

## Le incertezze del finanziamento al welfare e le reazioni dei piani di zona

Che impatto ha avuto sui piani l'andamento altalenante dei fondi? Cosa si è dovuto sacrificare quando le risorse sono state in drastico calo e dove si è investito quando sono tornate, in parte, a crescere? Che ricaduta ha una gestione finanziaria di questo tipo sulla programmazione sovracomunale? Questi sono i quesiti che hanno accompagnato l'osservazione dei piani di zona in questi mesi e la raccolta delle testimonianze dai territori. In questo contributo si prova a trarre alcune riflessioni.

a cura di Valentina Ghetti - lunedì, giugno 16, 2014

<http://www.lombardiasociale.it/2014/06/16/le-incertezze-del-finanziamento-al-welfare-e-le-reazioni-dei-piani-di-zona/>



### L'andamento dei finanziamenti: 2012 l'anno peggiore

Il 2012 si è rivelato l'*annus horribilis* della programmazione zonale. All'avvio del nuovo triennio programmatorio infatti gli ambiti hanno dovuto affrontare una riduzione delle risorse trasferite dal livello centrale: il Fondo nazionale politiche Sociali e il Fondo non autosufficienza praticamente azzerati, a cui si sono aggiunti i vincoli sulle destinazioni del Fondo Sociale Regionale (si veda [precedente articolo](#)).

Inoltre sappiamo che dal 2011 anche i bilanci comunali per la prima volta hanno subito arretramenti a causa dell'impatto diretto delle politiche nazionali di rigore avviate con l'esecutivo Monti (cfr dati [spesa sociale](#) dei comuni). Il biennio successivo invece sta vedendo una parziale ripresa, grazie al ripristino dei fondi nazionali nonché ad alcune specifiche scelte regionali (trasferimento totale del Fnps), riportando la situazione finanziaria degli ambiti – per quanto riguarda le risorse “certe” trasferite dal centro - a livelli vicini a quelli del 2010, ovvero al periodo pre-crisi.

Non è mai facile affrontare il tema delle ricadute dei finanziamenti a livello locale. La fotografia che si riesce a scattare infatti difficilmente risulta nitida. Sono vari i fattori che ne determinano la sfocatura: il divario tra cassa-competenza in primis, cioè la differenza tra le allocazioni del centro e il momento in cui effettivamente ai territori arrivano risorse spendibili. E' un tempo molto variabile, talvolta si parla di anni, come accaduto per il fondo famiglia 2010, arrivato ai territori solo quest'anno. La stessa disponibilità di residui di cassa, che sono variabili a seconda delle capacità di spesa e della storia specifica dei vari contesti. Nonché la differenza tra programmazione e gestione, laddove esistono soggetti unici

che oltre alla programmazione hanno in capo anche la gestione associata dei servizi, come nel caso di aziende, consorzi, comunità montane.

Pur con i limiti qui enunciati è possibile, dalle osservazioni fatte in questi mesi, trarre alcune considerazioni che crediamo possano in varia misura valere per l'interno contesto lombardo.

### **Cosa e chi ci ha rimesso?**

Le ultime ricognizioni confermano quanto avevamo osservato già nel [2012](#).

La riduzione dei finanziamenti è ricaduta maggiormente sulle prestazioni a domanda individuale e molto spesso quelle erogate attraverso titoli d'acquisto (voucher o buoni), ed in particolare l'assistenza domiciliare ed i progetti per la vita indipendente. Ne hanno sofferto anche le progettualità più sperimentali, spesso sostenute grazie alla vincita di bandi. Tipicamente i progetti 285, progetti 1.23, i bandi Cariplo o delle Fondazioni comunitarie oppure i bandi Fei.

