Il welfare nella manovra di bilancio della nuova Giunta

2014-01-31 13:01:10 Cristiano Gori

Lo scenario nazionale: il contesto in cui si colloca la manovra

Occorre premettere, innanzi tutto, quali sono le condizioni dello scenario nazionale in cui si inserisce la manovra lombarda. Per **il finanziamento della spesa sanitaria, dopo la flessione del 2013, si individuano prospettive di ripresa** (dai 107,7 milioni del 2013 ai circa 109,5 milioni del 2014) e le più recenti notizie sembrano definire un percorso di sviluppo di medio periodo per creare le condizioni per il rinnovo del Patto per la salute.

Per i fondi sociali invece, l'orizzonte è molto più breve, essendo stati rifinanziati solamente per il 2014:

- 317 milioni per il Fondo Nazionale Politiche Sociali (Fnps)[1]
- 350 milioni per il Fondo Nazionali per le Non Autosufficienze (dei quali 75 esclusivamente per assistenza domiciliare a gravissime disabilità)

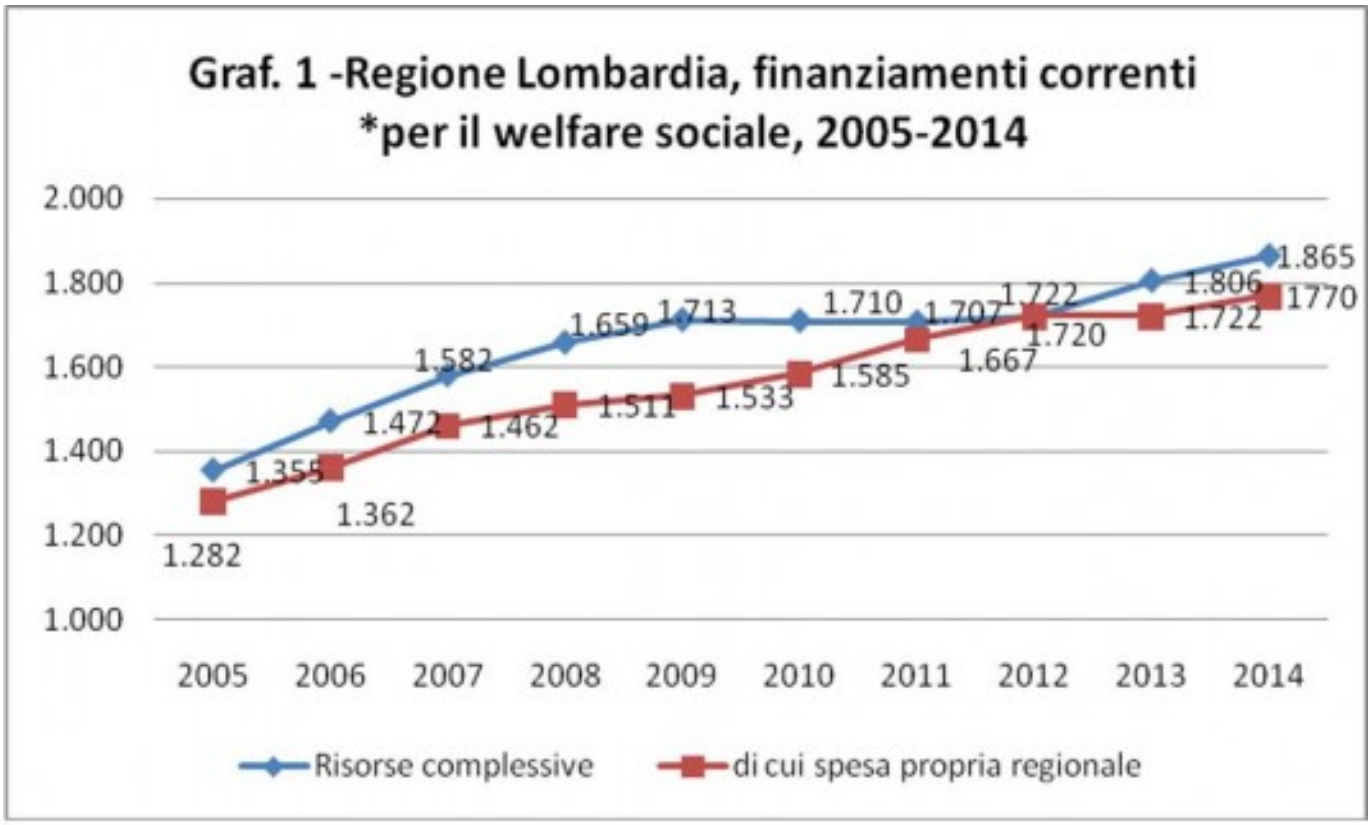
La stessa legge nazionale di stabilità che ha recuperato risorse per scongiurare l'aumento di 2 miliardi dei ticket dal 2014, ha tuttavia richiesto alle Regioni **uno sforzo finanziario sulle partite extrasanitarie** sia come riduzione delle spese soggette al patto di stabilità, sia come un contributo che le Regioni dovranno versare per il risanamento della finanza pubblica. **Per una Regione come la Lombardia ciò significa tagli per circa 300 milioni al proprio bilancio extrasanitario**, quindi dell'ordine del 10-11%, da distribuire tra i vari settori secondo le proprie preferenze.

