

SCHEDA DI ACCOMPAGNAMENTO ALLA LETTURA

Gli orientamenti del Piano sono condivisibili ed in linea con quanto richiesto dalla Cisl, sia per il quadro di riferimento assunto, in particolare laddove si esplicita che gli *“snodi fondamentali della pianificazione nazionale ruotano attorno a concetti e meccanismi ormai divenuti strutturali: i livelli essenziali delle prestazioni sociali, la cooperazione come governance multilivello e multidisciplinare, la sussidiarietà”* (pag.21), sia per gli intendimenti *“consolidare la costruzione, nei prossimi anni, di un sistema di prestazioni alla persona e alle famiglie che... sia in primo luogo “universalistico” (benché talvolta di un necessario “universalismo selettivo”), “protettivo” e di “prossimità” e quindi effettivamente in grado di garantire il diritto all’equità dell’accesso al sistema di welfare da parte dei cittadini in ogni parte del Paese...”* (pag.57), investendo quindi sui LEPS di sistema, di processo e di prestazione.

Sul piano strettamente formale il provvedimento risulta ponderoso (oltre 270 pagine). La sua lettura sarebbe stata facilitata da un’impostazione più schematica che con maggiore attenzione alle parti introduttive, avrebbe evitato ridondanze e imprecisioni. Solo a titolo di esempio, la piramide per età (fig. 1 a pag. 43) risulta incompleta poiché presenta delle classi di età disgiunte.

1. Il piano riprende ed aggiorna aspetti che già avevamo sottolineato come obiettivi da perseguire nella precedente tornata (2021/2023):
 - la cornice programmatica integrata di tutti i Fondi sociali con finanziamento pluriennale che tende ad offrire coerenza al sistema;
 - l’investimento sui servizi per raggiungere i LEPS (che chiedevamo fossero codificati in norme come poi previsto dalla Legge 234/21);
 - il sostegno agli ATS (con particolare riguardo alle dotazioni organiche di personale) e alla gestione associata dei servizi;
 - il rafforzamento della filiera sociale dell’integrazione sociosanitaria (a cominciare dalle Case della salute);
 - il potenziamento del set d’interventi relativi alle dimissioni protette;
 - la crucialità della programmazione partecipata e degli istituti collaborativi con la P.A.;
 - la necessità di un sistema informativo aggiornato, completo ed accessibile.
2. A distanza di tre anni l’analisi della governance, della spesa e della garanzia dei livelli essenziali delineano un panorama che ha fatto alcuni indubbi progressi, ma che si sviluppa ancora troppo lentamente e su cui è necessario dare un impulso nazionale più deciso, da un punto di vista:
 - normativo, dando seguito ai numerosi provvedimenti applicativi, specie delle riforme, che vengono varati in ritardo o che attendono ancora di essere approvati;
 - programmatico, non solo indicando opportunamente principi (come il Pilastro europeo dei diritti sociali) e schemi, ma curando la loro traduzione in criteri operativi, azioni e obiettivi, anche gradualmente, da raggiungere. Su questi aspetti il Piano appare debole e quindi va recuperata con l’azione di pressione sulla programmazione regionale.

Piano sociale nazionale 2024-2026

Entrando in un maggior dettaglio poniamo in evidenza alcune criticità ed esortazioni.

a. Programmazione finanziaria integrata e pluriennale: quadro generale

La spesa sociale dei Comuni effettivamente cresce, così come aumentano le risorse nazionali ed è un bene che si differenziano settorialmente, ma il FNPS dal 2021 ad oggi e fino al 2026 resta di entità inalterata. Il Fondo “principe” ovvero quello che dovrebbe garantire alle Regioni ed ai Comuni l’infrastrutturazione della rete integrata di interventi e servizi ed i LEPS diviene sempre meno rilevante nel panorama dei finanziamenti, costringendo a “ricucire” con la programmazione di sistema le risorse settoriali e quelle per l’avvio (non strutturali) di natura comunitaria, penalizzando le Amministrazioni con minor capacità amministrativa e rendendo più incerti il raggiungimento dei livelli. Questo sforzo di semplificazione del quadro finanziario (a legislazione vigente) deve andare non solo verso l’armonizzazione degli strumenti di monitoraggio e rendicontazione (pag. 63), ma sempre più verso l’allineamento dei criteri e modalità di ripartizione dei fondi, mantenendo la complementarietà delle risorse regionali (e territoriali) e garantendo la tempestività dei trasferimenti.

