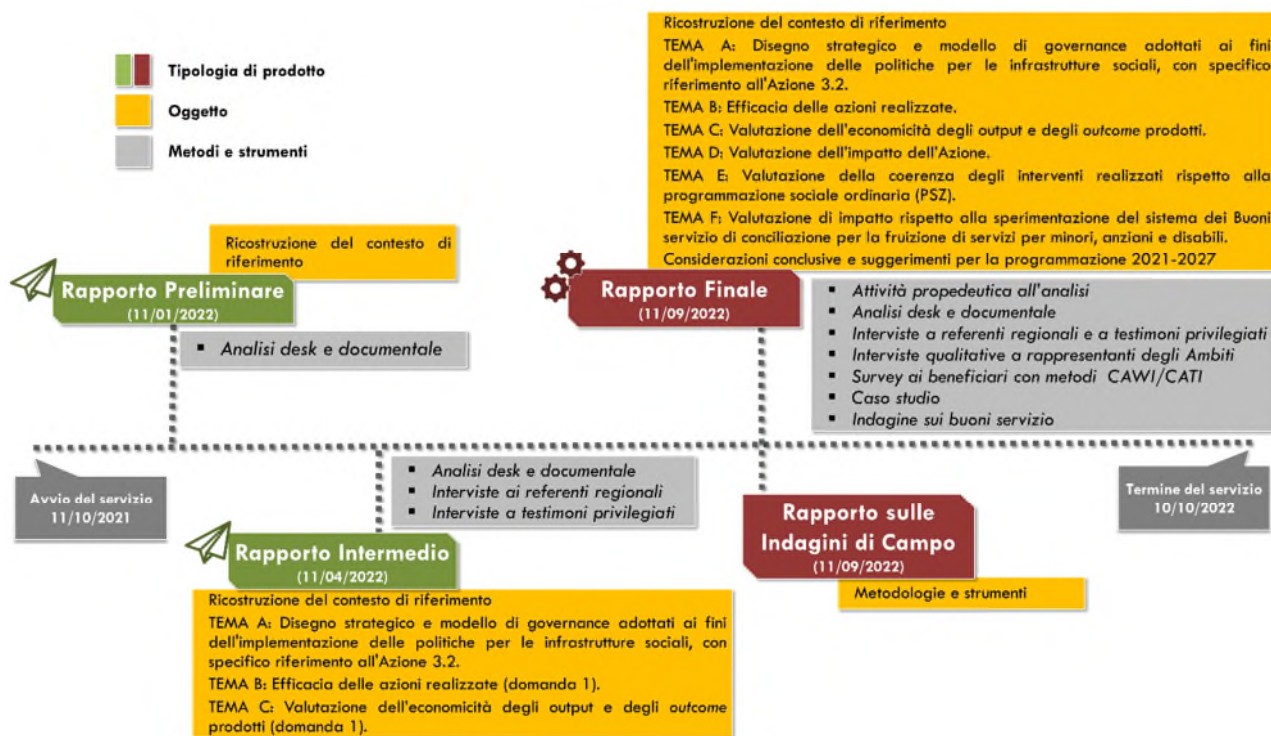
I principali **fabbisogni conoscitivi** sottesi all'attività valutativa sono stati essenzialmente tre:

- la sistematizzazione del quadro programmatico e attuativo, il cui scopo è quello di determinare se le attività sono state realizzate come previsto e di descrivere e misurare le realizzazioni e i risultati prodotti a valere sugli interventi finanziati dal POR;
- la conoscenza dei modelli di *governance* e dei modelli di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli *output* e degli *outcome* generati;
- la verifica dell'efficacia degli strumenti di intervento pubblico attivati nel determinare gli effetti e, a distanza di tempo dalla conclusione degli interventi, gli impatti desiderati.

Sotto il profilo metodologico, coerentemente con quanto suggerito dagli indirizzi scientifici più recenti e dal Piano Regionale di Valutazione, l'impostazione assunta nella pianificazione operativa del disegno di indagine si fonda sull'integrazione (o mescolanza) di strumenti e tecniche che si rifanno sia a **metodologie quantitative che qualitative (*mixed methods*)**. La combinazione di diversi osservatori, metodi e/o tecniche di indagine consente, infatti, di ridurre la soggettività valutativa e superare la debolezza intrinseca dei giudizi valutativi che derivano da studi con un solo osservatore, un solo metodo e/o una sola tecnica.

La figura che segue mostra l'iter del lavoro realizzato in relazione ai prodotti, alle domande valutative affrontate e agli strumenti predisposti. Per un maggior dettaglio delle domande valutative si rimanda, invece, al Piano operativo del servizio e al Rapporto sull'indagine di Campo.

Figura 1.1 – La realizzazione delle attività di valutazione



Le attività realizzate nel processo di valutazione, schematizzate nella figura 1.1 sono sinteticamente ripercorse di seguito, mentre si rimanda al Rapporto sulle Indagini di Campo per un maggior dettaglio e approfondimento.

- **Attività propedeutica all'analisi:** integrazione della documentazione mancante, azioni di avvio delle indagini di campo, ricostruzione analitica delle basi-dati relative alle **Azioni 3.2 e reperimento e sistematizzazione dai dati anonimizzati relativi ai destinatari dell'Azione 3.3.1** (Interventi per la conciliazione vita-lavoro) e **dell'Azione 3.3.2** (Interventi per il potenziamento dell'offerta di servizi socioassistenziali e sociosanitari);
- **Analisi desk:** esame della documentazione di fonte amministrativa disponibile (Determine, avvisi, Relazioni di attuazione, ecc..), prima analisi delle banche dati ricostruite e analisi degli studi, delle ricerche e dei Rapporti di monitoraggio reperiti;
- **Interviste qualitative** (n. 19) a *stakeholder* e a esperti esterni, attraverso la costruzione di strumenti di rilevazione differenziati in relazione alle tipologie di attori intervistati (si veda Rapporto sulle Indagini di Campo);
- **Interviste qualitative** a rappresentanti degli Ambiti territoriali sociali (n. 12) sulla base dei primi risultati di analisi e con il supporto dell'Amministrazione è stata individuata una rosa di 17 Ambiti territoriali sociali (d'ora in poi denominati anche "Ambiti") tra quelli che hanno beneficiato dei finanziamenti a valere sulla Linea 3.2. I criteri utilizzati per la selezione degli Ambiti sono stati sia di tipo quantitativo sia qualitativo: la distribuzione territoriale (a livello provinciale, ma anche tra aree interne); presenza di infrastrutture in relazione alla popolazione totale e di riferimento (0-2 anni e anziani over 65); casi qualitativamente rappresentativi (in relazione alla tipologia e alle caratteristiche dell'intervento/servizio finanziato) sulla base della documentazione e delle interviste realizzate. Successivamente, a seguito della verifica della disponibilità a partecipare all'indagine, sono state realizzate 12 interviste con i rappresentanti degli Ambiti. Gli incontri hanno indagato in particolare l'efficacia e l'impatto locale delle azioni di infrastrutturazione realizzate a valere sulla linea 3.2 e la coerenza delle realizzazioni con la pianificazione di zona.



Tabella 2.1 - Principali indicatori relativi ai servizi di cura – (v.%)

Indicatori	Anno	Puglia	Obiettivo CONV	Italia
Percentuale (%) di Comuni che hanno attivato il servizio di asili nido	2003	25,2	16,7	30,5
Percentuale (%) di bambini in età tra 0 e 3 anni che hanno usufruito del servizio di asili nido (sul tot. della popolazione di riferimento)	2003	3,4	2,8	9,1
Percentuale (%) della spesa per ADI sul totale della spesa sanitaria regionale per l'erogazione del LEA	2005	0,5	0,8	1,1
Percentuale (%) anziani (oltre 65 anni) che riceve ADI sul totale della popolazione anziana	2004	1,2	1,2	2,8

Fonte: POR FESR 2007-2013

L'analisi della documentazione relativa alla programmazione del POR FESR 2007-2013, dei successivi documenti di monitoraggio del Sistema Informativo Sociale Regionale (SISR) e del Piano regionale delle Politiche sociali 2009-2011 evidenzia alcune **criticità** presenti nel sistema socio-assistenziale e socio-sanitario pugliese all'avvio del Programma che rappresentano sostanzialmente **i fabbisogni alla base della programmazione 2007-2013**:

- la carenza di strutture residenziali per l'accoglienza di persone con diverse abilità, per le quali non è configurabile la permanenza presso il proprio domicilio, e per gli anziani non autosufficienti;
- una forte carenza di strutture a ciclo diurno di carattere comunitario rivolte ai diversi target di utenza (centri socio educativi e riabilitativi, centri diurni per minori, anziani, persone con disabilità);
- un ritardo verso l'attivazione di strutture e servizi innovativi per l'accoglienza e l'inclusione sociale di soggetti fragili, con specifico riferimento alla presa in carico integrata di coloro che escono da percorsi terapeutico-riabilitativi assai protratti nel tempo, e di percorsi di inclusione sociale e socio lavorativa di persone già sottoposte a pene detentive e/sottoposte a misure restrittive della libertà personale alternative alla detenzione;
- la pressoché totale assenza di servizi, quali i centri di sostegno alla genitorialità e i centri antiviolenza;
- un forte squilibrio interprovinciale nella distribuzione delle strutture.

Di seguito si ricostruisce sinteticamente la situazione del sistema dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari all'avvio del Programma<sup>2</sup>.

- **Strutture per Minori.** Le strutture residenziali per minori nel 2008 ammontavano a 152 unità<sup>3</sup> con un numero di posti letto disponibili pari a circa 1.435 unità a fronte di oltre quattromila minori fuori dalla famiglia (dati Registri e SIR). Una situazione che, secondo quanto riportato nella documentazione analizzata, era **fortemente inadeguata a soddisfare i bisogni espressi dal territorio**, sicché in molti casi gli Uffici competenti dovevano ricorrere all'invio dei minori bisognosi di accoglienza in strutture esterne al contesto regionale pugliese. Tra le diverse tipologie di strutture presenti<sup>4</sup>, il 71,5% era rappresentato dalle Comunità educative. Nel Rapporto di

<sup>2</sup> Nel presente paragrafo sono riportati i dati tratti dalle diverse fonti informative consultate per la ricostruzione del contesto di avvio del Programma. In particolare si veda i Rapporti di monitoraggio 2008 su dati del Sistema Informativo Sociale Regionale (SISR), il Piano Regionale delle Politiche sociali 2009-2011, il Piano Regionale delle Politiche sociali 2013-2015; Puglia in cifre 2009; Candela A., Viganò G. (a cura di) Dinamiche del welfare pugliese. Implementazione del Sistema Informativo Sociale Regionale: i risultati su sei reti di servizi alle persone, F. Angeli 2010. In quest'ultimo testo sono riportati gli esiti di un'analisi sui dati del SISR e dell'indagine realizzata nell'ambito del monitoraggio e relativa al triennio 2007-2009. Si evidenzia che le diverse fonti consultate presentano, talvolta, alcune differenze nei dati riportati in relazione a variazioni del periodo di riferimento e ai sistemi di classificazione utilizzati.

<sup>3</sup> Dati tratti dal Piano Regionale delle Politiche sociali 2009-2011. In Synergia (2008) Rapporto di monitoraggio, Sistema informativo sociale regionale della regione Puglia. La rete delle strutture residenziali per minori, le strutture risultavano essere pari a 152 e i posti-letto a 1.400. Nel 2009, le strutture erano 160 con 1.462 posti letto.

<sup>4</sup> Comunità familiare, Comunità educativa, Comunità di pronta accoglienza, Comunità alloggio, Gruppo appartamento e Casa famiglia (Tipologie di offerta, previste dal Regolamento Regionale 18 gennaio 2007, n. 4, Legge regionale n.



monitoraggio 2008<sup>5</sup> si evidenziava, in relazione ai soggetti titolari dei servizi, un'elevata incidenza di cooperative sociali (52,3% del totale) e di enti religiosi (26,5%).

Inoltre, erano presenti **forti differenze territoriali** tra le province pugliesi, così la provincia di Bari aveva la maggiore dotazione di strutture (41 con 410 posti letto), seguita da Brindisi (31 con 276 posti letto) e all'opposto, Foggia la più bassa (20 con 202 posti letto)<sup>6</sup>. **L'indice di saturazione**<sup>7</sup>, che fornisce una stima dell'utilizzo effettivo dei posti letto disponibili nelle strutture, evidenziava che al 31.12.2007 vi era l'84,1% di posti letto utilizzati nella regione e nel 2009 il valore si attestava al 76,5%; livelli piuttosto positivi, considerando l'elevato *turnover* che caratterizza fisiologicamente le strutture residenziali per minori. A livello provinciale, le analisi disponibili evidenziavano notevoli differenze tra i territori con la provincia di BAT dove risultava occupato circa il 62% dei posti letto e quella di Bari con un valore dell'indice pari a 89,7%<sup>8</sup>.

Accanto alle strutture residenziali, erano inoltre presenti **81 strutture semiresidenziali** (centri socio-educativi per minori). Si tratta di servizi "di comunità" in cui sono presenti le funzioni socio-educative, aggregative e di accoglienza che svolgono un'importante funzione nella fase preventiva e di accesso al sistema del bisogno sociale, ma anche per il raggiungimento di obiettivi di promozione e di piena inclusione sociale. La quota più significativa (n. 33) era concentrata nella provincia di Bari, seguita da quella di Foggia con 20 strutture<sup>9</sup>.

- ✚ **Strutture per anziani.** Le strutture residenziali nel 2008 risultavano essere 185, con una dotazione complessiva di posti letto pari a 7.472 unità. **Valori assai distanti dalla domanda potenziale**<sup>10</sup>. Solo per citare un dato, infatti, secondo il Piano regionale delle Politiche sociali, erano pervenute alla Regione ben 57.000 domande per l'Assegno di cura nell'area della non autosufficienza. Nello stesso anno, a livello regionale, la tipologia prevalente in termini di numero di strutture risultava essere la Casa di riposo, che copriva il 47% dei posti letto autorizzati al funzionamento, mentre nelle Residenze Sociosanitarie Assistenziali si concentrava il 40% dei posti letto attivi e autorizzati. La titolarità dei servizi era prevalentemente di tipo privato: nel dettaglio del 2008, il 33,3% erano imprese private, il 27% enti religiosi; seguiti dalle fondazioni (10,6%) e dalle I.P.A.B. (14,8%)<sup>11</sup>. Anche per le strutture rivolte agli Anziani si rilevavano **situazioni territoriali molto disomogenee** tra loro: la provincia di Lecce, ad esempio, poteva contare su un'offerta tre volte superiore a quella del territorio provinciale di Foggia. Le strutture più vecchie (40 o più anni) erano localizzate nelle province di Foggia e di Barletta Andria Trani (BAT); quelle più recenti (con una media di circa 17 anni di esistenza) nella provincia di Lecce.<sup>12</sup>
- I dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio (Synergia, 2008) evidenziano che al 31.12.2007 **l'indice di penetrazione dei servizi per anziani**<sup>13</sup>, che restituisce il rapporto tra utenti e la popolazione anziana residente, risultava essere pari al 9,6 per mille, con notevoli differenze a livello provinciale: quella di Bari presentava un livello superiore alla media regionale, mentre Taranto e Brindisi si attestavano su valori nettamente inferiori. Guardando alla **dotazione dei servizi**, determinata dal rapporto tra numero di posti letto delle strutture e popolazione anziana,

---

19/2006 – "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia".

<sup>5</sup> Synergia, Rapporto di monitoraggio, sistema informativo sociale regionale della regione Puglia. La rete delle strutture residenziali per minori, 2008.

<sup>6</sup> Dati al 2009.

<sup>7</sup> Indice di saturazione: (utenti su posti letto al 31 dicembre) \*100. I dati riportati si riferiscono ai dati del SISR 2007 e 2009.

<sup>8</sup> Nel 2007 la distribuzione provinciale risultava in parte diversa poiché non era ancora presente la provincia di Barletta-Andria-Trani (BAT), istituita nel 2004 ma attivata effettivamente con le elezioni di giugno 2009.

<sup>9</sup> Dati SISR 2008 in Puglia in Cifre, 2009.

<sup>10</sup> Dato tratto dal Piano regionale delle politiche sociali 2009-2011 e riferito al 2008. Una carenza confermata anche dall'Istat che, nell'ambito dell'indagine sui presidi residenziali socio-assistenziali, rilevava per la Puglia al 31 dicembre 2005 soltanto 162 strutture, includendo peraltro nella somma anche i presidi residenziali a utenza mista (adulti e anziani). I dati tratti dal SISR restituivano un quadro regionale al 2009 con 231 unità di offerta di servizio effettivamente operative.

<sup>11</sup> Synergia, Sistema informativo sociale regionale della regione Puglia, la rete delle strutture residenziali per anziani, rapporto analitico, 2008.

<sup>12</sup> Si veda Candela A., Viganò G. (a cura di) 2010, op. cit.

<sup>13</sup> N. ospiti a 31.12.2007 di 65 e più anni/ popolazione di 65 e più anni \*1.000

il valore medio regionale era pari a 11,1 posti disponibili ogni mille residenti di 65 anni e più. Anche in questo caso l'indice evidenziava una **copertura del servizio non omogenea sul territorio**, superiore al 10 per mille nelle province di Bari, Foggia e Lecce e inferiore al 6 per mille in provincia di Taranto.

Oltre alle strutture residenziali, erano presenti anche 12 **strutture semiresidenziali** (Centri diurni per gli anziani e centri sociali polivalenti per anziani), localizzate in gran parte a Bari (n. 8), Lecce (n. 3) e 1 sola struttura a Brindisi. Le altre province ne erano invece sprovviste.

✚ **Persone con disabilità.** I dati disponibili evidenziano che nel periodo precedente all'avvio del Programma vi era una **elevata insufficienza di strutture**, e in particolare di quelle per l'accoglienza di coloro per i quali non è configurabile la permanenza presso il proprio domicilio ("dopo di noi" e "oltre noi"). Nel 2008, secondo i dati del SISR, erano presenti nella regione 34 strutture<sup>14</sup> per un totale complessivo di 364 posti. Anche in questo caso, le fonti disponibili al 2008 non consentono una ricostruzione puntuale dell'utenza potenziale di riferimento. Tuttavia, per individuare un termine di confronto e a testimonianza della troppo bassa numerosità delle strutture rispetto al fabbisogno, si rileva che Istat nel 2005 censiva in Puglia circa 200.000 persone oltre i 6 anni con disabilità<sup>15</sup>. A soli sei anni di distanza, nel 2009 (primo anno disponibile) il dato regionale era di 2.329 ospiti adulti con disabilità e disturbi mentali presi in carico nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari<sup>16</sup> e 1.381 utenti disabili in servizi semi-residenziali e residenziali dei comuni<sup>17</sup>. Numeri che confermano, quindi, una situazione di carenza di strutture dedicate. Passando alla distribuzione territoriale, la più elevata presenza si rilevava nella provincia di Bari, dove si contavano 8 strutture per complessivi 170 posti letto, mentre a Brindisi vi erano tre strutture con 72 posti letto e a Foggia soltanto due con 30 posti letto.

Oltre alle strutture residenziali, erano presenti nella regione 69 strutture a ciclo diurno per persone con disabilità (centro diurno socio educativo e riabilitativo e centro sociale polivalente per diversamente abili). A livello provinciale, la più alta concentrazione era nelle province di Bari (25) e di Taranto (15).

✚ **Servizi per la prima infanzia (0-3 anni).** Nel 2008, le strutture che risultavano essere autorizzate al funzionamento erano 263, considerando le diverse tipologie previste dalla legislazione regionale: asili nido, sezioni primavera e centri ludici. Vi era una netta prevalenza degli "asili nido", che rappresentavano il 56% del numero totale di strutture e circa il 72% del numero totale di posti-bambino, e delle "sezioni primavera", pari rispettivamente al 33% delle strutture e al 22% dei posti-bambino. Complessivamente, **il tasso di presa in carico di un servizio per la prima infanzia era pari soltanto al 4,9%, a fronte del 12% a livello nazionale** (Istat, 2008).

L'analisi della distribuzione provinciale mostra, inoltre, che la maggiore concentrazione delle strutture era nella provincia di Bari (29,2%), seguita dalla quella di Taranto, dove era presente il 24% del totale delle strutture e, con valori inferiori, seguivano le province di Lecce (21%), Foggia (15%) e Brindisi (11%)<sup>18</sup>. Dal 2003 si è verificato un costante aumento numerico dei servizi per la prima infanzia, tanto che nel 2008 (anno di avvio dell'attuazione del FESR) la percentuale di comuni coperti dal servizio era pari a ben il 44,4%, un valore superiore all'obiettivo atteso a

<sup>14</sup> Tra queste vi erano Comunità alloggio (art. 55 Regolamento regionale n. 4/2007), Gruppi appartamento (art. 56 Regolamento regionale n. 4/2007), Comunità socio-riabilitative (art. 57 Regolamento regionale n. 4/2007), Residenze sociali assistenziali per diversamente abili (art. 59 Regolamento regionale n. 4/2007), Residenze socio sanitarie assistenziali per diversamente abili (art. 58 Regolamento regionale n. 4/2007). La presenza delle altre tipologie di strutture per disabili, Case famiglia con servizi formativi alle autonomie per l'inserimento socio lavorativo delle persone con disabilità<sup>18</sup> (art. 60bis Regolamento regionale n. 4/2007), Casa Famiglia (art. 70 Regolamento regionale n. 4/2007).

<sup>15</sup> Istat, Indagine sulle condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004-2005.

<sup>16</sup> Istat, Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari (anni dal 2009).

<sup>17</sup> Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati (anni dal 2011).

<sup>18</sup> Nel piano regionale delle Politiche Sociali (2009-2011) si evidenziava che tale quadro avrebbe registrato un profondo mutamento in virtù degli ingenti investimenti che la Regione Puglia aveva scelto di realizzare nell'ultimo biennio con risorse nazionali e regionali (per il cofinanziamento delle sezioni primavera e per il concorso alla gestione degli asili nido pubblici) e con risorse del PO FESR 2007-2013 per la realizzazione di nuove strutture o l'adeguamento strutturale dei servizi esistenti.

fine programmazione (ovvero pari al 40%)<sup>19</sup>. Tuttavia, la distribuzione territoriale rimaneva altamente disomogenea in quanto, ad esempio, nella provincia di Foggia soltanto poco più del 10% dei comuni aveva attivato servizi per i bambini da 0 a 3 anni, mentre nella provincia di Bari il valore superava il 20%.

↳ **Adulti in difficoltà.** I dati disponibili mostrano che nel 2008 vi era **bassissima presenza sul territorio di strutture ricettive** per l'accoglienza di categorie di persone in difficoltà, quali le madri e le gestanti sole o le donne vittima di abuso e maltrattamento a cui sull'intero territorio regionale erano riservate complessivamente solo 10 strutture con 105 posti letto, concentrate soprattutto nella provincia di Bari. Come evidenziato nel Piano Regionale delle Politiche sociali (2009-2011), anche le aree dei servizi per le altre tipologie di adulti in difficoltà, come ad esempio gli ex tossicodipendenti, le persone senza fissa dimora e gli ex detenuti, mostravano carenze dei servizi rispetto alla potenziale utenza di riferimento.

**Tabella 2.2 – Numero strutture per tipologia di welfare – 2008. (v.a.)**

Province	Strutture residenziali per minori	Strutture residenziali per anziani	Strutture residenziali per persone con disabilità	Strutture residenziali per adulti	Centri diurni per minori	Centri diurni per anziani e persone con disabilità	Servizi per la prima infanzia	Welfare di accesso	Totale
Bari	41	74	7	6	33	33	77	3	274
Brindisi	31	9	5	1	8	14	28	2	98
Foggia	20	26	1	2	20	6	40	1	116
Lecce	28	63	18	1	7	13	55	0	185
Taranto	32	13	3	0	13	15	63	0	139
<b>Totale</b>	<b>152</b>	<b>185</b>	<b>34</b>	<b>10</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>263</b>	<b>6</b>	<b>812</b>

Fonte: Rielaborazioni su dati OSR – Regione Puglia, Registri, 2008

**Tabella 2.3 – Numero posti - utente nelle strutture per tipologia di welfare – 2008. (v.a.)**

Province	Strutture residenziali per minori	Strutture residenziali per anziani	Strutture residenziali per persone con disabilità	Strutture residenziali per adulti	Servizi per la prima infanzia
Bari	410	3.531	170	76	2.282
Brindisi	276	328	72	12	871
Foggia	202	1.155	30	7	1.136
Lecce	248	1.926	82	10	1.872
Taranto	299	532	10	0	1.664
<b>Totale</b>	<b>1.435</b>	<b>7.472</b>	<b>364</b>	<b>105</b>	<b>7.825</b>

Fonte: Rielaborazioni su dati OSR – Regione Puglia, Registri, 2008

## 2.2 QUALI LE AZIONI IMPLEMENTATE?

Le azioni implementate, come già indicato, ricadono all'interno della **Linea di Intervento 3.2** che, con una dotazione iniziale di 260.500.000,00 €, ha supportato i piani di investimento degli enti locali e degli altri organismi pubblici (ASP, società di servizi a totale partecipazione pubblica, università,

<sup>19</sup> Per un approfondimento, si veda il Rapporto Preliminare.

istituzioni scolastiche, ecc.), nonché gli investimenti in ambito sociale e socio-sanitario dei soggetti privati e delle organizzazioni senza scopo di lucro operanti nel Terzo Settore.

Nello specifico, l'Azione 3.2.1 relativa alla *Infrastrutturazione sociale e socio-sanitaria* era volta a favorire la definizione di un'ampia strategia di potenziamento e qualificazione su tutto il territorio regionale della rete di strutture socio-assistenziali, socio-educative e socio-sanitarie, tramite il conseguimento di alcuni **obiettivi principali**:

- **qualificare e riqualificare la dotazione di infrastrutture socio-assistenziali e socio-sanitarie**, nuove o già esistenti, mirando all'adeguamento da parte delle strutture degli indirizzi e degli standard regionali (di cui al Regolamento regionale 18 gennaio 2007 n. 4 e s.m.i.), nell'ottica di garantire un alto livello qualitativo per le cittadine e i cittadini pugliesi;
- **favorire la promozione di iniziative e interventi di carattere sperimentale** che potessero introdurre un valore aggiunto in termini di innovazione del sistema integrato dei servizi e delle strutture sociali e socio-sanitarie - rispetto al contesto locale di riferimento e alla normativa nazionale e regionale vigente - e di una più efficiente ed efficace gestione della rete dei servizi;
- **accrescere la dotazione di infrastrutture e l'offerta di servizi qualificati rivolti a specifici target** di individui e nuclei familiari portatori di bisogni sociali, al fine di promuoverne il benessere e l'inclusione sociale e sociolavorativa.

Attraverso l'**Azione 3.2.1** la Regione ha messo in campo un articolato sistema di intervento, prevedendo sia procedure attuate mediante Avvisi pubblici sia procedure negoziali finalizzate alla definizione di Accordi di Programma con i Comuni associati in Ambiti Territoriali Sociali, quest'ultime con l'ulteriore intento di rafforzare il quadro della pianificazione territoriale e favorire così una migliore gestione e capillarità territoriale dei servizi nella regione.

Le tipologie di interventi finanziati dall'Azione sono state le seguenti:

- **strutture comunitarie a ciclo diurno (h12) e a ciclo continuativo (h24)** per minori, adulti in difficoltà, disabili fisici, psichici e relazionali, anziani e persone non autosufficienti e persone senza il necessario supporto familiare;
- **servizi del pronto intervento sociale e del welfare d'emergenza** in tutti gli Ambiti Territoriali Sociali, con strutture di accoglienza comunitarie a ciclo continuativo (h24) per persone senza fissa dimora e vittime di tratta per sfruttamento sessuale e lavorativo e di abuso, violenza e maltrattamento;
- **centri polifunzionali per l'accoglienza degli immigrati**, quali strutture comunitarie a ciclo continuativo (h24) a carattere sociale e socio-sanitario per la prima accoglienza e l'integrazione sociale degli immigrati nei sistemi urbani e nelle zone rurali, con permanenze limitate temporalmente e con l'integrazione di prestazioni sociali e socio-sanitarie connesse al posto letto e alle prestazioni di cura della persona.

Sulla base di quanto rilevato a partire dai dati di monitoraggio forniti dalla Regione e di quanto indicato nell'ambito del Rapporto Finale di Esecuzione del luglio 2017, la tabella seguente riepiloga gli avvisi e **le procedure negoziali attivate dalla Regione Puglia nell'ambito dell'Azione 3.2.1**, riportando la spesa certificata e il numero di progetti realizzati a valere su ciascuna procedura. Complessivamente, come si può osservare, **sono stati finanziati e realizzati 404 progetti**.

Tabella 2.4 – Procedure implementate nell'ambito dell'Azione 3.2.1 – Spesa certificata (€) e numero di progetti. (v.a.)

Azione 3.2.1		
Procedura	Spesa certificata (€)	Progetti
Avv. Pubblico Infrastrutture Sociali BURP 119/2008	7.147.124,79	23
▪ Avv. Pubblico Infrastrutture Sociali BURP 119/2008 - Scorrimento AB-PUBBLICI	8.350.073,26	10
▪ Avv. Pubblico Infrastrutture Sociali BURP 119/2008 - Scorrimento C-PUBBLICI	3.752.850,62	12
▪ Avv. Pubblico Infrastrutture Sociali BURP 119/2008 - Scorrimento AB-PRIVATI	6.270.092,48	39
▪ Avv. Pubblico Infrastrutturazioni Sociali BURP 119/2008 - Scorrimento C-PRIVATI	5.681.499,93	40

AD 95/2009 Avviso pubblico per la Realizzazione di strutture sociali e sociosanitarie in Puglia	20.679.376,53	36
▪ AD 157/2011 Scorrimento graduatoria per la realizzazione di strutture sociali e sociosanitarie in puglia	14.681.019,57	11
Avv. Pubblico n.3/2011 per il finanziamento di strutture e interventi sociali e sociosanitari per soggetti beneficiari privati	37.229.601,22	77
DGR 2409/2009 - Accordi di Programma con gli Ambiti territoriali sociali pugliesi	60.077.777,99	108
DGR 269/2012 - Accordi di Programma con gli Ambiti territoriali sociali pugliesi	28.192.535,75	48
<b>Totale</b>	<b>192.061.952,14</b>	<b>404</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio regionali

Gli Avvisi, essenzialmente orientati agli stessi ambiti di azione, presentavano alcune differenze che tenevano conto di adeguamenti e sviluppi nell'attuazione degli interventi, in particolar modo, per quanto riguarda i beneficiari e le tipologie di intervento agevolate. Mentre nel primo Avviso (BURP 119/2008), l'azione regionale è stata orientata a favorire la più ampia partecipazione possibile di soggetti beneficiari e il più ampio raggio di azione per le proposte progettuali, nel secondo (AD 95/2009) e, soprattutto, nel terzo (n.3/2011), l'azione regionale è stata indirizzata maggiormente verso specifici target di riferimento (Tabella 2.5).

Tabella 2.5 – Tipologia di beneficiari e di intervento – Azione 3.2.1.

Avviso pubblico	Beneficiari		Tipologia di intervento		
	Pubblici	Privati	Ristrutturazioni / adeguamenti	Nuove strutture	Interventi sperimentali
Avv. Pubblico Infrastrutture Sociali BURP 119/2008	■	■	■	■	■
AD 95/2009 Realizzazione di strutture sociali e sociosanitarie in Puglia	■	■	■	■	
Avv. Pubblico n.3/2011 per il finanziamento di strutture e interventi sociali e sociosanitari per soggetti beneficiari privati		■	■	■	

Fonte: Avvisi pubblici

Le procedure negoziali per il concorso alla realizzazione dei Piani di investimento relativi all'incremento e alla riqualificazione dell'offerta di servizi sociali e sociosanitari *degli Ambiti Territoriali Sociali*, attivate dalla Regione Puglia, sono state le due seguenti:

- DGR 2409/2009 - Accordi di Programma con gli Ambiti Territoriali Sociali pugliesi;
- DGR 269/2012 – Riapertura dei termini per presentazione dei Piani di Investimento da parte degli Ambiti.

Tali procedure, finanziate per un importo massimo pari a 3 milioni di euro per ciascun Ambito, erano finalizzate a:

- adeguare le strutture sociali e sociosanitarie già operanti agli standard definiti dal Regolamento regionale n. 4/2007;
- ampliare l'offerta di strutture e servizi, ricomprendendo anche la realizzazione di nuove edificazioni;
- recuperare e rifunzionalizzare immobili dismessi di proprietà pubblica al fine di realizzare nuove strutture sociali e sociosanitarie.

Le **Azioni 3.2.2 e 3.2.3** del POR FESR 2007-2013 erano finalizzate a favorire la creazione e il potenziamento di una rete estesa, qualificata e differenziata su tutto il territorio regionale di **strutture e servizi socioeducativi integrati**, al fine di promuovere e garantire il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno al ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per le donne occupate ovvero in cerca di occupazione; ciò anche in considerazione della crescente

esigenza delle famiglie di poter fruire di idonei servizi di accoglienza all'infanzia, in grado di assicurare risposte educative efficaci e flessibili, fin dai primi mesi di vita dei bambini.

I due avvisi hanno sostenuto rispettivamente l'offerta pubblica (3.2.2) e l'iniziativa privata (3.2.3), quest'ultima in una logica di piena sussidiarietà tra il ruolo di governo degli enti locali e la partecipazione del sistema imprenditoriale pugliese al sistema integrato dei servizi sociali.

L'impegno della Regione Puglia a sostenere il finanziamento di investimenti nell'infrastrutturazione dei servizi per l'infanzia ha poggiato sulla significativa sotto-dotazione infrastrutturale che caratterizzava all'epoca il territorio: secondo i dati Istat, al 31 dicembre 2003, gli asili nido erano 65 in tutta la Regione, la percentuale di Comuni con un servizio di asili nido attivo era pari al 25,2% e l'indice di presa in carico di bambini 0-2 anni era pari a 3,34 su 100; del tutto deficitaria era, inoltre, l'offerta di servizi integrativi per la prima infanzia (micro-nidi, i nidi famiglia, i centri ludici per la prima infanzia) in quanto solo il 2% dei Comuni pugliesi faceva registrare la presenza di tali servizi e l'indice di presa in carico di bambini 0-2 anni era stimato in 1,63 su 100.

Le azioni del POR FESR 2007-2013 si sono, in definitiva, proposte di raggiungere i seguenti obiettivi di servizio previsti dal Quadro di Sostegno Nazionale:

- una copertura territoriale di almeno il 40% dei Comuni della Regione che attivano servizi per l'infanzia sul proprio territorio;
- una copertura della domanda pari ad almeno il 9,1% dei bambini di età compresa tra gli 0 e i 36 mesi.

La dotazione finanziaria complessiva destinata all'infrastrutturazione per la prima infanzia è stata di € **71.438.598,00**, pari a ben il 27,4% della dotazione complessiva della linea 3.2 "Programma di interventi per l'infrastrutturazione sociale e socio-sanitaria territoriale" (€ 260.500.000,00). Più nello specifico:

- € 56.981.177,00 (79,8% del totale) destinati al supporto della creazione/adequamento di strutture pubbliche per la prima infanzia (Azione 3.2.2);
- € 14.457.421,00 destinati a supporto dell'iniziativa privata (Azione 3.2.3).

Di tale dotazione, le risorse del POR FESR 2007-2013 ammontano a € 40.000.000,00; la rimanente quota, pari a € 31.438.598,00, costituisce il co-finanziamento regionale della Linea 3.2 "Programma di interventi per l'infrastrutturazione sociale e socio-sanitaria territoriale".

Al fine di massimizzare l'efficacia delle azioni di infrastrutturazione, in coerenza con quanto pianificato nel "Piano Straordinario degli Asili nido e servizi per l'infanzia" (2007) e nel successivo "Piano di azione per le Famiglie" (2011), le azioni realizzate a valere sul FESR hanno presentato un forte carattere di complementarità con altre azioni realizzate a valere su fondi nazionali rinvenienti nell'intesa per i servizi socio-educativi prevista dall'art. 1 della Legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007) e su quota parte delle risorse rivenienti dal Fondo per le Politiche della Famiglia<sup>20</sup>.

L'attuazione delle azioni si è concretizzata con la pubblicazione di due avvisi:

- l'Avviso pubblico per il finanziamento di asili nido comunali e di progetti pilota per asili nido aziendali presso enti pubblici del 24 aprile 2008 (AD n. 247) (Azione 3.2.2), rivolto ai Comuni (in forma singola o associata), agli Organismi di diritto pubblico e alle Istituzioni di Pubblica Assistenza e beneficenza (IPAB);
- l'Avviso pubblico per la concessione di aiuti per la realizzazione e l'adequamento di asili nido e strutture per la prima infanzia del 29 ottobre 2009 (AD n. 681) (Azione 3.2.3), rivolto a piccole e medie imprese, IPAB (con un processo di trasformazione in persona giuridica di diritto privato in corso o concluso), associazioni, fondazioni e altri enti privati non societari.

Gli avvisi hanno finanziato le seguenti **tipologie di intervento**:

- **Realizzazione di nuovi asili nido comunali** (incluse le sezioni primavera) e di nuovi asili nido e servizi socio-educativi per la prima infanzia privati, nel rispetto dei requisiti e gli standard minimi del Regolamento Regionale n. 4/2007 e smi, e di tutta la normativa vigente in materia;
- **Ristrutturazione, ampliamento e/o adeguamento di asili nido esistenti** agli standard previsti nel Regolamento regionale n° 4/2007;

<sup>20</sup> Il Piano nazionale ha destinato alla Regione Puglia 52 milioni di euro utilizzati in larga parte per l'infrastrutturazione sociale, ivi comprese le sezioni primavera.

- **Realizzazione o adeguamento di altre strutture e servizi complementari per l'infanzia** agli standard previsti nel Regolamento regionale n° 4/2007;
- **Realizzazione di strutture e servizi per l'infanzia aziendali** (limitata agli organismi di diritto pubblico e ai privati) che destinano almeno il 10% dei posti disponibili all'utenza esterna.

Gli interventi complessivamente finanziati sono stati: **105 a valere sull'Azione 3.2.2 e 52 sull'Azione 3.2.3.**

La **Linea di Intervento 3.3 "Programma di interventi per l'accessibilità dei servizi e per l'inclusione delle persone a rischio di marginalità sociale e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro"** ha previsto le Azioni 3.3.1 e 3.3.2 relative all'erogazione dei buoni servizio<sup>21</sup> di conciliazione per la fruizione di servizi per minori, anziani e disabili. Nell'ottica della strategia regionale, tali Azioni sono state programmate in stretta interconnessione con gli interventi previsti nella Linea di Intervento 3.2. e finalizzate a contribuire all'aumento e qualificazione dell'offerta e all'innalzamento del livello della domanda di servizi da parte dei cittadini. Attraverso questo intervento di sostegno all'accesso ai servizi di cura della famiglia si era inteso, inoltre, sostenere l'occupabilità, la partecipazione sostenibile e l'avanzamento delle donne nel mercato del lavoro.

L'erogazione dei **buoni servizio per la conciliazione vita-lavoro** è stata articolata su due linee di azione:

- ↳ **3.3.1 "Interventi per la conciliazione vita-lavoro"** che, con uno stanziamento di € 27.500.000,00 di risorse FESR e ulteriori € 9.675.000,00 di risorse regionali, ha sostenuto lo sviluppo di un programma di interventi rivolto alle persone e alle famiglie per l'accesso e la fruizione di servizi per la prima infanzia, l'infanzia e l'adolescenza, ovvero: asili nido, centri socio-educativi diurni, centri ludici per la prima infanzia, ludoteche, asili nido condominiali, piccoli gruppi educativi, oltre che servizi per l'integrazione scolastica e sociale extrascolastica dei diversamente abili, servizi socio-educativi innovativi e sperimentali per la prima infanzia, servizi di contrasto della povertà e della devianza, servizi educativi per il tempo libero, centri aperti polivalenti per minori, educativa domiciliare per minori. Il target specifico di riferimento è costituito dai nuclei familiari con figli minori (0-17 anni);
- ↳ **3.3.2 "Interventi per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari"** che, con uno stanziamento di risorse FESR pari a € 15.500.000,00, ha sostenuto lo sviluppo di un Programma di interventi per l'accesso e la fruizione di servizi comunitari a ciclo diurno (trasporti, assistenti domiciliari, servizi socioassistenziali non residenziali, servizi socio-sanitari non residenziali ecc.) rivolto alle persone e alle famiglie. Il target specifico di riferimento è costituito dai nuclei familiari che assistono a domicilio persone in condizione di non autosufficienza grave e disabilità accertata ai sensi della Legge n. 104/1992, ovvero disabili (0-64 anni) o anziani (over 65) non autosufficienti (indice di Barthel superiore a 40 o grave patologia neurodegenerativa in stadio avanzato). Il buono-servizio concorre esclusivamente al pagamento della componente sociale della retta pro-die pro-utente fissata dall'apposita normativa regionale (escludendo dunque i costi connessi a prestazioni sanitarie riabilitative).

## 2.3 QUALI INDICATORI FISICI E FINANZIARI MATURATI?

Rilevante l'impegno profuso dalla Regione in termini di investimento finanziario e realizzativo. Come anticipato, complessivamente la spesa certificata per la Linea di Intervento 3.2 e per la 3.3 è di € 282.085.631,86, importo pari al 43,9% della spesa relativa all'asse III del POR FESR 2007-2013 e al 6,7% della spesa a valere sull'intero POR FESR. La spesa sostenuta si è sostanziata in 561 progetti

<sup>21</sup> Ovvero di "titoli di acquisto" che concorrono al pagamento delle rette nelle strutture dedicate ai minori e alle persone disabili e anziane non autosufficienti autorizzate al funzionamento. I titoli di credito sono pagati agli erogatori di servizi iscritti in un apposito catalogo dell'offerta, per il tramite del Comune capofila dell'Ambito Territoriale Sociale di riferimento della residenza del nucleo familiare. Il titolo di credito costituisce, ove necessario, una compartecipazione al pagamento di servizi di conciliazione vita-lavoro rientranti nell'apposito catalogo, erogati in favore dell'utente-beneficiario.

di infrastruttura sociale realizzati per la linea di interventi 3.2 e in oltre 11.000 famiglie che hanno usufruito dei bonus di servizio nell'ambito delle Azioni previste con la Linea di Intervento 3.3. Nello specifico afferiscono all'Azione 3.2.1 il 72% dei progetti finanziati, all'Azione 3.2.2 il 18,7%, all'Azione 3.2.3 il 9,3%. In relazione alla linea di interventi 3.3, il 90,5% delle famiglie percettori di buoni di servizio, hanno usufruito di sostegni per la genitorialità e la conciliazione dei tempi vita-lavoro e il 9,5% per servizi di cura domiciliari.

Figura 2.1 – Numero di progetti finanziati e spesa certificata – (v.a.)

	Azione	N. progetti finanziati	Spesa certificata
Infrastrutture sociali	3.2.1 - Programma di interventi per il potenziamento dell'offerta di servizi socioassistenziali e socio-sanitari	404	€ 192.061.952,14
	3.2.2- Infrastrutturazione sociale per accrescere la disponibilità dei posti-bambino nelle strutture pubbliche per la prima infanzia	105	€ 47.624.017,13
	3.2.3 "Interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta privata degli asili nido e servizi per la prima infanzia"	52	€ 7.437.920,93
Buoni servizio*	3.3.1 "Interventi per sostenere la genitorialità e favorire la conciliazione dei tempi vita-lavoro"	10.094 famiglie	€ 30.680.459,85
	3.3.2 "Interventi per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari"	1.060 famiglie	€ 4.281.281,81
Totale			€ 282.085.631,86
Totale dotazione dell'Asse III "Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale"			€ 643.000.000
Totale dotazione POR FESR 2007-2013			€ 4.216.000.000

Gli interventi valutati rappresentano il 43,9% della spesa dell'Asse III

Gli interventi valutati rappresentano il 6,7% della spesa del POR FESR

\*Il numero di famiglie che hanno usufruito dei buoni servizio è stato elaborato facendo riferimento ai dati sulle domande presentate attraverso la Piattaforma telematica<sup>22</sup> e trasmessi dall'Amministrazione.

Gli indicatori di realizzazione (tabella 2.6) testimoniano il superamento degli obiettivi attesi a fine programmazione, con particolare riferimento al numero di progetti e al numero di Enti coinvolti che risultano essere ampiamente superiori rispetto a quanto pianificato. **I progetti realizzati sono oltre il doppio di quanto atteso a fine Programma ed è stato ampiamente superato il numero di Enti coinvolti per i progetti finanziati (240 rispetto ai 180 preventivati).**

Tabella 2.6 – Indicatori di realizzazione del POR FESR Puglia 2007-2013 – (v.a.)

Indicatori di realizzazione	Linea di partenza al 2003	Obiettivo atteso a fine programma	Obiettivo raggiunto al 31/12/2015
N. Progetti	0	280	561
N. Enti (Comuni/ASL) coinvolti per i progetti finanziati	0	180	240

Fonte: RFE 2017 POR FESR Puglia 2007-2013

Parimenti, **un avanzamento complessivamente positivo è stato registrato anche per gli indicatori di risultato:** come si può osservare dalla tabella 2.7, nel 2015 tre indicatori su quattro hanno raggiunto i livelli prefissati. Un'unica eccezione è rappresentata dalla percentuale di presa in carico ADI degli Anziani over 65 che rimane lievemente al di sotto del valore atteso, pur registrando comunque un incremento rispetto al dato di partenza. Il dato più rilevante in termini numerici risulta

<sup>22</sup> La piattaforma sperimentale era stata creata da InnovaPuglia S.p.A. (affidamento disposto dalla DD n. 411 del 10.05.2011 e convenzione sottoscritta in data 14 giugno 2011) con l'obiettivo di favorire l'incontro tra l'offerta di servizi sociali e socio-sanitari e la domanda delle persone e delle famiglie. Tale strumento era, inoltre, in linea con la spinta all'innovazione tecnologica sottesa al POR FESR 2007-2013 e nell'ottica della semplificazione amministrativa e della riduzione dei tempi e dei carichi di lavoro. Si evidenzia, inoltre, che il processo di semplificazione amministrativa era stato accompagnato dalla stipula di un Protocollo d'Intesa tra Regione Puglia e ANCI Puglia in rappresentanza dei Comuni e degli Ambiti Territoriali Sociali, avvenuta in data 5 febbraio 2010, con il quale era stata formalizzata la collaborazione inter-istituzionale finalizzata, tra l'altro, ad assistere gli Ambiti Territoriali Sociali nell'utilizzo di sistemi informatici predisposti dalla Regione Puglia.



essere la percentuale di Comuni che hanno attivato il servizio di asili nido, di ben 25 punti percentuali superiore al dato atteso.

Tabella 2.7 – Indicatori di risultato del POR FESR Puglia 2007-2013 – (v.%)

Indicatori di risultato	Anno	Linea di partenza	Obiettivo atteso 2015	Obiettivo raggiunto 2015
Percentuale (%) di Comuni che hanno attivato il servizio di asili nido	2003	25,2	40	65,0
Percentuale (%) di bambini in età tra 0 e 3 anni che hanno usufruito del servizio di asili nido (sul tot. della popolazione di riferimento)	2003	3,4	9,1	10,0 <sup>23</sup>
Percentuale (%) della spesa per ADI sul totale della spesa sanitaria regionale per l'erogazione del LEA	2005	0,5	1,1	1,2
Percentuale (%) anziani (oltre 65 anni) che riceve ADI sul totale della popolazione anziana	2004	1,2	4	3,22

Fonte: RFE 2017 POR FESR Puglia 2007-2013

<sup>23</sup> Il valore dell'indicatore è stato ottenuto considerando anche l'erogazione di servizi per l'infanzia che non passa per il convenzionamento pubblico-privato e che contribuisce a coprire le liste di attesa dei Comuni. A differenza del dato fornito dalle statistiche ufficiali di ISTAT, l'indicatore così ricalcolato consente di rilevare la quota di famiglie che sostiene interamente le spese per i servizi per l'infanzia.

### **3. DISEGNO STRATEGICO E MODELLO DI GOVERNANCE ADOTTATI AI FINI DELL'IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE PER LE INFRASTRUTTURE SOCIALI, CON SPECIFICO RIFERIMENTO ALL'AZIONE 3.2 (TEMA A)**

In questo capitolo, in risposta alle domande di valutazione, si restituisce il quadro del disegno strategico e del modello di governance adottati nell'attuazione del Programma. In particolare, partendo dall'analisi delle ragioni che hanno guidato le scelte dell'Amministrazione, sono delineati i tratti distintivi e gli elementi che hanno caratterizzato le strategie e il modello adottato.

L'analisi è stata effettuata facendo ricorso a più fonti informative e principalmente: la documentazione acquisita<sup>24</sup>, i dati sull'attuazione trasmessi dall'Amministrazione o reperiti nei Rapporti di monitoraggio del Programma, i Piani sociali regionali.

Ulteriori elementi per la valutazione sono emersi, inoltre, dalle interviste realizzate con gli *stakeholder* (Dirigenti e funzionari regionali, Rappresentanti del Terzo settore e delle parti sociali, Esperti) e con i rappresentanti degli Ambiti.

