

Le politiche sociali del PR FSE+ della Toscana

Sfide ed opportunità delle riforme nazionali

di Carlo Miccadei
Ismeri Europa

Firenze, 20 settembre 2022



Contenuti della presentazione

—
Evoluzione delle politiche sociali a partire dall'esperienza del POR FSE
Toscana 2014-2020 nell'ambito della disabilità:

1. Risultati e lezioni appresa dal Bando Disabilità FSE Toscana
2. Il contesto di policy: la riforma nazionale in corso delle politiche sociali a partire dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023
3. La programmazione del Fondo non autosufficienze (FNA) come esempio delle sfide e delle criticità della riforma
4. Le politiche d'inclusione attiva dei disabili del PR 2021-2027
5. Implicazioni per il PR FSE+ Toscana nel nuovo scenario di policy

Avviso Disabilità del POR FSE

- Obiettivo: promuovere un intervento d'inclusione attiva dei disabili superando le politiche incentrate sul collocamento mirato e/o su interventi «riparativi»
- Destinatari: persone già in carico ai servizi sociali e ai servizi di salute mentale (target complesso)
- Prefigurato un nuovo modello di policy: presa in carico (con il coinvolgimento del nucleo familiare del destinatario), collaborazione tra servizi (socio-sanitari, sanitari, ecc.), integrazione tra servizi/interventi sociali e politiche attive del lavoro (matching, in misura minore formazione), co-progettazione
- Risposta positiva dalle Zone distretto (beneficiarie): effetti osservati sia sull'organizzazione degli ATS (es. nuovi strumenti e protocolli di lavoro, rafforzamento delle competenze, ecc.) sia sulle politiche attive erogate grazie al coinvolgimento del Terzo settore

Risultati finali dell'Avviso Disabilità

- I destinatari hanno effettivamente portato a termine i percorsi individuali (maturando «abilità sociali» indispensabili per l'avvicinamento al mercato del lavoro)
- Effettuate esperienze lavorative non «protette» (spesso i destinatari non avevano esperienze lavorative pregresse)
- Collocamento occupazionale apprezzabile a fronte della bassa occupabilità del target: 20% a 12 mesi dal termine del progetto
- Coinvolgimento delle aziende (segnali positivi mostrano la possibilità di innescare un cambiamento culturale nelle imprese)
- Esempi di innovazione sociale grazie alla co-progettazione e ai partenariati creati tra gli Ambiti sociali e il Terzo settore

Lezioni apprese dall'Avviso Disabilità

- Limitare l'ampiezza dei partenariati
- Maggiore coinvolgimento dei CPI (fin dalla fase iniziale)
- Modulare i protocolli di lavoro in funzione dei casi – es. l'utilizzo dell'ICF* può essere troppo oneroso se non strettamente necessario
- Prevedere figure di «sistema» che assicurino la tenuta dei percorsi individuali e facilitino il raccordo tra le professionalità e i soggetti impegnati nella presa in carico
- Il matching si è dimostrato un punto di forza dell'intervento, ma deve essere meglio integrato nel percorso di presa in carico richiedendo azioni reiterate di ricerca e contatto con le aziende per un abbinamento ottimale con i tirocinanti

*Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute

Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 1

Il Piano 2021-2023 getta le basi per una riforma organica delle politiche sociali italiane e ingloba il Piano contro la povertà e il Piano sociale nazionale in un'unica cornice:

- Sistematizza elementi già presenti nella normativa e nelle policy nazionali, sulla scorta delle recenti politiche di sostegno al reddito
- Al centro del sistema è la rete territoriale dei servizi sociali (quindi degli ATS ex l. 328), con l'obiettivo di correggere lo storico sbilanciamento italiano tra servizi e prestazioni assistenziali e garantire la coesione sociale e l'universalismo
- Connessione tra le diverse componenti del welfare (sociale, sanità, socio-sanitario, accesso alla casa, ma anche istruzione), già prevista per esempio con i Punti unici di accesso (PUA) nel socio-sanitario o come metodo di lavoro nelle Linee guida per la presa in carico del Reddito d'Inclusione e poi del Reddito di cittadinanza
- In particolare, il Piano punta all'integrazione con le politiche del lavoro affinché l'attivazione socio-lavorativa diventi un paradigma comune per le politiche sociali (lavoro come condizione fondamentale per l'inclusione)

Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2

- Dall'approccio cd. «categoriale», oggi prevalente, all'approccio alla persona (diritto vita dignitosa, attenzione al nucleo familiare, valorizzazione e cura del contesto di vita dell'individuo), che implica un giusto equilibrio tra trattamento dei bisogni prevalenti (servizi specialistici) e cura globale della persona (servizi sociali)
- L'obiettivo è strutturare il sistema dei servizi sociali tramite i LEP - già previsti dalla l. 328 e da altre norme specifiche ma concretizzati per la prima volta con il Rel e poi con il RdC e ora anche finanziati strutturalmente (L. di bilancio 2021 per il rapporto ottimale popolazione/assistenti sociali)
- La strategia prevede una estensione graduale dei LEP ai tutti gli ambiti di intervento sociale (povertà, famiglia, minori, disabilità, non autosufficienze, ecc.)
- Presa in carico come prassi comune dei servizi sociali (già prevista dalla l. 328) e ora rilanciata dalle politiche nazionali di sostegno al reddito e da alcune Regioni (tra cui la Toscana)
- Ruolo fondamentale del Terzo settore, complementare e non sostitutivo al servizio sociale (non semplice delega)



Il finanziamento del Piano nazionale

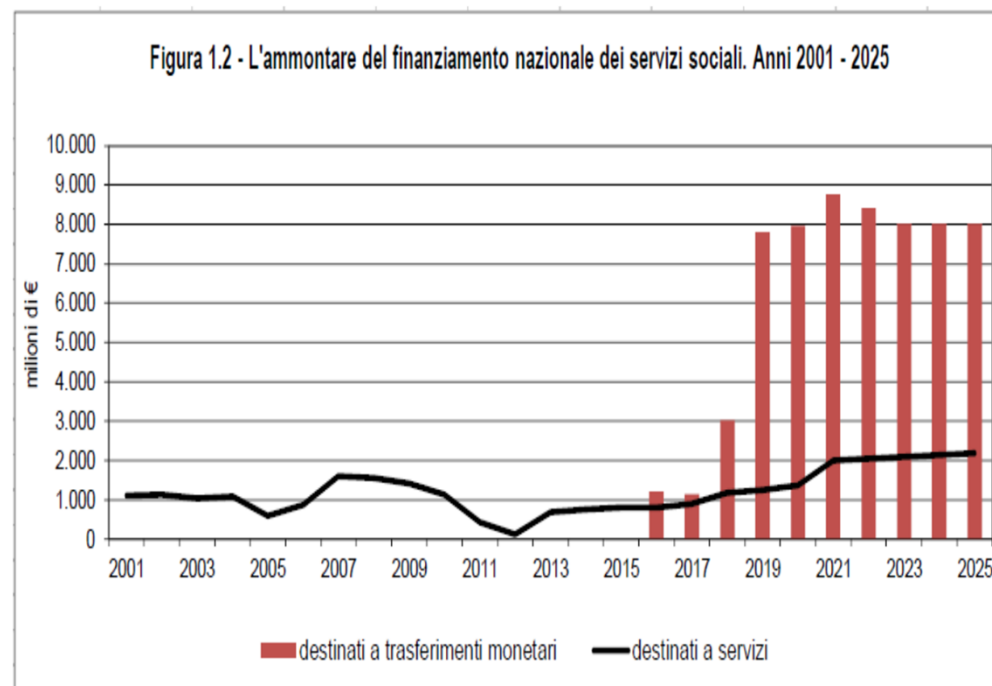
Le risorse per le politiche sociali sono considerevolmente aumentate e sono state in parte rese strutturali

Il Piano prevede la messa a sistema dei fondi e una programmazione integrata per garantire:

