



## **Una (nuova) stagione di decreti**

**Dopo la revisione e in parziale correzione, i provvedimenti per il terzo settore richiesti o collegati al Pnrr**

a cura di Mario Iannella

Il presente Report di ricerca è stato realizzato su incarico di Cesvot da Mario Iannella, sotto la supervisione del dott. Luca Gori, responsabile scientifico per l'Istituto Dirpolis del progetto di ricerca "Le opportunità del Pnrr per il terzo settore toscano".

## INDICE

Introduzione. La revisione del Pnrr, l'approvazione della Commissione	p. 4
Capitolo 1	
“Decreto Anziani”. Schema decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 33 del 2023	p. 6
Capitolo 2	
Il decreto sulle comunità energetiche rinnovabili	p. 9
Capitolo 3	
Attività sportive dilettantistiche: il nuovo regolamento e gli schemi di bilancio	p. 10
Capitolo 4	
Le norme del decreto Anticipi per il Terzo settore	p. 11
Capitolo 5	
Quale l'impatto del Pnrr sull'economia Toscana? Alcune notazioni di massima	p. 13
Capitolo 6	
Case di comunità, le indicazioni dalla Regione Toscana. La centralità del Terzo Settore	p. 15

## **Introduzione. La revisione del Pnrr, l'approvazione della Commissione**

Gli scorsi mesi sono stati contraddistinti dalle interlocuzioni tra la Commissione e lo Stato italiano circa le modifiche da quest'ultimo proposte al Piano per la ripresa e la resilienza, con particolare riguardo al capitolo dedicato a REPowerEU. Il piano ammonta ora a 194,4 miliardi di euro (122,6 miliardi di euro in prestiti e 71,8 miliardi di euro in sovvenzioni) e comprende 66 riforme, sette in più rispetto al piano originario, e 150 investimenti.

In particolare il nuovo capitolo **dedicato a REPowerEU** consta di **cinque nuove riforme, cinque investimenti rafforzati** basati su misure esistenti e **12 nuovi investimenti** volti a conseguire gli obiettivi del [piano REPowerEU](#) per rendere l'Europa indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Le azioni contenute nel Piano hanno come obiettivi principali il rafforzamento delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, la garanzia della sicurezza energetica e l'accelerazione della produzione di energia rinnovabile. Sono contemplate anche misure intese a ridurre la domanda di energia, aumentare l'efficienza energetica, creare e rafforzare le competenze necessarie per la transizione verde e promuovere i trasporti sostenibili.

Il Piano per la ripresa e la resilienza riveduto comprende **145 misure nuove o modificate**. Gli intenti della revisione sono molteplici. Anzitutto, **rafforzare riforme** fondamentali in settori quali la giustizia, gli appalti pubblici e il diritto della concorrenza. Vengono, quindi, introdotti **investimenti nuovi o rafforzati** mirati a promuovere la competitività e la resilienza dell'Italia, nonché la transizione verde e digitale che coinvolgono settori quali le energie rinnovabili, le catene di approvvigionamento verdi e le ferrovie.

Le **modifiche** apportate dall'Italia al piano originario si basano sulla necessità di tenere conto:

- di circostanze oggettive che ostacolano la realizzazione di determinati investimenti come inizialmente previsto, tra cui l'elevata inflazione registrata nel 2022 e nel 2023, le perturbazioni della catena di approvvigionamento causate dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e la disponibilità di alternative migliori per conseguire l'ambizione originaria di tali investimenti;
- della revisione al rialzo, da 68,9 a 69 miliardi di euro, della dotazione massima di sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza attribuita al Paese a seguito dell'[aggiornamento](#), del giugno 2022, del criterio di assegnazione delle sovvenzioni del dispositivo, che riflette il proporzionale

peggioramento del risultato economico dell'Italia nel 2020 e nel 2021 rispetto a quanto inizialmente previsto.

Con il **39%** dei fondi disponibili destinato a misure a sostegno degli obiettivi climatici (in aumento rispetto al 37,5% del piano originario), il **piano modificato è fortemente incentrato sulla transizione verde**. Le nuove riforme e gli investimenti nuovi e rafforzati inclusi nel **capitolo dedicato a REPowerEU** contribuiscono in modo significativo alla dimensione verde del piano. Le riforme sono integrate da una serie di **investimenti** nuovi o rafforzati, volti ad accrescere l'efficienza, l'affidabilità e la sicurezza della rete elettrica, ad aumentare la produzione di idrogeno e a rafforzare il parco ferroviario e di autobus a zero emissioni. Altri investimenti offrono sostegno alle imprese private per migliorare l'efficienza energetica dei processi di produzione.

**Cresce anche l'ambizione digitale** del Piano italiano, grazie a una serie di **nuovi investimenti** che promuovono lo sviluppo di tecnologie avanzate, sostengono le *start up* e investono in ricerca e sviluppo. Il Piano riveduto destina il 25,6% della sua dotazione complessiva al sostegno della transizione digitale del Paese (in aumento rispetto al 25,1% del Piano iniziale).

