



Regione Umbria

Giunta Regionale

LINEE DI INDIRIZZO PER UN WELFARE REGIONALE

PREMESSA

Il quadro economico e sociale di questi ultimi due anni, è preoccupante soprattutto per i riflessi della crisi economica, in particolare nei confronti di chi è più vulnerabile e richiede un sistema di protezione sociale che garantisca livelli di assistenza e percorsi inclusivi che possono protrarsi anche per lunghi periodi.

Peggioramento economico, precarietà, lacerazioni sociali, conflitti istituzionali e una mancanza quasi decennale d'investimenti in ricerca e infrastrutture, sono gli elementi che segnano per il nostro Paese i contorni di una crisi senza precedenti.

L'Umbria, tra le regioni d'Italia si è sempre contraddistinta per l'elevata qualità, coesione sociale e per un sistema di welfare inclusivo ed universalistico.

Le caratteristiche identitarie dell'Umbria evidenziano una elevata qualità sociale, una ricchezza di capitale sociale in cui i cittadini sono dotati di senso civico, caratteristiche queste che la collocano tra le prime regioni del centro-nord e che rappresentano il presupposto per uno sviluppo economico duraturo ed equilibrato. Il modello economico e sociale dell'Umbria scaturisce dall'attenzione riservata dall'amministrazione regionale e da quelle locali in collaborazione con le organizzazioni del Terzo settore, ed in particolare con la Cooperazione sociale, alla costruzione di un sistema di Welfare capace di rispondere in modo adeguato ai bisogni dei cittadini.

La stretta collaborazione fra pubblico e privato ha permesso ad ognuno di sfruttare le proprie peculiarità e di condividere in maniera strutturata risorse e responsabilità: l'innovazione sociale del Welfare umbro è stata il risultato di processi intenzionali e governati nei quali l'azione dell'istituzione pubblica si è saldata con il protagonismo della società civile. La formazione di questo capitale sociale collettivo umbro è quindi valorizzabile nella famiglia e nella comunità territoriale e in tutti i luoghi dove è richiesta la capacità di trasmettere valori e governare processi complessi sottostanti alla realizzazione di sistemi di protezione sociale.

L'attuale situazione di difficoltà economico-finanziaria ha fatto emergere delle criticità strutturali nell'economia regionale, nuovi bisogni sociali e nuove fragilità socio-economiche delle persone e delle famiglie.



Regione Umbria

Giunta Regionale

In Umbria il cambiamento che abbiamo di fronte attiene tanto il mondo del lavoro, la sua distribuzione, la sua qualità, la sua percezione sociale quanto il modificarsi dei bisogni, delle domande e delle attese delle persone. Inoltre le trasformazioni della curva demografica e il diverso significato che assumono sia i temi dell'infanzia che quelli dell'invecchiamento, i fenomeni migratori con il loro carico di impegnative domande di integrazione sociale e culturale, la crescita di un forte senso di responsabilità nella gestione della propria salute, i bisogni dei giovani e delle loro famiglie nel rapporto con il lavoro e le tematiche adolescenziali, i bisogni delle donne nel valorizzare le loro competenze e capacità professionali nel mondo del lavoro e nel sostegno nei compiti di cura, sono i temi che richiamano la politica e le istituzioni locali a riaffermare con forza la centralità strategica delle politiche sociali. Centralità politica e progettuale del Welfare che nella sostanza vuol dire porsi su un profilo alto di governo nei confronti dei profondi mutamenti in atto nella società e nel territorio che toccano, anche in profondità, le variabili fondamentali del vivere, i suoi caratteri, i suoi profili, le identità.

Da qui occorre ripartire ed aprire una nuova stagione di riforme del Welfare regionale in un'ottica di innovazione e cambiamento, mettendo in rete associazioni, cooperazione, sistema scolastico e produttivo, per la costruzione di politiche centrate sui bisogni delle persone e garanti di diritti e opportunità.

Un nuovo ruolo del pubblico, quindi, a cui spetta l'onere di indicare linee programmatiche e svolgere un'efficace attività di valutazione delle stesse facilitando la partecipazione dei cittadini e del Terzo settore tutto, nella fase di progettazione, erogazione e valutazione dei servizi.

Il superamento dell'attuale sistema di Welfare e la crescita economica, oggi di prioritaria importanza per i governi e quindi anche per l'Umbria, impone un dibattito sui fattori di crescita e sulle variabili da individuare, tra le quali: i fattori di produzione, il capitale umano, i sistemi di istruzione e formazione, la disponibilità di infrastrutture e gli investimenti in ricerca e sviluppo. Occorre analizzare la spesa sociale in termini di riallocazione delle risorse indirizzandola verso un utilizzo più razionale, fatto di un incremento di servizi a scapito dei trasferimenti monetari.

Le politiche del welfare vanno rilette in termini di crescita economica ed investimento nel mondo del lavoro, devono diventare fattore di crescita e sviluppo economico e non essere esclusivamente fattori di spesa.



