



Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Segreteria della Conferenza
Unificata
ROMA

E, p.c.
All'Ufficio di Gabinetto

Alla Direzione generale per la lotta alla
povertà e per la programmazione sociale

SEDE

OGGETTO: Schema di decreto di riparto tra le Regioni, per l'anno 2018, delle risorse del Fondo nazionale delle politiche sociali (articolo 20, comma 7, della legge 8 novembre 2000, n. 328).

Si fa seguito alla nota del 22 ottobre u.s. (prot. n. 29/7840) con la quale si chiede a codesta Conferenza Unificata di fissare la data di una seduta straordinaria al fine dell'esame dello schema di decreto meglio in oggetto specificato, per trasmettere copia aggiornata del decreto e del Piano Sociale Nazionale (2018-2020) ai fini della loro approvazione.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO

Cons. Antonio Sabbatella



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

di concerto con

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

- VISTA** la legge 31 dicembre 2009, n. 196 recante *Legge di contabilità e finanza pubblica*;
- VISTO** il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, recante *Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*;
- VISTO** il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante *Riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*;
- VISTO** l'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, con il quale sono emanate disposizioni circa l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Fondo per le politiche sociali;
- VISTO** l'articolo 133 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, come modificato dall'articolo 3, comma 85, della legge 24 dicembre 2003, n. 350;
- VISTA** la legge 8 novembre 2000, n. 328 recante *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*;
- VISTO** l'articolo 80, comma 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*, il quale stabilisce la composizione del Fondo nazionale per le politiche sociali a decorrere dall'anno 2001;
- VISTO** l'articolo 52, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*, il quale integra le disposizioni di cui all'articolo 80, comma 17, della legge n. 388 del 2000;
- VISTO** l'articolo 96, comma 1, della legge 21 novembre 2000 n. 342, e successive modificazioni e integrazioni, recante *Disposizioni in materia di volontariato*, le cui



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

di concerto con

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

risorse afferiscono al fondo indistinto attribuito al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

VISTO l'articolo 46, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)* il quale indica che il Fondo nazionale per le politiche sociali è determinato dagli stanziamenti previsti per gli interventi disciplinati dalle disposizioni di cui all'articolo 80, comma 17, della legge n. 388 del 2000, e successive modificazioni, e dagli stanziamenti previsti per gli interventi, comunque finanziati a carico del Fondo medesimo, disciplinati da altre disposizioni. Gli stanziamenti affluiscono al Fondo senza vincolo di destinazione;

VISTO il comma 2 dell'articolo 46, il quale prevede che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede annualmente, con propri decreti, alla ripartizione delle risorse del Fondo nazionale politiche sociali per le finalità legislativamente poste a carico del Fondo medesimo;

VISTO il comma 473 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che ribadisce che al decreto annuale di riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali continua ad applicarsi l'articolo 20, comma 7, della legge n. 328 del 2000;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)* e, in particolare, l'articolo 1, comma 158, con il quale si dispone che lo stanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali è incrementato di 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015;

VISTO l'articolo 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 che abroga, a decorrere dal 1° gennaio 2010, gli articoli 5 e 6 della legge 30 novembre 1989, n. 386, relativi alla partecipazione delle Province Autonome di Trento e Bolzano alla ripartizione di fondi



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

di concerto con

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2017, n. 57, recante *Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*;

VISTO il decreto ministeriale 6 dicembre 2017, recante *Individuazione delle unità organizzative di livello dirigenziale non generale nell'ambito del Segretariato generale e delle direzioni generali*;

VISTO l'articolo 21 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, che istituisce la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, e, in particolare, il comma 6, lettera a), che prevede che la Rete elabori un Piano sociale nazionale, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali;

VISTO l'articolo 21 del decreto legislativo n. 147 del 2017, che istituisce la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, e, in particolare, il comma 7, che prevede che il Piano abbia natura triennale con eventuali aggiornamenti annuali e che il Piano medesimo sia adottato nelle medesime modalità con le quali i fondi cui si riferisce sono ripartiti alle regioni;

VISTO l'articolo 22, comma 1, del decreto legislativo n. 147 del 2017 che ha disposto l'istituzione della Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale e la conseguente soppressione della Direzione generale per l'inclusione sociale e le politiche sociali a partire dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto;

VISTO l'articolo 24 del decreto legislativo n. 147 del 2017 che ha disposto l'istituzione del Sistema informativo unitario dei servizi sociali;

VISTA la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*;



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

di concerto con

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

VISTO il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 28 dicembre 2017, concernente la ripartizione in capitoli delle unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020 e, in particolare, la Tabella 4;

VISTO in particolare, lo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Centro di responsabilità n. 9 "Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale" per l'annualità 2018 in cui è iscritto il capitolo di spesa 3671 "Fondo da ripartire per le politiche sociali", Missione 3(24)- Programma 3.2 (24.12) - Centro di responsabilità n. 9 "Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale" - Azione "Concorso dello Stato alle politiche sociali erogate a livello territoriale";

CONSIDERATO che la somma disponibile, afferente al Fondo nazionale per le politiche sociali per l'esercizio finanziario corrente, ammonta, complessivamente, a € 275.964.258,00;

VISTO il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 che istituisce il *Sistema integrato di educazione ed istruzione per le bambine ed i bambini in età compresa dalla nascita e fino ai sei anni*, all'interno del quale confluiscono gli interventi riferibili ai nidi d'infanzia e ai servizi integrativi, finanziati con uno specifico Fondo dedicato;

VISTE le Linee di indirizzo sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità di cui all'accordo in Conferenza Unificata ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 in data 21 dicembre 2017 tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali;

VISTE le Linee di indirizzo per l'affidamento familiare, di cui all'accordo in Conferenza Unificata ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 in data 25 ottobre 2012 tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali;

VISTE le Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni, di cui all'accordo in Conferenza Unificata ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

di concerto con

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

281 in data 14 dicembre 2017 tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali;

VISTO l'Accordo in sede di Conferenza Unificata del 19 aprile 2018 per l'avvio della sperimentazione in materia di banca dati delle valutazioni e progettazioni personalizzate;

VISTO il decreto del 18 maggio 2018 con il quale il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ripartisce le risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale destinate al finanziamento dei servizi territoriali e adotta il Piano per gli interventi e i servizi di contrasto alla povertà;

VISTO il Piano sociale nazionale per il triennio 2018-2020, approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale nella riunione del 15 ottobre 2018;

RITENUTO pertanto di provvedere, con il medesimo decreto, all'adozione del Piano sociale nazionale e alla ripartizione delle risorse gravanti sul capitolo di spesa 3671 "Fondo da ripartire per le politiche sociali" per complessivi 275.964.258,00 euro;

ACQUISITA in data-----l'intesa della Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

DECRETA

Articolo 1

(Piano sociale nazionale)

1. È adottato il Piano sociale nazionale, relativo al triennio 2018-2020, di cui all'allegato A, che costituisce parte integrante del presente decreto, approvato dalla Rete nella seduta del 15 ottobre 2018.
2. Il Piano di cui al comma 1 costituisce l'atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali e individua, nel limite di tali risorse, lo



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

di concerto con

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

sviluppo degli interventi e dei servizi necessari per la progressiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Articolo 2

(Risorse)

1. Le risorse complessivamente afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali per l'annualità 2018, ammontanti a € 275.964.258,00 sono ripartite secondo il seguente schema per gli importi indicati:

a) Somme destinate alle Regioni	€ 266.731.731,00
b) Somme attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per gli interventi a carico del Ministero e la copertura degli oneri di funzionamento finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali	€ 9.232.527,00

Totale	€ 275.964.258,00
--------	------------------

2. Il riparto generale riassuntivo delle risorse finanziarie complessive afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali per l'annualità 2018, di cui al comma 1, è riportato nell'allegata Tabella 1, e il riparto delle risorse destinate alle Regioni per il medesimo anno è riportato nell'allegata Tabella 2, che costituiscono parte integrante del presente decreto.
3. Ulteriori risorse derivanti da provvedimenti di incremento dello stanziamento sul capitolo di spesa 3671 "Fondo da ripartire per le politiche sociali", saranno ripartite fra le Regioni con le stesse modalità e criteri di cui al presente decreto come da Tabella 2, colonna A.
4. Le eventuali risorse riversate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al Fondo nazionale per le politiche sociali, quali le somme ai sensi dell'articolo 1, comma 1286, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, saranno ripartite fra le Regioni con le medesime modalità e criteri di cui al presente decreto come da Tabella 2, colonna A, previo soddisfacimento di eventuali richieste di accredito, da parte dei Comuni, in esito al riconoscimento, con sentenza passata in giudicato, dei benefici di cui all'articolo 1, comma 1286, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

di concerto con

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Articolo 3

(Programmazione regionale e monitoraggio)

1. Le Regioni, nel rispetto dei modelli organizzativi regionali e di confronto con le autonomie locali, programmano, per l'annualità 2018, gli impieghi delle risorse complessivamente loro destinate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, in coerenza con il Piano sociale nazionale.
2. La programmazione, di cui al comma 1, è comunicata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali entro centoventi giorni dall'emanazione del presente decreto.
3. Le Regioni si impegnano altresì a monitorare e rendicontare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali gli interventi programmati a valere sulle risorse loro destinate secondo la medesima struttura di cui all'Allegato A e secondo le indicazioni del Piano sociale nazionale. A tal fine, le Regioni comunicano al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nelle forme e nei modi previamente concordati, i dati necessari al monitoraggio dei flussi finanziari e, nello specifico, i trasferimenti effettuati e gli interventi finanziati con le risorse del Fondo stesso. Fermo restando quanto previsto al comma 5, l'erogazione delle risorse spettanti a ciascuna Regione deve essere comunque preceduta dalla rendicontazione sull'effettiva attribuzione ai beneficiari delle risorse trasferite nel secondo anno precedente la emanazione del presente decreto.
4. Nelle more della piena realizzazione del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), le Regioni e le Province autonome concorrono, nei limiti delle loro competenze, ad assicurare il monitoraggio degli interventi a valere sulle risorse di cui al presente decreto, anche mediante l'utilizzo dei moduli in fase di sperimentazione in materia di banca dati delle valutazioni e progettazioni personalizzate, secondo le modalità stabilite con Accordo in sede di Conferenza Unificata del 19 aprile 2018.
5. Ai sensi dell'articolo 46, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, il mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari comporta la revoca dei finanziamenti, i quali sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al Fondo stesso.



