I VADEMECUM DI
LombardiaSociale.it

LO STATO DELLA PROGRAMMAZIONE IN LOMBARDIA

a cura di Cecilia Guidetti

prefazione di Cristiano Gori

ottobre 2013

Indice

Prefazione di Cristiano Gori **2**
Introduzione **3**

I piani di zona

La Regione prova a cambiare strada sui piani di zona. Qualche riflessione sul nuovo scenario 8
Il welfare che verrà: emergenziale, ripiegato sull'assistenza e di respiro corto 15

L'assetto di governance

Due anni di legislatura. Come sta il welfare lombardo 20
I sì e i no al patto per un nuovo welfare 23
Lo sviluppo del sistema sociale regionale passa attraverso il depotenziamento del ruolo programmatorio dei Comuni e degli ambiti? 28
La gestione associata e le Aziende speciali di servizi alla persona: hanno ancora senso? 34
Il Fondo famiglia della Giunta Maroni – un commento 41

Il Fattore Famiglia

Fattore Famiglia: implicazioni giuridiche e questioni irrisolte 47
I sì e i no al Fattore Famiglia Lombardo 54
Il Fattore Famiglia Lombardo: una sperimentazione opportuna? 57
Ripartono le sperimentazioni del Fattore Famiglia Lombardo 61

Prefazione

di Cristiano Gori
Direttore di LombardiaSociale.it

Un altro anno insieme! Tutti noi di Lombardiasociale.it - direzione, redazione e collaboratori - siamo contenti di cominciare la terza annualità di lavoro del nostro sito. I risultati positivi del primo biennio, per numero di accessi e circolazione dei materiali proposti nei territori, ci motivano ad impegnarci sempre più. Non meno ci spinge la consapevolezza dei limiti - non pochi - che abbiamo manifestato in questi primi 24 mesi e ai quali cercheremo di porre rimedio. Gli obiettivi sono quelli di sempre: **costruire occasioni di confronto** sul welfare lombardo e di discussione delle scelte di policy, e **fornire strumenti concreti** per l'attività di chi coordina e gestisce i servizi nel territorio.

Per cominciare vi proponiamo questi Vademecum, nove dossier che raccolgono vari articoli pubblicati sinora nel sito e riguardanti alcuni tra i temi di maggiore rilievo per il welfare sociale lombardo. Ogni Vademecum colloca pezzi usciti in momenti diversi all'interno di un quadro comune e si propone, così, come un piccolo stato dell'arte del tema esaminato. Uno stato dell'arte che vuole fornire un insieme di spunti, dati ed idee utili all'operatività e alla discussione.

I temi dei Vademecum sono rispettivamente: "Conciliare famiglia e lavoro: dalla road map alle sperimentazioni", "Area minori e famiglie: i bisogni e le misure ", "Le politiche per la domiciliarità e la riforma ADI", "Lo stato di salute delle RSA lombarde", "Residenzialità e semiresidenzialità per le persone con disabilità", "I percorsi di presa in carico", "Lo stato della programmazione in Lombardia", "Le risorse per il welfare sociale lombardo" e "La povertà in Lombardia e alcune esperienze di interventi di contrasto".

Speriamo che i Vademecum possano servire a chi è – a qualunque titolo – impegnato nel welfare sociale lombardo e interessato al suo futuro. Come sempre, i commenti e le critiche ci saranno particolarmente utili.

Milano, ottobre 2013

Introduzione

di Cecilia Guidetti

LombardiaSociale.it ha dedicato, in questi anni, molto spazio all'analisi, alla riflessione e al dibattito sull'assetto di governance e sulle politiche programmatorie messe in atto da Regione Lombardia.

Presentiamo in questo Vademecum una selezione ragionata di contributi che richiamano i temi affrontati, tentando così di ricostruire le principali questioni che hanno mosso e interrogato tutti gli attori coinvolti nelle politiche di welfare sociale in Lombardia e rimandando per ulteriori approfondimenti a tutti i contributi pubblicati sul sito www.lombardiasociale.it nella sezione "programmazione e governance".

Parlare di programmazione e governance in Lombardia significa approfondire, da una parte quali sono le scelte strategiche e le misure regionali che intervengono per regolare le modalità di intervento, i ruoli, le competenze e gli assetti relazionali dei soggetti che - a diverso titolo - contribuiscono a realizzare le politiche di welfare sociale; dall'altra, guardare parallelamente a come questi soggetti si muovono per definire i propri ruoli, confini e relazioni, rendendo operative le scelte regionali e contemporaneamente sviluppando riflessioni, strategie e azioni di fronteggiamento dei problemi e delle principali sfide incontrate sui territori.

Dal 2011 ad oggi alcune cose sono accadute, per mano regionale e non, in merito a questo sistema di azioni e relazioni:

- la crisi, tanto annunciata e prevista, si è resa tangibile ponendo a tutti gli attori una sfida dettata dal calo di risorse disponibili a fronte di una crescita della domanda di interventi e supporti da parte dei cittadini e delle comunità;
- l'avvio della nuova triennalità dei Piani di Zona (2012-2014), accompagnata dalla redazione di Linee Guida regionali rivolte ai territori per la nuova programmazione;
- l'avvio di un percorso di riforma del welfare nella primavera 2012, già annunciato a inizio di legislatura, attraverso la definizione di un "nuovo patto per il welfare" tra i diversi attori coinvolti che ha visto la realizzazione di un percorso di consultazione, l'apertura ad alcuni ragionamenti ma pochi effetti concreti vista la prematura fine della IX legislatura.
- La sperimentazione di un nuovo strumento regolativo delle relazioni tra enti pubblici e cittadini, in particolare in merito alla compartecipazione ai costi dei

servizi: il Fattore Famiglia, strumento che è ancora oggi in corso di sperimentazione.

- L'avvio della X legislatura con la Giunta Maroni che, per quanto concerne l'Assessorato alla Famiglia, Solidarietà Sociale e Volontariato, è intervenuta a pochi mesi dall'insediamento con l'Istituzione del Fondo regionale a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili, fondo di cui però, ancora oggi non sono disponibili provvedimenti attuativi.

Il percorso qui proposto vuole quindi ripercorrere questi eventi attraverso tre approfondimenti: i piani di zona e la programmazione territoriale; l'assetto complessivo di governance, con particolare riferimento alle relazioni tra Comuni, Asl e terzo settore; la regolazione del ruolo delle famiglie e dei cittadini attraverso la definizione del Fattore Famiglia.

I piani di zona

La programmazione territoriale è stata scossa, in questi anni dall'incontro (o scontro) con i primi veri effetti della crisi che hanno costretto i territori a ripensarsi, rivedendo le proprie strategie e priorità. Contemporaneamente a questo gli Ambiti si sono trovati alle prese con la programmazione della nuova triennalità, in merito alla quale le Linee Guida emesse dalla Regione (dgr IX/2505) hanno spinto in nuove direzioni, orientando i territori verso l'acquisizione di una dimensione sovra distrettuale, e puntando su sperimentazione, innovazione, corresponsabilità e un ampliamento dei confini anche alla ricerca di nuove risorse.

LombardiaSociale.it, in merito a questi eventi, ha realizzato due attività di ricognizione dello stato di salute dei Piani di Zona:

- ha analizzato la proposta programmatoria contenuta nelle Linee Guida (**"La Regione prova a cambiare strada sui piani di zona. Qualche riflessione sul nuovo scenario")** aprendo poi, a un anno di distanza, una ricognizione sulle ricadute territoriali di questo orientamento regionale nei nuovi Piani di Zona, attraverso lo sguardo di alcuni territori che hanno raccontato e pubblicato sul sito le proprie scelte e le proprie strategie.
- ha promosso un approfondimento sugli effetti della crisi sulla programmazione zonale e sulla gestione associata dei servizi e sulle strategie messe in campo dai territori. A fronte delle tante esperienze raccolte, disponibili sul sito, con l'articolo "**Il welfare che verrà: emergenziale, ripiegato sull'assistenza e di respiro corto**" prova a farne una sintesi declinando gli orientamenti in atto;

L'assetto di governance

Il complessivo assetto di governance è qui raccontato attraverso cinque articoli che, da diversi punti di vista, si interrogano sulle ricadute delle principali scelte regionali in termini di ruoli, relazioni e cambiamenti.

L'articolo "**Due anni di legislatura. Come sta il welfare lombardo**"fa il punto sulle principali scelte e misure realizzate nei primi due anni della IX legislatura, facendo riferimento in particolare all'annunciata riforma del welfare.

Il patto per il nuovo welfare, principale misura di tale riforma, è analizzato attraverso una raccolta e una sintesi dei diversi commenti provenienti dal territorio - enti locali, terzo e quarto settore, parti sociali – che declina **"I sì e i no al patto per un nuovo welfare".**

Un'analisi delle relazioni tra Asl, Comuni e Ambiti viene proposta, a partire dall'esperienza specifica di un distretto lombardo, cogliendo lo stimolo dato dall'assegnazione di risorse aggiuntive del Fondo Sociale Regionale 2012, nell'articolo **"Lo sviluppo del sistema sociale regionale passa attraverso il depotenziamento del ruolo programmatorio dei Comuni e degli ambiti?"**

In merito alle **forme gestionali dei servizi,** che rappresentano uno dei temi centrali del welfare lombardo vista la nascita spontanea e lo sviluppo di diverse aziende speciali in tutta la regione, LombardiaSociale.it ha realizzato **un'intervista a più voci** che ne analizza lo stato di salute e le prospettive future.

Infine, le prime mosse della Giunta Maroni, e in particolare l'istituzione del Fondo Famiglia e quanto da questo previsto in termini di risorse disponibili, soggetti coinvolti e misure previste è trattato nel **commento alla DGR X/116**.

Il Fattore Famiglia

A febbraio, dopo quasi un anno dalla presentazione del progetto di legge, il Consiglio Regionale Lombardo ha approvato il Fattore Famiglia, attraverso la Legge Regionale n.2 del 24 febbraio 2012 – Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 12 marzo 2008, n.3 (Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario).

Il testo normativo è stato approvato da Regione Lombardia in concomitanza con il processo, avviato a livello nazionale, di revisione dell'Isee, previsto dall'articolo 5 della Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (cd. Manovra Salva Italia).

Il dibattito in merito a questa misura è stato molto acceso e la sperimentazione avviata è tutt'oggi ancora in corso.

Rispetto a tale dibattito, a cui è stato dedicato molto spazio anche sul sito di LombardiaSociale.it, si riportano:

- un parere sulle **"implicazioni giuridiche e questioni irrisolte"**
- le prime reazioni dopo l'approvazione della Legge da parte di Anci, Sindacati, Terzo Settore, Forum delle famiglie, Ledha sintetizzate ne "**I sì e i no al Fattore Famiglia lombardo"**
- un commento al FFL in relazione alla proposta di revisione dell'ISEE prevista dal Governo nazionale: **"Il Fattore Famiglia Lombardo: una sperimentazione opportuna?".**

Infine, l'articolo **"Ripartono le sperimentazioni del Fattore Famiglia Lombardo"**, redatto a marzo 2013, fa una sintesi dei principali punti di attenzione e delle principali criticità che emergono dalle sperimentazioni in corso.

Alcuni primi dati sulle sperimentazioni e altre opinioni in merito a questa misura sono disponibili sul sito nella sezione "finanziamento e spesa/fattore famiglia".

I piani di zona

Punti di vista

La Regione prova a cambiare strada sui piani di zona. Qualche riflessione sul nuovo scenario

di Valentina Ghetti, Katja Avanzini e Ugo De Ambrogio

Dicembre 2011

Temi > Programmazione e governance

Le linee guida per il prossimo triennio dei piani di zona emanate con la dgr IX/2505 sembrano prefigurare significativi cambiamenti per i territori lombardi.

Chi si attendeva le "solite" linee guida ai piani di zona questa volta ha avuto certamente delle sorprese. Certo i temi attesi e a cui eravamo abituati ci sono ancora - l'integrazione tra politiche, la gestione associata e il budget unico…- ma quello che cambia profondamente è la cornice entro cui sono stati inseriti.

Gli indirizzi che Regione Lombardia ha dato alla nuova programmazione sono infatti inquadrati in un nuovo scenario di riferimento che considera il piano di zona all'interno di un contesto più ampio, facendo della sovradistrettualità un nuovo orizzonte di riferimento.

Si propone un cambio culturale sostanziale a partire dalla contrazione complessiva delle risorse pubbliche a disposizione, a cui si associa l'intento di riforma del welfare verso un'ottica di maggior corresponsabilità: tutti, non solo le istituzioni pubbliche, sono responsabili del benessere delle comunità locali e i piani di zona sono l'attore centrale che ha il compito di attivare reti (e trovare risorse aggiuntive) con le atre istituzioni, terzo e quarto settore, privati cittadini e mondo dell'impresa.

Non vengono fornite indicazioni particolari sui contenuti delle policy da promuovere, quanto piuttosto si propone una nuova logica con cui pensarle, fondata sulla sperimentazione, sull'innovazione e sulla costruzione di network.

Si ridisegnano in questo anche i reciproci ruoli: il piano di zona e l'ufficio di piano come imprenditore di rete, l'Asl rafforzata nel suo ruolo territoriale e anche la stessa DG

regionale molto più vicina alla programmazione territoriale, sia attraverso la formazione e la valutazione, che nel sostegno diretto a sperimentazioni di particolare interesse. La stessa modalità di definizione delle linee ha avuto un iter tutto nuovo, con il coinvolgimento diretto di una rappresentanza di piani di zona da parte della Direzione regionale.

Queste linee guida affermano in sostanza la necessità di ripensamento profondo della programmazione zonale lombarda**.** Revisioni d'obbligo a partire certamente dai tagli ai fondi nazionali – i piani zona potranno contare su un terzo delle risorse trasferite nel triennio precedente – ma anche dall'esperienza di questi dieci anni, che hanno reso chiaramente evidenti alcuni limiti, primo tra tutti la grande eterogeneità nello sviluppare politiche sociosanitarie integrate.

Siamo in gran parte d'accordo con l'analisi preliminare proposta dalla Regione, molte delle affermazioni convergono pienamente con le analisi che abbiamo proposto nelle valutazioni a conclusione dello scorso decennio e ci trova d'accordo anche una necessità di revisione del senso e del ruolo della quarta generazione dei piani di zona. Un nuovo triennio come i precedenti tre non sarebbe più pensabile, soprattutto con l'aggravante di risorse irrisorie su cui contare.

Vogliamo però esprimere qualche riflessione, e anche qualche perplessità, sulle ipotesi fatte in relazione a questa riforma. Perplessità che derivano in particolar modo dall'analisi del complesso degli atti e indirizzi emanati dalla DG, per i quali non sembra sempre esistere piena coerenza tra quanto indicato all'interno delle linee guida e quello che viene praticato su altri fronti.

Si sta veramente assegnando un nuovo ruolo ai piani di zona?

Viene data molta enfasi alla necessità che gli uffici di piano si riformino divenendo capaci di attivare e connettere tutte le diverse risorse che un territorio esprime, *imprenditori di rete* appunto, indipendentemente dal *quantum* che direttamente governano. Non possiamo però non notare che questo richiamo viene proposto all'interno di un contesto in cui sono osservabili nel concreto dinamiche che vanno in tutt'altra direzione: di accentramento da parte della Regione su alcuni temi e misure di contenuto sociale e nel contempo di svuotamento della funzione programmatoria dei piani di zona, circoscritti a ruolo di esecutori amministrativi degli indirizzi regionali.

Le più recenti occasioni di costruzione di reti locali su temi innovativi come la conciliazione famiglia-lavoro, che peraltro includono a pieno titolo il mondo dell'impresa profit all'interno dei network locali, è stata infatti governata direttamente dalle Asl e i piani di zona, pur presenti, non hanno avuto alcun ruolo diretto di governo

e coordinamento. Sarebbe stata una bella occasione in cui agire questa nuova funzione oggi proposta ai territori.

Il fondo Nasko che coinvolge la rete dei Cav e Consultori così come la partita dei buoni famiglia sono stati analogamente governati dalle Asl fino ad oggi senza una connessione con i piani di zona. Allo stesso modo possono essere considerati i finanziamenti per la progettazione rivolti al terzo e quarto settore, come il fondo della dgr n.197/2010, o le recenti sperimentazione di progetti innovativi in materia di welfare aziendale e interaziendale (dgr n. 2055/2011), direttamente gestiti centralmente e senza il coinvolgimento della programmazione locale.

Sul piano straordinario nidi invece, la Regione pur prevedendo competenze dirette ai piani di zona, ha di fatto fornito indicazioni stringenti e nel concreto il tutto si è spesso tradotto in una semplice operazione amministrativa di convenzionamento. Si è dunque persa l'occasione per programmare un settore rilevante come il sistema dei servizi per la prima infanzia, fino ad oggi rimasto ai margini dei piani di zona. La stessa logica è riscontrabile nell'ultima dgr n. 2413/2011 sul fondo famiglia.

