

Report *abstract*



**ORDINE
ASSISTENTI
SOCIALI**

**Consiglio Regionale
della Lombardia**

Quale welfare in Lombardia?

Un'analisi delle misure a sostegno dei
cittadini lombardi

abstract

Dicembre 2019

Sommario

Sommario	2
Premessa	3
Uno sguardo d'insieme	4
Criteri di accesso	4
Modalità di accesso	5
Importo e durata delle misure	5
Quali risposte riceve il cittadino in difficoltà?	6
Proposte per un welfare migliore	Errore. Il segnalibro non è definito.
Proposte nel breve periodo	7
Proposte nel medio periodo	7
Conclusioni	8

Premessa

Il Consiglio Regionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CROAS) della Lombardia ha istituito dal 2018 un gruppo di lavoro denominato "Servizio sociale professionale negli enti locali" allo scopo di favorire il confronto tra gli assistenti sociali degli Enti Locali ed elaborare riflessioni sul sistema di welfare entro cui si trovano a lavorare.

Come professionisti impegnati quotidianamente nei servizi sociali, socio-sanitari e sanitari, gli assistenti sociali ritengono di poter portare all'attenzione del livello politico regionale elementi concreti e riflessioni che possono contribuire a conoscere l'effettivo stato del welfare lombardo, i suoi punti di forza e le sue criticità, nonché a prospettare possibili cambiamenti per rendere il sistema delle risposte istituzionali sempre più adeguato ai bisogni dei cittadini. Infatti gli assistenti sociali sono infatti l'interfaccia tra i bisogni dei cittadini e le misure di welfare, e hanno perciò un punto di vista privilegiato per osservare l'efficacia e l'efficienza delle politiche sociali.

Il Gruppo "Servizio sociale professionale negli enti locali" del CROAS Lombardia ha pertanto analizzato il quadro delle politiche sociali regionali attraverso lo studio dei dati e le riflessioni che scaturiscono dall'operatività nella speranza di poter mettere il proprio sapere esperienziale e teorico al servizio della politica e che le future scelte di welfare possano basarsi anche sui rimandi degli operatori che quotidianamente gestiscono le misure di sostegno ai cittadini in difficoltà.

L'esito di tale lavoro è contenuto nel documento "Quale Welfare in Lombardia?", di cui la presente relazione è un abstract. Consapevoli della complessità del sistema regionale e del fatto che ogni cambiamento richiede tempo e gradualità, abbiamo articolato le nostre proposte in un orizzonte sia di breve che di lungo periodo che in questo abstract sono elencate per titoli e vengono invece illustrate nel dettaglio nel documento.

Pensiamo che in ogni caso che sia importante individuare dei dispositivi di **valutazione dell'efficacia** di ciascuna misura, affinché ogni ulteriore modifica risulti basata sull'evidenza. Oltre che attraverso ricerche *ad hoc*, per raccogliere elementi qualificati sull'andamento delle misure introdotte crediamo che possa essere utile confrontarsi con i professionisti istituzionalmente deputati alla loro gestione. Come assistenti sociali impegnati nei Comuni e negli Ambiti territoriali esprimiamo la nostra più ampia disponibilità e mettere le nostre competenze al servizio degli assessorati regionali e proponiamo l'**instaurazione di contatti stabili e frequenti tra l'Ordine degli Assistenti sociali e Regione Lombardia**, convinti che un più stretto rapporto tra chi opera nel welfare e chi progetta le politiche sociali possa portare a definire un quadro di risposte istituzionali sempre più in grado di

Uno sguardo d'insieme

Quale welfare in Lombardia? Quali risposte istituzionali sono a disposizione del cittadino lombardo che si trova in una situazione di difficoltà? Sono risposte facilmente accessibili? Sono soddisfacenti per i suoi bisogni? Per rispondere a queste domande il gruppo di lavoro “Il Servizio sociale professionale negli enti locali” attivo presso l’Ordine Regionale degli Assistenti Sociali della Lombardia ha mappato tutte le misure di sostegno di carattere nazionale e regionale che prevedono un’erogazione monetaria, diretta o indiretta, oppure l’erogazione gratuita o agevolata di servizi sociali e socio-sanitari.

Avendo scelto come campo di analisi il livello regionale non sono state considerate le misure relative a livelli territoriali più ristretti (ATS, Ambiti territoriali e Comuni) né quelle gestite da soggetti del terzo settore (enti caritatevoli o associazioni). Non si può parlare di mappatura definitiva, perché il quadro delle misure è perennemente in progress, perciò si è deciso di fare una fotografia della situazione ad una certa data.

Al 7 settembre 2019 erano presenti 56 misure di welfare, 30 nazionali e 26 regionali, destinate alle seguenti categorie di destinatari: persone con disabilità o non autosufficienti, famiglie, persone con disagio economico, abitativo o lavorativo.