b. L’importanza che assume **la definizione e la effettiva garanzia dei LEPS₂**, oltre alle utili indicazioni presenti sia nelle schede allegate a questo Piano (Pua, servizio educativo domiciliare, Centro per l’affido, spazio per gli adolescenti) sia nel precedente, richiedono non solo elementi descrittivi dei servizi che lo sostanziano, ma criteri e indicatori riguardanti quantità e qualità delle diverse tipologie di prestazioni assistenziali, da definire con tutti gli stakeholder. Ad esempio la precisazione delle professioni impegnate ed il loro trattamento economico, incidendo sulla qualità del servizio e gravando sui costi e quindi sul fabbisogno finanziario, rappresentano una variabile cruciale non solo di natura tecnica ma politica. (pag.63)

c. L’elemento del **rafforzamento della filiera sociale dell’integrazione** non è sufficientemente approfondito neppure in quella parte generale che dovrebbe rappresentare il quadro complessivo di tutte le programmazioni settoriali, compresa quella sulla non autosufficienza. Non si evidenziano ad esempio indicazioni, supporti e verifiche per la creazione delle Reti inter-istituzionali. Così come per garantire accordi di programma, protocolli operativi e la costituzione delle equipe multidisciplinari tra Ats e distretti.

d. **Priorità trasversali** ai due Piani condivisibili anch’esse, ma: alcuni aspetti cruciali di *governance* di sistema debbono essere accompagnati da sostegni e vincoli, altrimenti restano un proposito - ad esempio l’organizzazione e strutturazione degli ATS (ricordiamo che le **Linee guida** per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli ATS per l’Attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali, sono stati appena varati dopo una lunga gestazione e sono in attesa di pubblicazione sulla G.U.); la coincidenza tra ATS, Distretti sanitari e Centri per l’impegno ancora largamente insufficiente. Lo stesso positivo finanziamento finalizzato allo sviluppo delle equipe multidisciplinari, ma anche alle dotazioni organiche per sostenere le capacità amministrative degli ATS, si fondano sulla

programmazione comunitaria e quindi non strutturale e con assunzioni a tempo determinato (pag.117). Il processo avviato già lo scorso anno prevede un rinforzo degli organici pari a oltre 3.800 professionisti.

- e. La **programmazione partecipata** è uno degli aspetti cardine della 328/2000 ed è rafforzata dalla costituzione della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, che andava strutturata sul territorio per promuovere le scelte strategiche effettuate a livello nazionale, monitorarle e sostenere prassi coerenti da parte di tutti gli attori istituzionali e sociali (Decreto legislativo 147/2017). Una rete d'indirizzo diversa da quella di gestione, ma parimenti importante che va sostenuta e curata, anche nei processi che rendono effettivo l'apporto delle parti sociali. Un processo di dialogo continuativo sulle politiche per superare le obiettive difficoltà di implementazione. Quale è il livello di partecipazione? Dove sono state costituite le Reti regionali e territoriali o organismi simili? Quali argomenti trattati? Da qui passano le scelte strategiche che il Piano non sembra sostenere e attraverso le quali può essere favorita la giusta collocazione degli istituti collaborativi con il terzo Settore, che si colloca a livello gestionale (pag.36).
- f. Concordiamo con la priorità che il Piano intende dare alle politiche a favore della famiglia e dei minori orientando su di esse ancora il 50% delle risorse disponibili del FNPS, privilegiando tre tipologie di intervento: Centro/servizi affido (finanziamento per il solo 2024 circa 20 milioni di euro poi 7,5); Servizio educativo domiciliare, Spazi multifunzionali di esperienza per preadolescenti e adolescenti. Non è chiaro come questi interventi prioritari possano raccordarsi con il Piano per la famiglia, che sta investendo nella centralità dei Centri per la famiglia.
- g. Lo sforzo effettuato per offrire un sistema informativo adeguato alle sfide poste dalle innovazioni delle politiche sociali (SIUSS articolato in SIPBS e SIOSS) è fondamentale e riconosciamo i progressi, ma dopo 10 anni circa dall'istituzione del casellario dell'assistenza si è costretti ad ammettere che *"il popolamento delle diverse banche dati risulta disomogeneo e risente di difficoltà a scambiare dati fra amministrazioni e livelli amministrativi diversi, nonché di far dialogare differenti sistemi informativi"*. (SINBA poco popolato, SINA non allineato con gli obiettivi di raccolta) La **cartella sociale informatizzata** può essere un utile strumento anche per allineare l'acquisizione di informazioni da utilizzare ai fini del monitoraggio, senza richiedere ulteriori operazioni di alimentazione di dati. Inoltre il sistema deve essere orientato a favorire un utilizzo dei dati che sia condiviso non soltanto tra amministrazioni per poter fungere da base dati condivisa per orientare le politiche. La trasparenza è connessa alla possibilità di realizzare open data funzionali ai principi opportunamente richiamati dell'open government partnership.
- h. La sussidiarietà orizzontale nella erogazione dei servizi, pur avendo un interlocutore privilegiato nel Terzo settore non può tradursi in esclusività, in particolare ci riferiamo alla promozione di forme evolute di Segretariato sociale o di servizi di supporto, che debbono prevedere anche l'apporto di soggetti qualificati e accreditati dalle istituzioni pubbliche come i Patronati ed i CAF che svolgono attività di prossimità di grande rilievo sui territori.

Piano nazionale per il contrasto alla povertà 2024-2026

Per quanto riguarda il merito del Piano occorre fare una osservazione preliminare. Non trattandosi del Primo piano triennale messo in atto, sarebbe utile per una sua più completa valutazione uno schema dei risultati raggiunti dal Piano precedente (2021-2023), anche in virtù della sostanziale continuità che è presente tra i due.

