

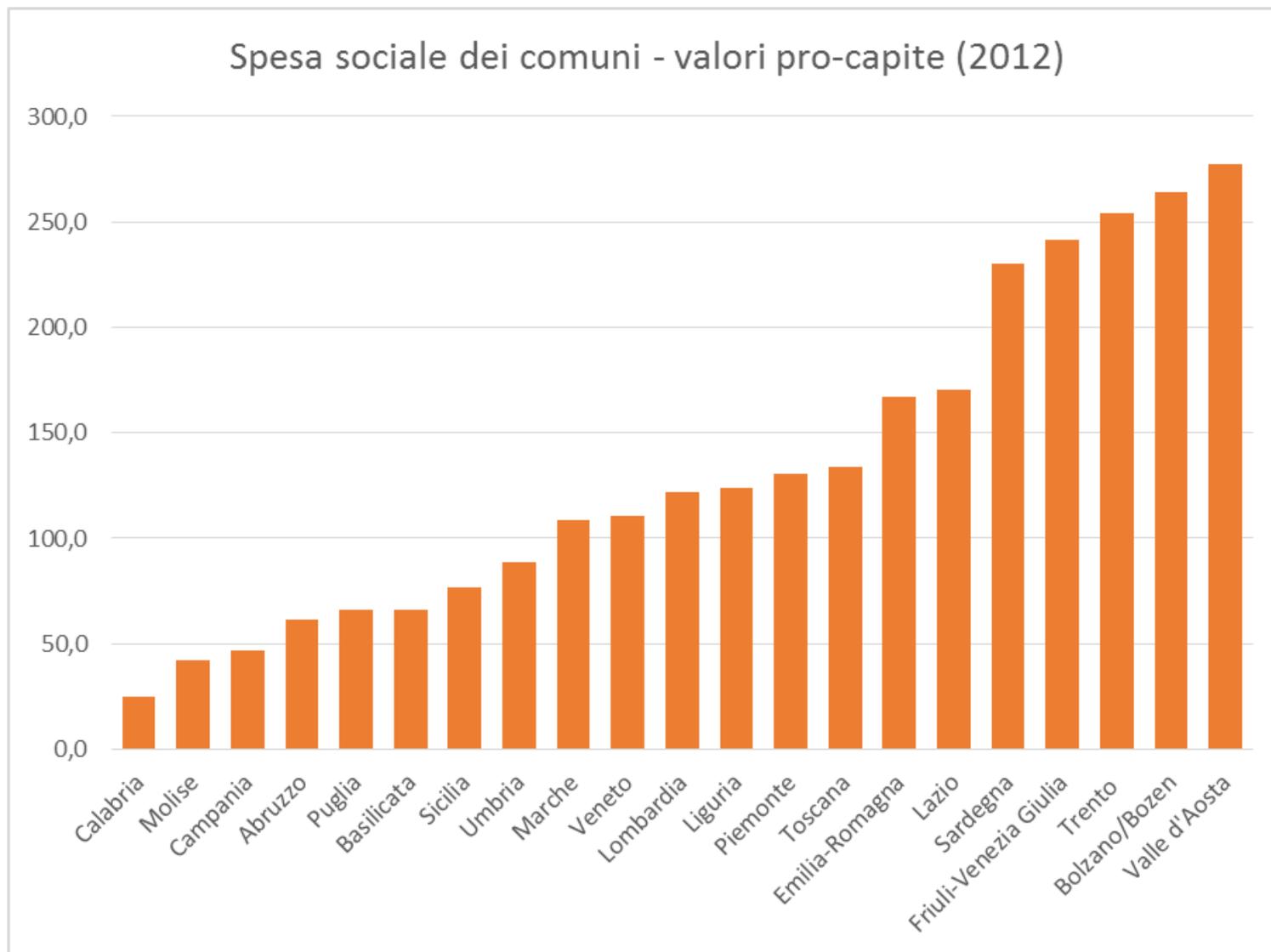
La Rete della protezione e dell'inclusione sociale

Napoli, 23 Novembre 2017

La Rete della protezione e dell'inclusione sociale: perché?

