

Fabio Ragaini, Gruppo Solidarietà

Fondo regionale solidarietà. La pessima proposta della Giunta Non solo il problema della selezione categoriale dei beneficiari ma anche quello della certezza del rimborso agli utenti che hanno assunto oneri non dovuti

La Regione conferma la scelta di destinare i 2 milioni del Fondo ai soli servizi residenziali rivolti a soggetti con disturbi psichici (non solo quelli inseriti in quelli dell'area salute mentale). Fissa i criteri per la compartecipazione prevedendo ai fini dell'accesso al Fondo da parte dei Comuni l'applicazione della normativa ISEE. Diverse sono le questioni aperte - oltre quella della selezione categoriale dei potenziali beneficiari - a partire dalla mancanza di certezza che l'utente che ha pagato e paga quote non dovute possa accedere al rimborso.

Con la [Dgr 836 del 25 giugno 2018](#) la giunta ha inviato al Consiglio per le autonomie locali (CAL), per il parere, la proposta con cui definisce i criteri e le modalità di utilizzo del Fondo regionale di solidarietà.

Per capire genesi e percorso del Fondo, rimandiamo ad un nostro precedente lavoro: [Fondo solidarietà. A che punto siamo?](#) Riguardo gli sviluppi recenti ai contenuti della risposta del presidente Ceriscioli ad una [interrogazione consiliare](#). Infine la nota, dei giorni scorsi, del Gruppo Solidarietà, precedente alla delibera, riguardo le ipotesi circa i beneficiari del Fondo, [Fondo di solidarietà. L'irragionevole scelta della regione Marche](#).

Cosa prevede la delibera

Ci concentreremo ora sui contenuti della delibera che definisce le modalità di utilizzo dei 2 milioni di euro stanziati per l'anno 2018 e previsti anche per il 2019 e 2020. Un testo che, temiamo, può essere oggetto di interpretazioni molto diverse.

Il Fondo viene destinato al "rimborso di una quota parte delle spese sostenute dai Comuni/utenti per la compartecipazione al pagamento della *quota sociale*", in 4 tipologie di strutture residenziali per la salute mentale: a) le 3 *Residenze protette* (SRP31.1, SRP3.1.2, SRP3.2): posti attivi secondo il [Piano di fabbisogno](#): 311; b) il *Gruppo appartamento* (SRP3.3): posti attivi: 48; e nei "nuclei dedicati a persone con disturbi mentali all'interno di altre tipologie di strutture convenzionate con i competenti servizi sanitari". Quali e quanti sono? Di certo, nuclei all'interno di residenze per anziani (Case di Riposo, residenze protette e residenze sanitarie assistenziali), ma anche all'interno di residenze protette per disabili (se ne può ipotizzare qualche centinaio). Resterebbero fuori, inspiegabilmente, 185 utenti delle Comunità alloggio disturbi mentali (CADM) del tutto assimilabili a quelli delle altre tipologie di strutture.

I fondi dell'annualità 2018 sono a "copertura parziale o totale delle spese ammissibili relative a servizi erogati nell'anno 2017 e rendicontati nell'annualità 2018". Le risorse vengono trasferite agli Enti capofila degli Ambiti Sociali. Il fondo è riservato esclusivamente ai Comuni "nella misura necessaria a coprire totalmente o parzialmente la quota di compartecipazione a carico dei Comuni determinatasi a seguito della applicazione delle DD.GG.RR. n. [1195/2013](#) e [1331/2014](#) e dell'applicazione della formula di calcolo della percentuale di compartecipazione di cui sotto. Per l'attribuzione del Fondo di solidarietà verrà applicato il metodo dell'*interpolazione lineare* con ponderazione delle "soglie di entrata e uscita", che consente una

contribuzione proporzionale al reddito dell'utente superando la logica delle fasce e della indifferenziazione all'interno di esse. Con questo metodo sarà garantita la percentuale massima di contribuzione per ISEE minori o uguali ad € 2.850,00, diminuendo con andamento lineare la percentuale, sino a non riconoscere alcun contributo quando l'ISEE utente è pari o superiore ad € 11.500,00". Per il calcolo del contributo viene stabilito quanto segue:

"Per valori ISEE uguali o maggiori a € 0,00 e minori o uguali a € 2850,00, la "quota sociale" della retta, così come stabilita dalla DGR 1331/2014, viene considerata interamente a carico del Comune, al quale viene liquidato il contributo di cui al "Fondo di solidarietà".