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

di concerto con

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Articolo 4

(P.I.P.P.I.)

1. A valere sulla quota del Fondo nazionale per le politiche sociali destinata alle Regioni sono finanziati, per non meno di 4.000.000 di euro, azioni volte all'implementazione delle Linee di indirizzo sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (P.I.P.P.I.) di cui all'accordo in Conferenza Unificata ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 in data 21 dicembre 2017 tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali.
2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali garantisce l'attuazione uniforme sul territorio nazionale delle azioni di cui al comma 1 e, a valere sulla quota del Fondo al medesimo Ministero, garantisce idonea assistenza tecnica. Le modalità attuative, inclusa la quota minima di risorse da destinare a livello regionale e il numero di ambiti coinvolti, sono definiti con Accordo in sede di Conferenza Unificata.

Il presente decreto viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, previo visto e registrazione della Corte dei conti.

Roma, li

Il Ministro del lavoro e delle
politiche sociali
Luigi Di Maio

Il Ministro dell'economia
e delle finanze
Giovanni Tria

Tabella n. 1

Riparto generale delle risorse finanziarie afferenti al Fondo nazionale politiche sociali
annualità 2018

Totale delle risorse finanziarie da ripartire	€ 275.964.258
Fondi destinati alle Regioni	€ 266.731.731,00
Fondi destinati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali	€ 9.232.527,00

Tabella n. 2

Riparto tra le Regioni delle risorse loro destinate a valere sul Fondo nazionale per le
politiche sociali – Annualità 2018

Regioni	Quota regionale di riparto (%)	Somme assegnate alla Regione - annualità 2018
Abruzzo	2,49	6.641.620,10
Basilicata	1,25	3.334.146,64
Calabria	4,18	11.149.386,37
Campania	10,15	27.073.270,70
Emilia Romagna	7,2	19.204.684,63
Friuli Venezia Giulia	2,23	5.948.117,60
Lazio	8,75	23.339.026,46
Liguria	3,07	8.188.664,14
Lombardia	14,39	38.382.696,09
Marche	2,69	7.175.083,56
Molise	0,81	2.160.527,02
Piemonte	7,3	19.471.416,36
Puglia	7,1	18.937.952,90
Sardegna	3,01	8.028.625,10
Sicilia	9,35	24.939.416,85
Toscana	6,67	17.791.006,46
Umbria	1,67	4.454.419,91
Valle d'Aosta	0,29	773.522,02
Veneto	7,4	19.738.148,09
TOTALE	100,00	266.731.731,00

Allegato A

MACRO LIVELLO	OBIETTIVI DI SERVIZIO	AREE DI INTERVENTO		
		INFANZIA, ADOLESC. E RESPONSABILITA' FAMILIARI	DISABILITA' E NON AUTOSUFF.	POVERTA' ED ESCLUSIONE SOCIALE
1 SERVIZI PER L'ACCESSO E LA PRESA IN CARICO DA PARTE DELLA RETE ASSISTENZIALE	ACCESSO ¹			
	PRESA IN CARICO ²			
	PRONTO INTERVENTO SOCIALE ³			
2 SERVIZI E MISURE PER FAVORIRE LA PERMANENZA A DOMICILIO	ASSISTENZA DOMICILIARE ⁴			
	SERVIZI PROSSIMITA' ⁵			
3 SERVIZI TERRITORIALI COMUNITARI	CENTRI DIURNI E ALTRI SERVIZI TERRITORIALI COMUNITARI ⁶			
4 SERVIZI TERRITORIALI A CARATTERE RESIDENZIALE PER LE FRAGILITA'	COMUNITA'/RESIDENZE A FAVORE DEI MINORI E PERSONE CON FRAGILITA' ⁷			
5 MISURE DI INCLUSIONE SOCIALE – SOSTEGNO AL REDDITO	INTERVENTI/MISURE PER FACILITARE INCLUSIONE E AUTONOMIA ⁸			
	MISURE DI SOSTEGNO AL REDDITO ⁹			

A titolo esemplificativo:

- 1) Segretariato sociale, Telefonia sociale, Centri di ascolto tematici, ecc.
- 2) Servizio sociale professionale, Valutazione multidimensionale, Servizio per l'affidamento minori, per adozione minori, ecc.
- 3) Interventi quali mensa sociale e servizi per l'igiene personale, per sostegno a specifici target in emergenza sociale
- 4) Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio, Assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari, ecc.
- 5) Servizi accoglienza di adulti e anziani, ecc.
- 6) Centri per le famiglie, Centri diurni riabilitativi, Laboratori, Centri di aggregazioni sociali, ecc.
- 7) Residenze per anziani, Strutture per disabili, Comunità educativo-assistenziali, ecc.
- 8) Supporto all'inserimento lavorativo, Buoni spesa o buoni pasto, Interventi per senza dimora, ecc.
- 9) Contributi economici per servizi alla persona, per alloggio, per i servizi scolastici, ad integrazione del reddito familiare, ecc.

Piano Sociale Nazionale

(2018-2020)

Il Piano sociale nazionale: dalla legge 328 del 2000 all'attuale quadro

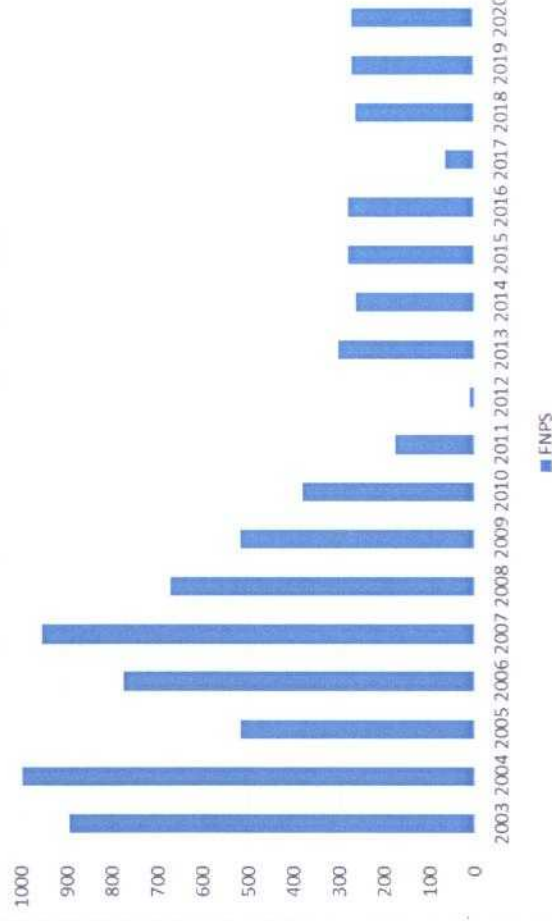


Questo primo Piano sociale nazionale è presentato in attuazione del Decreto legislativo n. 147 del 2017 (art. 21), che, nel riformare la *governance* del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), ha previsto che l'utilizzo delle sue risorse sia oggetto di programmazione per mezzo di un Piano, della cui elaborazione è responsabile la Rete della protezione e dell'inclusione sociale.

In realtà, non è la prima volta che si prevede un Piano nazionale a governare l'utilizzo delle risorse del Fondo. Il FNPS, infatti, seppur istituito nel 1998, trova una sua piena definizione nell'ambito della legge quadro sul sistema degli interventi e dei servizi sociali – la legge n. 328 del 2000 (nello specifico, l'art. 20) – nel contesto della quale è stabilita una stretta connessione tra gli strumenti finanziari – il Fondo, per l'appunto – e uno specifico strumento di programmazione: il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (art. 18). Insieme, Fondo e Piano, rappresentavano nel disegno del legislatore, uno strumento fondamentale di attuazione delle politiche sociali nazionali, in quanto avrebbero dovuto garantire la definizione di livelli essenziali delle prestazioni (art. 22 della 328). Infatti, il Piano, oltre ad essere uno strumento di governo delle politiche su base nazionale – esprimendo indirizzi, priorità di intervento, modalità attuative del sistema dei servizi, sperimentazioni – avrebbe dovuto indicare «*caratteristiche e requisiti delle prestazioni sociali che costituiscono livelli essenziali*». Il Fondo, dal canto suo, avrebbe dovuto finanziarli, prevedendosi che «*la definizione dei livelli essenziali è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo*» (art. 20, co. 4, della 328).

Tale disegno non ha però potuto realizzarsi per almeno due ordini di ragioni: dal punto di vista delle risorse, come si può vedere nel grafico a destra, la dotazione del Fondo (definita nella Tabella C della legge finanziaria, fino alla recente riforma del bilancio dello Stato), sin da principio, non ha assunto caratteri strutturali, rendendo impossibile il finanziamento di diritti soggettivi. In particolare, nel quinquennio successivo al 2007, gli stanziamenti si sono ridotti anno per anno fino quasi ad azzerarsi nel 2012. Si ricordi che, nell'accezione della Corte Costituzionale, per livelli essenziali si intendono «*norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di ... diritti [civili e sociali], senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*». Si tratta cioè di diritti soggettivi che necessitano di finanziamenti nazionali e strutturali.

Fondo nazionale per le politiche sociali



2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020

■ FNPS

Il Piano sociale nazionale: dalla legge 328 del 2000 all'attuale quadro/2

Il secondo ordine di ragioni per cui il disegno originariamente previsto dalla legge 328 non ha trovato attuazione ha a che fare con il riparto di competenze tra i diversi livelli di Governo emerso dalla riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare, a seguito di tale riforma, approvata dal Parlamento pochi mesi dopo il varo della 328, la materia delle politiche sociali è diventata competenza esclusiva delle Regioni, rendendo non più legittimo il Piano nazionale inteso come strumento di indirizzo delle politiche territoriali da parte del Governo nazionale.

Nello scenario post-riforma, l'unica competenza rimasta allo Stato è proprio quella della definizione dei livelli essenziali: pertanto, nell'impossibilità di definire questi ultimi – causa l'assenza di finanziamenti adeguati e strutturali, come visto prima – non resta quindi alcun incoraggio per un Piano nazionale, che non a caso (dopo il primo del 2001) non è stato più adottato. Il risultato è stato, come si potrà vedere più avanti, l'assenza di un qualunque strumento di coordinamento nazionale ed una estrema eterogeneità territoriale del nostro sistema di welfare.