#### **3.1 QUALI SONO STATI GLI ELEMENTI DI DISTINTIVITÀ DEL MODELLO STRATEGICO ADOTTATO DALLE STRUTTURE REGIONALI CHE EROGANO SERVIZI DI CURA PER ANZIANI E BAMBINI FINO A TRE ANNI?**

I principali **elementi di distintività** che hanno caratterizzato il **modello strategico regionale** sono stati:

- **Una nuova visione** in cui la dotazione di servizi e strutture sociali è annoverata a pieno titolo tra le condizioni principali di attrattività del territorio e di creazione di un contesto favorevole per il capitale umano e per lo sviluppo locale;
- **L'integrazione tra la programmazione comunitaria con quelle ordinarie in materia sociale e sanitaria e con altre politiche di settore** indirizzate a favorire l'adattabilità e l'occupabilità dei lavoratori, la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, la riqualificazione del tessuto urbano e la promozione di uno sviluppo urbano sostenibile;
- **La sinergia con il processo di attuazione della Legge n. 19/2006 e del relativo Regolamento regionale n. 4/2007** in cui sono ridefiniti nuovi standard strutturali e organizzativi di tutte le tipologie di strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie;
- **La messa a punto di dispositivi e di una piattaforma informatica per accompagnare il percorso di crescita del sistema di welfare** (i progetti sperimentali, i buoni servizi, la piattaforma informatica per le rendicontazioni; la piattaforma per la presentazione delle domande dei buoni servizio);
- **La sostanziale equiparazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati e del Terzo Settore nell'erogazione di servizi di pubblica utilità sociale**, in una logica di piena sussidiarietà orientata a soddisfare i bisogni delle famiglie secondo standard qualitativi uniformi;
- L'introduzione di **azioni e dispositivi orientati a produrre un cambiamento culturale nella domanda proveniente dalle famiglie**, nell'ottica della qualificazione del sistema dei servizi.

Al fine di contestualizzare questi elementi distintivi, è innanzitutto indispensabile richiamare brevemente alcune caratteristiche che il sistema di servizi socio-assistenziali e socio-sanitari presentavano nel periodo precedente e contestuale alla stesura del FESR. La ricostruzione del contesto di riferimento all'avvio del Programma (si veda capitolo 2) ha evidenziato che il sistema regionale dei servizi era caratterizzato da una:

- sostanziale carenza di strutture sociali;
- distribuzione fortemente disomogenea sul territorio, ovvero concentrata nei centri cittadini;

<sup>24</sup> Ad esempio, documenti di programmazione, atti amministrativi delle procedure attuative (Bandi/Avvisi, criteri di valutazione, graduatorie, tempi di ammissione ai finanziamenti, revoche in itinere e a conclusione degli interventi etc.)

- mancanza di uniformità qualitativa dei servizi erogati dalle strutture esistenti (in termini di tariffe, spazi, personale e prestazioni);
- carenza marcata di alcune tipologie di strutture essenziali, come quelle a ciclo diurno a carattere comunitario e di strutture e servizi per l'accoglienza di persone fragili.

Il POR FESR 2007-2013 presenta un carattere fortemente innovativo rispetto alla precedente programmazione in quanto disegna una **strategia inclusiva che gravita intorno alla centralità della qualità della vita e al ruolo dei sistemi territoriali di cura e di protezione sociale nel conseguire il benessere individuale e sociale**. Estende, dunque, il concetto di investimento, prima limitato ai processi di rigenerazione urbana, all'offerta di servizi in grado di migliorare la qualità della vita dei cittadini e delle famiglie. **La nuova visione di fondo è che anche gli investimenti nel settore sociale possono essere "produttivi"** in quanto soddisfano i bisogni sociali, concorrono a determinare le condizioni di attrattività del territorio regionale, accrescono la qualità della vita, sostengono la conciliazione vita-lavoro, concorrono all'efficienza complessiva del sistema sociale e socio-sanitario e sono in grado di generare occupazione.

Questo **nuovo approccio alle politiche regionali** viene declinato, nel Programma operativo, su ben due delle tre priorità strategiche al cui interno trovano collocazione tutti gli Assi prioritari, ovvero le politiche di contesto e le politiche dell'inclusione sociale e del welfare. Rispetto alle prime, il POR evidenzia la necessità di concentrare le risorse, oltre che sulle infrastrutture materiali di base (trasporti e reti di comunicazione), ambientali (risorse idriche ed energetiche, dei rifiuti) e di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, anche sulla dotazione e qualificazione dei servizi collettivi di base, ivi comprese le prestazioni sociali, al fine di garantire adeguati livelli di coperture ai fabbisogni dei cittadini e degli operatori economici. **La dotazione di servizi e strutture sociali viene, pertanto, annoverata a pieno titolo tra le condizioni principali di attrattività del territorio e di creazione di un contesto favorevole per il capitale umano e per lo sviluppo locale.**

Questi elementi vengono ulteriormente ribaditi nell'altra priorità strategica riferita alle politiche dell'inclusione e del welfare, dove si segnala un ulteriore elemento qualificante relativo all'opportunità di **integrare la programmazione comunitaria con le programmazioni ordinarie in materia sociale e sanitaria** che hanno contribuito ad innovare in modo radicale l'assetto del sistema di welfare<sup>25</sup>. Un'importante complementarietà è poi avvenuta anche **con altre politiche di settore** indirizzate a favorire l'adattabilità e l'occupabilità dei lavoratori, la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, la riqualificazione del tessuto urbano e la promozione di uno sviluppo urbano sostenibile. In questo quadro normativo rinnovato, gli investimenti nell'infrastrutturazione sociale sono ritenuti essenziali sia per contribuire a una crescita numerica di strutture sociali su tutto il territorio regionale volta a superare i *deficit* precedentemente descritti sia per il potenziamento della rete dei servizi in termini di qualità delle prestazioni erogate.

Questi elementi dell'approccio strategico sono evidenziati da tutti i referenti regionali della Linea 3.2 coinvolti nell'indagine valutativa. Innanzitutto, viene sottolineata la **forte integrazione della programmazione FESR con le politiche sociali, sottolineando il ruolo cruciale degli investimenti FESR nel processo di attuazione della Legge n. 19/2006 e del relativo Regolamento regionale n. 4/2007** in cui sono ridefiniti nuovi standard strutturali e organizzativi di tutte le tipologie di strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie. La Legge quadro è stata, infatti, elaborata tra il mese di settembre 2005 e il mese di febbraio 2007 e il Regolamento è stato definito nei 6 mesi successivi, dunque le azioni di infrastrutturazione previste dal FESR potevano consentire alle strutture già esistenti di adeguarsi agli standard previsti – entro il tempo stabilito di 3 anni – e a quanti intendevano creare nuove strutture di avere orientamenti precisi.

<sup>25</sup> Si fa riferimento, in particolare, alle LR 13/2006 "Riforma delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e disciplina delle aziende pubbliche dei servizi alle persone", n. 19/2006 "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia", n. 25/2006 "Principi e organizzazione del Servizio sanitario regionale", n.26/2006 "Interventi in materia sanitaria", n.7/2007 "Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia", n. 39/2007 "Norme di attuazione della Legge n. 383/2007,"Disciplina delle associazioni di promozione sociale" e ai relativi regolamenti attuativi (n. 4/2007 e smi., n. 1/2008, n. 21/2008, n. 23/2008 e n. 27/2008).

Viene, poi, evidenziato che l'attrazione di ingenti finanziamenti europei doveva, nella visione dell'epoca, contribuire a **stimolare la competitività sul territorio e a creare ricchezza e occupazione** in quanto significava far lavorare tutte le professionalità coinvolte nei progetti, fino ad ottenere un territorio più ricco di strutture sociali e di prossimità. Inoltre, essendo gli standard organizzativi previsti dal Regolamento riferiti non solo agli spazi e alle dotazioni ma anche alle professionalità da impiegare nelle strutture, **si è inteso operare un riconoscimento di alcune figure** (come gli operatori socio-sanitari e gli educatori), **aprendo in tal modo nuove possibilità lavorative sul territorio.**

Si deve, peraltro, osservare che **la logica dell'integrazione non si esplica solo sul piano della pianificazione delle politiche ma anche sul piano finanziario, ovvero della complementarità di risorse provenienti da fonti diverse**, nella finalità di ottimizzare le risorse per accrescere l'attrattività dell'intero territorio regionale in termini di qualità della vita e opportunità di inclusione sociale e per conseguire gli obiettivi di servizio stabiliti dal QSN 2007-2013. A questo proposito, è utile citare a titolo di esempio il "*Piano di azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio 2007-2013 della Regione Puglia*"<sup>26</sup> che si pone espressamente "*l'obiettivo di rafforzare il coordinamento e l'integrazione tra i diversi livelli di programmazione, attraverso un governo strategico dei bisogni espressi e delle risposte, raccordando i diversi livelli di governance delle politiche sociali e favorendo l'integrazione tra le diverse fonti di finanziamento*". Con particolare riferimento alle politiche di infrastrutturazione per la prima infanzia e al raggiungimento dei correlati obiettivi di servizio<sup>27</sup>, il Piano enuclea le politiche ordinarie con le quali la Regione intende consolidare e sviluppare il sistema di offerta di servizi socio-educativi per l'infanzia, anche attraverso il sostegno ai costi di gestione dei servizi comunali per la prima infanzia, citando in particolare il Piano straordinario degli Asili nido e dei servizi per l'infanzia e l'avvio della nuova offerta di servizi socio-educativi denominati *sezioni primavera* finanziati, oltre che dai fondi del POR FESR 2007-2013, da quota parte delle risorse rivenienti dal Fondo per le Politiche della Famiglia, dai finanziamenti nazionali rivenienti nell'intesa per i servizi socio-educativi prevista dall'art. 1 della Legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), dalle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) non utilizzate e di competenza sino al 2005 e dalle risorse rivenienti dall'art. 70 del Fondo Statale della Legge n. 448/2001<sup>28</sup>. Sul lato del sostegno alla domanda, accanto ai voucher previsti dal POR FESR 2007-2013 (azioni 3.3.1 e 3.3.2) sono citati in particolare gli assegni di prima dote e i sussidi a sostegno della domanda previsti dal Piano Regionale per le politiche sociali. A questi strumenti strategici se ne sono affiancati diversi altri che, nell'ottica dell'integrazione, si sono posti l'obiettivo di favorire l'occupazione femminile e supportare la genitorialità e la famiglia. Per citare i principali: il Fondo regionale di Garanzia per le Anticipazioni Sociali relative all'acquisto di servizi di cura, strumenti di cura, cure dentistiche e in genere cure specialistiche per i componenti del nucleo familiare, le Azioni di sistema a favore dell'associazionismo Familiare e la costruzione della rete provinciale di Centri risorse per le famiglie previsti dal Piano di Azione per le famiglie "Famiglie al Futuro"; l'integrazione al reddito per le donne occupate che intendono usufruire di strumenti di flessibilità nel lavoro, previste dal "Programma di interventi finalizzati alla realizzazione di misure economiche per sostenere la genitorialità e favorire la conciliazione vita-lavoro per le famiglie pugliesi"; il sistema di misure per il benessere delle famiglie, il sostegno al lavoro di cura, la conciliazione vita-lavoro e il sostegno dell'infanzia previste dal Secondo Piano regionale per le famiglie; il complesso di misure che costituiscono i piani territoriali dei tempi e degli orari previsti dalla Legge regionale n. 7/2007 e dai successivi provvedimenti attuativi; i Patti sociali di genere, anch'essi previsti dalla Legge regionale n. 7/2007 e regolati dalle linee guida approvate con DGR n. 2473 del 15 dicembre 2009, quali accordi territoriali interistituzionali per azioni a sostegno della maternità e della paternità e per sperimentare formule di organizzazione dell'orario di lavoro nelle pubbliche amministrazioni e nelle imprese private che favoriscano la riconciliazione tra vita professionale e vita privata e promuovano un'equa distribuzione del lavoro di

<sup>26</sup> Redatto secondo le regole generali stabilite dalla Delibera CIPE 3 agosto 2007, n.82 all'interno del "Quadro Strategico Nazionale 2007- 2013 "Definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del meccanismo premiale collegato agli Obiettivi di Servizio".

<sup>27</sup> Che, si ricorda, sono costituiti dalla diffusione territoriale dei servizi per l'infanzia (percentuale di Comuni che hanno attivato il servizio di asili nido sul totale dei Comuni) e dalla capacità di presa in carico (percentuale di bambini in età tra 0 e 36 mesi che hanno usufruito del servizio di asili nido sul tot. della popolazione di riferimento).

<sup>28</sup> Sono, inoltre, citati gli interventi di infrastrutturazione in fase di realizzazione, attivati attraverso il Piano Regionale delle Politiche Sociali e alcuni Piani di Zona del periodo 2005-2007.

cura tra i sessi; le misure di sostegno al lavoro delle donne previste dal Primo Piano Straordinario per il lavoro in Puglia del 2011.

Ulteriore elemento distintivo del modello strategico regionale era **la sostanziale equiparazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati e del privato sociale nell'erogazione di servizi di pubblica utilità sociale**, in una logica di piena sussidiarietà orientata a soddisfare i bisogni delle famiglie secondo standard qualitativi uniformi. **L'idea di fondo era che il sistema di offerta dovesse garantire la medesima qualità a tutti i possibili utenti e che la competizione dovesse giocarsi sui servizi erogati** quali, ad esempio, le fasce orarie di apertura, i servizi integrativi rispetto ai servizi base, il sistema tariffario. Vennero, quindi, *“cambiate le regole mettendo tutti nelle condizioni di entrare nel mercato dei servizi”*.

Non da ultimo, si è sottolineato l'intento di mettere in campo azioni e dispositivi che potessero avviare un processo di **cambiamento culturale dei cittadini su più fronti, tra loro complementari** e, in particolare, rispetto **a una concezione della cura** – degli anziani, dei disabili, dei figli e più in generale dei soggetti fragili della famiglia – ancora **fortemente ancorata alla figura della donna** e in relazione **a una domanda proveniente dalle famiglie più attenta alla qualità dei servizi** richiesti ed erogati. In coerenza con l'assetto normativo rinnovato dalla LR 7/2007, l'incremento dell'offerta di strutture e servizi e la loro diffusione omogenea su tutto il territorio ha, dunque, inteso proporre un **modello capace di superare la rigida divisione dei ruoli tra donne e uomini e l'impostazione familistica del lavoro di cura** tramite un effettivo sostegno da parte della rete dei servizi. In relazione al **miglioramento della qualità del sistema dei servizi**, inoltre, sono state messe in campo **due azioni complementari** per dotare tutto il territorio regionale di un'offerta omogenea di strutture, sia in termini numerici sia di standard minimi di funzionamento: **la sperimentazione di soluzioni innovative di risposta ai fabbisogni sociali** (i cosiddetti progetti sperimentali) e **i buoni servizio**.

Si deve, a questo proposito, evidenziare che già al momento della stesura del POR erano in atto tendenze strutturali che stavano lentamente cambiando la domanda sociale, quali ad esempio l'invecchiamento della popolazione, la nuclearizzazione delle famiglie, la nascita di nuove diseguaglianze e forme di povertà e l'immigrazione. La Regione ha dunque inteso rivestire una funzione strategica **nell'orientare e mobilitare nuovi spazi di azione con il duplice obiettivo di accrescere il benessere sociale e di sperimentare soluzioni che, in una logica formativa, potessero accompagnare il percorso di crescita del sistema di welfare**. In particolare, la sperimentality riguardava interventi che facevano riferimento a servizi non disciplinati dal Regolamento regionale n. 4/2007 oppure ad attività che integravano servizi di diversa natura nell'ottica di fornire nuove risposte a bisogni che, precedentemente, non erano stati evidenziati e monitorati.

Un ultimo elemento distintivo dell'approccio strategico regionale ha riguardato la qualificazione e l'orientamento della domanda, con la quale si è inteso agire sia sul lato del **sostegno alla gestione delle strutture create/adequate con le azioni di infrastrutturazione sia sul miglioramento dell'accessibilità e fruibilità di tali strutture, dunque sul sostegno delle famiglie in termini di spesa**.

Il dispositivo scelto dalla Regione per conseguire tali obiettivi è il buono servizio (si veda la Parte Seconda del Rapporto), per il quale si è avvalsa della deroga di cui all'art. 34, comma 2, Reg. (CE) n. 1083/2006 in virtù della quale sia il FESR che il FSE possono finanziare, in misura complementare ed entro un limite del 10% del finanziamento Comunitario di ciascun Asse prioritario di un Programma operativo, azioni che rientrano nel campo di intervento dell'altro Fondo.

Si deve evidenziare che, da un punto di vista operativo, la Regione ha avviato la **sperimentazione dei buoni servizio in una fase avanzata di attuazione del POR FESR**, nella logica di consentire al numero maggiore di strutture create/adequate di beneficiare di tale supporto. Come esposto da uno dei referenti regionali coinvolti nell'indagine, la spesa per l'infrastrutturazione è stata molto rapida e ha portato nel giro di pochi anni alla creazione di centinaia di strutture che necessitavano di un supporto idoneo a consentire la sostenibilità economico-finanziaria nel medio-lungo periodo favorendo la domanda di queste prestazioni. Un esempio particolarmente significativo riguarda i centri diurni per persone con disabilità che, essendo strutture socio-sanitarie, presentano costi di gestione particolarmente elevati che si riflettono su rette spesso insostenibili economicamente per la gran parte delle famiglie (e, solo in parte, rimborsate dalle aziende sanitarie).

Sotto il profilo strategico, i buoni servizio hanno avuto una valenza pedagogica nella misura in cui si sono proposti di indurre un cambiamento negli atteggiamenti e comportamenti delle famiglie rispetto

all'aiuto pubblico, ovvero da un atteggiamento passivo di percezione di un sostegno economico ad un atteggiamento consapevole di utilizzo dei servizi presenti sul territorio. Scelta politica strategica, come è stata definita, che cambiava la **filosofia di fondo del welfare con il passaggio dalla richiesta di sussidi economici alla sperimentazione di servizio di qualità**. Alla base di tale filosofia c'è l'idea che i sistemi di welfare sono efficaci quando realizzano un coinvolgimento attivo e responsabile delle famiglie che passa, in questo caso, dall'acquisto di servizi piuttosto che dal sostegno al reddito.

### 3.2 QUALI MODELLI DI GOVERNANCE SONO STATI ADOTTATI DALLE STRUTTURE? QUALI RAGIONI DI FONDO HANNO DETERMINATO LA SCELTA PER UNO SPECIFICO MODELLO DI GOVERNANCE?

Il modello di *governance* adottato dalle strutture regionali è stato caratterizzato dai seguenti elementi:

- **l'approccio partecipato** all'elaborazione della nuova strategia di sviluppo e gestione dei servizi sociali con tutti gli *stakeholders* del territorio;
- la **centralità assegnata agli Ambiti Territoriali Sociali** nella progettazione delle opere di infrastrutturazione;
- la **revisione nella definizione di criteri di accesso ai finanziamenti**;
- la **sperimentazione di soluzioni innovative** per consentire alle organizzazioni non-profit, che gestivano una larga parte delle strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie, di essere ammessi ai fondi FESR;
- la **strutturazione di un sistema di monitoraggio informativo** in grado di dare contezza della quantità delle strutture e dei servizi presenti sul territorio e della loro distribuzione;
- la produzione di **linee guida** con cui la Regione, ha inteso sostenere la gestione delle procedure e supportare concretamente gli enti gestori delle strutture nel percorso di attuazione e rendicontazione sia degli interventi di infrastrutturazione;
- lo **sviluppo di una soluzione ICT** per la "sperimentazione del sistema di gestione digitale dei procedimenti connessi all'erogazione di servizi di conciliazione dei tempi vita-lavoro e di cura".

In relazione alle **ragioni di fondo che hanno determinato la scelta di tale modello**, si evidenzia il forte ancoraggio al processo di riordino del welfare pugliese e, più nello specifico, **al percorso di territorializzazione delle politiche sociali**, secondo quanto previsto nella LR 13/2002 di attuazione della Legge quadro 328/2000 e successivamente rafforzato dalla normativa regionale<sup>29</sup>.

Al momento di procedere con l'attuazione degli interventi, se pur in un contesto in cui era nota la carenza generale di infrastrutture, si registrava, tuttavia, un deficit conoscitivo specifico sulla mappatura territoriale delle strutture e dei servizi, tale da non consentire, dunque, una programmazione puntuale dei nuovi interventi. Questa circostanza ha condizionato la scelta della Regione facendola agire lungo un **doppio binario**:

- da un lato, è stato adottato prioritariamente un **approccio "bottom up"**, attraverso cui la domanda proveniente dai territori ha determinato la scelta sugli interventi da realizzare;
- dall'altro lato, si è intervenuti con un **approccio "top down"** che è stato basato su Accordi di Programma stipulati tra la Regione e gli Ambiti Territoriali Sociali, sviluppati partendo da una prima mappatura del fabbisogno territoriale, attraverso un'azione di programmazione condotta da ciascun Ambito di concerto con la Regione.

In relazione al modello di *governance* adottato dalla Regione Puglia ai fini dell'implementazione delle politiche per l'infrastrutturazione sociale, **l'indagine di campo si è concentrata sulla governance esterna assumendo che quella interna alle strutture regionali è puntualmente definita nel manuale delle procedure dell'Autorità di gestione del POR FESR**.

In esito alla valutazione, sono stati identificati gli **elementi che hanno caratterizzato il modello di governance** regionale, di seguito riportati:

- **L'approccio partecipato all'elaborazione della nuova strategia di sviluppo e gestione dei servizi sociali con tutti gli stakeholders del territorio**, che ha compreso sia la condivisione delle

<sup>29</sup> Legge regionale n.17/2003 e n. 19/2006 e Regolamento regionale 4/2007.

finalità generali cui tale strategia doveva tendere e i principi cui doveva ispirarsi sia le specifiche modalità operative con cui concretizzarsi. In questo percorso di concertazione, un ruolo cardine è stato assunto dalle opportunità di finanziamento del POR FESR 2007-2013, che consentivano di sostenere concretamente gli enti gestori dei servizi nell'adeguamento a un nuovo quadro di regole che, sotto il profilo dei costi, risultava particolarmente oneroso;

- La **centralità assegnata agli Ambiti Territoriali Sociali nella progettazione delle opere di infrastrutturazione**. Rispetto a questo tratto distintivo, peraltro coerente con il processo di territorializzazione, i referenti regionali delle Azioni comprese nella Linea 3.2 hanno identificato **due fasi di sviluppo**. La **prima**, in considerazione di una presenza particolarmente scarsa di strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie sul territorio, ha focalizzato la sua azione **sull'attivazione di procedure rivolte a soggetti pubblici e/o privati che avevano l'obiettivo di moltiplicare tali strutture nel numero e, in riferimento a quanto previsto dal Regolamento regionale n. 4/2007, anche in termini di tipologie**. Una volta che il numero di strutture è stato elevato, la Regione ha quindi puntato nella **seconda fase a rafforzare il ruolo di coordinamento degli Ambiti** per poter conseguire una maggiore omogeneità, sia in termini di dislocazione fisica nei Comuni sia in termini di tipologie di strutture. Quest'ultimo approccio ha, peraltro, caratterizzato anche la programmazione del POR FESR 2014-2020, nella quale la linea di programmazione sugli investimenti strutturali è stata riproposta in seguito a una mappatura dettagliata delle strutture esistenti sul territorio mai realizzata sino a quel momento. Tale mappatura, costruita anche grazie all'Osservatorio Regionale delle Politiche Sociali, ha permesso di individuare delle priorità territoriali sulle quali investire. L'indagine ha rilevato che il compimento di questa impostazione fortemente centrata sull'Ambito Territoriale Sociale si è concretamente realizzata attraverso i piani di investimento previsti dall'Azione 3.2.1 e con le procedure di incentivazione della domanda previste dalle Azioni 3.3.1 e 3.3.2. Quest'ultimo passaggio risulta particolarmente rilevante in quanto ha consentito di **attivare un percorso virtuoso di dialogo e integrazione tra strutture amministrative territoriali che fino a quel momento risultavano tra loro indipendenti**, ovvero tra gli Uffici Tecnici che nei Comuni sono incaricati di seguire le opere pubbliche e gli Uffici Amministrativi che si occupano di presidiare la programmazione sociale e territoriale e che, per tale funzione, si interfacciano con la Regione. L'Ambito costituiva, inoltre, l'articolazione territoriale più idonea a distribuire in modo uniforme le opportunità e le risorse, nell'intento di evitare disparità tra i Comuni in termini di offerta di strutture e servizi;
- La **revisione nella definizione di criteri di accesso ai finanziamenti** volta, in sostanziale rapporto con quanto riportato nel punto precedente, a rafforzare una distribuzione uniforme su tutto il territorio della regione di tutte le tipologie di strutture previste dal Regolamento regionale. Un processo di revisione che si è realizzato in due fasi: nella prima si è teso ad assecondare le istanze del territorio che si orientavano in misura maggiore verso quelle tipologie di strutture maggiormente sostenibili sotto il profilo finanziario in quanto più redditizie, come le RSA e le case di riposo. Nella seconda fase si sono, invece, valorizzate quelle istanze progettuali che risultavano maggiormente in grado di rispondere al soddisfacimento dei bisogni sociali sino ad allora meno coperti dall'offerta di servizi socio-sanitari, come quelle legate alle esigenze assistenziali delle persone con disabilità, di anziani autosufficienti o di fasce vulnerabili della popolazione. A questo proposito, una delle referenti regionali intervistate ha parlato di una *“programmazione sperimentale sotto tutti i punti di vista”* che sollecitava l'adozione di correttivi rispetto ai *feedback* del territorio; dunque, gli avvisi hanno via via adeguato i meccanismi premiali sia per i progetti che raggiungevano zone del territorio che risultavano più carenti di strutture, sia per tipologie di strutture meno sostenibili da un punto di vista finanziario-gestionale, sia per tipologie di intervento che insistevano su obiettivi strategici quali, ad esempio, la valorizzazione del patrimonio immobiliare o del patrimonio storico-culturale;
- La **sperimentazione di soluzioni innovative** per consentire alle organizzazioni non-profit, che gestivano una larga parte delle strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie, di essere ammessi ai

fondi FESR<sup>30</sup>. Si tratta, di una innovazione particolarmente significativa in quanto ha permesso di far evolvere il sistema di *welfare* regionale e di cambiare la posizione delle organizzazioni nel mercato;

- Il ruolo fondamentale per l'implementazione della *governance* regionale è stato inoltre assunto dal **SISR - Sistema Informativo Sociale Regionale**, istituito con DGR n. 1380 del 3 agosto 2007 ai sensi della Legge regionale n. 19/2006, in seguito ad un percorso che, a valere sulle risorse FSE di cui alle Misure 3.2 e 3.4 del POR Puglia 2000-2006, ha finanziato specifici interventi finalizzati alla progettazione di strumenti informativi e informatici a supporto del funzionamento degli Osservatori sociali provinciali, pervenendo alla definizione dell'architettura generale del sistema informativo regionale. Il SISR si è rivelato uno strumento fondamentale per l'acquisizione di una maggiore conoscenza dei bisogni delle comunità locali, per la gestione dei processi decisionali, per la programmazione e allocazione delle risorse umane e finanziarie e per la valutazione delle politiche sociali nel loro complesso. In particolare, esso ha consentito alla Regione di assolvere il ruolo di indirizzo, programmazione, controllo e verifica di qualità del sistema socio assistenziale e di *welfare*, migliorando la capacità di leggere le criticità del sistema regionale di offerta in relazione all'obiettivo di dotare in modo omogeneo tutto il territorio di strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali. Il SIRS ha inoltre consentito di migliorare significativamente il processo di determinazione delle tariffe delle strutture grazie alla disponibilità di informazioni puntuali sui costi sostenuti dagli enti gestori. **L'Amministrazione regionale**, dunque, sia attraverso l'azione programmatica esercitata attraverso gli Ambiti sia con la costituzione dei Registri telematici istituiti presso l'Assessorato al Welfare e del Catalogo telematico delle strutture autorizzate all'erogazione dei Buoni Servizio, finanziati a valere sulle Linee 3.3.1 (2011) e 3.3.2 (2013), **ha strutturato un sistema informativo in grado di dare contezza della quantità delle strutture e dei servizi presenti sul territorio e della loro distribuzione;**
- La produzione di **linee guida** con cui la Regione nel suo ruolo di indirizzo, ha inteso sostenere la gestione delle procedure e supportare concretamente gli enti gestori delle strutture nel percorso di attuazione e rendicontazione sia degli interventi di infrastrutturazione<sup>31</sup> sia di quelli relativi all'erogazione dei voucher per la conciliazione previsti dalla linea 3.3;
- Lo **sviluppo di una soluzione ICT per la "sperimentazione del sistema di gestione digitale dei procedimenti connessi all'erogazione di servizi di conciliazione dei tempi vita-lavoro e di cura"**, affidato alla Società *in house* Innovapuglia. La gestione delle procedure relative alle Azioni 3.3.1 e 3.3.2 è dunque avvenuta attraverso una piattaforma telematica di incontro tra offerta – le strutture create/adequate tramite i fondi FESR – e domanda, a regia regionale e con il coinvolgimento operativo degli Ambiti. Si è inteso, in questo modo, introdurre un elemento di innovazione tecnologica, coerente con l'impianto strategico del POR FESR 2007-2013, mettendo in pratica i principi del Codice dell'Amministrazione Digitale e semplificando progressivamente le procedure amministrative.

In relazione alle **ragioni di fondo che hanno determinato la scelta del modello di governance**, i referenti regionali delle azioni di infrastrutturazione sociale intervistati hanno sottolineato che il modello adottato è fortemente ancorato al processo di riordino del *welfare* pugliese e, più nello specifico, al percorso di territorializzazione delle politiche sociali, secondo quanto previsto nella Legge regionale n. 13/2002<sup>32</sup> di attuazione della Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (Legge quadro 328/2000). Si tratta di un impianto normativo che è stato

---

<sup>30</sup> Una delle referenti regionali coinvolte nell'indagine chiarisce che fino al 2007 tale possibilità era preclusa e che era stata oggetto di confronto con la Commissione europea in quanto il fatto di essere un ente del Terzo Settore non impediva a queste organizzazioni di avere dipendenti, di impiegare fattori produttivi, di avere una partita IVA, di essere iscritti nel registro non delle imprese ma delle altre attività economiche (cioè il REA della Camera di Commercio), ovvero di avere un'organizzazione produttiva a tutti gli effetti. Si tratta, pertanto, di una innovazione particolarmente significativa in quanto ha permesso di far evolvere il sistema di *welfare* regionale e di cambiare la posizione delle organizzazioni nel mercato.

<sup>31</sup> Si citano, a titolo di esempio, Linee Guida per la Rendicontazione dei progetti finanziati a valere sull'Avviso pubblico per il finanziamento di strutture e interventi sociali a carattere innovativo e sperimentale approvate con AD 155/2009.

<sup>32</sup> Rubricata "Individuazione degli ambiti territoriali e disciplina per la gestione associata dei servizi socio-assistenziali".



successivamente rafforzato dalle Leggi regionali n. 17/2003<sup>33</sup> e n. 19/2006 e dal Regolamento regionale n. 4/2007 e che ha consentito l'implementazione di un sistema di welfare pubblico articolato territorialmente. Un sistema che, secondo il principio di sussidiarietà verticale, è in grado di rispondere in maniera più adeguata ai bisogni di benessere sociale dei cittadini attraverso una programmazione sociale regionale che, fondata sulla previsione di precisi obiettivi di servizio, è in grado di assicurare omogeneità nell'erogazione dei servizi sociali su tutto il territorio.

Al momento di procedere con l'attuazione degli interventi, se pur in un contesto in cui era nota la carenza generale di infrastrutture, si registrava, tuttavia, un deficit conoscitivo specifico sulla mappatura territoriale delle strutture e dei servizi, tale da non consentire, dunque, una programmazione puntuale dei nuovi interventi. Questa circostanza ha condizionato la scelta della Regione facendola agire lungo un **doppio binario**:

- da un lato, è stato adottato prioritariamente un **approccio "bottom up"**, attraverso cui la domanda proveniente dai territori ha determinato la scelta sugli interventi da realizzare, come nel caso dei primi Avvisi pubblicati tra il 2008 e il 2011 sulle Linee 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3 (per complessivi 405 interventi);
- dall'altro lato, si è intervenuti con un **approccio "top down"**, con cui sono stati finanziati 156 progetti sulla Linea 3.2.1, sulla base di su Accordi di Programma stipulati tra Regione e gli Ambiti Territoriali Sociali.

#### 4. EFFICACIA DELLE AZIONI REALIZZATE (TEMA B)

Il presente capitolo mira a fornire un quadro dell'efficacia delle azioni realizzate attraverso le risposte alle domande valutative riguardanti: la risposta dei territori interessati dagli interventi, il contributo fornito al miglioramento della gestione dei servizi socio-educativi e la sperimentazione di protocolli innovativi per la presa in carico delle persone più fragili.

L'analisi è stata effettuata partendo dalle caratteristiche e dalla distribuzione territoriale degli interventi realizzati, in relazione ai fabbisogni espressi dai territori ed è stata condotta utilizzando i dati Istat, i dati di monitoraggio forniti dall'Amministrazione, che, successivamente, sono stati integrati con ulteriori informazioni acquisite dai Registri telematici istituiti presso l'Assessorato al Welfare della Regione Puglia, le risultanze derivanti dalle interviste qualitative agli *stakeholder* e ai referenti degli Ambiti, nonché alcuni elementi emersi dall'indagine quantitativa sui beneficiari degli interventi. L'insieme dei dati e delle informazioni raccolte ha consentito, attraverso un'analisi statistica *ad hoc*, di determinare la misura dell'efficacia delle azioni regionali in relazione ai criteri dell'omogeneità territoriale e della coerenza con i fabbisogni dei singoli territori.

Infine, il capitolo contiene un approfondimento sulla sperimentazione di protocolli innovativi per la presa in carico delle persone più fragili.

##### 4.1 COME HANNO RISPOSTO I TERRITORI INTERESSATI DAGLI INTERVENTI?

Nel complesso, alla luce dei risultati dell'analisi condotta, è possibile affermare che la risposta dei territori interessati dagli interventi ha permesso di raggiungere alti livelli di efficacia in relazione all'attuazione delle misure finanziate, principalmente rispetto a due aspetti valutativi. **Gli interventi di infrastrutturazione sociale realizzati con il FESR hanno consentito di promuovere una maggiore omogeneità dell'offerta di servizi sociali sul territorio**, andando ad agire anche nei contesti maggiormente periferici e lontani dai centri principali. Seppur a fronte di una valutazione complessivamente positiva, si sottolinea, tuttavia, **la permanenza di territori debolmente coperti dalla rete dei servizi socio-educativi e socio-sanitari**, in particolare in alcune aree del nord e del sud della regione, caratterizzate da minori livelli di sviluppo economico e da una maggiore presenza di piccoli comuni.

**La distribuzione degli interventi realizzati tramite il finanziamento erogato dalla Regione è, pertanto, risultata coerente con i fabbisogni territoriali.** Gli interventi si sono concentrati laddove erano presenti le maggiori carenze dal punto di vista delle infrastrutture e dei servizi sociali; un

<sup>33</sup> "Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia".

risultato ancor più significativo considerando il contesto di partenza della programmazione 2007-13, caratterizzato da notevoli ritardi dal punto di vista dell'infrastrutturazione sociale e conseguentemente dell'offerta stessa di servizi. In tal senso, si può ritenere che **la risposta dei territori in termini di infrastrutturazione sociale rappresenti l'avvio di un percorso virtuoso** in grado di ridurre fortemente le distanze rispetto ad alcune regioni del Nord Italia, dove gli indicatori socio-economici registrano livelli più elevati.

Un ulteriore aspetto emerso riguarda **il profilo della comunicazione tra i diversi livelli amministrativi che insistono sul territorio regionale**. Un elemento distintivo del modello di governance è stata l'adozione di una policy programmatica e condivisa tra gli Ambiti, nell'intento di evitare eventuali sovrapposizioni di interventi e/o uno spiazamento di risorse tra i Comuni. I risultati dell'analisi evidenziano che, dal punto di vista attuativo, permangono elementi di criticità nel portare avanti in alcuni Ambiti una policy condivisa tra i comuni che lo costituiscono. Tra le diverse cause, si evidenzia sia la carenza numerica di risorse umane negli Uffici di Piano, negli Uffici Tecnici e tra il personale dedicato alle funzioni amministrative e rendicontative sia di competenze adeguate alle esigenze attuative degli interventi. Una carenza che ha esercitato un effetto negativo anche sulla facoltà di avviare tempestivamente i servizi in alcune strutture a titolarità pubblica a conclusione dell'intervento.

Un ultimo aspetto di attenzione riguarda, infine, la risposta dei territori interessati dagli interventi rispetto al tema centrale della **sostenibilità economica e gestionale nel medio-lungo periodo**. Pur a fronte di un quadro di sostanziale efficacia in termini di risultato sociale, ottenuto anche grazie al significativo ampliamento dell'offerta infrastrutturale, permangono difficoltà per alcuni Enti nell'individuare le risorse tramite cui mantenere in funzione i servizi attivati nelle infrastrutture realizzate o ristrutturate con le misure messe in campo. A riguardo emerge, infatti, che gli Ambiti Territoriali Sociali in cui si è riscontrata complessivamente una maggiore capacità di attirare risorse sono anche quelli che hanno ottenuto i migliori risultati in termini di infrastrutturazione sociale.

All'avvio della programmazione FESR 2007-2013, come già evidenziato, non vi era un quadro esaustivo della diffusione e articolazione territoriale delle strutture esistenti e del fabbisogno specifico in relazione alle diverse tipologie di servizio, sicché inizialmente la Regione non ha potuto effettuare una programmazione puntuale dei nuovi interventi. Questa circostanza ha condizionato la scelta della Regione facendola agire lungo un **doppio binario**: da un lato, è stato adottato prioritariamente un **approccio "bottom up"** e, dall'altro, successivamente, un **approccio "top down"**. (Si veda capitolo 3.) Pur se la mancanza dei dati puntuali relativi alla distribuzione delle strutture e dei servizi al momento dell'avvio della programmazione limita in parte l'analisi in merito all'efficacia delle azioni realizzate, alcuni risultati possono comunque essere evidenziati. La tabella 4.1, utilizzando i dati di monitoraggio mostra la distribuzione per Ambito Territoriale Sociale degli interventi realizzati con le Azioni 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3, distinti per tipologia di welfare.

Un elemento da sottolineare è che **i tre Ambiti più popolosi hanno realizzato il maggior numero di interventi di infrastrutturazione sociale**: nell'Ambito di Foggia sono stati realizzati 36 interventi dei 561 totali (il 6,4% del totale), seguito dagli Ambiti di Bari (27 interventi, pari al 4,8%) e di Lecce (25 interventi, pari al 4,5%).

Tabella 4.1 – Interventi realizzati per Ambito Territoriale Sociale e per tipologia di welfare – (v.a.)

Ambiti Territoriali Sociali	Welfare di accesso	Servizi per la prima infanzia	Strutture residenziali per adulti	Centri diurni e strutture residenziali per anziani e persone con disabilità	Centri diurni e strutture residenziali per minori	Centri diurni e strutture residenziali multiutenza	Interventi sperimentali	Non attribuibili	Totale complessivo
Altamura	-	1	2	8	4	-	1	-	16
Andria	1	-	2	4	1	-	-	-	8
Bari	-	8	1	5	7	-	4	2	27
Barletta	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Bitonto	-	2	1	6	1	-	5	-	15

Ambiti Territoriali Sociali	Welfare di accesso	Servizi per la prima infanzia	Strutture residenziali per adulti	Centri diurni e strutture residenziali per anziani e persone con disabilità	Centri diurni e strutture residenziali per minori	Centri diurni e strutture residenziali multiutenza	Interventi sperimentali	Non attribuibili	Totale complessivo
Brindisi	-	3	-	5	-	-	-	-	8
Campi Salentina	-	5	-	10	2	-	1	-	18
Canosa Di Puglia	-	2	1	4	2	1	-	-	10
Casarano	-	2	-	6	3	-	-	-	11
Cerignola	-	8	-	3	1	-	-	-	12
Conversano	-	2	-	3	-	-	3	-	8
Corato	-	5	-	4	1	1	1	-	12
Foggia	2	13	-	7	3	1	9	1	36
Franravilla Fontana	-	3	-	1	3	-	-	-	7
Gagliano del Capo	-	4	1	11	4	1	2	1	24
Galatina	1	4	-	4	2	-	1	1	13
Gallipoli	-	3	-	3	2	-	1	-	9
Ginosa	-	2	-	3	2	2	-	-	9
Gioia del Colle	1	2	1	2	2	1	1	-	10
Grottaglie	-	3	-	3	2	-	1	-	9
Grumo Appula	-	1	-	4	2	-	-	-	7
Lecce	-	9	-	6	5	1	3	1	25
Lucera	-	2	-	8	1	1	3	-	15
Maglie	1	5	-	9	5	-	1	-	21
Manduria	-	1	-	1	1	1	-	-	4
Manfredonia	-	3	-	3	2	-	-	-	8
Martano	-	2	-	5	2	-	-	-	9
Martina Franca	-	5	-	2	1	-	1	-	9
Massafra	-	-	-	1	-	1	1	-	3
Mesagne	-	7	1	11	3	-	-	-	22
Modugno	-	6	-	-	-	-	-	-	6
Mola di Bari	-	2	-	8	2	-	1	-	13
Molfetta	-	4	-	2	1	-	1	-	8
Nardò	-	3	1	3	2	-	1	-	10
Ostuni	-	3	-	8	2	1	2	-	16
Poggiardo	-	2	-	3	1	-	-	-	6
Putignano	-	4	1	9	1	-	1	-	16
San Marco in Lamis	-	5	-	5	1	-	-	-	11
San Severo	-	6	-	5	1	-	-	-	12
Taranto	-	10	3	8	1	-	2	-	24
Tavoliere Meridionale	-	2	-	1	1	-	-	-	4
Trani	-	4	-	4	2	-	5	-	15
Triggiano	1	3	-	4	1	-	-	-	9
Troia	-	9	-	6	2	-	-	-	17
Vico del Gargano	-	1	-	3	3	-	-	-	7
<b>Totale complessivo</b>	<b>7</b>	<b>171</b>	<b>16</b>	<b>212</b>	<b>85</b>	<b>12</b>	<b>52</b>	<b>6</b>	<b>561</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

Al fine di determinare come gli interventi si siano distribuiti sul territorio, tenuto anche conto della composizione della popolazione residente, sono stati calcolati il tasso di infrastrutturazione<sup>34</sup> e l'indice

<sup>34</sup> Dato dal rapporto tra il numero di interventi realizzati per specifica tipologia e la popolazione di riferimento.

di specializzazione infrastrutturale<sup>35</sup> per ciascun Ambito Territoriale Sociale e per tre diverse tipologie di utenza:

- il totale degli interventi sul totale della popolazione;
- il numero di servizi per l'infanzia realizzati sul totale dei bambini tra 0-36 mesi;
- i centri diurni e le strutture residenziali per anziani e persone con disabilità rispetto al totale della popolazione di 65 anni e oltre.

Un indice di specializzazione infrastrutturale pari a 1 indica che la percentuale di strutture realizzate nell'Ambito è risultata equivalente alla sua corrispondente distribuzione percentuale della popolazione. Un valore inferiore a 1 implica che gli interventi sono stati inferiori e quindi sottorappresentativi rispetto alla popolazione dell'Ambito, mentre un valore superiore a 1 indica una sovrarappresentazione, ovvero un intervento più che proporzionale rispetto alla popolazione presente sullo specifico territorio.

L'utilizzo dell'indice permette di mettere in luce la maggiore o minore capacità degli Ambiti Territoriali Sociali di rispondere alle sollecitazioni dell'Amministrazione regionale. Tra quelli che manifestano una maggiore capacità di risposta vi sono Troia (indice di specializzazione infrastrutturale pari a 3,1), Maglie (2,7), Gagliano del Capo (2,0) e Lucera (2,0). I primi due Ambiti, peraltro, dimostrano prestazioni elevate anche rispetto alla presenza di strutture destinate a specifici target. In particolare, per le strutture dedicate ai bambini tra 0 e 36 mesi, Troia presenta un indice pari a 5,7 e Maglie un indice di 2,5, mentre per quelle rivolte agli anziani e disabili over 65 i due Ambiti confermano livelli elevati di infrastrutturazione rispettivamente con indici pari a 2,8 (Maglie) e 2,5 (Troia). In questo range di valori si inserisce anche Lucera (2,6), seguita da Mola di Bari (2,4) e Gagliano del Capo (2,2).

Come anticipato, il ricorso all'indice permette anche di individuare gli Ambiti in cui la realizzazione degli interventi è stata inferiore ai presumibili fabbisogni (espressi in riferimento alla popolazione complessiva e degli specifici target). Sul totale della popolazione, livelli particolarmente più bassi della media si riscontrano negli Ambiti di Barletta (0,2), Massafra (0,3) e Manduria (0,4). Questi ultimi confermano un trend analogo anche relativamente alle strutture per la prima infanzia, con valori dell'indice pari a 0,0 (Barletta e Massafra, così come Andria) e 0,3 (Manduria, come Grumo Appula), valori attorno ai quali si colloca anche Altamura con indice 0,1. Infine, l'indice rimane basso se si osservano le strutture per anziani e disabili over 65, dove Modugno propone un valore pari a 0,0, Barletta, Francavilla Fontana e Manduria presentano un valore pari a 0,2, Massafra e Bari pari a 0,3.

**Tabella 4.2 - Tasso di infrastrutturazione e indice di specializzazione infrastrutturale per Ambito Territoriale Sociale e per tipologia di utenza**

Ambiti Territoriali Sociali	Popolazione totale		Bambini 0-36 mesi		Anziani e disabili over 65	
	Tasso di infrastrutturazione (per 10.000)	Indice di specializzazione infrastrutturale	Tasso di infrastrutturazione (per 10.000)	Indice di specializzazione infrastrutturale	Tasso di infrastrutturazione (per 10.000)	Indice di specializzazione infrastrutturale
Altamura	1,1	0,8	2,5	0,1	3,4	1,4
Andria	0,8	0,6	0,0	0,0	2,4	1,0
Bari	0,8	0,6	10,9	0,6	0,7	0,3
Barletta	0,2	0,2	0,0	0,0	0,6	0,2
Bitonto	2,0	1,4	9,7	0,6	4,8	1,9
Brindisi	0,7	0,5	11,5	0,7	2,2	0,9

<sup>35</sup> L'indice di specializzazione infrastrutturale è dato dal rapporto tra la quota degli interventi realizzati in ciascun Ambito Territoriale Sociale per specifica tipologia sul totale degli interventi realizzati e la quota della popolazione di riferimento di ciascun Ambito sul totale della popolazione regionale. Nello specifico, l'indice assume la seguente espressione:

$$\frac{X_i / P_i}{X_t / P_t}$$

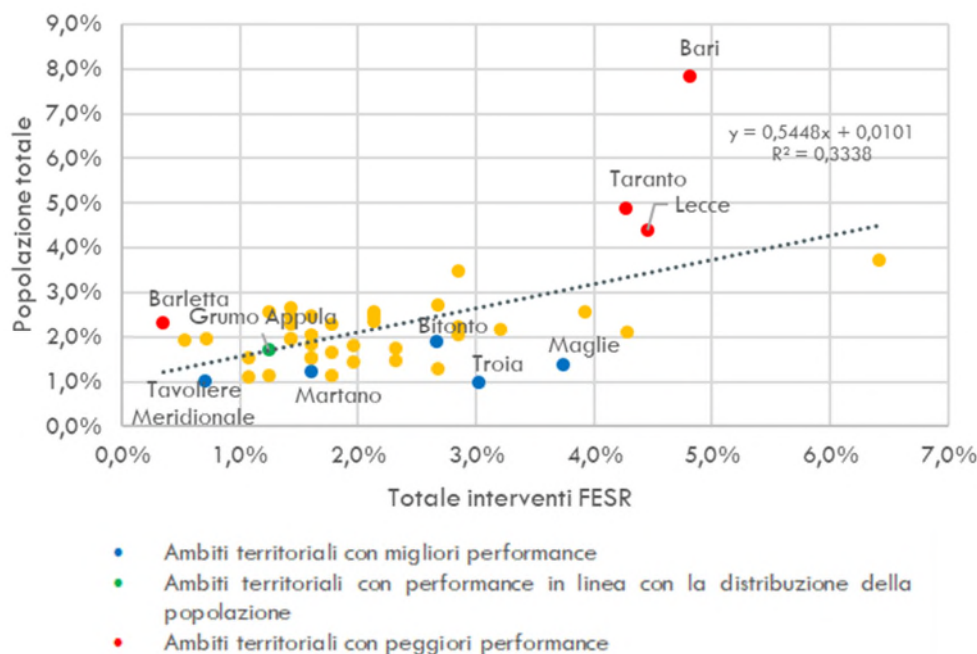
Dove  $X_i$  rappresenta il numero di strutture dell'Ambito  $i$ , mentre  $X_t$  è il totale regionale delle strutture, mentre  $P_i$  rappresenta la popolazione dell'Ambito  $i$  e  $P_t$  la popolazione totale regionale

Ambiti Territoriali Sociali	Popolazione totale		Bambini 0-36 mesi		Anziani e disabili over 65	
	Tasso di infrastrutturazione (per 10.000)	Indice di specializzazione infrastrutturale	Tasso di infrastrutturazione (per 10.000)	Indice di specializzazione infrastrutturale	Tasso di infrastrutturazione (per 10.000)	Indice di specializzazione infrastrutturale
Campi Salentina	2,0	1,5	26,2	1,5	4,8	1,9
Canosa di Puglia	2,2	1,6	19,6	1,2	4,2	1,7
Casarano	1,5	1,1	11,3	0,7	3,8	1,5
Cerignola	1,3	0,9	27,6	1,6	2,0	0,8
Conversano	0,9	0,6	9,0	0,5	1,6	0,6
Corato	1,2	0,9	19,1	1,1	2,2	0,9
Foggia	2,4	1,7	33,0	1,9	2,2	0,9
Francavilla Fontana	0,7	0,5	11,5	0,7	0,5	0,2
Gagliano Del Capo	2,8	2,0	20,8	1,2	5,6	2,2
Galatina	2,1	1,6	29,6	1,7	2,8	1,1
Gallipoli	1,2	0,9	17,3	1,0	1,8	0,7
Ginosa	1,4	1,0	12,6	0,7	2,4	0,9
Gioia Del Colle	1,5	1,1	11,3	0,7	1,4	0,6
Grottaglie	0,9	0,6	11,0	0,6	1,6	0,6
Grumo Appula	1,0	0,7	5,6	0,3	3,1	1,2
Lecce	1,4	1,0	20,3	1,2	1,5	0,6
Lucera	2,8	2,0	16,3	1,0	6,7	2,6
Maglie	3,8	2,7	43,2	2,5	7,0	2,8
Manduria	0,5	0,4	5,4	0,3	0,6	0,2
Manfredonia	1,0	0,7	14,8	0,9	1,8	0,7
Martano	1,8	1,3	18,5	1,1	4,3	1,7
Martina Franca	1,4	1,0	31,1	1,8	1,5	0,6
Massafra	0,4	0,3	0,0	0,0	0,7	0,3
Mesagne	2,1	1,5	29,2	1,7	4,7	1,9
Modugno	1,0	0,7	33,8	2,0	0,0	0,0
Mola di Bari	1,8	1,3	11,7	0,7	6,0	2,4
Molfetta	1,0	0,7	21,5	1,3	1,1	0,4
Nardo'	1,1	0,8	12,8	0,8	1,5	0,6
Ostuni	1,9	1,4	16,2	1,0	4,4	1,7
Poggiardo	1,3	1,0	23,8	1,4	2,7	1,1
Putignano	1,8	1,3	19,2	1,1	4,6	1,8
San Marco In Lamis	1,9	1,4	35,2	2,1	4,1	1,6
San Severo	1,1	0,8	22,7	1,3	2,4	0,9
Taranto	1,2	0,9	20,5	1,2	1,8	0,7
Tavoliere Meridionale	1,0	0,7	18,5	1,1	1,2	0,5
Trani	1,3	1,0	14,3	0,8	2,0	0,8
Triggiano	1,1	0,8	14,1	0,8	2,7	1,0
Troia	4,2	3,1	96,4	5,7	6,4	2,5
Vico Del Gargano	1,5	1,1	8,4	0,5	3,1	1,2
<b>Totale</b>	<b>1,4</b>	<b>1,0</b>	<b>17,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,5</b>	<b>1,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

Come gli interventi si siano distribuiti sul territorio in relazione alla popolazione può essere rappresentato anche graficamente. Il grafico a dispersione 4.1 consente di osservare come esista una relazione positiva tra la distribuzione territoriale per Ambito del totale degli interventi realizzati e la distribuzione territoriale della popolazione pugliese. Ciò dimostra come, nonostante l'approccio essenzialmente *bottom up* adottato dalla Regione, l'azione si sia concretizzata in un **risultato che ricalca in buona sostanza la distribuzione della popolazione e quindi, presumibilmente, sia stata in grado di rispondere agli specifici fabbisogni territoriali**. Nel grafico sono stati evidenziati alcuni casi esemplari di Ambiti con performance migliori (in blu), peggiori (in rosso) o in linea con la distribuzione della popolazione (in verde).