Infine, viene **mantenuta l'importante dimensione sociale del Piano**. Diverse misure del Piano modificato saranno in grado di contribuire a migliorare la competitività del Paese e la resilienza dell'economia italiana, tra cui misure volte a potenziare la resilienza del settore sanitario, a rafforzare l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro, a sostenere il sistema educativo e a ridurre le disparità regionali.

Alcune questioni rimangono aperte, a cominciare dal reale impatto di questi interventi rispetto al Pnrr originariamente predisposto. Così come irrisolta è al momento la questione delle 9 misure (delle quali molte prevedevano interventi a favore dei territori) che l'esecutivo ha scelto di de-finanziare. Il rischio che i progetti associati a quegli investimenti non arrivino a essere realizzati per assenza di adeguati stanziamenti è ancora presente.

La proposta di modifica del Pnrr ha le caratteristiche di una revisione strutturale che abbraccia una grandissima quantità di riforme e investimenti. I governi nazionali possono modificare i propri Piani di ripresa e resilienza solo a fronte di condizioni oggettive. Queste sono state individuate anzitutto in:

- l'aumento dei costi dovuto all'alta inflazione;

- problemi legati all’approvvigionamento dei materiali;
- problemi inattesi di natura tecnica o legale;
- l’individuazione di alternative migliori per raggiungere gli obiettivi previsti dalle misure originarie.

Per quanto riguarda le motivazioni, in 42 casi le misure sono state modificate perché nel frattempo sono state individuate alternative migliori per la realizzazione degli interventi previsti. Tuttavia non viene spiegato cosa si intenda per “alternative migliori”, lasciando molti dubbi a riguardo. In altri 28 casi poi la modifica è stata dovuta all’aumento dei prezzi causato dall’inflazione.

## Capitolo 1

### “Decreto Anziani”. Schema decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 33 del 2023

Tra le misure legate al Pnrr cui era necessario dare attuazione, vi era l’adozione dei decreti delegati (sulla base della legge delega 23 marzo 2023 n. 33) per definire la *governance* della **politica nazionale in favore delle persone anziane**. Lo schema di decreto approvato dal governo si compone di tre sezioni:

- anzitutto sono attuati i principi di delega concernenti la *governance* generale della politica nazionale in favore delle persone anziane e vengono definiti i contenuti delle politiche di promozione dell’invecchiamento attivo e della prevenzione;
- il decreto si occupa quindi delle deleghe conferite in materia: (a) di semplificazione ed evoluzione dei criteri di valutazione multidimensionale della persona anziana e della persona anziana non autosufficiente; (b) dell’integrazione tra settore socio-sanitario e settore sociale nei percorsi di presa in carico della persona anziana non autosufficiente; (c) del rafforzamento del ruolo degli Ambiti territoriali sociali; e (d) dell’inquadramento del *continuum* assistenziale mediante la definizione della rete territoriale dei servizi che favoriscono la domiciliarità delle cure scongiurando ospedalizzazioni incongrue e inserimenti evitabili in residenze. Inoltre, vengono forniti i principi di riferimento per la riqualificazione di tutti i servizi dedicati agli anziani non autosufficienti (domiciliari, residenziali e semiresidenziali);
- infine, pur nell’ambito delle risorse già disponibili, viene varata una misura universale sperimentale che, su base volontaria, dovrebbe consentire alle persone non autosufficienti più deboli economicamente di fruire dell’indennità di accompagnamento e di una misura che sostiene

il costo dei servizi di assistenza domiciliare. Vengono, inoltre, introdotte misure di sostegno al ruolo sociale e ai percorsi di reinserimento lavorativo per i *caregiver* familiari.

Il decreto varato dal Consiglio dei ministri il 25 gennaio attua in maniera solo parziale la delega conferita dalla legge n. 33 del 2023. Per quanto sia negli intenti dichiarati la misura di riforma dell'assistenza agli anziani, sono operati numerosi rinvii a successivi strumenti: sono 13 i decreti e 4 le Linee guida che dovranno essere emanati successivamente. Per molti aspetti quella che viene operata è una ricognizione, a tratti spesso definitivi, di misure già esistenti, alcune volte senza tenere pienamente in considerazione anche i contestuali tentativi di intervento. Questo è, esemplificativamente, il caso dei *caregiver* familiari, su cui insiste contestualmente un tavolo interministeriale per l'adozione di un nuovo schema legislativo.