I territori hanno convogliato i propri sforzi verso la messa in sicurezza dei servizi d'ambito più strutturati, quelli che, spesso nati a livello sovracomunale, sono diventati nel tempo offerta sociale stabile e riconosciuta dei territori (nei casi analizzati ad esempio gli sportelli stranieri, alcuni servizi sperimentali per la disabilità e tutta l'area dei servizi per la tutela e dell'inserimento lavorativo riacquisiti dalle Asl). La rete di protezione è stata garantita in parte grazie ai residui accumulati dal triennio precedente, quando presenti, ma particolarmente cruciale si è rivelato l'intervento aggiuntivo dei comuni, che nella fase di maggior criticità hanno aumentato (e in qualche caso di molto) le proprie quote di solidarietà, arrivando a compensare in grande parte le decurtazioni derivanti dal crollo dei finanziamenti statali e le decurtazioni di quelli regionali. Così facendo alcuni servizi hanno potuto continuare ad esistere.

Questo sforzo però sappiamo non essere stato comune a tutti i contesti, vi sono ancora situazioni in cui il perimetro finanziario dei piani di zona è unicamente riferito alle sole risorse trasferite dal livello centrale, per cui ridotte quelle, si è ridotta drasticamente anche la produzione di servizi d'ambito, spesso riuscendo a mantenere in vita solo l'infrastruttura tecnica, ovvero l'ufficio di piano, e poco altro.

### **La ripresa dei finanziamenti e le sue ricadute concrete**

Il rifinanziamento dei fondi nazionali, e l'abbandono dei vincoli regionali sul FSR, hanno riportato tra 2013 e 2014 il budget di riferimento delle risorse trasferite a livello del triennio precedente. Il Governo ha rifinanziato il FNA e ha incrementato il FNPS per il quale, come dicevamo, la Regione ha deciso di trasferire l'intera quota ai territori, invertendo un'abitudine che si era consolidata negli anni e che in passato è arrivata anche a trattenere quote considerevoli.

Pur nella consapevolezza che siamo comunque lontani dagli anni delle prime programmazioni, crediamo che le reazioni a questa piccola ripresa possano dirci qualcosa rispetto a come i piani di zona si stanno ponendo di fronte al tema del finanziamento.

Nelle esperienze che abbiamo raccontato, si è visto infatti come in alcuni casi l'azzeramento dei fondi abbia portato verso una programmazione finanziaria molto cauta, talvolta prudenzialmente basata sulle sole risorse comunali e sull'investimento nel *fund raising* e nel rafforzamento della partecipazione a bandi. Le nuove disponibilità hanno generato quindi nuove opportunità, vediamo quali.

*Ossigeno progettuale.* Le nuove risorse hanno consentito di riaprire il pensiero progettuale su temi emergenziali che hanno travolto il welfare locale in questa fase storica: lavoro, abitare, nuove povertà.

Temî spesso presenti nelle programmazioni, ma altrettanto spesso, data la loro complessità, lasciati ai margini delle attuazioni. Con queste risorse si è potuto riaprire un percorso di riflessione - e attuazione - verso la declinazione di interventi e politiche in queste direzioni, in connessione con la rete territoriale del terzo settore (Merate, [Rho](#)).

*Ripagare il sacrificio dei comuni.* Laddove lo sforzo di compensazione comunale è stato particolarmente rilevante, le nuove risorse sono andate a riequilibrare il finanziamento del piano di zona, abbassando nuovamente le quote di solidarietà, talvolta arrivando a livelli anche inferiori rispetto a quelli di partenza (Merate). Si sta prefigurando così un andamento "a fisarmonica", per cui alla diminuzione delle risorse centrali, aumentano quelle comunali, ma anche viceversa.

*Ripristinare le misure sospese.* Parte delle risorse sono tornate a finanziare le misure interrotte, in particolare sull'assistenza al domicilio, grazie a quanto previsto dal ripristinato Fondo non autosufficienza: dunque sad, interventi di sollievo e progetti di vita indipendente.

*Consolidare l'infrastruttura organizzativa e gestionale.* Laddove l'impatto dei tagli è andato a colpire la parte infrastrutturale dei piani, come ad esempio la dotazione degli uffici di piano, le nuove risorse hanno consentito di potenziarla nuovamente. Ci sono poi alcuni temi regolativi e gestionali che sono tornati di stretta attualità, come ad esempio il nuovo Isee e la necessaria revisione dei regolamenti per la compartecipazione ai costi da parte dei cittadini: le nuove risorse andranno a sostenere percorsi, formativi e consulenziali, in modo da affrontare questi aspetti a livello d'ambito ([Saronno](#)).

