Allegato A

Regione Lombardia - Direzione Generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale

Obiettivi e linee di intervento della DG Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale, a favore delle famiglie lombarde

---

Sommario:

1. Premessa....1
2. Le priorità di Regione Lombardia....2
3. Gli ambiti di intervento....3
   3.1 Equità economica e revisione dell'Isee nell'accesso ai servizi e nella determinazione della compartecipazione dell'utente....3
   3.2 Lavoro di cura familiare: interventi sulla disabilità e non autosufficienza....4
   3.3 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro....5
   3.4 Valorizzazione e promozione delle reti associative familiari e del terzo settore....6

1. PREMESSA

Negli ultimi anni si è assistito a una **continua crescita della spesa per la protezione sociale**, in media del 5% ogni anno, di cui **oltre il 90% finanziata da istituzioni pubbliche**, con un carico attuale e prospettive future non più gestibili in via esclusiva dagli enti pubblici.

L'attuale modello di welfare, basato sul ruolo centrale e sul potere vincolante dello Stato, è **entrato in crisi** per fattori strutturali, economici e sociali, inoltre, sempre più stringenti vincoli di bilancio fanno si che le **risorse a disposizione del sistema siano sempre più ridotte**.

Tale situazione comporta la **necessità di razionalizzare al meglio il sistema** per evitare sovrapposizioni e duplicazioni della spesa, utilizzando in maniera efficace ed efficiente le risorse disponibili.

Fino ad oggi hanno largamente prevalso interventi frammentati volti a risolvere alcuni specifici problemi delle famiglie senza una considerazione complessiva del ruolo che esse svolgono nella nostra società. Nella mutata situazione congiunturale e sociale, è quindi necessario **elaborare un quadro organico e di medio termine di politiche di welfare familiare**, cioè aventi la **famiglia come destinatario diretto o indiretto e come soggetto degli interventi**.

La crisi economica agisce in un contesto caratterizzato da un modello di welfare che non appare adeguato a rispondere ai bisogni emergenti dovuti anche al fatto che la famiglia continua a svolgere il ruolo di principale, e in molti casi unico, ammortizzatore sociale. Le reti di aiuto informale (spesso costituite da associazioni di famiglie) rappresentano un sostegno fondamentale per superare le difficoltà quotidiane e le fasi del ciclo di vita caratterizzate da una maggiore vulnerabilità. A esse si affidano le madri lavoratrici con figli piccoli, gli anziani, le persone con disabilità e, più in generale, quanti sono esposti a situazioni che richiedono un sostegno più o meno rilevante in termini di impegno e durata. Le donne, asse portante della

famiglia, continuano a essere il pilastro delle reti di aiuto informale, assorbono i due terzi delle ore dedicate agli aiuti, più di 2 miliardi di ore in un anno. Ma le donne sono sempre più spesso sovraccariche di lavoro e non riescono a soddisfare, come in passato, i bisogni di cura e assistenza dei propri cari.

D'altra parte, è ormai opinione largamente condivisa e scientificamente accertata, che all'interno dell'Unione Europea, l'Italia si caratterizzi per alcuni profondi squilibri sociali e demografici che hanno al loro centro, come causa e come effetto al contempo, le difficoltà di fare famiglia e avere figli, la mancanza di equità fiscale, la crescente fragilità delle reti familiari.

Vi è unanime consenso sul fatto che tali squilibri richiedono di essere affrontati in maniera sistematica, con chiarezza di obiettivi, specifici criteri di azione, nonché risorse e strumenti adeguati.

E' necessario quindi delineare **linee di intervento integrate che considerino la famiglia** il principale soggetto sociale su cui investire per il futuro del Paese, **in termini di valorizzazione delle sue funzioni di coesione sociale ed equità fra le generazioni**.

2. LE PRIORITÀ DI REGIONE LOMBARDIA

La **centralità della persona e della famiglia**, in questi anni, è stata il paradigma attraverso il quale Regione Lombardia ha reimpostato le proprie politiche di welfare, focalizzando l'impegno nella progettazione e realizzazione di un modello evolutivo basato su:

- Libertà di scelta del cittadino-utente;
- Libertà di iniziativa e competizione tra erogatori dei servizi;
- Responsabilizzazione di tutti gli attori del sistema di welfare.

Nella realizzazione delle attività, la DG Famiglia ha collaborato ed intende proseguire la proficua **cooperazione con tutte le direzioni generali regionali**, nonché con l'intervento e il supporto di altri soggetti esterni, quali tra l'altro, Lispa, Eupolis, Arifl.