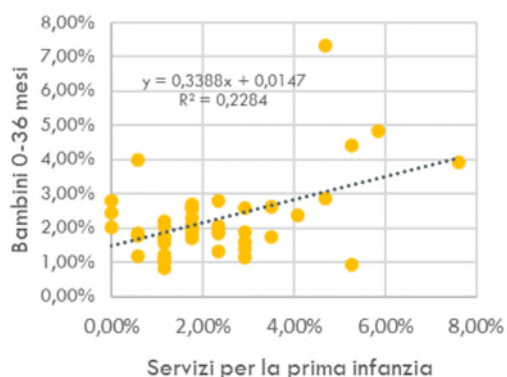
**Grafico 4.1 - Distribuzione della popolazione totale e del totale degli interventi realizzati (FESR) per Ambito Territoriale Sociale – (v.%)**



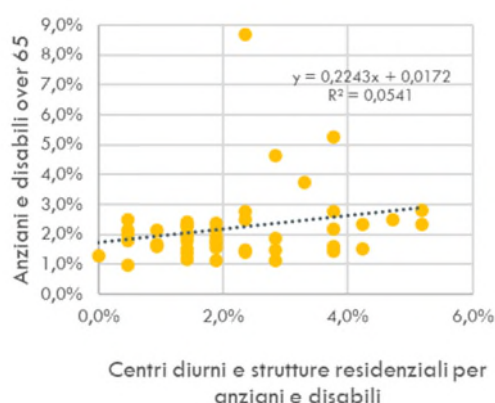
Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

Andando a scomporre il dato rispetto ai **servizi per la prima infanzia**, il grafico 4.2 mostra come, in questo caso, vi sia una minore correlazione nella distribuzione degli interventi, sebbene **permanga una relazione positiva** tra la realizzazione di servizi per l'infanzia e la popolazione di riferimento. **Relazione che, viceversa, non si evidenzia tra la distribuzione dei centri diurni e delle strutture residenziali per anziani e disabili e la popolazione over 65.**

**Grafico 4.2 - Distribuzione dei bambini tra 0-36 mesi e dei servizi per la prima infanzia (FESR) per Ambito Territoriale Sociale, v.p.**



**Grafico 4.3 - Distribuzione territoriale degli Anziani e disabili over 65 e centri diurni e delle strutture residenziali per anziani e disabili (FESR) per Ambito Territoriale Sociale, v.p.**



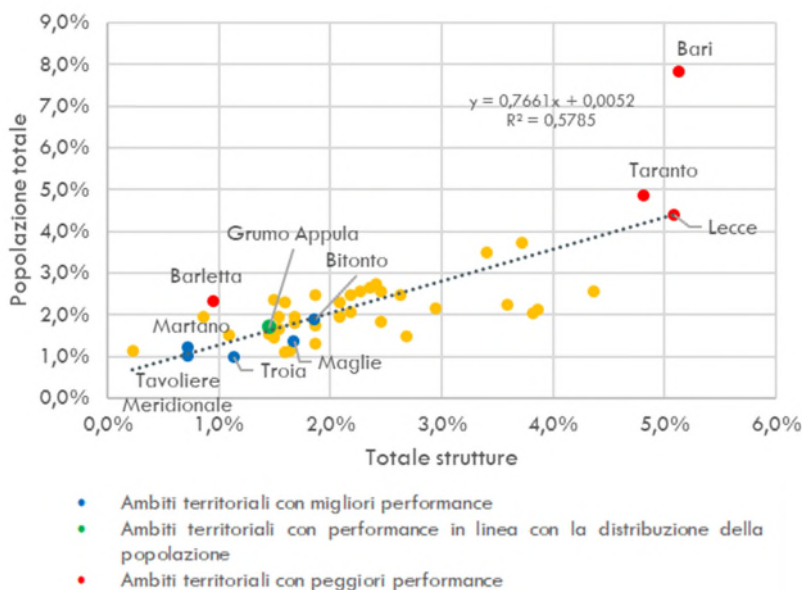
Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

In merito alla capacità dell'azione regionale di intervenire effettivamente laddove il fabbisogno era più evidente, si può osservare ex post il risultato ottenuto, a partire da un'analisi condotta sulla base dei dati dell'Atlante dei Servizi Sociali e Sociosanitari in Puglia, il quale riporta al 2015 la distribuzione per Ambito delle strutture e dei servizi presenti sul territorio distinti per le diverse tipologie di welfare, dato che ricomprende anche i progetti FESR completati e quelli che, a tale data, erano ancora in fase di conclusione.

Al fine di determinare se il POR FESR 2007-2013 sia stato in grado di contribuire alla realizzazione di una distribuzione maggiormente omogenea sul territorio delle infrastrutture sociali si è, pertanto, posta in relazione la distribuzione delle strutture esistenti al 2015 e la distribuzione della popolazione pugliese.

Il grafico 4.4, oltre a mostrare una relazione positiva tra la distribuzione delle strutture totali e la distribuzione della popolazione per Ambito, pone in evidenza l'esistenza di una maggiore correlazione positiva della distribuzione rispetto ai dati di monitoraggio analizzati nel grafico 4.1 ( $R^2$  pari a 0,58 rispetto a 0,33).

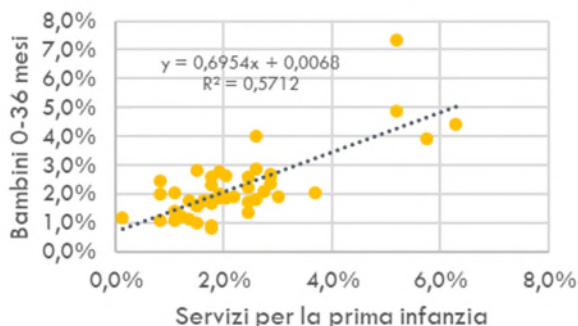
**Grafico 4.4 - Distribuzione della popolazione totale e del totale delle strutture socioassistenziali e socioassistenziali per Ambito Territoriale Sociale – (v.%)**



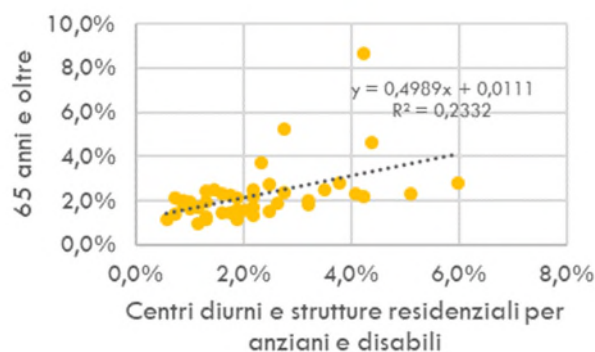
Fonte: elaborazioni su dati "Atlante dei Servizi Sociali e Socioassistenziali in Puglia" (2015)

La maggiore correlazione tra le due serie la si può osservare anche nei grafici 4.5 e 4.6 che mettono in relazione, rispettivamente, la distribuzione dei servizi per la prima infanzia con la popolazione tra 0-36 mesi e la distribuzione delle strutture per anziani e persone con disabilità con la popolazione over 65. Tali grafici presentano, infatti, rispettivamente un  $R^2$  pari a 0,57 e 0,23 (maggiori all' $R^2$  pari a 0,23 e 0,05 calcolati sui dati di monitoraggio FESR).

**Grafico 4.5 - Distribuzione dei bambini tra 0-36 mesi e dei servizi per la prima infanzia per Ambito Territoriale Sociale – (v.%)**



**Grafico 4.6 - Distribuzione territoriale degli Anziani e disabili over 65 e centri diurni e delle strutture residenziali per anziani e disabili per Ambito Territoriale Sociale – (v.%)**

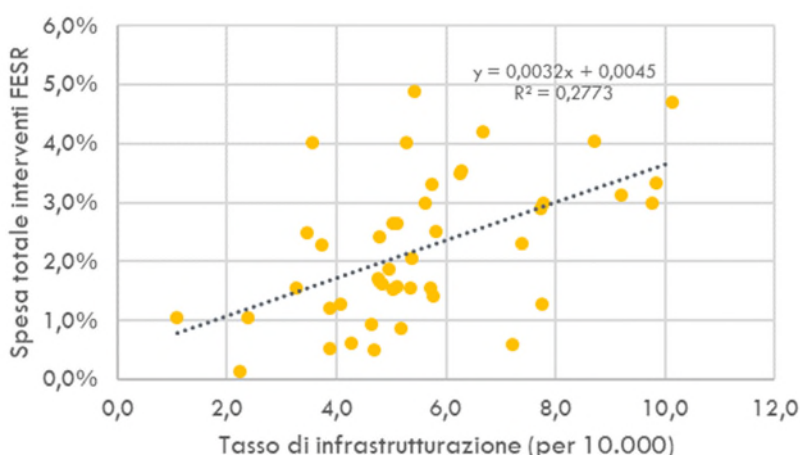


Fonte: elaborazioni su dati "Atlante dei Servizi Sociali e Socioassistenziali in Puglia" (2015)

La maggiore correlazione esistente tra le distribuzioni misurate sui dati ex post rispetto a quelle misurate con i dati di monitoraggio degli interventi (mostrata anche tramite il confronto tra gli  $R^2$ ), fanno presumere che in effetti gli interventi di infrastrutturazione sociale realizzati con gli interventi FESR **possano aver consentito di promuovere una maggiore omogeneità degli interventi sul territorio andandosi a concentrare laddove erano presenti le maggiori carenze.**

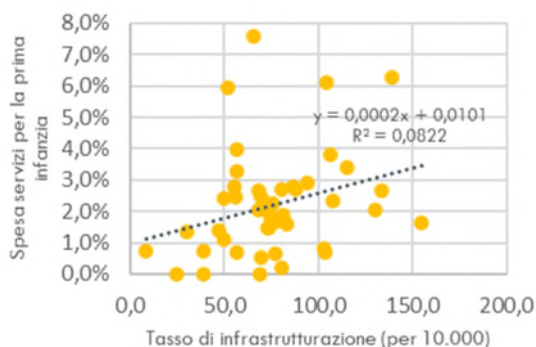
Un ultimo aspetto da evidenziare concerne il verificare se la spesa effettuata per singolo Ambito Territoriale Sociale abbia consentito di raggiungere una maggiore dotazione infrastrutturale. Nello specifico, il grafico 4.7 pone in relazione la distribuzione della spesa per Ambito e il risultato ex post della dotazione di infrastrutture sociali. Come si può osservare, sembrerebbe che in effetti gli Ambiti che hanno mostrato una maggiore capacità di attirare risorse sono anche quelli che al 2015 presentano i migliori risultati in termini di infrastrutturazione sociale. Questa stessa conclusione può essere tratta in riferimento alla spesa per le strutture per gli anziani e i disabili (grafico 4.8).

**Grafico 4.7 - Distribuzione della spesa totale degli interventi realizzati (FESR) e del relativo tasso di infrastrutturazione (Atlante) per Ambito Territoriale Sociale – (v.%)**

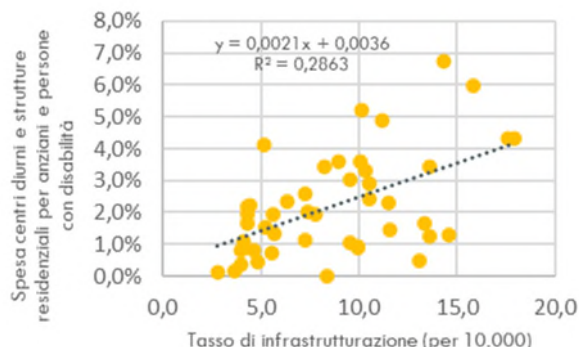


Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio regionali e dati “Atlante dei Servizi Sociali e Sociosanitari in Puglia” (2015)

**Grafico 4.8 - Distribuzione della spesa dei centri diurni e strutture residenziali per anziani e persone con disabilità (FESR) e del relativo tasso di infrastrutturazione (Atlante) per Ambito Territoriale Sociale, v.p.**



**Grafico 4.9 - Distribuzione della spesa dei servizi per la prima infanzia (FESR) e del relativo tasso di infrastrutturazione (Atlante) per Ambito Territoriale Sociale, v.p.**



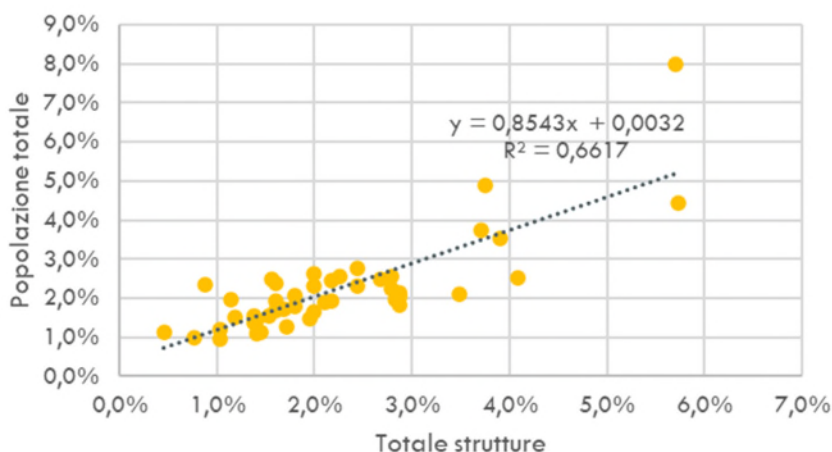
Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio regionali e dati “Atlante dei Servizi Sociali e Sociosanitari in Puglia” (2015)

In conclusione, **nonostante l’attuazione abbia seguito soprattutto all’inizio un approccio “bottom up”, essa sembra aver avuto comunque l’effetto di promuovere una maggiore omogeneità della distribuzione territoriale dell’infrastrutturazione sociale.**



Un trend positivo che è poi continuato anche negli anni successivi, come mostrato dal grafico 4.10 in cui è rappresentata la distribuzione territoriale per Ambito del totale degli interventi realizzati (dati provenienti dal “Registro regionale 2018”) e la distribuzione territoriale della popolazione pugliese, al 2018. Infatti, nel grafico è osservabile una maggiore correlazione positiva della distribuzione rispetto ai dati dell’Atlante relativi al 2015, sottolineata da un R<sup>2</sup> maggiore (0,66 rispetto a 0,58).

**Grafico 4.10 - Distribuzione della popolazione totale e del totale delle strutture sociosanitarie e socioassistenziali per Ambito Territoriale Sociale – (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati Registro regionale 2018

Inoltre, la maggiore omogeneità della distribuzione territoriale dell’infrastrutturazione sociale è mostrata anche dal confronto per popolazione di riferimento tra i coefficienti di variazione relativi al 2015 (dati Atlante) e quelli relativi al 2018 (dati Registro regionale 2018). Come si può esaminare dalla tabella seguente, tra il 2015 e il 2018 è proseguito sia il processo di incremento della dotazione infrastrutturale, testimoniato dall’aumento del numero medio di strutture presenti per ciascun Ambito Territoriale Sociale, sia il processo di convergenza tra territori, espresso nella riduzione in tutti i casi considerati del coefficiente di variazione.

**Tabella 4.3 - Medie e coefficienti di variazione per popolazione di riferimento e per fonte**

	2015 (Atlante)		2018 (Registro regionale)	
	Media	Coefficiente di variazione	Media	Coefficiente di variazione
Strutture e servizi totale	5,54	0,36	6,60	0,29
Servizi per la prima infanzia	75,95	0,40	93,14	0,37
Centri diurni e strutture residenziali per anziani e persone con disabilità	8,73	0,46	10,21	0,36

Fonte: elaborazioni su dati “Atlante dei Servizi Sociali e Sociosanitari in Puglia” (2015) e dati Registro regionale 2018

**Il quadro appena rappresentato, emerso dall’analisi dei dati di monitoraggio, trova riscontro anche nell’ambito delle interviste realizzate con i principali attori del territorio**, fra i quali i referenti regionali, i responsabili dei servizi sociali degli Ambiti Territoriali Sociali e il partenariato sociale del territorio.

In via generale, dalle interviste emerge la **consapevolezza piuttosto diffusa del ruolo svolto dalla Linea 3.2 nel promuovere una maggiore omogeneizzazione dell’offerta dei servizi nel panorama regionale**, analogamente a quanto rilevato in precedenza dall’analisi dei dati di monitoraggio. Viene evidenziato, inoltre, un importante grado di coerenza nella distribuzione delle richieste e degli interventi realizzati rispetto ai fabbisogni territoriali, a maggior ragione tenendo in considerazione il contesto di partenza: dalle risposte ottenute si evince, infatti, che nel 2007 si proveniva da un periodo in cui il welfare regionale pugliese era sostanzialmente all’inizio di una fase di ricostruzione. In tal senso, sebbene i livelli di offerta attualmente raggiunti non siano ancora pari ai target richiesti dagli

obiettivi comunitari, si può ritenere che la risposta del territorio abbia rappresentato l'avvio di un percorso virtuoso che riduce fortemente le distanze da alcune regioni del Nord Italia, dove gli indicatori socio-economici registrano i livelli più elevati.

Ciò risulta evidente, ad esempio, osservando le circa 700 unità infrastrutturali di asili nido a gestione comunale o privata attualmente esistenti, così come l'aumento dell'offerta dei centri diurni per anziani e disabili, la cui diffusione si attesta attualmente intorno alle 150 unità<sup>36</sup>. Questi importanti incrementi sono rilevati, in particolar modo, da alcuni dei referenti regionali intervistati, i quali pongono l'accento non solo sulla effettiva crescita numerica – e, quindi, **sull'aumento dell'offerta dell'infrastruttura sociale nel complesso** –, ma anche **sull'efficacia in termini di copertura territoriale** che si è raggiunta grazie alle misure finanziate. Molti servizi erano, infatti, in precedenza, distribuiti a “*macchia di leopardo*”: ad esempio, la maggior parte dei comuni pugliesi non era dotata di un centro diurno per disabili, tipicamente concentrati solo nelle città principali e per la gran parte erano a Bari, lasciando emergere un fabbisogno importante da parte dei territori maggiormente periferici.

Più di un intervistato lascia, tuttavia, emergere che per quanto la situazione sia decisamente migliorata, **rimangono ancora dei territori debolmente coperti, in particolare nelle province del nord e del sud della regione, quindi nel foggiano e nel leccese**. Secondo il punto di vista dei referenti regionali, le ragioni individuate come causa del persistere di questa situazione sono principalmente due:

- la prima riguarda le **caratteristiche territoriali**, in quanto in tali province si concentrano molti piccoli comuni, per i quali la riorganizzazione per Ambiti è stata funzionale, ma non ancora sufficiente a superare una certa difficoltà interna - e talvolta competizione - nell'ottenimento di risorse per fronteggiare il forte *turnover* di dirigenti e personale che si verifica in un settore delicato come quello dell'infrastrutturazione sociale;
- la seconda riguarda, invece, il **tessuto economico**, caratterizzato da un'economia che presenta ancora forti ritardi di sviluppo e bassi livelli di occupazione. In tale contesto, il welfare familiare e soprattutto il lavoro di cura svolto dalle donne hanno ancora un ruolo importante: un fattore, peraltro, ulteriormente accentuato durante il periodo pandemico, in cui si è rilevata una differenza con le aree urbane del centro della regione che stanno, al contrario, registrando progressivi miglioramenti in termini di riequilibrio del lavoro di cura e di accesso al welfare territoriale.

Un ulteriore aspetto rilevante emerso dalle interviste riguarda **il profilo della comunicazione tra i diversi livelli amministrativi che insistono sul territorio regionale**.

Nonostante tale valutazione sia complessivamente positiva, da un'intervista rivolta a un responsabile dell'Ufficio di Piano di uno degli Ambiti contattati è emersa, tuttavia, la presenza di alcuni ostacoli delle Amministrazioni, in termini di un mancato raccordo tra i settori. Nel merito, è stato rilevato che da un lato, l'infrastrutturazione sociale è stata una linea d'intervento a disposizione degli Ambiti che “*avevano adeguate risorse umane per implementare i servizi, ma che spesso il livello tecnico non metteva in circolazione le informazioni necessarie per il livello politico*”. Dall'altro lato, è emerso che la comunicazione interna e la linea programmatica complessiva non sempre sono risultate chiare nei territori, così che alcuni Ambiti (e i Comuni costituenti) sembrerebbero aver scontato un minor livello di coinvolgimento e tale situazione avrebbe influenzato la stessa programmazione e progettazione delle iniziative. Un intervistato ha evidenziato che, talvolta, la progettazione è stata più “*legata alla disponibilità di immobili da ristrutturare che a una visione progettuale nell'ottica dell'intervento sociale*”. Come precedentemente evidenziato, un elemento distintivo del modello di *governance* è rappresentato dall'adozione di una *policy* programmatica e condivisa tra gli Ambiti, nell'intento di evitare eventuali sovrapposizioni di interventi e/o uno spiazzamento di risorse tra i Comuni. I risultati dell'analisi, evidenziano, dunque, che dal punto di vista attuativo, **permangono elementi di criticità nel portare avanti in alcuni Ambiti una policy condivisa tra i comuni che lo costituiscono**. Tra le diverse cause, si evidenzia sia la **carenza numerica di risorse umane** negli Uffici di Piano, negli Uffici tecnici e tra il personale dedicato alle funzioni amministrative e rendicontative sia di competenze adeguate alle esigenze attuative degli interventi. Si tratta di una problematica che ricorre più volte nelle interviste realizzate, particolarmente in quelle rivolte ai responsabili degli Ambiti.

---

<sup>36</sup> Si veda “Una mappa dell'offerta del welfare pugliese” contenuta nella Relazione sociale regionale 2018-2020. Allegato “A” al V Piano Regionale delle Politiche Sociali.

Infine, dal dialogo con le diverse figure dell'Amministrazione è emerso il tema centrale della sostenibilità economica e gestionale degli interventi nel medio-lungo periodo. Se per la maggioranza degli intervistati l'accento è da porre sull'efficacia, in termini sociali, dell'ampliamento dell'offerta infrastrutturale, qualcuno sottolinea, tuttavia, le difficoltà dei comuni a individuare in tempo utile le risorse tramite cui finanziare i servizi attivati grazie alle misure. A riguardo è da molti considerata strategica la funzione dei Buoni Servizio, senza i quali diverse strutture avrebbero incontrato difficoltà a restare attive, fattore che lascia emergere elementi di complessità sotto il profilo della sostenibilità degli interventi.

#### 4.2 IL FINANZIAMENTO REGIONALE RICEVUTO PER I NIDI, IN QUALI TERMINI HA CONTRIBUITO A MIGLIORARE LA GESTIONE DEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI?

Il finanziamento destinato alle strutture per la prima infanzia ha contribuito a migliorare la gestione dei servizi socio-educativi:

- **umentando la disponibilità di strutture**, dunque migliorando le condizioni di accessibilità sul territorio regionale;
- **innalzando, attraverso l'adeguamento agli standard minimi previsti dal reg. 4/2007, la qualità dei servizi erogati** sia sotto il profilo della qualificazione delle risorse umane impiegate e della sperimentazione di percorsi socio-educativi innovativi, sia sotto il profilo dell'ampiezza e dell'organizzazione degli spazi, in grado di ampliare le opportunità di stimolazione del bambino;
- **prevedendo il sistema di accreditamento al Catalogo Telematico delle strutture**, che consente un costante controllo del mantenimento dei requisiti di qualità delle strutture, sia da parte delle istituzioni pubbliche sia da parte delle famiglie fruitrici dei servizi.

I finanziamenti destinati alla creazione, ristrutturazione, ampliamento e/o adeguamento di strutture per la prima infanzia hanno contribuito in modo sostanziale a migliorare la gestione dei servizi socio-educativi.

Le interviste rivolte ai referenti regionali, ai testimoni privilegiati e ai rappresentanti degli Uffici di Piano degli Ambiti Territoriali Sociali hanno innanzitutto evidenziato, sotto un profilo macro, come **la misura abbia contribuito ad accrescere in maniera rilevante la disponibilità di strutture per la prima infanzia** (in particolare, asili nido e micro-nidi), consentendo l'attivazione di un sistema di offerta diffuso su tutto il territorio regionale grazie al quale si sono superate le difficoltà di accesso a questa tipologia di servizi che alcune aree incontravano. Questa considerazione trova riscontro nell'analisi dei dati relativi al conseguimento degli obiettivi di servizio (capitolo 2) in cui si è osservato il **netto aumento dei Comuni coperti dal servizio (dal 25,2% del 2003 al 65,1% del 2015) e il superamento dell'obiettivo atteso per il 2015 (il valore programmato era pari al 40%)**.

Sotto un profilo qualitativo, gli intervistati correlano il miglioramento della gestione dei servizi socio-educativi alla necessità di adeguamento delle strutture e dei servizi agli standard minimi fissati dal Regolamento regionale n. 4/2007 di attuazione della Legge regionale n. 19/2006. Tra le varie testimonianze raccolte, si riporta a titolo emblematico quella del rappresentante di un Ambito: *“Il finanziamento regionale ricevuto dai beneficiari per i nidi ha ampiamente contribuito a migliorare la gestione dei servizi socio-educativi, perché ha costretto a livelli occupazionali adeguati, quindi alle autorizzazioni al funzionamento è corrisposta una dotazione organica vera, pagata secondo i contratti. Le condizioni di regolazione del mercato e di finanziamento da parte del pubblico hanno consentito di non dare più alibi a nessuno e di migliorare i livelli occupazionali, non fosse altro perché si sono dovute assumere professionalità con determinati requisiti. Questo ovviamente avveniva anche prima, ma un conto è quando c'è il finanziamento pubblico, e quindi c'è il controllo costante, con tutta la documentazione per periodi prestabiliti, un conto è una attività libera dove è più difficile il controllo diffuso”*.

In particolare, si segnalano i seguenti elementi migliorativi:

- La **presenza di personale laureato** – educatori e coordinatore pedagogico – con una retribuzione certa e giusta, ovvero coerente con i contratti collettivi. Viene evidenziato che, prima dell'adozione del Regolamento, erano presenti sul territorio strutture prive di regolare autorizzazione al funzionamento e con personale inadeguato sotto il profilo delle qualifiche e che, spesso, non

godeva di una retribuzione adeguata e/o regolare. L'attuazione del Regolamento ha quindi determinato, oltre alla valorizzazione delle professionalità impiegate, anche – e non era affatto scontato – l'emersione in questi servizi di molte situazioni di lavoro irregolare. Ciò ha apportato, sulla base delle testimonianze raccolte, un significativo miglioramento sia della qualità dei servizi erogati sia della sperimentazione di innovativi percorsi socio-educativi. Viene, infatti, evidenziato che la presenza di equipe di professionisti laureati e motivati anche sotto il profilo economico, ha consentito in diverse strutture per la prima infanzia di studiare e applicare nuovi approcci (come il Montessori o il Reggio Children) che, altrimenti, sarebbero stati difficilmente adottati, contribuendo in tal modo a differenziare sotto il profilo metodologico l'offerta educativa;

- ✚ **L'adozione di standard minimi di qualità degli spazi** con riguardo, ad esempio alla possibilità di disporre di locali di più ampie dimensioni in grado di ampliare le opportunità da mettere in campo per la stimolazione del bambino (ad esempio, la presenza di spazi esterni/gioco e di spazi per le attività laboratoriali o ricreative) e quindi del suo benessere<sup>37</sup>.

Gli standard anzidetti contribuiscono a definire il livello qualitativo dell'offerta di tutte le strutture per la prima infanzia – pubbliche a gestione diretta e indiretta, private convenzionate e private non convenzionate – in quanto rappresentano criteri minimi per l'autorizzazione al funzionamento.

L'indagine condotta ha altresì fatto emergere, quale ulteriore fattore di miglioramento della gestione dei servizi socio-educativi, la **realizzazione di forme di incentivazione della domanda** che, previste dallo stesso Regolamento, sono state espressamente orientate a promuovere la qualità del sistema integrato di interventi, a garantire l'appropriatezza delle prestazioni e a favorire la pluralità dell'offerta dei servizi tramite un processo di accreditamento delle strutture. In termini operativi, lo strumento adottato dei **buoni servizio** (si veda Parte Seconda del Rapporto), gestito tramite l'iscrizione al Catalogo Telematico ha permesso di:

- ✚ sostenere finanziariamente gli enti gestori delle strutture;
- ✚ migliorare le competenze del personale amministrativo delle strutture che si è dovuto confrontare con un sistema di regole più complesse (dettate dall'UE) rispetto al passato: una sfida positivamente superata e che ha inciso positivamente sull'efficacia e sull'efficienza amministrativa;
- ✚ migliorare l'accessibilità dei servizi per la prima infanzia e l'inclusione sociale dei bambini economicamente svantaggiati;
- ✚ regolare il sistema delle tariffe che, prima del 2012, si presentava particolarmente variegato;
- ✚ permettere un costante controllo del mantenimento dei requisiti di qualità delle strutture, sia da parte delle istituzioni pubbliche sia da parte delle famiglie fruitrici dei servizi.

L'insieme di questi elementi si è rilevato determinante per una gestione in grado di imprimere una trasformazione positiva dell'offerta dei servizi socio-educativi pubblici e privati dedicati alla cura e al progresso dell'infanzia.

#### 4.3 IL FINANZIAMENTO REGIONALE EROGATO HA FAVORITO LA SPERIMENTAZIONE DI PROTOCOLLI INNOVATIVI PER LA PRESA IN CARICO DELLE PERSONE PIÙ FRAGILI?

La Regione ha **favorito la sperimentazione di progettualità innovative per la presa in carico delle persone fragili** prevedendo una linea di intervento appositamente dedicata all'interno dell'Avviso Pubblico n. 59 del 14 luglio 2008 – la linea C – nella quale l'orientamento all'utente finale era considerato prioritario rispetto all'infrastrutturazione.

Complessivamente sono stati finanziati 52 progetti sperimentali per oltre 9 milioni di euro. Alcuni dei percorsi sperimentali attivati, come quelli incentrati sulla domotica sociale, hanno avuto il valore aggiunto di **sollecitare dal basso una serie di innovazioni** rispetto agli standard minimi previsti dal Regolamento regionale n. 4/2007 che, nella successiva programmazione, sono divenute criteri per la valutazione delle proposte progettuali. Tuttavia, nel riportare alcuni esempi di progettualità

<sup>37</sup> Gli standard minimi adottati insistono anche su altri ambiti di miglioramento delle strutture come quello di adeguamento alle disposizioni in materia di urbanistica, di edilizia, di barriere architettoniche, di prevenzione incendi, di igiene e sicurezza

stimolate dai finanziamenti regionali e particolarmente apprezzate dai destinatari, si sottolinea quale elemento di criticità la difficoltà di mobilitazione di risorse finanziarie necessarie a garantire la continuità delle innovazioni introdotte, una volta esaurito il finanziamento del Fondo.

L'obiettivo prioritario della programmazione 2007-2013 era quello di implementare numericamente le strutture per colmare il vuoto infrastrutturale che caratterizzava il territorio e rispondere ai bisogni della popolazione fino a quel momento insoddisfatti. Per questo motivo una larga parte dei finanziamenti si concentrava sulla realizzazione di opere infrastrutturali che non necessariamente comprendevano progettualità specifiche per la presa in carico delle persone fragili. Va tuttavia osservato che, come hanno rilevato alcune delle referenti regionali intervistate, questo aspetto è stato comunque considerato nella programmazione, orientando le risorse non finalizzate alle infrastrutture su **iniziative volte a sostenere la sperimentazione di protocolli innovativi per la presa in carico delle persone più fragili**. Dal punto di vista degli strumenti di attuazione, questo impegno ha trovato espressione nella linea C dell'Avviso pubblico per la presentazione di progetti di intervento innovativi e sperimentali per accrescere la dotazione di servizi sociali e sociosanitari in Puglia, approvato con AD del Dirigente Settore Programmazione e Integrazione 14 luglio 2008, n. 59 (BURP 119/2008). La linea C dell'avviso 59/2008 si distingue dalle altre linee di finanziamento previste dall'avviso 59/2008 e dagli altri avvisi adottati sull'Azione 3.2.1 proprio in quanto l'orientamento all'utente finale era considerato prioritario rispetto all'infrastrutturazione, ovvero venivano esplicitamente promosse iniziative volte ad **innovare il contesto locale e regionale in diversi ambiti del lavoro socio-assistenziale e socio-sanitario** con anziani non autosufficienti, persone con disabilità fisica, psichica e sensoriale, donne e minori vittime di violenza o di tratta, immigrati, minori con disagio o devianti. Complessivamente, sono stati finanziati 52 progetti per una spesa certificata complessiva di € 9.434.350,55, ovvero corrispondente al 4,9% della spesa complessiva dell'Azione 3.2.1. Si segnala, a questo proposito, il ruolo determinante delle organizzazioni non-profit che, nel complesso, hanno realizzato il 67,3% dei percorsi sperimentali di presa in carico dei soggetti fragili.

Come evidenzia uno dei testimoni privilegiati coinvolti nell'indagine, il valore aggiunto dei percorsi sperimentali finanziati è stato, in generale, quello di **aver introdotto dal basso una serie di innovazioni rispetto agli standard minimi previsti dal Regolamento regionale n. 4/2007** che, nella successiva programmazione, sono divenute **criteri per la valutazione delle proposte progettuali**. Si porta l'esempio degli investimenti in attrezzature e impianti per la domotica sociale, all'epoca poco diffusa sul territorio, che alcune organizzazioni del terzo settore hanno introdotto nelle proprie progettualità per consentire l'autonomia delle persone anziane e con disabilità oppure per azioni di tele-assistenza, recependo un bisogno che stava emergendo dai territori.

A titolo esemplificativo si riportano di seguito alcuni esempi di progetti attuati a valere su questa Linea di finanziamento che, sulla base delle testimonianze raccolte, risultano aver rappresentato degli interventi particolarmente apprezzati dai destinatari, tanto da potere essere assunti come buone pratiche. Purtroppo, solo per alcuni di essi è stato possibile mobilitare ulteriori risorse finanziarie pubbliche e private che ne hanno consentito la continuità, una volta esaurito il finanziamento del Fondo. La difficoltà riscontrate nella sostenibilità finanziaria delle iniziative di qualità, apprezzate tanto dai destinatari quanto dalle amministrazioni locali dei territori in cui esse si sono realizzate, rappresenta un elemento di criticità di questa esperienza, che dovrebbe essere oggetto da parte delle Autorità competenti di una riflessione specifica volta a definire modalità attuative attente a contenere il rischio di discontinuità di servizi rivolti a categorie di utenti particolarmente fragili:

- il progetto "Icarus", realizzato dalla coop. Soc. Tasha di Bitonto in partnership con enti pubblici e privati preposti alla cura ed assistenza per la disabilità psichica e finalizzato ad attivare percorsi di riabilitazione per disabili psichici mediante l'utilizzo della Pet-Therapy in un canile del Comune, accanto a percorsi di inserimento lavorativo personalizzati per gli utenti ritenuti idonei;
- il progetto "Dalla parte delle vittime. Ricerca e Intervento sulle vittime del bullismo", realizzato da C.R.I.S.I. Scarl Onlus a Bari, finalizzato ad offrire sostegno psicologico e legale alle famiglie e ai minori coinvolte nel fenomeno del bullismo, attraverso un servizio di Mediazione e di assistenza e consulenza psico-sociale per la scuola e le famiglie, un Servizio di tutela legale per le famiglie ed i minori, l'apertura di uno sportello telefonico e telematico, la sensibilizzazione della comunità locale e del target individuato (genitori, docenti, studenti minori vittime o potenziali vittime di

bullismo) sulle opportunità e sulle condizioni di accesso ai servizi, nonché sulle modalità per l'esigibilità dei diritti sociali e sulle opportunità di miglioramento delle condizioni di vita in ambito sociale;

- ✚ il R.I.S.S. – Rete Integrata Servizi Sociali e Socio-Sanitari, realizzato dall'APS Sud Est Donne negli Ambiti di Conversano e Putignano e finalizzato ad attivare azioni specifiche per favorire lo sviluppo ed il consolidarsi di una rete integrata di servizi ed interventi qualificati (tra cui, l'apertura di uno Sportello in rete con gli sportelli del welfare d'accesso dei Comuni interessati, l'implementazione di un sistema informativo/informatico che raccoglie e incrocia la domanda e l'offerta dei servizi di cura e la formazione delle figure dell'operatore di sportello e del tutor dell'assistenza familiare) a sostegno delle prestazioni domiciliari di cura degli anziani e delle persone non autosufficienti, al fine di favorirne la permanenza nel proprio ambiente di vita, supportando la persona e la famiglia;
- ✚ il progetto “DOMOS - Domotica sociale”, promosso dalla coop. Soc. Ge.N.T.Eco e tuttora operativo, finalizzato a diffondere sul territorio regionale l'uso di nuove tecnologie in favore del miglioramento del benessere sociale di persone con disabilità e anziani attraverso l'installazione di un kit domotico sperimentale in 20 diverse abitazioni, l'apertura di uno sportello informativo multidisciplinare che ha garantito a circa 100 utenti l'adeguato supporto nell'individuazione di soluzioni tecnologiche e architettoniche (e gli opportuni mezzi di finanziamento) per migliorare la propria situazione abitativa, l'allestimento presso nel centro di Conversano di un'area espositiva all'interno della quale è a disposizione degli utenti un appartamento dotato di arredi accessibili (bagno, cucina e camera da letto), di kit domotico dimostrativo e di una serie di ausili informatici e non;
- ✚ il centro “Cacciatori di aquiloni” della Fondazione Giovanni Paolo II ONLUS di Bari, realizzato attraverso il recupero, il completamento e la rifunzionalizzazione di un immobile esistente e destinato principalmente agli immigrati, pur assumendo l'iniziativa la caratteristica di promozione dell'integrazione generazionale, culturale e demografica, e dell'apertura ai quartieri di riferimento. Il Centro si articola in: un “Servizio di Base per l'accoglienza, l'ascolto e l'orientamento”, che raccoglie e monitora i bisogni espressi dai cittadini immigrati per la realizzazione di specifiche attività di inclusione sociale; un “Laboratorio di arte e sogni”, nel quale uomini e donne di tutte le età, rispettando le differenze culturali delle singole comunità, mettono a disposizione del gruppo le proprie competenze professionali, creative e artistiche; il “Cortile della bottega”, che rappresenta uno spazio nel quale accogliere in modo adeguato (sia sotto il profilo strutturale che della proposta animativa e pedagogica) i bambini di coloro che partecipano alle attività del Centro. I servizi erogati sono di diversa natura e comprendono consulenza psicologica, orientamento lavorativo, sostegno alla genitorialità, mediazione interculturale, mediazione familiare, servizi integrativi dei percorsi scolastici, promozione e ricerca sociale anche in forma itinerante e decentrata presso scuole, parrocchie, servizi sociali;
- ✚ il progetto “NET ABILITY. Servizio di accompagnamento/inserimento al lavoro dei diversamente abili”, realizzato dall'ASP ISTITUTO IMMACOLATA di Galatina, per il quale si rimanda all'approfondimento presentato nel box 1.

## BOX 1. CASO STUDIO: UN'ESPERIENZA DI PRESA IN CARICO DELLE PERSONE CON FRAGILITA'

**Procedura di riferimento:** Linea 3.2, Azione 3.2.1. Avviso pubblico per il finanziamento di strutture e interventi sociali a carattere innovativo e sperimentale (BURP n.119/2008) - Scorrimento C Pubblici

**Titolo del progetto:** "NET ABILITY" Servizio di accompagnamento/inserimento al lavoro dei diversamente abili

**Beneficiario:** IPAB "ISTITUTO IMMACOLATA" di Galatina (ora ASP)

**Localizzazione dell'intervento:** Ambito Territoriale Sociale di Galatina (Lecce)

**Importo regionale provvisoriamente concesso:** € 302.800,00 (nessun co-finanziamento)

**Spesa certificata:** € 247.788,67

**Periodo di realizzazione:** 7.01.2013 – 27.11.2013<sup>38</sup>

**Tipologia di investimento:** l'intervento ha previsto il recupero funzionale di due locali di un immobile di proprietà che sono stati adibiti alla realizzazione di Net-ability, progetto innovativo di reinserimento socio-lavorativo delle persone con disabilità. L'investimento ha compreso:

- Le spese generali per progettazione, direzione lavori, indagini geologiche e geotecniche, sicurezza, collaudi tecnici e tecnico-amministrativi
- Le spese per il conseguimento delle certificazioni di qualità della struttura
- Le spese per l'esecuzione dei lavori di ottimizzazione degli spazi all'interno della struttura per rendere accessibili le aree destinate all'erogazione dei servizi accessibili
- L'acquisto di attrezzature per l'esecuzione del servizio: autobus a 9 posti, adeguato ad ospitare sino a 3 sedie a rotelle contemporaneamente; mobili, arredi ed ausili per persone con disabilità da utilizzare all'interno della struttura
- L'utilizzo di due consulenze specialistiche per l'avvio della gestione: psicologo e responsabile amministrativo
- L'utilizzo di sette consulenze specialistiche per l'erogazione del servizio: coordinatore; esperto in analisi aziendale; esperto in mediazione lavorativa; esperto in orientamento lavorativo; esperto in pubblicità e comunicazione; web manager; esperto in valutazione e monitoraggio.

**Utenza di riferimento:** persone con disabilità in età lavorativa (superiore ai 15 anni compiuti e inferiore all'età pensionabile), residenti nel pluri-ambito di Galatina e per estensione all'intera provincia, che rientrano nelle seguenti tipologie di disagio:

- invalidi civili, con minorazioni "fisiche", "psichiche" e "sensoriali" e portatori di "handicap intellettuale", con una percentuale d'invalidità del 46% e oltre, fino al 100% purché con residue capacità di lavoro accertate;
- invalidi del lavoro, con una percentuale d'invalidità del 34% e oltre, fino al 100% purché con residue capacità di lavoro accertate;
- non vedenti;
- sordomuti;
- invalidi di guerra, invalidi civili di guerra, invalidi per servizio, con minorazioni comprese fra la 1° e l'8° categoria.

**Sintesi della proposta:** il progetto NET ABILITY ha offerto un servizio innovativo di inserimento lavorativo delle persone con disabilità basato sulla valutazione e l'orientamento professionale dell'utenza disabile, sulla consulenza e analisi aziendale per l'incontro domanda-offerta di lavoro, sulla mediazione lavoratore-azienda e sull'accompagnamento al lavoro in relazione ai bisogni del singolo utente (lavoratore-azienda). A tal fine ha individuato e testato procedure, metodologie e strumenti adeguati al principio del collocamento mirato disposto dalla Legge n. 68/99, in un contesto ancora privo di modelli operativi di riferimento consolidati.

**Obiettivi specifici:**

- Attuazione di inserimenti lavorativi che rispondono alle esigenze dei disabili;
- Supporto alle aziende e mediazione per l'individuazione e l'inserimento dei lavoratori con caratteristiche compatibili rispetto alle esigenze aziendali, in una prospettiva di stabilizzazione del posto di lavoro e limitazione del turn over;

<sup>38</sup> Le procedure per gli interventi di adeguamento della struttura sono iniziate nel mese di maggio 2012.

- ↘ Creazione di un gruppo di lavoro permanente per l'incontro domanda-offerta lavoro disabili, in grado di fornire uno specifico servizio di accompagnamento per l'inserimento mirato con l'utilizzo delle metodologie e degli strumenti sperimentali;
- ↘ Valorizzazione dei contenuti di servizio della Pubblica Amministrazione attraverso l'acquisizione di un bagaglio di competenze interdisciplinare e l'attivazione di una rete integrata di esperti provenienti da diverse aree, servizi ed esperienze professionali nell'ambito della disabilità; sburocratizzazione del servizio e dei rapporti con gli utenti (disabili e aziende);
- ↘ Diffusione nel mondo delle imprese di una cultura dell'integrazione;
- ↘ Mutamento della percezione della disabilità da parte della società;
- ↘ Aumento del coinvolgimento delle persone con disabilità nell'attuazione di strategie di inclusione sociale e lavorativa.

### **Le azioni comprese nel modello di presa in carico**

Il progetto si è proposto di realizzare un modello operativo basato su procedimenti standardizzati, omogenei e condivisi, anche al fine di rendere riproducibile l'esperienza progettuale in altri contesti locali in momenti successivi a quello della prima realizzazione. Tale modello operativo si sostanzia in tre dimensioni:

- ↘ *Analisi dei bisogni lavoratori- aziende.* Questa dimensione ha compreso l'implementazione e promozione di modelli e strumenti per l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità e per facilitare il contatto sia con la rete dei centri per l'impiego e per l'orientamento al lavoro presenti sul territorio, che con tutte le altre realtà necessarie per la costruzione di un progetto di vita consapevole – ovvero basato sulla conoscenza e sulla consapevolezza di sé, delle proprie capacità, attitudini, aspirazioni, interessi, stili cognitivi, caratteristiche di personalità, possibilità materiali. Tali procedure, modelli e strumenti hanno riguardato:
  - L'individuazione e valutazione dei disabili disponibili al lavoro, attraverso la redazione di una Scheda Professionale Individuale (SPI) ai fini dell'orientamento e dell'inserimento lavorativo. Per ogni utente sono stati studiati percorsi ad hoc per comprenderne il potenziale di conoscenza, competenze ed abilità e per sostenerlo nell'individuazione e nella pianificazione dell'obiettivo professionale e lavorativo. Sulla base del progetto personalizzato, agli utenti è stato proposto un ricco ventaglio di opportunità: incontri individuali finalizzati ad offrire una panoramica sull'offerta formativa del territorio, informazioni su borse di studio, una panoramica delle tecniche di ricerca del lavoro che supportano la definizione di un progetto formativo/professionale o l'offerta di stage lavorativi, ecc.; incontri di gruppo per l'esplorazione delle aspettative, l'analisi del proprio profilo, l'illustrazione degli strumenti informativi a disposizione sul territorio e l'elaborazione del bilancio attitudinale e di esperienze. Presso lo sportello è inoltre offerto un supporto tecnico nella stesura del curriculum vitae, della lettera di accompagnamento e della domanda di assunzione. Per consentire un più agevole e maggiore afflusso delle persone disabili presso la sede dello sportello è stato attivato un servizio di trasporto gratuito;
  - L'individuazione delle aziende destinatarie degli interventi e servizio di consulenza per l'analisi dei posti di lavoro e delle mansioni lavorative disponibili presso le stesse, con la redazione della scheda di analisi aziendale e delle mansioni disponibili;
  - L'analisi aggregata dei dati raccolti ai fini della programmazione integrata degli interventi.
- ↘ *Abbinamenti e inserimenti lavorativi.* Tale dimensione ha compreso:
  - Il confronto ed incrocio delle informazioni raccolte mediante le schede professionali ed aziendali per la consultazione di ipotesi di abbinamento lavoratore-azienda o di percorso di inserimento. Questo servizio di matching fra domanda e offerta di lavoro ha inoltre previsto: la creazione di una Banca Dati per i Curricula On-line; la pubblicazione degli annunci di lavoro delle aziende private e pubbliche; la realizzazione di una rete di collaborazione con i centri per l'impiego e le altre strutture preposte all'inserimento lavorativo; l'erogazione di assistenza alle aziende per la ricerca di personale; un servizio di ricerca dei bandi di concorso e consulenza per la partecipazione agli stessi;
  - Presentazione al lavoratore, attraverso un colloquio individuale, della proposta di abbinamento mirato o di percorso di inserimento, con successiva predisposizione del Progetto Individualizzato di Collocamento Mirato, in funzione dei bisogni individuati;
  - Attuazione della procedura di avviamento o di percorso di inserimento con il supporto di interventi di mediazione ed intermediazione tra lavoratore ed azienda.
- ↘ *La revisione delle metodologie e la ritaratura degli strumenti utilizzati* in funzione della riorganizzazione dei servizi e dell'adozione di una metodologia di intervento validata a supporto delle attività di collocamento mirato.