- una programmazione pluriennale dei fondi statali
- il concorso dei fondi nazionali ed europei all'attuazione dei LEP e alle azioni di potenziamento dei servizi sociali previste dal Piano (si parla di azione di sistema)

Contributo considerevole anche dal PNRR e dai fondi europei, tra cui:

- rafforzamento degli ATS già avviato con il PON Inclusion e con l'Avviso 1/2022 del PNRR
- nel 2021-2027 l'FSE+ è strettamente connesso al Pilastro sociale europeo, il FESR finanzierà parte del futuro PON Inclusion



Fonte: Piano nazionale dei servizi e degli interventi sociali 2021-2023

Al Piano nazionale dovrebbero quindi riconnettersi le successive programmazioni specifiche (es. Fondo per le non autosufficienze) ricomponendo la frammentazione delle competenze (sia locali che centrali)

Le politiche nazionali per i disabili

- Promulgata nel 2021 la legge delega sulle non autosufficienze (riforma prevista nel PNRR), destinata anche ai disabili
- Fondo nazionale per le non autosufficienze (FNA) è destinato anche ai disabili ed è passato da 300 Meuro (2014) a ca. 900 Meuro nel 2022 (l. di bilancio 2022).
- La l. di bilancio 2022, inoltre, ha stabilizzato il FNA assicurando le risorse di 2,6 miliardi di euro nel triennio 2022-2024 e definisce nuovi LEP
- Varato il Piano non autosufficienza 2022-2024 che ripartisce le risorse del FNA alle Regioni su base triennale con l'obiettivo, come previsto dal Piano servizi e interventi sociali 2021-2023, di estendere gradualmente i LEP (per gli anziani, mentre si parla ancora di obiettivi di servizio nel caso dei disabili)

Indirizzi della legge delega sulle non autosufficienze

- Integrazione tra programmazione sociale e programmazione sanitaria nell'assistenza ai disabili
- Unità di valutazione composite, non solo, quindi, valutazione del deficit psico-fisico ma anche valutazione multidimensionale finalizzata alla realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato (incluso il lavoro)
- Ruolo centrale del Terzo settore tramite la co-programmazione e la co-progettazione
- Il Governo deve procedere anche alla completa definizione dei LEP in favore delle persone con disabilità
- Adozione della classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF)
- Introduzione del principio di «accomodamento ragionevole»

Il Piano nazionale sulla non autosufficienza 2022-24

- Individua chiaramente i ruoli dei livelli statali, regionali e locali, ribadendo l'Ambito territoriale come sede della programmazione e riconoscendo il ruolo d'indirizzo organizzativo delle Regioni
- Prevede un progressivo raggiungimento dei LEP definiti nella l. di bilancio 2022, la cui attuazione spetta agli Ambiti nel rispetto dei modelli organizzativi regionali, nello specifico:
 - LEP di erogazione (ancora obiettivi di servizio per le persone con disabilità)
 - LEP di processo (percorso assistenziale integrato)
 - Rafforzamento dei servizi (capacitazione ATS e attività di supporto)
- Le Regioni devono prepararne i propri piani in attuazione del Piano nazionale, programmando i servizi e gli interventi in riferimento ai LEP con le risorse del FNA e a partire dallo stato dell'arte dei propri Ambiti e dei PUA
- La nuova impostazione impressa alle politiche per la non autosufficienza e disabilità è dunque in linea con la strategia di riforma delle politiche delineata nel Piano sociale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023

Problemi di coordinamento e governance nell'ambito della disabilità

Il **Piano non autosufficienze e il riparto delle risorse del FNA offrono** un esempio delle criticità che può incontrare la strategia del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023. Infatti, nel caso delle politiche per i disabili:

- Sono coinvolti tutti i livelli di governo: Stato (con la competenza sui LEP e le indicazioni programmatiche), Regioni (elaborazione Piani regionali collegati al Piano nazionale), Comuni (funzioni amministrative), ASL (erogazione servizi sanitari), Ambiti territoriali (erogazione dei servizi sociali)
- La multidisciplinarietà, auspicata dalla legge delega e dal Piano nazionale, è ostacolata:
 - dalla frammentazione della programmazione sulla disabilità in più settori: funzione sociale, politiche contro la povertà e l'esclusione e politiche per la disabilità
 - dalla molteplicità dei fondi nazionali, ai quali si aggiungono il FSE+ e il PNRR

segue

- L'impossibilità di ricomporre un quadro finanziario unitario rende la spesa frammentaria
- L'assenza di un quadro organico di governance rallenta la formulazione dei LEP
- Manca una definizione univoca di disabilità, che è rimandata alle Regioni (tranne per le disabilità gravissime)
- L'assunzione di assistenti sociali è prevista sia dal FNA (per quanto riguarda il LEP relativo ai PUA) sia dalla legge di bilancio 2022 (per quanto riguarda il LEP del rapporto ottimale tra popolazione e assistenti sociali): il mancato collegamento tra le due programmazioni potrebbe causare delle distorsioni nei criteri di riparto del FNA

Il contesto della Toscana

- L'Avviso Disabilità del POR FSE Toscana 2014-2020 ha anticipato molti degli elementi contenuti nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, in termini di:
 - approccio: dall'assistenza alla cura globale della persona nel suo contesto di vita
 - metodo di lavoro: multidisciplinarietà, presa in carico e co-progettazione con il Terzo settore
 - strumenti: per esempio con l'introduzione sperimentale dell'ICF nella valutazione multidimensionale del bisogno
- L'Avviso Disabilità ha rappresentato inoltre un'importante azione di sistema, così come previsto dal Piano nazionale (azioni di sistema e di rafforzamento degli Ambiti): ha promosso un modello organizzativo per gli Ambiti sociali toscani
- La governance multi-livello è più avanzata rispetto ad altre regioni, grazie sia al ruolo d'indirizzo della Regione rispetto agli Ambiti, sia alle Zone distretto che favoriscono l'integrazione tra sanitario e sociale

Le politiche del PR FSE+ Toscana 2021-2027

- Dato il buon posizionamento della Toscana rispetto agli indicatori d'inclusione sociale, la strategia del nuovo PR FSE+ intende concentrarsi ancora sui gruppi sociali più fragili le cui difficoltà si sono acuite con la crisi pandemica
- L'Obiettivo specifico 4.8 sull'inclusione attiva riprende tutti gli elementi dell'Avviso Disabilità e del successivo Avviso Svantaggiati del precedente periodo:
 - Percorsi integrati per l'inclusione socio-lavorativa (gruppi svantaggiati)
 - Sovvenzioni alle imprese per assunzione disabili e adattamento degli ambienti di lavoro
 - Progetti personalizzati di inserimento lavorativo dei disabili gravi (categoria target anche del Piano nazionale non autosufficienze)
 - Interventi di inclusione sociale rivolti a minori e famiglie
- Gli interventi previsti si basano su elementi già sperimentati nel 2014-20 (multidisciplinarietà, presa in carico, capacity building degli Ambiti, ecc.), che abbiamo visto essere ora al centro anche del Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali

Considerazioni

- Le politiche sociali della Toscana sono in sintonia con il processo di riforma delle avviato a livello nazionale e ne ha anticipato alcuni elementi importanti
- L'integrazione dei fondi e la convergenza dei territori verso una migliore qualità e standardizzazione dei servizi perseguite al livello nazionale tramite i LEP, possono amplificare il valore aggiunto e l'impatto dei interventi del PR FSE+ Toscana
- L'uso integrato dei fondi è tuttavia un'operazione complessa: essenziale è supportare la capacità amministrativa degli Ambiti e rafforzare le loro competenze e professionalità, sfruttando anche i fondi nazionali e del PON Inclusionione stanziati a tale scopo
- Gli interventi del PR FSE+ Toscana dovrebbe quindi mantenere la prospettiva di sistema che hanno avuto sinora, valorizzando al contempo le importanti lezioni apprese
- Prioritario è inoltre continuare a sviluppare il sistema di governance multi-livello che rappresenta la cornice indispensabile per rafforzare, integrare e sistematizzare la programmazione sociale a livello locale