Provando ad analizzare alcuni degli aspetti di maggiore interesse si rilevano, anzitutto, le indicazioni fornite in materia di **valutazione multidimensionale**. Il tentativo operato dal decreto è quello di semplificare i percorsi di analisi del fabbisogno di assistenza e di presa in carico dell'anziano da parte della rete dei servizi. È prevista una valutazione multidimensionale nuova, unificata e omogenea incardinata nei Punti unici di accesso (Pua), che diventeranno la porta unitaria non solo di accesso ma anche di informazione e orientamento per le persone. In linea con quello che era l'indirizzo di articolazione dei servizi adottato con la versione originaria del Pnrr, i Pua vengono idealmente collocati all'interno delle **Case della Comunità (CdC)**. Si coglie, tuttavia, qui un primo problema, dato il contestuale indirizzo di riduzione di tali strutture adottato dal governo che dall'originaria previsione di 1.350, ha operato una riduzione a 936 per motivi legati ai costi, sottostimati. Accanto a tale difficoltà, si collocano la mancata articolazione sul territorio degli *spoke* e le difficoltà organizzative che le nuove CdC sembrano in alcuni casi palesare (problemi per molti aspetti connessi). Molte nuove Case della Comunità vanno configurandosi come dei poliambulatori a scartamento ridotto, in cronica sofferenza per il deficit di personale che affligge il servizio sanitario nazionale, gli infermieri *in primis*. L'organigramma previsto dal d.m. 77/2022 per queste strutture, ambiziosissimo, è inoltre quasi tutto sanitario: l'integrazione con i servizi sociali è un tema lasciato ai margini, alla discrezionalità delle singole Regioni.

Altro ambito di intervento particolarmente atteso era quello dei **servizi domiciliari**. Nel passaggio dalla legge delega al decreto attuativo scompare la prevista introduzione di un modello di assistenza domiciliare specifico per la condizione di non autosufficienza dell'anziano, oggi assente nel nostro Paese. Si opera, invece, ai margini dell'esistente, attraverso la previsione di misure, peraltro

generiche, di coordinamento tra interventi sociali e sanitari degli attuali servizi domiciliari. Parzialità del contenuto sul tema che deriva anche dall'assenza di azioni relativamente all'intervento multiprofessionale, alla durata e all'intensità della presa in carico, oltre che ad un coordinamento più ampio volto a definire un progetto d'insieme sulle cure domiciliari.

Infine, viene disposta una **maggiorazione dell'indennità di accompagnamento**. Incremento di stanziamento che è individuato in una cifra fissa, 850 euro al mese, vincolata all'uso di servizi domiciliari e che è disposto per un periodo sperimentale di due anni - 2025 e 2026 - in riferimento ad una specifica platea, costituita da ultraottantenni in condizioni di povertà e di salute "gravissime", nonché residenti al proprio domicilio (si esclude l'uso della maggiorazione per pagare i costi di ricovero in struttura). Misura che pone problemi di coordinamento e compatibilità con quella dell'assegno di inclusione disposta per chi ha un Isee fino a 9 mila euro e 60 anni di età. L'impatto della misura sembra, in particolare, destinato ad essere assai ridotto, dovendo interessare una sezione particolarmente ristretta degli anziani (intorno al 2%) e per un ambito limitato di tempo, data la sua natura sperimentale. Né d'altronde, tale sperimentazione è accompagnata da una riforma dell'indennità stessa, avendo caratteristiche di un incremento puro della somma erogata. Il decreto promuove, sì, l'uso dei servizi, ma solo attraverso la maggiorazione di 850 euro, mentre la "base" costituita dall'indennità di accompagnamento (531 euro mensili) rimane intatta, incondizionata. Da questo punto di vista anche la spinta all'emersione del lavoro privato di cura (badanti) dal mercato irregolare esce indebolita, perché solo una parte della prestazione è destinata ad assumere una badante in regola.

Nello schema del decreto sembrano mancare, in particolare, interventi tesi a favorire l'integrazione socio-sanitaria nell'assistenza e cura degli anziani non autosufficienti. Misure che sarebbero state ancor più necessarie visto il percorso di ripensamento della sanità territoriale intrapreso dal d.m. 77. A destare perplessità è, in particolare la mancanza in questo ambito di un obbligo di integrazione tra Distretti sanitari e Distretti sociali che, pur prevista nella 382 del 2000, rimane un'opzione di tipo volontario per amministratori e operatori delle singole realtà. D'altronde, l'istituzione di una misura universale, il Sistema nazionale per la popolazione anziana non autosufficiente (Snaa), rimane perlopiù abbozzata, sia per la dimensione ridotta del finanziamento, sia per il mancato intervento a rivedere le competenze dei singoli soggetti che, venendo lasciate non modificate, impediscono un'integrazione pur ampiamente necessaria. Altri aspetti che nello schema di decreto non sono affrontati sono la riforma delle RSA (le cui inefficienze sono state ampiamente registrate durante la fase pandemica) e gli interventi in materia di adeguamento delle condizioni abitative degli anziani.



Nel decreto si parla *social housing* o di *housing* intergenerazionale, peraltro in maniera non del tutto definita, mentre assenti sono le misure relative agli alloggi individuali assistiti.

L'auspicio è che nel passaggio attraverso le Commissioni ed il dibattito parlamentare sia possibile intervenire nella riforma, provando a garantire un completamento della stessa che ne corregga gli aspetti di parzialità più evidenti.

## **Capitolo 2**

### **Il decreto sulle comunità energetiche rinnovabili**

Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha pubblicato, a tre anni dal recepimento della direttiva europea Red II che istituisce le Cer, il 24 gennaio 2024, il [decreto](#) a supporto di “modalità di incentivazione per sostenere l'energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabili inseriti in configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabili”. Si tratta delle norme relative alle **Comunità energetiche rinnovabili (Cer)**, in molti casi già presenti nel territorio nazionale che hanno, da ora, un quadro normativo di riferimento che ne sostiene la nascita e lo sviluppo, per perseguire gli obiettivi di decarbonizzazione al 2030.