Regione Umbria

Giunta Regionale

Va dunque messa in campo una forte capacità progettuale e di governo, non solo per consolidare la qualità del Welfare territoriale, ma per costruire e rafforzare l'innovazione sociale. Occorre pertanto puntare verso uno sviluppo di un *welfare di comunità*, che ponga un'attenzione particolare alla centralità della persona, al supporto ed al sostegno alle famiglie, alla qualità e alla flessibilità dei servizi, alla valorizzazione e alla messa in rete delle risorse del territorio, nell'alveo di scelte inclusive e partecipate delle progettazioni strategiche.

Se non si riesce a far ciò il rischio è quello che le politiche sociali e soprattutto quelle assistenziali, finiscano per delineare un modello di "sussidiarietà passiva" in cui, alle responsabilità attribuite ai cittadini e, soprattutto, alle famiglie e alle comunità locali, oltre che al terzo settore, si accompagna una scarsa azione di supporto e un impianto privo di diritti effettivamente esigibili (livelli essenziali). Quando in un dato sistema, molti vincoli sono predeterminati, da rigidità, uniformità e scarsità, esso appare in difficoltà ad apprendere, ad evolvere e ad introdurre innovazioni e le risorse vengono per lo più utilizzate per mantenere le funzioni apparentemente essenziali o irrinunciabili (funzioni e posizioni consolidate, servizi e misure di emergenza che godono di maggiore consenso e interventi che consolidano un approccio di tipo burocratico e difensivo).

In un tale quadro si deve necessariamente riaffermare il ruolo regionale nella sua funzione di indirizzo e coordinamento della programmazione territoriale in stretto rapporto con i Comuni, le Aziende USL, il Terzo Settore e con le altre rappresentanze sociali con un obiettivo di fondo, che è quello di costruire politiche di forte integrazione per assicurare a tutti i cittadini sia l'accesso ai servizi che l'omogeneità e la qualità delle prestazioni. La Regione deve pertanto continuare a valorizzare le pratiche concertative per la costruzione di un sempre più efficace sistema di governance territoriale dei servizi socio-sanitari e delle politiche di Welfare. Le politiche pubbliche assumono dunque una funzione di facilitazione e di valorizzazione nei confronti di tutti i soggetti del privato sociale che concorrono, in ciascun sottosistema, alla costruzione dello spazio sociale.

L'azione della Regione dovrà dunque porre particolare attenzione alla declinazione di una nuova equità del Welfare che implichi una scommessa politica su temi sempre



Regione Umbria

Giunta Regionale

più strategici e che, in primo luogo, attengono alla centralità delle famiglie come nucleo essenziale nel welfare di comunità e spazio principale di educazione, assistenza, e sostegno alla vita economica e sociale degli individui¹.

In secondo luogo occorrerà guidare l'azione del governo regionale verso la costruzione di un più avanzato equilibrio fra l'Ente Pubblico e tutti gli altri attori territoriali, in genere già ben integrato, dove il pubblico esercita il proprio ruolo di governo negli indirizzi, negli obiettivi, nella verifica dei risultati e la comunità locale interagisce nell'ambito di un approccio di tipo inclusivo nella pianificazione e progettazione partecipata, così come previsto sia dalla LR 26/2009 che dal vigente Piano Sociale.

Infatti dal primo Piano Sociale Regionale, e in questi ultimi dieci anni, si sono messi in campo misure ed interventi che hanno portato al superamento dell'assistenzialismo fine a sé stesso, portando ad un sistema delle autonomie locali che promuove l'auto-aiuto, le responsabilità individuali, che stimola le comunità e che si muove per una concreta sussidiarietà verticale (Regione -Enti Locali) e orizzontale (Comuni - OO.SS, imprese sociali, associazionismo, volontariato).

La Regione, sulla linee del Sociale Regionale, ha lavorato verso un assestamento delle reti dei servizi con gli apporti delle istanze sociali e degli organismi di tutela dei cittadini, ha promosso e realizzato interventi e prestazioni a favore di famiglie, persone, donne, minori, anziani, disabili, fragilità e marginalità sociali.