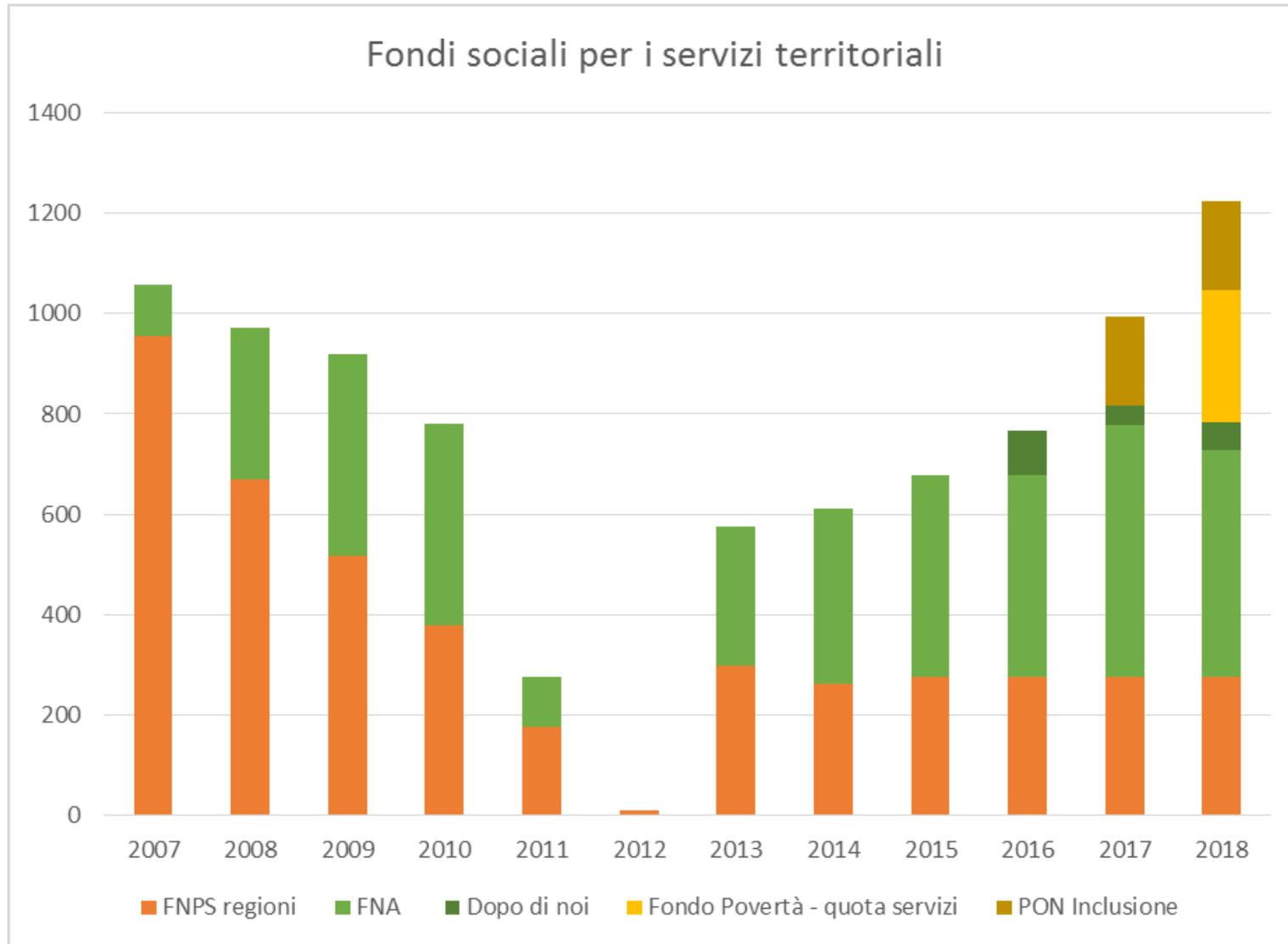
- La Rete è istituita dal decreto legislativo n. 147 del 2017, «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà».
- Oltre a istituire il REI, il d. lgs. – in ottemperanza ai principi della legge delega – introduce disposizioni volte al «Rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali» (il Capo IV), che fa perno proprio sulla costituzione della Rete, le cui finalità principali sono individuate nel «favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e definire linee guida per gli interventi».
- Perché un rafforzamento del coordinamento è necessario? Con la riforma del Titolo V della Costituzione, nella materia delle politiche sociali allo Stato rimane il solo potere di definire livelli essenziali delle prestazioni. Le Regioni hanno la competenza sulla legislazione e programmazione, ma la gestione è affidata ai Comuni, eventualmente coordinati a livello di ambito territoriale.
- Non vi è quindi alcun organismo che abbia poteri di indirizzo e, in un sistema in partenza frammentato ed estremamente eterogeneo, le differenze rischiano di cristallizzarsi.
- La Rete è rispettosa delle competenze dei diversi livelli di Governo. E' un forum di decisioni condivise, ferme restando le competenze della Conferenza Unificata, e di programmazione partecipata: si confronta infatti con le parti sociali e con gli organismi rappresentativi del Terzo Settore.

L'eterogeneità della spesa sociale



Le differenze nella spesa sociale tra Regioni sono notevolissime, nell'ordine di 1 a 10 tra il minimo e il massimo. Ma spesso molto diversa è la spesa e la qualità degli interventi anche tra ambiti nella medesima regione e tra comuni nel medesimo ambito territoriale.

L'inversione di rotta nel finanziamento dei servizi



Nel 2012 i grandi fondi nazionali per il finanziamento dei servizi sociali territoriali erano stati sostanzialmente azzerati. Nel corso della presente legislatura non solo sono stati ripristinati, ma sono stati portati al loro massimo storico, con una prospettiva di crescita ulteriore in discussione con la legge di Bilancio.

Ma la novità più rilevante in termini di programmazione dei servizi è che per la prima volta nella loro storia, i fondi sono stati resi strutturali e possono essere usati per quello per cui sono nati: il finanziamento di livelli essenziali delle prestazioni.

Verso i livelli essenziali

- Sin dalla nascita del Fondo per le politiche sociali (FNPS) e del Fondo per la non autosufficienza (FNA), la definizione di livelli essenziali – a prescindere dal livello del finanziamento – è stata impedita dalla mancanza di continuità dello stesso. All’origine – quasi vent’anni per il FNPS, dieci per il FNA – si è trattato di finanziamenti triennali in legge finanziaria, poi, dopo il sostanziale azzeramento del 2012, i Fondi avevano ricevuto finanziamenti annuali (2013-2014) e solo nel 2015 si è avviato (gradualmente) il percorso di stabilizzazione.
- Ne è derivato un utilizzo territoriale delle risorse che ha riprodotto la **frammentarietà ed eterogeneità** del nostro sistema di welfare. Dati i punti partenza delle Regioni prima illustrati – estremamente diversi tra loro – le risorse dei Fondi sociali non hanno potuto che essere utilizzate a rafforzare interventi già esistenti (nelle regioni a welfare più avanzato) o a finanziare iniziative meritevoli, ma non continuative.
- In altri termini, i fondi sociali si sono aggiunti a quanto esistente (talvolta molto poco) rendendo impossibile una riconoscibilità dell’intervento. Nella logica dei livelli essenziali, viceversa, è l’intervento regionale che si aggiunge a quello definito a livello nazionale. Serve un **ribaltamento di prospettiva**.
- Oggi questo ribaltamento è possibile: esiste una copertura finanziaria strutturale che permette di definire **livelli essenziali delle prestazioni e quindi di individuare diritti soggettivi**. La Rete è il luogo in cui condividere queste decisioni.
- Decisioni che devono esser il più possibile **partecipate**, aprendo la Rete alla consultazione periodica delle parti sociali e degli organismi del Terzo Settore.

Gli strumenti: i Piani nazionali

- Per raggiungere l'obiettivo sopra delineato, il legislatore delegato ha immaginato uno strumento programmatico legato ai tre fondi maggiori: FNPS, FNA e l'ultimo nato, il Fondo Povertà nella sua quota destinata al finanziamento dei servizi (FP). Compito principale della Rete, quindi, è la definizione di tre Piani:
 - ✓ **Il Piano sociale nazionale** per l'utilizzo dell'FNPS;
 - ✓ **Il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà** per l'utilizzo dell'FP;
 - ✓ **Il Piano per la non autosufficienza** per l'utilizzo dell'FNA
- I livelli essenziali sono individuati nei Piani nei limiti delle risorse dei Fondi in un'ottica di progressione graduale. I Piani hanno natura triennale con aggiornamenti annuali.
- I punti di partenza sono diversi: quanto più consolidati sono gli utilizzi tanto più gradualità appare necessaria per la definizione dei livelli essenziali. Appare pertanto opportuno «specializzare» i Piani, senza escludere però uno scenario futuro di programmazione integrata.
- I Piani individuano, in particolare:
 - ✓ Priorità di finanziamento;
 - ✓ Articolazione delle risorse tra diverse linee di intervento;
 - ✓ Flussi informativi, indicatori ed eventuali target