Il provvedimento, accompagnato da **FAQ** utili alla sua interpretazione, definisce criteri e modalità per la concessione dei contributi previsti dalla Missione 2, Componente 2, Investimento 1.2 (Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo) del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). Anche attraverso tali domande, sarà possibile per cittadini, piccole e medie imprese, enti, cooperative e tutti gli altri destinatari del provvedimento acquisire le principali indicazioni relative alla procedura delle Cer.

Il provvedimento prevede che entro 30 giorni il Ministero, con la verifica dell'Arera e la proposta del Gestore dei servizi energetici (Gse), approverà le regole operative per il riconoscimento degli incentivi. Il Gse, gestore della misura, aprirà i portali per le richieste entro 45 giorni.

Sono previste due possibilità per promuovere lo sviluppo nel paese delle Cer:

- un contributo a fondo perduto fino al 40% dei costi ammissibili, finanziato dal Pnrr e rivolto alle comunità i cui impianti sono realizzati nei comuni sotto i cinquemila abitanti che supporterà lo sviluppo di due gigawatt complessivi;
- una tariffa incentivante sull'energia rinnovabile prodotta e condivisa per tutto il territorio nazionale.

I due benefici sono cumulabili, promuovendo lo sviluppo complessivo di cinque gigawatt di produzione di energia rinnovabile.

Il Gse diffonderà attraverso il suo sito ([www.gse.it](http://www.gse.it)), documenti e guide informative, oltre a canali di supporto dedicati, per accompagnare gli utenti nella costituzione delle Cer. Viene, inoltre, prevista una campagna informativa per rendere consapevoli i consumatori dei benefici legati al nuovo meccanismo da sviluppare in raccordo con il Ministero. Annunciata, inoltre, la pubblicazione sul sito del Gse di un simulatore per la valutazione energetica ed economica delle iniziative, mentre è già disponibile la mappa interattiva delle cabine primarie su territorio nazionale.

Le Comunità energetiche rinnovabili sono configurate come soggetti giuridici autonomi, con poteri di controllo assegnati a persone fisiche, Pmi, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto nazionale di statistica che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti.

### **Capitolo 3**

#### **Attività sportive dilettantistiche: il nuovo regolamento e gli schemi di bilancio**

Altro ambito di intervento necessario per proseguire nel doppio binario dell'attuazione del Pnrr e del Codice del Terzo settore era l'adozione di norme a completamento della disciplina in materia sportiva. È stato, anzitutto, pubblicato sulla [piattaforma](#) del Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche il nuovo “Regolamento sulla tenuta, conservazione e gestione del Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche”. Tra le principali novità:

- individuazione della procedura per il riconoscimento da parte del Dipartimento per lo sport della natura sportiva delle attività non rientranti tra quelle svolte nell'ambito degli organismi sportivi riconosciuti dal Coni o dal Cip (art. 6, comma 2);
- definizione della procedura per il riconoscimento della personalità giuridica per le associazioni sportive dilettantistiche (art. 11).

Obiettivo primario è, quindi, quello di fornire la possibilità di iscrizione al Registro, unico ai sensi di legge, anche agli enti che svolgono attività sportive non riconosciute dal Coni e dal Cip, nonché, per le associazioni sportive dilettantistiche, ottenere il riconoscimento della personalità giuridica.

Oltre all'intervento sul Registro, per agevolarne la gestione, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (Cndcec) e la Fondazione nazionale dei commercialisti hanno pubblicato degli schemi di bilancio pensati per gli iscritti all'albo e gli operatori del settore. Il documento è un riferimento "di base" ed è stato redatto a partire da quanto previsto dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 5 marzo 2020. L'intento è che possa essere utilizzato per creare un clima di trasparenza e attendibilità sempre maggiore anche per gli enti del mondo sportivo dilettantistico iscritti al Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche (Rasd). Si tratta di una rielaborazione degli schemi di bilancio, approvati dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 5 marzo 2020, e ciò nella prospettiva di individuare uno schema di riferimento già ampiamente "validato". La predisposizione di tali modelli si rivela particolarmente utile considerando come, a differenza di altri ambiti del terzo settore, per gli enti sportivi nella disciplina di riferimento non fosse stata predisposta una univoca "modulistica" degli schemi di bilancio.

## **Capitolo 4**

### **Le norme del decreto Anticipi per il Terzo settore**

Sempre nel perimetro degli interventi governativi di rilievo per il terzo settore parzialmente riconducibili alle esigenze di attuazione del Pnrr si colloca il cosiddetto decreto legge "Anticipi" ([dl n. 145 del 18 ottobre 2023](#)), convertito con la legge n. 191 del 15 dicembre 2023. Il testo, pubblicato nella [Gazzetta ufficiale n. 293 del 16 dicembre 2023](#), introduce una serie di **novità**: tra di esse, di particolare importanza per il terzo settore, l'accesso al Fondo di garanzia Pmi per gli enti del terzo

settore (ets), la proroga dell'accesso al cinque per mille per le Onlus e la proroga del termine per l'adeguamento degli statuti per le associazioni sportive dilettantistiche.