Complementari allo sviluppo del modello di presa in carico sono le seguenti azioni:

- ↘ L'ideazione e implementazione del portale web di progetto;



- La realizzazione di azioni di promozione e sensibilizzazione sociale per la diffusione di una cultura della non discriminazione e l'integrazione sociale e lavorativa delle persone disabili;
- La verifica dei risultati, con carattere di trasversalità rispetto all'intero progetto e mirata alla rilevazione sistematica di ogni informazione utile per gestire adeguatamente le azioni previste, la loro congruità con gli obiettivi e i risultati attesi, nonché l'utilizzo ottimale delle risorse umane ed economiche a disposizione;
- La costruzione e il consolidamento del partenariato;
- La definizione e implementazione di un sistema di coordinamento e gestione e controllo del progetto.

### I principali risultati raggiunti

Si deve, innanzitutto, premettere che il progetto è stato realizzato in un periodo – il 2013 – nel quale le imprese e le attività commerciali vivevano una congiuntura economica molto sfavorevole che non permetteva loro di procedere con nuove assunzioni, dunque anche di assunzioni di persone con disabilità. Se, sotto il profilo dell'inserimento lavorativo, i risultati sono stati fortemente determinati da tale congiuntura, sotto il profilo della capacità di attrazione e supporto delle persone con disabilità, di sensibilizzazione delle aziende e del territorio e della costruzione di alleanze sul territorio si sono raggiunti risultati eccellenti.

Complessivamente, le **persone con disabilità** raggiunte dalla formazione sono state **175**. Si tratta prevalentemente di uomini (129, pari al 73,7% del totale) e di persone di età compresa tra i 41 e 50 anni (30,9%) e tra i 31 e 40 anni (29,1%); gli ultra-cinquantenni costituiscono il 17,7% del totale e gli under 30 il 22,3%. In relazione alla tipologia di disabilità, per ben l'81,7% gli utenti del servizio presentano una disabilità fisica; meno frequenti sono la disabilità psichica (12%), anche in connessione con problematiche fisiche (2,9%), oppure la disabilità mentale (3,4%). Inoltre, oltre 6 utenti su 10 presentano un'invalidità riconosciuta di oltre il 67%.

Sul fronte delle imprese, sono state contattate complessivamente 68 aziende in obbligo da Legge n. 68/1999, delle quali:

- 23 si sono dichiarate non interessate al servizio Netability;
- 21 hanno dichiarato di aver proceduto direttamente alla selezione del personale da inserire in azienda facendo ricorso a ex dipendenti appartenenti alle categorie protette, o a persone conosciute direttamente;
- 7 si sono dichiarate in stato di crisi economica, che non gli avrebbe permesso di adempiere agli obblighi della 68/99;
- **15 aziende si sono rese disponibili** ad un incontro diretto.

Tra queste ultime, poco meno della metà (**8 imprese**) si sono avvalse dei servizi Net-ability permettendo l'avvio di altrettanti progetti di inserimento. Le 8 aziende hanno chiesto l'affiancamento per la ricerca di 11 profili lavorativi, in gran parte figure molto specialistiche per le quali non è stato possibile fin da subito trovare un incrocio con il database Net-ability.

Data la forte richiesta di figure professionali specializzate nei diversi settori dell'ingegneria, si è deciso di avviare delle collaborazioni con la Facoltà di Ingegneria dell'Università del Salento per la pubblicazione nelle loro bacheche di offerte di lavoro e con l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce, con il quale si è concluso un accordo che ha permesso di inviare loro le offerte di lavoro rivolte agli iscritti appartenenti alle categorie protette. Dei circa duecento curricula giunti, in risposta alle varie offerte di lavoro, **13 sono stati selezionati** perché ritenuti in linea con i profili ricercati dalle aziende. Nella maggioranza dei casi, coloro che hanno inviato il curriculum per sottoporre la propria candidatura non erano in possesso dei requisiti richiesti, o per mancanza di formazione, o di esperienze professionali adeguate. Non sono mancati casi di candidature per le quali, pur essendoci una corrispondenza con il profilo ricercato, non si è potuto prendere in carico in quanto residenti e iscritti nelle liste delle categorie protette di altre province della Puglia o di altre Regioni italiane. In ogni caso, la pubblicazione degli annunci ha permesso di avvicinare al Servizio Net-ability molte persone iscritte negli elenchi delle categorie protette della Provincia di Lecce, consentendo di arricchire il database di ulteriori professionalità disponibili da mettere a disposizione delle aziende.

Rispetto alle attività trasversali:

- È stato creato il portale del progetto, [www.netability.it](http://www.netability.it), che ha assolto molteplici funzioni nel corso del progetto:
  - canale di interazione, di dialogo e di informazione sulle tematiche della disabilità;
  - contenitore di informazioni per approfondire le proprie conoscenze sulla disabilità, per avere informazioni sul progetto, per scaricare materiale informativo sui servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti del terzo settore o del privato sociale;
  - strumento di comunicazione delle opportunità a favore dei disabili;
  - guida itinerante ai servizi per le persone disabili e per le loro famiglie.

Il portale è stato, inoltre, progettato per la gestione del progetto, comprendendo una sezione riservata agli iscritti per la pubblicazione delle offerte di lavoro e la raccolta delle candidature.

↳ È stato realizzato un programma di iniziative **di promozione sociale** finalizzate a sensibilizzare sui temi della disabilità. Tra le iniziative si citano, in particolare:

- Il "Laboratorio di idee per l'autoimpiego", che ha rappresentato sia l'evento conclusivo di presentazione e valutazione dell'intero percorso attuato e dei risultati conseguiti che una giornata volta a stimolare la riflessione sulle possibilità di autoimpiego nel settore del no-profit attraverso la creazione d'impresa sociale;

- L'intervento formativo "Plurality and Diversity", laboratorio per l'imprenditorialità sociale nell'ambito turistico, con l'obiettivo di formare specialisti nella cooperazione e progettazione di interventi nel campo dei servizi socio-assistenziali e sanitari mirati al miglioramento della fruizione turistica del territorio. Attraverso tale esperienza è stato possibile realizzare una rete di risorse, esperienze, know-how tra coloro i quali operano sul territorio e che se organizzati e coordinati al meglio possono offrire dei servizi e dei prodotti in grado di soddisfare pienamente tutte le esigenze degli enti, aziende e associazioni che hanno interesse nel recupero, nella valorizzazione e nella fruizione del patrimonio locale e sociale del territorio in cui operano. Il Servizio NetAbility ha pensato a questo spazio per affiancare i soggetti svantaggiati interessati ad intraprendere un percorso alternativo all'impiego subordinato, permettendo di affrontare, in maniera consapevole, le sfide che l'attuale crisi del sistema pone;

Tutte le iniziative hanno avuto una diffusione più che ampia grazie anche alla tecnologia dello streaming, coinvolgendo complessivamente 713 utenti.

↳ È stato costituito un tavolo stabile di coordinamento e concertazione tra istituzioni e associazioni portatrici delle istanze delle persone con disabilità, per la programmazione, monitoraggio e verifica di un piano di intervento generale. In particolare, il partenariato – costituito dall'Azienda Sanitaria Locale di Lecce-Distretto Socio Sanitario di Galatina, SFIDA, A.L.I.C. e Puglia onlus- Associazione per la Lotta all'Ictus Cerebrale e Ambito di Galatina è stata la sede nella quale sono stati individuati gli obiettivi comuni e strategici delle politiche di intervento. È stata inoltre avviata una densa attività di costruzione di rete, in particolare con: i rappresentanti istituzionali della Provincia di Lecce, firmatari di un accordo di collaborazione; i CPI; i Consulenti del Lavoro della provincia di Lecce; Confindustria Lecce; Centro per l'integrazione dell'ufficio Diritto alio Studio dell'Università del Salento; Openjobmetis SpA – Filiale di Lecce; Idea Agenzia per il Lavoro - Filiale di Lecce; Consorzio Emmanuel SCS Onlus;

Infine, un risultato non previsto in fase di progettazione è stato la costruzione della "Banca del Sapere", un'esperienza di volontariato nata dal bisogno degli utenti di Net-Ability di spendere le proprie conoscenze in attività di valore sociale, dunque di mettere a disposizione della comunità le proprie competenze.

### **L'impatto del progetto**

Come si è avuto modo di accennare in apertura, il progetto Net-ability si è basato su un consistente apporto di professionisti, ovvero ben 11 professionisti, di cui 8 consulenti esterni, esperti in diverse mansioni: psicologo, responsabile amministrativo, coordinatore; esperto in analisi aziendale; esperto in mediazione lavorativa; esperto in orientamento lavorativo; esperto in pubblicità e comunicazione; web manager; esperto in valutazione e monitoraggio. La conclusione del progetto ha significato anche l'interruzione del rapporto di lavoro con questi professionisti che contribuivano, ciascuno per le proprie competenze, a concretizzare un modello di inserimento lavorativo particolarmente articolato che, purtroppo, si è reso insostenibile sotto il profilo finanziario. Nonostante ciò, si deve evidenziare che l'ASP "ISTITUTO IMMACOLATA" di Galatina ha comunque garantito fino al 2021 il servizio di sportello informativo per evitare di deludere le aspettative che il progetto aveva creato nelle persone con disabilità. Fino al 2021, dunque, le persone che si rivolgevano allo sportello (via telefono oppure tramite messaggi indirizzati alle pagine facebook del progetto o dei centri diurni gestiti dall'IPAB) hanno trovato un supporto, sebbene in forma meno strutturata, in termini di contatti con la rete dei servizi pubblici per l'impiego, di opportunità di formazione sul territorio, o di volontariato nella Banca del sapere.

## 5. VALUTAZIONE DELL'ECONOMICITÀ DEGLI OUTPUT E DEGLI OUTCOME PRODOTTI (TEMA C)

Il presente capitolo illustra il Tema C riguardante la valutazione dell'economicità degli *output* e degli *outcome* conseguiti a seguito della realizzazione degli interventi finanziati con le **Azioni 3.2.1** (Programma di interventi per il potenziamento dell'offerta di servizi socioassistenziali e socio-sanitari) e **3.2.2 - 3.2.3** (Infrastrutturazione sociale per accrescere la disponibilità dei posti-bambino nelle strutture pubbliche per la prima infanzia e Interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta privata degli asili nido e servizi per la prima infanzia).

Sotto il profilo metodologico, le risposte alle seguenti Domande di Valutazione nascono dalle analisi svolte su dati e informazioni derivanti da più fonti informative che sono state tra di loro integrate: dati di monitoraggio forniti dall'Amministrazione, Rapporti di esecuzione, bandi/avvisi emanati nel corso della programmazione 2007-2013 e atti amministrativi relativi all'attuazione delle Azioni. Inoltre, sono state analizzate e rilevate informazioni su documenti specifici, ovvero i rapporti di monitoraggio che si è riusciti a reperire per gli anni dal 2007 al 2018, i Piani regionali delle politiche sociali e le informazioni presenti sul sito regionale in relazione al Registro dei servizi presenti<sup>39</sup> e sul sito dell'Osservatorio Sociale Regionale<sup>40</sup>. A integrazione di tale tipologia di analisi, sono state realizzate indagini di campo rivolte ai beneficiari dei finanziamenti e interviste in profondità al management delle strutture regionali, permettendo così di completare il quadro informativo con le riflessioni e i punti di vista dei principali attori del territorio coinvolti nel sistema. A seguito della consultazione e dell'analisi delle diverse fonti reperite si è, dunque, proceduto alla loro integrazione, mirata a ricostruire l'offerta dei servizi sia all'avvio del Programma sia al termine.

### 5.1 QUALI TIPOLOGIE DI OUTPUT E DI OUTCOME HANNO CONSEGUITO LE STRUTTURE REGIONALI CHE EROGANO SERVIZI DI CURA PER ANZIANI E BAMBINI FINO A TRE ANNI?

Nel complesso il finanziamento regionale a valere sulle risorse del FESR ha prodotto una significativa addizionalità dal punto di vista dell'offerta delle infrastrutture sociali, traducendosi in un ampio bacino di strutture nuove o rinnovate, oltre che di interventi innovativi. L'impatto delle misure si è concretizzato sia in termini di realizzazioni fisiche sia in termini finanziari, in una crescita significativa delle infrastrutture sociali esistenti e, di conseguenza, nell'offerta di servizi sociali sui territori interessati. Gli interventi a valere sulle Azioni 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3 hanno riguardato un set differenziato di infrastrutture (strutture residenziali, centri diurni, asili nido, welfare di accesso, ecc.) e hanno interessato diverse tipologie di target di destinatari: bambini, adulti, anziani, persone con disabilità, vittime di violenza, ecc. In tal senso, gli *output* e *outcome* conseguiti dalle strutture regionali che erogano i servizi di cura hanno influito sull'intero sistema dell'infrastrutturazione sociale del territorio. Nello specifico, gli **output realizzati** hanno riguardato diverse dimensioni: aspetti propriamente **infrastrutturali**, quali la costruzione di nuovi edifici, il recupero di immobili dismessi, l'estensione delle superfici, l'abbattimento delle barriere architettoniche, ecc.; **l'ampliamento dei servizi**, in termini di aumento del numero dei posti a disposizione, di estensione dell'orario o delle giornate annuali di apertura a diverse fasce d'età o a differenti tipologie di destinatari con bisogni speciali, nonché di introduzione di strumenti per la conciliazione vita-lavoro; **l'assunzione di personale**, fra cui anche personale femminile e qualificato; infine, l'introduzione di **innovazioni** sia di carattere metodologico per la gestione del servizio sia tecnologiche e digitali, comprese le sperimentazioni di strumenti per la vita indipendente.

Relativamente ai principali **outcome** che le strutture hanno conseguito, dalle analisi si evidenzia che, grazie agli investimenti, i beneficiari hanno avuto la possibilità di incrementare il volume delle attività a seguito del finanziamento: il valore aggiunto attribuibile alle misure in oggetto si rileva altresì considerando che queste hanno rappresentato spesso l'unico finanziamento pubblico a cui le strutture hanno avuto accesso, lasciando emergere un sostanziale "effetto netto" degli interventi rispetto ai risultati registrati dai beneficiari. Un ulteriore *outcome* riguarda poi il "matching" tra l'offerta e la domanda dei territori: le strutture attivate o ristrutturare sembrano complessivamente

<sup>39</sup> <https://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SolidarietaSociale/Registri>

<sup>40</sup> <https://pugliasociale.regione.puglia.it/osservatorio-sociale-regionale>

aver risposto ai fabbisogni del territorio, necessitando solo in pochi casi di riconversioni in strutture maggiormente adeguate alla domanda.

Un elemento specifico, infine, riguarda l'economicità delle infrastrutture private realizzate che, nel complesso, hanno mostrato ampi margini di sostenibilità economico-finanziaria nel medio lungo periodo, riuscendo a mantenere autonomamente la propria attività anche dopo il finanziamento. Rispetto a tale valutazione emergono due aspetti. Il primo, riguarda la *governance* dei processi in capo alla Regione che ha garantito il controllo dell'economicità e dell'efficienza degli investimenti realizzati; il secondo, il ruolo dei Buoni Servizio nel supporto alla domanda che ha influito positivamente sulla sostenibilità finanziaria degli interventi. Nel merito, il livello di regolazione, ovvero l'esistenza di standard uniformi tra le strutture, della funzionalità e dell'organizzazione dei servizi ha fortemente influenzato la standardizzazione dei costi. Questo meccanismo ha fornito alla Regione dei parametri di riferimento per la valutazione e la comparazione dei progetti e delle domande di finanziamento, mettendola nelle condizioni di relazionarsi con le Amministrazioni locali e scongiurare preventivamente che i servizi fossero antieconomici e che non avessero un ritorno per il territorio almeno commisurato alla spesa preventivata.

### Le evidenze emerse tramite l'analisi dei dati di monitoraggio e delle fonti informative regionali

L'analisi delle fonti informative regionali consente di inquadrare i risultati delle misure di infrastrutturazione sociale dal punto di vista degli *output* e degli *outcome* conseguiti, sia in termini di realizzazioni fisiche e finanziarie, sia dal punto di vista dell'addizionalità apportata all'offerta regionale grazie agli interventi. Nel complesso, gli interventi realizzati a valere sulla la Linea 3.2 "Programma di interventi per la infrastrutturazione sociale e socio-sanitaria territoriale" sono stati **561, a fronte di una spesa di € 247.123.890,20**. Gli interventi numericamente più elevati hanno riguardato i Centri diurni e le strutture residenziali per anziani e persone con disabilità per un totale di 212 strutture, finanziate con circa 125 milioni di euro, pari al 51% della spesa complessiva. Nei servizi per l'infanzia, le strutture interessate dagli interventi sono state 171, con un importo speso di circa 59 milioni di euro, pari a quasi il 24% della spesa complessiva. In ordine di numerosità, seguono i Centri diurni e le strutture residenziali per minori (85), le Strutture residenziali per adulti (16), i Centri diurni e le strutture residenziali multiutenza (12) e le strutture dedicate al Welfare di accesso (7).

Figura 5.1 - Numero di strutture per tipologia di welfare – Azioni 3.2.1 - 3.2.2 - 3.2.3 (v.a.)



Sono stati, inoltre, realizzati 52 interventi sperimentali, i quali facevano riferimento a servizi non regolati (quindi non disciplinati nel Reg. reg. n. 4/2007) oppure ad attività che integravano servizi diversi e sperimentavano nuove risposte a bisogni che non erano stati intercettati nella fase di programmazione. Tra gli interventi vi sono stati, ad esempio, quelli per migliorare i servizi degli Uffici di Piano dei Comuni/Ambiti digitalizzando le cartelle sociali, progetti integrati per la vita indipendente delle persone disabili - anche legati alla domotica - o percorsi di accoglienza per i senza fissa dimora. A distanza di anni alcune di queste attività sperimentali sono diventate programmi stabili nel bilancio ordinario della regione Puglia, rappresentando attività strutturate che sono state inserite nel Regolamento il quale, facendo tesoro dell'esperienza, è stato arricchito di nuovi servizi coerenti con il fabbisogno espresso.

Come precedentemente descritto, le Azioni della Linea 3.2 prevedevano sia interventi per la creazione di nuove strutture, sia ristrutturazioni e/o adeguamenti agli standard previsti al Regolamento regionale n. 4/2007. Sulla base dei dati disponibili e relativi alle Azioni 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3, **si può stimare che gli interventi che hanno prodotto servizi di nuova realizzazione siano stati complessivamente 274, pari al 54% del totale delle strutture finanziate<sup>41</sup>**. La tabella seguente riporta la ricostruzione del quadro finale di insieme delle 3 Azioni analizzate, articolato per macro-tipologia di welfare e per tipologia specifica di welfare.

**Tabella 5.1 – Numero di strutture per tipologia di welfare e spesa certificata – Azioni 3.2.1 - 3.2.2 - 3.2.3 (v.a. e v.%)**

Macro-tipologia di welfare	Tipologia di welfare	Numero strutture	Numero strutture in percentuale	Spesa certificata	Spesa %	di cui con realizzazione di un nuovo servizio
Servizi per la prima infanzia*	Servizi per la prima infanzia	171	30,5%	59.129.687,62	23,9%	28
	<b>Totale</b>	<b>171</b>	<b>30,5%</b>	<b>59.129.687,62</b>	<b>23,9%</b>	<b>28</b>
Centri diurni e strutture residenziali per anziani e persone con disabilità	Strutture residenziali per anziani e persone con disabilità	121	21,6%	81.272.413,84	32,9%	92
	Centri diurni per persone con disabilità e anziani	80	14,3%	31.605.514,92	12,8%	58
	Centri diurni e strutture residenziali per anziani e persone con disabilità	11	2,0%	12.492.087,72	5,1%	8
	<b>Totale</b>	<b>212</b>	<b>37,8%</b>	<b>125.370.016,48</b>	<b>50,7%</b>	<b>158</b>
Centri diurni e strutture residenziali per minori	Centri diurni per minori	52	9,3%	21.261.805,92	8,6%	31
	Strutture residenziali per minori	30	5,3%	8.392.727,64	3,4%	25
	Centri diurni e strutture residenziali per minori	3	0,5%	918.906,95	0,4%	2
	<b>Totale</b>	<b>85</b>	<b>15,2%</b>	<b>30.573.440,51</b>	<b>12,4%</b>	<b>58</b>
Strutture residenziali per adulti	Strutture residenziali per adulti	16	2,9%	5.622.075,85	2,3%	9
	<b>Totale</b>	<b>16</b>	<b>2,9%</b>	<b>5.622.075,85</b>	<b>2,3%</b>	<b>9</b>
Welfare di accesso	Welfare di accesso	7	1,2%	3.877.026,16	1,6%	4
	<b>Totale</b>	<b>7</b>	<b>1,2%</b>	<b>3.877.026,16</b>	<b>1,6%</b>	<b>4</b>
Centri diurni e strutture residenziali multiutenza	Centri diurni multiutenza	6	1,1%	4.079.783,09	1,7%	6
	Centri diurni e strutture residenziali multiutenza	5	0,9%	5.170.541,50	2,1%	5
	Servizi per la prima infanzia e centri diurni per minori	1	0,2%	201.766,51	0,1%	0
	<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>2,1%</b>	<b>9.452.091,10</b>	<b>3,8%</b>	<b>11</b>
Interventi sperimentali	Interventi sperimentali	52	9,3%	9.434.350,55	3,8%	0
	<b>Totale</b>	<b>52</b>	<b>9,3%</b>	<b>9.434.350,55</b>	<b>3,8%</b>	<b>0</b>
Interventi con tipologia non disponibile**	Interventi con tipologia non disponibile	6	1,1%	3.665.201,93	1,5%	6
	<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>1,1%</b>	<b>3.665.201,93</b>	<b>1,5%</b>	<b>6</b>
<b>Totale</b>		<b>561</b>	<b>100,0%</b>	<b>247.123.890,20</b>	<b>100,0%</b>	<b>274</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

\*Il dato relativo al servizio di nuova realizzazione è riferito alle Azioni 3.2.1 e 3.2.3

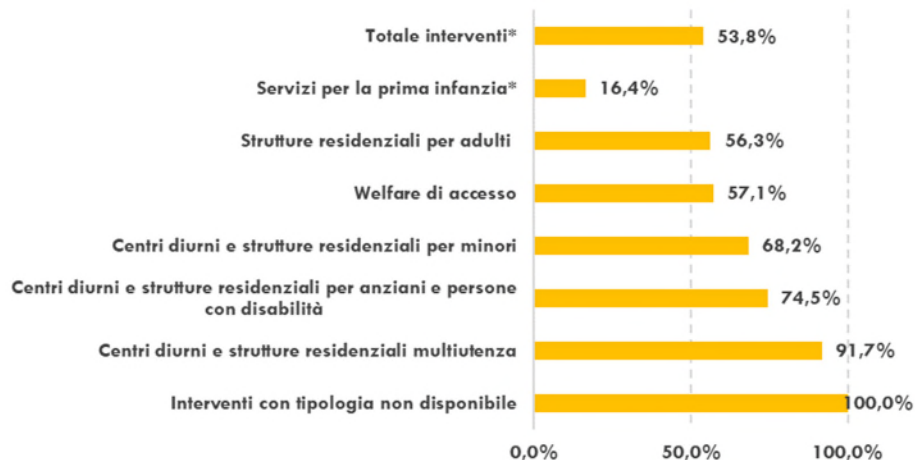
\*\* Per 6 casi non è stato possibile reperire le informazioni relative alla tipologia di welfare della struttura.

Il peso degli interventi finalizzati alla realizzazione di nuovi servizi ha raggiunto valori molto elevati in relazione ad alcune tipologie specifiche di welfare. Come rappresentato nel grafico 5.1, tale incidenza rappresenta il 74,5% nel caso degli interventi relativi ai Centri e alle strutture per anziani e persone con disabilità e oltre il 68% per i Centri diurni e le strutture residenziali per minori, mentre nel caso delle strutture multiutenza si raggiunge il 92% circa. La presenza di nuove strutture nei servizi per la prima infanzia finanziati con l’Azione 3.2.3 (offerta privata) è, invece, pari al 16,4% dei

<sup>41</sup> Sono esclusi dal calcolo gli interventi sperimentali e gli interventi per i servizi pubblici per la prima infanzia (Azione 3.2.2) per i quali non si dispone dei dati necessari.

progetti finanziati: nella maggioranza dei casi, l'Azione ha riguardato la ristrutturazione e l'adeguamento di strutture e servizi già esistenti.

Grafico 5.1 - Incidenza delle strutture con realizzazione di un nuovo servizio\* – Azioni 3.2.1 - 3.2.3 (v.%)



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.  
\*Sono esclusi gli interventi sperimentali e gli interventi finanziati con la linea 3.2.2

Di seguito si forniscono alcuni ulteriori risultati dell'analisi con riferimento alle specifiche Azioni 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3.

#### Gli interventi realizzati con l'Azione 3.2.1

Con una spesa complessiva di circa 192 milioni di euro, **sono stati realizzati 404 interventi** che hanno fornito un contributo fondamentale alla costruzione dell'attuale sistema regionale di servizi socioassistenziali e sociosanitari. Le tipologie di interventi finanziati hanno riguardato la realizzazione di nuove strutture e/o la ristrutturazione di immobili esistenti che hanno dato poi avvio a un nuovo servizio, l'adeguamento o l'ampliamento di strutture con servizi già esistenti e interventi sperimentali. La tabella 5.2 e i grafici che seguono sintetizzano i risultati dell'analisi in relazione alla singola tipologia di intervento e a nuove macro-tipologie determinate dall'aver prodotto, a seguito dell'intervento, la nascita di un nuovo servizio prima inesistente, oppure dall'aver sostenuto/migliorato attraverso il finanziamento ricevuto un servizio già esistente. Un'ulteriore macro-tipologia riguarda poi gli interventi sperimentali.

Tabella 5.2 - Numero di strutture finanziate per tipologia di intervento e spesa certificata – Azione 3.2.1 (v.a.)

Macro-tipologia di intervento	Tipologia di intervento	Numero strutture (v.a.)	Spesa certificata (euro)
Servizio di nuova realizzazione	Realizzazione nuove strutture	75	59.335.737
	Ristrutturazione immobile esistente	132	60.842.852
	Ristrutturazione immobile esistente e realizzazione nuove strutture	49	12.403.055
	<b>Totale</b>	<b>256</b>	<b>132.581.645</b>
Servizio esistente	Adeguamento	83	43.387.428
	Ampliamento	13	6.658.529
	<b>Totale</b>	<b>96</b>	<b>50.045.957</b>
Interventi sperimentali	Interventi sperimentali	52	9.434.350,55
	<b>Totale</b>	<b>52</b>	<b>9.434.350,55</b>
<b>Totale</b>		<b>404</b>	<b>192.061.952,14</b>

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

Nella maggioranza dei casi gli interventi infrastrutturali hanno consentito l'avvio di nuovi servizi. Nel dettaglio (tabella 5.2 e grafici 5.2 e 5.3):

- oltre il 63,4% degli interventi (pari a n. 256) ha riguardato realizzazioni di **nuove strutture o ristrutturazioni** di immobili esistenti, sostenendo dunque **l'avvio di nuovi servizi sul territorio** con un investimento finanziario di oltre 132,5 milioni di euro, pari al 69% della spesa complessiva;
- circa il 23,8% degli interventi (pari a n. 96) ha interessato l'**adeguamento agli standard previsti** dal Regolamento regionale n. 4/2007 o l'ampliamento di strutture e servizi già esistenti con un investimento finanziario di circa 50 milioni di euro, pari al 26,1% della spesa complessiva;
- circa il 12,9% degli interventi (pari a n. 52) ha riguardato la realizzazione di **interventi sperimentali** con una spesa di oltre 9 milioni di euro, pari al 4,9% dell'intera spesa.

Grafico 5.2 – Numero di strutture per macro-tipologia di intervento – Azione 3.2.1 (v.%)

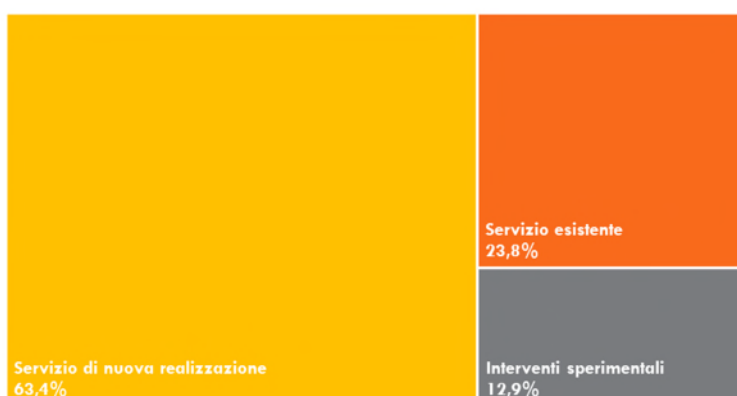


Grafico 5.3 – Spesa certificata per macro- tipologia di intervento – Azione 3.2.1 (v.%)



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

La maggior parte dei progetti presentati ha ricevuto una dotazione finanziaria inferiore ai 200 mila euro (165 progetti sul totale di 404, oltre il 40%) o compresa fra i 200 mila e i 500 mila euro (114 progetti sul totale di 404, circa il 28%), mentre per 86 progetti l'importo erogato è stato compreso tra 500 mila euro e 1 milione di euro; solo 39 progetti sono stati finanziati con un importo superiore a 1 milione di euro. Gli importi più elevati sono stati erogati a beneficiari pubblici.

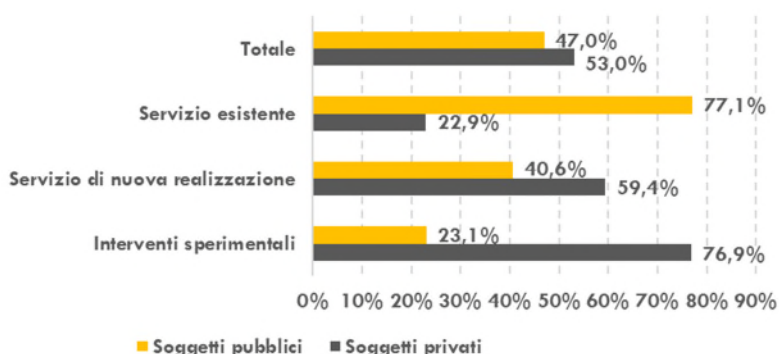
Tra i 404 beneficiari della linea 3.2.1, vi è complessivamente una prevalenza di soggetti di natura privata (53%; in valori assoluti n. 214) rispetto a quelli di natura pubblica (190) (grafico 5.4).

Gli Ambiti Territoriali Sociali rappresentano ben il 39% dei Beneficiari, seguiti dalle imprese sociali che rappresentano il 25,5%. Quasi tutti gli Ambiti (40 su 45 complessivi) hanno gestito almeno un progetto rivolto a uno specifico comune costituente l'Ambito stesso. Alcuni, come ad esempio Gagliano del Capo o Maglie, hanno gestito rispettivamente 12 e 11 progetti localizzati in comuni diversi.<sup>42</sup> Nel

<sup>42</sup> Per l'azione 3.2.1, non hanno ricevuto finanziamenti gli Ambiti di Barletta, Bitonto, Gallipoli, Grumo Appula, Modugno, Bitonto, Gallipoli, Grumo Appula e Modugno.

complesso, i progetti gestiti dagli Ambiti hanno riguardato nel 53,2% la realizzazione di strutture per l'avvio di un nuovo servizio.

Grafico 5.4 – Macro-tipologie di interventi e per tipologia di beneficiari – Azione 3.2.1 (v.%)

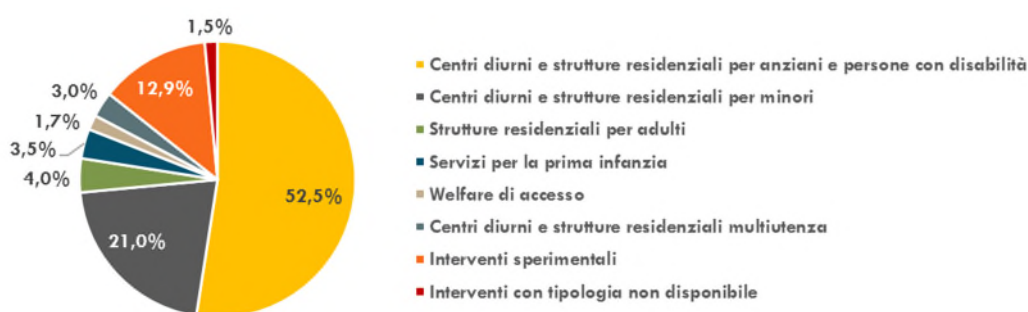


Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

Allo stato attuale dell'analisi valutativa è possibile delineare il quadro finale delle tipologie di interventi e servizi a cui afferiscono le infrastrutture realizzate **nell'ambito dell'Azione 3.2.1**<sup>43</sup>. Nel dettaglio:

- **Centri diurni e strutture residenziali per anziani e persone con disabilità** (212 in valore assoluto) che rappresentano quasi il 52,5% degli interventi;
- **Centri diurni e strutture residenziali per minori** (85), pari al 21% del totale;
- **Strutture residenziali per adulti** (16), costituite in prevalenza da comunità alloggio per gestanti e madri con figli a carico, centri di pronta accoglienza per adulti e da una casa rifugio per donne vittime di violenza; complessivamente rappresentano il 4% del totale;
- **Servizi per la prima infanzia** (14 strutture), pari al 3,5% del totale;
- **Centri diurni e strutture residenziali multiutenza** (12 strutture) che rappresentano complessivamente il 3% del totale;
- **Welfare di accesso** (7 strutture), pari al 1,7%;
- **Interventi sperimentali** (52), pari al 12,9% del totale.

Grafico 5.5 - Numero di strutture per macro-tipologia di welfare, v.p. (Azione 3.2.1)



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

### Gli interventi realizzati con le Azioni 3.2.2 e 3.2.3

Con una spesa complessiva di circa 55 milioni di euro, **sono stati realizzati 157 interventi** che hanno fornito un contributo fondamentale alla costruzione dell'attuale sistema regionale servizi per la prima infanzia. In particolare, 105 interventi hanno riguardato investimenti in strutture a titolarità pubblica e 52 a titolarità privata.

<sup>43</sup> Non si hanno informazioni dettagliate sulle tipologie di 6 strutture realizzate.



**Tabella 5.3 - Numero strutture realizzate e spesa per tipologia di azione – (v.a.)**

Natura giuridica beneficiario	Numero strutture (v.a.)	Spesa (euro)
Azione 3.2.2 - Avviso pubblico per il finanziamento di asili nido comunali e di progetti pilota per asili nido aziendali presso enti pubblici – AD 24 aprile 2008, n. 247	105	47.624.017,13
Azione 3.2.3 - Avviso pubblico per la concessione di aiuti per la realizzazione e l'adeguamento di asili nido e strutture per la prima infanzia – AD 29 ottobre 2009, n. 681	52	7.437.920,93
<b>Totale</b>		

I progetti finanziati sono stati avviati in larga parte da Comuni (60,5%), Imprese sociali, cooperative sociali o consorzi (15,9%) e piccole e medie imprese (9,6%); minore è la presenza di IPAB di diritto pubblico (3,8%) e di altri organismi di diritto pubblico.

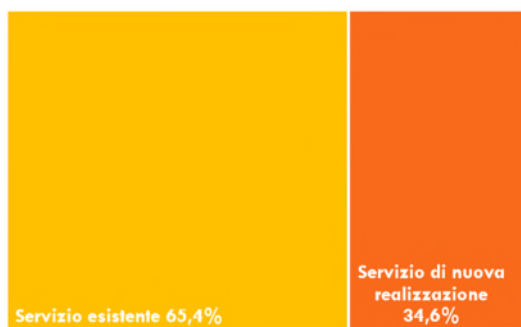
**Grafico 5.6 - Interventi realizzati per tipologia di beneficiario – Azioni 3.2.2 e 3.2.3 (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

Come anticipato, in relazione all'avviso rivolto alle Amministrazioni pubbliche (Azione 3.2.2) non è stato possibile ricostruire tutte le informazioni sulle tipologie di intervento, mentre i dati disponibili sull'avviso rivolto ai privati (Azione 3.2.3) attestano che sui 52 interventi finanziati la maggioranza ha riguardato ristrutturazioni e/o adeguamenti funzionali di strutture e servizi per la prima infanzia già esistenti (65,4%) mentre il restante 34,6% ha riguardato l'avvio di servizi di nuova realizzazione (grafico 5.7), categoria che si può scomporre nelle seguenti componenti: realizzazione di nuove strutture (28,8%); realizzazione di strutture e servizi aziendali (5,8%).

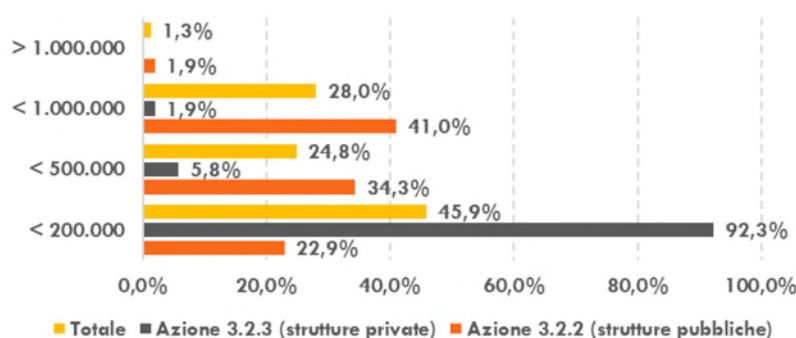
**Grafico 5.7 – Numero di strutture per macro-tipologia di intervento – Azione 3.2.3 (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

Per la grande maggioranza (92,3%) degli interventi realizzati da beneficiari privati gli importi spesi sono stati inferiori a € 200.000. Viceversa, per il 41% dei beneficiari pubblici la spesa è stata compresa tra € 500.000 e 1 milione di euro.

**Grafico 5.8 - Classi di importi spesi per tipologia di interventi – (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio, fonti amministrative e documentali.

Rispetto alla **copertura territoriale**, gran parte degli Ambiti risulta rappresentata da almeno una struttura, con l'eccezione di quelli di Andria, Barletta e Massafra che non hanno attivato alcun intervento. In particolare, quelli che hanno visto un numero maggiore di interventi di infrastrutturazione sono quelli di Foggia (11 strutture), Taranto (10), Lecce e Troia (9 per ciascuno), Bari e Cerignola (8), Mesagne e San Severo (6 per ciascuno), Campi Salentina, Maglie, Martina Franca e Modugno (5). I Comuni che hanno avviato e concluso interventi per l'infrastrutturazione sociale dedicata alla prima infanzia sono complessivamente pari a circa il 39% del totale dei Comuni<sup>44</sup>.

#### **Le tipologie di output e di outcome rilevate dai beneficiari e dai principali attori del territorio**

Come rilevato nell'ambito dell'analisi delle fonti informative regionali, il finanziamento ha prodotto una significativa **addizionalità** dal punto di vista dell'offerta delle infrastrutture sociali, traducendosi in un ampio bacino di strutture nuove o rinnovate, oltre che di interventi innovativi. A riguardo, le evidenze emerse dall'indagine rivolta ai beneficiari degli interventi permettono di integrare alcuni aspetti valutativi riguardanti gli *output* e *outcome* conseguiti, in particolare per quanto riguarda i risultati di medio-lungo periodo.

Tramite l'indagine rivolta ai beneficiari è possibile, in primis, rilevare come fra i soggetti che hanno risposto la maggior parte rappresenta strutture ancora attive<sup>45</sup>. Nell'ambito dell'Azione 3.2.1 risultano attive 74 strutture su 83 (pari all'89,2% delle strutture): fra queste, emerge come siano state chiuse 5 strutture riconducibili a centri e strutture residenziali per anziani e persone con disabilità, 1 rivolta ai minori e 2 strutture afferenti a tipologie di interventi sperimentali.

Riguardo le Azioni 3.2.2 e 3.2.3, sono ancora attive 32 strutture (pari all'88,9%), mentre le 4 che risultano chiuse si riferiscono a un asilo nido, un centro ludico per la prima infanzia, una sezione primavera e a una struttura per cui non è disponibile la tipologia.

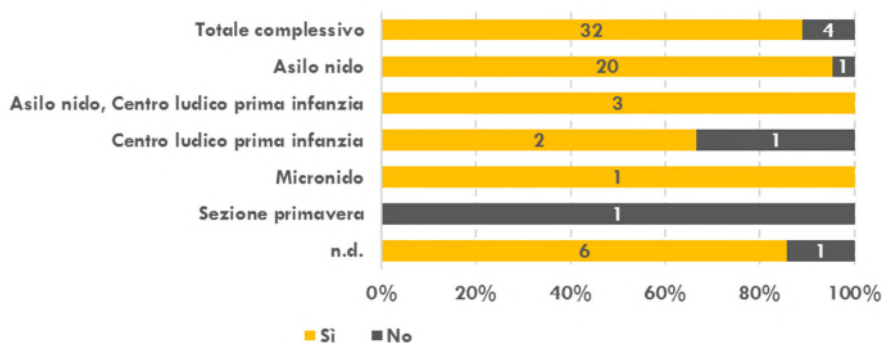
<sup>44</sup> Si rileva, in particolare, che 46 interventi (pari al 29,5% del totale) si insediano in territori classificabili come aree interne e, di questi, 18 (11,5% degli interventi finanziati) si situano in territori periferici o ultraperiferici. Questi interventi sono realizzati prevalentemente nelle aree interne delle province di Lecce (52,1%), Foggia (39,1%) e, in misura residuale, delle province di Bari (6,5%) e Taranto (2,1%). Ancora, si distinguono per una numerosità più consistente gli Ambiti di Troia (8 interventi) e San Marco in Lamis (4) per la provincia di Foggia e gli Ambiti di Maglie (5 interventi), Gagliano del Capo e Galatina (4 interventi ciascuno).

<sup>45</sup> L'indagine è stata realizzata su una popolazione di 119 intervistati. Dal punto di vista metodologico, così come rappresentato in maniera dettagliata nel Rapporto sulle Indagini di Campo, va rilevato come i beneficiari che hanno risposto all'indagine rappresentano una quota limitata dei beneficiari complessivamente individuati dai dati di monitoraggio. Fra i beneficiari irreperibili o che non hanno effettivamente risposto all'indagine si stima che una quota significativa potrebbe riferirsi a strutture non più attive, fattore che potrebbe pertanto sovrastimare il dato relativo alle strutture ancora attive e agli *output* e *outcome* ad esse connessi.

Grafico 5.9 – Strutture ancora attive per tipologia di struttura – Azione 3.2.1 (v.a. e v.%)



Grafico 5.10 – Strutture ancora attive per tipologia di struttura – Azioni 3.2.2 - 3.2.3 (v.a. e v.%)

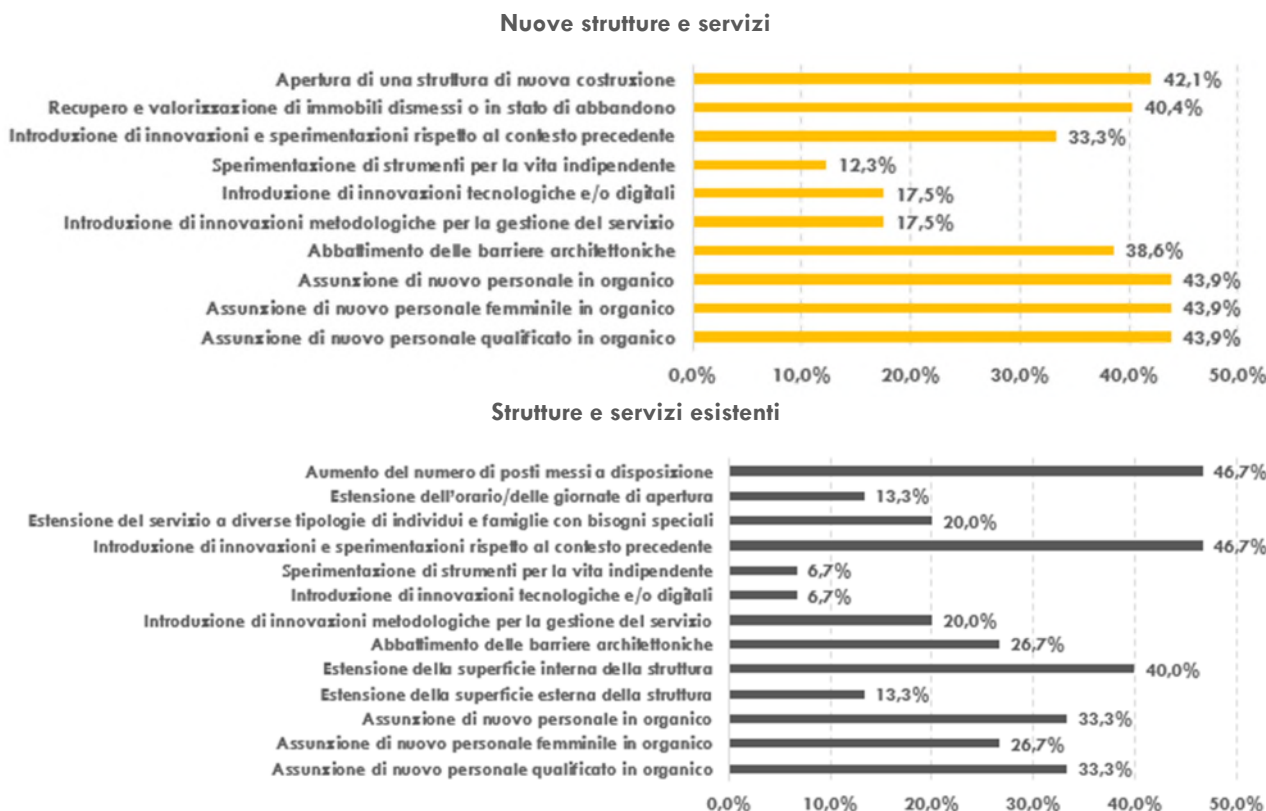


Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

Dal punto di vista degli **output** conseguiti dalle strutture attualmente attive grazie al finanziamento regionale, l'indagine sui beneficiari ha registrato dei risultati immediati connessi ad alcune dimensioni. Per quanto riguarda le **strutture afferenti all'Azione 3.2.1**, i principali **output** sono stati, per quanto riguarda le **nuove strutture e servizi**, sia la costruzione di nuovi edifici (42,1% delle nuove strutture intervistate), sia il recupero e la valorizzazione di immobili dismessi o in stato di abbandono (40,4%). In relazione alle **strutture e ai servizi esistenti**, invece, fra i principali **output** si annoverano l'aumento del numero di posti a disposizione (46,7% delle strutture esistenti intervistate), nonché l'estensione del servizio sia in termini di apertura a diverse tipologie di destinatari con bisogni speciali (20%) sia di ampliamento degli orari o delle giornate di apertura (13,3%). Coerentemente con le finalità delle misure promosse, **fra i principali risultati immediati delle azioni vi sono le modifiche strutturali realizzate presso le infrastrutture sociali**. Nell'ambito delle strutture e servizi già esistenti una buona parte degli interventi ha riguardato l'estensione della superficie interna (40% delle risposte) e in misura minore della superficie esterna (13,3%), mentre risultano altresì significativi gli investimenti rivolti all'abbattimento delle barriere architettoniche, che rappresentano il 26,7% delle risposte per quanto riguarda le strutture esistenti e il 38,6% delle strutture di nuova realizzazione. Un **output** significativo è stato rappresentato poi dall'**assunzione di nuovo personale**, fattore che ha riguardato in particolar modo le nuove strutture (43,9% dei casi) ma che ha interessato anche le strutture e i servizi già esistenti, sebbene in misura minore (33,3%). Nello specifico, si rileva come le nuove assunzioni abbiano interessato sia personale qualificato sia le donne, per le quali, tuttavia, si registra un minore incremento tra le strutture esistenti.

Infine, un ulteriore ambito di **output** riguarda gli **aspetti di innovatività delle infrastrutture** realizzate. Nello specifico, da quanto si rileva dall'indagine rivolta ai beneficiari, il finanziamento regionale ha prodotto l'introduzione di innovazioni e sperimentazioni rispetto al contesto precedente (46,7% delle strutture esistenti), sia dal punto di vista metodologico per la gestione del servizio (20% delle risposte per le strutture esistenti e 17,5% per le nuove strutture) sia in termini di innovazioni tecnologiche e/o digitali (6,7% delle risposte per le strutture esistenti e 17,5% per le nuove strutture). Un ulteriore tipologia di innovatività ha riguardato la sperimentazione di strumenti per la vita indipendente, che ha interessato in maggior misura nuove strutture rispetto alle strutture e servizi già esistenti (le rispettive percentuali in termini di risposte sono pari al 12,3% e al 6,7%).