## **I cambiamenti generati**

E' interessante osservare come l'andamento intermittente dei finanziamenti abbia concorso, in qualche caso, a generare alcuni cambiamenti significativi nell'impostazione del lavoro programmatico e, talvolta, nell'orientamento delle politiche locali, portando a posizionamenti differenti rispetto al passato.

Citiamo qui due aspetti che emergono con particolare rilievo.

In alcuni contesti, il venire meno delle risorse trasferite ha rafforzato la dimensione sovra locale, invece che indebolirla. A fronte della drastica riduzione delle risorse trasferite, ci si è dovuti cioè chiedere se avesse ancora senso (e quale) investire nella programmazione integrata tra comuni. Laddove la risposta è stata positiva, il piano di zona e il sistema dei servizi d'ambito sono stati assunti quale scelta voluta e consapevole delle amministrazioni locali. Si è arrivati così a superare quel limite, assai noto, che vede il piano di zona solo come contenitore per la gestione delle risorse trasferite dal livello centrale. Il quasi azzeramento di questi fondi, in qualche modo ha accelerato questo processo di valorizzazione.

In altri, la stretta finanziaria ha portato a determinare scelte diverse sulla conformazione del welfare locale. Gli studi e gli approfondimenti avviati per affrontare il razionamento dei servizi, hanno portato cioè a scoperte circa miglioramenti possibili nell'assetto dei servizi e a conseguenti ri-orientamenti sulle policy. Quanto raccontato dalle esperienze analizzate in riferimento alle politiche di tutela dei minori, ovvero un riposizionamento verso il rafforzando dell'intervento preventivo anche con la determinazione di unità d'offerta innovative (es. comunità diurna di [Merate](#)), rappresentano un'esemplificazione emblematica di questi cambiamenti.

### **Alcuni nodi critici permangono**

L'opportunità della crisi, come l'abbiamo definita a suo tempo (si veda [precedente articolo](#)), non è stata colta a livello generalizzato. Anche le ultime ricognizioni lo confermano. Se per alcuni contesti territoriali le ristrettezze in cui si è trovato il welfare locale hanno consentito di attivare i comuni in modo diverso (ampliare il proprio sforzo economico) e avviare ripensamenti sul senso e sulle prospettive della programmazione zonale; per altri si è confermata la visione residuale di questa partita: con meno risorse si è fatto di meno, e allo stesso modo.

Alla vigilia della quinta tornata programmatica dunque, la diversificazione territoriale rimane un tratto che caratterizza l'attuazione della 328 in Lombardia. E' un quadro noto e confermato dai dati che recentemente ha pubblicato la Regione in un recente decreto (si veda l'[allegato](#)): da questi dati si vede bene ad esempio come a fronte di ambiti per cui il budget dei piani di zona è composto per oltre il 65% da risorse proprie dei comuni; ve ne siano altri per i quali questa quota si riduce a cifre vicine allo 0%.

Un ultimo nodo crediamo sia riferito a quell'andamento "a fisarmonica" che abbiamo descritto poc'anzi, quando cioè i comuni intervengono a compensazione delle risorse trasferite che diminuiscono, ma si ritirano quando queste vengono ripristinate. Sebbene in parte comprensibile e, probabilmente non del tutto superabile, crediamo sia un atteggiamento che, se generalizzato, possa rappresentare un potenziale limite. Non consente quella scelta consapevole e piena sulla programmazione zonale che abbiamo qui nominato, ma soprattutto rischia di schiacciare i territori (e come qualcuno ha detto, gli amministratori in primis) ad intervenire in modo compensatorio solo per mantenere l'esistente, i servizi che ci sono già e le politiche note. L'investimento sull'innovazione, su nuovi bisogni che nascono o su nuove opportunità che si aprono, rischia di rimanere inesorabilmente ai margini.