E' quindi per uscire da questa *impasse*, che il Piano sociale nazionale è stato reintrodotta nell'ordinamento, in una forma però costituzionalmente orientata. Innanzitutto, con riferimento all'organismo responsabile della sua elaborazione: il d. lgs. n. 147 del 2017 ha istituito a tal proposito la Rete della protezione e dell'inclusione sociale (art. 21), presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e composta, oltre che dalle altre amministrazioni centrali eventualmente competenti per materia, dai rappresentanti di ciascuna giunta regionale oltre che delle giunte di 20 comuni individuati dall'ANCI. La Rete ha finalità ampie di indirizzo e coordinamento nella materia delle politiche sociali, condividendo le scelte tra tutti coloro che sono responsabili delle decisioni ai diversi livelli territoriali di governo. Essa stessa si articola in tavoli territoriali, la cui istituzione e le cui regole di funzionamento sono definite dalle Regioni e dagli Ambiti territoriali responsabili della programmazione sociale. Un organismo peraltro aperto alla decisione partecipata, atteso che ordinariamente consulta parti sociali e organizzazioni rappresentative del Terzo settore.

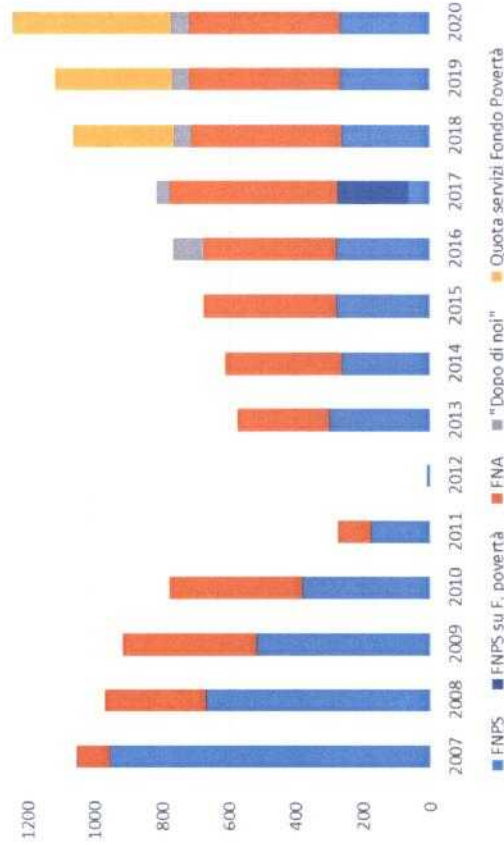
Inoltre, per tener conto delle competenze regionali fissate dalla Costituzione, sono state previste modifiche anche nelle finalità del Piano, più limitate rispetto a quanto stabilito nella l. 328: non si tratta più di un documento generale di indirizzo, ma di uno strumento di programmazione nazionale dell'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. L'orizzonte è sempre il medesimo, restando il Piano ancorato all'unica competenza che resta allo Stato nella materia delle politiche sociali, e cioè i livelli essenziali delle prestazioni. Ma più che la definizione immediata dei livelli – che non può che essere limitata alle risorse disponibili – compito principale del Piano è quello di individuare il percorso verso gli obiettivi condivisi in maniera da garantire maggiore uniformità territoriale. Nelle parole del legislatore delegato, si tratta di individuare «*lo sviluppo degli interventi ... nell'ottica di una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale*» (art. 21, co. 7, del d. lgs. 147/2017).

E' un disegno che riguarda il Fondo nazionale per le politiche sociali, ma non solo. Negli anni, infatti, al FNPS si sono aggiunti altri fondi nazionali di finanziamento del sistema dei servizi sociali territoriali e per i maggiori di essi (cfr. oltre) è stata prevista la medesima *governance*.

I fondi per le politiche sociali territoriali



Fondi sociali per servizi territoriali



Dal punto di vista quantitativo, pertanto, non deve trarre in inganno la dotazione della dotazione del solo FNPS, in quanto è il complesso delle risorse dei sopra citati fondi che deve essere considerato nella serie storica del finanziamento dei servizi territoriali. Da questo punto di vista, si può osservare come nel 2018 si è leggermente superato il massimo storico del 2007 (con complessivi 1,061 miliardi di euro), peraltro in crescita a legislazione vigente (fino a 1,244 miliardi di euro nel 2020, cfr. figura). Ciò nonostante, questo Piano si limita alla programmazione del solo Fondo per le politiche sociali, essendo le risorse di ciascun fondo oggetto di specifica programmazione con apposito Piano (con riferimento al Piano per il Fondo Povertà, già approvato, cfr. oltre): nel 2018 la dotazione del FNPS è di circa 276 milioni di euro, mentre a decorrere dal 2019 si tratta di 281 milioni di euro. Tenuto conto della quota ministeriale, pari nel 2017 a circa 13 milioni di euro, la quota da distribuire alle Regioni nel triennio qui considerato – l'oggetto di programmazione di questo Piano – si colloca pertanto **tra i 265 e i 270 milioni di euro l'anno (tenuto conto delle risorse della ordinaria programmazione regionale, cfr. oltre).** Ma c'è anche un elemento di natura qualitativa che appare opportuno qui evidenziare: al di là dell'ammontare di risorse, la dotazione dei sopra citati Fondi è oggi strutturale. Infatti, nello specifico del FNPS, con la legge di bilancio per il 2015 si dispone che «*lo stanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali è incrementato di 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015*» (art. 1, co. 158, l. 190 del 2014*). E' un passaggio cruciale – apparentemente "tecnico", ma sostanziale – soprattutto perché accompagnato da analoghe decisioni sugli altri fondi: si può pertanto avviare un percorso volto a garantire livelli essenziali in tutti gli ambiti di intervento dei servizi sociali territoriali.

* Lo stanziamento di bilancio è in realtà oggi leggermente inferiore essendo stata dal 2017 estrapolata la quota per gli interventi di sostegno al Terzo settore di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

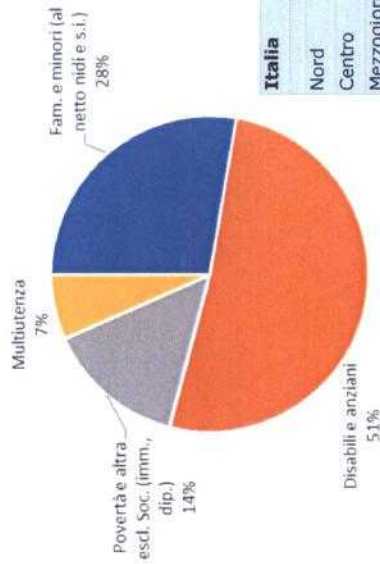
Il quadro delle risorse finanziarie da destinare ai servizi sociali territoriali si è molto modificato nel lasso di tempo successivo alla l. 328. Se con tale legge era stata immaginata un'unica fonte di finanziamento nazionale dei servizi territoriali – facendosi confluire sul FNPS il complesso delle risorse destinate ai servizi sociali dalle diverse disposizioni all'epoca vigenti – la situazione è poi significativamente mutata.

In particolare, la prima rilevante deviazione da tale disegno si può riscontrare con l'istituzione del Fondo per le non autosufficienze (FNA), nato «*al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti*» (art. 1, co. 1264, l. 296 del 2006). Percorso più recentemente proseguito con l'istituzione del Fondo per il cd. «Dopo di noi» (l. 112 del 2016) e con la individuazione di una quota di finanziamento dei servizi territoriali nell'ambito del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, quest'ultima volta a finanziare livelli essenziali per i beneficiari del REL (art. 7, d. lgs. 147 del 2017).

In altri termini, pur nella difficoltà prima evidenziata di definire livelli essenziali (ma, a ben vedere, forse proprio per questa ragione), il legislatore ha inteso «specializzarne» settorialmente la definizione e la corrispondente fonte di finanziamento. Ma quel che qui rileva è che l'ancoraggio di tali Fondi (e la loro legittimità costituzionale) è sempre e solo il riferimento ai medesimi livelli essenziali delle prestazioni inizialmente previsti a solo carico del FNPS.

La spesa sociale dei comuni

Spesa sociale dei comuni, per tipologia di utenza - Anno 2015



I fondi sociali nazionali, comunque, non esauriscono la spesa sociale territoriale, costituendone anzi una quota minoritaria. L'Istat conduce dallo scorso una indagine censuaria sulla spesa dei Comuni per il sistema integrato di interventi e servizi sociali, recentemente resa disponibile con dettaglio al livello di ambito territoriale di programmazione sociale. Al momento in cui si scrive è stato appena reso pubblico il dato relativo al 2015, anno in cui la spesa sociale è stata di 5,755 miliardi di euro*. Il dato è sostanzialmente simile a quello dell'anno precedente e leggermente superiore a quello del 2013 (circa 80 milioni di euro in più). Tenuto conto che nei medesimi anni i fondi trasferiti alle regioni erano complessivamente pari a circa 600 milioni di euro, si può

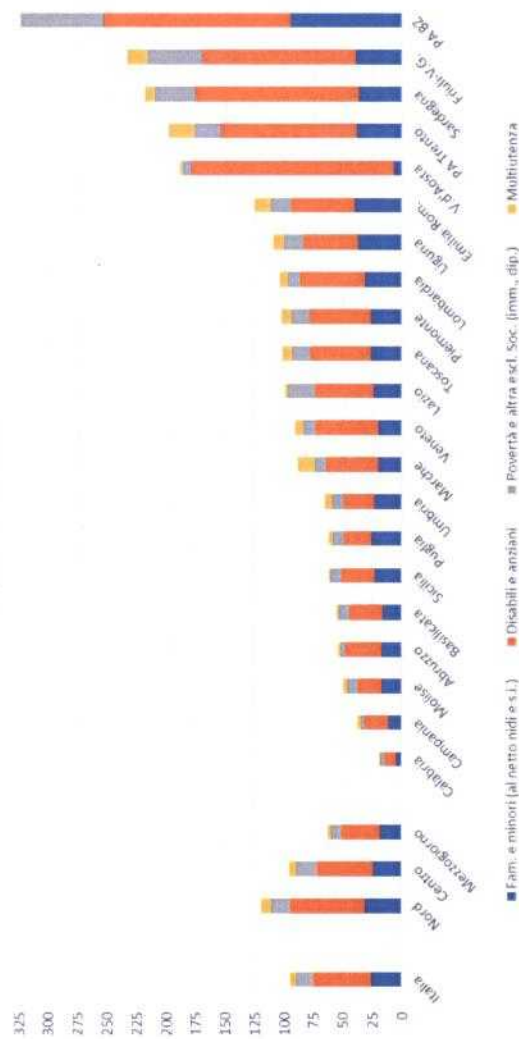
	2013	2014	2015
Italia	5.672	5.763	5.755
Nord	3.148	3.239	3.267
Centro	1.216	1.211	1.165
Mezzogiorno	1.308	1.313	1.323

affermare che il loro contributo alla spesa complessiva è di poco superiore al 10%. Com'è distribuita questa spesa per aree di utenza? Al netto dei nidi (la cui spesa comunque ammonta a oltre 1 miliardo di euro l'anno), oltre un quarto del totale è destinato ad interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza e a sostegno delle responsabilità familiari; circa metà per politiche in favore delle persone con disabilità e per il sostegno agli anziani (spesso non autosufficienti); un settimo al contrasto alla povertà e altre forme di esclusione sociale (immigrati, RSC, dipendenze); meno di un decimo per il complesso dell'utenza (ad es. segretariato sociale).