Grafico 5.11 – Gli output e risultati immediati conseguiti grazie al finanziamento regionale – Azione 3.2.1 (v.%)



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

Passando alle **Azioni 3.2.2 e 3.2.3**, rivolte alle infrastrutture per la prima infanzia e **considerando le “nuove strutture e servizi”**, i principali risultati immediati del finanziamento regionale hanno riguardato: la costruzione di nuovi edifici (50% delle risposte fornite dalle nuove strutture) e il recupero e la valorizzazione di immobili dismessi o in stato di abbandono (43,8%); seguono poi l'apertura e l'ampliamento dei servizi offerti. Nello specifico, grazie alle misure in oggetto le nuove strutture hanno garantito l'apertura di nuovi servizi rivolti a bambini di diverse fasce d'età (68,8%) e a categorie di bambini con particolari fragilità (18,8%).

Anche **le strutture già esistenti hanno potuto aumentare i numeri di posti messi a disposizione** (66,7% delle strutture esistenti), nonché estendere il servizio sia in termini di target - bambini di fasce d'età prima non previste (16,7%) e categorie di bambini con particolari fragilità (44,4%) - sia in termini di orari e giornate di apertura (27,8%). Un ulteriore *output* è consistito poi nell'introduzione di servizi complementari per la conciliazione vita – lavoro a supporto delle famiglie, rilevato nel 22,2% delle strutture esistenti e nel 12,5% delle nuove strutture e servizi.

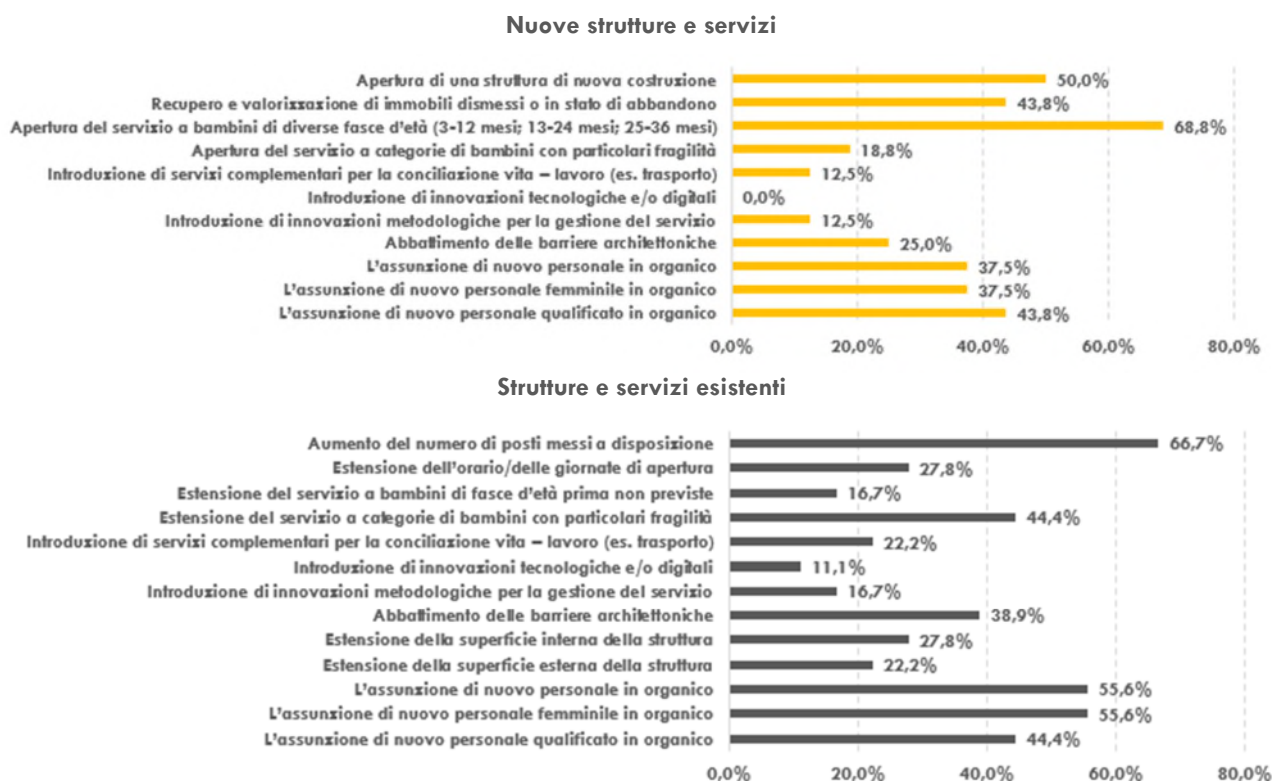
Dal punto di vista delle **modifiche infrastrutturali**, anche nel caso degli asili nido ristrutturati a valere sulle Azioni 3.2.2 e 3.2.3 è stata realizzata l'estensione della superficie interna (27,8%) ed esterna (22,2%) delle strutture esistenti, nonché all'abbattimento delle barriere architettoniche (38,9% dei casi); un'azione che ricorre anche per gli interventi riguardanti le nuove costruzioni (25% delle nuove strutture e servizi).

Il finanziamento regionale ha, inoltre, prodotto un risultato immediato sull'occupazione dove vi è stato un incremento significativo di nuovo personale per gli asili nido, sia nelle strutture esistenti (55,6% dei casi), sia nelle nuove strutture (37,5%). Nello specifico, le assunzioni hanno riguardato in maniera significativa il personale femminile, nonché il personale qualificato, soprattutto per le esigenze connesse all'erogazione di nuovi servizi.

Infine, un ultimo aspetto indagato nell'indagine, riguarda l'introduzione di innovazioni che, sebbene in percentuali ridotte coerentemente con le tipologie di servizi offerti, hanno comunque coinvolto una parte delle strutture intervistate: il 12,5% delle nuove strutture ha dichiarato di aver introdotto

innovazioni metodologiche per la gestione del servizio; una tipologia di innovazione che ha riguardato anche il 16,7% delle strutture già esistenti, unitamente alle innovazioni tecnologiche e digitali (11,1%).

**Grafico 5.12 – Gli output e risultati immediati conseguiti grazie al finanziamento regionale – Azioni 3.2.2 - 3.2.3 (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

Osservando, i risultati dell'indagine in relazione a due specifici *output*, ossia i posti utente/bambino disponibili nelle strutture e il numero di occupati, è possibile avanzare una valutazione in merito al **valore aggiunto delle misure finanziate**. Sulla base di quanto dichiarato dai beneficiari intervistati, il numero dei posti utente e posti bambini prima dell'intervento era pari, complessivamente, a circa 360, mentre al termine dell'intervento i posti disponibili erano pari a circa 1.500. Al contempo, il numero complessivo di occupati dichiarati dagli intervistati prima del finanziamento ammontava a circa 65, mentre al termine degli interventi è risultato pari a circa 880.

L'indagine rivolta ai beneficiari restituisce un quadro, se pur parziale, di quanto realizzato sul territorio dalle politiche regionali e consente di avanzare alcune valutazioni riguardo alla capacità degli interventi di produrre valore aggiunto, sia in termini di una maggiore offerta sia in termini di impatto sociale ed economico sul territorio.

Tra i principali **outcome** che i beneficiari hanno evidenziato nelle interviste realizzate si possono rilevare alcuni aspetti di interesse che afferiscono anche a una **valutazione complessiva dell'economicità degli investimenti** (Tema C). Una prima valutazione rilevante concerne l'incremento del volume delle attività a seguito del finanziamento, evidenziato da ben l'89% delle strutture intervistate in relazione all'Azione 3.2.1 e al 96,7% degli asili pubblici e privati in relazione alle Azioni 3.2.2 e 3.2.3. Il valore in termini di **addizionalità** attribuibile alle misure in oggetto assume rilievo considerando che solo una percentuale ridotta delle strutture ha dichiarato di aver avuto accesso a ulteriori finanziamenti (15,5% per le strutture dell'Azione 3.2.1 e 23,3% sulle Azioni 3.2.2 e 3.2.3).

Un ulteriore elemento di valutazione riguarda poi il **"matching" tra l'offerta e la domanda** dei territori: nel complesso le strutture attivate o ristrutturate sembrano aver risposto adeguatamente ai fabbisogni del territorio, necessitando solo in pochi casi di riconversioni in strutture maggiormente adeguate alla domanda. Ciò risulta vero, in particolar modo, per gli asili pubblici e privati (azioni 3.2.2 e 3.2.3) che

solo nel 7,1% dei casi hanno avuto necessita di successivi adeguamenti. A tal proposito, dalle interviste ai beneficiari si evince che vi è stata la riconversione di una struttura che ha riguardato il passaggio da scuola d'infanzia ad asilo nido pubblico, in un altro caso una struttura riconducibile all'art. 90 del Regolamento regionale n. 4/2007 (Centro ludico prima infanzia con fascia di età 3-36) è stata convertita in un micronido privato (art. 53) per esigenze, a detta dell'Ente interpellato, "soprattutto economiche, dovute alla maggiorazione della retta".

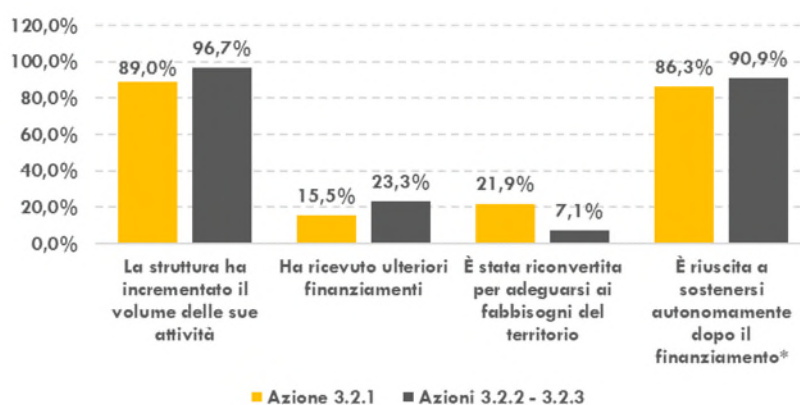
Un numero maggiore di adeguamenti (21,9%) si è registrato, invece, per l'infrastrutturazione sociale a valere sull'Azione 3.2.1, anche in considerazione del più ampio ventaglio di strutture previste dal Regolamento regionale. I beneficiari intervistati hanno dichiarato l'esistenza di variazioni nelle strutture pur mantenendo il medesimo target dei beneficiari: sostanzialmente in alcuni casi le strutture si sono specializzate in centri residenziali per minori e anziani, in altri casi in centri diurni rivolti per lo più a persone con disabilità e anziani.

Proseguendo nei risultati dell'indagine agli Enti beneficiari, si evince un elemento utile alla valutazione dell'economicità delle infrastrutture realizzate e relativo alla **sostenibilità economico finanziaria delle strutture private nel medio lungo periodo**. In particolare, emerge che l'86,3% degli intervistati che ha beneficiato di finanziamenti per strutture afferenti all'Azione 3.2.1 e il 90,9% di coloro che hanno beneficiato di finanziamenti per le strutture per l'infanzia (Azioni 3.2.2 e 3.2.3) hanno dichiarato di essere riusciti a sostenersi autonomamente dopo la conclusione dell'intervento.

A riguardo, un contributo positivo è da individuare nella regolamentazione regionale e nel suo impatto sulle funzioni di controllo dell'economicità e dell'efficienza degli investimenti realizzati. Come emerso anche nell'ambito delle interviste rivolte ai referenti regionali, l'importante regolamentazione realizzata tramite la normativa regionale, che ha spinto le strutture al conseguimento di standard comuni in termini di funzionalità e organizzazione dei servizi, ha fornito alla Regione dei **parametri di riferimento** per la valutazione dell'economicità e dell'efficienza dei progetti e per la comparazione delle domande di finanziamento. Ciò ha permesso altresì all'Amministrazione regionale di perseguire gli obiettivi mettendosi nelle condizioni di relazionarsi con le amministrazioni locali per scongiurare preventivamente che i servizi fossero antieconomici e che non avessero un ritorno per il territorio almeno commisurato alla spesa preventivata.

Nel complesso, pertanto, le precedenti osservazioni permettono di restituire un quadro positivo riguardo le tipologie di *outcome* registrati, nonché sull'economicità degli investimenti attuati. Alla luce di quanto rilevato dall'indagine sui beneficiari e delle interviste realizzate, il "**profilo tipo**" dei progetti implementati mostra una buona capacità di rispondere ai fabbisogni del territorio e di garantire la sopravvivenza e la sostenibilità delle strutture nel medio-lungo periodo, incrementando anche il volume delle attività.

**Grafico 5.13 – Le principali evidenze rilevabili a seguito del finanziamento – (v.%)**



\*Riferito a enti di natura privata

Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

## 5.2 QUALI MODELLI DI VALUTAZIONE SONO STATI ADOTTATI PER VALUTARE L'EFFICACIA E L'EFFICIENZA DEGLI OUTPUT E DI OUTCOME GENERATI DALLE SUDETTE STRUTTURE REGIONALI?

La Regione ha previsto la valutazione ex-post dell'efficacia e dell'efficienza degli *output* e *outcome* generati dalle strutture create/adequate con i finanziamenti FESR 2007-2013, al fine di identificare punti di forza e di debolezza utili ad una più efficace programmazione delle azioni nel periodo 2014-2020. Prevista per il 2018, la valutazione ex-post si è tuttavia realizzata con una tempistica molto dilatata che non sempre ha consentito di poter isolare gli effetti prodotti nella programmazione 2007-2013 da altri interventi simili subentrati successivamente: ciò, naturalmente, ha comportato alcune difficoltà in termini di effettiva valorizzazione e apprezzamento valutativo. Pur non essendo emerse indicazioni di esperienze sistematiche di valutazione in itinere e nel periodo immediatamente successivo alla conclusione delle progettualità finanziate, si deve evidenziare quale **valore aggiunto della programmazione in oggetto l'adozione e il consolidamento di sistemi informativi** che hanno consentito all'Amministrazione di delineare le caratteristiche del sistema di offerta e della domanda e di monitorare i progetti, il raggiungimento degli *output* e degli *outcome* previsti e le difficoltà dei beneficiari nell'adeguamento agli standard previsti dal Regolamento regionale n. 4/2007. Tali sistemi informativi, insieme ad un quadro di regole chiare che ha contribuito a standardizzare i costi, hanno inoltre consentito di migliorare l'efficienza complessiva del sistema tramite una valutazione ex-ante attenta alla sostenibilità finanziaria.

In coerenza con le disposizioni del Regolamento UE 1303/2013 recante disposizioni comuni sui fondi SIE, la Regione ha previsto la realizzazione della valutazione ex-post dell'efficacia, dell'efficienza e dell'impatto degli interventi di infrastrutturazione socio-assistenziale, socio-sanitaria e socio-educativa. Come viene esplicitato nel Piano di Valutazione Puglia 2014-2020, si tratta di una valutazione mirata che, assumendo un approccio quali-quantitativo, ha quale obiettivo fondamentale *“quello di identificare gli elementi di forza e di criticità che hanno portato al raggiungimento o meno dei risultati programmati, ovvero riguarda “l'impatto sugli interventi realizzati [...], con un focus sul fattivo contributo [...] alla crescita socio-economica del contesto regionale anche al fine di meglio progettare le future azioni previste nel POR Puglia 2014-2020”*. Prevista per il 2018, la valutazione ex-post si è tuttavia realizzata con una tempistica molto dilatata e che in alcuni casi non ha consentito di isolare gli effetti netti prodotti nella programmazione 2007-2013<sup>46</sup> da altri interventi simili subentrati successivamente, con le difficoltà che ciò comporta in termini di effettiva valorizzazione e apprezzamento valutativo.

Dall'indagine di campo non sono, al contrario, emerse indicazioni di esperienze sistematiche di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli *output* e degli *outcome* prodotti dagli interventi di infrastrutturazione sociale **nel corso della loro attuazione e del periodo immediatamente successivo**. Le interviste ai referenti regionali delle Azioni e agli esperti esterni hanno, tuttavia, consentito di far emergere un effetto importante della programmazione 2007-2013, ovvero la strutturazione dei flussi informativi necessari all'avvio di un piano di monitoraggio e valutazione della rete di offerta di servizi sociali. Si fa riferimento innanzitutto ai flussi del Sistema Informativo Sociale della Regione Puglia (SISR) predisposto nel 2006 ai sensi della Legge regionale n. 19/2006, che sono risultati indispensabili alla ricostruzione del sistema di offerta di servizi sociali e della domanda di servizi programmazione regionale; in secondo luogo, ai flussi Mir (Monitoraggio dei progetti – Beneficiario Regione Puglia) e Mirweb (Monitoraggio del Beneficiario Finale – esterno alla Regione Puglia), che dal 2006 sono stati utilizzati a supporto delle operazioni di gestione, sorveglianza, certificazione, controllo e valutazione, consentendo di *“monitorare in modo costante l'evoluzione del sistema di offerta, e quindi l'esito di tutte*

<sup>46</sup> La letteratura scientifica in materia di valutazione distingue tra una valutazione ex-post degli *output*, che dovrebbe essere effettuata alla conclusione dell'intervento per migliorare l'accuratezza della rilevazione, dalla valutazione di risultati e impatti, che richiedono un tempo più lungo, quantificabile in 2-3 anni dalla conclusione dell'intervento, per poter rilevare compiutamente gli effetti generati dall'intervento pubblico. Nel caso in specie, la valutazione ex-post, realizzata a distanza di 7-12 anni dalla conclusione dell'intervento, ha determinato una serie di criticità legate: alla ricostruzione di un database attendibile degli *output* prodotti; alla difficoltà di raggiungere i soggetti a vario titolo coinvolti nella progettazione/realizzazione degli interventi e nella gestione successiva della struttura; all'effetto memoria dei soggetti coinvolti nell'indagine, essendo successivamente stata strutturata un'intera programmazione di ulteriori interventi.

le operazioni e delle difficoltà dei beneficiari nell'adeguamento agli standard previsti dal Regolamento regionale n. 4/2007".

Particolarmente interessante è stata, a questo proposito, la rilevazione puntuale ad hoc svolta dall'Osservatorio sociale regionale nel luglio 2014 e pubblicata nell'*Atlante dei servizi sociali e sociosanitari in Puglia* in quanto, basandosi su un *dataset* frutto dell'incrocio tra i registri delle strutture e dei servizi autorizzati al funzionamento e i *dataset* Mir-Mirweb delle strutture e servizi finanziati, restituisce un primo debito informativo al sistema di *stakeholders* pugliesi rispetto alle azioni svolte tra il 2008 e il 2014 per l'attuazione dell'Asse III del PO FESR 2007-2013, con particolare riferimento alle Linee di Intervento che hanno concorso alla infrastrutturazione sociale e sociosanitaria del territorio regionale. L'*Atlante* restituisce informazioni di notevole interesse statistico in relazione ai principali *output* del programma FESR, rimandando a successivi aggiornamenti il completamento dell'analisi degli *output* rispetto ai progetti FESR non ancora conclusi e della ricostruzione degli *outcome*. Tali aggiornamenti non sono stati successivamente prodotti.

Si deve infine aggiungere, come evidenziato anche nella domanda valutativa precedente, che la costruzione da parte della Regione di un quadro di regole chiaro che ha standardizzato struttura, funzionalità e organizzazione del servizio ha contribuito in maniera determinante a favorire l'economicità e l'efficienza dei progetti in quanto hanno contribuito a standardizzarne i costi. Grazie ai sistemi informativi, i funzionari regionali delle azioni hanno potuto acquisire nel tempo un *expertise* utile a effettuare una valutazione dei progetti in grado di discriminare ex-ante i progetti potenzialmente insostenibili sotto il profilo finanziario, a beneficio dell'efficienza complessiva del sistema.

### 5.3 I SOGGETTI BENEFICIARI DEL FINANZIAMENTO REGIONALE QUALI CRUSCOTTI DI CONTROLLO HANNO IMPLEMENTATO PER MISURARE I BENEFICI GENERATI DALLO SVILUPPO DEI PREDETTI OUTPUT E OUTCOME?

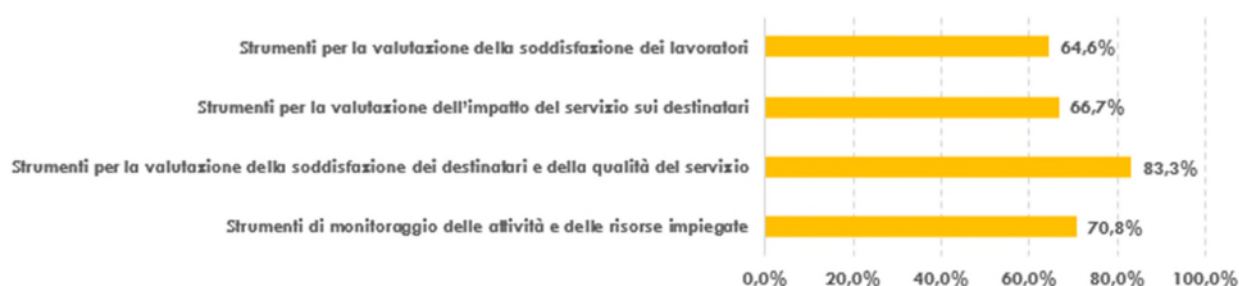
L'indagine quantitativa rivolta ai beneficiari dei finanziamenti ha consentito di appurare che solo due strutture su cinque si sono dotate di **strumenti per misurare gli effetti degli output e degli outcome** prodotti grazie al finanziamento regionale. Principalmente, si tratta di strumenti per la valutazione della soddisfazione dei destinatari e della qualità dei servizi; meno frequenti sono il monitoraggio delle attività e delle risorse impiegate, la valutazione della soddisfazione dei lavoratori e la valutazione dell'impatto del servizio sui destinatari.

L'adozione di tali strumenti ha caratterizzato maggiormente le strutture a titolarità privata – in particolare quelle non-profit - rispetto alle strutture a titolarità pubblica.

Il controllo dei benefici generati dallo sviluppo degli *output* e *outcome* ha riguardato circa i due quinti dei beneficiari dei finanziamenti coinvolti nella *survey*, ovvero 48 (40,3%).

Di queste, come si evince dal grafico 5.14 una larga maggioranza si è dotata di **strumenti per la valutazione della soddisfazione dei destinatari e della qualità dei servizi** (83,3%); meno frequente è l'utilizzo di strumenti di monitoraggio delle attività e delle risorse impiegate, che ha riguardato 7 strutture su 10, e di quelli per la valutazione della soddisfazione dei lavoratori e dell'impatto del servizio sui destinatari, che hanno riguardato rispettivamente il 66,7% e il 64,6% dei beneficiari dei finanziamenti.

Grafico 5.14 - Tipologie di strumenti utilizzati per la misurazione dei benefici generati dalle strutture coinvolte nella *survey* – (v.%)



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari



È interessante rilevare che l'adozione di strumenti di monitoraggio e valutazione interessa maggiormente le **strutture a titolarità privata** (53,6%) rispetto a quelle a titolarità pubblica (22%) (grafico 5.15). Tale risultato è coerente con quanto rilevato nel corso delle interviste in profondità agli esperti esterni della Regione, nelle quali si evidenzia che le organizzazioni private, in particolare gli enti non-profit – e, tra queste le imprese e le cooperative sociali – si sono dotate di sistemi anche sofisticati di monitoraggio e controllo della qualità dei servizi e dei costi di gestione, sia per le **richieste della committenza pubblica**, sia per **migliorare il proprio posizionamento sul mercato**. La possibilità per gli enti del terzo settore di accedere ai fondi FESR, caratterizzati da un sistema di regole vincolante, ha sicuramente contribuito a questa evoluzione che, peraltro, anticipa un orientamento successivamente dettato a livello nazionale con la nuova disciplina del Terzo Settore (D.lgs 3 luglio 2017 n.117 e successivi decreti attuativi).

**Grafico 5.15 - Adozione di strumenti per la misurazione dei benefici generati secondo la natura giuridica degli enti titolari coinvolti nella survey – (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

Gli strumenti di monitoraggio e valutazione adottati dai beneficiari sono giudicati abbastanza efficaci per misurare i benefici generati dagli interventi dai due terzi degli intervistati; a seguire, il 29,2% li giudica molto efficaci, mentre solo un beneficiario li considera per nulla efficaci.

## 6. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELL'AZIONE (TEMA D)

### 6.1 È POSSIBILE EVINCERE UN MIGLIORAMENTO DELL'EFFICIENZA OPERATIVA, GESTIONALE E FINANZIARIA DEL SISTEMA DEI SERVIZI PUBBLICI?

**Il miglioramento dell'efficienza operativa, gestionale e finanziaria del sistema dei servizi pubblici è stato un impatto complessivamente conseguito** a seguito degli interventi messi in atto attraverso la misura, sebbene sia stato riscontrato con **diversi livelli di intensità in relazione ai territori, ai settori di intervento e alle due linee di Azioni finanziate** (maggiore per le Azioni 3.2.2 e 3.2.3 rispetto alla 3.2.1). Il miglioramento è stato accompagnato, e al tempo stesso determinato, da un **innalzamento quali-quantitativo** del livello dei servizi, effetto sia delle misure attivate dalla Regione sia dell'integrazione sinergica con il Regolamento regionale n. 4/2007. L'ampliamento dell'offerta e della domanda di servizi nei territori ha generato nel tempo una **maggiore consapevolezza degli utenti** nella scelta delle strutture ma anche una "sana" competizione tra le stesse strutture. Tali fattori hanno contribuito all'innalzamento qualitativo dei servizi, creando così **un circolo virtuoso il cui risultato è rintracciabile anche nel miglioramento operativo e gestionale del sistema nel complesso**. Permangono, tuttavia, alcune criticità operative e gestionali che interessano in modo particolare alcune **Amministrazioni territoriali (prevalentemente Comuni di piccole dimensioni e/o in aree interne)** e che riguardano sia il possesso di competenze specifiche

connesse alle modalità di svolgimento delle procedure amministrative e rendicontative sia l'integrazione efficiente tra diversi uffici (in particolare Ufficio di Piano e Ufficio tecnico).

Nel complesso, se pur a fronte di alcune difficoltà, **le Azioni finanziate, in integrazione con le disposizioni normative, hanno generato nel tempo un impatto che rappresenta la prima fase di quel processo di "strutturalizzazione" del sistema di welfare pugliese**, tuttora in corso e che è un obiettivo evidenziato anche dal V Piano regionale delle politiche sociali<sup>47</sup>. Un impatto positivo è stato rilevato anche in relazione al **miglioramento della sostenibilità finanziaria delle strutture** (complessivamente tra i beneficiari intervistati circa il 90% ha affermato che la struttura finanziata nella programmazione 2007-2013 è tuttora attiva), **sebbene permangano alcune aree di criticità connesse alla capacità gestionale in particolare di alcune strutture a titolarità pubblica.**

**Il miglioramento dell'efficienza operativa, gestionale e finanziaria del sistema dei servizi pubblici è stato un impatto conseguito** a seguito degli interventi messi in atto attraverso la misura, peraltro un impatto il cui conseguimento era stato preventivato in fase di programmazione degli interventi. **Tale miglioramento è stato riscontrato con diversi livelli di intensità in relazione ai territori, ai settori di intervento e alle linee di Azioni finanziate.** Una valutazione che riflette sia l'opinione degli *stakeholder* intervistati sia quella dei beneficiari delle Azioni finanziate sulla Linea 3.2. In particolare, agli intervistati beneficiari delle Azioni 3.2.1 e 3.2.2 è stato chiesto di esprimere il proprio grado di accordo rispetto ad alcune affermazioni inerenti agli aspetti economici/gestionali e mirate a valutare l'impatto dell'investimento a distanza di alcuni anni. Come sinteticamente rappresentato nei grafici 6.1 e 6.2, **oltre l'80% e circa l'87% dei beneficiari rispettivamente delle Azioni 3.2.1 e 3.2.2/3.2.3 si sono dichiarati "molto" o "abbastanza" d'accordo sul conseguimento di un miglioramento dell'efficienza operativa, gestionale e finanziaria del sistema dei servizi pubblici.**

Il miglioramento è stato accompagnato, e al tempo stesso determinato, da un **innalzamento qualitativo** del livello dei servizi, effetto sia delle misure attivate dalla Regione sia dell'integrazione sinergica con il Regolamento regionale n. 4/2007. Un giudizio che riflette la maggior parte dei Rappresentanti degli Ambiti intervistati, benché, come evidenziato da un esperto consultato, *"il sistema sia stato fortemente regolato dal centro, ogni territorio ha avuto, e ha, una storia a sé. Si può dire che a livello medio l'innalzamento della qualità è un dato riconosciuto, con picchi superiori e situazioni sotto o intorno alla media"*. L'ampliamento dell'offerta e della domanda di servizi nei territori ha generato nel tempo sia una maggiore consapevolezza degli utenti nella scelta delle strutture sia una "sana" competizione tra le stesse strutture. Anche tali fattori hanno contribuito all'innalzamento qualitativo dei servizi, creando così un circolo virtuoso il cui risultato è rintracciabile anche nel miglioramento operativo e gestionale del sistema nel complesso.

Si evidenzia, inoltre, che la **qualificazione del lavoro** ha interessato gli operatori delle strutture socio-sanitarie ed educative e, se pur con maggiore difficoltà, il personale coinvolto nelle attività di gestione operativa e finanziaria sia dei Comuni/Ambiti sia del Terzo settore. In generale, la necessità di far avanzare l'attuazione degli interventi è stato uno stimolo per gli Uffici di competenza all'apprendimento di procedure amministrative e rendicontative, anche supportate da una piattaforma telematica e in linea con i regolamenti comunitari. Come testimoniato, dalle interviste qualitative e quantitative, tale stimolo è stato recepito più rapidamente dal Terzo Settore che è andato via via "attrezzandosi", mentre nei Comuni e negli Ambiti Territoriali Sociali è stata riscontrata una maggiore difficoltà. A riguardo, sono stati rilevati casi di eccellenza in cui, di fatto, **è stato indotto un accrescimento della capacity building, e, viceversa, aree (ad esempio, nella provincia di Foggia, ma anche di Bari e di Lecce) in cui si sono verificate criticità operative e gestionali che hanno impattato sulla piena attuazione degli interventi finanziati.** In particolare, gli attori intervistati hanno evidenziato alcuni casi "emblematici" di strutture a titolarità pubblica in cui le **opere di**

<sup>47</sup> In particolare si evidenzia la necessità di proseguire nel cammino di rinforzo delle "prime linee" dei servizi territoriali, attraverso investimenti sulle figure degli Assistenti sociali, ma anche "attraverso la costruzione di un complesso di professionalità articolato e multiforme capace di rispondere ai bisogni di *governance* del sistema a tutti i livelli: dal presidio dei servizi alla gestione delle procedure amministrative connesse, dalla costruzione dei sistemi informativi alla definizione di processi di qualità, dai rapporti con gli altri Enti pubblici (in primis i Distretti sociosanitari) al coinvolgimento dei soggetti del terzo settore, dalla gestione del fondo unico di Ambito alla corretta ed efficace gestione e rendicontazione delle tante fonti di finanziamento che dovranno integrarsi nei prossimi anni con quelle ordinarie".

**infrastrutturazione sono state terminate ma i servizi non sono ancora stati avviati, a causa di problematiche legate alla carenza di risorse umane e/o di competenze adeguate negli uffici comunali e/o di Ambito.** Inoltre, anche all'interno dello stesso Ambito, specie laddove vi è un'elevata numerosità dei Comuni che lo costituiscono e una collocazione territoriale interna, sono state rilevate situazioni piuttosto eterogenee. Per gli interventi in questione si dovevano relazionare due livelli: Ufficio tecnico e Ufficio di Piano, interlocuzione che spesso ha costituito un fattore di criticità. Inoltre, all'interno dei Comuni è stata registrata una carenza di personale qualificato necessario a sostenere il corretto iter dei progetti, in particolare in riferimento alle professionalità delle/degli assistenti sociali e degli esperti di appalti. Come evidenziato da uno *stakeholder* intervistato, negli anni, è stato inserito nuovo personale nelle amministrazioni territoriali, vi è stato un ricambio quasi generazionale, *“in particolare nei servizi sociali che hanno acquisito, soprattutto nei centri urbani, condizioni anche di eccellenza. Permangono, tuttavia, zone dove la macchina amministrativa è comunque lenta e poco attenta, ad esempio nell'area di Foggia”*.

Proseguendo con l'analisi dei risultati dell'indagine quantitativa rivolta ai beneficiari dei finanziamenti, si rileva che nel lungo periodo, secondo l'opinione degli intervistati, **le Azioni finanziate hanno prodotto un aumento del tasso di occupazione dei posti utenti**, seppure in modo meno marcato per le strutture che erogano servizi per gli anziani e i disabili e più accentuato per i servizi per l'infanzia, per i quali, peraltro, si è registrato **un impatto positivo anche in relazione al tasso di occupazione per i bambini con bisogni speciali** (grafici 6.1 e 6.2).

L'incremento del tasso di occupazione dei posti utenti è inoltre connesso anche **al miglioramento della sostenibilità finanziaria delle strutture**. Anche in questo caso, i risultati dell'indagine svolta tra i beneficiari evidenziano una significativa **differenza tra le strutture rivolte all'infanzia**, dove l'84% degli intervistati si è dichiarato “molto o abbastanza d'accordo” nell'affermare un impatto positivo in relazione al miglioramento della sostenibilità finanziaria delle strutture e quelle rivolte agli **anziani e i disabili** dove il consenso è stato minore e pari al 78%.

In relazione alla **sostenibilità nel tempo** degli interventi effettuati, **complessivamente tra i beneficiari intervistati circa il 90% ha affermato che la struttura finanziata nella programmazione 2007-2013 è tuttora attiva** (si veda paragrafo 5.1)<sup>48</sup>. Anche i riscontri tra gli *stakeholder* intervistati evidenziano una permanenza nel tempo di gran parte delle strutture attivate, anche se alcune di esse, afferenti all'Azione 3.2.1, sono “transitate” nel settore sanitario. In merito agli aspetti di sostenibilità finanziaria delle strutture e dei servizi, un Rappresentante del Terzo settore interpellato ha evidenziato che nel tempo, anche in risposta *“a un cambiamento di strategia dell'Amministrazione che ha scelto di finanziare un numero maggiore di progetti ma di importo più contenuto di quanto avvenisse nella programmazione 2007-2013”*, è stato necessario **attivare capacità imprenditoriali** (*“stiamo diventando più imprenditori”*) per assicurare la sopravvivenza delle strutture.

In termini di sostenibilità nel tempo, un ulteriore aspetto indagato ha riguardato l'eventuale impatto nel contribuire al **rafforzamento/consolidamento delle strutture finanziate nel far fronte a difficoltà, anche inaspettate** (come ad esempio, la pandemia da covid-19). Come evidenziato nei grafici 6.1 e 6.2, anche in questo caso, secondo oltre il 60% dei beneficiari interpellati, le Azioni hanno fornito un contributo indiretto sia rispetto al rafforzamento della condizione economica e finanziaria (in integrazione alcune strutture avevano ricevuto anche un sostegno alla gestione in fase di *start up* attraverso i buoni servizio finanziati a valere sulle Azioni 3.3), sia all'aumentata capacità operativa – gestionale che consolidandosi nel tempo, ha consentito di reagire a fronte di eventi inattesi e imprevedibili, come la pandemia.

Infine, un ultimo elemento di impatto in termini di sostenibilità gestionale è rintracciabile nel **sostegno all'integrazione** rispetto a segmenti di servizio che altrimenti sarebbero stati separati, ma anche all'integrazione tra servizi a titolarità pubblica e servizi a titolarità privata. Un aspetto, che sarà successivamente ripreso e che ha impattato in termini di efficienza del servizio. Come già evidenziato, infatti **il finanziamento delle misure è stata l'occasione per ripensare completamente l'offerta dei**

---

<sup>48</sup> Si rammenta che il fondo FESR vincolava il contributo finanziario al mantenimento in attività della struttura per almeno 5 anni. I risultati dell'indagine sui beneficiari in relazione alla permanenza della struttura in una condizione di attività restituiscono un piccolo disallineamento nel settore infanzia tra titolarità pubblica e privata (rispettivamente 91% e 86%), mentre le differenze per i servizi per gli anziani e disabili sono più accentuate: 78,5% per le strutture a titolarità pubblica e 94,5% per quelle a titolarità privata.

**servizi e in particolare il sistema di offerta, in maniera integrata tra ambiti differenti delle politiche, anche stimolando la creazione di sinergie.**

**Grafico 6.1 – Gli impatti di natura economico - gestionale del finanziamento nel medio-lungo periodo – Azione 3.2.1 (v.%)**



**Grafico 6.2 – Gli impatti di natura economico - gestionale del finanziamento nel medio-lungo periodo – Azioni 3.2.2 - 3.2.3 (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

L'efficienza operativa, gestionale e finanziaria del sistema dei servizi pubblici è stata, inoltre, influenzata dalle modalità attuative che hanno caratterizzato Azioni 3.2.1 e 3.2.2. È interessante riportare gli esiti emersi dall'indagine sui beneficiari dei finanziamenti a cui è stato chiesto di esprimere l'apprezzamento rispetto alle modalità attuative implementate nell'ambito dei rispettivi bandi in relazione ad alcune dimensioni (si veda grafici 6.3 e 6.4).

Come si può osservare, **la qualità del rapporto con l'Amministrazione erogatrice raccoglie i maggiori apprezzamenti**, in particolare per le Azioni finanziate sull'Azione 3.2.1, dove ben il 45,6% degli intervistati ha indicato l'opzione "molto". Buoni i risultati anche in relazione alle tempistiche di erogazione del contributo finanziario. **Le maggiori criticità hanno riguardato, invece, le procedure amministrative di gestione e rendicontazione** (lamentate da quasi il 27% degli intervistati) e in minor misura **la tempistica di approvazione dei progetti**.

Gli intervistati beneficiari delle Azioni 3.2.2 e 3.2.3 hanno apprezzato, anch'essi, la qualità del rapporto con l'Amministrazione erogatrice (35,5%) e in parte riscontrato difficoltà nelle procedure amministrative di gestione e rendicontazione (il 15,6% ha espresso a riguardo "poco apprezzamento"). Inoltre, il 15,2% degli intervistati ha giudicato non sufficiente **l'entità del contributo finanziario concesso**.

Le **problematiche segnalate nelle interviste realizzate hanno riguardato essenzialmente aspetti di carattere tecnico organizzativo da parte degli Ambiti/Comuni beneficiari**. Spesso gli Uffici di Piano non erano sufficientemente strutturati e, anche se formalmente costituiti, non presentavano al loro interno le diverse figure professionali necessarie alla programmazione unitaria di Ambito, alla gestione e rendicontazione delle risorse assegnate. Ulteriori elementi di criticità sono stati poi determinati dai sopravvenuti cambiamenti delle disposizioni normative regionali e nazionali <sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Si cita, ad esempio, la modifica del codice degli appalti relativa alla centrale unica di committenza (art. 33, comma 3-bis, del d.lgs. 163/2006). La normativa richiamata, mutata infatti nel corso del 2014 ed entrata in vigore dal 1° gennaio

**La questione delle tempistiche**, spesso determinata da inefficienze della capacità operativa e amministrativa, è emersa in modo significativo anche dalle interviste qualitative: “Bisogna partire dal presupposto che il bisogno sociale è un bisogno che ha delle tempistiche, è qui e ora. Se per realizzare una struttura sono necessari 5 anni, è verosimile che, al termine, i bisogni saranno cambiati”. A fronte della consapevolezza del rispetto dei requisiti tecnici, soprattutto da parte dei rappresentanti degli Ambiti e delle associazioni di rappresentanza del Terzo settore, **emerge la richiesta di una semplificazione delle procedure amministrative e rendicontative, nell’ottica di rispondere a bisogni sociali che, per loro caratteristica e per l’impatto che hanno sulla qualità della vita delle persone, hanno tempistiche molto brevi.**

Grafico 6.3 – Grado di apprezzamento rispetto alle modalità attuative – Azione 3.2.1 (v.%)



Grafico 6.4 – Grado di apprezzamento rispetto alle modalità attuative – Azioni 3.2.2 - 3.2.3 (v.%)



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall’indagine sui beneficiari

## 6.2 QUALI RISULTATI, SIA IN TERMINI DI OUTPUT CHE DI OUTCOME, SONO STATI OTTENUTI RISPETTO AL SISTEMA COMPLESSIVO DI WELFARE LOCALE ATTIVATO DAI DIVERSI AMBITI TERRITORIALI GRAZIE AGLI INTERVENTI FINANZIATI E REALIZZATI SULLA MISURA IN OGGETTO?

I risultati ottenuti, sia in termini di *output* che di *outcome*, rispetto al sistema complessivo di welfare locale attivato dai diversi Ambiti Territoriali Sociali grazie agli interventi finanziati e realizzati sull’Azione 3.2.1 sono stati molteplici. Dal punto di vista dell’infrastrutturazione del territorio e del sostegno all’integrazione tra sistema pubblico e sistema privato, **la maggior parte degli investimenti nel settore privato in mancanza dell’incentivo regionale non sarebbe stato effettuato, oppure sarebbero state investite minori risorse.** Un esito importante è rappresentato dall’aver avviato, attraverso la costruzione delle strutture, lo **sviluppo di reti di servizi**, sia nella collaborazione tra pubblico e privato sia tra servizi diversi, nell’ottica di sviluppo di filiere che, tuttavia ancora oggi sono a geometria variabile nei territori.

I diversi esiti sono il risultato dell’interazione di più fattori, tra i quali si segnala, oltre alla diversa capacità gestionale degli Ambiti/Comuni, anche la presenza di una conflittualità fra i soggetti del Terzo Settore che non ha favorito, e non favorisce tuttora, una logica di rete.

2015 ha determinato problematiche attuative per gli enti interessati, con ripercussioni negative sui tempi di espletamento delle gare.

Un altro risultato importante, ha riguardato **l'accresciuta consapevolezza dell'investimento sociale come investimento che genera per il sistema e per le comunità un ritorno in termini di sviluppo economico e di qualità della vita/benessere per i cittadini.**

Gli effetti congiunti dell'infrastrutturazione e dell'applicazione del Regolamento regionale n.4/2007 hanno generato nei territori anche un **impatto occupazionale** diretto nella filiera di riferimento (che ha interessato le diverse figure professionali che lavorano nelle e per le strutture), ma anche indiretto nel contributo al raggiungimento degli obiettivi delle politiche di conciliazione lavoro-famiglia in particolare delle donne. Un aspetto su cui, tuttavia, la Puglia è ancora distante dal raggiungimento dei target comunitari.

Si evidenzia, inoltre, l'accresciuta **capacità del sistema di generare innovazione sociale.** L'aver creato l'infrastrutturazione e successivamente avviato un servizio in molti territori ha fatto crescere il sistema non solo dal punto di vista dell'offerta ma anche della qualità dei servizi erogati. Pertanto in un certo senso, se pur non in modo omogeneo, vi è stata una **funzione di innovazione diffusa del sistema locale di welfare.** La programmazione 2007-2013 è intervenuta a favore delle categorie fragili, sostenendo l'avvio di servizi che nel tempo sono evoluti, strutturandosi anche in risposta alle criticità, che pure ci sono state, e al bisogno sociale che si è andato modificando e generando apprendimenti per le programmazioni successive.

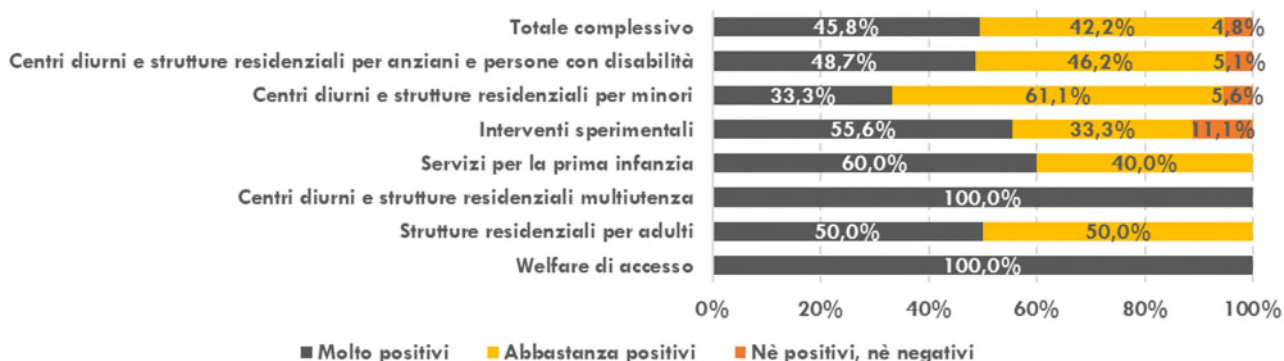
Infine, vi è stata una **maggiore attenzione alle innovazioni tecnologiche,** sia sul fronte dell'erogazione dei servizi e del miglioramento della qualità di vita dei destinatari (anche finanziando progetti sperimentali) sia su quello della gestione procedurale e del ciclo finanziario del progetto, attraverso l'utilizzo di piattaforme telematiche che, se pur con alcune criticità, hanno tuttavia rappresentato un'innovazione.

In generale, dunque la valutazione è complessivamente positiva, seppure si evidenzia che, per alcune tipologie di strutture/servizi, sono state rilevate alcune criticità che investono non solo la capacità di *governance*, ma anche quella operativa e gestionale, in particolare delle Amministrazioni territoriali. Una insufficienza che può avere avuto ricadute negative sulla strutturazione ed evoluzione del Terzo settore a livello locale.

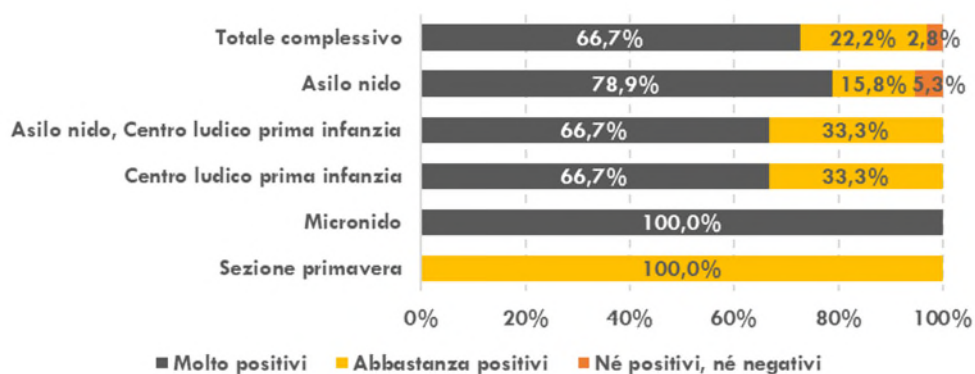
Rispetto al sistema complessivo di welfare locale attivato dai diversi Ambiti Territoriali Sociali grazie agli interventi finanziati e realizzati sull'Azione 3.2.1, i risultati ottenuti sono stati molteplici e, secondo quanto emerso sia dalle interviste agli *stakeholder* sia ai beneficiari dei finanziamenti e ai Rappresentanti degli Ambiti, **sono stati nel complesso più che soddisfacenti.** I beneficiari dell'Azione 3.2.1 e delle Azioni 3.2.2 e 3.2.3 hanno, infatti, giudicato i risultati complessivi dell'infrastrutturazione sostenuta dal finanziamento regionale "molto soddisfacente": nel primo caso con una percentuale pari al 45,8% e nel secondo molto elevata e pari al 66,7%.

**I giudizi espressi dai beneficiari delle Azioni finanziate, variano in relazione alla tipologia di struttura finanziata e all'azione,** così ad esempio sulle strutture del welfare di accesso, dei centri diurni e delle strutture residenziali multiutenza, ma anche sui micronidi, il giudizio degli intervistati è stato estremamente positivo (grafici 6.5 e 6.6). In generale, seppur a fronte, come già evidenziato, di **un giudizio complessivamente positivo,** le tipologie di strutture/servizi in cui, secondo gli intervistati, vi sono stati risultati meno positivi sono per l'Azione 3.2.1 gli interventi sperimentali e, in piccola misura, i centri diurni e le strutture residenziali per minori, anziani e disabili e, per le Azioni 3.2.2 e 3.2.3, gli asili nido.

**Grafico 6.5 – Giudizio sui risultati complessivi dell’infrastrutturazione sostenuta dal finanziamento regionale per tipologia di struttura – Azione 3.2.1 (v.%)**



**Grafico 6.6 – Giudizio sui risultati complessivi dell’infrastrutturazione sostenuta dal finanziamento regionale per tipologia di struttura – Azioni 3.2.2 - 3.2.3 (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall’indagine sui beneficiari

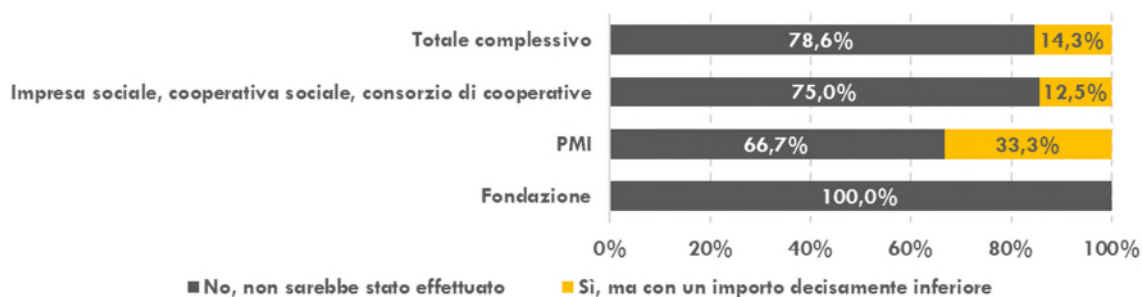
Per quanto attiene alle strutture adeguate/realizzate da soggetti privati, è interessante rilevare l’elevato profilo di addizionalità del Programma: per ben il 65,5% dei beneficiari dell’azione 3.2.1 e il 78,6% dei beneficiari delle azioni 3.2.2 e 3.2.3, infatti, senza il finanziamento regionale l’intervento di infrastrutturazione non si sarebbe realizzato. L’effetto spiazzamento riguarda, dunque, poco più di un terzo dei beneficiari della 3.2.1 e circa il 14% dei beneficiari delle azioni sulle strutture per l’infanzia, ma solo per una minima parte di essi l’effetto è stato totale. L’intervento, infatti, si sarebbe realizzato senza riduzioni di spesa solo nel 5,5% dei casi per la 3.2.1 e in nessun caso per le restanti azioni.