Tale continuità è evidente e anche apprezzabile in diversi punti. Rispetto al precedente Piano, tuttavia, riscontriamo 3 principali differenze di fondo:

1. **non siamo più nella fase emergenziale** che ha caratterizzato il periodo pandemico;
2. non c'è più una misura di reddito minimo nel nostro paese, nel senso che la sostituzione del RDC con l'ADI ha determinato **l'abbandono dell'universalismo selettivo nella misura di contrasto alla povertà**;
3. ci sono obiettivamente **più fondi a disposizione** come evidenzia bene il documento (legati al PNRR ecc.).

Con riguardo al terzo punto avevamo già **apprezzato l'attenzione ai senza fissa dimora** riservata nel precedente Piano, non possiamo che rilevare positivamente lo sviluppo dell'attenzione e degli interventi a riguardo che sono caratterizzati in questo Piano anche allo scopo di valorizzare l'innesto delle nuove risorse provenienti dal PNRR. Le condividiamo nel loro complesso.

Il secondo punto a nostro parere costituisce un grande problema per il nostro Paese, dato anche il permanere su livelli elevati delle famiglie in povertà assoluta certificato nei recenti Rapporti dell'Istat (messo in luce anche nella parte introduttiva del documento), nonché la preoccupante evoluzione territoriale di tale povertà. La sostanziale inefficacia del SFL e la forte riduzione della platea degli aventi diritto della misura nazionale di contrasto alla povertà (ADI), chiaramente evidenziata nei dati dell'Osservatorio Inps relativi al 2024, non può che farci sostenere la necessità di adottare quanto prima misure correttive a riguardo, intervenendo direttamente in particolare su quest'ultimo strumento. Un primo passo è stato intrapreso con la recente Legge di Bilancio, che ha veicolato le risorse già stanziata ma destinate a non essere spese in virtù della minore efficacia delle suddette misure, in favore di un ampliamento delle platee dei beneficiari e di un potenziamento dei benefici. Questo non è tuttavia sufficiente ed occorre andare oltre, rendendo innanzi tutto per l'ADI meritevoli del sostegno reddituale tutti i maggiorenni all'interno dei nuclei beneficiari e non solo quelli con carichi di cura, ed in prospettiva superandone i vincoli categoriali legati all'età in favore del ritorno ad una misura universalmente selettiva. In caso contrario l'obiettivo indicato dall'Italia in sede europea di riduzione delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale (anch'esso evidenziato nella parte introduttiva: dal 2019 -3.200.000 persone a rischio di povertà o esclusione sociale) non potrà neppure essere adeguatamente avvicinato.

Proprio per questa ragione valutiamo con particolare favore la richiamata possibilità di utilizzo del Fondo povertà per il potenziamento degli interventi e dei **servizi non solo in riferimento ai percettori dell'ADI ma anche ai nuclei familiari e agli individui in simili condizioni di disagio economico**. Questo può consentire sia di continuare a sostenere alcune famiglie che potrebbero essersi ritrovate a partire dal 2024 senza il sostegno reddituale minimo, per via delle restrizioni

categoriali imposte dalla misura, sia di disporre comunque di un campo di azione più ampio rispetto all'attenzione e alla presa in carico delle persone bisognose in condizione di povertà.

Condividiamo la prevalenza della destinazione delle risorse in favore dello **sviluppo dei livelli essenziali delle prestazioni** (il segretariato sociale e gli altri servizi per la presa in carico come la valutazione multidimensionale e il progetto personalizzato) così come la volontà di promuovere tra questi anche il Pronto intervento sociale.

Nel precedente Piano avevamo valutato positivamente l'innovazione (introdotta dalla legge 78/2020) consistente nella possibilità di **potenziare il servizio sociale professionale**, che riteniamo debba essere alla base di tutto il processo d'inclusione previsto per i beneficiari dell'ADI o comunque per le persone che disporranno dei servizi e dei sostegni previsti dal Piano, anche in deroga ai previsti vincoli di assunzione per il contenimento della spesa per il personale. Valutiamo con favore l'estensione al prossimo triennio delle risorse dedicate a riguardo (fino a 180 milioni annui), anche se la mappatura del triennio passato evidenzia un incremento significativo delle dotazioni, ma ancora il mancato raggiungimento degli obiettivi in varie realtà territoriali nonché una certa difficoltà a spendere le risorse.

Occorre tuttavia sin da subito evidenziare l'importanza del **ruolo che anche le Regioni devono essere chiamate ad assumere**, soprattutto nel nuovo contesto dove occorrerebbe che una parte della platea delle persone in condizione di forte disagio economico fosse sostenuta con misure regionali o locali che suppliscano alla carenza della misura nazionale. Non vorremmo che il rapporto diretto tra il livello nazionale e quello comunale, positivo nel caso di accelerazione della tempistica degli interventi, potesse però determinare un allontanamento del ruolo delle Regioni nella gestione del fenomeno povertà che, come abbiamo già richiamato, presenta oramai livelli preoccupanti su tutto il territorio nazionale.