Inoltre, se è vero che le risorse pubbliche sono in contrazione, non si può non considerare che le risorse economiche continuano a rappresentare, poche o tante che siano, una leva fondamentale per poter attivare connessioni e spingere verso la condivisione di responsabilità con altri attori. Se le poche che sono a disposizione non vengono destinate alla possibilità programmatoria dei territori, ci sembra che nei fatti il principio espresso dalle linee guida non sia in questi casi praticato.

Ampliare i confini e considerare risorse altre: buone intenzioni ma non semplice praticabilità

Un altro messaggio forte di queste linee guida è quello dell' "ampliamento dei confini di riferimento". Si invitano i piani a definire programmazioni che vadano oltre la singola zona, per costruire una conoscenza più approfondita e adeguata dei fenomeni sociali che interessano le comunità locali e per attivare confronti e trasmettere buone pratiche. Si invitano inoltre i piani ad andare oltre i confini delle sole risorse storicamente trasferite dal livello centrale, per considerare all'interno della programmazione tutte le risorse che sostengono il welfare, anche quelle possedute da altri soggetti in primis i singoli cittadini, attraverso i trasferimenti INPS.

Perno centrale di questo ragionamento è la ricomposizione o, detto in altri termini, la riduzione della frammentazione. Se sulla ricomposizione della conoscenza non vediamo grandi ostacoli, su quello della decisionalità e dell'allocazione delle risorse invece ne vediamo molti.

Partiamo dall'ultimo: il superamento della frammentazione delle risorse. Certamente tanto si può fare ma è necessario partire da una reale attuazione del budget unico. Obiettivo annunciato ormai da due piani di zona e che ad oggi non si è mai fattivamente concretizzato. Anche il recente tentativo della dgr n. 2055/2011 sugli intervento in favore della famiglia, che ha cercato di ricomporre le risorse del Fondo Sociale Regionale e l.23, è risultato insufficiente essendo di fatto una semplice ricomposizione formale sotto il cappello di un'unica delibera.

L'inclusione, proposta all'interno della programmazione, delle risorse oggi possedute dai cittadini per tramite diretto dell'INPS è un tema indubbiamente cruciale, del quale per altro come Irs ci stiamo direttamente occupando attraverso la proposta di riforma Disegnamo il welfare di domani, ma non di immediata traduzione operativa. In molti territori ci si sta interrogando sulla necessità di revisione dell'Isee, per altro in linea con l'art. 5 del decreto Monti recentemente promulgato, in ottica di maggior equità e per sviluppare una cultura diversa in tema di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini. Certamente su questo anche in Lombardia può essere fatto molto ma è importante che venga fatto in una logica sovra territoriale e non con regolazioni diverse per singoli comuni, come di fatto oggi è per la gran parte delle realtà. Su questo fronte la Regione è impegnata da tempo su un'ipotesi di "fattore famiglia", del quale oggi si prevedono sperimentazioni in alcuni Comuni ma non si sono ancora attuate traduzioni concrete.

Anche in tema di secondo welfare (fondazioni, welfare aziendale, welfare integrativo), pur riconoscendo margini interessanti di sviluppo, crediamo che le indicazioni regionali non tengano debitamente conto di un fattore cruciale: lo scenario di contrazione delle risorse sta riguardando anche il modo dell'impresa, sia sociale che profit. Solo per citare un esempio si consideri il mondo delle fondazioni bancarie su cui tanto ci si è appoggiati per sostenere il welfare in questi anni e le cui previsioni economiche sul prossimo anno sono in forte contrazione. A conferma di questo ci pare peraltro che i primi dati sui tentativi fatti dalla Regione non siano particolarmente confortanti (progetti welfare aziendale e dote imprese).

Infine anche sulla ricomposizione delle decisionalità abbiamo qualche incertezza in merito all'effettiva praticabilità. Possiamo essere d'accordo che in un contesto di risorse drasticamente ridotte la sfida sia mettere insieme quello che c'è e deciderne destinazioni coerenti. Tuttavia non siamo affatto sicuri che la strada più facile da seguire non si riveli proprio quella opposta, ovvero il ripiegamento all'interno dei propri confini e la facile logica dell'"ognun per sè", con il rischio che invece che convergere e fare rete, le diverse decisionalità si divarichino o, peggio ancora, entrino in competizione tra loro, soprattutto se non viene posto alcun incentivo, o viceversa nessun vincolo, a praticare tale scelta. Forse la Regione, in un momento così critico dal punto di vista economico-finanziario, sta confidando con troppo ottimismo nella

possibilità di fare squadra. Capiamo la sfida ma crediamo che vadano considerati i rischi. Speriamo che le previste sperimentazioni siano di aiuto nell'individuazione di percorsi concreti in questa direzioni.

Sperimentare e innovare: un leitmotiv che ha già mostrato dei limiti

Come sopra accennato, in queste linee guida si parla esplicitamente di sostegno a sperimentazioni: i piani dovranno realizzare progetti sperimentali ovvero che sappiano "integrare risorse pubbliche e private; attrarre altre risorse del territorio e attivare un partenariato ampio e qualificato per corresponsabilità degli attori rispetto alle azioni, per natura del partenariato e per capacità di relazione con altre reti".

Inizialmente sembrava che questo richiamo sottendesse una logica di tipo premiale nella distribuzione delle risorse: poche e date solo ai territori meritevoli. Poi l'accordo raggiunto a seguito delle osservazioni venute in particolare dall'Anci, hanno portato ad una rivisitazione di questa logica ripristinando la modalità di finanziamento procapite, almeno transitoriamente, per la prima annualità dei piani. Questo primo dato ci fa dire che l'unico elemento di incentivo alla riforma, anche se magari non pienamente condivisibile, è stato smorzato sul nascere e chissà quindi se i piani, con risorse scarse ma certe, riusciranno a realizzare quell'innovazione auspicata dalla Regione[1].

Il tema più critico che ravvisiamo tuttavia è insito nella logica stessa dell'approccio sperimentale, di cui questa Regione ha già fatto largo uso negli anni scorsi e che sembra intenzionata a ripercorrere, rafforzandolo, anche in questa legislatura. Guardando i diversi atti si può osservare infatti come il lento procedere dell'annunciata riforma sia tutto all'insegna di sperimentazioni locali (es. adi, voucher sla e stati vegetativi, consultori, fattore famiglia…) di cui però è alto il rischio di non governarne pienamente i risultati, tanto da non dare evidenza alle indicazioni di trasferibilità ed estensibilità che ci si aspettava che le sperimentazioni producessero. Si rinnova quindi il tema posto nelle diverse ricerche valutative degli anni scorsi ovvero che nei territori lombardi si sperimenta molto ma si consolida poco. Questa volta però ad essere messi a forte rischio di continuità non saranno solo i progetti e gli interventi che si sperimenteranno nel prossimo triennio, ma anche quanto è stato consolidato in questi ultimi tre piani di zona.

---

1. [1] Su questo tema, in previsione di una modifica futura della logica di finanziamento, riteniamo che qualora la sperimentalità venga correlata al finanziamento premiale dei territori già più avanzati, penalizzando viceversa i più arretrati, si possano porre forti limiti sul fronte dell'equità territoriale.

Cosa si può fare di diverso?

L'obiettivo di LombardiaSociale.it non è quello di esprimere critiche fini a se stesse, ma esprimere valutazioni in un'ottica propositiva e per tanto anche declinare possibili strade da percorrere, in un passaggio cruciale di cambiamento da effettuarsi all'intero di un contesto a risorse sempre più scarse:

non concorrere ma contrastare la riduzione delle risorse. Dal livello nazionale le sforbiciate al welfare sono state molte, è importante che la Regione dia un segno diverso mantenendo l'impegno per i fondi di sua diretta competenza. Del Fondo Sociale Regionale in particolare abbiamo scritto in più occasioni come sia già tra i più bassi tra le realtà comparabili. Quest'anno ha subito una decurtazione di quasi il 20%, sarebbe dunque auspicabile che le previsioni che lo vedono sostanzialmente dimezzato per il prossimo anno siano riviste. Questo fondo è finalizzato in particolar modo al contenimento dell'incremento delle rette e una sua decurtazione avrebbe effetti drammatici per gli enti gestori e soprattutto per i cittadini.

vincoli ai comuni per promuovere la gestione associata. Abbiamo già scritto in passato di come la nostra Regione, rispetto ad altre, abbia approcciato il tema della programmazione in modo molto *modesto*. Altre Regioni sono partite da subito vincolando l'erogazione del FNPS e altri fondi trasferiti al fatto che i comuni mettessero una quota di proprie risorse in gestione associata, forzando il processo di integrazione ma offrendo qualche garanzia in più, in particolare sul budget di riferimento dei piani (es. Regione Emilia Romagna, Puglia e Sardegna). La Regione Lombardia non ha mai posto vincoli così precisi. Questa scelta da una parte è andata incontro all'autonomia dei territori, dall'altra ha però reso meno incisivo il richiamo regionale alla gestione associata. Ci domandiamo se la nuova valorizzazione dei piani di zona e il loro rilancio attuale non possa passare anche dall'introduzione di maggiori vincoli come questo, per andare a stimolare con maggior forza quella parte di ambiti (oltre un quarto) che ancora oggi coinvolgono una minima parte della spesa sociale dei comuni.

Intraprendere realmente la strada del budget unico. Solo così verrà data reale possibilità programmatoria ai territori. Si tratta non solo di far convergere temporalmente l'erogazione delle risorse ma 1. spostare sul territorio tutti gli investimenti che oggi sono destinati a interventi, servizi e bisogni di tipo sociale e 2. identificare indirizzi senza però vincolarne strettamente le destinazioni.

Non solo sperimentazioni ma anche consolidamento e sviluppo. Altrimenti il rischio è di trasformare i piani di zona da politiche di sistema a politiche di settore. Riteniamo che sia importante presidiare nella lettura del contesto e nella definizione degli obiettivi strategici uno sguardo più ampio possibile, per garantire la definizione di un'agenda di problemi sui quali intervenire a livello locale. Il consolidamento del

sistema dei servizi, soprattutto nei territori meno “avanzati”, può rappresentare ancora un obiettivo da raggiungere.

Integrazione sociosanitaria come indirizzo “reciproco”. Questo significa in particolare superare lo scollamento oggi visibile tra gli indirizzi in materia sociosanitaria e quelli rivolti al sociale, in particolare tra la dgr delle regole e piani di zona. Nelle linee guida ai piani viene richiamata l’integrazione con l’ASL quale obiettivo da perseguire mentre nella DGR delle regole sul sociosanitario il riferimento ai piani di zona appare più blando e meno incisivo. Le possibili sperimentazioni da attuarsi con il sostegno di finanziamenti specifici previste dalla delibera delle regole non vedono infatti alcuna connessione richiesta con i piani di zona così come la stessa riforma dei consultori in particolare in materia di affido e adozione.

Punti di vista

Il welfare che verrà: emergenziale, ripiegato sull'assistenza e di respiro corto

Un quadro sui rischi che stiamo già correndo per effetto dei tagli

di Valentina Ghetti

Giugno 2012

Temi > Programmazione e governance

LombardiaSociale.it ha promosso in questi mesi un approfondimento sugli effetti della crisi sulla programmazione zonale e sulla gestione associata dei servizi e sulle strategie messe in campo dai territori. Con questo articolo chiudiamo questo approfondimento provando a declinare gli orientamenti in atto.

Di questa crisi ormai da qualche tempo conosciamo nel dettaglio le cifre. Sappiamo l'ammontare dei tagli generati dalle manovre finanziarie e dalla decurtazione dei fondi dedicati, mentre risulta complessivamente più difficile riuscire a vedere quali ricadute si stanno già determinando per cittadini e servizi.

LS ha voluto approfittare di questo momento, in cui i comuni lombardi sono stati impegnati a disegnare la programmazione triennale dei piani di zona, per capire quali scelte sono in atto. Abbiamo cercato di capire se questi tagli stanno producendo orientamenti comuni, se ci sono tipologie di servizi e prestazioni che soffriranno più di altri e quale è il target di utenza maggiormente colpito.

E' una ricognizione che abbiamo cominciato nel momento in cui i piani erano in via di definizione, grazie alla disponibilità di alcuni territori, e che oggi ci consente l'avvio di prime riflessioni trasversali.

Programmare è sempre più difficile

Un primo effetto concreto è la difficoltà stessa di *programmare* il welfare territoriale, ovvero la riduzione dello spazio che le amministrazioni hanno per compiere scelte di indirizzo di medio-lungo periodo e di conseguente allocazione della spesa.

L'impatto più evidente è infatti sul volume delle risorse a disposizione e sulla loro instabilità. Se nel 2009, anno di avvio della terza tornata dei piani di zona, si programmava con sufficiente certezza per l'interno triennio, su un volume annuo di massima pari a 100, per il 2012 mediamente si programma su 45 e con una prospettiva limitata al solo primo anno.

Una quota di risorse dunque effettivamente dimezzata su cui grava una forte incertezza, che è data da più fattori:

- i comuni hanno posticipato l'approvazione dei propri bilanci a giugno e vivono una serie di incognite dovute alle attuali scelte del governo centrale, sia sulle risorse su cui poter contare (si veda l'Imu e l'incertezza sulle compensazioni che la tassa sugli immobili potrà generare) che sulla loro effettiva possibilità di essere utilizzate (si veda l'estensione del patto di stabilità anche ai comuni al di sotto dei 5.000 abitanti e gli ulteriori irrigidimenti a cui questo potrà portare). Fattori che rendono quindi molto difficile costruire un quadro previsionale orientativo minimamente solido.
- A questo si aggiunge poi l'incertezza sui fondi trasferiti, in particolare il FSR, il cui ammontare definitivo per il 2012 è stato ufficializzato solo il 27 giugno scorso, a seguito delle proteste dei rappresentanti degli utenti dei servizi.
- Conseguenza diretta di questa instabilità è la difficoltà nel mantenere un respiro pluriennale per la programmazione delle politiche sociali territoriali, sottoposte invece alla necessità di una verifica periodica della propria sostenibilità a cadenza almeno annuale.

In questo scenario viene messo in crisi il senso stesso della programmazione, per come i territori hanno imparato a realizzarla in questi 10 anni. Un programmazione che fatica a guardare avanti nel disegnare obiettivi di policy a partire dalla lettura dei problemi delle proprie comunità ed è invece indotta a ripiegarsi sul passato e a fare la conta di quello che è possibile mantenere in vita.

Chi ne paga le spese

Ci sono alcuni tratti trasversali nelle esperienze che abbiamo raccolto. Gli effetti che già si possono osservare concretamente gravano maggiormente sugli interventi che prima venivano finanziati dai fondi trasferiti, oggi azzerati o pesantemente ridimensionati (FNPS; FNA; Intesa Famiglia), e colpiscono prevalentemente i trasferimento economici, o misure simili, e l'area del *low care*:

- il sostegno alla **domiciliarità** (buoni e voucher, interventi di sollievo…) per anziani e disabili

- gli strumenti a sostegno **dell'inclusione e dello sviluppo delle autonomie e della vita indipendente**, come i progetto l.162 in favore delle persone con disabilità o i progetti a sostegno delle gravi marginalità
- il **welfare d'accesso** ovvero gli interventi in supporto all'informazione, orientamento e filtro al sistema dei servizi (sportelli, attività di mediazione…)
- gli **interventi a carattere promozionale** connessi alle leggi di settore (l.285, l.40), spesso rivolti all'area della famiglia con figli e ai giovani (attività nelle scuole, centri giovani…)

Sembra che la logica assunta sia quella di intervenire sulla parte più leggera del welfare (es. sostegni economici e progettualità) piuttosto che incidere sui servizi, nell'idea che, dato l'elevato grado di incertezza, queste siano misure eventualmente più facilmente ripristinabili.

Questi ridimensionamenti vanno però a colpire alcune dimensioni su cui si era particolarmente investito di questo ultimo decennio: la maggior **qualificazione dei servizi** (es. sulla domiciliarità l'impegno dei voucher per l'estensione del servizio nelle ore serali o nel weekend) e l'orientamento verso una maggior **personalizzazione degli interventi** (es. l.162 e i progetti di vita indipendente per la disabilità).

Ricadute già visibili infine si hanno anche sui **costi dei servizi**, almeno per i comuni, che con la decurtazione del FSR si troveranno già nel 2012 ad effettuare variazioni di bilancio a compensazione dei tagli, per mantenere la logica dell'abbattimento delle rette per servizi socio-assisitenziali quali nidi, sad, adm, sadh, cse, sfa …. Bisognerà valutare in seguito la possibilità che i comuni avranno di dare continuità a questa scelta o se questo non porterà per il 2013 al probabile rischio di una diminuzione dei servizi e del volume di utenza complessivamente servita oppure, viceversa, di un aumento delle tariffe a carico dell'utenza.