Gli strumenti: le linee di indirizzo

- L'eterogeneità può essere ridotta non solo con la definizione di livelli essenziali: attraverso la condivisione di esperienze, metodi e strumenti di lavoro – in un processo *bottom up* – la Rete è l'organismo che può permettere di recuperare quelle necessarie **funzioni di indirizzo**, oggi del tutto assenti, in maniera coerente con il quadro costituzionale vigente e in un contesto fortemente partecipativo.
- Specifiche **linee di indirizzo** con riferimento alle politiche di contrasto alla povertà sono previste dal decreto legislativo n. 147/2017; in particolare, con riferimento alla valutazione multidimensionale delle famiglie e alla progettazione personalizzata.
- Ma nel passato recente, questa modalità di lavoro ha trovato altri esempi nella forma di Accordi in sede di Conferenza Unificata. Capostipiti sono state le **linee di indirizzo per l'affidamento familiare** (fine 2012), cui hanno fatto seguito **linee di indirizzo per la grave emarginazione adulta** (fine 2015) e quelle per **l'attuazione del SIA** (2016), mentre sono in via di definizione formale le linee di indirizzo per le comunità di minori e per la prevenzione dell'allontanamento.
- In questa esperienza recente, le linee di indirizzo hanno rappresentato anche un importante terreno di sperimentazione e innovazione sociale con la possibilità di associare finanziamenti dedicati (ad esempio, PON inclusione e FEAD)

Gli strumenti: i Comitati tecnici e i Gruppi di lavoro

- Il d. lgs. n. 147/2017 già individua alcune modalità di lavoro con riferimento alle politiche di contrasto alla povertà. Prevede, in particolare, come articolazione tecnica della Rete il Comitato per la lotta alla povertà e come gruppo di lavoro permanente l'Osservatorio sulle povertà. Il Regolamento di funzionamento della Rete che è stato proposto riproduce questa modalità.
- Ai Comitati tecnici, con le rappresentanze dei diversi livelli di Governo, spetterebbero le seguenti funzioni:
 - ✓ Elaborazione dei Piani per l'approvazione della Rete;
 - ✓ Elaborazione di linee di indirizzo, per l'approvazione della Rete, nei diversi contesti di intervento delle politiche sociali, sulla base della condivisione di esperienze, metodi e strumenti di lavoro;
 - ✓ Atti di coordinamento operativo.
- I Gruppi di lavoro costituiscono invece organismi aperti alla partecipazione di soggetti esterni alla Rete – parti sociali e organismi del Terzo Settore – coi quali si condividono **analisi e proposte**. Nello specifico dell'Osservatorio sulle povertà, ad esempio, il d. lgs. prevede che tali analisi e proposte siano parte di un Rapporto biennale sulla povertà, da trasmettere alle Camere.
- Specifici Gruppi di lavoro possono essere istituiti con riferimento alle proposte per i Piani e le linee di indirizzo.

La Rete territoriale

- La Rete si articola in tavoli regionali e a livello di ambito territoriale.
- Le modalità di costituzione e funzionamento dei tavoli territoriali sono individuate, nel rispetto delle competenze regionali e locali, con atti della Regione, da inviare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Ma le finalità sono comuni a tutti e sono quelle di riprodurre a livello territoriale i compiti della Rete nazionale, svolgendo quindi funzioni di:
 - ✓ Programmazione delle risorse;
 - ✓ Indirizzo;
 - ✓ Monitoraggio e valutazione degli interventi.
- Appare pertanto opportuno che le articolazioni regionali e di ambito della Rete siano responsabili della programmazione territoriale delle risorse non solo a valere sui Fondi nazionali, ma anche di quelle regionali e di ambito.
- Allo stesso modo, al fine di mobilitare le forze della comunità, appare cruciale stabilire forme di partecipazione attiva alle decisioni della Rete, coinvolgendo tutti i protagonisti della vita produttiva e sociale dei territori, avendo cura di evitare conflitti di interesse.
- La Rete territoriale è anche il luogo in cui promuovere l'integrazione delle politiche, costituendo spesso le politiche sociali la cerniera intorno a cui costruire interventi complessi che afferiscono anche alle politiche del lavoro, sanitarie, educative, formative, abitative.