Per valori ISEE maggiori di € 2.850,00 ed inferiori o uguali ad € 11.500,00, per la determinazione della quota a carico del comune e della quota a carico dell'Utente si applicano le seguenti formule:

I° Step - Calcolo della "Quota sociale" a carico del Comune "A" per interventi su utente "a" (QAa):

$$QAa = (\text{Spesa annua non coperta dal SSN ai sensi DGR 1331/14 del Comune "A" su Utente "a"}) \times (1 - \text{ISEE "a" / 11.500,00}).$$

Tale calcolo viene effettuato per tutti i Comuni interessati e relativi Utenti.

II° Step - Calcolo del contributo regionale da erogare sulla "Quota sociale" a carico del Comune "A" per interventi su utente "a" (CrAa):

$$CrAa = QAa \times (\text{Budget regionale complessivo disponibile} / \text{Sommatoria di tutte le quote sociali a carico dei Comuni}).$$

Il contributo non verrà erogato qualora scendesse sotto la soglia di € 100,00. Le somme che si rendessero in tal modo disponibili verranno ridistribuite proporzionalmente ad integrazione delle quote spettanti agli aventi diritto. Per valori ISEE superiori a 11.500,00 euro non viene assegnato alcun contributo".

Riportiamo ora per intero la delibera nella parte che definisce le **modalità di accesso al Fondo**

"La determinazione della quota parte a carico del Comune (in presenza di Utenti parzialmente o totalmente incapienti), viene effettuata sulla base dell'attestazione ISEE con riferimento al calcolo del reddito sulla base del DPCM 159/2013 emanato in attuazione dei criteri indicati dall'art. 5 del D.L. 6 dicembre 2011, coordinato con la Legge di conversione del 22 dicembre 2011 n. 214 e sulla base del Decreto Interministeriale n. 138 in data 13.04.2017 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, e s.m.i. La determinazione e l'applicazione dell'indicatore di cui alla normativa sopra riportata ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce "livello essenziale" per cui l'utilizzo del calcolo ISEE per l'accesso al contributo di cui trattasi, è obbligatorio e il mancato utilizzo dello stesso costituisce motivo di esclusione dal beneficio.

Gli importi di compartecipazione sono calcolati sulla base delle rette approvate con DGR 1331/2014 considerando la "quota sociale" prevista per le diverse tipologie di strutture di cui sopra.

• Nell'ipotesi in cui il pagamento della "quota sociale" a carico del Comune sia stato effettuato unicamente dal Comune stesso, il contributo di cui al presente atto viene erogato a detto Comune per il tramite dell'Ente capofila ATS.

• Nell'ipotesi in cui il pagamento della "quota sociale" a carico del Comune sia stato effettuato unicamente dal soggetto Utente in assenza di regolamento comunale che preveda l'obbligatorietà dell'utilizzazione dell'ISEE non viene erogato alcun contributo, salva l'adozione di detto regolamento ed il conseguente pagamento di quanto dovuto dal Comune entro e non oltre la data prevista per la presentazione delle richieste come stabilito con successivo atto del Dirigente del Servizio Politiche Sociali e Sport.

• Nell'ipotesi in cui sia l'Utente che il Comune abbiano partecipato al pagamento della "quota sociale" della retta a carico del Comune, le risorse del Fondo vengono liquidate dall'Ente capofila ATS al Comune proporzionalmente all'entità della compartecipazione dello stesso.

• Nell'ipotesi infine in cui alla data di adozione del presente atto non abbia ancora avuto luogo il pagamento di quanto dovuto alla struttura dal Comune per l'annualità 2017 la richiesta di contributo potrà essere presentata solo nel caso in cui il Comune - in base a quanto previsto nel proprio regolamento che preveda l'obbligatorietà dell'utilizzazione dell'ISEE - procederà al pagamento della "quota sociale" della retta o di parte di essa entro e non oltre la data prevista per la presentazione delle richieste, come stabilito con successivo atto del Dirigente del Servizio Politiche Sociali e Sport. In tal caso il contributo verrà assegnato al Comune

proporzionalmente alla parte della "quota sociale" dallo stesso versata ed a suo carico in base ai criteri stabiliti nel precedente paragrafo "Criteri di accesso e riparto del Fondo di solidarietà".