I Comuni, in forma singola e associata, hanno costruito, da parte loro, un sistema di protezione sociale che sebbene oggi richieda un consolidamento e graduale ampliamento, anche per gli effetti negativi della crisi economica sull'occupazione e sui redditi delle famiglie, ha dalla sua una serie significativa di punti di forza che possono essere così riassunti:

¹ In Umbria, così come rilevato dai dati del Rapporto 2011 a cura di Caritas italiane e Fondazione Zancan, l'incidenza della povertà è ancora inferiore alla media nazionale e in controtendenza in rapporto alla crisi, tanto che nel quadro complessivo delle povertà in Italia, l'Umbria, dopo la Lombardia, e l'Emilia Romagna, è la regione meno povera. I comuni dell'Umbria hanno valori medi di spesa procapite tendenzialmente più bassi dei valori nazionali per quasi tutte le categorie di destinatari della spesa sociale per persone in situazione di povertà o disagio economico, ad eccezione delle categorie "Minori e famiglia" e "Immigrati. Tuttavia nel corso del 2010 si è evidenziato un aumento del 20,7% delle famiglie che non riescono a riscaldare la casa adeguatamente e del 18,3% quelle che non riescono a fare un pasto adeguato almeno ogni due giorni. E se diminuiscono, del 4,1% le famiglie che arrivano a fine mese con molta difficoltà e dello 0,3% le famiglie che non riescono a sostenere spese impreviste di 750 euro, le mense censite nel rapporto della CARITAS erogano, nella nostra regione, una media di 92 pasti al giorno. Se andiamo poi, ad analizzare gli indicatori più squisitamente economici (tasso di crescita, disoccupazione giovanile, cassa integrazione ecc.) e le tendenze di medio periodo il quadro che ne emerge non fa presagire, almeno nell'immediato, un miglioramento delle condizioni generali, tanto che esperti e commentatori confermano una valutazione molto preoccupante sulle prospettive per il nostro tessuto produttivo e sociale.



Regione Umbria

Giunta Regionale

- una programmazione territoriale a elevato impatto sociale grazie al metodo della concertazione/condivisione e all'articolazione territoriale dei livelli di concertazione;
- il dispiegamento della titolarità politica e gestionale da parte dei Comuni associati nel settore delle politiche e dei servizi sociali;
- l'investimento nelle risorse professionali quale fattore strategico per la riqualificazione e l'innovazione del sistema;
- lo sviluppo di processi sociali collettivi attraverso strategie mirate alla mobilitazione di risorse sociali e civili;
- l'allargamento alle autonomie sociali del processo decisionale di distribuzione e investimento delle risorse pubbliche.

Occorrerà inoltre un forte investimento sull'innovazione sociale che passi attraverso la qualificazione della spesa, l'infrastrutturazione dei servizi territoriali di accesso, di valutazione e di presa in carico dei cittadini e delle loro problematiche e la realizzazione di sistemi di governo territoriali di tipo associato che garantiscano la sostenibilità politica e l'economicità del sistema. Infine, ma non ultimo, le scelte regionali dovranno essere costantemente indirizzate alla valorizzazione del terzo settore consolidando le politiche di sostegno e di qualificazione ulteriore nell'ambito del sistema di Welfare, supportandone il processo di crescita. In particolare i nuovi indirizzi di *policy* dovranno riguardare il sostegno al ruolo peculiare e innovativo che l'impresa sociale può potenzialmente svolgere nell'ambito delle politiche di *welfare*, del lavoro e dello sviluppo locale. Le caratteristiche ed i punti di forza del modello di impresa sociale che attengono, l'attenzione agli aspetti relazionali e motivazionali, lo sviluppo del capitale umano, la dimensione fortemente localistica e l'organizzazione di tipo *multistakeholder* possono dare, a tali soggetti, un ruolo fondamentale nell'ambito della *governance* stessa delle politiche e più nello specifico nella realizzazione degli obiettivi innovativi di cui sono portatori. Del resto le ragioni che in Italia e ancor più in Umbria, hanno condotto ad un forte sviluppo il Terzo settore rispondono ad un'assunzione di responsabilità delle comunità locali in ordine alla creazione di beni e servizi di utilità sociale. Oggi si può affermare che le organizzazioni del terzo settore e le imprese sociali in particolare giocano un ruolo centrale in virtù di alcune loro caratteristiche, che sono:

- L'essere radicate nelle comunità locali, di cui esprimono i valori e ne definiscono i problemi verso cui si muovono nel cercare possibili soluzioni;



Regione Umbria

Giunta Regionale

- L'abilità nel mobilitare le risorse presenti nei diversi contesti territoriali lavorando su processi di *empowerment* comunitario;
- La capacità di innovare e di sperimentare azioni sulla base della conoscenza dei bisogni locali che deriva dal radicamento e dalla flessibilità organizzativa e gestionale tipica di organizzazioni di dimensioni modeste e fortemente coese;
- L'essere capaci di sviluppare relazioni fondamentali nella creazione di reti, o nello sviluppo di connessioni con gli altri soggetti attivi del territorio.

Ciò significa che se la Regione Umbria vuole mettere a sistema tale ricchezza deve provvedere a regolare in maniera diversa i rapporti con tali soggetti ed in particolare con le imprese sociali, cercando di innalzare il livello di efficacia ed efficienza del sistema dei servizi alla persona, generando una competizione centrata sull'aumento della qualità, piuttosto che sull'abbattimento dei costi.