Criteri di accesso

Per poter accedere ad una misura, oltre ad appartenere alla categoria alla quale è rivolta, è necessario anche essere in possesso di ulteriori requisiti previsti da ciascun bando.

Tali requisiti sono riferiti generalmente alle seguenti variabili:

- ISEE
- Residenza
- Cittadinanza
- Età
- Disabilità
- Invalidità civile
- Composizione nucleo familiare
- Condizione lavorativa
- Condizione abitativa
- Altro

La combinazione delle variabili varia da misura a misura o che siano richiesti ulteriori criteri specificatamente per un’unica misura. Solo in alcuni casi poi sono previste incompatibilità, per cui si possono creare situazioni di sovrapposizione delle risposte istituzionali.

Il quadro che ne risulta è non solo molto complicato ma anche estremamente disorganico e disomogeneo.

Inoltre, non esistono criteri che consentano uguaglianza di accesso per cui la possibilità di trovare servizi adeguati è rimessa alla sorte di abitare in un certo territorio.

Notiamo poi che la quasi totalità delle misure (tutte, nel caso di quelle per le famiglie) sono **semplici trasferimenti monetari che non prevedono una presa in carico da parte dei servizi né tantomeno una qualche forma di valutazione dell’efficacia**. Laddove si tratta di bonus, cioè di interventi *una tantum*, la letteratura ha ampiamente dimostrato la loro scarsa incidenza. Ma anche quando ci troviamo di fronte ad erogazioni generose e continuative,

come nel caso dell'indennità di accompagnamento, non vi è alcuna garanzia che le risorse vengano effettivamente usate per il loro scopo.

Inoltre, i trasferimenti economici non vanno a incidere sulla quantità e la qualità dei servizi a disposizione dei cittadini, per cui anche quando la famiglia intenda effettivamente impiegare il contributo ricevuto in favore del soggetto bisognoso non è detto che possa trovare sul proprio territorio dei servizi adeguati.

Infine, segnaliamo una generale questione di scarsa equità ogniqualvolta vengano trattate in modo uguale situazioni diverse oppure vengano trattate in modo diverso situazioni uguali. Senza parlare poi delle misure che trattano con favore chi già gode di una posizione di vantaggio (es. la misura "nidi gratis").

Modalità di accesso

Ogni misura prevede delle specifiche modalità di accesso che variano in funzione delle seguenti variabili:

- Termini di apertura del bando regionale o nazionale
- Termini di chiusura del bando regionale o nazionale
- Tempi di presentazione della domanda (a sportello o in alcuni periodi stabiliti)
- Modalità di presentazione della domanda (on line o cartacea)
- Luogo di presentazione della domanda (sito di Regione, sito INPS, Comune, Patronato, Poste, ecc.)

Anche rispetto alle modalità di accesso emerge un quadro di grande variabilità e complessità.

Tale quadro è ulteriormente complicato dal fatto che solo poche misure sono strutturali per cui il quadro è in continuo divenire e richiede un costante sforzo di aggiornamento sia da parte degli operatori che dei cittadini.

Importo e durata delle misure

In riferimento alle misure che prevedono trasferimenti monetari, gli importi erogati variano sensibilmente. Purtroppo, dato che le singole misure sono gestite in modo indipendente le une dalle altre, possono crearsi situazioni di sovrapposizione. La durata delle misure è variabile: in alcuni casi è semplicemente *una tantum*, in altri può durare alcuni mesi, un anno o fino al sussistere dei requisiti.

Anche rispetto all'importo e alla durata delle misure, quindi, il panorama è variegato.

Quali risposte riceve il cittadino in difficoltà?

Quando un cittadino versa in una condizione di disagio e non trova sufficiente sostegno all'interno della propria cerchia familiare e amicale si rivolge alle istituzioni, in particolar modo all'ente più vicino a lui: il Comune. L'assistente sociale comunale conosce la rete dei servizi e degli interventi sociali e si adopera per l'attivazione delle risorse istituzionali più corrispondenti ai bisogni espressi dal cittadino. **Quando il sistema di welfare è composto da una moltitudine di misure, ciascuna con i propri specifici criteri e modalità di accesso, tanti e tutti diversi tra di loro, diventa però molto difficile costruire risposte su misura per ciascuna situazione.**

Capita che, a fronte di un bisogno complesso, **le risposte istituzionali siano troppo rigide o che i criteri posti per l'individuazione dei destinatari siano eccessivamente vincolanti** e che, ne tentativo di dare in qualche modo risposta al cittadino, l'assistente sociale sia costretto ad "incasellare" i suoi bisogni in una delle misure a disposizione. Si passa quindi dal chiedere "di che cosa hai bisogno" al chiedere "a che cosa puoi aver diritto" e questo può portare al fatto che il cittadino, pur accedendo ad una determinata misura, non riesca a trovare la giusta risposta al proprio bisogno.