Anzitutto, il **Fondo di garanzia Pmi**, istituito presso il Mediocredito Centrale S.p.A. ([art. 2, comma 100, lett. a\) l. n. 662/1996](#)), è uno strumento di sostegno pubblico finalizzato a garantire la liquidità delle Pmi. La conversione del d.l. "Anticipi" introduce l'accesso al Fondo di garanzia Pmi anche per **gli enti del Terzo settore (ets) iscritti al Registro unico nazionale del terzo settore (Runts) e quelli iscritti al repertorio economico amministrativo (Rea) presso il registro delle imprese**, in relazione a operazioni finanziarie di importo non superiore a 60 mila euro e senza l'applicazione del modello di valutazione di cui alla Parte IX delle DO (art. 15-bis).

Inoltre, gli ets non iscritti al Rea e gli enti religiosi civilmente riconosciuti possono accedere alla garanzia del fondo qualora essa sia rilasciata attraverso un finanziamento interamente disposto da una Sezione speciale istituita mediante accordo tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero delle imprese e del made in Italy e il Ministero dell'economia e delle finanze. Le risorse conferite dall'amministrazione promotrice per sostenere l'operatività di questa Sezione speciale possono essere integrate da fondi provenienti da liberi versamenti operati da fondazioni, enti, associazioni, società o singoli cittadini. Le modalità di tali conferimenti saranno definite entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge attraverso un provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze. È tuttavia, individuato un massimale rispetto alla dotazione finanziaria conferibile ai soggetti appena indicati, nel limite del 5% della sua dotazione finanziaria annuale complessiva.

In secondo luogo, viene disposta **una proroga** fino a dicembre 2024 per cui le Onlus, iscritte alla relativa anagrafe, potranno continuare ad accedere al **cinque per mille** dell'Irpef secondo le modalità stabilite per gli enti del volontariato dalla normativa previgente. La misura intende garantire il coordinamento delle disposizioni attualmente vigenti che regolano l'istituzione e l'operatività del Runts, reso necessario dalla possibilità che in caso contrario alcuni enti potessero risultare esclusi dal beneficio per il 2024.

Infine, un'ulteriore **proroga** è disposta per le associazioni e società sportive dilettantistiche che avranno tempo fino al 30 giugno 2024 per adeguarsi alla nuova normativa di settore, e lo stesso termine vale anche affinché l'adozione delle medesime modifiche statutarie di adeguamento sia esente dall'imposta di registro. Viene, contestualmente, introdotta una disciplina transitoria. Lo stesso vale per le comunicazioni di natura pubblicitaria inerenti agli incarichi e ai compensi per i direttori

di gara operanti nell'area dilettantistica e per gli altri soggetti che sono preposti a garantire - riguardo al rispetto delle regole o alla rilevazione di tempi e distanze - il regolare svolgimento delle competizioni sportive nella medesima area dilettantistica. Sempre in riferimento alla disciplina relativa agli enti sportivi, è inserita, con valenza retroattiva, una norma di interpretazione autentica relativa alla contribuzione previdenziale per i lavoratori dipendenti sportivi. Attraverso tale disciplina si intende chiarire che il limite massimo di base contributiva imponibile, già previsto ai fini pensionistici, si applica anche per le contribuzioni inerenti ai trattamenti di malattia, maternità, disoccupazione involontaria (NASpI) e assegni per il nucleo familiare (tali contribuzioni e trattamenti si applicano ai lavoratori dipendenti sportivi a decorrere dal 1° luglio 2023).

## **Capitolo 5**

### **Quale l'impatto del Pnrr sull'economia Toscana? Alcune notazioni di massima**

La predisposizione da parte di Regione Toscana di un *database* sui progetti ammessi al finanziamento delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale complementare (Pnc), rende possibile un monitoraggio sullo stato di avanzamento e sulla configurazione che sta assumendo nella nostra regione l'ambizioso programma di rilancio economico deciso dall'Europa. A fine 2023 si contavano circa 12.200 progetti in carico a soggetti attuatori nella regione, ai quali è stato assegnato uno specifico finanziamento. Le risorse che interessano il territorio della Toscana ammontano a poco più di 11,5 miliardi di euro, così ripartite: circa 7,5 miliardi (65% del valore complessivo) sono a carico del finanziamento del Pnrr e/o del Pnc; 4 miliardi (35%) costituiscono il co-finanziamento con risorse attinte dai bilanci degli enti pubblici regionali o dal livello nazionale.

L'articolazione del numero e l'importo complessivo dei progetti per Missione forniscono alcune indicazioni sulle tipologie di intervento. La Missione 1 registra un'alta quota di piccoli interventi destinati alla Pubblica Amministrazione e di aiuti alle imprese. Si contraddistingue per un elevato livello di frammentazione, includendo ad oggi il 41% degli interventi finanziati e solamente il 12% dell'importo complessivo, con un importo medio per progetto di circa 274mila euro. All'opposto si posiziona la Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile), che assorbe il 18% dell'importo complessivo, concentrato però su soli 24 progetti (lo 0,2% del totale) per un importo medio di circa 85 milioni di euro. Impressione che è confermata dal fatto che 6 degli interventi più corposi vedono una spesa prevista di circa 1,8 miliardi di euro e sono concentrati nella componente 1 "Investimenti sulla rete ferroviaria e sulla sicurezza stradale" (Investimenti 1.5 e 1.4). Si tratta di progetti con

soggetto attuatore Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. che constano prevalentemente in interventi di *upgrading* tecnologico della rete ferroviaria sulla linea AV Milano-Napoli e sulla linea tirrenica Roma-Grosseto. Infine, anche la Missione 2 presenta interventi particolarmente corposi concentrati nella componente 2 “Transizione energetica e mobilità sostenibile” (importo medio di circa 34 milioni), con circa 730 milioni di euro relativi agli interventi sulle nuove linee del sistema tramviario fiorentino.

Due dimensioni rilevanti per l’analisi dei progetti ammessi al finanziamento sono quelle della **tipologia di spesa pubblica** e della **natura dei soggetti titolari/beneficiari degli interventi**. Quanto alla prima, la spesa in conto capitale (opere pubbliche) rappresenta complessivamente il 62% del totale degli importi (per circa 7,2 miliardi di euro). Se gli investimenti in opere pubbliche sono naturalmente consistenti nelle Missioni 2 e 3, per la rilevanza degli interventi sulla tramvia fiorentina e sulla rete alta velocità ferroviaria, questi rappresentano la larga maggioranza degli importi anche nelle Missioni 5 e 6. Fanno eccezione, in questo senso, le Missioni 1 e 4 dove si concentrano anche rilevanti misure di aiuto alle imprese (Missione 1) e contributi a università (Missione 4). Nel complesso, il totale degli incentivi a imprese e contributi (1.649 miliardi di euro) ammonta al 14% delle risorse attribuite ai progetti ammessi a finanziamento. Dal punto di vista della natura del soggetto titolare o beneficiario, si rileva come la Pubblica Amministrazione sia titolare della maggior parte dei progetti ammessi a finanziamento (6,3 miliardi di euro, il 55% del totale), intestandosi la quasi totalità dei progetti degli interventi che hanno ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche e una parte della spesa per acquisto di beni e servizi. La macro-categoria che include società a partecipazione pubblica, concessionari di reti e infrastrutture, imprese e altri soggetti privati, raccoglie invece progetti per il restante 45% dell’importo (5,2 miliardi); anche questi, come nel caso della PA, sono prevalentemente collocabili nell’ambito delle opere pubbliche e dell’acquisto di beni e servizi.

Una prima indicazione sullo stato di avanzamento dei progetti ammessi al finanziamento in Toscana viene dall’analisi delle procedure di contratti pubblici a questi collegate. La maggioranza delle procedure avviate in Toscana è di lavori pubblici (3,18 miliardi). Nella quota residuale, la maggioranza è invece rappresentata da procedure di acquisto servizi, tra le quali però rientrano quasi esclusivamente quelle legate all’affidamento di incarichi di progettazione, collaudo, e predisposizione di relazioni tecniche associate alla realizzazione di lavori pubblici. Sulla base delle informazioni presenti in ReGiS sul complesso dei progetti ammessi a finanziamento è possibile estendere l’analisi sull’avanzamento all’intero territorio nazionale. Qui, le procedure di gara avviate sommano a un valore di 46 miliardi di euro (il 29% del valore dei progetti ammessi a finanziamento incentivi esclusi,

ovvero 157 miliardi). La quota di avanzamento è particolarmente bassa nelle regioni meridionali (24%), pari al 30% nelle regioni settentrionali e al 39% nelle regioni centrali. In questo senso, il dato toscano (38%) spicca dunque in senso positivo nel panorama nazionale, in linea però con quello delle altre regioni del Centro Italia. Inoltre, il dato toscano sull'avanzamento risulta particolarmente alto se calcolato sul sottoinsieme dei progetti di comuni e province (57% contro il 37% nazionale) e sul sottoinsieme dei progetti aventi ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche (44% contro il 22% nazionale).

L'impatto degli interventi del Pnrr/Pnc sulla dinamica del mercato dei lavori pubblici pare dunque limitato rispetto alle attese. In particolare, in Toscana, solo il 29% delle procedure avviate a partire dal 2022 risulterebbe ascrivibile al Piano, mentre a livello nazionale la quota scende al 15%. Buona parte delle procedure Pnrr/Pnc ha avuto infatti avvio negli anni immediatamente precedenti al 2022. Provando a guardare ai prossimi cinque anni, l'Irpet ha stimato un impatto sul Pil della Toscana della fase di cantiere del Pnrr, *ceteris paribus*, pari ad un innalzamento medio annuo di 1,3 punti percentuali rispetto ad uno scenario senza Pnrr. In termini assoluti, per effetto della maggiore spesa, alla fine del periodo avremo generato risorse aggiuntive, in termini di Prodotto interno lordo, si tratterebbe di una cifra a 7,9 miliardi di euro. Il numero medio annuo di lavoratori necessario a soddisfare la produzione aggiuntiva generata dal Pnrr è stimato – sempre nell'intero quinquennio – in poco meno di 28mila, per un incremento medio annuo dell'occupazione dell'1,8%. Guardando alla distribuzione territoriale dell'impatto delle risorse Pnrr/Pnc emerge un impatto in termini di Pil marginalmente superiore nella Toscana centrale e costiera (+1,2%) rispetto a quello riscontrato nelle aree meridionali e interne della regione (+1%). Più marcata invece la distanza in termini di impatto occupazionale tra il sud (+1%) e le restanti aree della regione (+1,3-1,4%).

## **Capitolo 6**

### **Case di comunità, le indicazioni dalla Regione Toscana. La centralità del Terzo Settore**

Come sottolineato precedentemente, l'articolazione sul territorio nazionale del modello di sanità territoriale delineato dal d.m. 77 del 2022 ha riscontrato alcune difficoltà che hanno riguardato, anzitutto, l'articolazione delle Case di Comunità. La Regione Toscana ha dato attuazione, a livello programmatico, al modello nazionale con il dgr n. 1508/2022 edha, al contempo, avviato un percorso di riflessione sia all'interno del Consiglio regionale (Stati generali della salute) sia attraverso strumenti di partecipazione civica. L'obiettivo di tali azioni sembra collocarsi pienamente in uno degli

aspetti maggiormente innovativi della disciplina delle Case della Comunità, costituito dall'intento di collocarle come riferimento principale nell'articolazione dei servizi delle relative comunità, quindi anche come luogo di elezione per la partecipazione, sia individuale sia nelle forme associative e del terzo settore. La delibera regionale sottolinea come le Case di Comunità debbano “rappresentare il luogo della partecipazione dove i cittadini e le associazioni di tutela dei pazienti contribuiscono alla programmazione dei servizi e delle attività e sono chiamati a valutare i risultati ottenuti”. Attraverso il progetto regionale Cantieri della salute, la Toscana ha, quindi, inteso predisporre alcune idee e raccomandazioni su come costruire e vivere le Case di Comunità attraverso la collaborazione tra i servizi erogati in queste strutture dalle amministrazioni ed il coinvolgimento di cittadini e terzo settore.

Provando a ripercorrere tali raccomandazioni, emerge, anzitutto l'esigenza di rendere le Case della Comunità degli **spazi inclusivi e intergenerazionali**. Per realizzare tale obiettivo, si raccomanda, anzitutto, una conoscenza del contesto di riferimento da svilupparsi attraverso l'ascolto di associazioni e altri soggetti del terzo settore, a partire da quelle che svolgono attività che potrebbero trovare spazio proprio all'interno delle Case di Comunità, ad esempio, sportelli di ascolto aperti al pubblico, giornate della prevenzione in cui vengono realizzati gratuitamente *screening* ed esami diagnostici, attività di sensibilizzazione ed educazione, servizi di assistenza o accompagnamento psicologico durante il percorso di cura. L'articolazione dei servizi pubblici all'interno delle strutture CdC dovrebbe, quindi, essere preceduta da occasioni di intorno con il duplice intento di rilevare i bisogni e le opportunità di erogazione dei servizi già presenti sul territorio.

Una seconda raccomandazione riguarda lo sviluppo di forme di dialogo diretto con gli operatori pubblici e del terzo settore che opereranno nelle strutture anche in funzione dell'articolazione fisica delle stesse. La progettazione degli spazi, accessibilità, comfort e usabilità degli stessi dovrebbe essere determinata attraverso il coinvolgimento delle associazioni. La stessa impostazione è consigliata per quanto riguarda il successivo allestimento e l'organizzazione degli spazi all'interno della struttura. Anzitutto, considerando la pluralità dei servizi, il confronto con associazioni, cittadinanze e terzo settore è necessario per identificare da subito le finalità e le collocazioni degli spazi dedicato ad uso esclusivo di tipo sanitario (ambulatori e laboratori per la diagnostica) e quelli che saranno messi a disposizione degli ets e dei cittadini. In secondo luogo, rispetto agli spazi condivisi, è importante adottare dei regolamenti interni e delle regole di condotta che vadano dalle questioni più generali relative all'articolazione dell'arredo, fino a quelle più specifiche costituite da



manutenzioni e spazi di personalizzazione. Sempre attraverso il confronto con associazioni e cittadinanza andrebbero definite anche le modalità di cura e custodia degli spazi ad essi assegnati.