Complessivamente sembra emergere la scelta di preservare i servizi-struttura residenziali o a ciclo diurno e le gestioni distrettuali (tutela minori, inserimento lavorativo, segretariato sociale…). Questi ultimi rappresentano i servizi che i comuni hanno contribuito a far nascere all'interno dell'esperienza dei piani di zona, spesso generati dal ritiro delle deleghe all'asl, e che da soli dunque non saprebbero come garantire altrimenti. Sono anche i servizi che generalmente impiegano personale proprio, in gran parte dipendente.

E' opinione diffusa che il 2012 rappresenti un anno di transizione, su cui talvolta giocano positivamente residui e risparmi generati dalle annualità precedenti, mentre il **2013 sarà per tutti l'anno decisivo** in cui il ridimensionamento si stabilizzerà e sarà più difficile mantenere le compensazioni che oggi, in condizioni di emergenza, sono state chieste ai comuni.

Le strategie per affrontare la crisi

Come ci si sta attrezzando per affrontare il razionamento? Ci sono alcune linee comuni su cui le amministrazioni sembrano puntare:

- **economie nella gestione dei servizi**, ridimensionando le ore o il numero di personale (e di conseguenza del servizio offerto) e in alcuni casi anche chiedendo uno sforzo di responsabilizzazione agli operatori andando ad incidere sulle remunerazioni;
- **compensazioni dei comuni**, prevedendo l'incremento della quota di solidarietà oppure spostando la remunerazione dei servizi sulla base dell'effettivo consumo e abbandonando la logica solidale;
- **ricerca di finanziamenti altri**, investendo sull'attività di progettazione e di fund raising e rafforzando i partenariati con le risorse territoriali;
- **coinvolgimento delle famiglie**, introducendo la logica della compartecipazione al costo, laddove non prevista, e andando a ragionare sui margini di incremento delle tariffe.

Quale welfare per il futuro quindi?

Complessivamente dunque possiamo dire che la crisi sembra gravare già da ora su quella parte di servizi più leggeri e promozionali, che avevano costituito l'area di maggior sviluppo di questi anni, in termini di innovazione e articolazione di un'offerta altrimenti rigida e poco flessibile. E con questi sono penalizzate le persone e le famiglie che in questi anni che hanno scelto percorsi di presa in carico alternativa e innovativa, orientata all'empowerment e all'autonomia delle persone.

Sono penalizzate le famiglie con persone non autosufficienti a carico, che vengono lasciate sempre più sole e private delle misure di sostegno e sollievo adottate in questi anni.

E' penalizzata la stessa equità del sistema, profilando un futuro in cui "chi è dentro è dentro chi è fuori non è detto che entri".

Quello che verrà sembra quindi un welfare in chiave sempre più assistenziale e ripartiva, che sposta il peso del carico assistenziale sulla famiglia e con pochi spazi di innovazione.

L’assetto di governance

Punti di vista

Due anni di legislatura. Come sta il welfare lombardo

Tre questioni cruciali da affrontare. Quale welfare si sta finanziando? Di che riforma stiamo parlando? Chi ci perde?

di Cristiano Gori e Valentina Ghetti

Luglio 2012

Temi > Programmazione e governance

Il presente contributo è una sintesi delle analisi proposte all'intero del percorso "Senza welfare non c'è sviluppo, non c'è futuro" promosso dal Forum Terzo Settore Lombardia.

Si riportano in forma sintetica alcune analisi proposte all'intero del percorso "Senza welfare non c'è futuro, non c'è sviluppo" promosso dal Forum del Terzo settore regionale. Per ulteriori approfondimenti si possono consultare il sito del forum e la presentazione della relazione.

Quale welfare si sta finanziando?

In un contesto di finanziamento già marginale (al sociale il 7,1% del bilancio complessivo della regione) e sotto pressione per effetto della crisi, l'Assessorato regionale alla famiglia in questi primi due anni di legislatura ha concentrato i suoi sforzi nel dare garanzie di tenuta al sistema sociosanitario, di sua diretta competenza (+8,2% tra 2010-2012). Risorse aggiuntive sono state destinate al potenziamento della domiciliarità in favore della non autosufficienza e risorse dedicate – governate direttamente da Regione e Asl – sono andate al sostegno della maternità (fondo nasko, riforma consultori).

Si è invece rinunciato a sostenere quella parte di welfare territoriale, quello dei servizi socio assistenziali locali, che momento come questo si trovano maggiormente esposti al peso del rigore della politica nazionale e del progressivo esaurirsi di fondi dedicati. La dinamica con cui si è arrivati anche quest'anno al reintegro del fondo sociale regionale, dà conto della propensione a mantenere separate competenze e

responsabilità di finanziamento del welfare e alla rinuncia ad un intervento complessivo sul sistema di welfare nella nostra regione.

Le conseguenze più rischiose di questo orientamento sono però l'ulteriore separazione tra sociale e socio-sanitario, già tipica del nostro welfare; la progressiva tendenza alla sanitarizzazione del bisogno e una precarizzazione della programmazione e della garanzia di risposte ai bisogni del cittadino.

La riforma annunciata dov'è?

La legislatura è iniziata con ampi annunci di riforma del welfare regionale, basato sulla centralità della persona e sull'inversione dall'offerta alla domanda. Con l'arrivo dell'Assessore Boscagli si è reso da subito evidente un cambio di strategia: la presa in carico è divento un tema centrale della policy lombarda e diverse sono le intenzioni dichiarate di regolazione del primo accesso, della valutazione del bisogno e del governo del caso (es. Piano di azione regionale sulla disabilità, riforma Adi in corso di sperimentazione, riforma dei consultori in corso di sperimentazione, fattore famiglia sperimentazione).

A due anni dall'avvio della nuova legislatura tuttavia tale riforma pare ancora un annuncio e faticano a vedersi ricadute operative per i servizi e, ancor di più, effetti concreti per la vita dei cittadini.

Il percorso avviato questo giugno dalla Regione sul patto per il nuovo welfare è un chiaro segno che di questa riforma per ora si sta ancora parlando, mentre non è affatto chiara la sua traduzione pratica e concreta.

I percorsi ad oggi più avanzati sono ancora in incubazione nelle sperimentazioni territoriali, che in qualche caso coinvolgono parzialmente il territorio regionale rivolgendosi solo ad alcune Asl. Sono dunque ancora da venire linee guida chiare, indirizzi operativi cogenti per tutto il territorio e risorse sicure e dedicate per dare applicazione certa al nuovo welfare.

In un contesto di welfare "incerto" chi ci perde?

Mentre la riforma è ancora allo studio, gli impatti della crisi si fanno già sentire. Dopo un biennio di stabilizzazione (2010-2011), il nuovo anno è iniziato all'insegna della contrazione. Il sociosanitario tiene ma soffre dell'incertezza a cui ha esposto i soggetti gestori di servizi residenziali e semiresidenziali per anziani e disabili, per effetto delle nuove regole di sistema sulla liberalizzazione degli accreditamenti e della budgettizzazione al 98%. Mentre il sociale con la crisi ci sta già facendo i conti: è finita l'illusione ottica della sfasatura tra competenza e cassa, sono ormai esaurite le risorse

residue dalle annualità precedenti, e la nuova triennalità dei piani di zona ha già dovuto fare i conti con la rimodulazione di servizi e scelte alternative tra cosa è possibile preservare e cosa è necessario sacrificare.

All'interno di uno scenario come questo le prefigurazioni per il futuro rendono evidenti alcuni rischi:

- che venga sacrificato il livello di qualità di servizi e prestazioni raggiunto in Lombardia in questi anni, anche grazie al concorso dell'operazione di riordino ad opera del legislatore regionale e dell'attuazione dell'istituto dell'accreditamento;
- che a fronte di risorse in riduzione si arretri anche sulla quantità, contraendo il livello di dotazione di servizi oggi presente nella nostra regione;
- che la spinta sia sempre più verso un welfare orientato ad occuparsi di situazioni emergenziali e conclamate, sacrificando investimenti verso politiche, servizi e interventi promozionali e preventivi e orientati alla costruzione del benessere delle comunità locali;
- che, nel tentativo di mantenere un equilibrio tra servizi e risorse, le ricadute gravino sul lavoro degli operatori e sulle famiglie.

Punti di vista

I sì e i no al patto per un nuovo welfare

I commenti e le reazioni alla proposta regionale

di Valentina Ghetti

Settembre 2012

Temi > Patto welfare, Programmazione e governance

LS ha raccolto diversi commenti provenienti dal territorio – enti locali, terzo e quarto settore, parti sociali – e in questo contributo offre una sintesi delle principali reazioni alla proposta di patto avanzata dalla Regione.

A maggio la Regione ha annunciato l'intenzione di avviare un percorso di consultazione territoriale per arrivare alla declinazione di un patto per la riforma del welfare lombardo. A giugno sono iniziati gli incontri con i territori – oggi ancora in corso – alla presenza diretta dell'Assessore Regionale Giulio Boscagli.

All'annuncio di questa proposta molte sono state le organizzazioni (enti locali, terzo settore, organizzazioni sindacali, gestori di servizi) che hanno fatto pervenire alla Regione primi commenti e spunti di riflessione utili all'avvio del dibattito.

LS, come di consueto, propone una sintesi dei principali aspetti posti a commento. Data la particolare ricchezza e articolazione dei contenuti, si rimanda al dettaglio del materiale raccolto (in allegato) e, per una migliore comprensione del pensiero regionale, all'intervista rilasciata recentemente dal dg Albonetti e ripresa anche sul nostro sito.

Va premesso che quelle qui sintetizzate rappresentano prime riflessioni riferite ad un documento regionale che avanza una proposta di lavoro ed enuncia alcuni principi ispiratori. Sarà interessante osservare gli esiti di questa consultazione, ovvero l'atto programmatorio che ne deriverà, per aprire un dibattito che si confronti su concreti aspetti di merito.

I sì

C'è unanime **adesione ad un percorso di confronto finalizzato a costruire un sistema di welfare migliore**. Un'azione partecipata che *con coraggio*, dicono in molti, sappia analizzare la situazione attuale e proporre percorsi e strategie nuove, più rispondenti alla complessità dei bisogni e delle domande poste dalla società attuale, era attesa e auspicata da tempo.

Sì anche alla declinazione di un accordo basato sulla responsabilità di tutti, cosa a cui diversi ribadiscono di non essersi mai sottratti.

Sì, infine, **agli incontri diretti con i territori, a patto che non si trasformino in operazioni di pura forma**, ma sappiano attivare una reale partecipazione; cogliere le peculiarità dei singoli contesti e dunque portare alla sottoscrizione di indirizzi, obiettivi e strategie realmente condivise e non, come qualcuno dice, la richiesta di adesione ad un "*patto a priori*".

I no

Sui Tempi e sui Modi

Perplessità diffuse sono riferite ai modi e ai tempi della proposta: per avviare un confronto serio, che consenta analisi e valutazioni approfondite, come la complessità del tema merita, **non possono bastare due mesi di consultazione**, né singoli incontri apparentemente di stampo "convegnistico".

Da più parti si precisa inoltre che un confronto, per essere tale, **deve essere basato su dati concreti**, e non – o per lo meno non solo – sulla declinazione di principi, cosa che invece sembra proporre il documento regionale. Come a dire: vanno bene i principi e le premesse, ma un patto deve basarsi su obiettivi programmatici chiari e precise strategie attuative, su cui misurarsi e misurare successivamente i risultati del proprio operare.

Un no deciso poi, se questa consultazione non apre ad **un cambiamento radicale nelle modalità di gestione della *governance* da parte della Regione**, riprendendo e attuando fattivamente quanto stabilito dalla l.r. 3/2008 sulla partecipazione delle autonomie sociali, e più ingenerale dei cittadini, nella definizione delle politiche e delle risposte ai bisogni delle persone, delle famiglie e delle comunità.

Detto più precisamente, diversi commenti hanno sottolineato come questa consultazione debba promuovere un'inversione di tendenza rispetto alla distorsione attuale, per la quale scelte di grande impatto sul sistema dei servizi, sulle organizzazioni e sui cittadini, vengono attuate per via amministrativa, attraverso delibere settoriali (es. si fa riferimento alla delibera sui nuovi requisiti di

accreditamento e sulla vigilanza ddgr 3540 e 3541, o ancora alle più recenti disposizioni sull'integrazione al Fondo Sociale Regionale e sulla voucherizzazione dei servizi per disabili). Si richiama alla necessità che l'intero processo di riforma venga perseguito per via legislativa, attraverso una riappropriazione da parte della politica dei compiti di indirizzo e governo che le sono propri. In questa direzione va la recente lettera aperta del Forum TS lombardo per la convocazione urgente di un'audizione in terza commissione.

Un patto infine che, più che dai principi, deve partire primariamente da una **definizione chiara e condivisa dei diritti sociali che si vogliono rendere esigibili**. A più voci si richiama quindi alla necessità di definire per il welfare lombardo livelli essenziali di assistenza omogenei (Liveas o Leps), quale primo passo imprescindibile per garantire universalismo ed equità al sistema. Altrimenti, dice qualcuno, è forte il sospetto che questa riforma sia unicamente intesa nella direzione del solo contenimento della spesa.

Sui Principi

I diversi documenti aprono ad alcune puntualizzazioni sui principi di riferimento proposti dalla Regione. Si tratta, più che di aperte contrapposizioni, di attenzioni che si auspica di vedere considerate nell'intendimento degli stessi e nella conseguente declinazione della riforma. Indichiamo i principali, rimandando ancora una volta alla ricchezza e articolazione degli allegati.

Centralità della famiglia

Una sottolineatura comune è riferita al fatto che non si possa parlare di centralità della famiglia senza prima partire dalla **centralità della persona** – certo intesa nel suo contesto di vita – in quanto titolare di diritti soggettivi, civili e sociali. E questo per diverse ragioni.

Una prima questione è riferita al rischio di una sottrazione della responsabilità di cura e tutela costituzionalmente assegnata alle istituzioni. Si chiede pertanto di porre attenzione a che questo principio non induca ad addossare alla famiglia responsabilità rientranti nelle funzioni pubbliche di soddisfacimento dei diritti soggettivi della persona. Cosa che la aggraverebbe, più di quanto oggi stia già accadendo, di ulteriori e aggiuntivi oneri di cura, penalizzando per altro in modo particolare l'universo femminile, già fortemente esposto a questa pressione.

Si sottolinea poi l'inappropriatezza dell'affermazione rispetto all'unicità del riferimento (la famiglia e non *le* famiglie) e la scarsa considerazione di alcuni dati di realtà che parlano, invece, di un incremento considerevole delle persone sole, più che dei nuclei familiari tradizionalmente intesi, e dell'indebolimento delle relazioni intrafamigliari.

Dall'offerta alla domanda

Rispetto a come questo principio viene declinato nelle poche righe del documento regionale – competizione tra erogatori, corresponsabilizzazione e libertà di scelta del cittadino – il commento è unanime: **non senza un governo e un accompagnamento nell'accesso e nella presa in carico della persona**. Come a dire che la vera questione da mettere a tema è la strutturazione di una presa in carico della persona, che sappia governare l'accesso al sistema, accogliere le domande, valutare in modo efficace i bisogni e dunque delineare percorsi di intervento personalizzati e rispondenti alle reali esigenze. Se non si parte da qui, il rischio è di esporre le persone e le famiglie ad una logica strettamente commerciale e mercantilistica e alimentare la frammentazione e il disorientamento.

Integrazione

Il riferimento regionale a questo principio è la dote welfare, quale "strumento strategico per il raggiungimento della massima integrazione".

Le perplessità su questo tema sono riferite al fatto che un aspetto così cruciale non possa essere sintetizzato e perseguito con un unico strumento di carattere "erogativo". **E' necessario dunque considerare i molteplici livelli che interessano il perseguimento dell'integrazione** (professionale, funzionale, organizzativa, orizzontale e verticale…) e la sua attuazione deve pertanto passare da una tematizzazione più articolata anche di questi aspetti.

Il richiamo esplicito alla dote apre inoltre a considerazioni riferibili all'idea di un welfare futuro a totale voucherizzazione. Su questo molti sottolineano come di fatto il sistema di accreditamento e l'erogazione di titoli, sperimentato in questi anni, abbia portato ad un progressivo ingessamento del sistema, attraverso un'eccessiva standardizzazione delle risposte. A questo proposito quindi si richiama la Regione a porre adeguata attenzione al fatto che il modello che si vuole oggi rilanciare, ha una responsabilità diretta nell'attuazione di quella deriva prestazionale, che si dice invece di voler superare. Si intravede quindi un serio problema di coerenza.

Semplificazione

Il principio in sé non può che trovare adesione. Tuttavia si sottolinea da più parti come, proprio le recenti disposizioni sui requisiti di accreditamento e sulle procedure di vigilanza e controllo, **vadano esattamente nella direzione opposta**, procurando un aggravio di costi e di oneri, e, ancora una volta, un'eccessiva standardizzazione del sistema.