Ma il carattere forse più sorprendente della spesa sociale è la sua sperequazione territoriale: si va da 20 euro pro-capite della Calabria ai 325 euro della Provincia Autonoma di Bolzano. A fronte di una spesa media pro-capite nazionale di poco meno di 100 euro, nel Nord si spendono quasi 120 euro e nel Mezzogiorno circa la metà. Ma la sperequazione è ancora più accentuata se si osservano i dati a livello infraregionale e cioè di Ambito territoriale, la realtà associativa di comuni responsabile della programmazione sociale (cfr. pagine seguenti). L'esigenza di un rafforzamento generale e di garanzia di un livello uniforme di servizi sul territorio è pertanto evidente.

* L'Istat include nella spesa sociale anche la spesa per asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, al nostro fine espunti dal totale in quanto ai sensi del d. lgs. n. 65 del 2017 sono transitati a pieno – ed esclusivo – titolo nel «sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni». Inoltre, con riferimento alla PA di Bolzano, l'Istat evidenzia dal 2013 «uno spostamento di circa 80 milioni di euro dalla spesa a carico del SSN alla spesa a carico del settore socio-assistenziale» dovuto a una diversa modalità di definizione delle rette per residenze socio-sanitarie per anziani; anche questo ammontare è stato espunto (in ragione di 80 milioni di euro per ciascun anno considerato) per ragioni di comparabilità con le altre regioni. Infine, con riferimento alla PA di Trento, la spesa è sottostimata in quanto le spese per le strutture residenziali per minori sono dal 2013 direttamente a carico della PA.

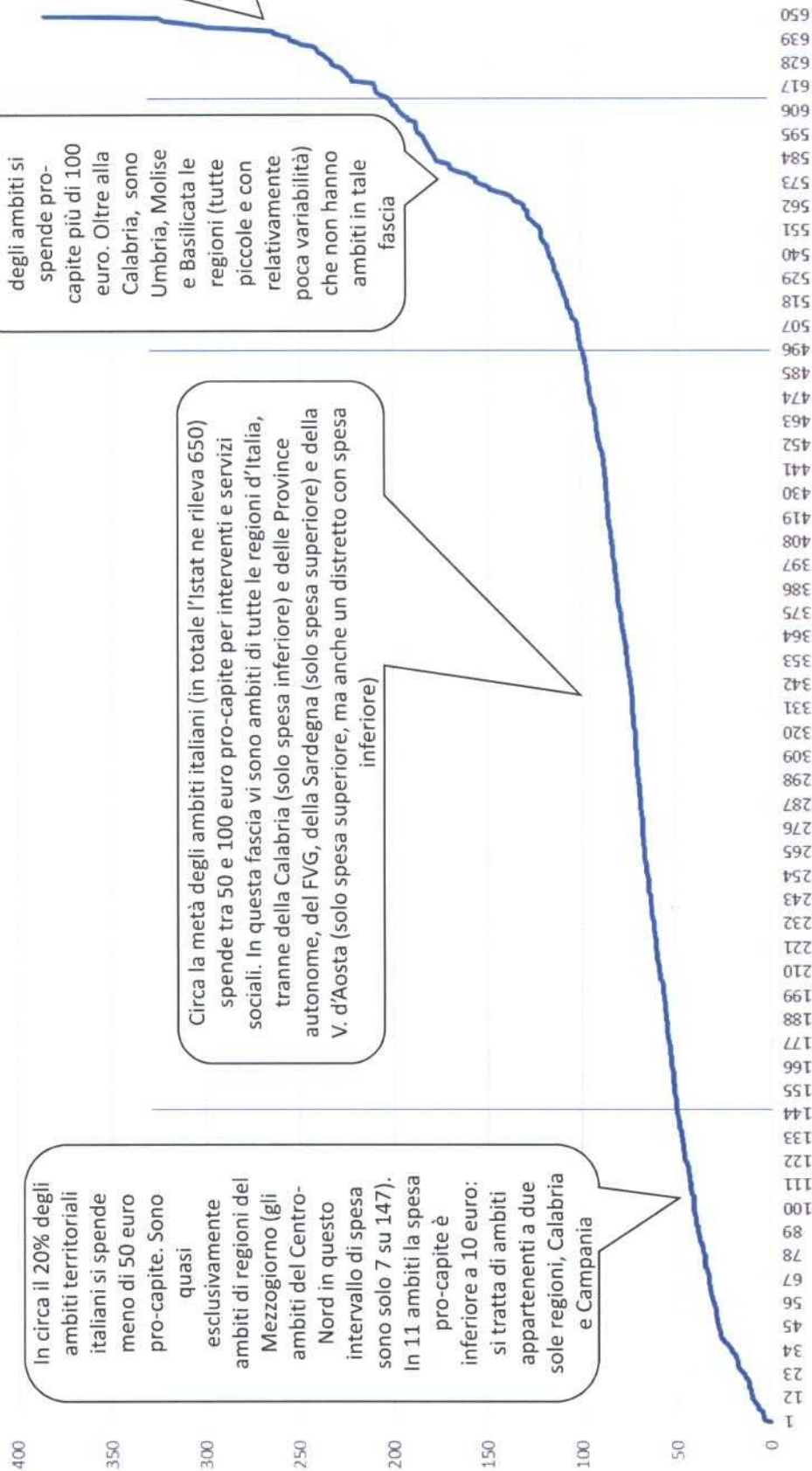
Spesa sociale dei comuni (al netto di nidi e serv. int. per la prima infanzia), euro pro-capite - Anno 2015



La distribuzione territoriale della spesa sociale: gli ambiti territoriali



Spesa sociale dei comuni (al netto di nidi e s.i.p.i.) - euro pro-capite - 2015 - per ambito territoriale



In circa il 20% degli ambiti territoriali italiani si spende meno di 50 euro pro-capite. Sono quasi esclusivamente ambiti di regioni del Mezzogiorno (gli ambiti del Centro-Nord in questo intervallo di spesa sono solo 7 su 147). In 11 ambiti la spesa pro-capite è inferiore a 10 euro: si tratta di ambiti appartenenti a due sole regioni, Calabria e Campania

Circa la metà degli ambiti italiani (in totale l'Istat ne rileva 650) spende tra 50 e 100 euro pro-capite per interventi e servizi sociali. In questa fascia vi sono ambiti di tutte le regioni d'Italia, tranne della Calabria (solo spesa inferiore) e delle Province autonome, del FVG, della Sardegna (solo spesa superiore) e della V. d'Aosta (solo spesa superiore, ma anche un distretto con spesa inferiore)

In un quarto degli ambiti si spende più di 100 euro. Oltre alla Calabria, sono Umbria, Molise e Basilicata le regioni (tutte piccole e con relativamente poca variabilità) che non hanno ambiti in tale fascia

In poco più del 6% degli ambiti, la spesa supera i 200 euro pro-capite. Sono ambiti delle Province autonome, del FVG, della Sardegna, della V. d'Aosta. L'unico ambito non appartenente a queste regioni è il distretto di Modena (oltre a Campione d'Italia, che fa storia a sé trattandosi di exclave). Oltre alla PA di Bolzano (che costituisce unico distretto), vi sono altri 5 ambiti con spesa pari a 300 euro o superiore: Aosta e altri due distretti della regione, Trieste e il distretto di Iglesias.

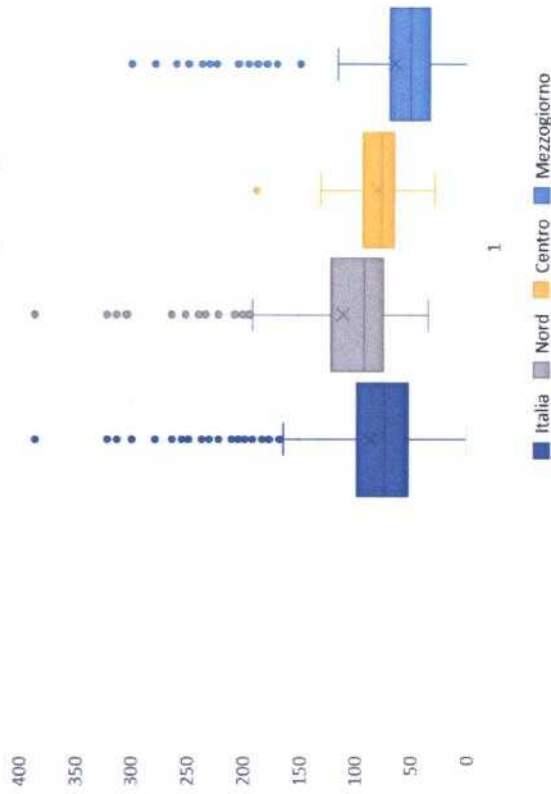
La distribuzione della spesa sociale per ambito: indicatori di sintesi



Rapporto tra i decili estremi (p90/p10) della spesa sociale pro-capite per ambito territoriale - 2015



Spesa sociale dei comuni - indicatori distributivi per ripartizione territoriale - 2015 - euro pro-capite