Regione Umbria

Giunta Regionale

QUADRO DELLE RISORSE

Sul fronte delle risorse il quadro che ne emerge è purtroppo caratterizzato da manovre finanziarie che, soprattutto quelle che si susseguono dal 2010, hanno di fatto portato alla quasi cancellazione dei Fondi Nazionali. Ciò diventa una criticità più forte anche di fronte alla consistenza economica degli altri trasferimenti regionali e comunali sottoposti anch'essi a pesanti tagli. Come ben evidenziato nella tabella che segue, il quadro delle risorse nazionali per l'Umbria, per le aree del sociale, registra per il 2011 rispetto al 2010 una diminuzione complessiva di quasi il 20%, mentre per il 2012 si ha un'ulteriore riduzione, rispetto al 2011, del 95% che in termini assoluti significa un taglio di 12.906 milioni di euro.

I FONDI DI TRASFERIMENTO NAZIONALE PER LA REGIONE UMBRIA ANNI 2010/2012							
Anni	2010	2011	2012	Scostamento 2010/2011	% di scostamento 2010/2011	Scostamento 2011/2012	% di scostamento 2011/2012
Fondo nazionale politiche sociali	6.235.656,23	2.928.778,34	-	- 3.306.877,89	- 53,03	- 2.928.778,34	- 100,00
Fondo non autosufficienza	7.706.272,00	8.355.201,00	-	648.929,00	8,42	- 8.355.201,00	- 100,00
Fondo politiche per la famiglia	1.641.711,00	1.181.000,00	-	- 460.711,00	- 28,06	- 1.181.000,00	- 100,00
Fondo servizio civile	44.580,00	22.615,40	22.615,40	- 21.964,60	- 49,27	-	-
Fondo pari opportunità	601.747,00	441.747,00	-	- 160.000,00	- 26,59	- 441.747,00	- 100,00
Fondo nazionale politiche giovanili	614.355,27	614.355,27	614.355,27	-	-	-	-
Totale risorse nazionali	16.846.331,50	13.545.708,01	636.970,67	- 3.300.624,49	- 19,59	- 12.906.726,34	- 95,28

* Le risorse afferenti al Fondo nazionale politiche sociale, ex legge n. 328/2000, sono qui riportate in termini di competenza, mentre nel riparto/programmazione e trasferimento delle risorse al Territorio esse subiscono lo slittamento di un anno dovuto alla tempistica nel trasferimento delle risorse stessa da parte dello Stato.

Il quadro delle risorse regionali (vedi tabella seguente) è sostanzialmente diverso ed è caratterizzato da un aumento, sia pur modesto, tra il 2010 ed il 2011, del 1,20% pari a euro 184.991 mila, mentre nel previsionale 2012 si ha una riduzione del 28,55% pari a 4.410 milioni di euro.

Anni	2010	2011	2012	Scostamento 2010/2011	% di scostamento 2010/2011	Scostamento 2011/2012	% di scostamento 2011/2012
Fondo sociale regionale (LR 26/09)	10.676.043,00	10.511.034,00	7.376.034,00	- 165.009,00	- 1,55	- 3.135.000,00	- 29,83
Fondo non autosufficienza	4.000.000,00	4.000.000,00	3.000.000,00	-	-	- 1.000.000,00	- 25,00
Risorse regionali oratori (LR 28/04)	50.000,00	100.000,00	25.000,00	50.000,00	100,00	- 75.000,00	- 75,00
Fondo regionale vittime lavoro (LR 1/08)	100.000,00	100.000,00	100.000,00	-	-	-	-
Fondo regionale prestito d'onore (LR 25/07)	100.000,00	100.000,00	100.000,00	-	-	-	-
Risorse regionali sicurezza (LR 13/08)	300.000,00	250.000,00	100.000,00	- 50.000,00	- 16,67	- 150.000,00	- 60,00
Risorse Enti di tutela assistenza invalidi (LR 3/84)	129.114,00	379.114,00	379.114,00	250.000,00	193,63	-	-
Risorse associaz. promozione sociale (LR 22/04)	-	-	-	-	0,00	-	-
Risorse regionali per attrezzature ciechi (L. 12/91)	12.911,00	12.911,00	12.911,00	-	-	-	-
Risorse per associazionismo fam. (art 15-16 l.13/2010)	-	50.000,00	25.000,00	50.000,00	50,00	- 25.000,00	- 50,00
Risorse per banche del tempo (art. 14 l.15/2010)	-	50.000,00	25.000,00	50.000,00	50,00	- 25.000,00	- 50,00
Totale risorse regionali	15.370.078,00	15.555.070,00	11.145.071,00	184.991,00	1,20	- 4.410.000,00	- 28,35

Complessivamente, come evidenziato nella tabella seguente, i fondi (di derivazione nazionale e regionali) destinati alla programmazione dei servizi e degli interventi dei



Regione Umbria

Giunta Regionale

Comuni e che sono la quasi totalità delle risorse (la Regione si trattiene risorse inferiori al 5% del Fondo per le necessarie azioni di sistema), subiranno nel 2012, rispetto al 2011, una contrazione complessiva di oltre il 93% per un valore assoluto pari a 17.316 milioni di euro circa, dove l'incidenza della contrazione delle risorse nazionali pesa per il 69%.