Fattore Famiglia Lombardo

Su questo tema sono riprese da più parti perplessità ampiamente esposte anche dai contributi raccolti in questi mesi da LombardiaSociale, in particolare: il conflitto possibile con la concomitante riforma dell'Isee nazionale, l'opposizione all'applicazione del ffl ai Lea sanitari, e, in alcuni casi, la messa in discussione della diversificazione di trattamento tra anziani e disabili.

Da questa sintesi, e ancor più dai singoli documenti proposti dalle varie organizzazioni, si può certamente osservare come nei territori la proposta regionale abbia attivato una grande attenzione e propositività nel voler contribuire in modo fattivo al confronto sul futuro del welfare.

Le consultazioni sono ancora in corso, LombardiaSociale continuerà a seguirne l'evoluzione e, in attesa di conoscere l'esito del processo consultivo, procederà nel proprio lavoro di analisi e di riflessione, funzionale ad alimentare il dibattito e far crescere la discussione intorno al futuro del welfare lombardo.

Punti di vista

Lo sviluppo del sistema sociale regionale passa attraverso il depotenziamento del ruolo programmatorio dei Comuni e degli ambiti?

Riflessioni sugli effetti stimati delle nuove disposizioni sul Fondo sociale Regionale a partire da un'esperienza territoriale

di Katja Avanzini

Settembre 2012

Temi > Disabilità, Fondo sociale regionale, Programmazione e governance, Tutela

Riflessioni, a partire dall'esperienza concreta di un distretto lombardo, sull'ultima dgr regionale del luglio scorso, che stanzia e regola l'assegnazione di risorse aggiuntive del Fondo sociale regionale e nuove risorse sull'area minori

Gli antefatti

In Lombardia si è aperto negli ultimi mesi una fase di "concertazione" con i territori e i diversi stakeholders rispetto ad un percorso di riforma del welfare. Una fase di concertazione che con la dgr 3850 pare già ampliamente delineata, al di là dell'espressione di alcuni pareri che i territori non hanno ancora avuto modo di presentare all'assessore regionale Giulio Boscagli; del lavoro di ricomposizione programmatoria (e secondo gli indirizzi regionali di budget unico) che negli ambiti distrettuali si è conclusa non più tardi del 30 marzo u.s. con la presentazione dei piani di zona 2012-2014 e dei tagli nei trasferimenti nazionali con i quali i Comuni, le famiglie e gli enti gestori faticano quotidianamente a fare i conti, nel tentativo di far quadrare i propri bilanci.

Del resto le parole rigore, tagli, *spending review* sono ormai entrate nel nostro vocabolario quotidiano e il bersaglio pare proprio essere la politica sociale.

I contenuti della dgr 3850

La DGR si compone di diverse parti con specifici capitolo di bilancio, in sintesi così declinata:

Ambito	Risorse a disposizione	Cosa finanzia	Come finanzia
Interventi sociali	40 milioni	Area minori (servizi prima infanzia, servizi ricreativi, ADM, servizi residenziali e affidi) Area anziani (servizi domiciliari e alloggi protetti) Servizi delegati	Sulla base del piano di riparto approvato in assemblea dei sindaci
Interventi a favore della disabilità	30 milioni	Servizi per disabili: CSE – SFA CAH SADH	Voucher all'utente e/o contributo al Comune in base alla modalità di pagamento della retta
Interventi a favore di minori accolti in strutture residenziali	18 milioni	Percorsi residenziali di minori vittime di violenza, abuso e/o maltrattamento inseriti in strutture educative che necessitano di interventi sanitari e sociosanitari (da prevedersi nei PEI)	Quota di €35/die per la frequenza del minore in struttura riconosciuta al Comune
Interventi a favore di minori in affido	6 milioni	Percorsi di affido per minori provenienti da situazioni di deprivazione, maltrattamento e/o abuso che necessitano di prestazioni socio-sanitarie e/o sanitarie	Quota di € 100 al mese erogate a ciascuna famiglia affidataria per il tramite delle ASL

Cosa cambia rispetto agli anni precedenti?

Sui 70 milioni del FSR

Complessivamente i Comuni hanno la possibilità di esprimere una programmazione sul 41,6% delle risorse messe a disposizione dalla Regione, sulla restante quota decide in toto il livello regionale.

Nello specifico è possibile osservare come lo scorso anno le risorse del Fondo Sociale Regionale ammontavano complessivamente a 70 milioni, assegnate agli ambiti territoriali sulla base dei criteri definiti dalle assemblea dei sindaci e del conseguente

piano di riparto. Lo strumento del piano è stato negli anni un importante opportunità di lettura e analisi del sistema dei servizi, funzionale a scelte programmatorie e alla conseguente allocazione delle risorse.

Prendiamo ad esempio quanto accade nel mio territorio di riferimento, il distretto di Casalmaggiore (CR). Il riparto dello scorso anno ha visto la seguente suddivisione per tipologia di servizi:

Prima infanzia	**19%**	**Minori**	**40%**
Comunità alloggio	17%		
Affidi	4%		
SAD	18%	Anziani	18%
NIL – inserimento lavorativo	3%	Adulti	3%
SADH	2%	Disabili	39%
CSE	24%		
CAH	13%		

Quest'anno l'ambito, sul riparto dei 40 milioni che aveva inizialmente assegnato al FSR, ha a disposizione complessivamente € 184.717,00, con cui saranno finanziati verosimilmente i servizi domiciliari anziani, gli inserimenti lavorativi e i servizi minori. Per i medesimi servizi lo scorso anno si sono allocate risorse pari a € 198.305, un 7% in meno, una percentuale che però cresce se si considera che lo scorso anno, a questa quota, si aggiungevano anche le risorse del FNA, oggi non più disponibile, e le risorse della seconda annualità del Piano Nidi.

Una previsione dell'utilizzo del 30 milioni aggiuntivi, vincolati dalla dgr ai servizi per la disabilità, invece vede la seguente allocazione:

- le **comunità alloggio per disabili**, lo scorso anno hanno beneficiato di un contributo sul FSR pari a complessivi € 41.000. Questo contributo a prima vista può apparire contenuto ma teneva conto della rendicontazione dei servizi (entrambi con un buon equilibrio fra entrate e uscite) e della progettazione dei servizi stessi (qualificazione del personale, progettualità erogate, ecc.). Quest'anno, tenuto conto che le 2 strutture presenti lavorano a pieno regime, abbiamo una previsione di voucher annui per 20 disabili per un importo "presunto" di € 120.000. **Questo passaggio presumibilmente comporterà una revisione delle rette degli ospiti, si auspica non al rialzo.**
- I **Centri Socio Educativi**, a fronte di una convenzione distrettuale, nel 2011 hanno beneficiato sul FSR di un contributo per giornata di frequenza pari a € 15,00 die. Lo stesso però veniva erogato ai due servizi presenti sul territorio con modalità differenti. Per un CSE, secondo la rendicontazione delle frequenze sull'anno in corso, e per l'altro rispetto alle presenze registrate dell'anno precedente. L'attuale modalità prevista dalla delibera regionale andrà

chiaramente a discapito del secondo CSE, qualora le frequenze 2012 risultino inferiori a quelle del 2011. Comunque la previsione attuale vede **un voucher giornaliero definito in € 13,78, inferiore quindi, seppur di poco, a quanto erogato lo scorso anno.**

- Nel nostro territorio inoltre lo scorso anno si è avviata la progettualità sperimentale dello SMA (servizio di Mantenimento all'autonomia) a favore di disabili per i quali si è concluso l'intervento nei CSE. Per questo servizio avevamo definito un contributo sul FSR anno 2012 pari a € 5,00 per giornata di frequenza. **L'auspicio è che questo possa essere considerato dalla Regione Lombardia similmente allo SFA, perché possano essere destinati ai fruitori di questo servizio voucher ad hoc**.
- **Il SADH** merita invece una riflessione a parte: lo scorso anno il servizio è stato erogato a 11 persone, per un totale di 1.453 ore di prestazione. L'indicazione regionale di considerare la possibilità della voucherizzazione per servizi che prevedano almeno 4 ore settimanali di prestazioni, anche se comprensibile in termini di qualità degli interventi, può risultare limitante e discutibile in quanto a monte c'è sempre una valutazione sociale compiuta da professionisti e la definizione di un PAI in accordo con l'utente e la famiglia. **Nel nostro territorio, il limite orario posto dalla Regione, porta ad un dimezzamento, rispetto allo scorso anno, del numero di utenti che beneficiano dell'abbattimento del costo del servizio dovuto al FSR.**

Sulle risorse aggiuntive destinate ai minori

Rispetto alla parte riferita ai minori in strutture residenziali e in affido, per i quali sono previsti interventi di carattere sanitario e sociosanitario, la partita presenta alcune considerazioni specifiche.

- Sui **minori inseriti in strutture residenziali** spesso siamo di fronte a decreti del TM e conseguenti PEI che non prevedono esplicitamente interventi di questo tipo sui minori, forse questo è anche dovuto al fatto che le strutture di carattere socio-educativo non sono tenute ad erogare prestazioni di carattere sociosanitario e sanitario che, se necessarie, vengono espletate nei servizi istituzionali (di norma in neuropsichiatria o in Consultorio). **La "finestra" di un anno nell'applicazione di quanto disposto nella DGR porterà ad una maggiore attenzione su questo**.
- Sui **minori inseriti in affido** le risorse stanziate con la DGR 3850 potranno consentire un alleggerimento dei costi sostenuti dalle famiglia affidatarie, ma **non si comprendono appieno le modalità di richiesta diretta delle stesse all'ASL in presenza di servizi affidi territorialmente impegnati nei percorsi di accompagnamento e supporto delle stesse**. Che ruolo avrà il servizio affidi

gestito in forma associata dai comuni del casalasco? Si auspica, per lo meno, un ritorno informativo ai territori di quanto effettivamente erogato e in favore di quali nuclei.

Alcune considerazioni più generali

In termini generali, rispetto all'allocazione di risorse economiche, vediamo che nel territorio casalasco emerge una contenuta diminuzione delle risorse utili a contribuire ai servizi anziani e minori (circa € 15.000) e un **significativo aumento presunto delle risorse sulla disabilità, che però si registreranno principalmente a favore della residenzialità**. Ad oggi invece è molto difficile definire quale impatto potranno avere nel nostro distretto le risorse aggiuntive dedicate ai minori.

In termini di processo decisionale e programmatorio emerge, a mio avviso, una **significativa perdita di ruolo dei Comuni nella definizione della programmazione sociale del territorio** e un conseguente **rinnovato centralismo regionale**, che si accompagna ad un **ruolo di controllo e di erogazione dei voucher in capo alle ASL**. Timori rispetto a questa dgr sono stati espressi recentemente anche dal NeASS – la rete delle Aziende speciali sociali lombarde (in allegato).

E' pur vero che stiamo parlando di risorse regionali ma i servizi sono quelli socio assistenziali sui quali la funzione programmatoria risulta in capo ai Comuni, inoltre alcuni effetti presunti, se confermati, andranno nel nostro contesto in contraddizione con due principi cardine di Regione Lombardia:

- la liberta di scelta del cittadino, ad esempio nei casi di servizio domiciliare inferiore allo standard regionale (es. sadh) o nell'applicazione del voucher unico, nel caso in cui un'utente beneficia di più servizi.
- il riconoscimento della complessità dei bisogni, espressione che per la disabilità spesso ha maggiore peso che per altre categorie, con questa DGR non si accompagna al sostegno "economico" dei diversi servizi che possano essere erogati a favore della stessa persona disabile. Nel nostro territorio abbiamo diversi casi di utenti in strutture residenziali che frequentano centri diurni e utenti che frequentano il CSE e che contemporaneamente hanno anche un sostegno al domicilio. Se il voucher è unico, come sembra, la scelta di erogare un mix di prestazioni ricadrà quindi sulle tasche dei cittadini e/o dell'ente locale.

In ultimo, ma non per importanza, si sottolinea la preoccupazione che questo cambiamento nel sistema di riparto del Fondo Sociale Regionale, è compiuto su risorse aggiuntive che sono state deliberate dalla Regione in corso d'anno (inizialmente si parlava infatti dei 40 milioni). Quale continuità verrà data a queste risorse? Cosa ci

dobbiamo aspettare per l'anno prossimo: un ampliamento delle modalità a "voucher" anche sugli altri servizi che godono della co-finanziamento del Fondo Sociale Regionale e al contempo una riduzione di budget?

Punti di vista

La gestione associata e le Aziende speciali di servizi alla persona: hanno ancora senso?

Intervista a **Dario A. Colombo** - direttore Consorzio Desio e Brianza - ed **Elena Meroni** - direttore Azienda Comuni Insieme Bollate, aderenti a **NeASS** Lombardia – Network delle Aziende Speciali Sociali della Lombardia.

A cura di Valentina Ghetti

Gennaio 2013

Temi > Forme di gestione, Programmazione e governance

Nello scorso decennio il dibattito sulla gestione associata dei servizi e sulle forme di gestione possibili hanno rappresentato uno dei temi centrali del welfare lombardo. In questi anni abbiamo assistito alla nascita spontanea e allo sviluppo di diverse aziende speciali, pur in mancanza di indirizzi cogenti in merito da parte del legislatore regionale. Il cambiamento di scenario nel quale ci troviamo oggi – la riduzione delle risorse per il welfare, le difficoltà finanziarie dei comuni, il disinvestimento nella programmazione zonale… – segnano il rischio di una battuta d'arresto su questo fronte? Lo abbiamo chiesto a due esponenti del NeASS.

Scegliere la costituzione di un'Azienda speciale oggi

La maggior parte delle aziende speciali lombarde sono nate soprattutto intorno alla prima metà degli anni 2000, in uno scenario generale molto diverso da quello attuale: avveniva il ritiro delle deleghe all'Asl con il conseguente ritorno ai comuni della gestione diservizi associati ad alta specializzazione, arrivavano sui territori risorse aggiuntive legate alla legge quadro e alla promozione di politiche e servizi integrati, prendevano consistenza dopo la prima triennalità le attività dei Piani di Zona ecc. Oggi molte di quelle spinte propulsive si sono esaurite e da più parti ci si domanda se abbia ancora senso parlare di gestione associata e di aziende. Si paventa anche il rischio di un indebolimento delle realtà già in essere. Sono venute meno le motivazioni della gestione associata e le opportunità offerte dalle aziende speciali?

No, affatto, la maggior parte delle ragioni che avevano sostenuto la scelta di associare la gestione dei servizi costituendo aziende consortili sono pienamente valide ancora oggi, anzi hanno valore **SOPRATTUTTO** oggi.

La diminuzione delle risorse per il welfare, sia trasferite che proprie dei comuni; i sempre più stringenti vincoli finanziari a cui sono sottoposti gli enti locali, la sempre minor possibilità per i comuni di specializzare, professionalizzare nonché stabilizzare il personale; il nuovo vincolo all'associazione dei piccoli comuni sotto i 5000 abitanti, la necessità di difendere le funzioni programmatorie…,sono solo alcune delle motivazioni che oggi rafforzano ulteriormente la necessità di trovare forme strutturalmente forti per la gestione associata.

La questione quindi non è tanto se valga la pena gestire in forma associata – la risposta è si, soprattutto ora – ma semmai il ragionamento che si può aprire è su quale forma sia la più opportuna e a che condizioni.

Quali alternative abbiamo? L'Unione dei Comuni, trova oggi impulso nell'obbligo che vincola i comuni piccoli ad associarsi, per il quale però il bacino territoriale che ne esce (quello fissato dalla normativa lombarda è 10.000 abitanti) non dà quasi mai una dimensione territoriale che consenta il costituirsi di una struttura operativa adeguata. Le Unioni costituite infatti non raggiungono nemmeno la dimensione dell'ambito ottimale che abbiamo, per legge statale e regionale, più volte confermato coincidere con il Distretto/Ambito territoriale per il sociale e in Lombardia anche con gli Ambiti per le politiche scolastiche. In questa logica, molti sostengono che più che le Unioni dei Comuni l'ideale sarebbero le fusioni.

La convenzione intercomunale resta certamente valida per accordi programmatici leggeri, ma lascia irrisolte tutte le problematiche già citate, aggravando ulteriormente le difficoltà a cui è esposto il soggetto capofila: patto di stabilità, impossibilità di specializzare e stabilizzare il personale, oltre che ragioni istituzionali.

Le aziende consortili rappresentano a nostro avviso il contenitore strutturalmente più adeguato per affrontare e superare i limiti dello scenario attuale, a patto ovviamente che possano gestire una massa sufficiente (in termini di volume di servizi o di ampiezza del territorio di riferimento) a sostenere il costo generale della struttura.

Se queste sono le motivazioni ancora valide, qualcuno potrebbe sostenere che, per le stesse ragioni, potrebbe essere efficacemente perseguito l'affidamento al terzo settore.