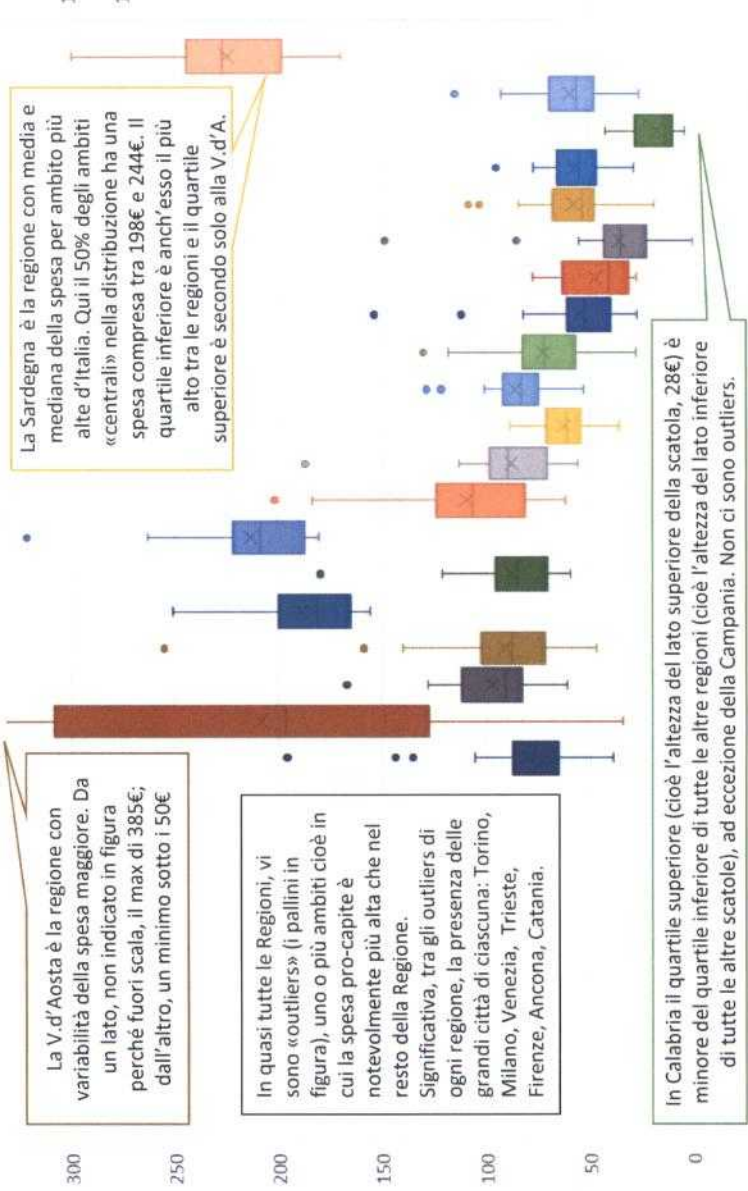


La variabilità della spesa a livello di ambito territoriale appena analizzata può essere rappresentata con alcuni indicatori di sintesi. Nella figura a sinistra si presenta il rapporto tra i «decili» estremi di spesa: si considera cioè il 10% di ambiti con spesa superiore e inferiore e si confrontano i valori soglia. In Italia, quindi, considerando tutti gli ambiti territoriali, nel decimo in cui si spende di più, si spende almeno 5 volte in termini pro-capite di quanto si fa nel decimo in cui si spende di meno. Una variabilità che aumenta fino ad otto volte nel Mezzogiorno – area territoriale in cui gli ambiti in cui si spende pochissimo pesano di più e in cui comunque sono presenti un significativo numero di ambiti anche nella fascia alta – e si riduce fino a due volte nel Centro – l'area del paese più omogenea (nel Nord, il rapporto è pari a 3).

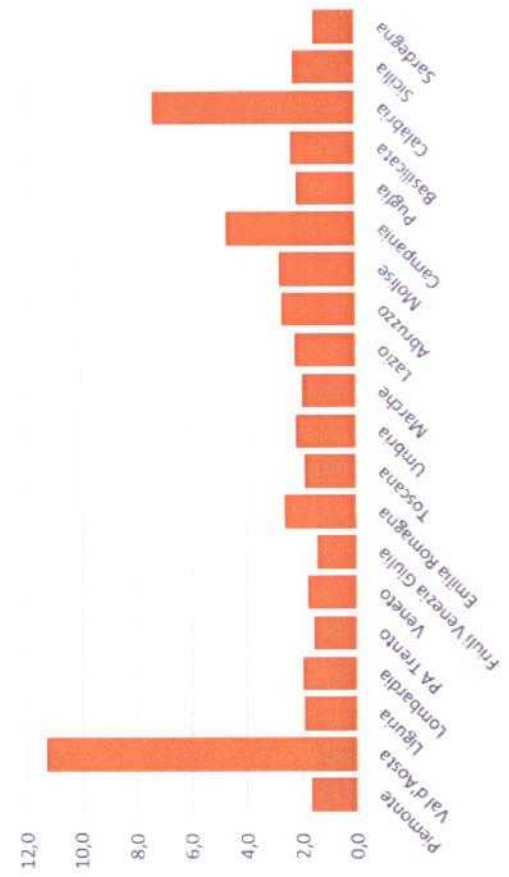
Nella figura a destra si presentano invece i cd. grafici a «scatola e baffi»: l'altezza della scatola indica l'area dove si concentra il 50% della distribuzione centrale (cioè, l'area tra il 25° percentile e il 75° percentile rappresentati nel grafico come il livello inferiore e superiore della scatola). La linea che taglia la scatola è la mediana, il punto indicato con «X» la media. I baffi invece indicano il minimo e il massimo, se non troppo distanti dal resto della distribuzione (non più di 1,5 l'altezza della scatola, detta range interquartile). I punti fuori dai baffi sono i cd. «outliers», valori cioè talmente distanti dagli altri da necessitare di rappresentazione separata. A colpo d'occhio emergono le considerazioni viste nella pagina precedente: soffermandoci sul dato nazionale, si osserva come la metà «centrale» degli ambiti si concentra in un intervallo di spesa ampio – tra 50 e 100 euro – mentre agli estremi, da un lato, il minimo è prossimo allo 0, e, dall'altro, si osserva un elevato numero di «eccezioni» (punti oltre il baffo), con spesa fino a quasi 400 euro.

La distribuzione della spesa sociale degli ambiti: la variabilità infra-regionale

Spesa sociale dei comuni - indicatori distributivi per regione - 2015 - euro pro-capite



Rapporto tra i decili estremi (p90/p10) della spesa sociale pro-capite per ambito territoriale nelle Regioni - 2015



Con gli stessi indicatori utilizzati per le ripartizioni territoriali, la variabilità della spesa tra ambiti può essere misurata anche all'interno della medesima regione. In quasi tutte le regioni d'Italia tra l'ambito che rappresenta il 90° percentile di spesa e quello che rappresenta il 10°, c'è un rapporto di circa il doppio (1,5 in Friuli VG, nella PA di Trento e in Sardegna; quasi 3 in Molise e Abruzzo). La Val d'Aosta è la regione con variabilità più alta: agli estremi (è una regione con solo 9 ambiti) il rapporto è di più di 10 a 1, ma forse è la particolare conformazione della regione a spiegare l'andamento. Più significativa la situazione di Calabria (il rapporto è di 7,4) e Campania (4,7), che oltre ad essere le regioni con medie e quartili più bassi d'Italia, presentano anche variabilità relativamente maggiore.

Il punto di partenza: gli interventi e i servizi a valere sul FNPS



IL SISTEMA INTEGRATO DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI SOCIALI A VALERE SULLE RISORSE DEL FNPS			
MACRO LIVELLO	OBIETTIVI DI SERVIZIO	AREE DI INTERVENTO	
		INFANZIA, ADOLESC. E RESPONSABILITÀ FAMILIARI	DISABILITÀ E NON AUTOSUFF.
SERVIZI PER L'ACCESSO E LA PRESA IN CARICO DA PARTE DELLA RETE ASSISTENZIALE	ACCESSO ¹ PRESA IN CARICO ² PRONTO INTERVENTO SOCIALE ³		
SERVIZI E MISURE PER FAVORIRE LA PERMANENZA A DOMICILIO	ASSISTENZA DOMICILIARE ⁴ SERVIZI PROSSIMITÀ ⁵		
SERVIZI TERRITORIALI COMUNITARI	CENTRI DIURNI E ALTRI SERVIZI TERRITORIALI COMUNITARI ⁶		
SERVIZI TERRITORIALI A CARATTERE RESIDENZIALE PER LE FRAGILITÀ	COMUNITÀ/RESIDENZE A FAVORE DEI MINORI E PERSONE CON FRAGILITÀ ⁷		
MISURE DI INCLUSIONE SOCIALE – SOSTEGNO AL REDDITO	INTERVENTI/MISURE PER FACILITARE INCLUSIONE E AUTONOMIA ⁸ MISURE DI SOSTEGNO AL REDDITO ⁹		

A titolo esemplificativo:

- 1) Segretariato sociale, Telefonia sociale, Centri di ascolto tematici, ecc.
- 2) Servizio sociale professionale, Valutazione multidimensionale, Servizio per l'affidamento minori, per adozione minori, ecc.
- 3) Interventi quali mensa sociale e servizi per l'igiene personale, per sostegno a specifici target in emergenza sociale
- 4) Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio, Assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari, ecc.
- 5) Servizi accoglienza di adulti e anziani, ecc.
- 6) Centri per le famiglie, Centri diurni riabilitativi, Laboratori, Centri di aggregazioni sociali, ecc.
- 7) Residenze per anziani, Strutture per disabili, Comunità educativo-assistenziali, ecc.
- 8) Supporto all'inserimento lavorativo, Buoni spesa o buoni pasto, Interventi per senza dimora, ecc.
- 9) Contributi economici per servizi alla persona, per alloggio, per i servizi scolastici, ad integrazione del reddito familiare, ecc.

In questo contesto di spesa altamente eterogenea nel confronto non solo tra ambiti di regioni diverse, ma anche tra ambiti della stessa regione, il ruolo del Fondo per le politiche sociali – come quello degli altri fondi nazionali a finanziamento dei servizi territoriali – avrebbe dovuto rappresentare la garanzia di un minimo comun denominatore di interventi e servizi uniformemente distribuiti sul territorio.