Si prevede infine che il contributo possa essere fruito anche da persone di ricoverate fuori Regione a patto che l'inserimento sia stato disposto dall'Azienda sanitaria e per la quota massima prevista dalla normativa regionale (che è di 34,5 euro giorno per i servizi afferenti l'area della salute mentale, ma può essere molto più alta - anche di 50 euro - per i moduli convenzionati in altre tipologie strutture).

Fondo e compartecipazione

Cerchiamo ora di analizzare alcune delle questioni che emergono dai contenuti di questo atto ma anche da quanto previsto dalla dgr 1195/2013 e dall'art. 10 della [l. r. 35-2016](#).

1) La delibera prende a riferimento la dgr 1195/2013 e la legge 35/2016. La prima, all'indomani della Dgr [1011/2013](#) che definisce i livelli assistenziali e conseguentemente anche la ripartizione dei costi ai sensi della normativa LEA, indica gli obiettivi del Fondo, la seconda lo istituisce e finanzia. I loro contenuti sono, però, diversi. La prima prevede che il fondo sostenga i maggiori oneri di utenti/Comuni a seguito dell'applicazione della Dgr. La seconda prevede il sostegno agli enti locali "che si sostituiscono agli utenti ... inseriti in una delle strutture della legge 21/2016". Non è qui opportuno dilungarsi. Ma si tratta di contenuti del tutto diversi. Lo abbiamo spiegato ampiamente [qui](#).

2) La delibera sostanzialmente ignora quanto previsto dalla Dgr 1195 e destina i 2 milioni di euro a sostegno dei Comuni che assumono in tutto o in parte la quota sociale delle sole strutture psichiatriche (e di altre che ospitano moduli "psichiatrici"). Sceglie di non intervenire a compensazione degli oneri aggiuntivi conseguenti le Dgr 1195/2013 e 1331/2014, ma sul complessivo della quota sociale (così come stabilita dalla 1331/2014), indipendentemente (precedentemente non era determinata dalla Regione) se essa sia diminuita, aumentata, rimasta inalterata a seguito delle citate delibere.

3) Stabilisce le modalità di calcolo ai fini dell'accesso al contributo e fissa i valori ISEE sui quali si calcola la quota a carico del Comune/Utente. Dal totale degli oneri (da 0 a 2850 euro) fino a nessuna contribuzione (sopra 11.500 euro).

4) Fissato il Fondo (2 milioni), non indicati i potenziali fruitori e con quale entità, i Comuni beneficeranno di un contributo, rispetto alla spesa assunta, che al momento non può essere quantificabile.

Prima di passare all'esame di alcuni aspetti della delibera, va ricordato che gli obblighi dei Comuni riguardo la compartecipazione al costo dei servizi sociali e socio sanitari prescinde, evidentemente, da questo atto. Essi sono chiamati ad intervenire in tutte le situazioni in cui gli utenti non siano in grado di farvi fronte. Lo strumento per individuare la capacità reddituale del richiedente è l'ISEE (Dpcm 159/2013). Per l'utente è quindi - ai fini della compartecipazione del Comune - del tutto irrilevante la presenza del Fondo. Vedi in proposito la recente sentenza del [TAR delle Marche](#). Fondo che invece è importante per i Comuni chiamati ad assumere l'onere della integrazione della retta.

Domande

Vediamo ora alcuni aspetti “applicativi” e interpretativi della delibera ed altri “agganciati” al contenuto della stessa.

1) La delibera fissa i criteri di contribuzione di Comuni e utenti. Ad esempio: persona ricoverata in CP (livello 3.1.1) con quota sociale di 34,50 euro giorno. - ISEE: 5000; quota mensile Comune: circa 600 euro; quota mensile utente: 435 euro. - ISEE: 3500; quota mensile Comune: circa 735 euro; quota mensile utente: 300 euro. Non sappiamo come si stanno comportando i Comuni riguardo l'integrazione delle rette. Di certo pochissimi nei loro regolamenti stanno applicando la normativa ISEE o se lo fanno, non in modo corretto.

2) Perché dunque un Comune fruiscia del Fondo deve applicare i criteri ISEE previsti dalla delibera. Se non lo fa, non accede al contributo. Ma se il Comune non adotta il Regolamento perché non ha mai contribuito al costo assunto, per intero, dall'utente – nonostante abbia diritto alla compartecipazione, come viene tutelato quest'ultimo? Se il Comune decide di adottare un Regolamento ISEE ma con un calcolo differente da quello previsto dalla delibera accede al contributo? E l'utente comparteciperà sulla base dei contenuti della delibera regionale o dell'eventuale regolamento comunale?