Pensarla come soluzione esclusiva non è possibile in termini costituzionali. Vi sono infatti alcuni limiti non valicabili rispetto a interventi e servizi affidabili fuori dalla dimensione pubblica-istituzionale, servizi apparentemente attinenti alla fase della

gestione, ma che invece sono di stretta connessione con quelle della programmazione e dell'organizzazione. Il contenitore adeguato, in quanto sotto il profilo giuridico è

- un soggetto pubblico,
- di natura strumentale,
- in rapporto di inter-organicità (una sorta di settore comunale allargato) analogo all'ente locale e
- giustamente "limitato" (in-house) nel suo raggio di azione nel perimetro dell'Ambito territoriale o al massimo di Ambiti contigui territorialmente.

Due esempi concreti possono essere fatti in proposito:

Il segretariato sociale e il segretariato sociale professionale, così come il Servizio sociale professionale nel Servizio sociale di base, titolari in quanto case-manager del progetto personalizzato e che curano e accompagnano quindi nell'intero percorso di aiuto la persona e la famiglia, è fondamentale che restino in capo al soggetto appartenente alla dimensione pubblico-istituzionale.

I Servizi di Tutela del minore e della famiglia, in cui l'azione complessiva si compone di diversi segmenti e diverse sottounità operative – il servizio sociale professionale, il servizio di psicologia, piuttosto che interventi di tipo educativo territoriale (domiciliare o familiare), che insieme concorrono a comporre l'intero Servizio – per i quali diventa cruciale, almeno per una parte, il mantenimento di un ruolo di terzietà di chi deve "giudicare" e decidere in rapporto al benessere del minore e agli interventi per tutelarlo. Per questi servizi è dunque centrale definire quali segmenti sono affidabili a soggetti terzi che esercitano funzioni pubbliche diffuse e quanto invece debba essere mantenuti in capo ad una funzione pubblica-istituzionale.

Tornando alle aziende e alle motivazioni alla loro costituzione ancora in essere, non possiamo non notare però che, soprattutto nel corso di questa nuova triennalità della programmazione zonale, abbiamo assistito per la prima volta a movimenti di "ritirata" di alcuni comuni entro i propri confini. Comuni che non sottoscrivono l'accordo di programma, comuni che escono dalle Aziende, Aziende che si trovano al limite della sostenibilità…come si spiega questo movimento e soprattutto perché, se le buone ragioni permangono, i comuni non sembrano spinti in questa direzione?

A nostro parere, se si analizza la situazione del punto di vista tecnico, non ci sono ragioni di merito. I movimenti di "ritiro" e disinvestimento verso la gestione associata (al di là della forma specifica che può assumere la gestione) sono un grosso errore, derivato oggi prevalentemente da motivi di frammentazione politica e mancanza di risorse aggiuntive.

Oggi più che mai l'unica possibilità di senso è la messa in comune delle risorse per poter organizzare al meglio i servizi. Questo però oggi, oltre a trovare un freno nelle solite note resistenze (tecniche e politiche) a cedere quote della "propria sovranità" e a forme radicate di autoreferenzialità, si scontra con un sentimento diffuso di "ripiegamento" e fatica, che non facilita un investimento che richiede progettualità sul futuro e una visione realmente strategica e integrata.

Mentre invece bisognerebbe riuscire a dibattere con concretezza sulla necessità di politiche integrate, strategiche, prospettiche, di strutture tecniche specializzate, altamente professionalizzate e di una forte vocazione specialistica e non generalista, come è invece quella dei singoli Comuni. Se non si comprende questo il sistema, nel breve periodo, è destinato ad un impoverimento, ad un arretramento e ad un irrigidimento ulteriore sulle incombenze burocratico-amministrative che purtroppo abbiamo visto crescere enormemente in questi anni.

Ma ci troviamo in questa situazione soprattutto perché **il più grosso errore degli ultimi anni è stato quello di considerare il valore della programmazione zonale solo in relazione alla assegnazione/utilizzo/distribuzione delle risorse aggiuntive e, nel momento in cui queste sono venute meno, sembra mancare il senso della gestione associata.** Mentre il passo in avanti da fare era, ed è tutt'ora, quello di ampliare il perimetro oltre le risorse trasferite.

Rispetto al tema delle aziende poi c'è da considerare una questione specifica riferita alla **normativa nazionale attuale, che lascia margini di incertezza che stanno ricadendo sulle scelte delle amministrazioni**. Il recente provvedimento, conosciuto come *spending review*, che ha differenziato l'ambito dei servizi socio assistenziali, educativi e culturali dagli altri, così da esentarlo dai vincoli previsti (decreto legge n.95 del 6 luglio 2012, art.9 comma 1bis), non è sufficientemente chiaro in riferimento alle realtà di nuova costituzione. Nell'interpretazione che ne ha dato la Corte dei Conti della Lombardia, nuove aziende non si possono costituire, anche se il divieto normativo fa esplicitamente riferimento alla costituzione di organismi cui vengano attribuite le funzioni proprie dei Comuni mentre è bene specificare che le aziende speciali sono enti strumentali e sostanzialmente gestiscono servizi e attività che mettono in condizione i propri enti associati di esercitare al meglio tali funzioni istituzionali. Per fare un esempio concreto, rispetto alla Tutela dei minori il tutore e l'Ente affidatario restano il Sindaco e il Comune mentre tutte le azioni tecniche, professionali ed amministrative sono svolte dall'azienda. Inoltre tale divieto pare illogico nel momento in cui nello stesso articolo di legge, qualche comma sopra, le aziende speciali che si occupano di servizi sono esentate sia dai vincoli sia dagli obblighi di soppressione. Perché il legislatore, che salvaguarda e ritiene indispensabili queste organizzazioni esistenti, dovrebbe volerne impedire la costituzione di nuove? In ogni caso, di fronte a tali contraddizioni, ad una normativa poco chiara e ad interpretazioni

che appaiono così stringenti, le amministrazioni non sono certo spinte ad intraprendere questa strada.

Se la questione è "riuscire a comprendere" che non c'è alternativa, come è possibile sostenere questa comprensione? In altre parole quali sono le leve che potrebbero oggi consentiredi evitare/ superare gli errori del passato?

Da una parte bisogna continuare con costanza nella promozione di una cultura dell'integrazione, dall'altra l'unica vera leva possibile a nostro avviso è **porre vincoli o incentivi reali a procedere in questo senso**. Non tanto sulla forma di gestione in sé, che sia azienda o altro l'importante è che funzioni, quanto sulla programmazione integrata e sulla gestione associata come obiettivo effettivo (e non solo dichiarato ma poi non perseguito). **La nostra Regione, a differenza di altre, non si è mai esposta a definire un disegno di sistema chiaro e incisivo su questo, è venuto il momento di dare un messaggio deciso che "incentivi fortemente" chi effettivamente si muove verso l'associazione o penalizzi fortemente chi non opera in forma associata**.

Su questo anche la normativa nazionale dovrebbe coerentemente continuare a differenziare il nostro ambito di intervento, sciogliendo però i dubbi interpretativi di cui si diceva prima sulla costituzione di nuovi enti gestori.

Altra questione importante **è evitare nei meccanismi di governance e nelle pratiche delle aziende di reiterare situazioni deleganti che creino distanza tra questa e i propri Comuni soci; i Comuni devono interpretare le Aziende come strumenti e non come fini**.

I vantaggi in termini di ottimizzazione della gestione dei servizi e nelle economie di scala prodotte

Se le opportunità di merito rimangono, quali sono i vantaggi tangibili che la costituzione di un'azienda ancora oggi può comportare? L'impressione è che spesso questi vantaggi non siano sufficientemente evidenti e "concretizzati", ed è forse anche per questo che rischiano sempre di prevalere altre scelte o si dà spazio alle derive di arretramento precedentemente descritte.

Una premessa è d'obbligo: i vantaggi ci sono se, come dicevamo prima, all'azienda viene conferito un volume di servizi sufficientemente adeguato, la cui dimensione quantitativa non è facilmente definibile stante la variabilità delle situazioni territoriali, e se le **aziende non vengono concepite come semplice "aggiunta" del sistema ma sempre più interpretate come opportunità di razionalizzare, riordinare ciò che già c'è ed eliminare le ridondanze e le sovrapposizioni nel sistema**. Nella situazione attuale, per fare un esempio, se ci venisse detto che una delle nostre aziende deve occuparsi

anche del tema "casa", non struttureremmo – come avremmo fatto invece in passato – un'unità organizzativa ad hoc, un ufficio nuovo con personale aggiuntivo, ma valorizzeremmo al massimo il personale che c'è già e che nel territorio si occupa di questa materia, centralizzando le procedure di "back office" e di fatto producendo economie. In passato questo non è avvenuto spesso perché eravamo in una fase storica diversa, dove la questione principale era strutturare gestioni di servizi, fino a quel momento in delega, e una fase sostanzialmente incrementale grazie alle risorse del FNPS. Oggi lo scenario è diverso, non si tratta più di sviluppare e implementare il sistema, ma di riordinarlo e la gestione associata tra comuni e una forma gestionale come l'azienda, possono consentire di farlo.

Fatta questa premessa, i vantaggi, che abbiamo visto concretizzarsi in questi anni, a partire dalle esperienze delle aziende lombarde aderenti al NeASS, possono essere sinteticamente espresse nei seguenti punti:

- razionalizzazione dei servizi e dei processi che consente, come dicevamo, la riduzione di ridondanze e duplicazioni
- omogeneizzazione delle prestazioni e, di conseguenza, dei relativi costi, superando quelle differenziazioni ingiustificate (es. stesse cooperative, stesse prestazioni, costi diversi per diversi comuni)
- gestione di alcune azioni (appalti, accreditamenti…) dentro una logica di sistema e programmatoria
- incremento dei volumi di servizio gestiti, con la conseguente produzione di economie per i comuni, e a vantaggio anche degli stessi soggetti gestori del privato sociale
- semplificazione dei processi
- miglioramento nella gestione delle relazioni tra più attori, riducendo le interlocuzioni e mettendo a disposizione riferimenti unici
- possibilità di investimento in innovazione tecnologica che i comuni, da soli difficilmente sarebbero in grado di sostenere

Per fare un esempio concreto, che possa spiegare chiaramente i punti sopra citati, basta riferirsi a quanto succede, ed è successo, in tutti i casi in cui l'Azienda assume la gestione amministrativa di una serie di servizi (sad, adm, adh, assistenza scolasica…). Ad esempio in diverse realtà succedeva che il servizio di assistenza domiciliare venisse gestito in autonomia dai comuni, facendo ciascuno il proprio appalto (con costi amministrativi replicati per ciascun comune) e che si assegnasse poi il servizio (un servizio decisamente standardizzato e strutturato) magari alla stessa cooperativa con prezzi differenti. L'assunzione da parte dell'azienda della gestione della funzione amministrativa ha di fatto consentito di:

1. fare un unico appalto, riducendo i costi amministrativi poiché la stessa procedura si realizza usando una persona, per giunta già in organico all'azienda;

2. inserire l'affidamento del servizio all'interno del discorso dell'accreditamento, che consente quindi una riflessione con i gestori sulla caratteristica delle prestazioni e sulla loro qualificazione e dunque un'omogeneizzazione di ciò che viene offerto sul territorio;

3. indurre un ragionamento sui costi che consente una definizione corretta e soprattutto omogenea nel prezzo di acquisto;

4. svincolare l'assistente sociale comunale da compiti burocratico-amministrativi, che tolgono tempo alla professione e alla gestione del caso (accoglimento della domanda, sua valutazione, progettazione dell'intervento, monitoraggio del caso);

5. creare innovazione mediante l'adozione di sistemi informatizzati per la registrazione delle anagrafiche dell'utenza in carico, della relativa documentazione ottica e talvolta anche delle prestazioni erogate, favorendo così l'integrazione sulle informazioni sul caso nonché la semplificazione delle procedure di lavoro, la presenza di storicità nella documentazione e soprattutto la trasferibilità delle informazioni;

6. facilitare l'interlocuzione con le cooperative gestrici del servizio, che hanno un riferimento unico per un'area territoriale più ampia. Riferimento che per altro non dialoga solo sulle questioni squisitamente economiche ma anche tecnico-professionali, all'interno di un quadro di riferimento di sistema.

Unitamente a questo, se poi si pensa a servizi che le aziende acquisiscono e gestiscono direttamente per conto dei Comuni, ci sono vantaggi concreti nella possibilità di realizzare azioni che gli EE.LL., con i vincoli attuali, non sarebbero più in grado di sostenere, come ad esempio le formazioni, le supervisioni e consulenza legale agli operatori dei servizi tutela minori. E farlo con economie di scala, perché non c'è più un supervisore per 6 operatori ma lo stesso supervisore, realizza l'intervento per 10-15 operatori, allo stesso costo.

Infine non dimentichiamo i vantaggi riferiti agli operatori: le aziende sono luoghi che aggregano gruppi di professionalità simili (assistenti sociali, psicologi, educatori…) che possono favorire, grazie all'appartenenza ad una comunità professionale all'interno di una stessa organizzazione, il confronto di pratiche e la crescita professionale stessa.

Punti di vista

Il Fondo famiglia della Giunta Maroni – un commento

di Cristiano Gori

Maggio 2013

Temi > Anziani, Disabilità, Famiglia e minori, Finanziamento e spesa, Nuova Giunta regionale, Programmazione e governance

Un commento alla DGR X/116 che istituisce un Fondo a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili

Sta suscitando notevole interesse la prima mossa di peso del nuovo Assessore alla Famiglia, Solidarietà Sociale e Volontariato, Maria Cristina Cantù, cioè la delibera N° 116 del 14 maggio sull'*Istituzione del fondo regionale a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili*. Le ragioni risiedono nella curiosità di conoscere l'orientamento della Giunta da poco insediata e nell'intenzione, dichiarata nella delibera, di rafforzare il nostro settore. L'attenzione ricevuta s'intreccia con una certa confusione circa "cosa sia veramente scritto" in tale atto perché la ridotta chiarezza del testo lascia spazio a numerose interpretazioni.

Più finanziamenti?

I 330 milioni del Fondo indicati nella delibera rappresentano l'aspetto che maggiormente ha catturato l'interesse ma anche quello che più sta producendo fraintendimenti. Innanzitutto, bisogna puntualizzare che non esiste, ad oggi, alcuno stanziamento aggiuntivo per il welfare.

L'atto regionale, infatti, quantifica in 330 milioni annui le "risorse economiche ottimali necessarie a dotare il Fondo" e afferma che lo "stanziamento iniziale sarà costituito in sede di assestamento". Dunque risulta che: a) manca qualsiasi indicazione riguardante se e quando la soglia dei 330 milioni sarà raggiunta; b) non vi è alcun cenno concernente le risorse effettive del Fondo, per l'immediato così come per i periodi successivi; c) con l'assestamento di bilancio – a cavallo dell'estate[2] – vi dovrebbe essere un primo stanziamento, sulla cui entità non è dato sapere nulla; d) non viene

2. [2] Lo scorso anno l'assestamento di bilancio ha avuto luogo in luglio.

comunicato se le eventuali risorse del Fondo risulterebbero ulteriori rispetto a quelle già oggi a disposizione dell'Assessorato alla Famiglia (1786 milioni di Euro per il 2013) oppure se sarebbero recuperate togliendole da altre voci di spesa del medesimo; e) non viene spiegato come si è arrivati a stimare il fabbisogno del Fondo in 330 milioni, nel suo totale così come nelle parti che lo compongono[3].

Presa in carico, buoni e voucher

La delibera presenta numerosi interventi da realizzare. Sono indicazioni da considerare con cautela poiché legate ad un fondo della cui reale futura esistenza niente di certo è dato sapere. Con particolare frequenza, però, ricorrono due punti, sui quali la nuova amministrazione ha più volte insistito anche in altre sedi, sia in campagna elettorale sia dopo il voto[4]. Questi, dunque, paiono configurarsi come orientamenti generali della Giunta Maroni.

Uno riguarda il rafforzamento dei percorsi di presa in carico nei diversi momenti dell'informazione iniziale e dell'accesso, della definizione di progetti d'intervento personalizzati da parte di apposite equipe/unità valutative e della capacità di accompagnare utenti e famiglie nel tempo con apposite figure (case manager).Si insiste particolarmente sull'unitarietà della presa in carico e sull'ottica processuale, cioè sull'importanza di essere presenti nelle varie fasi dell'esperienza di utenti e famiglie.

È un'indicazione positiva perché intende affrontare una delle criticità principali del welfare lombardo. L'amministrazione regionale – come noto – è stata sino al 2008 l'unica in Italia ad esprimere una posizione contraria alla presa in carico dell'utente da parte dei servizi pubblici e, di conseguenza, a non promuoverla in alcun modo.