Così evidentemente non è stato per le ragioni in precedenza esposte con riferimento alle difficoltà per i fondi nazionali di garantire livelli essenziali delle prestazioni. Ciò non toglie che le risorse del FNPS sono in questi anni state comunque distribuite ai territori e sono state risorse evidentemente preziosissime e quasi vitali in contesti di bassa spesa, ma comunque significative anche in contesti di welfare più strutturato. Quale quindi l'utilizzo?

A decorrere dal 2013, sulla base di una proposta del Coordinamento delle Regioni, la programmazione delle risorse del Fondo avviene sulla base di macro-livelli (le righe della tabella a sinistra) e aree di utenza (le colonne). Tale struttura a matrice ha prioritariamente una funzione di delimitazione di «campo» – definitiva cioè del sistema degli interventi e dei servizi sociali – finalizzata alla successiva definizione di «obiettivi di servizio», intesi quali standard da garantire nelle more della definizione dei livelli essenziali. Si tratta, in particolare, di servizi di accesso e presa in carico, domiciliari, territoriali, residenziali e di sostegno al reddito e all'autonomia, rivolti alle aree dell'infanzia e dell'adolescenza (e più in generale delle responsabilità familiari), della disabilità e della non autosufficienza e della povertà ed esclusione sociale.

Originariamente, tra i servizi territoriali erano inclusi anche gli asili nido e i servizi integrativi per la prima infanzia come possibile area su cui fissare obiettivi di servizio, seppur nella l. 328 i nidi, per la loro peculiare natura a cavallo con i servizi educativi, non venivano ricompresi nel sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali (art. 22). Come già accennato nell'analisi della spesa sociale dei Comuni, in realtà, tali servizi hanno recentemente trovato definitiva collocazione nel «sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni», ai sensi del d. lgs. n. 65 del 2017, con proprie forme di finanziamento. Coerentemente con tali disposizioni, a decorrere dal secondo anno di vigenza del presente Piano, pertanto, i nidi d'infanzia e i servizi integrativi per la prima infanzia non saranno più inclusi nel novero dei servizi su cui programmare l'utilizzo del FNPS. Ciò non di meno, al di là della collocazione amministrativa, il sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia è cruciale anche per l'organizzazione e gli esiti delle politiche sociali per l'infanzia, per cui andrà prevista una programmazione il più possibile integrata a livello territoriale.

Il punto di partenza: le programmazioni del FNPS nel biennio 2016-17

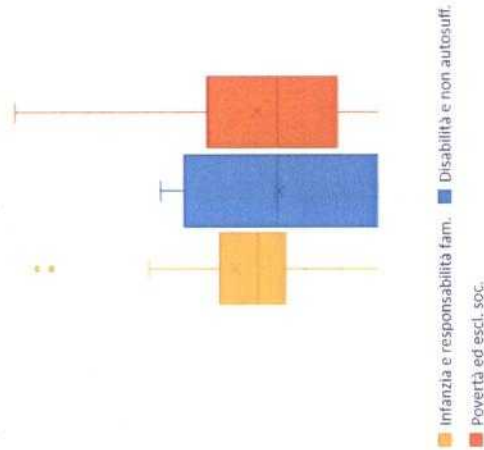


Sulla base delle programmazioni regionali, effettuate secondo la griglia prima illustrata, è possibile rappresentare il punto di partenza nell'utilizzo territoriale delle risorse del FNPS, più o meno consolidatosi negli anni e con cui il presente Piano deve necessariamente confrontarsi.

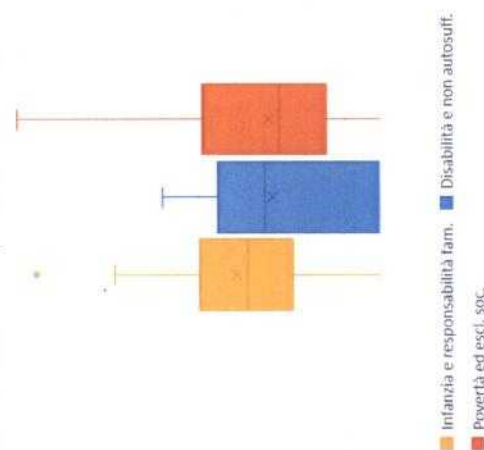
Nelle figure a lato, l'analisi per aree di utenza (le colonne della tabella nella pagina precedente) e per macro-livelli di intervento (le righe) è presentata – limitatamente all'ultimo biennio – con i diagrammi a scatole e baffi, di cui si sono illustrate prima le potenzialità nella rappresentazione sintetica delle distribuzioni dei fenomeni, utilissima nel caso delle variabili finora osservate per le quali i valori medi da soli sono poco significativi. Quello che si evidenzia è che anche l'utilizzo delle risorse del Fondo è molto diverso tra le regioni, sia per aree di utenza che per tipologia di servizi finanziati. Quanto alle aree di utenza, la variabilità è amplissima: vi sono regioni che hanno utilizzato tutta la quota per una singola area e altre che in quella medesima area non hanno programmato alcun utilizzo. Per tutte le tre aree considerate il minimo è il valore nullo e il massimo pari ad almeno il 60% (disabilità e non autosufficienza), se non il totale della quota (povertà) o quasi (infanzia). L'area dell'infanzia e dell'adolescenza è comunque quella col range interquartile minore: la metà delle regioni ha programmato in quest'area una quota che nel 2017 è stata tra poco meno del 30% del totale delle risorse e poco più del 40% (media intorno al 40%).

La variabilità è consistente anche con riferimento ai servizi e agli interventi programmati: per ciascun macro livello il minimo è sempre il valore nullo e il massimo tra il 30 (servizi territoriali) e il 60% (servizi residenziali e interventi di sostegno economico). La concentrazione maggiore si ha nell'area dell'accesso e presa in carico: la metà delle regioni si colloca tra il 12 e il 30% (media poco sotto il 25%).

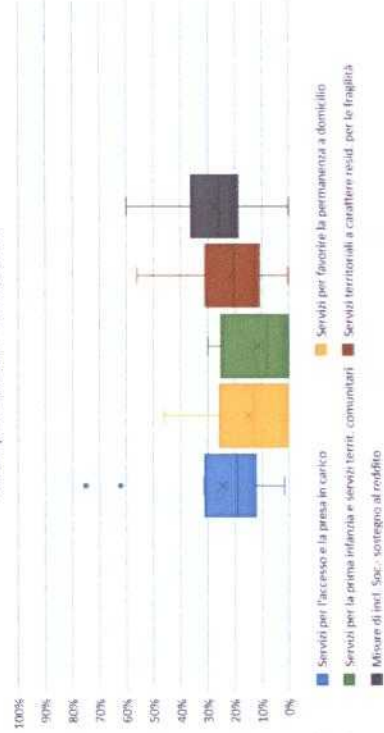
Programmazione delle quote regionali del FNPS - per aree di utenza - valori percentuali - Anno 2017



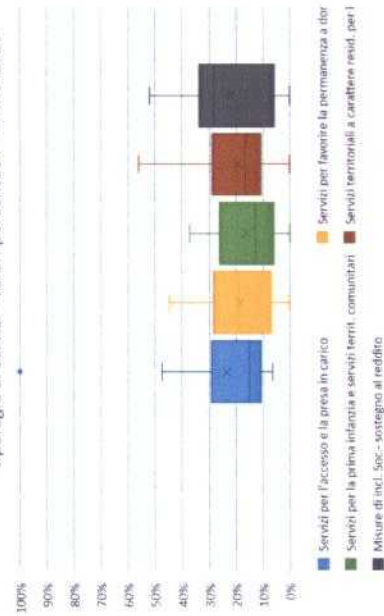
Programmazione delle quote regionali del FNPS - per aree di utenza - valori percentuali - Anno 2016



Programmazione delle quote regionali del FNPS - per tipologia di servizi - valori percentuali - Anno 2017



Programmazione delle quote regionali del FNPS - per tipologia di servizi - valori percentuali - Anno 2016



La necessaria transizione

La variabilità nell'utilizzo del Fondo per le politiche sociali non deve sorprendere. Innanzitutto, perché il Fondo sin dal 2003 (in coerenza con le modifiche della Costituzione) è trasferito alle Regioni in maniera indistinta. Ad oggi, cioè, non vi sono mai stati vincoli posti all'utilizzo territoriale delle risorse, avviandosi solo con questo Piano il percorso di definizione dei livelli essenziali.

Non poteva essere diversamente, come prima si è osservato, dati i cambiamenti nel quadro finanziario e istituzionale intervenuti successivamente all'approvazione della l. 328, con il risultato però che – a fronte di una spesa sociale locale così diversa tra i territori – l'utilizzo del Fondo necessariamente trovava differenti implementazioni. Se da un lato, nelle Regioni e nei territori con un sistema di welfare più strutturato si trattava evidentemente di risorse aggiuntive a quelle che già localmente garantivano una significativa estensione degli interventi e dei servizi, dall'altro, in contesti meno avanzati, senza le risorse del Fondo i pochi servizi attivati correvano il rischio della chiusura. Ma quel che qui rileva è che, ad oggi, il finanziamento nazionale del sistema degli interventi e dei servizi sociali inevitabilmente ha assunto natura «additiva» rispetto al finanziamento a valere su risorse regionali o comunali – per quel tanto o poco che fossero. E' un esito paradossale, visto che nella logica dei livelli essenziali è l'intervento regionale e locale che dovrebbe aggiungersi a quello nazionale.

Ad ogni modo, la conclusione è che non vi è, né poteva esserci nelle condizioni finora descritte, una riconoscibilità degli interventi e dei servizi finanziati a valere sulle risorse del Fondo. Non è quindi possibile individuare un piccolo nucleo di spesa comune in tutto il Paese che possa costituire l'embrione di livelli essenziali da cui partire, con l'immediata conseguenza che – nel momento in cui si avvia tale percorso e si convogliano le risorse verso finalità comuni – si corre il rischio concreto in taluni contesti di lasciare «scoperte» aree di intervento che peculiarmente negli anni erano andate consolidandosi a valere sul FNPS.

Per evitare questo rischio, quindi, è necessaria una certa prudenza e gradualità nell'individuazione degli obiettivi che ci si pone, atteso che inevitabilmente tali obiettivi – soprattutto nei territori con spesa inferiore – si traducono in vincoli nell'utilizzo delle risorse che possono anche eventualmente creare disservizi, in assenza di margini di intervento nella finanza locale. Ma anche nei territori più avanzati sono necessari aggiustamenti nella struttura dei finanziamenti che richiedono tempo.