I FONDI COMPLESSIVI REGIONALI E NAZIONALI ANNI 2010/2012							
Anni	2010	2011	2012	Scostamento 2010/2011	% di scostamento 2010/2011	Scostamento 2011/2012	% di scostamento 2011/2012
TOTALE	€ 21.540.366,50	€ 18.589.744,01	€ 6.016.007,67	-€ 3.650.624,49	-16,95%	-€ 17.316.726,34	-93,15%

Pertanto a fronte di questo quadro si pone la necessità di un ripensamento complessivo degli interventi e delle azioni che occorre mettere in campo, a partire dalla necessità di razionalizzare e qualificare la spesa sociale.



Regione Umbria

Giunta Regionale

LO STATO ATTUALE

In Umbria con il primo PSR si è avuto, a partire dal 2000, un rapido impulso alla costituzione dell'allora Ambiti sociali, alla redazione dei Piani di Zona (PdZ) e alla costituzione di assetti organizzativi per la gestione associata (Comune Capofila/Ufficio di Piano). Tale formula, sebbene abbia conosciuto delle sperimentazioni che hanno condotto alla piena realizzazione dell'associazionismo dei comuni per le politiche sociali, ha comunque sofferto di una mancata definizione legislativa degli assetti politico istituzionali.

La legge regionale 26/2009 ("Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") ed il il 2 Piano sociale regionale hanno cercato di ovviare a ciò specificando *"che i Comuni svolgono le funzioni sociali in forma associata negli A.T.I., che, a loro volta, provvedono all'esercizio e all'erogazione dei servizi sociali tramite le Zone sociali dando atto del valore aggiunto per le politiche sociali rappresentato dalla "cultura di ambito", come si è sedimentata nel corso del primo ciclo della programmazione sociale regionale, avviato nel 2000"*.

Quest'assetto, che era teso anche a favorire l'armonizzazione delle politiche settoriali a cominciare dall'integrazione fra il sanitario ed il sociale, è stato in parte rivisto nel ddl approvato con DGR 808 del 26/07/2011 che nella sostanza prevede di riportare le funzioni di governo e di gestione amministrativa nelle competenze dei livelli istituzionali elettivi. Il ddl, individua nell'Unione dei Comuni la forma attraverso cui gli Enti Locali esercitano in forma obbligatoriamente associata, le diverse funzioni tra le quali quelle relative ai servizi sociali. Nello stesso atto è precisato che per l'esercizio delle funzioni in materia di politiche sociali, le Unioni comunali operano mediante le Zone Sociali previste dall'art. 18 della L.R. 28 dicembre 2009, n. 26.

Attualmente, in attesa della più complessiva "Riforma del sistema amministrativo regionale ed endoregionale ...", la gestione associata viene garantita con la norma transitoria disposta nell'art. 50 della LR 26/2009 e che rinvia alla Zona sociale tutte le funzioni che la Legge stessa poneva in capo agli ATI.

Tale quadro, se dal punto di vista istituzionale non ha trovato ancora una complessiva sistematizzazione, ha comunque garantito la piena realizzazione della



Regione Umbria

Giunta Regionale

rete dei servizi e degli interventi su tutto il territorio regionale e che possiamo sintetizzare in:

- Servizi per l'accesso e la presa in carico da parte della rete assistenziale (Uffici della Cittadinanza, equipe affido)
- Servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio (persone non autosufficienti e anziani fragili);
- Servizi per la prima infanzia e a carattere comunitario (servizi socio-educativi e di sostegno alle responsabilità genitoriali);
- Servizi a carattere residenziale e semiresidenziali per le fragilità (centri diurni, case di quartiere, dopo di noi, residenze servite);
- Servizi per l'inclusione sociale e lavorativa (SAL, integrazione scolastica);
- Misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito (sostegno alla famiglia e alla persona, nelle condizioni di vulnerabilità, di disagio e di povertà).

Il sistema realizzato ha consentito complessivamente una maggiore sostenibilità ed efficacia e ha permesso ai servizi di assumere carichi di cura sostenibili e di rendere centrale l'approccio della promozione e dell'inclusione accanto a quello della assistenza, della riparazione e della cura realizzando, in larga parte, la rete dei livelli essenziali (LIVEAS) previste nel piano sociale.