A partire dal 2008 la presa in carico è entrata tra gli obiettivi enunciati dalla Giunta, inserita regolarmente in tutti i suoi atti (come la l.r. 3/2008, la riforma ADI, il PAR disabilità e la Delibera delle Regole 2012, e se ne potrebbero citare molti altri). Tuttavia, la capacità di tradurre gli obiettivi in pratica, cioè di passare dal dichiarato

---

3. [3] I 330 milioni sono scomposti – per la quasi totalità – nelle seguenti voci: 180 per le persone disabili gravi, 100 per anziani non autosufficienti, 5 per persone affette da ludopatia e 38 per persone vittime di violenza(donne e minori). Di nessuna tra queste cifre viene spiegato in che modo sia stata stimata.

4. [4] Si vedano, ad esempio, la sintesi e il video dell'intervento di Matteo Salvini all'incontro con i leader politici promosso a gennaio 2013 da Lombardia Sociale "Quale futuro per il welfare lombardo" e la comunicazione del Presidente Maroni sulle linee programmatiche della nuova Giunta in ambito sociale e socio-sanitario.

all'agito, è stata complessivamente piuttosto ridotta: ad oggi la presa in carico continua a rappresentare una delle maggiori carenze del nostro welfare[5]. Qui risiede una sfida chiave per la nuova gestione: transitare dal riconoscimento di una finalità fondamentale alla capacità di renderla concreta, cioè di tradurla in un effettivo cambiamento per le persone che si rivolgono ai servizi.

L'altro orientamento consiste nel puntare su buoni e voucher socio-sanitari, riproponendoli in una varietà di contesti. S'intende così portare avanti – e, si direbbe, rafforzare – la priorità assegnata dalla precedente amministrazione a questi strumenti. Il nodo qui riguarda la coerenza tra obiettivi e strumenti. Nella delibera – come in altri documenti e dichiarazioni – la nuova amministrazione definisce importanti finalità strategiche: rafforzare gli interventi di prevenzione delle situazioni di disagio, potenziare i servizi domiciliari, rimodulare l'offerta residenziale e semi-residenziale, rendere migliore la presa in carico. Si tratta di scopi condivisibili, figli di una diagnosi puntuale sulle criticità del nostro welfare. Gli strumenti individuati per raggiungerli sono, appunto, buoni e voucher.

Gli strumenti scelti sono adatti al raggiungimento degli obiettivi definiti? Le precedenti esperienze lombarde, così come quelle nazionali e internazionali, suggeriscono forti dubbi. In sintesi, se nella definizione degli obiettivi l'Esecutivo Maroni afferma di voler affrontare le aree di maggior criticità non risolte dalla Giunta Formigoni, nella definizione degli strumenti indica gli stessi privilegiati da quest'ultima, che non paiono però adatti a perseguire le finalità menzionate. Trovare una quadratura del cerchio tra l'intenzione di "affrontare i problemi non risolti dai predecessori"e l'utilizzo "degli stessi strumenti dei predecessori" pare un esercizio problematico.

I soggetti coinvolti

La parte della delibera riguardante il ruolo dei diversi attori – sociali ed istituzionali – nel disegno del nuovo Fondo non è molto chiara. Non viene specificato, innanzitutto, se le eventuali nuove risorse sarebbero destinate alla filiera sociale/Comuni o a quella sociosanitaria/Asl.

Ai Comuni viene assegnato un ruolo di spicco nella consultazione sui criteri di funzionamento del Fondo. Ciò riflette la generale scelta strategica, più volte dichiarata

5. [5] Sul tema, tra gli altri, si vedano i contributi di Gori e Ghetti (luglio 2012), Tidoli e Cicoletti (ottobre 2012), Merlo (settembre 2012 e aprile 2013) e i capitoli "Il percorso nei servizi" e "L'offerta dei servizi nel percorso di vita" del volume "Come cambia il welfare lombardo", contenente una valutazione delle politiche di welfare lombarde del decennio 2000-2010, interamente disponibile sul sito.

dalla Giunta, di assegnare ai Comuni un ruolo di maggiore rilievo rispetto ai propri predecessori, i quali – come noto – mantenevano un rapporto privilegiato con le Asl. Un riequilibrio della governance territoriale a favore dei Comuni è indubbiamente necessario. Si attende, dunque, di comprendere in che modo avverrà: la delibera non fornisce indicazioni in proposito.

L'atto, nondimeno, dimentica di considerare il coinvolgimento degli altri soggetti istituzionali e sociali nella programmazione dei nuovi interventi. Si tratta di una scelta negativa, contraria alla prassi e alla normativa (Legge 3/2008, articolo 3)[6].

Tra Fondo famiglia e riforma del welfare lombardo

La nuova Giunta è partita con alcuni passi positivi. In numerose occasioni ha dichiarato l'intenzione di fare dei servizi sociosanitari e sociali una priorità, così come quella di assegnare ai Comuni un ruolo più forte rispetto al passato. Inoltre, i documenti prodotti sinora contengono diagnosi piuttosto lucide sulle criticità del welfare nella nostra regione.

Venendo al Fondo Famiglia, l'elevata indeterminatezza dei suoi contenuti rende impossibile proporne oggi una valutazione complessiva. Certamente, però, sarebbe stato consigliabile definirne in modo più preciso interventi, percorsi attuativi e risorse prima di presentarlo pubblicamente.

Tre paiono ora i rischi da evitare.

Primo, dar vita all'ennesimo micro-fondo, in aggiunta al coacervo di linee di finanziamento già esistenti, che renderebbe ancora più frammentato e confuso il settore.

---

6. [6] Afferma il comma 1 di tale articolo che: "Nel quadro dei principi della presente legge e in particolare secondo il principio di sussidiarietà concorrono alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie, secondo gli indirizzi dettati dalla Regione:

   a) i comuni, singoli ed associati, le province, le comunità montane e gli altri enti territoriali, le aziende sanitarie locali (ASL), le aziende di servizi alla persona (ASP) e gli altri soggetti di diritto pubblico;

   b) le persone fisiche, le famiglie e i gruppi informali di reciproco aiuto e solidarietà;

   c) i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale e sociosanitario;

   d) gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale e sociosanitario."

Secondo, progettare gli interventi senza tener conto dell'esperienza degli anni scorsi, sulla quale è disponibile un'ampia mole di dati ed informazioni.

Terzo, concentrare il dibattito intorno al nuovo fondo, distogliendo così lo sguardo dalla complessiva realtà dei servizi in Lombardia. Proliferazione di micro-fondi, scarso utilizzo dell'evidenza empirica ed eccesso di attenzione su circoscritte azioni simboliche sono tutti problemi che in passato si sono effettivamente verificati nella nostra regione.

I prossimi mesi sono cruciali perché vedranno la Giunta Maroni definire il proprio profilo. La nuova amministrazione è chiamata a sviluppare – a partire dai dati – la sua disamina del welfare lombardo e, di conseguenza, a stabilire le linee programmatiche per il quinquennio. Quale che sia il destino del Fondo Famiglia, è questo il passaggio decisivo.

Il Fattore Famiglia

Punti di vista

Fattore famiglia: implicazioni giuridiche e questioni irrisolte

Intervista a **Massimiliano Gioncada** - Esperto di diritto dei servizi sociali. Cultore della materia presso la cattedra di Elementi di diritto della famiglia e minorile della facoltà di Scienze della Formazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, funzionario della Provincia di Piacenza.

A cura di Stefania Stea

Febbraio 2012

Temi > Anziani, Disabilità, Famiglia e minori, Fattore famiglia, Programmazione e governance

Il consiglio regionale ha approvato la Legge regionale del 24 febbraio 2012 n.2 di modifica della legge regionale 12 marzo 2008, n. 3: è stato così introdotto nel panorama legislativo regionale il Fattore Famiglia, strumento per la valutazione della situazione economica delle famiglie che accedono ai servizi e alle prestazioni sociali e socio-sanitarie. Abbiamo raccolto il punto di vista di Massimiliano Gioncada su alcune delle principali novità che tale strumento mette in campo.

Il senso dell'introduzione del Fattore Famiglia

I criteri introdotti dal Fattore Famiglia per la valutazione dei redditi dei nuclei familiari lombardi che impatto avranno in termini di equità orizzontale? In altre parole, quali famiglie ne beneficeranno maggiormente? Su quali tipologie familiari avrà le maggiori ricadute (sia positivamente che negativamente)?

Anzitutto vi è da chiedersi quale sia il senso della discussione sul Fattore Famiglia Lombardo, mentre esiste un tavolo di lavoro aperto, a livello centrale, avente ad oggetto da una parte l'ISEE, e in particolare le nuove modalità di calcolo e gli ambiti di applicazione, dall'altra chiare ipotesi di riforma fiscale, più o meno stringente, che riguarderanno anche le agevolazioni fiscali e diversi criteri di sgravio fiscale per le famiglie italiane. Quali saranno gli impatti reali dei criteri introdotti lo si valuterà, è ovvio, MEDIO TEMPORE e al termine della sperimentazione.

Possiamo però rilevare come la ratio sottesa all'intervento complessivo era (o doveva essere) quella di riallocare in modo virtuoso la spesa tra Regione, Comuni e Famiglie. Questi nuovi criteri vanno in questo senso? Vi è più di un dubbio a riguardo, e per i motivi che illustrerò di seguito. In ogni caso l'impatto effettivo sarà conoscibile solo in seguito all'emanazione della D.G.R. che dettaglierà i criteri, prevista dal co. 2 del nuovo art. 8 della Legge regionale.

Accesso e compartecipazione alle prestazioni socio-sanitarie

Qual è la ratio della scelta della Regione di optare per un diverso trattamento degli anziani e dei disabili prendendo in considerazione in un caso (gli anziani) il reddito del nucleo e in un caso (i disabili) il reddito del singolo, considerando anche l'orientamento delle più recenti sentenze del TAR (che invece hanno confermato che anche per gli ultrasessantacinquenni Non Autosufficienti deve essere considerato il reddito del solo richiedente)?

Quale sia la ratio di questa differenziazione è domanda da porre a chi l'ha prevista.

In effetti me lo sono domandato anch'io, atteso che nella Legge vigente a livello nazionale, e nella giurisprudenza dei Tribunali amministrativi lombardi, quelle due categorie di Persone, sussistendo i requisiti soggettivi ed oggettivi di cui all'art. 3 co. 2-ter del d.lgs. n. 109/1998, sono esattamente parificate in termini di condizioni di intervento.

Sinceramente la cosa lascia perplessi: se vogliamo ragionare in termini di "come vorremmo che fosse", i giuristi dicono "de jure condendo", allora possiamo anche ammettere differenziazioni che, volendo, hanno anche una loro logica di fondo (e lo dico senza entrare nel merito).

Ma se ragioniamo sulla scorta di quanto è scritto nella normativa, e sulla base del fatto che la giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei TT.AA.RR. Lombardi ha ritenuto che i principi recati nel d.lgs. n. 109/1998 (il decreto ISEE) concretano essi stessi dei livelli essenziali di assistenza, vien da chiedersi com'è possibile che il Legislatore regionale, ancorché autorevole, possa ritenere di poter derogare a una ripartizione costituzionale delle competenze che, con riferimento a quella materia, individua il solo Legislatore nazionale come il soggetto abilitato a disciplinare il tutto.

La questione che ha suscitato più polemiche riguarda l'estensione dei criteri per la valutazione dei redditi anche alla quota sanitaria: questo timore è fondato? Il testo approvato presenta realmente ambiguità in questa direzione?

Il timore legato all'estensione della valutazione dei redditi anche alla quota sanitaria è, a mio sommesso avviso, più che fondato: posto che una compartecipazione alla spesa, anche per un servizio rientrante nei Livelli Essenziali di Assistenza, è ovviamente possibile, non sussistendo l'automatismo LEA = gratuito, il fatto che anche per la

determinazione degli oneri a carico del fondo sanitario si utilizzino, tra gli altri, “i criteri di cui all'articolo 8 comma 2”, può significare, in realtà, una soluzione che, per il sistema dei Comuni, si rivelerà perversa.

Se questo sistema è stato pensato per una migliore riallocazione della spesa, così prevedendosi, infatti, è intuibile che ulteriori quote di spesa sanitaria (a carico della Regione), siano scaricate sull'asse Famiglie/Comuni, giacché, in applicazione dei criteri richiamati, la Regione potrà intervenire in misura diversa (RECTIUS: MINORE) rispetto al livello attuale.

E dove pensate che finirà la quota non coperta dalla Regione? Ovviamente sarà ripartita tra Famiglie e Comuni, ma qui sta il problema: da un lato i contenziosi che hanno sollevato il problema, e la necessità di intervenire, inerivano proprio la ripartizione tra Famiglia e Comune, dall'altro si scaricano su quest'asse ulteriori oneri? Cui prodest?

Le Famiglie dicono di essere allo stremo, e nell'impossibilità di sostenere altri oneri economici, ma lo stesso ragionamento è fatto dai Comuni, con fondatezza forse più opinabile, almeno in certi casi e su certi aspetti (vedi tra i tanti il contenzioso tra i Comuni e le Province per gli oneri legati al trasporto e assistenza ad personam degli studenti disabili frequentanti le Scuole Secondarie di Secondo Grado, che normalmente i Comuni si guardano bene di far valere nelle aule di giustizia, per ragioni politiche e partitiche).

Ma ammettendo che effettivamente, e attualmente, i Comuni e le Famiglie non sono in grado di reggere la spesa sociale, e la sua ripartizione, come sarà possibile che reggeranno dovendosi accollare anche parte dei costi sanitari?

Questo art. 24 co. 2-bis è di straordinaria delicatezza e, vien quasi da dire, “pericolosità”, sia per le Famiglie sia per i Comuni!

Ciò a voler tacere del fatto che vi sia più d'un dubbio di compatibilità con l'art. 3 della Costituzione: perché una persona con grave disabilità può, in applicazione del co. 2-bis in parola, essere chiamata a pagare parte dei costi legati ad una prestazione sanitaria, e una persona non gravemente disabile è esclusa dai medesimi costi? Ma quale Famiglia stiamo tutelando in questo modo?

Redditi fiscalmente esenti

Il dibattito su come considerare questa categoria di redditi per il calcolo della compartecipazione è aperto da tempo. Tuttavia alcune questioni si aprono: perché considerarli in maniera differente per le prestazioni residenziali e semiresidenziali? Dobbiamo aspettarci che non vengano considerati per il calcolo della compartecipazione

per le prestazioni socio-assistenziali, ma solo per quelle socio-sanitarie? E' equa questa scelta?

Bisogna che sia chiaro a tutti cosa sono le "somme esenti da imposizione fiscale". Fra queste, vi sono tutte le provvidenze assistenziali agli invalidi civili (pensioni, assegni, indennità di accompagnamento e frequenza), oltre alle pensioni sociali e alle rendite INAIL (invalidi sul lavoro).

In forza dell'art. 34 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, "i sussidi corrisposti dallo Stato e da altri enti pubblici a titolo assistenziale sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche e dall'imposta locale sui redditi nei confronti dei percepienti."

Inoltre la Tabella 1 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, recante Criteri unificati di valutazione della situazione reddituale, prevede il riferimento esplicito al solo reddito complessivo ai fini IRPEF dei componenti del nucleo familiare.

La scelta operata in direzione opposta comporterebbe una disparità di trattamento fra i redditi che possono godere di detrazioni e deduzioni ai fini fiscali, e che hanno uno specifico inquadramento in ambito tributario, e le somme esenti da IRPEF che non possono fruire di tali detrazioni e deduzioni.

Ma la scelta sin qui operata dal Legislatore è stata volta ad esentare dall'imposizione quelle provvidenze che lo Stato stesso eroga a fini di assistenza; un'ipotesi diversa sarebbe stata paradossale e controproducente: lo Stato si sarebbe trovato nella situazione di concedere un aiuto, dopo aver apprezzata e valutata la situazione di bisogno, per poi ridurre l'entità dell'aiuto applicandone una imposizione.

Di fatto il Legislatore ha posto – già e comunque – sulle provvidenze assistenziali, il vincolo della prova dei mezzi, al fine di vincolarne l'erogazione allo stato di bisogno economico degli interessati. Oggi, a parte il cosiddetto "accompagnamento" che ha una connotazione indennitaria, tutte le prestazioni vengono erogate dopo la verifica del mancato superamento di stretti vincoli reddituali.

L'effetto concreto nella considerazione delle provvidenze assistenziali alla stregua di un reddito da lavoro o pensionistico, è che la titolarità di tali provvidenze rappresenti un elemento di svantaggio, se non di esclusione, nell'accesso alle prestazioni sociali proprio per chi ne ha maggiormente necessità.

Tornando alla domanda: considerare tali somme in maniera diversa per le prestazioni residenziali e semiresidenziali è una scelta curiosa, che non trova sostegno alcuno nella normativa vigente e nella giurisprudenza recente (e non solo): qui sembra vi sia confusione tra l'utilizzabilità delle indennità assistenziale per pagare i servizi, ciò che è pacificamente ammesso per quanto riguarda i servizi residenziali, e il loro computo all'interno di un qualcosa che, ovviamente, in quel momento non assurge più a dignità di esser denominato ISEE.

Nel nostro caso, infatti, si chiama FFL, ma vi è da chiedersi: può un Legislatore regionale derogare alle previsioni di cui al d.P.R. n. 601/1973 e al d.lgs. n. 109/1998, introducendo fattori correttivi e un proprio sistema di "misurazione" del bisogno?

La risposta è "sì, ma solo se individua criteri di ulteriore vantaggio (per l'Utenza, non per i Comuni….) ai fini di misurazione dell'accesso e della compartecipazione al costo delle prestazioni fruite".

In questo caso avviene ciò? Siamo di fronte a questo miglioramento delle condizioni per i Cittadini? Ho molto più di un dubbio….

Vedete, questa riforma nasceva con la volontà di attenuare, se non eliminare, l'elevato contenzioso lombardo tra Famiglie e Comuni, ma questi criteri, a mio sommesso avviso, otterranno l'effetto contrario, giacché scontentano sia i primi sia i secondi, perché i desiderata di entrambi sono andati delusi.

Quanto alla distinzione tra prestazioni socioassistenziali e sociosanitarie, essa non ha ragion d'essere, se non nel pensiero di chi non si è preoccupato di approfondire la materia: ho cercato di far valere questa differenza, che in Lombardia trova sostegno in due precise D.G.R. che qualificano differentemente, in un senso o nell'altro, le varie tipologie di servizi sin dal 2008, collaborando alla stesura di un ricorso al Consiglio di Stato in favore di un Comune varesino. Ebbene, a partire dall'ordinanza n. 3065/2009, invero piuttosto oscura, il Consiglio di Stato ha radicalmente smentito detta ricostruzione, sviluppata poi nella giurisprudenza successiva: è sostanzialmente indifferente il NOMEN JURIS con il quale si qualifica una prestazione, poiché ciò che vale è l'intima natura della medesima, cui deve aggiungersi la tipologia dei destinatari.

Ecco che allora si è visto come la norma di cui all'art. 3 co. 2-ter ha, nella lettura che ne ha dato la giurisprudenza assolutamente prevalente, una portata espansiva, che copre sia i servizi qualificabili come socioassistenziali sia quelli qualificabili come sociosanitari.

È dunque di tutta evidenza che una differenziazione di questo tipo non solo non ha sostegno giuridico ma presenta anche più di un dubbio di equità.

Quale reddito

La questione del reddito lordo/netto sembra restare fuori dal FFL: forse perché le famiglie con più di 2 figli a carico beneficiano di maggiori detrazioni (e quindi di un maggior netto a parità di lordo)?

Anche in questo caso è necessario che sia ben chiaro che adottando a riferimento il reddito lordo (pre tasse, per intenderci) non si computa effettivamente il reddito rimasto a disposizione del contribuente e quindi delle famiglie.

L'attuale indicatore della situazione reddituale somma i redditi complessivi dei singoli componenti del nucleo. L'operazione, in sé piuttosto grezza, non considera, quindi, il reddito effettivamente rimasto a disposizione del contribuente (in questo caso la famiglia), ma il reddito al lordo delle deduzioni e delle detrazioni.

In tal modo, ha peso uguale, a parità di reddito complessivo, l'ISR di una famiglia che sostiene annualmente ingenti oneri di assistenza o di spese mediche, e l'ISR di un nucleo che non è gravato di quelle spese.

Se i principi sono incentrati sull'equità e gli obiettivi tesi alla selettività, nel futuro ISR, andrebbe cambiato il riferimento al reddito (non più quello complessivo), consentendo di evidenziare e sottrarre, quanto meno:

- le spese sostenute ai fini dell'assistenza specifica;
- le spese sanitarie;
- le spese per assistenti familiari a non autosufficienti e colf.

Rapporto tra diverse fonti normative

Entro la primavera verranno adottati i provvedimenti attuativi sull'art. 5 del decreto Salva-Italia (revisione dell'ISEE nazionale), come si colloca il processo avviato dalla Regione Lombardia con questo iter a livello nazionale?

Questa è una domanda stimolante. Sotto il profilo politico, si colloca in posizione utile, anche perché politicamente vi sono logiche e dinamiche che appartengono a quel mondo, sotto il profilo giuridico, la collocazione del FFL, pone più di un dubbio.

Anche se il legislatore nazionale intende metter mano all'ISEE, disegnando l'indicatore del futuro, esso lo fa nella sua piena legittimità e competenza. Il fatto è che, riforma o meno, non pare esser messo in discussione, nemmeno a livello centrale, che trattasi di materia integranti i Livelli Essenziali (di cui all'art. 117 co. 2 lett. m) della Costituzione. E dunque vien da chiedersi: perché un legislatore regionale ha inteso metter mano a una materia sulla quale è palesemente incompetente (sotto il profilo giuridico), in un momento in cui il soggetto istituzionale competente (sempre sotto quel profilo) sta tracciando la nuova architettura del welfare?

Recentemente, è di fresca pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, il T.A.R. Toscana ha rimesso alla Corte Costituzionale tutti gli atti, a seguito dell'incidente di costituzionalità sollevato in un giudizio pendente presso di sé, dubitando che la l.r. n. 66/2008 di quella Regione, che prevede il coinvolgimento dei parenti in linea retta entro il primo grado, in occasione del pagamento delle rette per i ricoveri in strutture residenziali, sia compatibile con le previsioni della nostra Carta Fondamentale e non violativa delle

competenze esclusive del Legislatore nazionale giacché incidente su temi ritenuti Livelli Essenziali nel senso sopraindicato.

Perché, dunque, il Legislatore regionale lombardo, nel nuovo art. 8, ripete una disposizione di cui il medesimo Giudice che sinora aveva fatto salve le ragioni dei Comuni (toscani) che ciò adottavano dubita della costituzionalità? Perché adotta una siffatta regola pur essendo pendente un giudizio davanti alla Corte Costituzionale? Non sarebbe stato almeno più opportuno attendere l'esito del giudizio?

Evidentemente le logiche politiche e quelle giuridiche non sempre vanno di pari passo.

Sperimentazione

Sappiamo che il prossimo passo la sperimentazione in 15 comuni. Ancora non sappiamo quali e su quali Unità d'offerta si baserà la sperimentazione. Qualcuno sostiene che sarà solo sui nidi. Secondo lei avrebbe senso? A suo avviso cosa sarebbe importante considerare?

Secondo me non ha molto senso ipotizzare una sperimentazione solo sui "nidi", se l'origine di tutta questa volontà riformatrice nasce dal contenzioso tra Comuni e famiglie in tema di disabilità e anziani. E il problema primario dei Comuni certamente afferisce la regolamentazione dei rapporti con queste categorie di Persone, e non certamente ai "nidi d'infanzia".

Difficile dire cosa sarebbe importante considerare, atteso che non riesco a comprendere il perché di scelte di fondo che, mi vien da dubitare, non resisterebbero lo spazio di un sol giudizio avanti i TT.AA.RR. Lombardi e il Consiglio di Stato, almeno allo stato attuale.

Come si può valutare "cosa sarebbe importante considerare", quando è l'impianto complessivo, nelle sue regole essenziali, che pone più di un dubbio?

L'intento era lodevole, ma ho qualche perplessità sui contenuti e sui tempi, e nemmeno mi aspetto che la D.G.R. attuativa corregga il tiro, atteso che, per gerarchia delle fonti, ad essa non è certo consentito derogare ai criteri dettati dalla Legge da cui trae origine e spunto.

Punti di vista

I sì e i no al fattore famiglia lombardo

Le prime reazioni dopo l'approvazione della legge da parte di Anci, Sindacati, Terzo Settore, Forum delle famiglie, Ledha e i primi elementi del dibattito in corso.

di Valentina Ghetti e Stefania Stea

Febbraio 2012

Temi > Anziani, Disabilità, Famiglia e minori, Fattore famiglia, Programmazione e governance

All'indomani dell'approvazione della legge di riforma dell'articolo 8 della l.r. 3/08 che introduce il fattore famiglia lombardo quale strumento per la determinazione della compartecipazione al costo delle prestazioni sociali e sociosanitarie da parte delle famiglie, le reazioni sono state varie, per toni e contenuti.

I sì

Equità

Tra gli elementi più apprezzati c'è sicuramente il fatto che nella determinazione di quanta parte della quota sociale le famiglie dovranno pagare per accedere a sevizi e prestazioni sociali e sociosanitarie, non viene contemplato solo il reddito e il patrimonio, ma anche la situazione di fragilità familiare e del carico di cura a cui essa è sottoposta. Nella sostanza si guarda con favore al fatto che potenzialmente il FFL agevolerà le famiglie numerose, monoreddito, con disabili e non autosufficienti, con disoccupati o cassaintegrati ecc.. L'introduzione di scale di equivalenza che garantiscano e tutelino le famiglie a seconda della loro condizione concreta è giudicato un correttivo rispetto all'attuale impiego dell'Isee. Proprio in considerazione di ciò qualcuno auspica che il percorso lombardo possa influenzare la revisione dell'Isee che l'attuale governo sta definendo proprio in questi mesi e prevista dal decreto Salva Italia del 6 dicembre 2011, n.201 – poi legge Salva Italia, del 22 dicembre 2011, n. 214. (commenti Forum Famiglie, Sindacati, Forum terzo settore)

Omogeneità

L'introduzione di una regolazione regionale in materia di compartecipazione al costo viene considerata positiva in relazione all'attuale varietà nei comportamenti comunali.

In primo luogo l'utilizzo dell'Isee a livello territoriale è ancora a macchia di leopardo (rapporto Isee, 2011), inoltre molti Comuni, pur utilizzando l'Isee, hanno introdotto aggiustamenti e correttivi che rendono di fatto poco confrontabili le realtà locali. Si auspica quindi che il FFL possa diventare il riferimento unico per i comuni per la modalità di determinazione della compartecipazione alla spesa e che venga superata l'attuale condizione di disparità territoriale. Le soglie di esenzione per il pagamento delle tariffe, i criteri di agevolazione tariffaria previsti, la quota di compartecipazione dovuta in relazione ad una certa condizione economica del nucleo sono differenti in ogni territorio (si guardino i nidi), determinando una profonda disomogeneità di trattamento. (commenti Forum famiglie, Cisl).

Chiarezza

Ci si aspetta che il FFL faccia finalmente chiarezza su "cosa spetta e a chi". Come calcolare la contribuzione dunque ma anche e soprattutto sciogliere l'annoso nodo di quale "confine" considerare, ad esempio in riferimento al reddito: quello del singolo o del nucleo familiare? Oggi la situazione è molto controversa, il fattore famiglia sembra indicare una strada che distingue la condizione del disabile, per il quale è considerato il singolo, da quella dell'anziano non autosufficiente, per il quale invece è considerato il nucleo. (commento Cisl)

Un sostegno alla natalità e al "fare famiglia"

Per alcuni il FFL è un chiaro riconoscimento all'apporto della famiglia allo sviluppa della società, in particolare la famiglia numerosa, ed è quindi un auspicio che possa dimostrarsi una misura capace di sostenere e promuovere la famiglia e la natalità (commento Violini –Il sussidiario).

I no

I dubbi sul rispetto dei LEA

E' giudicata critica l'ambiguità in riferimento alla possibile applicazione del FFL anche alla parte non a valenza sociale delle prestazioni e servizi sociosanitari (oggi totalmente a carico del fondo sanitario, erogato indipendentemente dalla condizione economica degli assistiti). La formulazione della legge, anche a seguito delle modifiche introdotte in sede di approvazione, non dirime il dubbio. Da una parte il testo afferma il rispetto dei Lea, ma dall'altra lascia aperta la possibile revisione della copertura della spesa sanitaria. (commenti Forum terzo settore, Ledha e Cgil).

"NEL RISPETTO DEI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA, LA DETERMINAZIONE DEGLI ONERI PER LE PRESTAZIONI SOCIOSANITARIE EROGATE DALLE UNITÀ D'OFFERTA SOCIOSANITARIE A CARICO DEL FONDO SANITARIO È STABILITA PER TIPOLOGIA DI UNITÀ D'OFFERTA SULLA BASE DELLO STANDARD REGIONALE DI ACCREDITAMENTO,

DELLE CONDIZIONI DI SALUTE DELLA PERSONA ASSISTITA E DEI CRITERI DI CUI ALL'ARTICOLO 8, COMMA 2 (OVVERO QUELLI RELATIVI AL FFL)"

Oneri insostenibili

Le maggiori contestazioni sono venute dai comuni che temono un incremento dei costi a carico degli enti locali proprio in un momento in cui i comuni versano in condizioni particolare difficoltà per i tagli ai fondi destinati a questo settore. Tagli di cui si richiama innanzitutto la responsabilità del governo centrale ma in parte anche quella regionale, in particolare la riduzione nel 2012 del Fondo sociale regionale a 40 milioni, contro gli 86 di due anni prima e i 70 dello scorso anno. (commento Anci)

Incremento dell'iniquità

Sempre i comuni sottolineano che se non saranno in grado di sostenere l'incremento dell'impatto economico da loro atteso dal FFL, saranno costretti a ridurre i servizi con un effetto esattamente contrario a quanto auspica l'amministrazione regionale: chi è in condizioni migliori potrà fruire di servizi a pagamento mentre chi è in condizioni di maggior fragilità ne rimarrà escluso. (commento Anci)

Il FFL non è una politica, è solo uno strumento

A fronte di chi sostiene l'impiego del FFL come politca pro-famiglia, c'è chi invece non lo considera tale ma quale mezzo, ovvero strumento di calcolo, che come tale va considerato in modo neutro (commento Governo).

Ora l'attenzione si sposta sulla sperimentazione, che durerà un anno e coinvolgerà solo alcuni comuni della Lombardia (15). L'interesse è alto per tutti, si vuole capire dalla sperimentazione cosa concretamente potrebbe cambiare e i reali impatti in termini di maggior equità.

Punti di vista

Il Fattore Famiglia Lombardo: una sperimentazione opportuna?

di Daniela Mesini

Settembre 2012

Temi > Fattore famiglia, Programmazione e governance

Un commento al Fattore Famiglia Lombardo (D.g.r. 18 luglio 2012 – n. IX/3779), alla luce della prossima approvazione del nuovo DPCM di revisione dell'ISEE previsto dal Governo nazionale, e alle possibili incoerenze che già sembrano emergere.

Il Governo nazionale in questi ultimi mesi sta lavorando al nuovo strumento di misurazione della situazione economica delle famiglie richiedenti prestazioni socio-assistenziali di carattere universale, ma per le quali vige un principio di razionamento o tariffazione differenziato (DPCM DI REVISIONE DELL'ISEE PREVISTO DALLA LEGGE N. 214 DEL 22 DICEMBRE 2011, DI CONVERSIONE DEL COSIDDETTO DECRETO 'SALVA ITALIA').

Obiettivi della revisione nazionale dell'ISEE sono:

- la limitazione dell'eccessiva discrezionalità nell'accesso alle prestazioni sociali e nei metodi di calcolo della situazione economica degli aventi diritto, a garanzia di una maggior equità redistributiva, così come inizialmente previsto dagli allora decreti istitutivi (D.Lgs. 109/1998, D.lgs. 130/2000, e successive modifiche), seppur disatteso nei fatti;
- la necessaria messa a punto di alcune sue componenti, che si sono rivelate particolarmente critiche in questi anni, quali ad esempio la scarsa valorizzazione degli elementi di ricchezza patrimoniale delle famiglie o la mancata considerazione dei redditi esenti da imposizione fiscale.

Ebbene in questo scenario la Regione Lombardia, con la Legge Regionale n. 2 del 29 febbraio 2012 e la recentissima D.g.r. del 18 luglio 2012 n. IX/3779, ha deliberato l'introduzione di un nuovo strumento che si unisce ai numerosi, più o meno sofisticati, già esistenti e ne avvia una sperimentazione che ne valuti 'gli impatti rispetto ai benefici attesi sia in termini di sostegno alle famiglie con alti carichi assistenziali, sia in termini di compartecipazione al costo dei servizi'.

Il momento storico per avviarla appare non proprio opportuno. Al di là poi di qualche perplessità sulla legittimità normativa di tale introduzione, alcune considerazioni possono essere fatte rispetto alle modalità attuative della sperimentazione ed al sistema di calcolo del nuovo indicatore.

Le modalità attuative della sperimentazione

La sperimentazione del Fattore Famiglia Lombardo (FFL) sarà realizzata su un campione di 15 Comuni, per lo più di piccole dimensioni, pare definiti sulla base di auto-candidature, per un totale di 399 mila abitanti complessivi, con il solo Comune di Monza come capoluogo di Provincia. Si tratta, dunque, di **un grappolo scarsamente rappresentativo di amministrazioni comunali, sia in termini dimensionali, che di conseguenti dotazioni di organico per affrontare la vicenda**.