3) Se la regione Marche ritiene, a prescindere dal Fondo, che ci siano redditi (valori ISEE) che determinino il diritto alla assunzione (totale o parziale) del costo dal parte del Comune, come può poi giustificarsi che queste indicazioni siano valide solo per alcuni utenti di alcune strutture e non per tutti? Un soggetto con autismo che oggi nelle Marche (e fuori Regione) è inserito sia in una struttura nell'area disabilità che salute mentale sulla base di quale criterio nel secondo caso ha diritto ad un “sostegno”, mentre nel primo no?

4) Quale obbligo esiste da parte delle Istituzioni di comunicare agli utenti la possibilità di accesso al Fondo? Potrebbe essere infatti economicamente conveniente per l'ente locale (che, può accedere al fondo ma non per l'entità che verrebbe chiamato a sostenere) non informare l'utente.

Si tratta di alcune prime e forse “banali” domande che sorgono dalla lettura, per nulla semplice, della delibera. Una delibera che lo ripetiamo è figlia dell'ambiguità delle norme emanate dalla Regione e finanziate, nella modalità prevista, con un ritardo di 3 anni (seppur si dice che i fondi 2018 avranno come riferimento le spese 2017). Una prima considerazione si può intanto avanzare (sarà interessante, inoltre, verificare anche il contenuto del parere del Consiglio delle autonomie locali). Se si voleva sostenere - legittimamente - i costi assunti dagli utenti (e residualmente dai Comuni) inseriti nei servizi residenziali della salute mentale, non si poteva, forse più semplicemente, evitare di scomodare il fondo solidarietà determinando una ingiusta differenziazione tra persone che sono nelle stesse condizioni, facendo, così, [parti disuguali tra uguali?](#) Cosa ben diversa invece dalla Istituzione di un Fondo destinato a sostenere le spese dei Comuni per le integrazioni delle rette. Fondo accompagnato dalla emanazione degli atti previsti dall'articolo [20 della legge regionale 32/2014](#), in particolare la soglia minima per l'esenzione dalla partecipazione.

Ma, a prescindere da queste e altre considerazioni, in attesa che vengano chiariti i diversi aspetti interpretativi della delibera, conviene che gli utenti dei servizi residenziali, indipendentemente, dal settore di riferimento e dunque dalla possibilità che i Comuni ricevano il contributo del Fondo, chiedano, formalmente, al loro Comune di residenza [l'integrazione della retta](#). Se a fronte di diniego, basato, su una scorretta applicazione della normativa ISEE

(ad esempio reddito disponibile calcolato anche sui redditi di soggetti non coinvolgibili, ISEE ordinario invece che di ISEE sociosanitario) oppure motivato da una generica risposta nella quale si adduce alla mancanza di risorse la possibilità di partecipare, non rimane altra alternativa che rivolgersi al giudice (che peraltro non potrà prescindere anche dai valori ISEE previsti in questa proposta quando diverrà norma). A quel punto, forse, potrebbero porsi le condizioni perché qualche nodo si scioglia aiutando così i Comuni ad uscire, in qualche caso dalla loro sonnolenza in qualche altro e dalla loro furbizia.

Per approfondire

- [Fondo di solidarietà. L'irragionevole scelta della regione Marche](#)
 - [Interrogazioni su beneficiari Fondo solidarietà](#)
 - [Fondo solidarietà. Le risposte della Regione](#)
 - [Fondo solidarietà. A che punto siamo?](#)
 - [Marche. Legge stabilità 2017. Modificare articolo su fondo solidarietà](#)
 - [Fondo solidarietà. La Regione non mantiene l'impegno, ma promette di istituirlo nel 2017 invece che nel 2018](#)
-
- **Tutte le schede [dell'Osservatorio del Gruppo Solidarietà sulle politiche sociali nelle Marche](#)**
 - **[I materiali dei corsi di formazione](#)**
 - **L'ultimo libro del Gruppo Solidarietà, [DISABILITA' E PROGETTO DI VITA. Contrastare la re-istituzionalizzazione dei servizi.](#)**
 - **Vedi [Le schede di approfondimento](#)**