Le scelte regionali

Nel complesso la manovra lombarda destina al welfare sociale, quindi **ai fondi dell'Assessorato Famiglia e Solidarietà Sociale, 1.770 milioni delle risorse proprie**, 48 in più rispetto al 2013 (si tiene conto dei principali canali di finanziamento di questo settore di cui si propone il dettaglio attuale nella tab.1 e l'evoluzione storica nel grafico 1).

Il finanziamento regionale, pur essendo stato storicamente sempre in espansione, nello scorso biennio aveva registrato un arresto della propria crescita (+0,1% nel 2013 rispetto al 4% medio annuo nel triennio 2009-2012). **La manovra 2014 segna un balzo in avanti del +2,8% delle risorse proprie regionali**.

Inoltre, mentre nel 2013 l'incremento complessivo del bilancio era dovuto essenzialmente a scelte nazionali, appare chiaro che **quest'anno i passi in avanti derivano da scelte allocative della Regione stessa** (cfr graf.1).



*Si considerano i Fondi Statali per le Politiche Sociali (Piano Nidi-Famiglia, Fnps, Fnna), il Fondo Sociale Regionale e il Fondo Sociosanitario Regionale

Vediamo il quadro di dettaglio di questo finanziamento.

- Il comparto sociosanitario

Nel 2014 la gestione Assi, rispetto ai 1.652 milioni del 2013, potrà contare su 1.721 milioni. Questo sviluppo dipende sostanzialmente dal finanziamento del nuovo

Fondo Famiglia, un canale istituito con la legge di assestamento 2013 e alimentato dal Fondo Sanitario Regionale (si veda articolo precedente sul tema). Nel 2014 tale fondo sarà rifinanziato per 80 milioni, incrementando dunque i 50 milioni dell'anno precedente (si veda tab. 1). Si tratta di una scelta rilevante poiché **aumenta la priorità che viene data al settore sociosanitario nei processi di allocazione della sanità lombarda**: la quota del fondo sanitario lombardo dedicata alla gestione Assi (fondo famiglia incluso), che nel 2012-2013 si attestava sul 9,5-9,6%, nel 2014 arriverà al 10%[2].

- Lo stanziamento sui fondi sociali

A differenza di quanto osservato nella gestione del comparto sociosanitario, **con la manovra per il 2014 i fondi regionali per le politiche sociali si impoverisco**no. Nell'allocare le ulteriori risorse che la Regione gestisce – oltre quelle per la sanità – la nuova Giunta ha scelto di tagliare il fondo sociale da 70 a 58 milioni, confermando il basso interesse della precedente amministrazione verso questo comparto (si veda articolo dedicato).

Non sembra che si sia trattato di tagli lineari: come premesso, lo sforzo di bilancio richiesto dalle manovre nazionali giustifica al massimo riduzioni del 10-11%, mentre il sacrificio del fondo sociale 2014 è decisamente più elevato (17%, con prospettive di ulteriore peggioramento nel biennio successivo dato che lo stanziamento per il 2015/2016 sembra ridotto alla metà). **Sembra quindi che nella gestione dei fondi extrasanitari le politiche sociali stiano perdendo priorità rispetto ad altri settori delle politiche regionali**.

Il bilancio complessivo per il welfare sociale

Oltre alle risorse regionali, la Lombardia potrà contare complessivamente su circa 95,3 milioni di risorse statali per le politiche sociali per il 2014. Questo sostegno, ripristinato a partire dal 2013, resta comunque nettamente inferiore alle cifre assicurate alla fine dello scorso decennio (180 milioni nel 2009).

Nel complesso quindi, tra le risorse proprie e quelle trasferite dallo Stato, il budget regionale complessivo 2014 per il welfare sociale (= fondi sociali + sociosanitari = competenze Assessorato Famiglia e Solidarietà Sociale) consisterà in 1.865 milioni. **Per questo settore, dopo un triennio di budget al lordo dell'inflazione sostanzialmente fermo** (tra il 2009 e il dal 2012, si veda graf.1), **si registra un biennio di crescita** (+4,9% nel 2013 e +3,3% nel 2014).