Il FFL doveva essere inizialmente sperimentato solo con riferimento alla compartecipazione alla spesa sociale (asili nido, SAD, CRD, quota sociale per RSA e RSD), mentre è stato poi esteso anche alla compartecipazione alla spesa socio-sanitaria (RSA, ADI e CDD). Tutte da definire le modalità di selezione delle unità di offerta in cui si procederà effettivamente con l'applicazione sperimentale del nuovo indicatore, mentre è già previsto che si adotterà il criterio del 'doppio binario', cioè il FFL verrà calcolato contemporaneamente agli ISEE tradizionali, previsti dalle normative vigenti. **La logica della simulazione comparata appare buona**, ai fini della misurazione degli impatti sulle famiglie e di calcolo della compartecipazione al costo dei servizi, **seppure lasciare la determinazione del nuovo indicatore alla libera adesione del cittadino potrebbe creare qualche problema in fase sperimentale**, specie in termini di significatività di dati utili per procedere con le simulazioni.

Poco si dice in merito alla gestione fattiva della sperimentazione – oggi non ancora concretamente avviata – che verosimilmente comporterà costi aggiuntivi per le amministrazioni coinvolte, sia in termini di carico di lavoro che di EXPERTISE tecniche necessarie all'utilizzo del nuovo applicativo regionale, in cui confluiranno i dati utili al monitoraggio della sperimentazione. Infine, **neppure un accenno viene fatto alla necessità di valutare l'esperienza**, passaggio invece obbligato per l'interpretazione dei risultati via via prodotti in fase di monitoraggio, in vista di un'eventuale ritaratura dello strumento ai fini di una sua generalizzazione.

Le modalità di calcolo

Con riferimento alle modalità di calcolo dell'indicatore lombardo, alcuni dei nuovi criteri introdotti per la determinazione della situazione economica delle famiglie

appaiono particolarmente **problematici e sembrano addirittura accentuare certe note rigidità nelle modalità di calcolo dell'indicatore nazionale**. Vediamo quali.

Il patrimonio

Innanzitutto, rispetto alla vecchia ISEE, ma probabilmente anche alla nuova revisione, guardando alle anticipazioni del testo del nuovo provvedimento, **il FFL aumenta dal 20% al 30% il coefficiente che redditualizza il patrimonio, ma contemporaneamente eleva le franchigie, modulandole in funzione del numero dei componenti il nucleo familiare. Ciò rappresenta una contraddizione in termini, che nella migliore delle ipotesi non produrrà alcun effetto significativo in termini di valorizzazione della componente patrimoniale.** Soprattutto dopo l'introduzione della cedolare secca sui redditi, è indubbio che il patrimonio vada maggiormente valorizzato, anche in relazione all'importanza del suo ruolo nel ricostruire l'effettiva situazione economica della famiglia cui concorrono fonti diverse e talora redditi occulti. Vero è che con l'introduzione dell'IMU il patrimonio finirà per essere automaticamente rivalutato, secondo alcune stime, almeno del 60% circa, senza necessità di modifica alcuna del coefficiente di conversione. **Curioso peraltro che il FFL non faccia neppure riferimento alla nuova imposta municipale**, ma per la determinazione del patrimonio immobiliare continui a considerare il valore dell'imponibile definito ai fini ICI al 31 dicembre dell'anno precedente a quello della presentazione della domanda per accedere ad una determinata prestazione.

Il reddito

Relativamente alla componente reddituale il FFL considera oltre al reddito complessivo ai fini IRPEF e quello ottenuto dal rendimento di attività finanziarie, anche prestazioni economiche previdenziali e assistenziali a qualunque titolo percepite (pensioni sociali, indennità e assegni per invalidi, indennità di accompagnamento, ecc.), cercando, almeno parzialmente, di ovviare all'annosa questione dei redditi fiscalmente esenti. Prevede inoltre la possibilità di detrarre spese sanitarie, per protesi e ausili, per l'abbattimento di barriere architettoniche e considera le suddette provvidenze economiche al 100% per l'ingresso in residenza di anziani e disabili e solo al 50% per l'ingresso in semi-residenza. Ora, se la logica risarcitoria applicata alle semi-residenze può essere più che condivisibile, lo dovrebbe essere ancor di più in caso di permanenza dell'anziano o del disabile a domicilio, mentre non se ne fa neppure menzione. Invece, **appare particolarmente 'favorito' il disabile, in quanto il calcolo della situazione economica finalizzata all'accesso in qualsiasi struttura risulta nel FFL riferito al solo assistito (cosiddetto 'nucleo estratto') e non al nucleo allargato**.

La scala di equivalenza

Altra questione riguarda la maggiore considerazione da parte del FFL nei confronti delle famiglie numerose e di maggiore fragilità. Di per sé, attribuire un maggior peso ai

nuclei familiari con più figli, specie se minori, ed ai carichi di cura, rappresenta sicuramente un elemento da valorizzare, ma, come noto, la manipolazione della scala di equivalenza è questione delicata perché può portare a discriminare certe tipologie familiari nell'accesso alle prestazioni sociali. Vi è una vasta letteratura[7] che dimostra che agire sulla scala di equivalenza, e dunque sul denominatore dell'indicatore, ha un effetto moltiplicatore sul reddito (ovvero sul numeratore), favorendo così le famiglie con una più elevata situazione reddituale, rispetto ad altre pur in analoga situazione di fragilità sociale. **In altre parole, le maggiorazioni alla scala di equivalenza tendono ad abbattere maggiormente il valore dell'indicatore di una famiglia 'ricca' rispetto ad una famiglia 'povera'.** Ecco perché da più parti si tendono a preferire detrazioni monetarie dal reddito, commisurate ai costi effettivi o ragionevolmente prevedibili (es. spese sanitarie o per far fronte a particolari oneri di cura, ecc.), piuttosto che l'aumento dei pesi. Ebbene, il Fattore Famiglia Lombardo, sulla scia del cosiddetto Quoziente Parma, agisce invece ampiamente sulle maggiorazioni alla scala, diversificandole poi per nuclei monogenitoriali, per la presenza di minori, per condizione lavorativa dei genitori, oltre che, ovviamente, per la presenza di condizioni di HANDICAP. Oltre dunque alle suddette problematiche di equità redistributiva, occorrerà anche considerare la sostenibilità finanziaria di tale generosa modulazione della scala di equivalenza, la quale, insieme all'indicatore nel suo complesso, consentirà sì di attribuire maggiori sconti da applicare alle tariffe per accedere ai servizi (es. asili nido o servizi di assistenza domiciliare) alle famiglie con determinate caratteristiche, ma probabilmente con qualche aggravio per le casse delle amministrazioni comunali.

Infine, la nuova delibera **non fa menzione della necessità di attualizzare l'indicatore affinché possa consentire di misurare la disponibilità economica reale o comunque effettivamente disponibile al momento della richiesta di una prestazione o agevolazione tariffaria**. Il FFL, diversamente da quanto previsto nel nuovo ISEE, continuerà a considerare redditi e patrimoni posseduti alla data del 31.12 dell'anno precedente non mettendo dunque mano a una delle ben note rigidità del vecchio indicatore nazionale.

---

7. [7] G. Cerea, LE SCALE DI EQUIVALENZA E IL LORO IMPIEGO PER LE POLITICHE SOCIALI, in Prospettive Sociali e Sanitarie, monografico, n.16-18, 2011; M. Menon, F. Perali, IL COSTO DI ACCRESCIMENTO DEI FIGLI, in P. Donati (a cura) IL COSTO DEI FIGLI: QUALE WELFARE PER LE FAMIGLIE, Rapporto Cisf 2009, F. Angeli ed. Milano, 2010; pp. 170-193.

Punti di vista

Ripartono le sperimentazioni del Fattore Famiglia Lombardo

di Elisabetta Dodi

Marzo 2013

Temi > Fattore famiglia, Finanziamento e spesa

Dopo una fase di stallo, ripartono le sperimentazioni del FFL, come previsto dalla DGR IX/4223 del 25 ottobre 2012. Da qui a luglio 2013, scadenza prevista per la chiusura delle sperimentazioni, molti sono i punti di attenzione e di criticità per i processi di implementazioni delle sperimentazioni.

Mentre a livello nazionale si è disusso di una possibile revisione dell'ISEE finalizzata a limitare l'eccessiva discrezionalità nell'accesso alle prestazioni sociali e nei metodi di calcolo della situazione economica degli aventi diritto, a garanzia di una maggior equità redistributiva, a livello regionale lombardo la scorsa Giunta ha avviato la sperimentazione del FFL, il nuovo indicatore di misurazione della situazione economica dei cittadini e delle famiglie, al fine di verificarne gli impatti e i benefici attesi sia in termini di sostegno alle famiglie con alti carichi assistenziali, sia in termini di compartecipazione al costo dei servizi.

Le sperimentazioni, previste in 15 Comuni di piccole e medie dimensioni, dopo una fase di stallo, sono finalmente in fase di avvio. Il termine previsto per la chiusura delle sperimentazioni è luglio 2013.

Abbiamo cercato di capire, alla luce dei tempi molto stretti disponibili per la sperimentazione, quali dovranno essere, a detta degli addetti ai lavori, i principali punti di attenzione e di criticità tanto per la fase di implementazione quanto di valutazione.

Ci impegniamo anche, a fine sperimentazione, a riaprire un confronto con i Comuni coinvolti nella sperimentazione per raccogliere riflessioni e valutazioni nel merito delle questioni che di seguito proponiamo.

L'informazione della cittadinanza potenzialmente coinvolta nella sperimentazione

Il primo step che vedrà impegnati i Comuni sarà la predisposizione di una campagna di comunicazione sostenibile ed efficace attraverso cui presentare la sperimentazione e

le sue finalità a tutti i cittadini potenzialmente interessati per convincerli ad aderire alla sperimentazione e per produrre i dati e la documentazione necessari.

Le strategie comunicative fino ad oggi ipotizzate sono diverse:

- lettera informativa a tutte le famiglie potenzialmente coinvolte nella sperimentazione;
- campagna comunicativa estesa e diffusa a tutta la cittadinanza a cura del Comune (stampa locale, sito del Comune);
- comunicazione specifica e personalizzata nel momento in cui i cittadini prendono appuntamento per la compilazione dell'ISEE;
- comunicazione estemporanea al momento del primo contatto del cittadino con gli Uffici preposti alla compilazione dell'ISEE;

La criticità che emerge rispetto alle modalità di comunicazione della sperimentazione è relativa alla quantità di ore che i Comuni dovranno prevedere per questa prima azione di sensibilizzazione, a fronte di una non certa e scontata adesione: per informare ogni cittadino potenzialmente coinvolgibile nella sperimentazione, atto dovuto e necessario, gli operatori dei Comuni o dei CAF dovranno prevedere un tempo specifico ad personam con un impiego di ore lavoro difficilmente sostenibile e, non ultimo, senza avere la certezza che il tempo impiegato produrrà, come effetto di ritorno, l'adesione alla sperimentazione…

Il carattere volontario dell'adesione

Per il cittadino, la partecipazione alla sperimentazione sarà volontaria e costituirà un onere aggiuntivo rispetto all'impegno (tempo e documentazione) necessari per la compilazione dell'ISEE.

Al cittadino che già si presenta agli uffici per la compilazione dell'ISEE, verranno richiesti dati e informazioni aggiuntive, verrà richiesto di produrre una documentazione supplementare e verrà richiesto, con molta probabilità, di ripresentarsi almeno una volta agli uffici competenti, con un evidente sovraccarico rispetto alla procedura per la compilazione dell'ISEE. A fronte di questa richiesta di impegno e tempo non è prevista nessuna forma di incentivo o di beneficio.

Come agganciare i cittadini? Come convincerli dell'utilità della sperimentazione? Quali benefici è possibile rendere visibili ai cittadini?

Questo è un problema da più parti segnalato come cruciale, a fronte anche del fatto che, spesso, le persone che si presentano presso gli uffici per la compilazione del modello ISEE, sono persone portatrici di problemi e disagi importanti, propri o dei familiari.

Sarà possibile, per alcune unità d'offerta e a fronte dell'autonomia tariffaria dei Comuni, prevedere, attraverso una reale applicazione del FFL, e non solo a fini sperimentali e statistici, un reale beneficio per i l cittadino coinvolto?

Il rischio reale è che le persone, a fronte di molti oneri e pochi benefici, scelgano di non aderire volontariamente alla sperimentazione inficiandone, di fatto, il carattere sperimentale.

Sperimentazione: proposta diffusa o graduale e "selezionata"?

Un altro aspetto non secondario che i Comuni stanno affrontando riguarda la scelta tra l'opzione di proporre la sperimentazione in modo diffuso e indistinto a tutti i cittadini potenzialmente coinvolti (e per tutte le unità d'offerta previste dalla sperimentazione) e l'opzione, differente, di proporre la sperimentazione in modo graduale, inizialmente solo ad alcuni gruppi di utenza e solo per alcune unità d'offerta.

Alcuni Comuni proporranno a tappeto la sperimentazione a tutti i cittadini che usufruiscono di tutte le unità d'offerta con i requisiti previsti dalla sperimentazione, con un investimento di tempo e risorse da parte degli operatori dei Comuni davvero ingente (e sostenibile?).

Altri Comuni hanno cercato di individuare dei criteri per la scelta del target con cui partire che tenessero conto di alcuni vincoli ed esigenze degli stessi Comuni e di alcune scadenze nell'organizzazione dei servizi. Per esempio, approfittare delle iscrizioni agli asili nido e degli appuntamenti che le famiglie devono prendere per formalizzare l'iscrizione fa sì che la proposta di adesione alla sperimentazione non avvenga in modo del tutto decontestualizzato, ma sia connessa a un momento specifico e già programmato di interfaccia tra cittadini e Amministrazione, con un evidente contenimento di tempi e risorse aggiuntive.

La sostenibilità della sperimentazione per i Comuni

Il problema della sostenibilità, per i Comuni, del processo di avvio e realizzazione della sperimentazione è un altro aspetto verso cui prestare attenzione. I Comuni dovranno impiegare risorse umane, tecnologiche e materiali e dovranno inevitabilmente riorganizzare i processi di lavoro degli uffici coinvolti: c'è in gioco una, seppur temporanea, ristrutturazione di competenze e organizzazione del lavoro degli uffici preposti.

I Comuni sono chiamati a pensare e implementare modalità di aggancio e modalità di applicazione del FFL che siano compatibili con i requisiti della sperimentazione, con le esigenze e le risorse organizzative interne dei Comuni e con le fatiche dell'utenza.

Sarà necessario prevedere alcuni incentivi per il personale dei Comuni coinvolto nelle sperimentazioni? E quali sono oggi, gli incentivi che il Comune riesce realisticamente a riconoscere e prevedere? Formazione interna? Incentivi economici?

Due ultimi aspetti sembrano intervenire nel determinare il carattere di maggior o minor efficacia della sperimentazione: il grado di integrazione tra la sperimentazione e altre misure o sperimentazioni già avviate dai singoli Comuni in materia di strumenti per la misurazione della situazione economica dei cittadini e delle famiglie e la contestualizzazione della sperimentazione nel più ampio dibattito sulla compartecipazione delle famiglie e dell'utenza alla spesa sociale e socio sanitaria.

Integrazione tra la sperimentazione e le misure o le sperimentazioni già avviate dai singoli Comuni

Alcuni Comuni, per delle specifiche unità d'offerta, hanno scelto di non utilizzare l'ISEE, ma di utilizzare uno strumento simile ma riparametrato a livello comunale. In questi territori, la sperimentazione del FFL si inserisce in un contesto che ha già avviato delle analisi, delle valutazioni di merito e un utilizzo di specifici strumenti e forme per la misurazione della situazione economica dell'utenza. In questi Comuni il FFL diventa quindi un'occasione in più, importante per verificare quanto fatto e per comprendere quale può essere lo strumento più efficace tra quelli già sperimentati e il FFL e quali variabili intervengono nell'utilizzo di uno o dell'altro strumento.

La compartecipazione delle famiglie alla spesa

Oltre allo specifico processo di sperimentazione (informazione dei cittadini, visibilizzazione del beneficio, sostenibilità per i Comuni, step per l'aggancio dei cittadini, reperimento info e documentazione dei cittadini…), la sperimentazione del FFL si inserisce nel ben più ampio dibattito sulla compartecipazione alla spesa sociale e socio sanitaria e sullo stato di emergenza economica e finanziaria di molti Comuni. Da un lato, si auspica che la sperimentazione del FFL possa dare indicazioni utili e validate sull'efficacia dello strumento. Dall'altro lato, il timore diffuso è che un investimento di questo tipo possa risultare un "esercizio di stile" a fronte di una situazione emergenziale in cui il problema non è la definizione, seppur accurata, di uno strumento di misurazione della situazione economica dei cittadini e delle famiglie, ma il reperimento delle risorse e l'erogazione di servizi minimi essenziali.