Può succedere che **le misure disposte non raggiungano i potenziali beneficiari perché sono troppo complesse per essere comunicate** ai cittadini, soprattutto ai soggetti più fragili ed emarginati. In questo caso si assiste ad un paradosso: i soggetti già conosciuti dal servizio sociale sono quelli che più facilmente accedono alle misure perché vengono informati dagli assistenti sociali o loro stessi sanno "cosa chiedere", mentre chi è lontano dai servizi continua ad esserlo.

Ma anche quando il cittadino riesce ad accedere alle misure adatte a lui, questo avviene dopo che si è dovuto destreggiare in un ginepraio di moduli, allegati, scadenze e uffici, percorrendo uno o più iter burocratici che poco hanno a che vedere con un autentico processo di presa in carico e accompagnamento all'autonomia.

Anche gli operatori risultano appesantiti dalla burocratizzazione del sistema di welfare: ciascuna misura richiede tempo per essere compresa, comunicata, gestita, rendicontata. **Quanto più le misure sono complicate e riformulate in modo diverso di anno in anno, tanto più i tempi per le attività di *back office* aumentano a discapito di quelli per le attività più propriamente rivolte ai processi di aiuto e ai progetti sul territorio.** Bisognerebbe alleggerire il lavoro burocratico degli operatori per liberare delle risorse da investire diversamente sia in termini strettamente economici che in termini di tempo lavoro.

Proposte per un welfare migliore

E' certamente possibile immaginare di migliorare il sistema di welfare attuale pur mantenendo invariate le risorse economiche già allocate. Come professionisti impegnati quotidianamente nella gestione, tra l'altro, di queste misure, e nell'intento di rispondere al mandato di contribuire alla promozione e allo sviluppo di politiche sociali adeguate (come sancito dal Codice Deontologico) gli assistenti sociali comunali lombardi si sono impegnati nella formulazione di proposte da sottoporre all'attenzione del legislatore regionale

Queste proposte sono state declinate secondo un orizzonte sia di breve che di medio periodo: nel breve periodo si ritiene possibile procedere ad una generale semplificazione e razionalizzazione del quadro regionale, pur considerando che resti complessivamente invariato. Nel medio periodo si può invece immaginare un cambio di prospettiva e ripensando l'attuale quadro di welfare al fine di offrire risposte istituzionali più flessibili e modulari, combinabili *ad hoc* per ogni situazione e perciò maggiormente "su misura".

Proposte nel breve periodo

Con riferimento ad un orizzonte di breve periodo, cioè 12/18 mesi, le proposte vanno nella direzione di mitigare l'eccessiva complessità e burocratizzazione attraverso 5 azioni di seguito descritte

- Semplificare i requisiti
- Armonizzare le modalità di accesso (ridurre, semplificare, omogeneizzare)
- Rendere le misure strutturali (o almeno triennali)
- Razionalizzare le misure (semplificare, riunificare, renderle più significative)
- Individuare una misura principale (ed eventualmente integrarla con componenti aggiuntive)

Proposte nel medio periodo

Guardando ad un orizzonte temporale più ampio, ad esempio 2-3 anni, è possibile pensare ad una trasformazione del welfare lombardo per renderlo il più possibile modulare e adattabile alle esigenze delle persone e delle famiglie, superando la logica delle "categorie" (disabili, anziani, bambini piccoli, ecc.) e predisponendo strumenti "per tutti", snelli e facilmente integrabili, nonché infrastrutturando il territorio regionale in modo da garantire uguaglianza di opportunità a tutti i suoi cittadini.

- Catalogo delle prestazioni: da assicurare omogeneamente su tutto il territorio. Attraverso una presa in carico globale della famiglia l'assistente sociale individua con essa il mix degli interventi e dei servizi maggiormente corrispondenti ai suoi bisogni e co-costruire un progetto di intervento unico e integrato.
- Servizi accessibili a tutti, cioè servizi minimi da garantire a tutti i cittadini entro un certo raggio (calcolato in termini di tempo, più che di distanza)

Conclusioni

Con questo documento il Gruppo “Servizio sociale professionale negli enti locali” del CROAS Lombardia ha voluto portare le proprie riflessioni professionali all’attenzione del decisore regionale, nella speranza di poter mettere il proprio sapere esperienziale e teorico al servizio della politica e che le future scelte di welfare possano basarsi anche sui rimandi degli operatori che quotidianamente gestiscono le misure di sostegno ai cittadini in difficoltà.