Il documento sottolinea anche come per fare in modo che le CdC siano effettivamente luoghi aperti e partecipati, non sia sufficiente preparare spazi accoglienti, ma anche adottare azioni e strategie per invitare le persone ad entrare, specialmente con riferimento a quelle categorie che difficilmente si sentono chiamate direttamente in causa, quali ad esempio le persone giovani o le persone con *background* migratorio, ma anche coloro che vivono in luoghi decentrati. Le attività suggerite per conseguire tale obiettivo sono: (a) attivare relazioni e collaborazioni con le scuole secondarie e i Centri per l'istruzione degli adulti (Cpia) in modo da rendere le Case di Comunità parte della comunità educante, favorire una lettura dei bisogni più articolata e co-programmare interventi preventivi adatti a diversi target, incluso quello giovanile; (b) mappare i possibili 'alleati' sul territorio, individuando gli altri centri di aggregazione con cui stabilire collaborazioni e sinergie a seconda dei target che si vogliono coinvolgere (biblioteche, centri giovani, società sportive); (c) promuovere iniziative di presentazione dei servizi presso i luoghi di aggregazione delle comunità straniere, ad esempio i luoghi di culto; (d) incoraggiare l'uso degli spazi per iniziative di *peer education*.

In particolare, per garantire che persone e gruppi sociali anche molto diversi tra loro, possano avere una simile facilità ad accedere alle informazioni e ad interagire con i servizi dovrebbero essere adottate alcune specifiche azioni. Da un lato, mappare i luoghi di aggregazione e le proposte che fanno al territorio, per capire cosa succede nella comunità al di fuori dei servizi erogati dalle istituzioni. Dall'altro, invitare tutte le realtà aggregative del territorio e i servizi socio-sanitari a un incontro di presentazione dei rispettivi servizi. Inoltre, per consentire a tutte le persone che siano accolte nel modo corretto, si consiglia di promuovere all'interno della Casa di Comunità la crescita di competenze orientate alla facilitazione, e l'individuazione di una figura dedicata alla gestione delle relazioni con la Comunità. Questa figura, come nei casi degli operatori di strada, potrebbe essere utile a svolgere non solo funzioni di front office, ma anche facilitare il rapporto dei servizi della Casa di Comunità con gli abitanti della zona-distretto, e con altri attori di interesse del territorio.

Affinché le nuove Case di Comunità siano non solo i luoghi della sanità di prossimità, ma siano autenticamente degli spazi riconosciuti dalla popolazione come punti di riferimento per rispondere a bisogni sociali e socio-assistenziali, è importante promuovere iniziative e occasioni che diano motivo alle persone di avvicinarsi ad esse a prescindere dal bisogno strettamente sanitario. L'obiettivo di

rendere le CdC spazi di comunità dovrebbe essere perseguito rendendo tali strutture il luogo di promozione di: (a) incontri tra cittadinanza e personale delle CdC nell'ambito di iniziative di natura sociale o ricreativa (ad esempio: infermiere di famiglia che organizza il "gruppo di camminata"; iniziative sull'ambiente e il tempo libero; uscite nella natura; biciclettate, etc.); (b) eventi che non appartengono all'idea stereotipica di "sanità" ma che possano interessare per approfondire argomenti, conoscere meglio i servizi o anche solo offrire occasioni di incontro a persone con problemi simili; (c) occasioni di partecipazione in cui stabilire forme di dialogo continuativo e strutturale tra servizi, cittadinanza attiva e istituzioni.

In particolare, l'obiettivo di collocare al centro della vita di comunità tali strutture dovrebbe essere perseguito attraverso lo sviluppo di percorsi di collaborazione tra mondo del volontariato e istituzioni sanitarie, al fine di raccogliere i bisogni di salute della popolazione e rafforzare la capacità del sistema di offrire risposte tempestive ed efficaci alle persone in situazioni di vulnerabilità. Tra le azioni suggerite:

- mappare in modo puntuale e sistematico gli ets presenti sul territorio e soprattutto i servizi dotandosi di una sorta di carta dei servizi del terzo settore;
- formare e attrezzare il volontariato per sostenere i cittadini nell'accesso ai servizi sanitari a distanza;
- trovare modalità di coinvolgimento del Terzo settore anche nella fase di co-programmazione e non solo in quella di co-progettazione;
- organizzare gli spazi della Casa di Comunità in modo che lo spazio per il terzo settore non sia residuale ma permei la caratterizzazione del luogo.

Infine, si ritiene necessaria anche una fase di valutazione successive dei servizi effettivamente erogati. Per realizzare tale obiettivo, si ipotizza una fase di partecipazione degli utenti in attività di monitoraggio e valutazione da realizzarsi attraverso alcune azioni. Anzitutto, la predisposizione di forme di valutazione che accompagnino tutto il processo, dalla progettazione all'erogazione del servizio, al fine di recepire indicazioni dagli utenti per poter continuare a migliorare il servizio. Inoltre, si ritiene necessario coinvolgere gli utenti fin dalla fase di disegno degli strumenti valutativi, secondo l'approccio di "costruzione partecipata della qualità". Infine, si consiglia di prevedere occasioni regolari di ascolto degli utenti sia in forma quantitativa (ad esempio, questionari) che qualitativa (ad esempio, focus group), per raccogliere riscontri sull'andamento del servizio e sulla sua capacità di adattarsi a target e bisogni in continuo mutamento.