L'evoluzione del modello si innesta sulla più generale riforma del sistema del welfare lombardo, in corso di attuazione attraverso la legge di riordino, con impatti su tutti gli ambiti del welfare e su tutte le aree di competenza della Regione.

La normativa e la regolazione regionali hanno già recepito alcuni degli obiettivi alla base del modello evolutivo; un'ulteriore accelerazione del percorso di riforma è avvenuta nel mese di dicembre 2010, con l'adozione del nuovo PSSR (DCR IX/88) e della delibera delle regole 2011 (937/2010); nel 2012, anno mondiale della Famiglia, è prevista l'emanazione di ulteriori importanti provvedimenti legislativi, quali, la Legge Regionale sulla Famiglia e la Legge di riordino del Welfare lombardo.

Inoltre è attualmente in 3° Commissione il P.d.L. 66/2010 con importanti impatti sul sistema di accesso ai servizi e sulla compartecipazione alla spesa.

Regione Lombardia intende prioritariamente raggiungere i seguenti obiettivi:

- Introduzione già a partire dal 2012 di un **modello evolutivo di gestione dei servizi sociosanitari e sociali** fondato sulla centralità oltre che **libertà di scelta del cittadino**, **libertà di iniziativa** e **competizione tra erogatori e responsabilizzazione di tutti gli attori**; ciò comporta l'**abbandono della logica dell'offerta verso un sistema incentrato sulla domanda delle famiglie;**
- **Protezione delle persone e delle famiglie più fragili**, con particolare riferimento alle famiglie numerose, con disabili o anziani non autosufficienti e famiglie con disagi

conclamati che richiedono sostegni urgenti; Regione Lombardia intende intervenire attraverso una presa in cura personalizzata e continuativa, calibrata sulle effettive esigenze degli individui e mirata al raggiungimento della massima efficacia ed efficienza delle azioni;

- **Rafforzamento della comunicazione** e **integrazione** della **rete**, non solo per unificare o semplificare, ma per migliorarne la connettività, rendere funzionali le relazioni tra i diversi servizi ed enti, istituzionali e non, e gli operatori che vi operano, favorire l'accesso alle prestazioni e l'accompagnamento delle persone e delle famiglie da un nodo della rete all'altro, in un percorso fluido tra sistemi sanitari, socio sanitari e sociali;
- **Promozione di modalità uniformi** di **accesso** ai **servizi** e alle **unità d'offerta sociale** e **sociosanitarie**, anche attraverso il collegamento e la collaborazione tra i servizi territoriali delle ASL e degli ambiti territoriali, come già previsto dall'articolo 6, comma 4 e dall'articolo 11, comma 2 della l.r 3/2008;
- Promozione e **sostegno delle progettualità innovative** e della **mutualità familiare**, non solo per sperimentare nuove modalità gestionali o nuove tipologie di unità d'offerta, ma per valorizzare le reti sociali "naturali" e di prossimità, le comunità locali e l'associazionismo;
- **Sviluppo di un modello di welfare comunitario partecipato, innovativo e sostenibile** come risposta all'attuale crisi del welfare state, in cui le risorse e le prestazioni provengano da soggetti diversi, non più solo dalle istituzioni pubbliche ma anche attraverso il ruolo attivo del mercato, del terzo settore e delle stesse famiglie, anche attraverso l'introduzione di strumenti di finanziamento innovativi del sistema;
- **Integrazione delle risorse disponibili**, regionali e autonome comunali, **al fine di ridurre la frammentarietà degli interventi**, sia dal punto di vista della spesa sia dal punto di vista della risposta ai bisogni, proponendo una modalità di presa in carico globale della famiglia rispetto al bisogno emergente.

3. GLI AMBITI DI INTERVENTO

Sono quattro gli ambiti di intervento che la Direzione Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale intende sviluppare ai fini del raggiungimento del modello innovativo come proposto:

1. Equità economica e revisione dell'ISEE nell'accesso ai servizi e nella determinazione della compartecipazione dell'utente;
2. Lavoro di cura familiare: interventi sulla disabilità e non autosufficienza;
3. Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro;
4. Valorizzazione delle reti associative familiari e del terzo settore;

3.1 EQUITÀ ECONOMICA E REVISIONE DELL'ISEE NELL'ACCESSO AI SERVIZI E NELLA DETERMINAZIONE DELLA COMPARTECIPAZIONE DELL'UTENTE

Regione Lombardia intende intervenire attraverso l'introduzione di:

- un sistema di classificazione, valutazione del bisogno e di remunerazione di prestazioni appropriate, eque ed efficienti;
- una modifica delle modalità di accesso e compartecipazione ai servizi attraverso un modello che tenga conto anche dei carichi di cura familiari.