Consapevoli della complessità del sistema regionale e del fatto che ogni cambiamento richiede tempo e gradualità, abbiamo articolato le nostre proposte in un orizzonte sia di breve che di lungo periodo. In ogni caso, auspichiamo l’individuazione di dispositivi di valutazione dell’efficacia di ciascuna misura, affinché ogni ulteriore modifica risulti basata sull’evidenza. Oltre che attraverso ricerche ad hoc, per raccogliere elementi qualificati sull’andamento delle misure introdotte crediamo che possa essere utile confrontarsi con i professionisti istituzionalmente deputati alla loro gestione. Come assistenti sociali comunali **esprimiamo la nostra più ampia disponibilità e mettere le nostre competenze al servizio degli assessorati regionali e proponiamo l’instaurazione di contatti stabili e frequenti tra l’Ordine degli Assistenti sociali e Regione Lombardia**, convinti che un più stretto rapporto tra chi opera nel welfare e chi progetta le politiche sociali possa portare a definire un quadro di risposte istituzionali sempre più in grado di accogliere e far fronte ai bisogni dei cittadini.

Abstract Report



**ORDINE
ASSISTENTI
SOCIALI**

**Consiglio Regionale
della Lombardia**

ALLEGATO A

Misure a favore di persone con disabilità o non autosufficienti

Nome misura	Carattere
Agevolazione trasporto pubblico	Regionale
Assegno frequenza	Nazionale
Assegno mensile di assistenza	Nazionale
Assistenza scolastica disabili sensoriali	Regionale
Assistenza scolastica istruzione secondaria di secondo grado o formazione professionale	Regionale
Assistenza scolastica nido, scuola infanzia e primaria	Comunale
Bonus badante (contributo per le spese previdenziali sostenute per l'assunzione di un'assistente familiare)	Regionale
Bonus energia: luce per mantenimento in vita	Nazionale
Contributi per l'eliminazione delle barriere architettoniche	Regionale
Dopo di noi - pagamento canone e spese condominiali	Nazionale
Dopo di noi - percorsi di accompagnamento all'autonomia	Nazionale
Dopo di noi - ricoveri di sollievo	Nazionale
Dopo di noi - ristrutturazione immobili	Nazionale
Dopo di noi - supporto alla residenzialità	Nazionale
FNA - Misura B1	Regionale
FNA - Misura B2	Regionale
Home care premium	Nazionale
Indennità di accompagnamento	Nazionale
Legge 23	Regionale
Pensione invalidi civili totali	Nazionale
Reddito autonomia - voucher anziani e disabili	Regionale
RSA aperta	Regionale
Residenzialità assistita	Regionale

Misure a favore delle famiglie

Nome misura	Carattere
Assegno maternità dei comuni	Nazionale
Assegno per il nucleo familiare dei comuni	Nazionale
Bonus "mamma domani" (Premio alla nascita)	Nazionale
Bonus 18enni	Nazionale
Bonus Asilo nido	Nazionale
Bonus bebè (Assegno di natalità)	Nazionale
Bonus famiglia	Regionale
Carta famiglia 2019	Nazionale
Dote scuola - componente acquisto libri, tecnologie e strumenti	Regionale
Dote scuola - componente buono scuola	Regionale
Dote sport	Regionale
Nidi gratis	Regionale

Misure a favore di persone con disagio economico, abitativo, lavorativo

Nome misura	Carattere
Bonus energia: gas	Nazionale
Bonus energia: luce	Nazionale
Bonus idrico	Nazionale
Bonus telefono	Nazionale
Carta acquisti (ex social card)	Nazionale
Conto corrente europeo di base	Nazionale
Contributo regionale di solidarietà	Regionale
Dote unica lavoro - Terza Fase	Regionale
Esenzione canone RAI	Nazionale
Fondo morosità incolpevole (dgr 602). Solo per comuni ad alta tensione abitativa	Nazionale
Garanzia giovani	Nazionale
Interventi per emergenza abitativa (dgr 606) - Misura 1 Reperimento alloggi per emergenza	Regionale
Interventi per emergenza abitativa (dgr 606) - Misura 2 - morosità incolpevole ridotta	Regionale
Interventi per emergenza abitativa (dgr 606) - Misura 3 - abitazione all'asta e supporto per alloggio in affitto	Regionale
Interventi per emergenza abitativa (dgr 606) - Misura 4 - sostegno a nuclei composti da soli pensionati	Regionale
Interventi per emergenza abitativa (dgr 606) - Misura 5 - contributo a proprietari per la sistemazione di alloggi da mettere sul mercato	Regionale
Pensione di cittadinanza	Nazionale
Reddito di Cittadinanza	Nazionale
Sostegno acquisto alloggio Aler	Regionale
Sostegno canone d'affitto per coniugi separati con figli minori	Regionale
Zero canone inquilini Aler over70	Regionale