Tab.1- Principali fondi del settore 2012-2014

	2012 (definitivo)	2013 (definitivo)	2014 (iniziale)
Finanziamento Assi	1.650,0	1.652,0	1.712,0
*di cui fondo famiglia***	*30,0* fondo famiglia 2013	*20,0*	*80,0* fondo famiglia 2014
*di cui fondi sociosanitario tradizionale***	*1.620,0*	*1.632,0*	*1.632,0*
Fondo sociale regionale	70,0	70,0	58,0
Totale fondi regionali	1.720,0	1.722,0	1.770,0
Fondo nazionale non autosufficienza*	1,5	41,5	52,9
Fondo nazionale politiche sociali*		42,4	42,4
totale budget per il welfare sociale	1.721,5	1.805,9	1.865,3
di cui totale finanziamento Lea	*1.650,0*	*1.652,0*	*1.712,0*
di cui totale finanziamento Lep	*71,5*	*153,9*	*153,3*

*hp costanza % riparto storico tra le Regioni; **Fonte = allegato A al bilancio finanziario gestionale 2014

Una valutazione

La lettura della manovra finanziaria regionale permette, in conclusione, di proporre una valutazione di sintesi in quattro punti.

Il budget complessivo per il welfare sociale cresce. In termini di aggregato complessivo il peso dell'Assessorato alla Famiglia e Solidarietà Sociale è aumentato e ciò è avvenuto, come detto, grazie a stanziamenti propri della Regione. A livello macro quindi sembrano confermate le dichiarazioni del governatore Maroni (si veda commento precedente) circa la priorità assegnata al complesso del settore. Sottolineato questo aspetto riguardante la strategia regionale d'insieme, successive valutazioni toccano le priorità interne al welfare sociale.

Si registra il rafforzamento del comparto sociosanitario. Lo mostrano i dati sul finanziamento Assi in tabella 1, da leggere considerando anche che lo stanziamento sui relativi capitoli è confermato per il biennio successivo. Si aprono, dunque, possibilità di potenziamento e di continuità**.** Sul fronte del sociosanitario è, quindi,

tempo di costruire interventi con orizzonti temporali di medio-periodo, superando le modalità adottate finora con provvedimenti di respiro semestrale, così da assicurare a operatori e utenti la possibilità di programmare per l'intera legislatura.

Nell'ambito delle risorse sociosanitarie è tempo di definire la direzione di tale potenziamento, scegliendo come posizionarsi tra il mantenimento dell'impianto esistente o, viceversa, una sua innovazione. La tensione tra questi due poli è rimasta alta e le sperimentazioni in corso non hanno ancora chiarito la direzione che il legislatore regionale intende intraprendere. Fino ad ora sembra cioè che si sia puntato a istituire interventi innovativi, senza tuttavia definire in che modo si integrano con sistema di offerta tradizionale, quest'ultimo non ha ricevuto infatti le stesse attenzioni in termini di interventi di riqualificazione. Ora dunque tra sperimentazioni, dichiarazioni e atti vari l'Assessore Cantù e il suo staff hanno nominato numerosi temi di lavoro. La sfida dei prossimi mesi è selezionare e scegliere gli obiettivi sui quali puntare da qui al 2018. Il significativo incremento di risorse, infatti, sarà veramente utile solo se legato alla definizione di priorità chiare ed espliciti percorsi attuativi per l'intera legislatura.

Si verifica il progressivo disinvestimento sugli interventi sociali da parte della Regione. La ridotta attenzione della Giunta Maroni a questo settore si pone in continuità con le scelte della precedente amministrazione. Coerentemente, viene confermata l'impostazione del passato, che vede i due comparti – la filiera Comuni/Ambiti e le Asl – continuare a gestire budget nettamente separati. Nonostante l'integrazione tra i due comparti sia prevista in diversi atti - nei percorsi di presa in carico e nelle fasi di valutazione - non si intravedono, al momento, meccanismi innovativi di definizione del riparto degli oneri finanziari tra Asl e comuni o politiche che prevedano cogestione dei due budget nella progettazione delle risposte sul singolo caso.

---

[1] La cifra è quella dello stanziamento nel bilancio dello Stato. Non corrisponde esattamente all'ammontare trasferito alle Regioni, dato che negli anni passati la prassi è stata quella di trattenerne una quota gestita direttamente dal Ministero (ad esempio nel 2013 a fronte di uno stanziamento di 344 milioni solo 300 sono andati alle Regioni). Per il 2014, nella tab. 1 e nel graf. 1, si è ipotizzato che la quota Regioni resti la stessa del 2013, ossia 300 milioni.

[2] Confronto basato sui riparti delle delibere annuali delle regole dell'ultimo triennio (fondo sanitario al netto della mobilità)