L’elevata addizionalità del Programma si conferma anche stratificando il campione di beneficiari in relazione alla natura giuridica: l’addizionalità risulta nettamente più bassa per le piccole e medie imprese rispetto alle organizzazioni del Terzo Settore, soprattutto con riguardo all’azione 3.2.1, nella quale solo il 43,9% delle PMI avrebbe comunque realizzato l’intervento in assenza dei fondi pubblici.

**Grafico 6.7 – Possibilità di realizzazione dell’investimento in assenza dell’incentivo regionale per tipologia di ente – Azione 3.2.1 (v.%)**



**Grafico 6.8 – Possibilità di realizzazione dell’investimento in assenza dell’incentivo regionale per tipologia di ente – Azioni 3.2.2 - 3.2.3 (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall’indagine sui beneficiari

In termini di risultati, un esito importante è dunque rappresentato dall’aver avviato, attraverso la costruzione dell’infrastrutturazione, lo sviluppo di **reti di servizi**, sia nella collaborazione tra pubblico e privato sia tra servizi diversi, che può aver favorito, all’interno di ciascun ente il consolidamento di diversi servizi in una **ottica di filiera**. Un aspetto su cui concordano circa i due terzi dei beneficiari delle Azioni 3.2 (grafici 6.9 e 6.10) e parzialmente confermato anche dalle interviste ai Rappresentanti degli Ambiti. Si tratta, infatti, di **esperienze di rete a geometria variabile**. In alcuni casi, le imprese sono cresciute in una logica di filiera: ad esempio, imprese specializzate nell’assistenza diurna hanno integrato le loro attività offrendo anche il servizio domiciliare (in particolare questo è stato vero per gli anziani non autosufficienti) ed investendo anche sulla struttura residenziale, così da seguire la persona anziana che per motivi di salute non può più usufruire del centro diurno. Alcune imprese hanno cioè voluto garantire la continuità assistenziale organizzandosi, appunto, in una logica di filiera. In altri casi, le imprese (soprattutto i consorzi di cooperative) hanno organizzato tra loro filiere orizzontali di servizi, e ancora è stata stimolata l’integrazione tra i servizi sociali e sanitari, come evidenziato nel corso di un’intervista: *“la compenetrazione del sistema sociale e del sistema sanitario è stata sempre più chiara anche grazie all’integrazione tra servizi che nel pensiero del regolatore erano separati, perché erano diversi gli standard, erano diverse le figure professionali, etc. In realtà, integrarli è estremamente più efficiente, questo lo abbiamo imparato lavorando”*. L’elemento, della **“doppia integrazione”**, ha stimolato la realizzazione di reti che, laddove sono riuscite a strutturarsi, rappresentano pratiche virtuose di intervento perché mettono insieme servizi diversi anche di differenti tipologie, per esempio servizi domiciliari e servizi diurni, e anche più tipi di servizi: sociali con quelli educativi o con quelli sanitari.

Tra i 12 rappresentanti degli Ambiti intervistati, la metà è stata concorde nel ritenere che la creazione di reti ancora oggi attive fra Enti locali e Soggetti del Terzo Settore sia un risultato delle Azioni finanziate nella programmazione 2007-2013. L’altra metà, viceversa, ritiene che nel territorio di competenza, tale risultato non sia stato raggiunto e che sia ancora necessario lavorare in quest’ottica, come sintetizzato dal Rappresentante di un Ambito: *“Questo è un limite: non abbiamo creato reti. Forse*



non eravamo ancora abbastanza maturi, abbiamo pensato solamente a consolidare gli interventi e non a consolidare le reti. Adesso, invece, (con la programmazione 2014-2020) abbiamo più richiesta da parte degli stakeholder di creare reti e di progettare insieme, quindi c'è un percorso di maggiore consapevolezza da parte di tutti. Ancora non ci sono delle reti strutturate, però siamo un po' più consapevoli." **Molte delle reti**, soprattutto nel territorio di Bari e Lecce di cui è stato dato riscontro, **sono sopravvissute al di là del progetto, alcune anche crescendo.**

**Raramente, tuttavia, gli attori coinvolti nell'integrazione dei servizi sono giunti alla formalizzazione della collaborazione** con sottoscrizione di contratti di rete, ad eccezione di qualche caso in cui i servizi sanitari sono stati integrati con servizi di telemedicina.

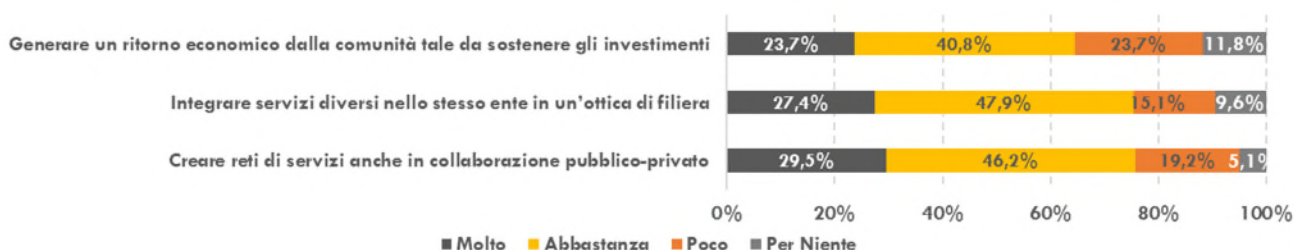
Per contro, accanto a queste esperienze viene rilevato anche dalle interviste qualitative la presenza di una **conflittualità fra i soggetti del Terzo Settore** che non ha favorito, e non favorisce tuttora, una logica di rete. Un aspetto evidenziato anche da alcuni rappresentanti degli Ambiti: "In questa fase queste reti si sono consolidate solo sul versante delle associazioni di categoria (associazioni di categoria dei gestori dei nidi, o di coloro che gestiscono i buoni servizio). Non posso dire la stessa cosa sul versante del consolidamento di reti di rappresentanza a vocazione generale di questo mondo, che sono ancora legate all'interesse a fare gruppo rispetto a un determinato Avviso pubblico...). Da questo punto di vista, alcuni stakeholder hanno evidenziato che la **co-progettazione**, che rappresenta un interessante fattore di collaborazione, avrebbe dovuto, in alcuni casi, essere maggiormente pianificata e temporizzata, per diventare più effettiva che formale. Un elemento, quindi, che rappresenta un limite su cui lavorare.

In termini di risultati, un *outcome* rilevante è rintracciabile **nell'aver significativamente generato un ritorno economico dalla comunità tale da sostenere gli investimenti**. È un giudizio che riflette il pensiero di circa due terzi dei beneficiari delle Azioni 3.2.1 e 3.2.2/3.2.3 interpellati. Dal punto di vista dell'impatto di medio-lungo periodo, l'aspetto significativamente più importante che è già stato sottolineato nella risposta alla prima domanda di valutazione, ha riguardato **l'accresciuta consapevolezza da parte degli amministratori regionali che "il Welfare abbia un peso anche sull'economia"**, anche se come sottolineato da uno stakeholder "bisogna fare ancora molta strada. Il discorso è vedere gli investimenti sociali non come spesa improduttiva"<sup>50</sup>.

Gli effetti congiunti dell'infrastrutturazione e dell'applicazione del Regolamento regionale n. 4/2007 hanno generato nei territori anche un **impatto occupazionale diretto nella filiera di riferimento** e ha interessato le diverse figure professionali che lavorano nelle e per le strutture (educatori, operatori socio sanitari, ecc.): la crescita, infatti, è stata sia di tipo qualitativo sia quantitativa.

**Il positivo impatto occupazionale è stato riscontrato anche nel contributo al raggiungimento degli obiettivi delle politiche di conciliazione lavoro-famiglia** in particolare delle donne<sup>51</sup>. Un aspetto, su cui tuttavia la Puglia è ancora distante dal raggiungimento dei target comunitari.

Grafico 6.9 – Gli impatti generati dal finanziamento nel medio-lungo periodo – Azione 3.2.1 (v.%)



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

<sup>50</sup> La spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei comuni in Puglia è passata dai 55 euro nel 2008, ai 73 euro nel 2018 (ultimo anno disponibile), contro una media nazionale di 124 euro. Un confronto, dunque, che se da un lato testimonia l'impegno della Regione nell'accrescere la capacità di risposta del sistema al bisogno di servizi socio-assistenziale e socio-educativi, dall'altro evidenzia la necessità di proseguire nella strutturalizzazione e nella crescita di un sistema integrato.

<sup>51</sup> Nel 2020, in Puglia, il tasso di occupazione femminile è del 35,5%, lievemente superiore a quello del Mezzogiorno (35,1%), ma decisamente più basso di quello nazionale (52,7%) e del 68,3% della Ue.

**Grafico 6.10 – Gli impatti generati dal finanziamento nel medio-lungo periodo – Azioni 3.2.2 - 3.2.3 (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

Proseguendo nell'analisi dei risultati prodotti dalle Azioni 3.2, si evidenzia l'accresciuta capacità del sistema di **generare innovazione sociale**. Come evidenziato, l'aver creato l'infrastrutturazione e successivamente avviato un servizio in molti territori ha fatto crescere il sistema non solo dal punto di vista dell'offerta ma anche della qualità dei servizi erogati. Pertanto in un certo senso, se pur non in modo omogeneo, vi è stata una funzione di innovazione diffusa del sistema locale di welfare.

Alcuni interventi sono stati sperimentati attraverso un'apposita misura di finanziamento (nello specifico, la linea C dell'Avviso Pubblico n. 59 del 14 luglio 2008), altri sono nati e si sono evoluti successivamente anche sulla spinta del Terzo settore, spesso più capace di intercettare tempestivamente i bisogni a livello locale. Ne è un esempio **la domotica utilizzata a sostegno dei disabili** che, dai primi iniziali progetti, ha dato vita ad una specifica linea di interventi denominata "progetti per una vita indipendente" finanziata con risorse nazionali e regionali ma non con i fondi strutturali. Come evidenziato da uno stakeholder intervistato, "a suo tempo nel 2016, la Puglia fu una delle regioni che fece da apripista proprio perché portava l'esperienza fatta con le prime strutture finanziate con i fondi strutturali". La programmazione 2007-2013 è intervenuta anche a favore di altre categorie fragili, rappresentando un avvio di servizi che nel tempo sono evoluti, strutturandosi anche in risposta al bisogno sociale che si è andato modificando e generando apprendimenti: così, ad esempio, **sono stati sostenuti alloggi per i migranti**, anche se, come evidenziato da un rappresentante del Terzo settore, "la scelta di farli in zone-ghetto non si è rivelata chiaramente vincente, mentre alcune esperienze sono state particolarmente positive e hanno visto i lavoratori immigrati organizzarsi in cooperativa"; si è intervenuti anche a favore delle **vittime di tratta e a sostegno dei diritti** in generale anche con l'ausilio prezioso dell'associazionismo; sono stati finanziati **centri antiviolenza** mentre di numero minore risultano sul territorio le case rifugio.<sup>52</sup> Si è intervenuto anche a favore dei **minori**, seppure con alcune criticità attribuibili a passaggi amministrativi della competenza in materia. Si segnala a tal proposito che le interviste evidenziano **un'area di fabbisogno non soddisfatta**, che portava allora i Comuni, nel caso dei minori cosiddetti fragili, a rivolgersi fuori dai confini regionali, "anche se, per contenere i costi, si tende attualmente, a indirizzare la domanda non soddisfatta da una provincia a un'altra e non più in un'altra regione".

In termini di **innovazione sociale**, un elemento è stato rappresentato in generale dalla maggiore **attenzione alle innovazioni tecnologiche**, sia sul fronte dell'erogazione dei servizi e del miglioramento della qualità di vita dei destinatari (anche finanziando progetti sperimentali) sia su quello della gestione procedurale e del ciclo finanziario del progetto, attraverso l'utilizzo di piattaforme telematiche che, se pur con alcune criticità, hanno tuttavia rappresentato un'innovazione e un apprendimento nell'ottica del miglioramento per le successive programmazioni.

<sup>52</sup> Sul tema della protezione e del supporto alle donne vittime di violenza e dell'infrastrutturazione di centri antiviolenza e case rifugio si deve evidenziare che l'esperienza positiva realizzata a valere sul POR FESR 2007-2013 è stata, successivamente, influenzata da una serie di cambiamenti normativi introdotti a livello nazionale in seguito alla ratifica della Convenzione di Istanbul (legge n. 77/2013). Tra questi, si cita in particolare l'Intesa Stato Regioni n. 146 del 27 novembre 2014, che fissa i requisiti minimi (anche strutturali) dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio e che ha progressivamente portato le Regioni a rivedere l'assetto complessivo del sistema antiviolenza.

Le strutture finanziate sul POR FESR non risultano attualmente attive. Il sistema regionale antiviolenza, che costituisce oggi uno dei più solidi a livello nazionale, si costituisce di ben 27 centri antiviolenza (a cui si aggiungono 37 sportelli autonomi e 49 sportelli di appoggio) e 18 case per la protezione di primo e di secondo livello di donne sole o con figli.

### 6.3 QUALE IMPATTO SI STIMA ABBAIA AVUTO IL COMPLESSO DEGLI INTERVENTI REALIZZATI IN TERMINI DI: INCREMENTO DEL LIVELLO DI INCLUSIONE SOCIALE; AUMENTO QUALI-QUANTITATIVO DEL SISTEMA DI OFFERTA DI SERVIZI, INTERVENTI E PRESTAZIONI; CAPACITÀ DI RENDERE OMOGENEO IL SISTEMA DI PROTEZIONE SOCIALE ED INCLUSIONE SUL TERRITORIO REGIONALE.

Il complesso degli interventi realizzati ha prodotto un **impatto positivo in termini di aumento quali-quantitativo del sistema di offerta di servizi** e conseguentemente degli interventi e prestazioni offerte. Ciò ha verosimilmente prodotto sul territorio regionale **una maggiore omogeneità nel sistema di protezione e inclusione sociale**. In tutte le Azioni, ma soprattutto quelle rivolte all'infanzia, trova conferma, l'aver prodotto nel complesso un incremento più omogeneo delle strutture e dei servizi nei territori, **sebbene persistano tuttora aree in cui la copertura dei servizi non è ancora pienamente adeguata**, soprattutto in relazione ad alcuni target di utenti e territori. Per quanto attiene l'utenza, il riferimento è in particolare ad alcuni ambiti di disabilità come quelli riconducibili alle diverse forme di autismo e all'Alzheimer. Riguardo ai territori permangono alcune differenze fra i vari Ambiti e in relazione ai Comuni di dimensione minore e a quelli localizzati nelle aree interne (soprattutto aree del Subappennino, qualche area interna del Salento). Nel complesso comunque, pur con le criticità suddette, si può affermare che gli investimenti finanziati hanno migliorato e ampliato l'accessibilità ai servizi.

L'insieme degli interventi realizzati ha prodotto un impatto positivo sia a livello di sistema sia nei territori: le numerose interviste realizzate hanno evidenziato un miglioramento del livello di inclusione sociale, della quantità e qualità dell'offerta di servizi, interventi e prestazioni. Anche la capacità di rendere omogeneo il sistema di protezione sociale ed inclusione sul territorio regionale è andata aumentando. A complemento di alcune evidenze già emerse nelle risposte alle precedenti domande valutative, si riportano i risultati emersi dall'indagine sui beneficiari delle Azioni 3.2., 3.2.2 e 3.2.3, a cui è stato chiesto di esprimere il grado di accordo rispetto agli impatti sociali prodotti.

In tutte le Azioni, ma soprattutto per quelle rivolte all'infanzia, trova conferma, ancora una volta, l'aver prodotto nel complesso un incremento delle strutture e dei servizi nei territori in cui vi era carenza, sebbene persistano tuttora aree in cui non vi è una adeguata copertura dei servizi, soprattutto in relazione ad alcuni target di utenti (ad esempio, per la disabilità sono state segnalate carenze specifiche in alcune aree e fragilità – tra cui le diverse forme di autismo e l'Alzheimer).

In relazione all'Azione 3.2.1, i maggiori impatti sono stati riscontrati nel **miglioramento della qualità di vita delle famiglie e della conciliazione vita-lavoro insieme al miglioramento dell'inclusione sociale di individui e famiglie con bisogni speciali** (in entrambi i casi oltre l'85% degli intervistati ha espresso un giudizio "molto-abbastanza"). Un aspetto evidenziato anche da alcuni rappresentanti di un Ambito intervistato: **"Si è passati dall'esclusione completa di alcune fasce sociali da questi servizi (o comunque con offerta peggiore, a partire dalle condizioni occupazionali) a una maggiore inclusione sociale, e all'emersione di casi problematici tra bambini che quindi è consistito in un investimento sociale per il futuro (...). È stata una delle migliori esperienze avute sul nostro territorio con fondi comunitari"**. E un altro **"Anche sull'inclusione sociale la risposta è positiva, soprattutto rispetto alle persone con disabilità o agli anziani che hanno avuto modo di frequentare strutture socializzanti che prima potevano essere interdette, ma non solo per una questione di reddito, anche per ragioni culturali perché la popolazione non era ancora educata all'uso di servizi di quel tipo essendo il compito di cura delegato alle famiglie"**.

A seguire, si conferma il positivo impatto occupazionale sia in termini numerici sia di qualificazione delle risorse umane che, anche attraverso l'introduzione di nuove risorse professionali e /o di competenze specialistiche, si è tradotto in un aumento quali-quantitativo del sistema di offerta di servizi, interventi e prestazioni.

**Grafico 6.11 – Grado di accordo sugli impatti sociali prodotti dal finanziamento nel medio-lungo periodo – Azione 3.2.1 (v.%)**

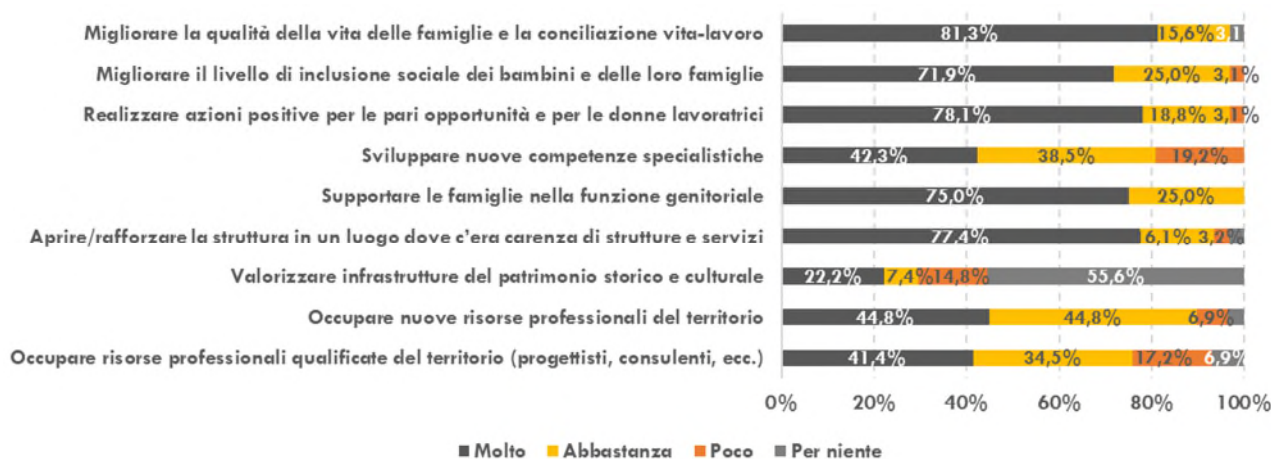


Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

In relazione alle Azioni 3.2.2 e 3.2.3, i maggiori impatti sono stati riscontrati nel **miglioramento della qualità di vita delle famiglie e della conciliazione vita-lavoro insieme alla realizzazione di azioni positive di pari opportunità** (in entrambi i casi circa il 97% degli intervistati ha espresso un giudizio "molto-abbastanza). Un impatto positivo si rileva anche nel miglioramento del livello di **inclusione sociale dei bambini e delle loro famiglie e a livello occupazionale** soprattutto in termini numerici. Abbastanza positivo anche il miglioramento riscontrato nell'introduzione di nuove di competenze specialistiche e l'impiego di risorse professionali qualificate.

Infine, per tutte le azioni di infrastrutturazione della 3.2, emerge un minore impatto in termini di valorizzazione del patrimonio storico culturale, in particolare connesso alle strutture per la prima infanzia.

**Grafico 6.12 - Grado di accordo sugli impatti sociali prodotti dal finanziamento nel medio-lungo periodo – Azioni 3.2.2 - 3.2.3 (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

**La capacità di rendere omogeneo il sistema di protezione sociale e inclusione sul territorio regionale** è stata favorita *a monte* sia dalla stretta connessione, più volte richiamata in questa sede, tra la programmazione dei Fondi comunitari e la regolamentazione delle strutture e dei servizi sociali che ha attuato la legge 19/2016, sia dal lavoro di comunicazione con le famiglie nei territori.

I diversi strumenti messi in campo hanno favorito quel cambiamento culturale nelle famiglie, già evidenziato, che sono oggi più consapevoli del loro ruolo- Si fa riferimento, in particolare, al tema della corresponsabilità delle famiglie, come evidenziano due rappresentanti degli Ambiti: "Adesso i

servizi sono molto più richiesti, le famiglie sono consapevoli, di quello che possono ottenere e chiedere, sono molto attente e partecipi. Mentre prima c'era un cono d'ombra sui servizi, bisognava quasi invogliarle a fruirne. Invece adesso non bastano più nemmeno quelli che abbiamo progettato". E ancora: "c'è stata anche una innovazione culturale, soprattutto sulla disabilità e nei centri interni più piccoli, dove per le famiglie (per una questione di protezione, non per cattiveria) era impensabile rivolgersi ai centri diurni, e questa scarsa predisposizione a rivolgersi a centri professionali vale ancora per le malattie mentali. Abbiamo quindi la fotografia di una risposta culturale ancora eterogenea a seconda dei target, questo significa che dobbiamo continuare a investire". Un presupposto fondamentale, anche in vista delle azioni future previste dal V Piano Regionale delle politiche sociali.

Secondo i testimoni privilegiati coinvolti nell'indagine, inoltre, gli interventi realizzati hanno prodotto nell'insieme un miglioramento in termini di **accessibilità ai servizi**: rispetto ai nidi, in particolare, in quasi tutti i Comuni si è attivata una struttura (anche se vi sono ancora delle aree non sufficientemente coperte); analogamente, le strutture residenziali per anziani (sia case di riposo sia residenze sociosanitarie) hanno visto una diffusione più capillare sul territorio rispetto al periodo precedente alla programmazione 2007-2013, che ne ha aumentato l'accessibilità per la popolazione.

Se pur a fonte dell'aumentata accessibilità, come si è anticipato, **persistono alcune differenze connesse sia alle dimensioni di città/comuni sia alla loro localizzazione**: le aree interne (soprattutto aree del subappennino, qualche area interna del Salento) e quelle rurali caratterizzate da un forte spopolamento e soggette a una marcata riduzione dei giovani e di conseguenza dei bambini. In queste aree, inoltre, ancor di più si pone la problematica del trasporto, specie per le persone anziane e/o disabili.

In sintesi, dunque, **l'accessibilità è migliorata per tutti i target toccati dalle misure, seppure in alcuni casi il fabbisogno non è ancora del tutto coperto** (si veda Tema C). Permangono dunque alcune differenze territoriali fra i vari Ambiti dovuti sia all'offerta, che non sempre copre il fabbisogno, sia alla domanda che, per contro, non essendo del tutto espressa, lascia inutilizzati posti disponibili, soprattutto in riferimento ai nidi.

In sintesi, dunque, **l'accessibilità è migliorata per tutti i target toccati dalle misure, seppure in alcuni casi il fabbisogno non è ancora del tutto coperto** (si veda Tema C). Permangono dunque alcune differenze territoriali fra i vari Ambiti dovuti sia all'offerta, che non sempre copre il fabbisogno, sia alla domanda che, per contro, non essendo del tutto espressa, lascia inutilizzati posti disponibili, soprattutto in riferimento ai nidi.

## BOX 2. ANALISI DI BENCHMARKING: I SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA

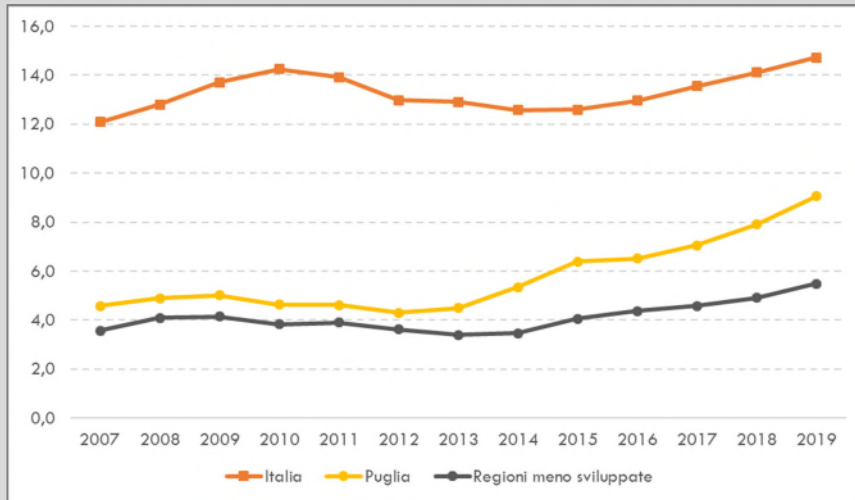
Sulla base dei dati Istat relativi ai servizi per la prima infanzia, si è effettuata un'analisi di *benchmarking* che ha permesso di mettere a confronto l'evoluzione dell'offerta della regione Puglia con l'offerta media italiana e con quella delle regioni meno sviluppate<sup>53</sup>. Si tratta di un esercizio che fornisce utili informazioni in merito all'efficacia dell'azione intrapresa dall'Amministrazione nel corso della programmazione 2007-2013 e di quella successiva. È evidente che un tale esercizio non è in grado di fornire una indicazione del reale impatto netto apportato dalle risorse del FESR allo sviluppo dei servizi per la prima infanzia in quanto a tale risultato vi hanno contribuito ulteriori risorse di fonte nazionale, regionale o private, ma è comunque utile ad evidenziare lo sforzo intrapreso in regione rispetto a quanto si è registrato negli altri contesti regionali nello stesso periodo.

A tale riguardo si può evidenziare come in una situazione di difficoltà derivante dalla congiuntura economica sfavorevole che ha riguardato tutto il Paese, la Puglia è una delle poche regioni che è riuscita nel periodo 2007-2015 ad aumentare la percentuale di bambini tra 0-36 mesi presi in carico da un servizio per l'infanzia sul totale della popolazione di riferimento. Questo percorso di crescita si evidenzia soprattutto se confrontato con i livelli negativi registrati da molte regioni, in particolar modo, in concomitanza con la crisi dei debiti sovrani del periodo crisi 2011-2013.

Si tratta di una *performance* che, se pur positiva, non è stata in grado di colmare il divario esistente rispetto alla media nazionale e, soprattutto, rispetto alle aree del Centro-nord del Paese. Ancora nel 2020 il divario rispetto alla media nazionale rimane marcato e pari a circa 5 punti percentuale (8,8% rispetto al 13,7%), ma era superiore ai 7,5 punti percentuali nel 2007.

<sup>53</sup> Le regioni meno sviluppate classificate secondo l'Obiettivo Convergenza 2007-2013 erano Sicilia, Campania, Calabria e Puglia.

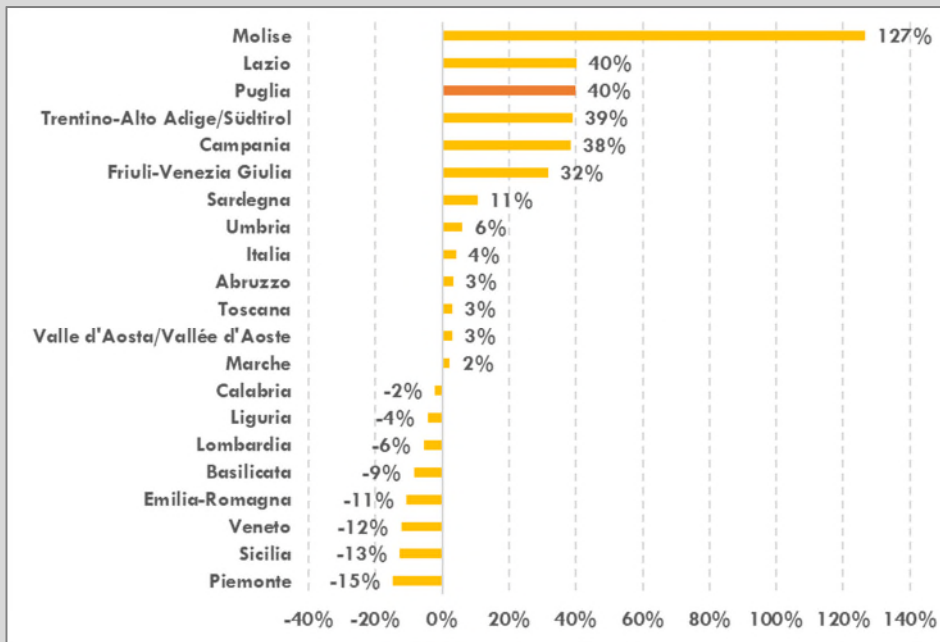
**Grafico 6.13 – Bambini 0-36 mesi presi in carico da un servizio per l'infanzia sul totale della popolazione 0-36 mesi – Confronto Puglia-Italia-Regioni meno sviluppate, periodo 2007-2019 (v.%)**



Fonte: elaborazione su dati Istat

Come si è detto, anche se non è possibile indicare quale sia stato il contributo netto apportato dalle risorse del FESR al conseguimento dell'obiettivo di innalzare l'offerta di servizi, in quanto vi hanno concorso anche ulteriori risorse sia nazionali sia regionali, appare indubbio che il Programma ha offerto un apporto positivo. Nel panorama nazionale la Puglia è, infatti, tra le regioni che hanno incrementato maggiormente la quota di bambini presi in carico tra il 2007 e il 2015 (anno di chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013), facendo registrare un aumento del valore dell'indicatore di 40 punti percentuali. Processo che è proseguito ancora più intensamente negli anni successivi, tanto che se si osserva l'intero periodo 2007-2019, l'incremento registrato dalla Puglia, risulta secondo solo al Molise.

**Grafico 6.14 – Variazione percentuale bambini 0-36 mesi presi in carico da un servizio per l'infanzia sul totale della popolazione 0-36 mesi – Confronto Puglia-Regioni 2007-2015 (v.%)**

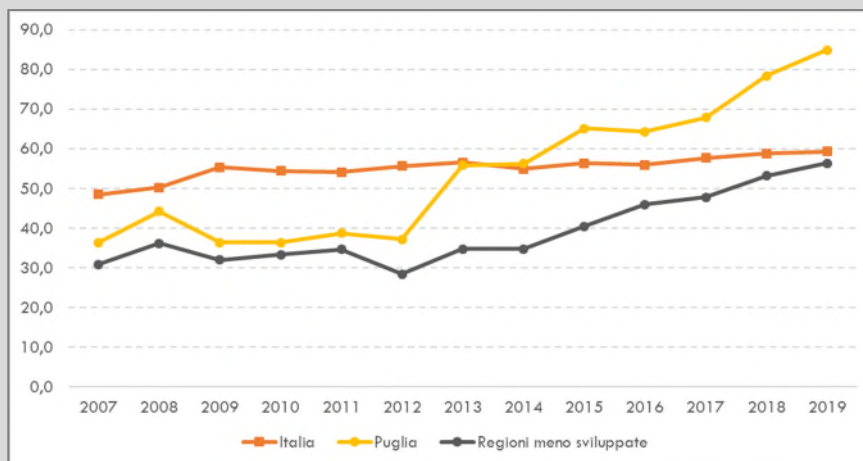


Fonte: elaborazione su dati Istat

L'aumento della dotazione di servizi per la prima infanzia è osservabile anche prendendo in considerazione la percentuale di Comuni che hanno attivato almeno un servizio per bambini tra 0 e 36 mesi, sul totale dei Comuni. Come mostra il grafico 6.15, se dal 2007 al 2012 la regione Puglia si trovava in una situazione di arretratezza rispetto al livello italiano e di quasi allineamento con le regioni meno sviluppate, dal 2013 tale

ritardo è stato totalmente colmato arrivando persino a superare la media italiana negli anni successivi: nel 2019 la Puglia aveva oltre l'80% dei Comuni con almeno un servizio per l'infanzia attivo, rispetto alla media di tutte le regioni italiane che si fermava al 60%.

**Grafico 6.15 – Comuni che hanno attivato almeno un servizio per l'infanzia sul totale di Comuni – Confronto Puglia-Italia-Regioni meno sviluppate, periodo 2007-2019 (v.%)**



Fonte: elaborazione su dati Istat

## 7. VALUTAZIONE DELLA COERENZA DEGLI INTERVENTI REALIZZATI RISPETTO ALLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE ORDINARIA (PIANI SOCIALI DI ZONA) (TEMA E)

In questo capitolo si riportano i risultati derivanti dall'analisi desk della documentazione disponibile (relazioni sociali, Piani di zona, ecc...) e dalle informazioni raccolte attraverso le interviste realizzate con gli *stakeholder* e con i rappresentanti degli Ambiti Territoriali Sociali.<sup>54</sup>

### 7.1 IL FINANZIAMENTO REGIONALE EROGATO È STATO COERENTE E FUNZIONALE AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DELINEATI NELLA STRATEGIA REGIONALE?

Le interviste agli *stakeholder* e ai rappresentanti degli Ambiti Territoriali Sociali hanno evidenziato che nel complesso gli interventi programmati a valere sulle Azioni 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3 sono state **sostanzialmente coerenti e funzionali alla realizzazione dei Piani sociali di zona**, se pur con alcune criticità in relazione ad alcuni territori e/o aree di utenza. In generale, sui risultati raggiunti in termini di coerenza e funzionalità degli interventi finanziati con gli obiettivi delineati nella strategia regionale hanno pesato fattori connessi allo sviluppo socio-economico di alcuni territori e alla capacità amministrativa degli Uffici comunali e/o degli Ambiti, determinata sia dalla numerosità delle risorse umane sia dal possesso di competenze adeguate allo svolgimento delle attività programatorie, amministrative e gestionali.

La Regione, sia in fase programatoria sia in fase attuativa, aveva predisposto **meccanismi e dispositivi mirati alla coerenza con i Piani di zona degli Ambiti**. La coerenza degli interventi realizzati rispetto alla programmazione sociale ordinaria era stata considerata di fatto una pre-condizione, in quanto esplicitata sia nella programmazione sociale triennale sia nei diversi bandi emessi<sup>55</sup>. In particolare per l'Azione 3.2.1, gli Uffici di Piano di Zona avevano eseguito la prima fase di istruttoria delle proposte pervenute presso gli Uffici regionali e idonee a essere inserite nel redigendo Piano di investimenti dell'Ambito territoriale. Sostanzialmente, quindi, come evidenziato da un interlocutore istituzionale, era stato richiesto che *"in qualche modo il fabbisogno venisse confermato"*. Anche per le Azioni 3.2.2 e 3.2.3, il soggetto proponente era chiamato a dichiarare nel formulario di presentazione quali altri servizi analoghi vi fossero nel territorio di riferimento ed esplicitare

<sup>54</sup> Sono stati intervistati i referenti di 12 Ambiti Territoriali Sociali. Per un approfondimento metodologico si veda il Rapporto sulle Indagini di campo.

<sup>55</sup> Ad esempio, tra i criteri contenuti nell'avviso per l'Azione 3.2.1 vi era il "Grado di coerenza con i Piani Sociali di Zona di cui alla Legge regionale. n. 19/2006 e con gli atti aziendali e i PAT di tutte le ASL".

l'eventuale fabbisogno. A supporto della Regione e del dialogo con gli Ambiti vi era inoltre l'**Osservatorio regionale**<sup>56</sup>, che - attraverso il monitoraggio dell'offerta dei servizi - restituiva informazioni utili a valutare il fabbisogno dei territori. Un punto di forza, secondo uno *stakeholder*, è stato rappresentato dal "*Gruppo di sostegno ai Piani di zona che fece un lavoro molto capillare sul territorio*". Il lavoro dell'Osservatorio e la presenza capillare nei territori hanno dunque agevolato **la sostanziale coerenza con i Piani di zona**, sebbene i risultati emersi dalle indagini di campo abbiano evidenziato alcune **criticità, soprattutto in relazione ad alcuni territori e/o aree di utenza**.

I rappresentanti dei 12 Ambiti Territoriali Sociali interpellati, pur evidenziando alcune criticità, hanno confermato la sostanziale coerenza tra gli interventi finanziati dalle Azioni 3.2 e i Piani sociali di zona e in particolare le valutazioni espresse sono così riassumibili:

- "Molto coerente" indicato da 4 Ambiti;
- "Abbastanza coerente, indicato da 7 Ambiti;
- "Poco coerente" indicato da 1 Ambito.

Pur a fronte di una valutazione complessivamente positiva, gli *stakeholder* interpellati evidenziano alcune criticità in alcuni territori che rappresentano anche, in un'ottica di miglioramento, delle possibili aree di intervento.

**In particolare, la minor coerenza si è verificata in relazione all'aspetto territoriale**, specie negli Ambiti costituiti da un elevato numero di comuni caratterizzati da diversi livelli di sviluppo socio-economico, localizzati in aree più interne. Una criticità rappresentata anche nel corso di un'intervista: "*Nel nostro territorio gli interventi di infrastrutturazione sono stati fatti in alcuni casi a macchia di leopardo. Abbiamo un territorio di 15 Comuni ma si evidenziano ancora oggi delle differenze da Comune a Comune. Rimane il problema di accessibilità legata al territorio*".

Altri interlocutori hanno, invece, posto l'accento su uno "**scollamento**" tra le **tipologie di strutture finanziate e le tipologie di "utenza" o di servizio** ("*...vi è una carenza di strutture, soprattutto rispetto ad alcune tipologie come per i senza fissa dimora, è un bisogno che non riusciamo a soddisfare perché non ci sono né servizi, né strutture ...*"), oppure rispetto ad alcune disabilità, come ad esempio l'autismo o ancora "*il piano di infrastrutturazione sociale realizzato ha teso a finanziare più strutture semiresidenziali che residenziali di cui siamo ancora un po' carenti...*").

Viceversa, in alcuni territori, in particolare del Salento, si era determinato una mancata espressione della domanda potenziale, che potrebbe essere erroneamente interpretata come un **effetto di "saturazione"**, attribuibile non tanto a un'errata valutazione degli indicatori socio-demografici di riferimento, quanto a un fattore culturale, ossia almeno inizialmente molte famiglie non erano interessate a usufruire di tali servizi.

Tale disallineamento, seppure a fronte di una sostanziale coerenza tra le Azioni finanziate dalla Linea 3.2 e i Piani di Zona, potrebbe essere attribuita a un'errata previsione dei fabbisogni ma anche **al lungo arco temporale in cui sono stati realizzati e avviati le strutture e i servizi finanziati a titolarità pubblica**.

In alcuni casi, dunque, un fattore che ha influito sui risultati di coerenza rispetto al fabbisogno programmato è stato rappresentato dalla distanza temporale intercorsa tra la programmazione della struttura (ancorata al fabbisogno) e la sua realizzazione e attivazione per l'erogazione dei servizi.

**In un tempo molto dilatato si sono verificati casi in cui anche le esigenze dei territori erano mutate**, specie se legate a fenomeni sociali, come ad esempio, le migrazioni o l'aumento della popolazione femminile attiva (occupata, in cerca di occupazione o in percorsi di istruzione/ formazione). In altri casi, è stato sottolineato dal rappresentante di un Ambito, le azioni messe in campo, hanno individuato anche alcuni fabbisogni non pienamente rappresentati nei rispettivi Piani di zona. Sostanzialmente, **l'infrastrutturazione finanziata ha stimolato l'emersione di "un bisogno che era sommerso"**, inespreso, sicché è emersa una platea di destinatari molto più ampia di quella inizialmente prevista nella programmazione locale: un fenomeno che è stato osservato sia in relazione ai servizi per gli anziani e disabili sia per l'infanzia.

---

<sup>56</sup> Come segnalato da un intervistato oltre all'Osservatorio regionale delle politiche sociali erano previsti gli Osservatori provinciali, "*perché c'era l'idea che le Province fossero collettori di conoscenza dei propri Ambiti Territoriali*".



## PARTE SECONDA: LINEA 3.3 “PROGRAMMA DI INTERVENTI PER L’ACCESSIBILITÀ DEI SERVIZI E PER L’INCLUSIONE DELLE PERSONE A RISCHIO DI MARGINALITÀ SOCIALE E PER LA CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI VITA E DI LAVORO”

### 8. VALUTAZIONE DI IMPATTO RISPETTO ALLA SPERIMENTAZIONE DEL SISTEMA DEI BUONI SERVIZIO DI CONCILIAZIONE PER LA FRUIZIONE DI SERVIZI PER MINORI, ANZIANI E DISABILI (TEMA F)

Prima di entrare nel merito dell’impatto rispetto alla sperimentazione del sistema dei buoni servizio, oggetto del presente capitolo, si ritiene utile, per comodità di lettura, riepilogare alcune caratteristiche distintive delle Azioni 3.3.1 e 3.3.2.

Nei paragrafi seguenti sono esposti in modo integrato i risultati emersi dai diversi filoni di indagine, ossia l’analisi desk realizzata sui dati relativi ai destinatari dei buoni servizio<sup>57</sup>, le indagini di campo effettuate tra i rappresentanti degli Ambiti Territoriali Sociali e tra i beneficiari delle Azioni finanziate sulla Linea 3.2 e le interviste agli *stakeholder* e agli esperti.

#### 8.1 Le caratteristiche distintive delle azioni

I Buoni servizio sono stati finanziati a valere sulla Linea di Intervento 3.3 “Programma di interventi per l’accessibilità dei servizi e per l’inclusione delle persone a rischio di marginalità sociale e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro” attraverso due Azioni:

**3.3.1 “Interventi per la conciliazione vita-lavoro”** che, con uno stanziamento di € 27.500.000,00 di risorse FESR e ulteriori € 9.675.000,00 di risorse regionali, ha sostenuto lo sviluppo di un programma di interventi rivolto alle persone e alle famiglie per l’accesso e la fruizione di servizi per la prima infanzia, l’infanzia e l’adolescenza. Il target specifico di riferimento è costituito dai nuclei familiari con figli minori (0-17 anni);

**3.3.2 “Interventi per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari”** che, con uno stanziamento di risorse FESR pari a € 15.500.000,00, ha sostenuto lo sviluppo di un Programma di interventi per l’accesso e la fruizione di servizi comunitari a ciclo diurno (trasporti, assistenti domiciliari, servizi socioassistenziali non residenziali, servizi socio-sanitari non residenziali ecc.) rivolto alle persone e alle famiglie. Il target specifico di riferimento è costituito dai nuclei familiari che assistono a domicilio persone in condizione di non autosufficienza grave e disabilità accertata ai sensi della Legge n. 104/1992, ovvero disabili (0-64 anni) o anziani (over 65) non autosufficienti (indice di Barthel superiore a 40 o grave patologia neurodegenerativa in stadio avanzato).

Come già evidenziato, sotto il profilo strategico, le Azioni 3.3.1 e 3.3.2 erano state **programmate in stretta interconnessione con gli interventi previsti nella Linea di Intervento 3.2** e finalizzate a contribuire all’aumento e qualificazione dell’offerta e all’innalzamento del livello della domanda di servizi da parte dei cittadini. Attraverso questo intervento di sostegno all’accesso ai servizi di cura della famiglia si era inteso, inoltre, sostenere l’occupabilità, la partecipazione sostenibile e l’avanzamento delle donne nel mercato del lavoro.

I **requisiti di ammissibilità** necessari per la presentazione della domanda di accesso ai servizi erano stati definiti, per entrambe le procedure, sulla base della condizione familiare e di esclusione<sup>58</sup> e della

<sup>57</sup> L’analisi sui destinatari dei buoni servizio è stata realizzata basandosi sui dati disponibili, trasmessi dalla Regione e provenienti dalla Piattaforma telematica di presentazione delle domande.

<sup>58</sup> Per l’Azione 3.3.1: nuclei familiari con figli minori (0-17 anni); ISEE familiare non superiore a € 40.000,00. Per l’Azione 3.3.2: nuclei familiari in cui siano presenti una o più persone in condizioni di non autosufficienza (disabili e anziani); ISEE familiare non superiore a € 30.000,00. Limitatamente all’accesso ai servizi ex artt.60-60ter-88, reddito a ogni titolo percepito del solo beneficiario dell’intervento non superiore a € 20.000,00.

Per la rimanente quota parte non coperta dal contributo regionale, per i nuclei familiari è prevista la compartecipazione mensilmente alla spesa per il servizio erogato fino a concorrere all’importo della tariffa applicata – ad esclusione della prima soglia di reddito al di sotto della quale il richiedente la prestazione è esentato da ogni forma di compartecipazione al costo del servizio ai sensi dell’art. 6, comma 6, lettera a) del Regolamento regionale n. 4/2007, al netto della quota fissa pari ad € 50 mensili. È, tuttavia, previsto che nei casi in cui la quota di copertura della tariffa è più sfavorevole considerando le regole di compartecipazione previste dai Regolamenti di accesso ai servizi per destinatari finali, si applica nei confronti del nucleo familiare interessato il trattamento più favorevole.

condizione nel mercato del lavoro<sup>59</sup>; per la linea 3.3.2 sono, inoltre, definiti criteri relativi all'appropriatezza delle prestazioni in relazione ai servizi prescelti e alle condizioni di disabilità e non autosufficienza<sup>60</sup>.

La procedura prevista per la realizzazione delle Azioni era caratterizzata in fase di attuazione da **tre elementi distintivi**:

- la **creazione di una piattaforma telematica** per favorire **l'incontro tra l'offerta di servizi sociali e socio-sanitari e la domanda delle persone e delle famiglie**, in linea con la spinta all'innovazione tecnologica sottesa dal POR FESR 2007-2013 e nell'ottica della semplificazione amministrativa e della riduzione dei tempi e dei carichi di lavoro;
- un'interpretazione del **titolo di credito** come **strumento di attrazione di nuovi utenti alle strutture**, tramite una serie di procedure in grado di ridurre le discriminazioni nella fase di accesso ai servizi e di assicurare la sostenibilità gestionale nel tempo grazie a un flusso di domanda corrispondente all'offerta di posti utente complessivamente disponibile, in coerenza con l'obiettivo di ampliare la platea di destinatari che il POR FESR 2007-2013;
- l'attribuzione di un **ruolo chiave agli Ambiti Territoriali Sociali nella gestione del processo e del monitoraggio** delle azioni, in coerenza con l'evoluzione nell'assetto della *governance* dei servizi sociali e socio-sanitari disegnata dalla normativa nazionale e regionale.

L'Amministrazione aveva, inoltre, previsto **due criteri di priorità** in relazione ai contratti tra gli Ambiti e le strutture e i servizi iscritti nel Catalogo telematico dell'offerta dei servizi di conciliazione per l'infanzia e l'adolescenza. I contratti dovevano essere sottoscritti:

- con le strutture che erogavano servizi rivolti alla prima infanzia (0 - 36 mesi) di cui agli articoli n. 53, n. 90 e n. 101 del Regolamento regionale n. 4/2007 per il raggiungimento dei target previsti dal QSN 2007-2013 per gli indicatori S.04 - S.05 dell'Obiettivo di servizio "Posti nido e servizi innovativi per la prima infanzia";
- con le strutture che erogavano servizi e che avevano beneficiato di finanziamenti a valere sul POR FESR 2007- 2013 per nuove realizzazioni, ristrutturazioni e/o adeguamento agli standard previsti dal Regolamento regionale n. 4/2007<sup>61</sup>.

La procedura adottata comprendeva le seguenti fasi:

1. **la creazione di un catalogo dell'offerta di servizi** costituito esclusivamente dalle strutture e dai servizi socio-sanitari e socio-assistenziali già beneficiari di erogazioni a valere sulle altre Linee di intervento dell'Asse III (3.1, 3.2, 3.4) e autorizzati al funzionamento in via definitiva ai sensi della normativa regionale;

---

<sup>59</sup> Criteri erano i seguenti: a) Uno o entrambi i genitori occupate/i, liberi professionisti/e, titolari di attività di impresa e/o b) uno o entrambi i genitori partecipanti ad attività formative per un minimo di 20 ore al mese promosse nell'ambito di: Programma Operativo Regionale FSE; - iniziative comunitarie; interventi di formazione continua di cui all'art. 9 della Legge n. 236/1993; interventi di formazione di cui all'art. 6 della Legge n. 53/2000; altre attività formative su autorizzazione dell'Amministrazione regionale; formazione/riqualificazione in seguito a crisi occupazionale; presentazione a un colloquio di orientamento presso un Centro Territoriale per l'Impiego nell'arco degli ultimi 12 mesi dalla data di presentazione dell'istanza di buono servizio di conciliazione.

<sup>60</sup> Criteri previsti:

- per servizi ex artt. 68, 105, 106: domanda individuale di accesso al servizio presentata al Servizio Sociale Professionale del Comune in cui è residente il richiedente del beneficio economico denominato "buono servizio di conciliazione";
- per servizi ex artt. 60-60ter-88: valutazione/aggiornamento in UVM (SVAMA, SVAmDi e/o valutazioni delle equipe preposte) e PAI, ovvero la domanda di accesso al servizio presso il Servizio Sociale Professionale ovvero i servizi competenti del Distretto sociosanitario di riferimento;
- per servizi ex art. 92 documentazioni ex artt. 2,3,5 DPR 24/02/1994: dichiarazione del medico, diagnosi funzionale, P.E.I. relativo all'A.S. in corso al momento di presentazione dell'istanza.