Almeno questo primo Piano, quindi, deve essere considerato di transizione, lasciando un certo grado di libertà alle Regioni ed ai territori nell'utilizzo delle risorse. Si ritiene a tal fine che, in sede di prima applicazione, debba restare valido il riferimento alla matrice di macro-livelli e aree di intervento su cui dal 2013 le Regioni programmano le risorse del Fondo e che, per non più del 40% della quota trasferita, l'unico limite all'utilizzo del FNPS sia rappresentato dal complesso degli interventi e dei servizi sociali come delimitato dalla medesima matrice.

Gli obiettivi del Piano sociale



Pur tenendo conto dei diversi punti di partenza e della necessità di un approccio graduale che permetta una certa flessibilità nell'utilizzo territoriale delle risorse trasferite, un percorso volto a garantire primi obiettivi comuni a tutti i territori può comunque essere avviato. Un percorso che non può che essere integrato con gli altri grandi fondi di finanziamento dei servizi territoriali.

Da questo punto di vista, questo Piano è già stato preceduto dal primo Piano per gli interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà (d'ora in poi, «Piano povertà»), che la Rete ha elaborato nella prima parte dell'anno e che, dopo l'intesa in Conferenza Unificata, è stato adottato con DM 18 maggio 2018. Inoltre, va considerata anche la specializzazione dei fondi quanto alle aree di utenza (le colonne della matrice del sistema integrato).

In particolare, se le politiche per la disabilità e non autosufficienza e, più recentemente, per la lotta alla povertà, trovano fonti di finanziamento dedicate (il Fondo per le non autosufficienze e quello per il «Dopo di noi», da un lato, e il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, dall'altro), l'area delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza è rimasta da questo punto di vista scoperta, visto che il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza di cui alla legge n. 285 del 1997 è confluito proprio nel Fondo per le politiche sociali. Se quindi specifici obiettivi nell'area dei servizi di contrasto alla povertà sono già stati definiti nel primo apposito Piano citato, mentre obiettivi per le politiche in favore delle persone con disabilità grave e gravissima potranno essere definiti nell'ambito del primo Piano per la non autosufficienza, resta evidentemente in capo a questo Piano sociale definire obiettivi nell'area delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Si ritiene pertanto che a copertura di quest'ultima area di intervento debba essere destinato almeno il 40% della quota del FNPS delle risorse trasferite alle Regioni.

Va comunque sottolineato che nell'ambito del Piano povertà sono stati definiti anche target di carattere trasversale a tutte le aree di utenza – in particolare, con riferimento al servizio sociale professionale e ai punti per l'accesso al REI, da individuare presso il segretariato sociale. Dovrebbero essere obiettivi di carattere generale a cavallo tra i fondi (è il macro-livello n. 1 nella matrice), a garantire una infrastruttura di base e il perseguimento, nei limiti delle risorse disponibili, dei primi diritti sociali intesi come livello essenziale delle prestazioni: il diritto all'accesso al sistema e alla presa in carico del bisogno rappresentato. Si ritiene pertanto che, se le risorse proprie territoriali e quelle del Fondo povertà non dovessero essere sufficienti a garantire l'obiettivo fissato, anche il Fondo per le politiche sociali potrà contribuire al suo raggiungimento. In tal caso, le Regioni terranno conto di queste funzioni nella programmazione.

Più in generale, al di là della specifica programmazione delle risorse del FNPS e della «specializzazione» dei fondi nazionali a finanziamento dei servizi territoriali, va considerata comunque una priorità imprescindibile l'adozione di un approccio il più possibile integrato nella programmazione dei servizi territoriali. Anche la disciplina dei singoli interventi assume sempre di più la necessità dell'integrazione – si pensi ai servizi di contrasto alla povertà e alla necessità di costituire equipe multidisciplinari a fronte di bisogni complessi ai sensi del d. lgs. 147/2017, ma anche alle previsioni in attuazione del cd. «dopo di noi» o alle sperimentazioni in materia di vita indipendente o ai più recenti indirizzi per la costituzione dei comitati tecnici in materia di collocamento mirato. L'integrazione appare essenziale per servizi di «cerniera» come possono essere rappresentati i servizi sociali, per la loro potenzialità – a fronte delle particolari fragilità e i peculiari bisogni di cui si fanno carico – di attivare il complesso delle risorse e dei servizi territoriali necessari ad una appropriata progettazione personalizzata degli interventi. Il richiamo è prioritariamente all'integrazione del sistema degli interventi e dei servizi sociali con il sistema sanitario, il sistema delle politiche del lavoro, il sistema di educazione e istruzione (a partire dai nidi e i servizi per la prima infanzia), il sistema della formazione, le politiche abitative.

Utilizzi del Fondo Politiche sociali

Quota

Finanziamento generale del sistema integrato degli interventi e servizi sociali

Non più del 60%

Rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza

Almeno il 40%

Gli interventi e i servizi sociali nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza

Come si ricordava sopra, l'area dell'infanzia e dell'adolescenza è rimasta fuori dalla specializzazione che i fondi nazionali hanno negli anni osservato con riferimento alle grandi aree di utenza dei servizi sociali territoriali – disabilità e povertà, in particolare. Eppure era stata la legge 285 del 1997 – dedicata ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza – a precorrere diversi dei principi poi fatti propri dalla 328 qualche anno più tardi e a prevedere un Fondo nazionale dedicato. Il confluire del Fondo 285 proprio nel Fondo per le politiche sociali (con l'eccezione della quota destinata alle cd. «città riservatarie») e la successiva considerazione «indistinta» della quota trasferita alle Regioni ha però reso difficilmente riconoscibile su base nazionale il contributo del FNPS alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. La stessa Corte dei Conti, nella recente indagine sulla gestione del Fondo infanzia e adolescenza (Del. 3 agosto 2018, n. 15/2017/G), lamenta nelle conclusioni *«la difficoltà di individuare gli specifici interventi di competenza regionale a favore dei minori effettuati a valere sulle risorse del Fondo riconfluite in modo indistinto e senza vincolo di destinazione nel Fondo nazionale per le politiche sociali»* e richiama il necessario ancoraggio ai livelli essenziali delle prestazioni: *«Per quest'ultimo aspetto si ritiene, peraltro, ad oggi individuabile la competenza dell'amministrazione centrale, che è la sola a poter assicurare il necessario coordinamento ed una distribuzione dei servizi di qualità omogenea su tutto il territorio nazionale, come auspicato anche dal Comitato per l'attuazione della Convenzione Onu del 1989, superando le differenze esistenti fra un territorio e l'altro del Paese»*.

Appare opportuno pertanto che una quota del Fondo per le politiche sociali, già in questa fase di transizione, sia destinata agli interventi e ai servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza: si ritiene debba trattarsi di una quota pari ad almeno il 40%; peraltro, come visto precedentemente, è una soglia non distante da quanto in media già programmato a tal fine dalle Regioni a valere sulle risorse del Fondo, seppure con una notevole variabilità tra le stesse.

Dal punto di vista degli interventi, non può qui non richiamarsi il grande lavoro di concertazione svolto in seno al Ministero del lavoro e delle politiche sociali che per oltre un lustro ha coinvolto tutti gli attori nelle politiche di tutela del diritto di bambini e ragazzi ad una famiglia, non solo i diversi livelli di governo territoriale ma anche l'area del terzo settore e della società civile. L'apertura dei tavoli di confronto ha portato alla redazione condivisa di documenti di indirizzo dapprima in tema di affidamento familiare, successivamente in tema di accoglienza in strutture residenziali e, da ultimo, sull'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità, tutti oggetto di accordo in sede di Conferenza Unificata (rispettivamente, del 25 ottobre 2012, del 14 dicembre 2017 e del 21 dicembre 2017). Tali linee di indirizzo sono qui integralmente richiamate e costituiscono il principale riferimento per l'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza a valere sulle risorse del FNPS.

Le linee di indirizzo sul riferimento per l'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, intendono capitalizzare l'esperienza delle sperimentazioni del programma P.I.P.P.I., che dopo essere nato nel 2010 nel territorio delle città riservatarie grazie alla collaborazione con l'Università di Padova, fin dal 2014 è oggetto di specifico finanziamento a valere sulle risorse del Fondo politiche sociali destinate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, trasferite alle Regioni sulla base di apposite progettazioni e in base a linee guida emanate dal Ministero medesimo. Il programma – volto ad accompagnare la genitorialità vulnerabile al fine di evitare il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare di origine – appare oggi maturo per uscire dalla fase sperimentale ed entrare nella programmazione ordinaria dei servizi: gli esiti delle sperimentazioni sono infatti estremamente incoraggianti, come testimoniato dai vari rapporti di ricerca disponibili sul sito del Ministero (*Quaderni della ricerca sociale n. 24, 34 e 39*). Fermo restando il coordinamento tecnico-scientifico in capo al Ministero in collaborazione con l'Università di Padova, le risorse per l'attuazione del Programma rientreranno nella quota regionale: ciascuna regione dovrà garantire, però, nell'ambito della programmazione regionale degli interventi, una diffusione del Programma in termini di risorse e di numero di Ambiti territoriali coinvolti pari almeno a quanto indicato nel D.D. 22 dicembre 2017, con riferimento alla passata annualità del FNPS (almeno 65 ambiti per un totale di 4 milioni di euro, tenuto conto del cofinanziamento del 20% già garantito dalle Regioni). Si tratta però di valori minimi da confermare rispetto alle annualità precedenti, considerato che ciascuna Regione si impegnerà a sviluppare il Programma prospetticamente in tutti gli ambiti in cui vi sono le condizioni per attuarlo.

L'articolazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza

L'articolazione del sistema degli interventi e dei servizi precedentemente esposta per macro-livelli e obiettivi di servizio è già declinata in termini di interventi per l'infanzia e l'adolescenza. A parte l'accesso e la presa in carico, con le caratteristiche di trasversalità tra aree di utenza già evidenziate, anche gli interventi per bambini e ragazzi hanno l'articolazione classica tra servizi domiciliari, servizi territoriali, servizi residenziali e sostegno economico. Appare comunque opportuno avviare con questo Piano un lavoro di caratterizzazione dell'offerta di servizi che metta a fattor comune le migliori pratiche del paese e permetta, in coerenza con le finalità del Piano, di garantire maggiore omogeneità territoriale, perlomeno a valere sulle risorse del Fondo per le politiche sociali e, nello specifico, della quota di risorse destinate alle politiche per bambini e ragazzi.