Sul versante del sistema dell'offerta dei servizi e della sua regolazione in Umbria, va sottolineato che è stato caratterizzato da processi di crescente esternalizzazione della gestione degli stessi, dalla destinazione per questo scopo di ingenti risorse finanziarie e da una serie di organizzazioni private, in genere del Terzo settore, che hanno fatto spesso da volano per la crescita di professionalità e per la sperimentazione di nuovi modelli di intervento. Va detto però che a questa dinamicità non si è data una risposta adeguata in termini di regolazione dell'offerta e gli strumenti principali dell'affidamento dei servizi utilizzati (appalti) sono rimasti formalmente gli stessi nel tempo. A tal proposito la Legge Regionale 26/2009, negli arti 35 e 36, ed il II piano sociale regionale di fatto aprono una prospettiva futura, introducendo gli istituti dell'autorizzazione, dell'accreditamento e degli accordi



Regione Umbria

Giunta Regionale

contrattuali in un quadro evolutivo che potrà dare la possibilità di una applicazione innovativa e virtuosa di tali strumenti.

LE AZIONI FUTURE

La situazione particolarmente grave necessita di una **progettazione strategica** che possa mettere in campo *misure di verifica e controllo* rispetto agli obiettivi da realizzare e all'uso efficace ed efficiente delle risorse, i *programmi specifici* che indichino le attività prioritarie e la destinazione delle risorse, la *valutazione critica* dei programmi stessi, delle attività e dei risultati, che debbono fornire le informazioni per l'azione futura. Tutti ciò deve poter condurre ad un aggiornamento e rilettura degli obiettivi e delle priorità formulate nel 2° Piano Sociale Regionale anche alla luce del quadro generale delle risorse di cui il comparto sociale può disporre.

Gli obiettivi di tale progetto sono:

1. Rispondere ai crescenti bisogni dei cittadini assicurando un livello adeguato di interventi, ponendo al centro l'appropriatezza degli stessi, la flessibilità organizzativa, l'equità nei costi, garantendo, attraverso la rete degli Uffici della cittadinanza, le stesse condizioni di accesso, di presa in carico e di erogazione di prestazioni sulla base del bisogno valutato;
2. Individuare come priorità di intervento:
 - a. le azioni indirizzate alle persone non autosufficienti,
 - b. gli interventi per l'infanzia e le giovani generazioni
 - c. le misure e i servizi a sostegno delle famiglie a forte disagio economico e sociale e/o a rischio di impoverimento;
3. Razionalizzare il sistema regionale dei servizi sociali, attraverso la realizzazione di economie di scala, la utilizzazione in maniera efficace delle risorse disponibili, intercettandone anche di nuove e la verifica continua dell'efficacia e dell'efficienza della spesa;
4. Qualificare la rete degli interventi e dei servizi attraverso:



Regione Umbria

Giunta Regionale

- a) rafforzamento del ruolo e delle funzioni della rete degli Uffici della cittadinanza sia come porta di accesso che come livello di valutazione, progettazione ed accompagnamento del cittadino nella scelta dei servizi che saranno accreditati;
 - b) rafforzamento delle funzioni di monitoraggio, delle azioni di supporto alla programmazione e di accompagnamento dei percorsi di accreditamento dei servizi territoriali, attraverso una rivisitazione del ruolo di collettore Regione/Zona che attualmente è in capo al Promotore Sociale/Responsabile di Zona;
 - c) il riavvio della programmazione di zona (PdZ) e delle fasi partecipative e concertative, con il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti delle comunità locali, fondamentali per le loro competenze e conoscenze ed anche per le altre risorse (anche in termini di capitale sociale) che sono in grado di mobilitare;
5. assicurare un livello qualitativo adeguato dei servizi e degli interventi ed un contenimento dei loro costi tramite l'avvio di un percorso per l'introduzione di strumenti innovativi nell'ambito dei processi autorizzativi e di accreditamento, che siano coerenti con il sistema autorizzativo e di accreditamento del comparto della Sanità;
6. definire, al fine di uniformare il più possibile l'esigibilità dei diritti, le modalità di calcolo dell'ISEE in tutto il territorio regionale per stabilire la condizione economica del richiedente declinando in particolar modo:
- a) il nucleo familiare anagrafico;
 - b) la soglia minima di condizione economica dei richiedenti al disotto della quale non richiedere nessun livello di compartecipazione al costo dei servizi;
 - c) fissare i diversi scaglioni reddituali, secondo livelli crescenti di compartecipazione avendo cura di garantire la massima omogeneità su tutto il territorio regionale per ogni comparto di servizi in cui è prevista la compartecipazione.

Tale progettazione si muove dunque su diversi assi che sono:



Regione Umbria

Giunta Regionale

- **Il rafforzamento della struttura regionale e la razionalizzazione del sistema** al fine di garantire la possibilità per la struttura regionale di sviluppare le azioni di programmazione strategica, di progettazione complesse, di monitoraggio e valutazione è necessario che siano acquisite competenze e capacità tecniche nel campo specifico della pianificazione strategica, della progettazione e della ricerca sociale. Accanto a ciò è indispensabile l'attivazione del Sistema Informativo Sociale (SISO) attraverso cui sarà possibile mappare i bisogni dei cittadini che si intercettano con la rete dei servizi, monitorare la capacità e le modalità di presa in carico del sistema, esaminare in maniera più accurata e tempestiva il livello, la qualità, la distribuzione della spesa. Il sistema inoltre, tramite la raccolta dei dati e la loro successiva elaborazione e condivisione, permetterà a livello territoriale di programmare gli interventi in base ai bisogni dei cittadini, verificando che i servizi erogati siano adeguati alle richieste degli utenti.

Per l'immediato sarà necessario strutturare un sistema di monitoraggio e di rilevazione della spesa e degli interventi territoriali che, se pur basato su rilevazioni puntuali e non su flussi di dati, consenta comunque di avere la possibilità di conoscere ed analizzare le modalità di impiego delle risorse e la loro efficacia.

È altresì necessario procedere alla razionalizzare degli interventi attraverso un confronto con i Comuni che possa consentire la definizione di quanto già indicato nel PSR e che si sostanzia attraverso:

- ✓ la realizzazione piena della rete dei servizi per l'accesso e la presa in carico (Uffici della cittadinanza e rete dei servizi di base e specialistici per la completa realizzazione dei LIVEAS regionali rilette alla luce delle priorità sopra dette);
- ✓ un approccio alle persone ed ai loro bisogni sempre più improntato, non alla erogazione di prestazioni, ma alla presa in carico attraverso un processo di valutazione e progettazione personalizzata, sulla scorta di quanto già avviene per la non autosufficienza e per le famiglie vulnerabili, consentendo una qualificazione ed una razionalizzazione nell'uso delle scarse risorse disponibili;



Regione Umbria

Giunta Regionale

- ✓ la costituzione di uno staff regionale per progettazioni complesse in grado di intercettare risorse europee e nazionali, per l'assistenza tecnica alle zone e per l'accompagnamento nei percorsi di accreditamento dei servizi, per la riqualificazione e la formazione del personale del comparto e per la definizione dei piani di comunicazione sociale regionali e territoriali;
 - ✓ il ricorso alla gestione associata complessiva dei servizi sociali producendo quelle economie di scala che le dimensioni delle Zone sociali possono consentire;
 - ✓ l'assunzione graduale della responsabilità nella organizzazione e nella gestione dell'Ufficio di Piano, così come previsto dall'art. 18 della LR 26/2009.
- **La programmazione e la qualificazione della spesa.** Con il PSR si è messo in campo in Umbria uno strumento che consente alle 12 Zone sociali di avere un unico comune denominatore attraverso cui informare i rispettivi Piani di Zona.

A livello territoriale il PdZ è l'occasione per le comunità di analizzare, valutare, programmare alla luce dei bisogni dei cittadini, coniugando così la programmazione regionale con quella locale. La complessità dello scenario attuale richiede una nuova logica, basata sulla concertazione e sul coinvolgimento effettivo di tutti gli *stakeholder*. Il PdZ diventa in tal modo lo strumento nelle mani del programmatore locale per una riqualificazione della spesa sociale dei Comuni riconoscendo dignità alle persone portatrici di bisogno, compiendo un salto di qualità nei servizi del nostro territorio, attraverso la definizione di strumenti e pratiche innovative (sistema informativo, carte dei servizi ecc.).

- **La regolazione del sistema.** Sempre di più nell'attuale sistema di regolazione, l'appalto concorso, che rappresenta lo strumento principale nell'affidamento dei servizi, appare non sempre adeguato a coprire tutte le tipologie di richiesta. Sulla scorta di tale considerazione, il vigente PSR introduce, accanto ad esso e ad una sua rivisitazione, altri strumenti di affidamento dei servizi, salvaguardando i



Regione Umbria

Giunta Regionale

principi di trasparenza (nei criteri di affidamento), concorrenza e uguaglianza (nelle possibilità di accesso dei fornitori privati all'affidamento dei servizi), possibilità di scelta (o di compartecipazione alla scelta da parte degli utenti e delle loro famiglie). Pertanto dando sviluppo alle indicazioni contenute nella legge 328/2000, e aprendo un confronto con le OO.SS. ed i soggetti del Terzo Settore si dovrà dare spazio agli strumenti della concessione, nella particolare forma dell'accreditamento e della co-progettazione.

Il processo di accreditamento, ponendo al centro gli interessi dei cittadini e della P.A., permette di conseguire il duplice obiettivo del perseguimento della qualità e del contenimento dei costi, riuscendo a raggiungere il più complessivo obiettivo di innalzare il livello di efficacia ed efficienza del sistema dei servizi alla persona, definendo adeguati parametri standard e sistemi tariffari.

IL PERCORSO DELL'ACCREDITAMENTO

Il processo di accreditamento, ponendo al centro gli interessi dei cittadini e della P.A. permette di giungere il duplice obiettivo del perseguimento della qualità e del contenimento dei costi, riuscendo a raggiungere il più complessivo obiettivo di innalzare il livello di efficacia ed efficienza del sistema dei servizi alla persona, definendo adeguati parametri standard e sistemi tariffari. In particolare, va sottolineato che una attenta attuazione delle previsioni normative nazionali e regionali concernenti l'accreditamento dei servizi sociali ben può rispondere alle più recenti prescrizioni legislative (provvedimenti nazionali che vanno dal D.L. n. 112/2008 alla recentissima manovra c.d. "di ferragosto") sui servizi pubblici locali di rilevanza economica offrendo, però, agli Enti Locali un modello compatibile con la specificità della funzione sociale; questa, impone un ruolo fondamentale dell'Ente Locale nella presa in carico dei bisogni sociali della popolazione e di evitare forme di mera monetizzazione dei servizi. L'accordo contrattuale con i soggetti accreditati (necessario al fine di porre in tutto o in parte il relativo costo a carico della finanza pubblica) dovrà seguire procedure trasparenti, cioè rispettose dell'evidenza pubblica e, se attributivo di diritti speciali di esclusiva (cioè, se disposto con un numero chiuso di soggetti), di tipo competitivo, nel rispetto delle norme e dei principi nazionali e comunitari. A tal fine è possibile sin d'ora delineare i tratti fondamentali del



Regione Umbria

Giunta Regionale

processo/procedimento che assumerà l'accreditamento, quale strumento fondamentale di regolazione dei rapporti tra P.A. e soggetti gestori dei servizi in armonia con il modello di accreditamento che il D. Lgs. n. 502/1992 (così come modificato dal successivo n. 229/1999, ha delineato per i servizi sanitari e socio sanitari e sociali), in linea con la "rilettura" della legge regionale n. 26/2009. Attraverso l'accreditamento il soggetto gestore eroga il servizio sociale pubblico in nome proprio e per conto del Sistema Sociale locale secondo tariffe di entità tale da permettere almeno la copertura dei costi, definite dalla Giunta Regionale anche con importi differenziati a seconda delle caratteristiche del territorio, indicate nel provvedimento di accreditamento ed aggiornate annualmente ai sensi dell'articolo 115 del D. Lgs. n. 163/2006, fatta salva l'applicazione di tariffe sociali di accesso agevolate ai sensi del comma quinto. L'accreditamento dovrebbe avere efficacia a tempo indeterminato ed essere condizionato nel tempo al rispetto dell'accordo di accreditamento, al permanere in capo al soggetto ed al servizio accreditato dei requisiti previsti dalla legge dalle altre norme regionali e di Ambito/Zona, nonché all'adesione dei soggetti accreditati alle variazioni che Regione ed Ambito/Zona ritengano di apportare all'accordo di accreditamento.

FINALITÀ ED OBIETTIVI

La finalità del processo che si intende avviare è pertanto quella di assicurare un elevato standard qualitativo dei servizi e delle strutture, di regolare i rapporti tra committenti pubblici e soggetti produttori attraverso contratti di servizio, superando la procedura attuale di selezione dei fornitori basata sugli appalti, che non valorizzano la specificità dei servizi alla persona e non favoriscono la stabilità e qualificazione gestionale.

Il procedimento di accreditamento si pone l'obiettivo generale di:

- garantire l'omogeneità territoriale,
- la qualità dell'offerta sociale
- la dinamicità intesa sia come flessibilità dei servizi e degli interventi sia come interrelazione tra soggetto pubblico e soggetto privato.



Regione Umbria

Giunta Regionale

Nello specifico, l'accreditamento è volto a:

1. migliorare il sistema dell'offerta, con garanzia di maggior qualità, equità, appropriatezza ed efficacia;
2. regolare il sistema dell'offerta, individuando e selezionando i soggetti che vi concorrono;
3. consentire alle organizzazioni (sia pubbliche che private) di prefigurare un sistema di servizi ed interventi efficace e in grado di garantire buoni livelli di qualità e perciò innovative;
4. sviluppare competenze per la gestione della fase di accreditamento ovvero per realizzare i cambiamenti organizzativi introdotti;
5. assicurare un sistema di programmazione, regionale e locale, che sia in grado di identificare, in ogni territorio, il fabbisogno di servizi ed interventi da accreditare, garantendo continuità assistenziale, qualità e gestione unitaria dei servizi.

Le fasi del processo, che dovrebbero portare alla definizione e realizzazione del sistema e che dovranno svilupparsi, attraverso il lavoro della cabina di regia, nell'arco di un semestre sono:

- definizione di un primo elenco di servizi per i quali si dovrà avviare il percorso di accreditamento e implementazione del percorso giuridico amministrativo;
- gli standard statici e dinamici dei servizi stessi;
- la fase transitoria che consenta di garantire la continuità dei contratti in essere;
- la fase a regime che dovrà tener conto dei vincoli normativi nazionali in termini di servizi pubblici locali.



Regione Umbria
Giunta Regionale