<sup>61</sup> Per la quale, a valere sulla dotazione finanziaria dell'Azione 3.3.1, così come definita dalla deliberazione di Giunta regionale 1658/2011, i soggetti beneficiari, per il tramite degli Ambiti Territoriali Sociali, sono esclusivamente le strutture e i servizi socio-sanitari e socio-assistenziali fruitori di erogazioni finanziarie a valere sulle altre Linee di intervento dell'Asse III (3.1, 3.2, 3.4).

2. **la costituzione del catalogo della domanda di buoni servizio di conciliazione**, da realizzare attraverso un Avviso pubblico su base regionale "a sportello" per la formulazione *on line* di istanza di accesso al titolo di credito per la fruizione dei servizi e delle prestazioni prescelte<sup>62</sup>;
3. **il pagamento, da effettuare trimestralmente, in favore delle strutture e dei servizi costituenti il Catalogo dell'offerta** interessati dalle scelte dei nuclei familiari beneficiari a fronte dell'emissione dei titoli di credito coerenti con l'attestazione di avvenuta erogazione di volumi di prestazioni in favore dei singoli destinatari finali aventi titolo al beneficio.

I rapporti tra Regione e Comune capofila dell'Ambito Territoriale Sociale erano regolati da un apposito disciplinare sottoscritto dalle parti<sup>63</sup>.

## 8.2 L'attuazione degli interventi

### 8.2.1 Interventi per la conciliazione vita-lavoro (Azione 3.3.1)

L'Azione 3.3.1 "Interventi per sostenere la genitorialità e favorire la conciliazione dei tempi vita-lavoro" è stata avviata con la pubblicazione dell'Avviso per l'acquisizione di manifestazione di interesse all'iscrizione nel catalogo telematico dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, disposta con Det. del Servizio Politiche di Benessere Sociale e Pari Opportunità n. 746 di data 3 agosto 2011 (BURP n. 143 del 15.09.2011).

Con successiva Det. del Servizio Politiche di Benessere Sociale e Pari Opportunità n. 1425 del 17 dicembre 2012 (BURP n. 187 del 27.12.2012) è stato adottato l'Avviso pubblico rivolto ai nuclei familiari per la domanda di Buoni servizio di conciliazione per l'accesso ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza da usufruire presso le strutture e i servizi per l'infanzia e l'adolescenza iscritte nel catalogo telematico regionale, al fine di consentire ai Comuni di procedere con l'incrocio delle domande con l'offerta a catalogo e l'assegnazione del buono servizio spettante. In particolare, veniva

---

<sup>62</sup> Nella domanda è richiesto di indicare, oltre ai requisiti soggettivi, la struttura o il servizio come selezionato dall'elenco dei soggetti che offrono servizi rivolti all'infanzia (0-17) per l'Azione 3.3.1 o per persone non autosufficienti per l'Azione 3.3.2. La procedura prevede, dunque:

- la formulazione dell'istanza di accesso da parte dei destinatari degli interventi con modalità telematica, comprensiva: dell'indicazione della tipologia di offerta per minori tra quelle iscritte nell'apposito Catalogo con indicazione di due opzioni secondo la priorità di scelta per il nucleo familiare, nel caso in cui all'atto di incrocio della domanda con l'offerta, la prima struttura indicata dovesse far registrare la totale occupazione dei posti-utente disponibili; della durata dell'accesso al servizio scelto nel Catalogo (massimo 11 mesi cumulativi nell'anno, limite che può essere superato esclusivamente per le prestazioni ADI a domanda individuale); copertura oraria richiesta dal nucleo per la frequenza del servizio ed eventuali richieste di servizi aggiuntivi
- l'accettazione della domanda da parte del soggetto erogatore del servizio opzionato, una volta ricevuta apposita documentazione da parte del nucleo familiare della documentazione che comprova il possesso dei requisiti per l'elezione al beneficio; il soggetto erogatore è tenuto al caricamento in piattaforma di tale documentazione, per renderla disponibile all'Ufficio competente presso il Comune capofila dell'Ambito Territoriale Sociale
- l'avvio della fase istruttoria di competenza dell'Ufficio di Piano dell'Ambito di residenza del minore, funzionale alla verifica del possesso dei requisiti per fruire del buono servizio di conciliazione connesso all'accesso al servizio prescelto
- l'abbinamento utente/struttura per la fruizione del buono servizio, previa verifica della disponibilità di posti e la disponibilità economica dell'Ambito, assegnata dalla Regione Puglia sulla base delle disponibilità finanziarie, tenendo conto delle strutture e dei servizi opzionati dai richiedenti nell'istanza di accesso on line.

<sup>63</sup> La Regione doveva erogare il 35% della somma assegnata a ciascun Ambito Territoriale Sociale, previa presentazione di domanda di pagamento, all'atto di adozione del provvedimento di impegno contabile effettuato dall'Ambito stesso. I beneficiari potenziali di detta spesa erano tutti i soggetti iscritti nel catalogo dell'offerta ed operanti sul territorio di riferimento alla data di sottoscrizione del disciplinare. Il Comune capofila provvedeva ad impegnare, progressivamente, le ulteriori risorse finanziarie, in ragione dell'aggiornamento del catalogo dell'offerta, sia a valere sulle somme residue sia a valere sulle economie che eventualmente dovessero prodursi. Erano poi previste erogazioni del contributo finanziario successive alla prima anticipazione, pari al 30% del contributo provvisoriamente concesso, a fronte di un avanzamento della spesa di almeno il 70% delle somme già erogate; il saldo finale, fino a un massimo del residuo del 5% del contributo provvisorio concesso, veniva concesso a fronte di un avanzamento finanziario pari al 100% del contributo finanziario speso. Trattandosi di una procedura a sportello, l'importo definitivo del contributo finanziario dovuto era determinato solo all'atto della rendicontazione finale e nei limiti massimi del contributo stabilito da apposito riparto delle risorse finanziarie a ciascun Ambito.

disposto che le domande potessero essere presentate a decorrere dal 15 gennaio 2013, con la modalità a sportello fino ad esaurimento dei fondi stanziati.

I dati trasmessi dalla Regione consentono di accertare al 3 marzo 2017 una spesa complessiva certificata di **€ 30.680.459,85**. La tabella che segue ne rappresenta la ripartizione, secondo i 42 Ambiti Territoriali Sociali inseriti nel database<sup>64</sup>.

**Tabella 8.1 - Spesa certificata per Ambito Territoriale Sociale, € – Azione 3.3.1**

Ambito Territoriale Sociale	Importo certificato (€)
Altamura	904.506,84
Andria	820.817,66
Bari	1.698.452,65
Bitonto	313.593,12
Brindisi	795.349,76
Campi Salentina	1.053.958,12
Canosa di Puglia	241.905,73
Casarano	50.482,44
Cerignola	673.965,42
Conversano	472.370,54
Corato	800.381,94
Foggia	1.796.353,92
Francavilla Fontana	1.003.613,79
Gagliano del Capo	550.455,00
Galatina	470.454,47
Gallipoli	437.481,90
Ginosa	272.431,24
Gioia del Colle	495.003,52
Grottaglie	1.031.619,18
Grumo Appula	232.620,25
Lecce	1.545.278,43
Lucera	212.650,44
Maglie	176.463,88
Manduria	674.749,16
Manfredonia	366.482,99
Martano	400.399,76
Martina Franca	496.047,40
Massafra	852.598,73
Mesagne	785.481,73
Modugno	688.772,94
Mola di Bari	232.049,98
Molfetta	231.921,88
Nardò	780.814,84
Ostuni	557.232,57

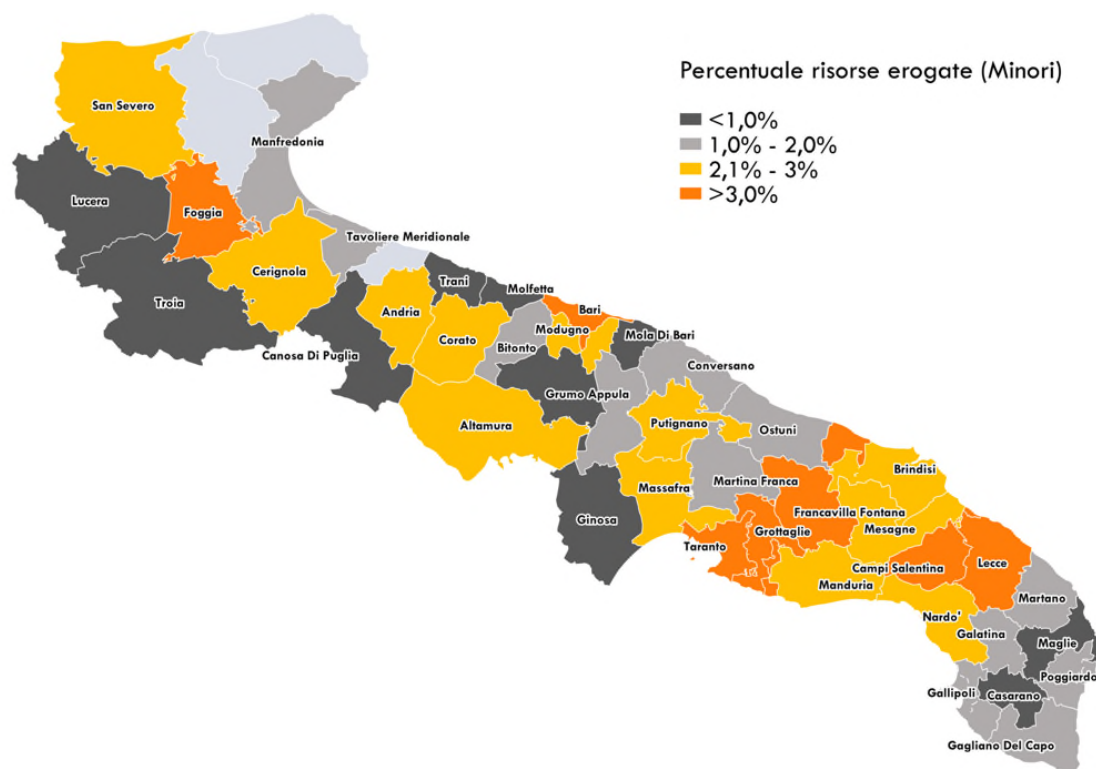
<sup>64</sup> Gli Ambiti Territoriali Sociali non rappresentati sono i seguenti: Ambito di Vico Del Gargano, Ambito di Barletta, Ambito di San Marco In Lamis.

Ambito Territoriale Sociale	Importo certificato (€)
Patto per Bari	3.814.935,59
Poggiardo	390.224,85
Putignano	707.383,67
San Ferdinando di Puglia	421.333,98
San Severo	828.065,27
Taranto	1.134.390,48
Trani	217.051,31
Triggiano	878.379,98
Troia	171.932,50
<b>Totale</b>	<b>30.680.459,85</b>

Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

La figura 8.1 sintetizza la distribuzione della spesa certificata tra i 42 Ambiti che hanno beneficiato dei buoni servizio. Come atteso, si rileva che Bari ha assorbito il 18% delle risorse complessive, seguita a distanza da Foggia (5,9%) e Lecce (5%).

Figura 8.1 - Distribuzione delle risorse erogate per i buoni servizio per sostenere la genitorialità e favorire la conciliazione dei tempi vita-lavoro per Ambito Territoriale Sociale – (v.%)



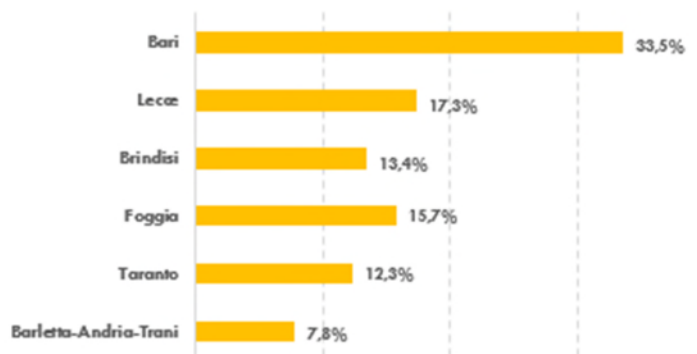
Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

La fase di raccolta delle **domande provenienti dalle famiglie**, iniziata a partire dal 2013 con modalità “a sportello”, è stata **aperta per il triennio 2013-2015**. I dati presenti nella Piattaforma telematica di presentazione delle domande e resi disponibili dalla Regione, consentono di stimare che le famiglie che hanno pienamente usufruito di buoni servizio erogati ammontano a oltre 10.000 ed è, inoltre, possibile delineare alcune principali **caratteristiche dei destinatari**.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Si segnala che sono state rilevati alcuni disallineamenti tra i dati sugli utenti contenuti nel data base di Monitoraggio del Programma (pari a 10.125) e quelli presenti nella piattaforma telematica di presentazione delle domande nella

Analizzando la distribuzione a livello provinciale dei buoni servizio erogati, si confermano le differenze territoriali, connesse a diversi fattori: la presenza di strutture finanziate a valere sulle Azioni 3.2.2 e 3.2.3 e autorizzate all'erogazione dei servizi, le condizioni dell'offerta sia in termini di numerosità dei potenziali beneficiari sia di "interesse" a usufruire dei servizi, ma anche la capacità amministrativa dei singoli Ambiti nel gestire le procedure per l'erogazione dei buoni servizio. Come si può osservare dalla figura seguente, la provincia di Bari ha coperto oltre un terzo dei buoni erogati e, a seguire vi sono Lecce, Brindisi e Foggia. Meno "coperte" risultano essere state le province di Taranto (11,8%) e quella di BAT (7,5%).

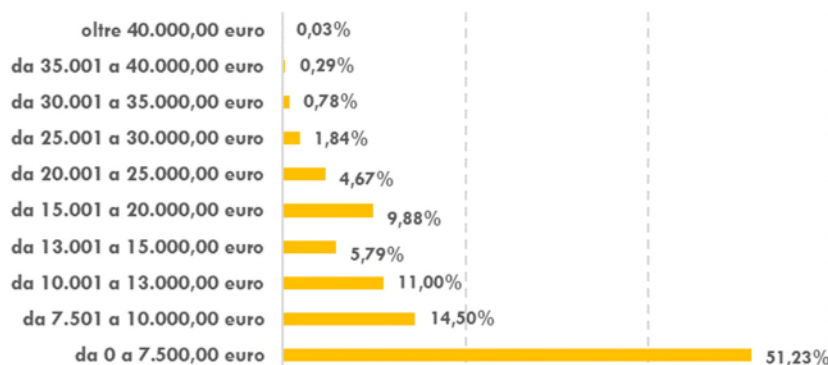
**Grafico 8.1- Distribuzione provinciale dei buoni servizio erogati per sostenere la genitorialità e favorire la conciliazione dei tempi vita-lavoro – (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

Oltre il 92% delle domande è stato presentato da genitori/tutori in età inferiore ai 44 anni. Coerentemente con i criteri selettivi stabiliti, hanno usufruito dei buoni servizio soprattutto le famiglie che avevano maggiori difficoltà economiche nell'accesso ai servizi. Il 51% aveva, infatti, un ISEE inferiore a 7.500 euro e un altro 14,5% tra 7.501 e 10.000 euro.

**Grafico 8.2 - Buoni servizio erogati per sostenere la genitorialità e favorire la conciliazione dei tempi vita-lavoro per classi ISEE dei destinatari – (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

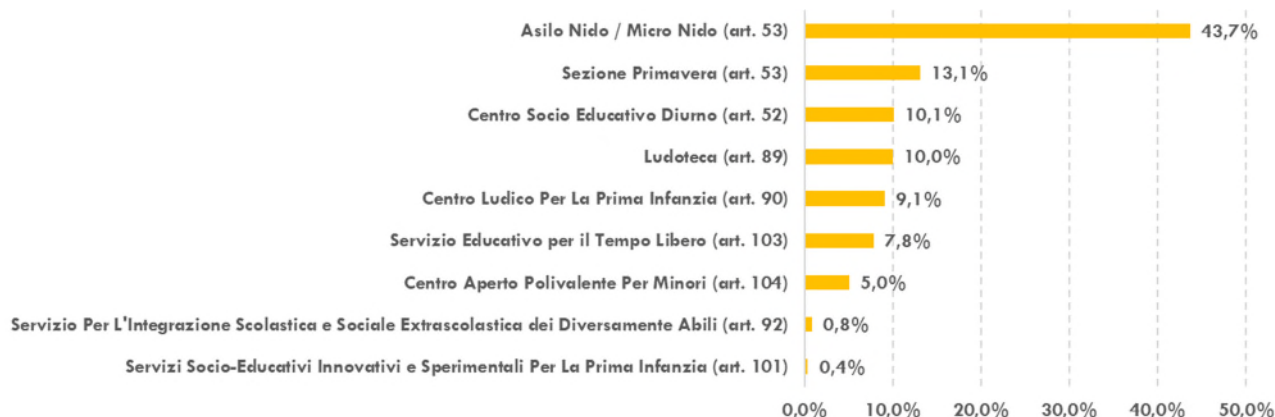
Oltre il 43% dei buoni servizio sono stati utilizzati dai destinatari per usufruire di servizi in asili nido o micro nidi; il 13,1% per frequentare una sezione primavera. Seguono in ordine di importanza le ludoteche, i Centri socio-educativi diurni e i centri ludici per la prima infanzia. La restante parte, come

---

categoria domande "istruite e convalidate" (n. 10.094). Se pur a fronte di tale lieve discrepanza, si è ritenuto, tuttavia, utile utilizzare i dati derivanti dalla Piattaforma telematica e resi disponibili dalla Regione al fine di delineare i profili generali dei destinatari. Nelle elaborazioni relative alle tabelle e ai grafici del presente paragrafo sono stati considerati i "Buoni servizio" le cui domande sono state "istruite e convalidate" sulla Piattaforma dagli Ambiti Territoriali Sociali.

mostra la figura seguente, è stata utilizzata dalle famiglie per l'accesso alle altre tipologie di strutture per la prima infanzia, previste dal Regolamento regionale n. 4/2007.

**Grafico 8.3 - Buoni servizio erogati per sostenere la genitorialità e favorire la conciliazione dei tempi vita-lavoro per tipologia di struttura (artt. Regolamento regionale n. 4/2007) – (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

### 8.2.2 Interventi per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari (Azione 3.3.2)

L'Azione 3.3.2 "Interventi per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari" è stata avviata nel 2013 con la pubblicazione dell'Avviso pubblico per manifestazione di interesse all'iscrizione nel Catalogo dell'offerta di servizi di conciliazione per disabili e anziani non autosufficienti (BURP N. 33 del 28.02.2013).

Con successiva Determina del Servizio Politiche di Benessere Sociale e Pari Opportunità (n. 61/2013 - BURP n. 40 del 14.03.2013) è stato adottato l'Avviso pubblico rivolto ai nuclei familiari per la domanda di buoni servizio di conciliazione per l'accesso ai servizi domiciliari e a ciclo diurno per disabili e anziani non autosufficienti iscritti al catalogo telematico dell'offerta, al fine di consentire ai Comuni di procedere con l'incrocio delle domande con l'offerta a catalogo e l'assegnazione del buono servizio spettante<sup>66</sup>.

I dati trasmessi dalla Regione consentono di accertare per l'Azione 3.3.2 una spesa complessiva certificata di € 4.281.281,81<sup>67</sup>, pari dunque al 28% delle risorse stanziare (€ 15.500.000,00) a valere sul PO FESR Puglia 207-2013. Si tratta, dunque, di un risultato che sembrerebbe indicare un impatto dell'Azione decisamente minore rispetto all'obiettivo atteso.

**Tabella 8.2 - Spesa certificata per Ambito Territoriale Sociale, € – Azione 3.3.2**

Ambito Territoriale Sociale	Spesa certificata (€)
Altamura	242.431,75
Andria	456.991,71
Bari	381.794,20
Bitonto	58.862,67
Campi Salentina	7184,64
Casarano	139.808,49

<sup>66</sup> Ulteriori atti amministrativi rilevanti sono costituiti dalle linee guida per la rendicontazione delle spese per l'attuazione dell'Azione 3.3.2, approvate con A.D. n. 345 del 3 ottobre 2013, i manuali per il funzionamento della procedura informatica sull'apposita piattaforma, approvati con A.D. n. 346 del 3 ottobre 2013 e le "Linee guida per la presa in carico integrata della domanda e la valutazione multidimensionale", trasmesse con nota prot. A00/146/0002509 del 21 giugno 2013 alle ASL e agli Uffici di Piano degli Ambiti Territoriali Sociali.

<sup>67</sup> Dato al 3 marzo 2017

Ambito Territoriale Sociale	Spesa certificata (€)
Cerignola	20.147,24
Conversano	64.631,79
Corato	74.863,73
Foggia	193.165,14
Francavilla Fontana	39.452,40
Gagliano del Capo	321.234,71
Galatina	152.188,34
Gallipoli	360.712,10
Ginosa	28.668,51
Gioia del Colle	51.207,01
Grottaglie	374.803,17
Grumo Appula	97.337,83
Lecce	154.545,43
Lucera	4.241,27
Maglie	17.941,60
Manduria	299.474,10
Martano	6.740,38
Massafra	23.120,35
Mesagne	93.954,12
Modugno	19.848,26
Mola di Bari	10.611,28
Molfetta	11.962,33
Nardò	209.455,00
Ostuni	71.435,06
Poggiardo	15.692,80
Putignano	43.767,52
Taranto	116.962,24
Trani	37.765,43
Triggiano	60.988,71
Vico del Gargano	17.290,50
<b>Totale</b>	<b>4.281.281,81</b>

Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

La fase di raccolta delle domande da parte delle famiglie, iniziata a partire dal 2013 con modalità “a sportello”, è stata aperta per il triennio 2013-2015. Complessivamente le domande pervenute tramite la piattaforma telematica e successivamente convalidate dagli Ambiti sono state 1.219 distribuite in 36 Ambiti Territoriali Sociali<sup>68</sup>. I Buoni servizio pienamente utilizzati sono stati 1.060, mentre 159 sono stati interrotti durante l'erogazione della prestazione.<sup>69</sup>

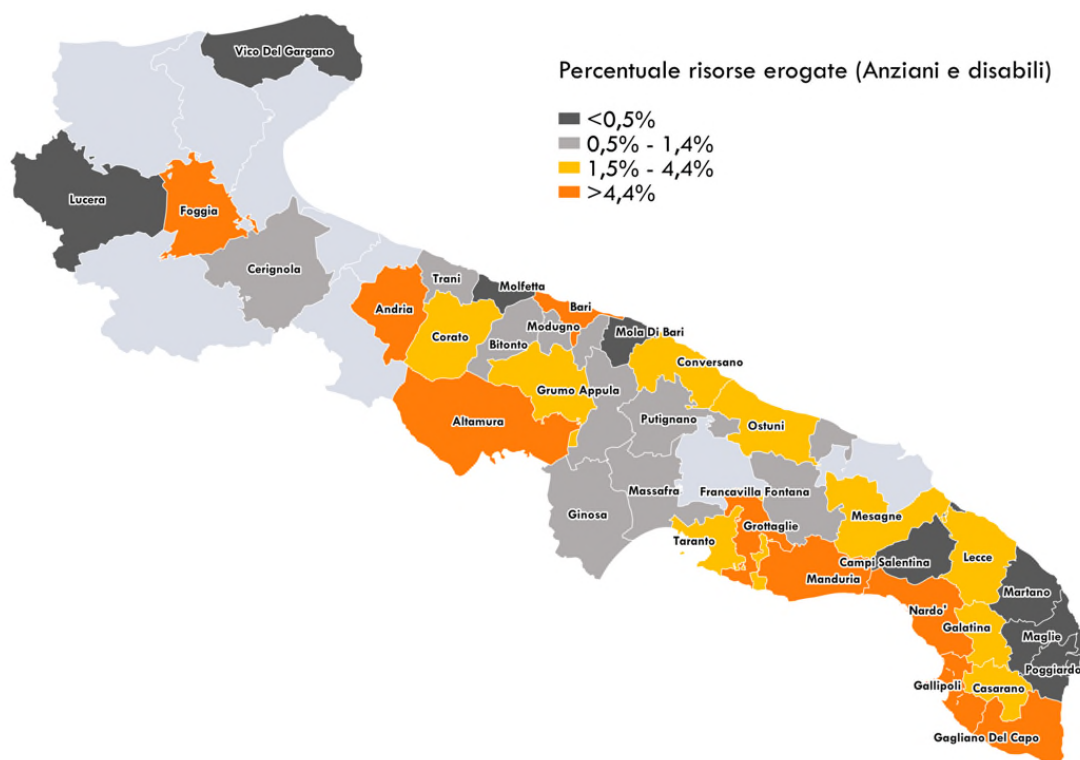
<sup>68</sup> Gli Ambiti Territoriali Sociali non rappresentati sono i seguenti: Ambito di Brindisi, Ambito di Canosa di Puglia, Ambito di Manfredonia, Ambito di Martina Franca, Ambito Del Tavoliere Meridionale, Ambito di San Severo, Ambito di Troia, Ambito di Barletta, Ambito di San Marco In Lamis. Nella tabella non sono conteggiati gli Ambiti di Troia e di Manfredonia che pur risultando nel data base trasmesso dalla Regione (rispettivamente con n. 1 e n. 3 buoni servizio), non risultano, tuttavia, beneficiari di finanziamenti.

<sup>69</sup> Nel dettaglio, 83 buoni servizio sono stati interrotti dall'Ambito per motivi imprevisti/inattesi, come ad esempio il decesso e 76 per rinuncia espressa da parte dei destinatari. Si segnala che sono state rilevati dei disallineamenti tra i dati sugli utenti contenuti nel data base di Monitoraggio del Programma e quelli presenti nella piattaforma telematica di presentazione delle domande. L'analisi della distribuzione territoriale dei buoni servizio e delle caratteristiche dei destinatari è stata realizzata utilizzando i dati derivanti dalla Piattaforma telematica e resi disponibili dalla Regione. In particolare, alcuni disallineamenti sono stati rilevati per l'Ambito di Foggia, per quello di Poggiardo, di Manfredonia e per quello di Troia. Nelle elaborazioni relative ai grafici del presente paragrafo sono stati considerati i “Buoni servizio pienamente utilizzati” (n. 1.060).



La figura 8.2 sintetizza la distribuzione della spesa certificata tra i 36 Ambiti Territoriali Sociali che hanno beneficiato dei buoni servizio. Guardando al dettaglio degli Ambiti, si rileva che Andria copre ben il 10,7% delle risorse certificate per i buoni servizio, seguita da Bari con l'8,9% e da Gallipoli con l'8,4%. Come evidenziato anche per i buoni rivolti alla prima infanzia, le risorse certificate in ciascun Ambito risentono di diversi fattori, tra cui: la presenza di strutture e servizi che hanno concluso il progetto finanziato sulla linea 3.3.1 e hanno ottenuto l'autorizzazione al funzionamento e sono state autorizzate all'erogazione dei servizi, le caratteristiche dell'offerta<sup>70</sup> e quelle della domanda, ma anche la capacità amministrativa dei singoli Ambiti nel gestire le procedure per l'erogazione dei buoni servizio.

**Figura 8.2 - Distribuzione delle risorse erogate per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari per Ambito Territoriale Sociale – (v.%)**



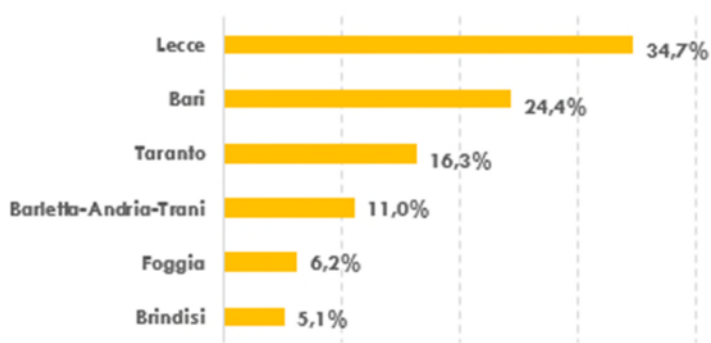
Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

Come emerso anche dalle interviste realizzate, tale distribuzione così diseguale nella fruizione dei buoni servizio, con un significativo squilibrio fra le diverse aree locali del territorio provinciale, è dipeso sia da ragioni legate all'offerta sia alla domanda. In particolare, la provincia di Lecce ha coperto oltre un terzo dei buoni erogati e quella di Bari circa un quarto. Meno "coperte" risultano essere state le province di Foggia (6,2%) e di Brindisi (5,1%).

<sup>70</sup> Sul fronte dell'offerta di servizi socio-assistenziale e socio-sanitari, secondo i dati riportati nel - Rapporto Finale di Esecuzione del PO FESR Puglia 2007-2013, le strutture e i servizi che avevano dichiarato al 31/12/2015 la disponibilità all'erogazione di prestazioni tramite l'iscrizione nel Catalogo Telematico dell'Offerta ammontavano a circa n. 218 strutture a ciclo diurno per anziani e disabili, per un totale di circa 6.900 posti utente, di cui a tariffa agevolata:

- n. 89 servizi per un totale di 3.473 posti-utente nei centri diurni sociali (artt. 68, 105, 106 del Reg. Reg.le n. 4/2007), di cui il 13-15% nelle grandi aree urbane;
- n. 129 servizi per un totale di n. 3465 posti-utente nei centri diurni sociosanitari (artt. 60, 60ter del Reg. Reg.le n. 4/2007), di cui il 31-32% nelle grandi aree urbane.

**Grafico 8.4 - Distribuzione provinciale dei buoni servizio erogati per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari – (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

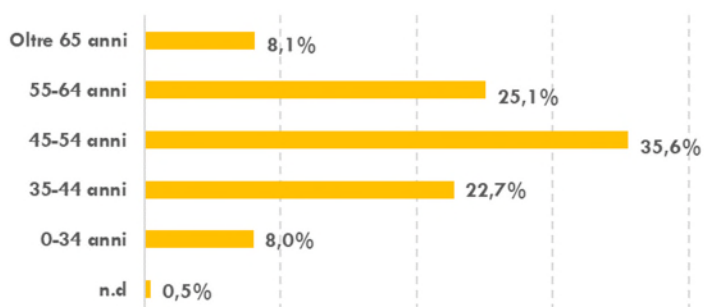
Passando alle caratteristiche dei destinatari dei buoni servizio, la quasi totalità è rappresentata da persone in condizione di Disabilità (99,6%) mentre gli anziani non autosufficienti coprono una quota esigua.

In riferimento all'età dei destinatari, gli over 65 che hanno usufruito dei buoni servizio sono stati l'8,1%, mentre tra i restanti destinatari, oltre il 35% aveva un'età compresa tra 45 e 54 anni, il 25,7% tra 55 e 64 anni e il 25,1% tra i 35 e i 44 anni. I giovani fino a 34 anni rappresentavano l'8%.

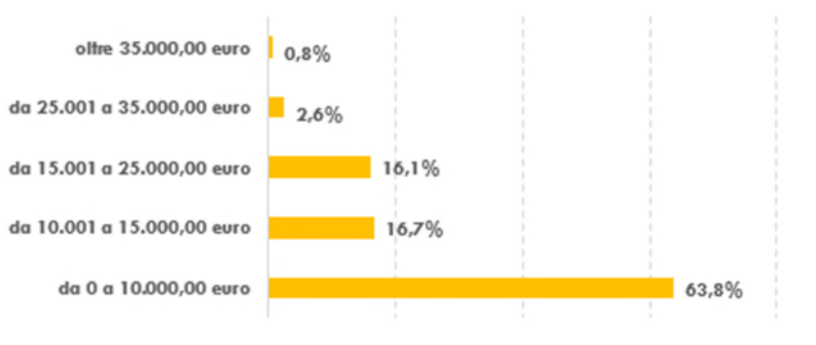
In merito alle altre caratteristiche, il 56,4% di coloro che hanno usufruito dei buoni servizio, erano donne, sicché gli uomini rappresentavano il 43,6%.

Infine, i buoni servizio sono stati sfruttati soprattutto da soggetti con un ISEE molto basso, ovvero inferiore ai 10 mila euro (63,8%).

**Grafico 8.5 - Buoni servizio erogati per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari per classi di età dei destinatari – (v.%)**



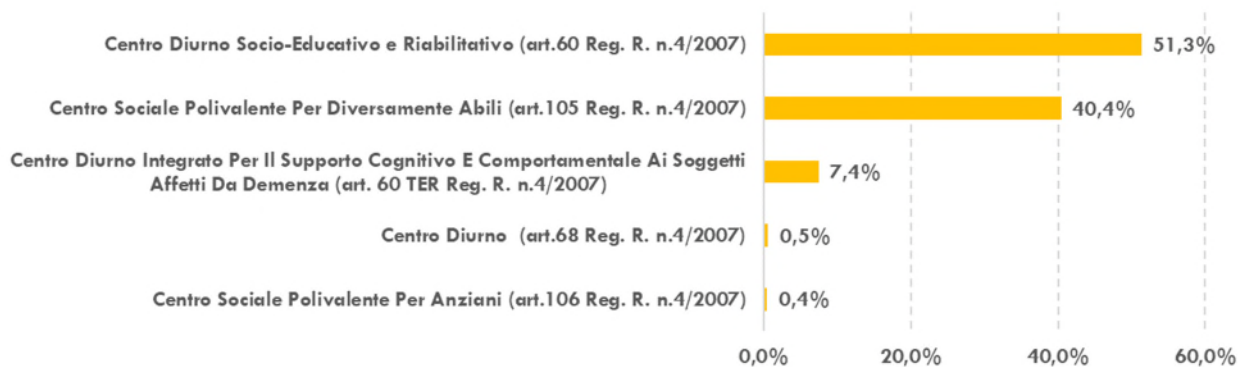
**Grafico 8.6 - Buoni servizio erogati per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari per classi ISEE dei destinatari – (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

Oltre la metà dei buoni servizio è stata utilizzata dai destinatari per usufruire di servizi in Centri diurni socio-educativi e riabilitativi e il 40,4% in centri sociali Polivalenti per diversamente abili. Le altre tipologie di Centri hanno, invece, coperto complessivamente una percentuale pari all'8,3%.

**Grafico 8.7 - Buoni servizio erogati per la conciliazione dei tempi e la qualificazione dei servizi di cura domiciliari per tipologia di Centro – (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

Ulteriori indicazioni derivano dall'analisi della distribuzione territoriale dei buoni servizio in relazione alla tipologia di strutture. Come si può osservare dalla tabella seguente, i buoni servizio per i Centri Diurni Socio-Educativi e Riabilitativi (art.60 Regolamento regionale n. 4/2007) sono stati erogati in ben 28 Ambiti, mentre quelli per i Centri Sociali Polivalenti per Diversamente Abili (art. 105 Regolamento regionale n. 4/2007) in 16 Ambiti e quelli per i Centri Diurni Integrati Per il Supporto Cognitivo e Comportamentale ai Soggetti Affetti da Demenza (art. 60 TER Regolamento regionale n. 4/2007) in 12. Lecce è l'Ambito che ha la maggiore varietà di Centri nel suo territorio e, coerentemente, come visto in precedenza, la Provincia di Lecce è quella che ha accolto il maggior numero di destinatari.

**Tabella 8.3 - Numero di buoni servizio erogati per Ambito Territoriale Sociale e tipologia di centro – Azione 3.3.2 (v.a.)**

Ambito Territoriale Sociale	Tipologia di Centro					Totale
	Centro Diurno (art.68 Regolamento regionale n. 4/2007)	Centro Diurno Integrato Per Il Supporto Cognitivo e Comportamentale ai Soggetti Affetti da Demenza (art. 60 TER Regolamento regionale n. 4/2007)	Centro Diurno Socio-Educativo e Riabilitativo (art.60 Regolamento regionale n. 4/2007)	Centro Sociale Polivalente per Anziani (art.106 Regolamento regionale n. 4/2007)	Centro Sociale Polivalente per Diversamente Abili (art.105 Regolamento regionale n. 4/2007)	
Altamura	-	3	31	-	40	74
Andria	-	-	-	-	111	111
Bari	-	6	61	-	-	67
Bitonto	-	5	12	-	-	17
Campi Salentina	-	-	10	-	-	10
Casarano	-	-	25	-	2	27
Cerignola	-	-	4	-	7	11
Conversano	-	-	14	-	-	14

Corato	2	-	12	-	-	14
Foggia	-	2	44	-	-	46
Francavilla Fontana	-	-	-	4	11	15
Gagliano del Capo	-	-	30	-	61	91
Galatina	-	-	25	-	28	53
Gallipoli	-	25	-	-	41	66
Ginosa	-	12	-	-	-	12
Gioia del Colle	-	-	17	-	-	17
Grottaglie	-	6	57	-	-	63
Grumo Appula	-	3	29	-	-	32
Lecce	3	4	10	-	38	55
Lucera	-	-	3	-	-	3
Maglie	-	-	-	-	4	4
Manduria	-	-	-	-	53	53
Martano	-	-	7	-	1	8
Massafra	-	-	-	-	6	6
Mesagne	-	-	24	-	-	24
Modugno	-	-	9	-	-	9
Mola di Bari	-	-	3	-	-	3
Molfetta	-	2	1	-	-	3
Nardò	-	-	42	-	6	48
Ostuni	-	-	15	-	-	15
Poggiardo	-	-	-	-	6	6
Putignano	-	-	14	-	-	14
Taranto	-	-	39	-	-	39
Trani	-	6	-	-	-	6
Triggiano	-	-	18	-	-	18
Vico del Gargano	-	-	6	-	-	6
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>74</b>	<b>562</b>	<b>4</b>	<b>415</b>	<b>1.060</b>

Fonte: elaborazioni su dati estratti dal gestionale regionale

### 8.3 Quali risultati si sono raggiunti grazie alla sperimentazione introdotta con i buoni servizio in termini di qualificazione ed aumento dell'offerta e innalzamento del livello di domanda?

La strategia del Programma, aveva assegnato ai buoni servizio un ruolo nel governo dell'offerta e nel sostegno alla domanda. I risultati dell'analisi condotta evidenziano che a distanza di tempo e, seppur con alcune difficoltà nell'avvio, **la sperimentazione dei "Buoni Servizio" ha contribuito all'incremento dell'offerta dei servizi presenti nel territorio, sostenendo il rafforzamento delle strutture che avevano beneficiato dei finanziamenti per interventi di ristrutturazione e/o adeguamento** in fase di start up (Azioni 3.2). La sperimentazione ha, inoltre, fornito un importante **contributo alla qualificazione dei servizi**, supportando l'adeguamento agli standard previsti dal Regolamento regionale n. 4/2007. **L'offerta nel tempo è dunque cresciuta in termini di qualità, consolidandosi in maniera sempre più omogenea e ha, inoltre, aumentato la sua capillarità nel**

**territorio regionale, sebbene permangano ancora alcune criticità connesse a specifici territori e alla adeguatezza della risposta ai bisogni provenienti dalle famiglie.**

Un contributo significativo, è stato inoltre fornito dai buoni servizio **all'innalzamento del livello di domanda in termini di aumento numerico** della platea progressivamente convolta, di ampliamento delle tipologie di utenza raggiunte, ma anche **di crescita "qualitativa"**, producendo un **miglioramento della consapevolezza delle famiglie nell'accesso ai servizi.**

Come evidenziato nel V Piano Regionale delle Politiche sociali, **il Buono servizio ha svolto**, e tutt'ora svolge, un **ruolo importante "nella definizione delle scelte programmatiche operate a livello locale nei singoli Piani sociali di zona"**.

I risultati delle analisi dei dati e delle informazioni rilevate, che sono riportati in modo integrato tra i diversi filoni di indagine (indagini rivolte agli Ambiti Territoriali Sociali<sup>71</sup>, agli Enti beneficiari delle Azioni 3.2, agli *stakeholder* ed esperti), evidenziano che **i buoni servizio hanno contribuito all'aumento dell'offerta di servizi nel territorio pugliese e all'innalzamento della domanda proveniente dalle famiglie.** Un giudizio espresso rispettivamente dall'89,5% e dall'86,8% dei rappresentanti degli Ambiti intervistati e che è stato confermato, quasi all'unanimità, anche dagli *stakeholder* e dagli esperti consultati.

La sperimentazione dei Buoni Servizio, nel tempo **ha stimolato una forte crescita sia dell'offerta di servizi sia della domanda proveniente dalle famiglie.** A partire dal 2013 si è registrato, infatti, un **costante trend di crescita della domanda di servizi** da parte delle famiglie che ha interessato sia i buoni per favorire la conciliazione di famiglie con minori, sia i buoni per i servizi di cura per le persone disabili e gli anziani (quest'ultimi passati dalle circa 1.500 domande alle circa 7.000)<sup>72</sup>.

Anche sul fronte dei **servizi per la prima infanzia** la crescita avviata con gli interventi sostenuti attraverso le Azioni 3.2 e implementata dall'utilizzo dei buoni servizio, è testimoniata dai dati disponibili: nel 2008 le strutture autorizzate al funzionamento erano 263 con un'offerta di circa 7.800 posti in tutto il territorio regionale; nel 2018-2020, i servizi e le strutture iscritte al Catalogo regionale sono state complessivamente 478 con un'offerta di 10.830 posti<sup>73</sup>.

**Gli effetti della sperimentazione dei buoni servizio si sono resi maggiormente evidenti negli anni successivi al 2015**, poiché gli interventi infrastrutturali finanziati con le Azioni 3.2 sono stati portati a completamento con **"velocità" diverse, soprattutto tra soggetti pubblici e soggetti privati.** Quest'ultimi, infatti, fisiologicamente hanno una maggiore velocità di completamento degli interventi infrastrutturali, sicché, come evidenziato da un intervistato: *"vi erano molte più unità di offerta privata pronte a candidarsi per spendere i buoni servizio, anche se per i disabili e in minor misura per gli anziani, il maggior numero di investimenti è stato pubblico"*. Inoltre, ulteriori differenze sono rilevabili in relazione ai target di riferimento delle strutture. Complessivamente, infatti, **le strutture per l'infanzia hanno completato i lavori infrastrutturali molto prima di quelle per gli anziani e i disabili**, sicché la gestione, sostenuta anche dai buoni servizio, ha assunto velocità diverse. Un'evidenza, peraltro,

<sup>71</sup> Nel complesso, gli Ambiti Territoriali Sociali coinvolti sono stati 37, rappresentati dai Comuni capofila. Gli Ambiti che non hanno partecipato all'indagine sono Bitonto, Corato, Grumo Appula, Lucera, Massafra, Mesagne, Modugno e Triggiano. Si evidenzia che tra le cause della non partecipazione addotte vi sono: la non disponibilità di tempo da dedicare all'intervista a causa del carico di lavoro e la non presenza (per lo più già in pensione) di persone che avevano partecipato all'attuazione della programmazione 2007-2013 e /o che fossero sufficientemente a conoscenza del tema trattato. Le interviste complessivamente raccolte ammontano complessivamente a 38 (Nel Comune di Bari sono state realizzate 2 interviste, rispettivamente con il referente dell'area Minori e con quello dell'area Anziani e Disabili. La distribuzione delle interviste per Provincia risulta essere significativamente coerente rispetto all'universo di riferimento.

<sup>72</sup> Attualmente la rete dell'offerta accreditata sul Catalogo Telematico Istituito con A.D. n. 598/2020 per l'utilizzo dei Buoni Servizio per disabili e anziani da parte delle famiglie pugliesi, è pari a 489 Unità di Offerta, di cui 209 di tipo diurno semi-residenziale (centri diurni per disabili, centri polivalenti ecc..) e 280 di tipo domiciliare (Servizi di assistenza domiciliare sociale SAD o socio-sanitaria ADI), laddove nel 2008 le strutture presenti nel territorio risultavano essere complessivamente circa 300.

<sup>73</sup> Da settembre 2020 è in vigore un nuovo Catalogo. Il confronto tra le strutture autorizzate al funzionamento ed iscritte nell'apposito Registro regionale mostra che a fronte di numero 1.489 strutture autorizzate (dato al 29/11/2021 sul Registro Regionale strutture Minori, articoli 53, 52, 89, 90, 101, 103 e 104), con un'offerta di 36.907 posti, le Unità di offerta accreditate sono 524 (circa il 35% di quelle iscritte nel Registro) con 12.756 Posti iscritti a Catalogo (circa il 34% del totale). Dati tratti dal V Piano Regionale delle Politiche sociali.

testimoniata anche dai risultati finanziari, ovvero dalle notevoli differenze tra le due procedure in termini di spesa certificata e di esaurimento del plafond finanziario disponibile.

I grafici a seguire riassumono le valutazioni dei rappresentanti degli Ambiti Territoriali Sociali in relazione agli effetti prodotti rispettivamente dai buoni servizio per i Minori, gli Anziani e i Disabili.

Come si può osservare, vi è un giudizio molto positivo sul contributo fornito dalla sperimentazione di buoni servizio in tutte e tre le aree di utenza rispetto all'aver garantito **una maggiore omogeneità nella distribuzione territoriale di alcuni interventi e nella creazione di una rete minima di servizi e prestazioni su tutto il territorio regionale, seppure con una diversa gradualità**. È stato evidenziato da un interlocutore che *"l'entroterra, i comuni piccoli, hanno risposto meglio, perché quei servizi mancavano totalmente, mentre nei comuni più grandi ci sono state situazioni variegate"*.

Altrettanto positive sono state le valutazioni dei rappresentanti degli Ambiti sul contributo fornito nel **miglioramento del livello di inclusione sociale degli individui e delle famiglie**, favorendo l'accesso ai servizi anche da parte di nuclei familiari in condizione di fragilità socio-economica. Un risultato, complessivamente positivo, in particolare nell'area dei servizi rivolti ai disabili, in cui le risposte "molto/abbastanza" tra i rappresentati degli Ambiti interpellati hanno raggiunto il 100% del totale. L'introduzione dei buoni servizio ha, quindi, avviato un processo di rafforzamento del **diritto di accesso, libera scelta e parità di trattamento per tutti i cittadini pugliesi** e, in particolare agevolato l'accesso alle persone più fragili e in condizioni di maggior disagio socio-economico. Si evidenzia, tuttavia, dalle interviste con gli *stakeholder* e con i rappresentanti degli Ambiti che **a distanza di tempo, permangono delle aree territoriali e/o tipologie di potenziali utenti non ancora sufficientemente raggiunti dai servizi**.

Ulteriori effetti positivi della sperimentazione dei buoni servizio sono stati poi ottenuti nell'aver favorito la **conciliazione dei tempi di vita e lavoro** (un aspetto che riflette le risposte relative all'area minori, ma non solo); **così come l'emersione del lavoro nero o la creazione di nuovi posti di lavoro** nelle strutture accreditate al Catalogo regionale, producendo dunque anche un **miglioramento della qualità del lavoro** e un riconoscimento della qualificazione del lavoro. Un effetto che inevitabilmente si riflette anche sul livello dei servizi erogati dalle strutture.

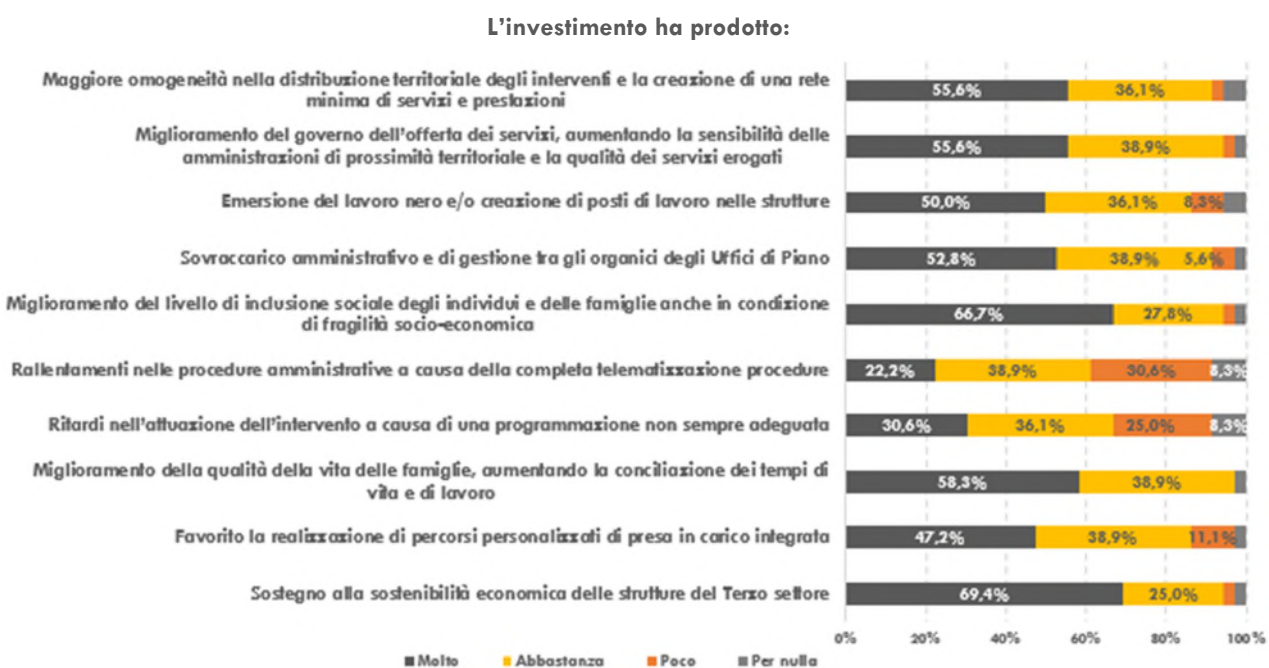
Un altro aspetto, concerne l'aver **sostenuto l'attività delle strutture del Terzo settore nella fase di start-up**, supportandone il consolidamento nei territori. I risultati delle interviste realizzate con i rappresentanti delle Associazioni del Terzo settore, pur confermando in linea generale tale risultato, hanno tuttavia evidenziato alcuni "casi" in cui le **difficoltà attuative legate alla programmazione e/o alle procedure di erogazione e rendicontazione degli interventi finanziati** hanno generato serie conseguenze economico-finanziarie in enti beneficiari. Un aspetto confermato anche dai rappresentanti degli Ambiti, tra cui circa i due terzi ha segnalato *"alcuni casi di ritardi nell'attuazione dell'intervento a causa di una programmazione di risorse finanziarie che non sempre è stata adeguata e/o di procedure rendicontative complesse"*.