Fermo restano il riferimento alle linee di indirizzo prima citate e assunto che i servizi per l'accesso e la presa in carico abbiano le medesime caratteristiche già descritte nel Piano Povertà e sinteticamente riprese precedentemente, i sostegni all'infanzia e all'adolescenza da rafforzare o attivare a valere sulle risorse del FNPS possono essere meglio specificati nel modo seguente:

1. Interventi di sostegno al contesto familiare in cui vivono bambini e ragazzi
 - a) sostegno socio-educativo domiciliare
 - b) sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare
 - c) specifici sostegni in presenza di un bambino o una bambina nei primi mille giorni di vita
 - d) attivazione sostegni innovativi (percorsi gruppal, famiglie/persone di appoggio, ecc.)
2. Interventi di sostegno ai contesti quotidiani di vita dei bambini e dei ragazzi
 - a) Nella scuola: interventi co-progettati e co-gestiti con gli insegnanti sia di gruppo, sia in équipe multidisciplinare per singoli alunni/studenti in condizioni di difficoltà/rischio
 - b) Nel territorio: sostegni e servizi socio-educativi territoriali
3. Sistema di intervento per minorenni fuori dalla famiglia di origine

La legge 285 resta comunque un punto di riferimento essenziale per l'articolazione e le finalità dei servizi, oltre che per l'utilizzo delle risorse (la cui origine nell'ambito del FNPS, come si è detto, va rinvenuta proprio nel Fondo 285).

Inoltre, con particolare attenzione ai neo-maggiorenni in uscita da un percorso di protezione e tutela e per i quali non è possibile o opportuno un rientro nella famiglia di origine – i cd. *careleavers* – specifica attenzione deve essere rivolta alle sperimentazioni che stanno per avviarsi a valere su risorse del Fondo Povertà ai sensi dell'art. 1, co. 250, dell'ultima legge di bilancio e che necessariamente vedono coinvolti i servizi nell'accompagnamento di un percorso verso l'autonomia.

Più in generale, e non solo con riferimento ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza, è indispensabile, data la complessità dei progetti che necessariamente debbono intrecciare un insieme di interventi afferenti anche a filiere amministrative diverse e dato il grande rischio di *burn out* in cui incorrono gli operatori sociali dedicati a queste funzioni, la presenza di interventi di formazione per gli operatori e di sostegno rielaborativo al funzionamento progettuale e gestionale delle diversificate forme di équipe multidisciplinare.

Resta comunque competenza delle Regioni stabilire, in merito alla gestione dei servizi residenziali, semi residenziali, domiciliari o territoriali, la quantità di personale da impiegare e le relative qualifiche al fine dell'ottenimento della autorizzazione al funzionamento e/o dell'eventuale accreditamento. Spesso nei servizi sono impiegate, in tutto o in parte, figure genericamente definite come educative in possesso di diversi diplomi ed esperienze professionali. L'ultima legge di bilancio definisce ora gli educatori professionali socio sanitari e socio pedagogici. A far data dal 1° gennaio 2018 i nuovi educatori assunti per le suddette strutture dovranno avere i requisiti previsti dalla norma, ma gli educatori già in servizio con titoli precedentemente normati dalle regioni potranno continuare legittimamente ad operare. Entrambe queste figure (educatori professionali socio-pedagogici e socio-sanitari) potranno operare nei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari in considerazione delle finalità integrate educative-pedagogiche, sociali e riabilitative, diversamente combinate nelle singole realtà, che caratterizzano detti servizi.

Il rafforzamento del servizio sociale professionale e del segretario sociale

Il d. lgs. n. 147 del 2017 ha istituito il REI come prestazione composta da un beneficio economico e da un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa. Più specificamente, tutta la componente di servizi associata al REI è già considerata livello essenziale delle prestazioni, da garantire nei limiti delle risorse disponibili: si tratta dei servizi per l'informazione e l'accesso al REI, per la valutazione multidimensionale del bisogno e per la progettazione personalizzata, inclusa dei sostegni in essa previsti (figura a destra).

Il primo Piano Povertà ha quindi fissato degli obiettivi in connessione al raggiungimento di tali livelli essenziali. Se da un lato, alcuni di questi obiettivi sono specificatamente legati ai sostegni da prevedere nella progettazione personalizzata – e quindi esclusivamente rivolti a beneficiari REI – dall'altro, sono stati previsti obiettivi «di sistema» che non caratterizzano solo l'utenza in condizione di povertà. Si pensi al servizio sociale professionale, funzione fondamentale in ciascuno dei tre livelli essenziali del REI: è sì vero che le risorse del Fondo Povertà a tal fine utilizzate dovranno essere rivolte al finanziamento di attività riferite ai beneficiari REI – vista la mole di nuovi compiti che l'accompagnamento di tali beneficiari prevede – ma gli obiettivi sono fissati in termini generali, trattandosi di un servizio trasversale a (e altrettanto fondamentale per) tutte le aree di utenza.

Nello specifico, il target previsto nel Piano Povertà è che vi sia in ogni Ambito territoriale almeno un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, con vincoli via via maggiori sulla spesa al crescere della distanza della situazione di partenza rispetto all'obiettivo (il vincolo massimo sulla quota del Fondo Povertà è comunque fissato nel 60% delle risorse trasferite in caso vi sia meno di un assistente sociale ogni 20 mila abitanti). Soddisfatto il requisito, le risorse possono essere indirizzate dove più necessitano coerentemente con gli indirizzi del Piano.

Ma se il requisito non dovesse essere soddisfatto, le risorse del Fondo per le politiche sociali potranno concorrere al medesimo obiettivo, ovviamente con possibilità di utilizzo delle funzioni acquisite in maniera trasversale alle diverse aree di utenza.

Allo stesso modo, ai fini dell'accesso ai servizi, l'obiettivo fissato nel Piano Povertà con riferimento ai punti per l'accesso al REI, è di carattere generale. Anzi, ancor più generale che nel caso del servizio sociale professionale, visto che non solo il target è riferito a tutto il sistema, ma anche l'utilizzo delle risorse non è distinguibile per aree di utenza. È infatti chiarito nel Piano che «I punti per l'accesso al REI non sono da considerare strutture separate e andranno integrati nel sistema già (eventualmente) presente nei territori di esercizio delle funzioni di segretario sociale». Gli obiettivi fissati nel Piano Povertà, pertanto, devono considerarsi riferibili anche a questo Piano sociale in termini di segretario sociale. Si tratta in particolare di: «garantire in ciascun ambito territoriale almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti ...[, fatto salvo che] se in un dato ambito territoriale sono compresi comuni con meno di 10 mila abitanti, per tutti tali comuni va complessivamente previsto un punto di accesso ogni 20 mila abitanti; se invece nell'ambito è compreso un comune capoluogo di città metropolitana, per tale comune l'obiettivo è fissato in un punto per l'accesso ogni 70 mila abitanti.».

Sia per il servizio sociale professionale che per il segretario sociale non si pongono dei vincoli stringenti nell'utilizzo della quota regionale. Le Regioni comunque terranno conto nella loro programmazione della distanza dagli obiettivi, assicurando a queste aree la necessaria priorità.



I criteri di riparto

REGIONI	%
Abruzzo	2,49
Basilicata	1,25
Calabria	4,18
Campania	10,15
Emilia Romagna	7,2
Friuli Ven. Giulia	2,23
Lazio	8,75
Liguria	3,07
Lombardia	14,39
Marche	2,69
Molise	0,81
Piemonte	7,3
Puglia	7,1
Sardegna	3,01
Sicilia	9,35
Toscana	6,67
Umbria	1,67
Valle d'Aosta	0,29
Veneto	7,4
TOTALE	100,00

I criteri di riparto tra le Regioni del Fondo per le politiche sociali sono rimasti immutati sin dalla sua istituzione. Gli unici cambiamenti hanno riguardato le quote delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che a decorrere dal 2010 non concorrono più «alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale», rendendosi successivamente necessaria una redistribuzione delle loro quote alle altre regioni.

E' indubbio che la storicizzazione dei criteri di riparto del FNPS è stata una scelta quasi obbligata, visto che non vi erano le condizioni – come più volte evidenziato nel corso di questo Piano – per una definizione di un orizzonte comune degli interventi finanziati. L'eterogeneità della spesa sociale territoriale è andata riflettendosi anche nei diversi utilizzi del Fondo per aree di utenza e per tipologia di prestazioni. In tale situazione non è affatto semplice individuare criteri comuni per individuare il fabbisogno di ciascun territorio. In altri termini, in assenza di obiettivi comuni è anche molto difficile individuare specifici indicatori che assicurino una equa ripartizione delle risorse.

Tali difficoltà appaiono però superabili nel nuovo quadro in cui le risorse, non solo del Fondo politiche sociali, ma anche degli altri grandi fondi di finanziamento dei servizi sociali territoriali, si avviano per norma ad essere sempre più oggetto di programmazione nazionale.

E' un lavoro che va avviato e che potrà vedere la luce anche con aggiornamenti al presente Piano. A tal proposito, urgente è anche la definizione di appropriati flussi informativi a partire da quelli previsti e in via di ridefinizione del sistema informativo unitario dei servizi sociali. Si ritiene però non opportuno intervenire sulla materia subito, visti i punti di partenza delle Regioni molto diversi tra loro e la necessità di riorientare la spesa in tutti i contesti. Si tratta cioè di mantenere quell'opportuno atteggiamento di prudenza che è stato precedentemente assunto nell'individuazione degli obiettivi di questo Piano al fine di dare continuità alle risorse destinate ai singoli territori ed evitare potenziali disservizi per una popolazione dalle caratteristiche di fragilità e vulnerabilità. Trattandosi quindi di un Piano di transizione, si ritiene che i criteri di riparto (tabella a sinistra) debbano essere in principio confermati, avviandosi comunque un percorso di revisione sulla base degli obiettivi che andranno via via chiarendosi.

Sulla sfondo resta evidentemente l'orizzonte condiviso verso cui – a valere sulle risorse del Fondo politiche sociali e degli altri fondi nazionali – si possa procedere, come prevede la norma, «nell'ottica di una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale»