

Deliberazione della Giunta Regionale 29 settembre 2010, n. 14-714

Approvazione di criteri transitori per la ripartizione del fondo regionale di cui all'art. 35 della L.R. 8/1/2004 n.1 "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento".

A relazione dell'Assessore Ferrero:

Quadro normativo.

I principi relativi all'attuale finanziamento del sistema di welfare regionale sono enunciati nell'art. 35 della legge regionale 1/2004:

- il sistema integrato degli interventi e servizi sociali è finanziato dai comuni con il concorso della Regione e degli utenti nonché dal fondo sanitario regionale per le attività integrate socio-sanitarie;
- i comuni, titolari delle funzioni amministrative relative alla realizzazione delle attività e degli interventi sociali, garantiscono risorse finanziarie, le quali, affiancandosi alle risorse messe a disposizione dello Stato, dalla Regione e dagli utenti, assicurano il raggiungimento di livelli di assistenza adeguati ai bisogni espressi dal proprio territorio;
- la Giunta Regionale, di concerto con i comuni singoli o associati, individua una quota capitaria sociale, necessaria per assicurare i livelli essenziali ed omogenei delle prestazioni;
- l'intervento finanziario regionale ha carattere contributivo rispetto all'intervento primario comunale ed è finalizzato a sostenere lo sviluppo ed il consolidamento su tutto il territorio regionale di una rete di servizi qualitativamente omogenei e rispondenti alle effettive esigenze delle comunità locali;
- le risorse del fondo regionale sono prioritariamente destinate alla contribuzione finanziaria delle gestioni locali conformi alle indicazioni e agli obiettivi fissati dalla Regione;
- il fondo regionale per la gestione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali, è ripartito annualmente tra gli Enti gestori delle attività socio-assistenziali, secondo criteri individuati dalla Giunta regionale, informata la commissione consiliare competente.

La deliberazione della Giunta regionale n. 21-12880 del 28 giugno 2004, emanata in applicazione del citato articolo 35 e attualmente disciplinante i criteri di ripartizione del fondo regionale per la gestione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali, già prevede prioritariamente il superamento del previgente sistema di distribuzione delle risorse ancorato alla cosiddetta quota storica (gli enti gestori, a parità di stanziamento nel bilancio regionale, non potevano ricevere attribuzioni inferiori a quelle dell'anno precedente), e in effetti dal 2004 ad oggi sono stati applicati, tra gli altri criteri, meccanismi progressivi di riequilibrio degli stanziamenti regionali.

Con l'emanazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" si prevede ora per tutto il territorio nazionale il superamento graduale, per tutti i livelli di governo, del criterio della spesa storica, intesa come ammontare della spesa che storicamente si è consolidata nelle amministrazioni pubbliche divenendo il criterio base dell'attuale sistema di finanza derivata.

Obiettivo della suddetta legge è l'introduzione di sistemi di trasferimento delle risorse non più parametrati alla spesa in precedenza sostenuta ma basati su fabbisogni e costi standard per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti, nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, su tutto il territorio nazionale.

I suddetti fabbisogni e costi standard costituiranno quindi il riferimento cui rapportare, progressivamente nella fase transitoria e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa al settore sociale, qualificato come funzione fondamentale ai sensi dell'art. 21, comma 3, della l. 42/2009 citata.

Peraltro, con l'emanazione dei decreti delegati attuativi della legge, sarà necessariamente diversamente regolato l'attuale sistema di finanziamento statale e regionale in materia di politiche sociali, e ridefinito il ruolo della Regione nel finanziamento del sistema complessivo di welfare.

Va inoltre tenuto conto delle disposizioni di cui all'art. 14, commi 25, 26,27, 28, 29, 30 e 31, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010 n. 122, ove si prevedono nuove forme obbligatorie di esercizio di funzioni dei comuni e il rimando alla legge regionale attuativa per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni.

Analisi di contesto.

Il sistema di welfare in Piemonte è forte di un'elevata componente pubblicistica, rappresentata da n. 56 soggetti istituzionali, Comuni singoli e associati, Comunità montane e Consorzi di Comuni, che offrono prestazioni e servizi socio-assistenziali ai cittadini piemontesi gestiti prevalentemente in maniera diretta, a fronte di una limitata applicazione dei principi della sussidiarietà orizzontale tra pubblico e privato e del principio di libera scelta del cittadino del fornitore di servizio.

Sul piano istituzionale l'organizzazione dei servizi socio-assistenziali ha una dimensione territoriale e di popolazione servita dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali ridotta e parcellizzata rispetto a quella delle ASL di riferimento, che, a seguito del processo di accorpamento territoriale realizzato in Regione Piemonte nel 2006, oggi comprendono nei propri confini più enti gestori dei servizi socio-assistenziali.

L'attuale sistema dei servizi e delle prestazioni presenta elementi di criticità in termini di efficienza, efficacia e non omogeneità dei servizi sul territorio dovuti principalmente ad eccessiva burocratizzazione nell'erogazione delle prestazioni, e crescita dei costi di gestione.

Tali criticità trovano la loro ragion d'essere in fattori strutturali, quali:

- eccessiva frammentazione territoriale degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali;
- conseguente moltiplicazione dei costi soprattutto di natura amministrativa, suddivisi in spese per gli organi direzionali, per i servizi di gestione del personale, e dell'area economico-finanziaria, necessari all'erogazione delle prestazioni sociali sui territori di riferimento, che incidono sul costo finale della prestazione erogata all'assistito;
- difficoltà di programmazione zonale e di programmazione dell'area dell'integrazione socio-sanitaria per la compresenza sul territorio di un'unica ASL di più enti gestori dei servizi socio-assistenziali;
- assenza di strategie che aprano alla gestione sovra zonale e coordinata, a livello almeno di azienda sanitaria di riferimento territoriale, dei servizi diretti alla persona a più elevata complessità;
- modalità di gestione che privilegiano la gestione diretta degli interventi da parte degli enti gestori.

Seppure negli ultimi cinque anni sia cresciuto progressivamente il valore delle risorse regionali assegnate al Fondo Politiche sociali indistinto, ripartito agli enti gestori dei servizi socio-assistenziali, permangono profonde difficoltà da parte del sistema di welfare pubblico regionale a garantire la continuità degli interventi socio-assistenziali ai cittadini o la corretta e tempestiva remunerazione delle prestazioni alle unità di offerta del sistema, in convenzione.

In questo modo la crescita del livello di copertura quali/quantitativa dei bisogni della popolazione di riferimento risulta compromessa, costringendo gli enti gestori dei servizi socio-assistenziali ad un delicato equilibrio nella corretta ripartizione degli oneri per l'erogazione dei servizi socio-assistenziali tra Comuni, Regione ed ASL e cittadini, determinando una conflittualità diffusa nei territori, tra territori e tra istituzioni pubbliche, tra istituzioni pubbliche e del privato sociale, tra enti gestori e rappresentanze dei cittadini fruitori.

La tabella di seguito riporta lo stato dei trasferimenti in forma indistinta dal 2004 al 2009 dalla Regione Piemonte per le Politiche sociali agli enti gestori dei servizi socio-assistenziali.

ANNO	FONDO REGIONALE POLITICHE SOCIALI	FONDO NAZIONALE POLITICHE SOCIALI	TOTALE RISORSE FONDO POLITICHE SOCIALI
2004	€ 54.000.000,00	€ 61.039.864,00	€ 115.039.864,00
2005	€ 54.882.647,00	€ 37.198.411,00	€ 92.081.058,00
2006	€ 58.847.172,00	€ 55.653.993,26	€ 114.501.165,26
2007	€ 70.000.000,00	€ 68.668.969,85	€ 138.668.969,85
2008	€ 82.200.000,00	€ 48.171.038,38	€ 130.371.038,38
2009	€ 81.000.000,00	€ 37.214.679,11	€ 118.214.679,11

L'analisi delle risorse messe a disposizione del sistema di welfare regionale, così come sono descritte nel conto consuntivo degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali, evidenzia come la Regione costituisca oggi la principale fonte, non solo contributiva rispetto all'intervento primario comunale come previsto dal comma 5 dell'art. 35 della L.R. 1/2004, di finanziamento per il mantenimento e la crescita del sistema di welfare regionale.

A questo proposito si riportano i dati relativamente alle entrate comprensive dei fondi a destinazione vincolata, estratte dai Conti consuntivi 2008 degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali, con riferimento al totale regionale.

ENTRATE PER IL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI GESTORI DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI

Risorse regionali	€ 180.453.000,00
Risorse comunali	€ 210.414.000,00
Risorse del servizio sanitario	€ 71.448.000,00
Risorse da altri enti pubblici	€ 12.705.000,00
Altre entrate	€ 43.247.000,00
TOTALE	€ 518.267.000,00

L'analisi dei dati da conto consuntivo degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali evidenzia anche come la Regione Piemonte garantisce il 48,61 % del finanziamento al sistema, con punte differenziali molto elevate tra le Province piemontesi, mentre l'apporto dei Comuni raggiunge il 40,60 %. Tali percentuali diventano rispettivamente del 57,91% e del 29,03 se dal computo viene esclusa la Città di Torino.

Rapporto tra entrate regionali e entrate dai Comuni.

PROVINCE	entrate da Regione	entrate da asl	TOTALE ENTRATE DA REGIONE	entrate dai Comuni
CITTA' TORINO	21,81	8,90	30,71	62,85
TORINO	40,94	16,38	57,32	32,52
NOVARA	36,14	13,19	49,33	36,28
VERCELLI	31,98	22,16	54,14	25,18
VCO	46,56	11,50	58,06	30,27
CUNEO	40,61	23,44	64,05	22,86
ASTI	52,82	9,98	62,80	29,56

BIELLA	50,60	8,67	59,27	20,59
ALESSANDRIA	46,18	11,78	57,96	25,96
TOTALE REGIONE	34,82	13,79	48,61	40,60

Rapporto tra entrate regionali e entrate dai Comuni esclusa la Città di Torino.

PROVINCE	entrate da Regione	entrate da asl	TOTALE ENTRATE DA REGIONE	entrate dai Comuni
TORINO	40,94	16,38	57,32	32,52
NOVARA	36,14	13,19	49,33	36,28
VERCELLI	31,98	22,16	54,14	25,18
VCO	46,56	11,50	58,06	30,27
CUNEO	40,61	23,44	64,05	22,86
ASTI	52,82	9,98	62,80	29,56
BIELLA	50,60	8,67	59,27	20,59
ALESSANDRIA	46,18	11,78	57,96	25,96
TOTALE REGIONE	41,58	16,33	57,91	29,03

In questo quadro della composizione e distribuzione della spesa regionale per i servizi sociali si inseriscono le scelte operate dalla Regione Piemonte per l'anno 2010 per il finanziamento dei servizi socio-assistenziali, che possono essere inquadrare come l'effetto di un momento congiunturale negativo nella finanza pubblica dai contorni ancora incerti soprattutto per le ricadute sul prossimo biennio, ma che richiedono l'adozione di scelte programmatiche chiare.

Con la legge regionale 3 agosto 2010, n. 18, "Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010" è stata operata una complessiva riduzione degli stanziamenti disponibili di parte corrente per l'anno 2010, rispetto al bilancio di previsione 2010, di € 12.000.000,00, di cui 2.362.500,00 per il Fondo regionale, ridefinito in un importo finale di € 79.937.500,00, alla luce della necessità di sostenere le misure contenute nel Pacchetto Lavoro, indispensabile per sostenere la crescita delle opportunità di lavoro e la riduzione del tasso di disoccupazione regionale. La Regione Piemonte intende in questo modo sostenere con risorse regionali significative e, pertanto, capaci di raggiungere l'obiettivo, quegli interventi economici a sostegno della creazione di posti di lavoro e del reinserimento nel mondo del lavoro di lavoratori "fragili" residenti in Piemonte, in modo da consentire alle famiglie di superare in maniera pro-attiva l'attuale situazione di recessione economica.

Il bilancio di assestamento 2010 è stato redatto alla luce di alcuni criteri guida, che si riassumono per brevità:

- individuazione di aree prioritarie di intervento per l'azione del sistema di welfare regionale nella sua componente pubblica e privata;
- rilancio delle politiche per la famiglia e dei servizi per i minori;
- programmazione degli interventi e delle prestazioni dell'area dell'integrazione socio-sanitaria destinata alle persone anziani e disabili, coerentemente ai livelli di spesa attesa sia sanitaria che sociale;
- sostenibilità del sistema di welfare regionale, alla luce del mantenimento degli equilibri di bilancio sia in termini di spesa sociale che di spesa sanitaria;
- impiego coordinato ed integrato delle Risorse statali attribuite alla Regione Piemonte con le risorse regionali per il finanziamento delle Politiche sociali globalmente intese;

- quantificazione di risorse finanziarie regionali con destinazione vincolata specifica.

Il Fondo integrato dei Servizi socio-assistenziali a destinazione indistinta ed i Fondi regionali e statali vincolati rappresentano il contributo regionale agli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali per l'erogazione delle prestazioni e dei servizi essenziali, per assicurare risposte adeguate alle finalità di cui all'art. 18 della L.R. 1/2004 identificabili, tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, nelle prestazioni essenziali previste in tale articolo.

Le risorse regionali indistinte erogate dalla Regione agli enti gestori vanno finalizzate dagli stessi al raggiungimento dei seguenti obiettivi prioritari:

- garanzia dell'informazione e consulenza corrette e complete alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi del segretariato sociale, nonché garanzia della presa in carico della persona in difficoltà da parte del servizio sociale professionale;
- soddisfacimento delle esigenze di tutela residenziale e semiresidenziale delle persone non autonome e non autosufficienti e minori (minori, adulti disabili, anziani non autosufficienti);
- piena integrazione dei soggetti disabili, attraverso i servizi di inserimento lavorativo e di educativa territoriale;
- promozione di iniziative a favore della popolazione adulta detenuta ed ex detenuta;
- promozione di iniziative a favore della popolazione senza fissa dimora, anche attraverso iniziative di accoglienza diurna e notturna;

Per il raggiungimento degli obiettivi prioritari sopra delineati la Regione sostiene le seguenti tipologie di prestazioni:

- servizio sociale professionale e segretariato sociale;
- servizio di assistenza domiciliare territoriale e di inserimento sociale;
- servizi per la famiglia ed i minori, ivi comprese le spese per l'acquisto di prestazioni di educativa territoriale minori esercitate da fornitori accreditati presso la Regione Piemonte;
- servizi per persone disabili, ivi comprese le spese per l'acquisto di prestazioni di educativa territoriale disabili da fornitori accreditati;
- servizi residenziali e semiresidenziali;

Le risorse regionali vincolate nella destinazione, a cui vanno ad aggiungersi i Fondi statali vincolati per specifica destinazione vanno finalizzate dagli enti gestori al mantenimento dei livelli dei servizi e delle prestazioni, erogate nel corso dell'anno 2009, nelle aree prioritarie famiglia e minori, persone disabili, persone anziane non autosufficienti attraverso l'utilizzo dei fondi regionali a ciò vincolati.

Obiettivi della deliberazione.

L'incertezza del quadro delle risorse regionali disponibili nei prossimi anni e la rigidità dell'attuale sistema di erogazione delle prestazioni e degli interventi sociali piemontesi richiede a tutti i soggetti istituzionali (Regione, Province, Enti gestori dei servizi socio-assistenziali e Comuni) l'assunzione di precise responsabilità nella programmazione e nella gestione della spesa socio-assistenziale, soprattutto, per quanto riguarda il quadro degli interventi considerati prioritari.

In una situazione di graduale riduzione della spesa pubblica, regionale e locale, anche le politiche di finanziamento del sistema di Welfare regionale devono superare la logica del mero mantenimento della spesa storica nel tempo e procedere a ridefinire un assetto di priorità tra gli interventi di protezione sociale.

Nelle more della completa definizione del quadro normativo nazionale e regionale si ravvisa quindi da un lato la necessità di armonizzare fin d'ora, nei limiti offerti dalla legislazione vigente, le modalità di attribuzione delle risorse con i principi derivanti dalla normativa nazionale dall'altro di privilegiare scelte da parte dei Soggetti gestori di modalità di gestione del sistema di interventi sociali più flessibili e più efficienti, anche attraverso il ricorso a forme di maggiore sussidiarietà con i soggetti privati del Terzo Settore che sono già oggi fornitori di servizi alla persona nel sistema di welfare piemontese, quali:

- ampliamento degli ambiti territoriali di riferimento per la gestione dei servizi socio-assistenziali e/o realizzazione di forme di collaborazione continuative tra enti gestori e tra enti gestori ed ASL, ubicati sul territorio della stessa ASL, per la gestione e/o l'acquisto delle prestazioni dalle unità di offerta socio-assistenziali presenti sul territorio aziendale;
- trasformazione della gestione diretta delle prestazioni sociali e socio-sanitarie in prestazioni acquistate da fornitori accreditati, attraverso la sottoscrizione di specifici accordi contrattuali a livello di ASL con istituzioni pubbliche e private operanti nel settore dei servizi alla persona;
- la realizzazione di risparmi di spesa per il personale e per le spese di amministrazione nonché per l'acquisizione di servizi e prestazioni sociali dirette alla persona.

I criteri per la ripartizione del fondo da attribuire agli enti gestori delle attività socio-assistenziali perseguono pertanto gli obiettivi di:

- allocare le risorse in previsione del superamento della distribuzione dei fondi su base storica;
- ripartire le risorse in relazione a stati di bisogno corrispondenti alle fasce più deboli della popolazione (minori, anziani) tenuto conto che per la disabilità sono previsti sul bilancio regionale specifici fondi a destinazione vincolata.
- rivalutare le zone con basso tasso di antropizzazione, nelle quali i problemi emergenti attengono principalmente alla scarsità dei servizi ed alla difficoltà di accesso a quelli disponibili.
- ripartire parte delle risorse finanziarie in funzione incentivante al rispetto da parte dei soggetti gestori delle indicazioni e degli obiettivi fissati dalla Regione.

Tutto ciò premesso;

visto l'art. 16 della legge regionale 23 luglio 2008, n. 23 "Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale";

vista la legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1 "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento";

acquisito il parere della Conferenza Permanente Regione – Autonomie locali in data 17 settembre 2010;

dato atto che dal suddetto parere emergono, da parte di alcuni componenti istituzionali della conferenza, criticità circa la ricaduta finanziaria su alcuni enti gestori a seguito dell'adozione dei criteri di ripartizione oggetto di disamina;

dato altresì atto che la Giunta regionale ritiene comunque di confermare, come risulta dalle premesse, i criteri concertati, i quali inglobano, in una base di equità, accuratamente ponderata, principi e punti cardine irrinunciabili nella presente situazione economica, costituendo la base per la creazione di un sistema di allocazione delle risorse più dinamico e rispondente al quadro normativo nazionale e regionale in via di definizione;

informata, in data 24 settembre 2010, la competente commissione consiliare, ai sensi dell'art.35, comma 8 della l.r. 1/2004;

la Giunta regionale, a voti unanimi,

delibera

- di individuare ai sensi dell'art. 35, comma 8, della legge regionale n. 1 del 15 gennaio 2004, i criteri di ripartizione del Fondo regionale per la gestione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali, attribuito agli enti gestori istituzionali delle funzioni socio-assistenziali senza vincoli di destinazione, contenuti nell'allegato A che costituisce parte integrante della presente deliberazione;

- i criteri sono adottati in via transitoria nelle more della definizione dell'iter di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010 n. 122;

- di demandare ad apposita deliberazione annuale della Giunta regionale la definizione di modalità di riequilibrio delle assegnazioni sulla base degli specifici criteri previsti nell'allegato A;

- di stabilire, per l'anno 2010, quale modalità di riequilibrio delle assegnazioni sulla base dei nuovi criteri di cui all'allegato A, che dall'applicazione degli stessi la quota spettante a ciascun ente gestore non possa superare quella percepita nell'anno 2009, considerato il decremento generale delle risorse regionali e statali; le risorse finanziarie teoricamente assegnabili e non attribuite sono ridistribuite agli enti gestori con saldo negativo in misura proporzionale alle quote ad ognuno spettanti;
- di sostituire con il presente atto la deliberazione della Giunta regionale n. 21-12880 del 28 giugno 2004.

La presente deliberazione verrà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 14 del Regolamento regionale 29 luglio 2002, n. 8/R.

(omissis)

Allegato