**Le difficoltà procedurali e rendicontative** sono state più volte richiamate sia nel corso delle interviste qualitative sia quantitative. Così oltre il 60% dei rappresentanti degli Ambiti interpellati, ha valutato "molto o abbastanza importanti" i rallentamenti registrati nelle procedure amministrative, soprattutto con riferimento al trasferimento delle risorse finanziarie ai soggetti erogatori del servizio, a causa della completa telematizzazione procedure.

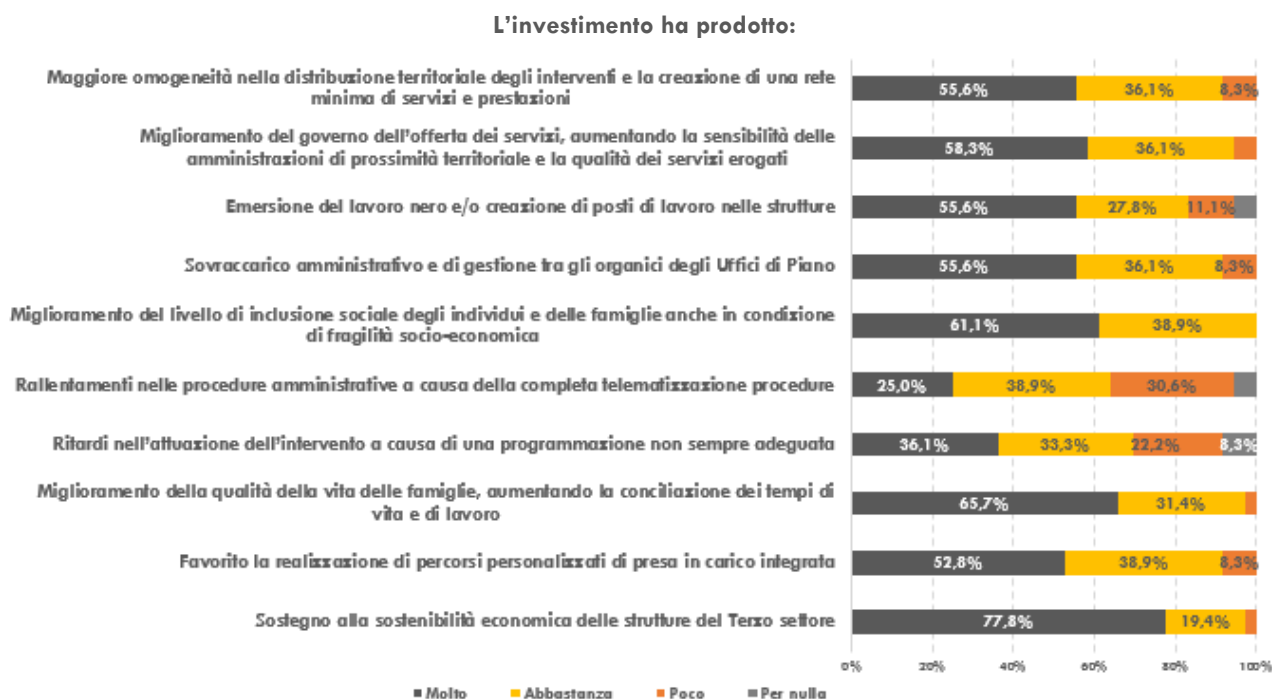
**Grafico 8.8 - Valutazioni a distanza di alcuni anni sull'investimento nei buoni servizio finanziati dal POR-FESR 2007-2013 – Minori (v.%)**



**Grafico 8.9 - Valutazioni a distanza di alcuni anni sull'investimento nei buoni servizio finanziati dal POR-FESR 2007-2013 – Anziani (v.%)**



**Grafico 8.10 - Valutazioni a distanza di alcuni anni sull'investimento nei buoni servizio finanziati dal POR-FESR 2007-2013 – Disabili (v.%)**



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine presso gli Ambiti Territoriali Sociali

Tra le difficoltà attuative dei buoni servizio, il 30,4% dei rappresentanti degli Ambiti Territoriali Sociali, ha indicato la **“comprensione e gestione delle molteplici procedure e adempimenti”**, il 21,4% la **rendicontazione** e il 14,3% **l'aumento del carico amministrativo presso gli Uffici di Piano**, spesso non adeguatamente attrezzati sia in termini di numerosità delle risorse sia delle competenze, per gestirlo efficacemente.

**Grafico 8.11 - Vi sono state difficoltà attuative che hanno influito sul raggiungimento dei risultati prefissati? \* – (v.%)**



\*possibili più risposte

Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine presso gli Ambiti Territoriali Sociali

L'avvio dei buoni servizio ha rappresentato per la Regione Puglia, anche l'occasione per introdurre la **sperimentazione delle procedure telematiche e dematerializzate** nei diversi step (domanda da parte delle famiglie, gestione della frequenza, accreditamento dei Soggetti Gestori, rendicontazione etc.), rappresentando in quel periodo **un'innovazione tecnologica**. La piattaforma telematica nella gestione delle Azioni 3.3.1 e 3.3.2 ha, infatti, supportato la realizzazione dell'intervento.



**Le procedure telematiche**, come meglio dettagliato successivamente, **hanno spesso rappresentato**, dal punto di vista dei beneficiari coinvolti, **un punto critico**, **sebbene negli anni la situazione sia andata migliorando**.

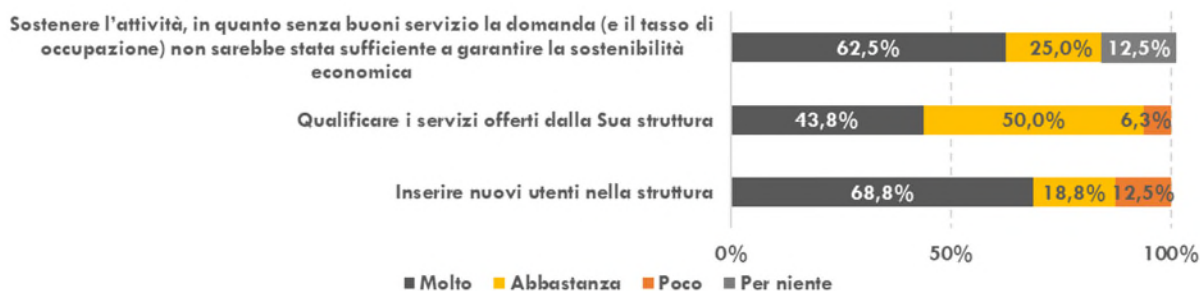
Le Azioni 3.3.1 e 3.3.2, coerentemente con gli obiettivi programmati, hanno svolto un **importante ruolo**, **seppur con diversi gradi di efficacia**, **nel sostenere nella fase di start-up la gestione delle unità di offerta nei territori**, contribuendo alla copertura dei costi fissi di gestione e dei costi del personale attraverso l'erogazione alle famiglie dei buoni servizio che hanno consentito un ingresso nelle strutture a tariffe agevolate da contributi pubblici. A riguardo alcune indicazioni possono essere tratte dall'indagine sui beneficiari delle Azioni 3.2<sup>74</sup>, a cui è stato chiesto di indicare in quale misura la sperimentazione dei buoni servizio abbia consentito alla propria struttura di **raggiungere degli obiettivi connessi alla sostenibilità economica e finanziaria, alla qualificazione dei servizi erogati e all'inserimento di nuovi utenti**. Come sintetizzato dai grafici 8.12 e 8.13, la valutazione dei beneficiari è complessivamente molto positiva per entrambe le Azioni, anche se un'area di criticità, si riscontra in relazione al 12,5% dei beneficiari che ritiene che i buoni servizio non abbiano rappresentato un sostegno economico per l'avvio e il mantenimento della struttura finanziata attraverso l'Azione 3.2.1. Inoltre, sembrerebbe che i buoni servizio rivolti all'infanzia abbiano avuto, rispetto a quelli rivolti agli anziani e ai disabili un minor impatto in termini di accesso di nuovi utenti ai servizi.

Anche gli esiti delle molte interviste realizzate "sul campo" a interlocutori diversificati hanno evidenziato che sono stati raggiunti risultati significativi dal punto di vista della **qualificazione dell'offerta**.

L'azione congiunta degli interventi finanziati a valere sulle Linee 3.2 e 3.3 del POR FESR 2007-2013 e l'applicazione sinergica del Regolamento regionale n. 4/2007 hanno prodotto, dunque, un **innalzamento della qualità dei servizi e i buoni servizio hanno contribuito, in particolare, al mantenimento della qualità**, anche attraverso i controlli periodici che venivano effettuati nelle strutture che erogavano i servizi. Come evidenziato, infatti da un testimone istituzionale, l'idea che un'unità di offerta venisse monitorata e controllata periodicamente rispetto all'applicazione dei contratti di lavoro, al funzionamento della carta dei servizi, agli orari di erogazione, alle figure professionali coinvolte, ecc., e talvolta anche di essere coinvolta in "controlli a campione", in particolare a seguito di segnalazioni da parte delle famiglie, ha agito senz'altro come "stimolo" al mantenimento di standard adeguati.

Un contributo all'innalzamento e al mantenimento della qualificazione dell'offerta sarebbe, inoltre, stato fornito, secondo quanto emerso da alcune interviste a testimoni privilegiati, dalla **funzione pedagogica svolta dai buoni servizio che avrebbero impattato positivamente sulle "abitudini di acquisto"** delle prestazioni socio-educative, socio-assistenziali e socio-sanitarie da parte delle famiglie pugliesi. Attraverso la sperimentazione, sarebbe dunque stata **favorita la nascita di una "cultura dei servizi"** tra le famiglie, in sostituzione della "cultura della monetizzazione" dei servizi. Un risultato ottenuto, sia attraverso il richiamo delle stesse alla compartecipazione economica, sia alla corresponsabilità e costruzione partecipativa dei percorsi di inclusione sociale.

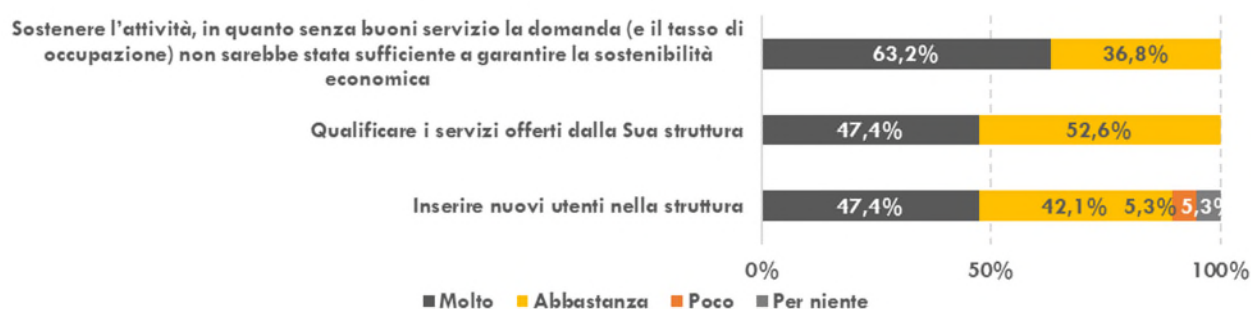
Grafico 8.12 – Gli impatti del finanziamento nel medio-lungo periodo – Azione 3.2.1 (v.%)



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

<sup>74</sup> Tra i rispondenti hanno partecipato alla sperimentazione dei buoni servizio il 20,3% per l'Azione 3.2.1 e il 57,6% per le Azioni 3.2.2 – 3.2.3. per un approfondimento metodologico si rimanda al Rapporto sulle Indagini di campo.

Grafico 8.13 – Gli impatti del finanziamento nel medio-lungo periodo – Azioni 3.2.2 – 3.2.3 (v.%)



Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

Alcune verifiche in merito alla qualità dei servizi erogati sono state svolte anche dagli Ambiti Territoriali Sociali. In particolare, il 42% degli Ambiti intervistati ha svolto indagini per valutare la soddisfazione degli utenti dei servizi, evidenziandone **buoni livelli di soddisfazione**.

#### 8.4 Le criticità e gli apprendimenti della sperimentazione

L'ampia attività condotta sul campo con metodologie qualitative e quantitative ha consentito di individuare **alcune criticità della sperimentazione dei buoni servizio**. Alcune strettamente legate alla fase iniziale, di avvio del dispositivo e per le quali nel tempo sono state predisposti da parte della Regione interventi correttivi" e/o di miglioramento, altre attengono, invece, all'impatto sul sistema di welfare generato nel tempo.

**Una prima criticità riguarda una distribuzione dei fondi finanziari** non sempre pienamente rispondente ai bisogni del territorio, come testimoniato anche da un rappresentante istituzionale, "in alcuni territori l'assegnazione dei fondi si è rivelata insufficiente rispetto alla domanda reale da parte delle famiglie e in altri territori si è rivelata sovrabbondante". In particolare sono state evidenziate sia l'ampia diffusione tra la popolazione delle aree urbane, anche con liste d'attesa soprattutto in molti centri diurni e molte strutture residenziali rispetto a quella dei territori periferici, sia alcune tipologie di utenti non ancora adeguatamente raggiunti. Un effetto determinato anche dall'aver utilizzato in fase di programmazione delle risorse **criteri basati su misure statistico-demografiche** che, tuttavia, non sempre riescono a rendere conto di alcuni fattori socio-demografici e culturali che, invece, influenzano significativamente la fase attuativa degli interventi. Nelle annualità successive, sulla scorta degli esiti della sperimentazione, la Regione ha modificato i criteri di riparto finanziario da destinare ai territori, introducendo la numerosità dei buoni servizio erogati rispetto all'anno precedente (con un peso del 70%)<sup>75</sup> su ogni singolo Ambito Territoriale Sociale e la presenza di posti accreditati a catalogo in ogni Ambito (con un peso del 30%).

Un'altra criticità emersa ha riguardato la **procedura a "sportello" dell'avviso pubblico rivolto alle famiglie per la domanda di buoni servizio**. L'utilizzo di tale procedura ha avuto l'effetto di far passare in secondo piano i criteri di priorità favorendo, invece, l'aspetto temporale della presentazione della domanda. Successivamente, l'avviso pubblico è stato modificato in un avviso pubblico a finestre infra-annuali. Una soluzione che, tuttavia, non incontra il parere positivo di alcuni rappresentanti degli Ambiti che giudicano le due "finestre di presentazione", troppo brevi o "troppo a ridosso delle scelte delle famiglie che non avrebbero così un tempo adeguato per gestire la pianificazione della conciliazione tra lavoro esigenze familiari e/o di assistenza".

Anche la **diversa capacità gestionale e organizzativa degli Ambiti**, in alcuni casi, ha rappresentato una criticità; sebbene nel tempo la situazione sia andata migliorando, tuttavia ancora oggi permane la presenza di alcuni territori fortemente caratterizzati da una bassa capacità gestionale degli uffici competenti, attribuibile sia alla mancanza risorse umane adeguate sia di alcune competenze specifiche connesse alla programmazione, gestione e monitoraggio delle politiche sociali.

<sup>75</sup> Come evidenziato da un rappresentante istituzionale, "la platea dei disabili e dei non autosufficienti che richiedono il buono servizio ha assunto una sorta di stabilizzazione: ormai sappiamo che le domande viaggiano tra i 6.500 e i 7.000 per anno".

Nel tempo, in alcuni territori si sono registrati dei miglioramenti attribuibili anche al maggior coinvolgimento degli Ambiti nella fase programmatoria. Inoltre, anche la piattaforma telematica di gestione delle domande è stata implementata e migliorata, automatizzando alcune procedure. Su quest'aspetto, da parte dei rappresentanti degli Ambiti, emerge tuttavia la richiesta di un'ulteriore semplificazione sia delle procedure amministrative, anche legate ai controlli, sia rendicontative.

In coerenza, in alcuni contesti è stata, infatti, lamentata **la complessità delle procedure** in capo agli Ambiti/Distretti che, non avendo tutti risorse professionali adeguate sia dal punto di vista numerico sia delle competenze, ha prodotto un rallentamento dell'azione amministrativa e una diminuzione dell'efficacia dell'intervento, creando alcune diseconomicità.

Dalla sua introduzione, lo strumento del buono servizio, se da un lato ha inciso in modo estremamente positivo nel determinare e costruire un sistema virtuoso di offerta-domanda di servizi, mediante un lungimirante utilizzo delle risorse aggiuntive dei Fondi strutturali di volta in volta utilizzati, dall'altro ha **determinato in alcuni casi un disinvestimento dei Comuni e degli Ambiti Territoriali Sociali in termini di spesa sociale** che, in precedenza, era allocata a finanziamento dei servizi per l'infanzia, della rete di strutture diurne per disabili e anziani e dei servizi di assistenza domiciliare SAD-ADI. Come evidenziato da uno stakeholder intervistato, *“con l'aggravante che, in alcuni casi e soprattutto in riferimento a fondi di bilancio autonomo dei Comuni stessi, la spesa così disinvestita si è tradotta in un mero risparmio e quindi in una **restrizione della quota di spesa sociale storica**, con conseguenze dirette anche sulle altre azioni prioritarie dei Piani Sociali di Zona<sup>76</sup>”*. Si tratta di una questione connessa anche alle criticità precedentemente segnalate che, in vista della prossima programmazione, chiama in causa la **promozione della corresponsabilità dei territori**.

La grande maggioranza degli Enti del Terzo Settore che hanno partecipato alla sperimentazione dei buoni servizio ritiene che tale misura dovrebbe essere mantenuta anche nel nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 (grafici 8.14 e 8.15) e circa il 13% indica che sarebbe opportuno apportare alcune modifiche.

Grafico 8.14 – Percentuale di strutture che ha partecipato alla sperimentazione dei buoni servizio – Azione 3.2.1 (v.%)

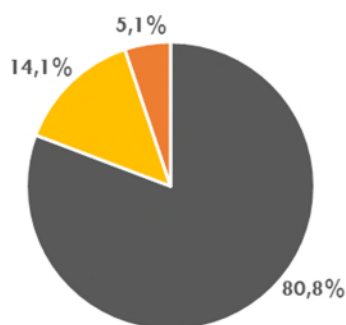
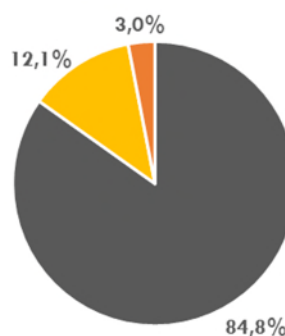


Grafico 8.15 – Percentuale di strutture che ha partecipato alla sperimentazione dei buoni servizio – Azioni 3.2.2 – 3.2.3 (v.%)



■ Si ■ Si ma con alcune modifiche ■ No

Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine sui beneficiari

**Anche quasi tutti i rappresentanti degli Ambiti Territoriali Sociali ritengono auspicabile una misura analoga** in favore dell'infrastrutturazione sociale anche nel nuovo ciclo di programmazione 2021-2027. Di questi il 28,4% ha segnalato, tuttavia, la necessità di apportare alcune modifiche e in particolare sono state segnalate:

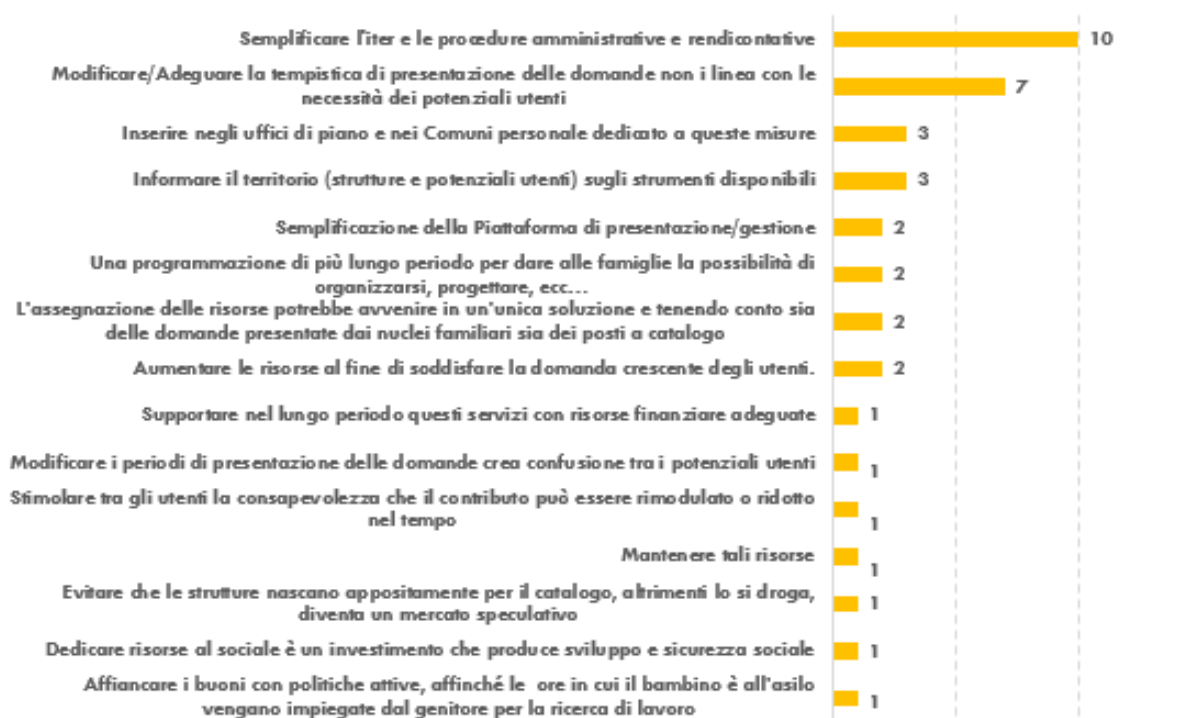
- una semplificazione delle procedure; amministrative e rendicontative;
- un miglioramento della piattaforma telematica che, a detta di molti intervistati, presenta tuttora alcune criticità;
- la realizzazione di un monitoraggio costante durante l'anno per adeguare i finanziamenti alle richieste provenienti dai territori;

<sup>76</sup> Alcuni Ambiti hanno, invece, provveduto a integrare con risorse proprie il plafond finanziario disponibile sui buoni servizio per consentire l'accesso alla misura a una platea più ampia di destinatari.

↳ un ampliamento della copertura finanziaria per sostenere i servizi per le persone anziane.

È stato chiesto, infine, ai rappresentanti degli Ambiti di indicare, quali sono **gli apprendimenti che si possono trarre dall'esperienza della sperimentazione dei buoni servizio, anche in funzione della prossima programmazione regionale (grafico 8.16). La semplificazione delle procedure in carico agli enti beneficiari** per l'utilizzo di buoni servizio, è stata indicata 10 intervistati, in alcuni casi segnalando anche l'opportunità di **perseguire una omogeneizzazione di regole, tempistiche e procedure tra i differenti Cataloghi** relativi alle prestazioni socio-assistenziali, socio-educative e socio-sanitarie.

Grafico 8.16 - Apprendimenti che si possono trarre dall'esperienza della sperimentazione dei buoni servizio per la prossima programmazione regionale – (v.a.)



\*possibili più risposte

Fonte: elaborazioni su dati provenienti dall'indagine presso gli Ambiti Territoriali Sociali

Un'altra area di attenzione, a giudicare dalle osservazioni finali degli intervistati, riguarda le tipologie di servizi disponibili sul territorio locale. In particolare emerge la necessità di poter disporre di un ampliamento del ventaglio dei servizi "voucherizzabili", pur nel rispetto dei target di riferimento, in relazione ad esempio, alla flessibilità ed estensione di orari che vadano incontro alle necessità di conciliazione con il lavoro, ma anche di nuovi servizi per la popolazione anziana. Si tratterebbe, da un lato di ampliare le possibilità di scelta del fornitore del servizio da parte delle famiglie e dei cittadini, dall'altro di adeguare i servizi ai cambiamenti in atto nella società e nel mondo del lavoro. Infine, un'ulteriore questione posta dai rappresentanti degli Ambiti intervistati concerne la richiesta di una programmazione dei buoni servizio di più lungo periodo: "(...) almeno triennale, non è pensabile che gli asili nido in Puglia non sanno cosa accadrà il primo di settembre considerando che hanno aperto le iscrizioni a gennaio (...). Questo permetterebbe agli Ambiti di conoscere meglio le politiche che si devono fare sul territorio.

L'attività valutativa realizzata, i cui esiti sono riportati nel presente Rapporto, ha coinvolto molti dei protagonisti che da anni operano nella Regione Puglia nel campo delle politiche di welfare: i rappresentanti dell'Amministrazione regionale e delle Amministrazioni territoriali, gli Enti del Terzo Settore, le Rappresentanze datoriali e sindacali e alcuni esperti della materia.

L'analisi si è collocata in un peculiare momento storico, travolto e attraversato dalla pandemia da Covid-19 e dagli eventi che ne sono succeduti che hanno generato un cambiamento del sistema di relazioni tra gli attori pubblici, i rappresentanti del Terzo Settore e gli esperti e ha apportato una maggiore consapevolezza delle fragilità, ma anche delle potenzialità del sistema economico-sociale e della necessità di innalzare sempre più il livello di integrazione tra le diverse "politiche" (sociali, sanitarie, educative, del lavoro, dello sviluppo, ecc...).

Alcuni aspetti e fragilità caratterizzavano il nostro Paese già prima della pandemia. Si possono citare ad esempio: la complessità del coordinamento istituzionale tra Stato, Regioni e Comuni e che attraversa molti campi che vanno dal sociale, alla sanità, alla formazione professionale, al lavoro; la debolezza tipica delle piccole imprese italiane, anche del Terzo Settore, che, soprattutto in alcuni territori, faticano nella costruzione di reti efficienti ed efficaci; l'elevato livello di burocrazia e la mancanza di alcune competenze "chiave" che caratterizza alcune aree del sistema pubblico; il ritardo nella costruzione di infrastrutture per la digitalizzazione e, di conseguenza, delle relative applicazioni pratiche; una ancora bassa attenzione al "bene comune" presente soprattutto in aree territoriali periferiche. Anche nel mercato del lavoro, alcune disuguaglianze già presenti anche nel settore sociale sono state accentuate dagli effetti prodotti dalla pandemia: molti studi hanno segnalato i fenomeni che hanno riguardato la qualità del lavoro, l'occupazione femminile e la condizione e le prospettive dei giovani.

Di seguito si riportano **alcuni elementi di sintesi delle analisi valutative, risultati positivi e criticità ancora presenti** e si formulano alcune **Raccomandazioni** che potranno costituire spunti per la programmazione operativa 2021-2027.

Gli esiti della valutazione hanno evidenziato che **le Azioni intraprese dalla Regione Puglia nella programmazione delle risorse FESR 2007-2013 hanno contribuito, in maniera determinante, al rafforzamento sistemico dei territori** in materia sociale e dei servizi alla persona con un significativo miglioramento del sistema stesso. L'elemento centrale dell'attività programmatoria è stato **quello di concentrare lo sforzo sull'infrastrutturazione capillare del territorio**, intorno a cui sono stati ideati dispositivi per rispondere a un bisogno che nella fase di avvio era molto ampio.

**I principali impatti:  
rafforzamento sistemico dei territori**

**La programmazione 2007-2013 ha ottenuto complessivamente importanti risultati**, consentendo **l'avvio di servizi in territori prima completamente sprovvisti, alla loro espansione e allo sviluppo del sistema di offerta**, anche in un'ottica di integrazione tra le strutture pubbliche e le strutture private accreditate. Altrettanto significativi risultano essere stati i risultati conseguiti rispetto all'innalzamento della qualità dei servizi, all'innalzamento della domanda dei servizi e all'incremento dei livelli occupazionali e della qualità del lavoro nella filiera di riferimento, conseguiti anche grazie all'integrazione delle politiche di infrastrutturazione sociale con le disposizioni attuative della legge regionale 19/2006. In misura trasversale, è stato possibile verificare anche un **avanzamento complessivo della capacità di gestione degli interventi** da parte degli Ambiti Territoriali Sociali e degli Enti del Terzo settore, sebbene con intensità differenziate.

**Una nuova consapevolezza delle politiche sociali come investimento**

Tra i risultati raggiunti dalla programmazione 2007-2013 va poi menzionato **lo sviluppo della consapevolezza tra gli attori coinvolti** della multivalenza delle politiche sociali che, a determinate condizioni, possono rappresentare un investimento i cui frutti si raccolgono nel tempo (in termini di maggiore inclusione sociale, flessibilità, efficienza); un investimento che restituisce alle comunità quelle condizioni di qualità di vita che sono un diritto per un'esistenza dignitosa, ma anche la base per *l'empowerment* e la crescita dei territori.

A fronte dei positivi risultati illustrati, gli esiti della valutazione hanno evidenziato anche **alcune criticità** che hanno rallentato l'attuazione delle iniziative e nel tempo ridotto l'impatto delle possibili positive ricadute sul sistema dei servizi e sul territorio. Come evidenziato dai risultati dell'analisi, permangono ancora aree in cui persistono delle **carenze rispetto alla presenza di servizi in linea con i fabbisogni territoriali**: si tratta per lo più di **comuni in aree interne e/o rurali** (ad esempio, l'area del Subappennino, alcune zone interne del Salento) che si caratterizzano per una forte dispersione della popolazione su territori ampi e che sono, peraltro, caratterizzati da una bassa presenza di reti di servizi di cittadinanza, di cui i settori socio-educativi e socio-sanitari sono una parte essenziale.

Permangono, alcuni territori caratterizzati da carenze dei servizi: alcune aree interne e/o rurali

Un altro aspetto riguarda la **diversa capacità gestionale e amministrativa degli Ambiti Territoriali Sociali**, che come ampiamente descritto, hanno avuto un ruolo centrale nella strategia del Programma. Già dalla fase di avvio delle Azioni finanziate, si erano registrate **problematiche che riguardavano essenzialmente aspetti di carattere tecnico organizzativo** da parte di molti Ambiti e dei rispettivi Uffici di Piano che, anche se formalmente costituiti, non presentavano al loro interno le diverse figure professionali necessarie alla programmazione unitaria di Ambito e alla gestione e rendicontazione delle significative risorse assegnate dal Programma. In particolare, gli esiti della valutazione hanno evidenziato alcune criticità ascrivibili alla gestione di procedure amministrative e rendicontative per le quali **una parte degli Ambiti non era ancora strutturata in modo da potersi far fronte in misura efficace ed efficiente**, sia dal punto di vista delle competenze che della struttura organizzativa. In parte, queste **criticità**, che hanno rallentato in alcuni casi (o in rari casi impedito) la realizzazione degli interventi di infrastrutturazione sociale pubblica e/o le successive azioni da intraprendere per l'avvio effettivo dei servizi, permangono tuttora in alcuni territori.

La diversa capacità amministrativa e gestionale degli Ambiti

Ulteriori problematiche sono poi connesse alla **capacità d'interazione e di comunicazione tra i diversi uffici competenti** per l'attuazione degli interventi e in particolare tra gli Uffici di Piano e gli Uffici tecnici. Indubbiamente la situazione attuale, anche grazie agli apprendimenti derivanti dall'attuazione della programmazione 2007-2013, è complessivamente migliorata. Si segnala, tuttavia, soprattutto nelle aree territoriali caratterizzate da un minor sviluppo complessivo, **il persistere di criticità legate alla capacità amministrativa**.

Un **punto di attenzione** riguarda poi la risposta dei territori interessati dagli interventi rispetto al tema centrale della **sostenibilità economica e gestionale nel medio-lungo periodo**. Se pur a fronte di un quadro di sostanziale efficacia in termini di risultato sociale, grazie al significativo ampliamento dell'offerta infrastrutturale, permangono difficoltà per gli Enti nell'individuare risorse tramite cui mantenere in funzione i servizi attivati nelle infrastrutture realizzate o ristrutturate grazie alle misure messe in campo. È evidente che questo richiede di individuare risorse che non possono per la loro natura essere lasciate alla sola programmazione dei fondi europei. Si tratta non solo di rafforzare le competenze degli Enti, al fine di renderli in grado di partecipare alle opportunità che possono provenire da altre forme alternative di finanziamento, ma anche, e soprattutto, di trovare risorse stabili a valere su risorse regionali in grado di dare garanzia di continuità ai servizi, a fronte di una domanda che molto spesso non è in condizione di sostenerne i costi. Ciò tanto più se si considera che, nonostante i buoni risultati ottenuti, l'offerta dei servizi sconta tuttora un ritardo rispetto alle regioni più avanzate del Centro-nord.

La sostenibilità economica e gestionale degli interventi

L'aspetto della **sostenibilità finanziaria ha interessato anche gran parte delle azioni sperimentali** finanziate dal Programma **a favore di categorie di utenti particolarmente fragili** e che, una volta esaurito il finanziamento del Fondo, non hanno avuto continuità. Le difficoltà riscontrate in tal senso in relazione a iniziative di qualità, apprezzate tanto dai destinatari quanto dalle Amministrazioni locali dei territori in cui esse si sono realizzate, rappresenta, quindi, **un elemento di criticità di questa esperienza che richiederebbe una riflessione specifica** volta a definire strumenti finalizzati a contenere il rischio di discontinuità di servizi rivolti a categorie di utenti particolarmente fragili.

La Regione sta per avviare la **nuova programmazione delle risorse FSE e FESR 2021-2027** in un contesto sociale post-pandemia, attraversato da rapidi cambiamenti tecnologici e demografici in cui emergono vecchi bisogni ma con mutate caratteristiche e nuove problematiche che, per certi versi, rappresentano una sfida per l'evoluzione del sistema sociale e della sua filiera. **La strategia individuata dal Piano nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali<sup>77</sup> e dal V Piano regionale delle politiche sociali**, evidenzia la necessità di un cambio nella logica di risposta ai bisogni sociali che emergono passando da un approccio di tipo *“ricettivo (attesa del disagio che si manifesta) a favore di una visione di tipo esplorativo (capace di prevenire e “cercare” le situazioni di bisogno anche potenziale) tutto incentrato sul benessere dell’individuo “incluso” e “integrato” nella sua comunità di riferimento”*. Il benessere socio-economico dei cittadini rappresenta l’obiettivo prioritario da raggiungere attraverso una *“strutturalizzazione del sistema”* che comprenda l’integrazione delle politiche sociali con quelle sanitarie ed educative, ma anche con le altre politiche di sviluppo che impattano fortemente sulla qualità di vita delle persone, come d’altra parte riportato nella Comunicazione della Commissione del 7 settembre 2022 *“On the European care strategy”<sup>78</sup>*.

**Il benessere socio-economico dei cittadini come obiettivo prioritario**

Raggiungendo questo obiettivo sarà poi possibile attrarre risorse finanziarie e umane che possano, a loro volta, divenire vettori di sviluppo. Obiettivo che può essere conseguito anche mettendo in atto velocemente i progetti che si stanno finanziando nell’ambito del PNRR o sfruttando le opportunità che potranno provenire dal PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 che, per la prima volta, prevede, a valere su risorse FESR, il supporto alla realizzazione di interventi infrastrutturali volti a prevenire l’istituzionalizzazione delle persone non autosufficienti, così come il contrasto alla grave emarginazione adulta e che consentano ai destinatari di conseguire e mantenere una vita autonoma. In relazione alle **disparità territoriali**, si evidenziano **due aspetti in cui la variabile ‘territorio’** assume una doppia valenza, ossia come approccio d’area ma anche come attivatore per la costruzione di reti integrate di servizi:

➤ l’ideazione di **misure e strumenti che possano essere differenziati** tra i territori in relazione a specifici bisogni emergenti ma anche “flessibili” e adattabili ai mutati scenari sociali;

**Misure e strumenti differenziati nei territori**

➤ la messa a punto di una serie di **strumenti che favoriscano la creazione di reti che, a partire dalle città, si diramino nei territori non urbani**. Reti di servizi, costituite da soggetti istituzionali, dal Terzo settore e da rappresentanze della società civile, rivolte a promuovere il benessere dei cittadini, ma anche lo sviluppo di risorse umane e il rafforzamento di competenze fondamentali per lo sviluppo di tutte le aree, incluse quelle periferiche. Anche se l’indagine condotta ha registrato delle testimonianze critiche che hanno visto (e talvolta vedono) alcuni partenariati costituiti nei territori come delle reti finalizzate soltanto a gestire risorse ed opportunità occasionali, tuttavia, anche queste “pratiche” possono contribuire a porre le basi per una consuetudine che nel tempo può rafforzarsi e/o formalizzarsi, generando una capacità stabile del territorio e dei suoi attori nei confronti dell’azione collettiva.

Da questo punto di vista, per accrescere la capacità di penetrazione e di diffusione delle risorse e delle progettualità che saranno messe in campo nella prossima programmazione, sarà importate **promuovere il lavoro collettivo**, anche tramite azioni mirate a evidenziare i cosiddetti “vantaggi di rete”, intesi come condivisione di una **strategia di lavoro comune tra organizzazioni diverse (pubbliche e del Terzo settore, ma anche del settore sanitario ed educativo)**, volta a conseguire obiettivi che singolarmente ogni organismo non sarebbe in grado di raggiungere. L’esistenza di una “rete” efficace può consentire una identificazione capillare dei bisogni nel territorio o in uno specifico settore di intervento, rendendo così possibile una progettazione e pianificazione “mirata” sulla base di una analisi condivisa della situazione locale, ma anche “economie di scala” e un’integrazione e/o complementarietà di competenze e funzioni tra i diversi soggetti che la costituiscono e ne determinano l’adeguatezza in termini di intervento. Le reti,

**Incentivare la creazione e la consapevolezza del valore delle “reti”**

<sup>77</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023

<sup>78</sup> COM(2022) 440 final, “on the European care strategy”.

peraltro, se possiedono determinate caratteristiche e garantiscono una copertura territoriale molto ampia, possono avere un impatto generativo, fornire un contributo per superare le asimmetrie informative dei cittadini e svolgere così un ruolo nella costruzione di una community. **“Le reti”**, diventano così **un elemento da valorizzare nei programmi di allocazione delle risorse future**.

Dal punto di vista delle criticità rilevate nelle diverse capacità amministrative e gestionali degli Ambiti e dei territori che le costituiscono, gli esiti dell'analisi condotta suggeriscono la messa a punto da parte dell'Amministrazione di **strumenti per “accompagnare” la capacità propositiva dei territori**, dando un sostegno tecnico, procedurale, ma anche andando incontro ai problemi specifici, locali, anche offrendo quelle competenze che su alcuni territori spesso mancano; o che sono presenti in alcuni senza esserle negli altri, accrescendo peraltro gli squilibri già presenti. Un apprendimento che emerge dall'indagine valutativa condotta è che, per introdurre una discontinuità positiva nelle realtà locali e nei comportamenti degli attori, è importante che **il supporto offerto abbia una forte componente di “capacitazione”** e al contempo sia in grado di stimolare una grande apertura degli attori locali verso l'esterno e verso quelle conoscenze e competenze non esclusivamente locali.

Predisporre strumenti per accompagnare la capacità propositiva dei territori

Altri elementi interessanti emersi dall'analisi valutativa riguardano l'opportunità di **capitalizzare le esperienze positive** realizzate, favorendo **il passaggio dalla sperimentazione di progetti alla predisposizione di servizi stabili, supportando la messa a regime delle esperienze esistenti**, anche per contribuire in forma diretta o indiretta alla sostenibilità finanziaria degli Enti del Terzo settore che operano in integrazione con il sistema pubblico. Da questo punto di vista, la compresenza di più erogatori di servizi di natura pubblica o privata, profit o no-profit, all'interno di un sistema di regolazione pubblico in cui le organizzazioni pubbliche e quelle private competono allo stesso livello per offrire servizi può rappresentare un incentivo per migliorare l'efficienza organizzativa oltre che per l'efficacia del servizio.

Capitalizzare le esperienze positive

Tra le diverse **indicazioni operative** per la programmazione operativa 2021-2027 (e non solo) emerse dalla valutazione si segnalano:

- inserire progettualità connesse alle nuove tecnologie disponibili e/o metodologie all'interno di percorsi già efficacemente sperimentati, consentendo da un lato la prosecuzione dei servizi erogati, dall'altro la capitalizzazione dei risultati e l'incremento dell'impatto territoriale;
- favorire la contaminazione degli interventi sociali rivolti a specifici target di popolazione con altri settori di politiche che abbiano caratteristiche integrabili;
- favorire il trasferimento e l'adattamento di pratiche innovative già realizzate in altri territori, in modo da contribuire a innescare la circolazione di nuove idee ed esperienze sul territorio regionale;
- individuare strumenti (tra assistenza tecnica e *capacity building* come ad esempio, *hub* territoriali inter-Ambito, Palestre di progettazione, ecc..) che accompagnino e implementino la capacità dei soggetti erogatori dei servizi di attivarsi rispetto a fonti di finanziamento nazionali o europee e sul mercato privato per raccogliere ulteriori risorse economiche che possano assicurare la sostenibilità finanziaria degli enti e delle organizzazioni presenti nei territori.

Alcune indicazioni operative

Ulteriori sfide nella nuova programmazione vengono poi poste **dall'invecchiamento demografico** che sta ormai divenendo pressante anche nel territorio pugliese. Da questo punto di vista, si suggerisce l'avvio di **iniziative sperimentali volte a prevenire e/o a ritardare nel tempo l'insorgenza di bisogni di “assistenza” da parte dei cittadini**. In particolare, alcune sperimentazioni potrebbero focalizzarsi su interventi/dispositivi di invecchiamento attivo<sup>79</sup> che contestualmente possano contribuire anche allo sviluppo del territorio e alla sostenibilità del sistema di welfare.

La sfida in tema di  
L'attenzione alle disabilità gravi e alle “nuove” disabilità

<sup>79</sup>Coerentemente con le disposizioni della Legge regionale n. 16/2019 “Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo e della buona salute”.



Anche sul fronte delle disabilità gli esiti della valutazione evidenziano la necessità di implementare la gestione dei servizi di accompagnamento e di alleggerimento dei carichi familiari, specie in relazione a disabilità gravi e alle “nuove” disabilità.

Anche gli esiti della valutazione in merito alla sperimentazione dei **Buoni servizio**, attuati facendo ricorso allo strumento della flessibilità tra Fondi e consentendo così di utilizzare il FESR per sostenere azioni tipicamente ammissibili sul FSE, ha evidenziato come l'intervento regionale abbia consentito di **raggiungere importanti risultati che vanno dal rafforzamento della sostenibilità economica e finanziaria del settore del welfare locale, alla qualificazione dei servizi erogati**, anche attraverso i controlli periodici che venivano effettuati nelle strutture che erogavano i servizi, nonché **favorendo una maggiore inclusione e partecipazione ai servizi di strati della popolazione che altrimenti ne sarebbero stati esclusi**.

I buoni servizio come strumento per migliorare la qualità dei servizi e per supportare l'allineamento ai cambiamenti

## Raccomandazioni

- Gli esiti della valutazione evidenziano alcune aree territoriali caratterizzate da una maggiore fragilità del sistema socio-educativo e socio-sanitario. Si suggerisce di **rafforzare la governance multilivello** attraverso una maggiore apertura alle parti sociali, al territorio e ai cittadini, promuovendo un modello di approccio territoriale che tenga conto delle diverse dinamiche di sviluppo dei centri urbani e delle aree più piccole e/o interne, al fine di costruire misure di supporto più adatte agli specifici contesti territoriali, in una prospettiva di sviluppo policentrico equilibrato e di coesione territoriale. Da questo punto di vista, è fondamentale l'impostazione di un sistema di lettura dei bisogni, di individuazione e progettazione di risposte e servizi, nonché di gestione basato su caratteristiche di **“welfare di comunità”**, in cui sia garantita la presenza di soggetti attivabili in modo sussidiario orizzontale che possano agire in collaborazione con le Amministrazioni pubbliche, nell'ottica dello sviluppo di comunità. A tal fine, nella programmazione 2021-2027, ad esempio, potrebbe essere prevista negli avvisi della nuova programmazione, l'istituzione di “quote di risorse”, da assegnare in relazione a specifiche aree territoriali per l'attivazione, anche attraverso la co-progettazione e co-gestione fra pubblico e privato, di specifici servizi (semi-residenziali, residenziali e domiciliari), indirizzati a soddisfare il bisogno di gruppi *target*, identificati non esclusivamente sulla base degli indicatori socio-demografici attualmente disponibili.
- Sostenere la **costruzione e il rafforzamento di reti, settoriali e territoriali**, attivando quanto prima azioni “propedeutiche”, mirate al rafforzamento della consapevolezza dell'importanza del lavoro collettivo tra gli attori del territorio e dei cosiddetti “vantaggi di rete”, intesi come condivisione di una strategia di lavoro comune tra organizzazioni diverse.
- Sostenere la capacità di **mettere a sistema, evitando sovrapposizioni, le differenti fonti di finanziamento** che potranno sostenere la realizzazione e il rafforzamento dell'offerta dei servizi sul territorio, da quelle del nuovo PN Inclusione 2021-2027 che per la prima volta prevede, a valere su risorse FESR, il supporto alla realizzazione di interventi infrastrutturali, alle altre risorse nazionali/regionali a vario titolo utilizzabili per il sostegno del welfare locale.
- **Garantire il potenziamento delle attività per il rafforzamento amministrativo** fin dalla prima fase di attuazione della programmazione 2021 - 2027, prevedendo azioni specifiche e mirate per gli Ambiti territoriali sociali in cui sono state evidenziate le maggiori criticità. A tal fine, si evidenzia l'utilità di promuovere un maggiore coordinamento delle ampie risorse disponibili per la capacitazione amministrativa nei diversi territori, effettuando una mappatura preliminare e una ricognizione delle opportunità offerte, anche a valere sui programmi dei Fondi SIE o nazionali, dall'attuale e dalla nuova programmazione (in particolare PN Inclusione, PON Governance, PAC-PNSCIA), in modo da **agire in modo integrato e complementare** e di valutare anche **quali competenze possano, eventualmente, essere condivise e/o trasferite tra i diversi uffici** in tempi brevi e con il minore onere amministrativo e finanziario. In esito a tale mappatura, si suggerisce di identificare i fabbisogni di competenze per i quali risulti una minore copertura nel territorio,

così da attivare **Piani formativi potenziati** e mirati per tipologie di Ambiti territoriali sociali e/o Comuni.

- ↳ Capitalizzare, nell'attuazione del Programma Regionale 2021-2027, quanto sperimentato a partire dalla programmazione 2007-2013 e nella successiva per **ridurre/semplificare l'azione amministrativa in capo ai Comuni**. In questo ambito si suggerisce di:
- provvedere a definire procedure comuni da implementare in tutte le Amministrazioni coinvolte e darne contezza attraverso Linee guida che contengano indicazioni operative specifiche per tutte le tappe principali del processo di attuazione della programmazione 2021-2027, ivi incluse la rendicontazione della spesa, gli indicatori di monitoraggio specifici per tipologia di azione. In questo modo si consentirebbe alle amministrazioni degli Enti locali di rivedere le proprie procedure interne in coerenza con le disposizioni comuni fornite dalla Regione;
  - favorire la standardizzazione di processi e procedure al fine di ridurre il carico amministrativo sui beneficiari delle iniziative;
  - potenziare le Piattaforme di rendicontazione e di gestione delle procedure, creando meccanismo che possano facilitare lo scambio di informazioni, documenti, pareri da parte della Regione, dei Responsabili delle azioni/interventi finanziati negli Ambiti e i beneficiari.
- ↳ Ampliare il **ventaglio dei servizi "voucherizzabili"** in relazione, ad esempio, all'estensione di orari che vadano incontro alle necessità di conciliazione con il lavoro, ma anche di nuovi servizi per la popolazione anziana come ad esempio, le vecchie e nuove fragilità (i centri Alzheimer, gli interventi di co-housing o di prossimità, ecc...), strutture per la prevenzione o per sostenere un invecchiamento "attivo". Si tratterebbe, da un lato, di ampliare le possibilità delle famiglie e dei cittadini nel diritto di scelta del fornitore del servizio, dall'altro, di adeguare i servizi ai cambiamenti socio-demografici in atto nella società e nel mondo del lavoro.
- ↳ Sostenere l'operatività dell'**Osservatorio per le Politiche Sociali**<sup>80</sup>, adeguandolo ai nuovi scenari e coinvolgendo gli Ambiti nell'effettuare una mappatura costante delle infrastrutture e dei servizi presenti nei territori. Si evidenzia l'importanza di tale funzione che rappresenta il presupposto per intercettare efficacemente i bisogni territoriali provenienti dai territori, con una particolare attenzione alle **aree delle "nuove disabilità", alle tematiche connesse all'invecchiamento della popolazione e alle nuove forme di disagio giovanile**. La funzione di monitoraggio dovrà essere affiancata da un **impianto di valutazione**, anche qualitativo, che abbia le caratteristiche di essere flessibile, adattabile e, coerentemente con **"un approccio di comunità"**, partecipativo. Condizioni necessarie per garantire non solo la connessione "con e tra" i territori e il coinvolgimento dei diversi attori locali, istituzionali e non, (imprese, fondazioni, associazioni, ecc.) che operano a livello locale per lo sviluppo sociale, ma anche per essere uno strumento per le Amministrazioni (regionale e territoriali) per accrescere la capacità di governo delle politiche sociali integrate del territorio.

---

<sup>80</sup> Riattivato con D.G.R. n. 2036 del 30/11/2021 e in capo all'Agenzia Regionale Strategica per la Salute ed il Sociale - ARESS.