In merito a tale ultimo punto, si procederà attraverso una sperimentazione del modello proposto in collaborazione con alcuni Comuni disponibili a verificarne l'applicabilità e la sostenibilità.

Le possibili applicazioni del modello sono relative a:

- Criteri di accesso ai servizi: il modello proposto potrà essere utilizzato come scala di misurazione della capacità reddituale/patrimoniale delle famiglie ai fini della definizione dei criteri di accesso ai servizi;
- Parametro per la quantificazione della compartecipazione: il modello proposto potrà essere utilizzato come parametro per la quantificazione della compartecipazione degli utenti ai servizi a parziale finanziamento pubblico;

Alla fine del 2010 sono stati insediati tavoli di confronto per l'elaborazione di una Proposta di Legge (PdL66/2010), licenziata dalla Giunta ed attualmente all'esame della Commissione competente.

Nella redazione della citata proposta di Legge sono state coinvolte la DG Trasporti, DG Industria, DG IFL, DG Sport giovani, DG Casa, DG Sanità.

Le principali criticità dell'attuale sistema socio-sanitario sono correlate ad alcune condizioni sociologicamente rilevanti: l'**aumento delle condizioni di disabilità e non autosufficienza** prevalentemente nelle fasce di età più avanzate dovuto al **progressivo invecchiamento della popolazione**, e l'**incremento di fasce di utenti "fragili"** dovuto alla cronicizzazione delle malattie e alle modificazioni della struttura sociale.

Al fine di individuare il percorso assistenziale più appropriato per gli assistiti, nonché ottimizzare la gestione delle risorse, occorre introdurre strumenti di valutazione del bisogno che consentano di **definire sia il livello di non autosufficienza, basato una valutazione multidimensionale dei bisogni** (sanitari, funzionali, sociali), **sia la pianificazione degli interventi su base integrata**, offrendo continuità di cura tra livello medico, infermieristico, tutelare e sociale.

Tali strumenti consentirebbero poi di prevenire/ridurre le istituzionalizzazioni improprie, a favore di un **sempre maggior ricorso alla domiciliarità**.

3.2 LAVORO DI CURA FAMILIARE: INTERVENTI SULLA DISABILITÀ E NON AUTOSUFFICIENZA

In Lombardia si registra un costante aumento delle **persone ultra 65enni e dei "grandi vecchi" over 85**, i quali oggi rappresentano circa il **20% della popolazione lombarda**; le proiezioni Censis stimano in Lombardia per l'anno 2025 circa 600 mila anziani non autosufficienti.

Il progressivo aumento della popolazione anziana sta comportando **un'estensione della vulnerabilità sociale**, in particolare nei confronti di individui e famiglie con scarse disponibilità patrimoniali e reddituali per sostenere i costi delle rette per il ricovero in strutture residenziali come le RSA e le RSD a favore delle persone non autosufficienti, tra cui anziani e gravi disabili.

L'assistenza alle persone non autosufficienti è un problema incalzante che grava sulle famiglie, che non vogliono separarsi dai propri cari o non possono permettersi le rette delle case di riposo o le assistenti familiari.

Le istituzioni dovrebbero tener conto del contributo, anche economico, garantito dalle famiglie al benessere dei loro componenti. Sempre più spesso, infatti, il nucleo familiare garantisce da sé servizi che sarebbero a carico dell'offerta pubblica, senza ricevere per questo riconoscimento e tutele più ampie.

Regione Lombardia intende impegnarsi a ricercare **soluzioni adeguate per affrontare in maniera sinergica ed integrata il tema della non autosufficienza e della cronicità**, attraverso il rafforzamento dei servizi territoriali per la cura della cronicità, l'assistenza territoriale, la

realizzazione di nuove unità di offerta per le cure intermedie e di low care, nonché il rafforzamento dell'intervento del terzo settore e del volontariato per una presa in cura efficiente ed efficace del cittadino non autosufficiente.

In merito al tema della disabilità, sono state intraprese molte azioni nel corso del tempo, tuttavia si è evidenziata la mancanza di un sistema articolato di conoscenza dell'esistente che possa integrare i diversi livelli dell'azione politica garantendo una risposta efficace ed univoca.

Per tale motivo, in data 15 dicembre 2010, la Giunta regionale ha deliberato **la redazione di un Piano di Azione regionale in favore delle persone con disabilità**, quale strumento operativo integrato e sinergico che definisca obiettivi e strumenti per una politica regionale unitaria.

Tale documento è stato concepito in maniera intersettoriale e interassessorile, così da razionalizzare e ottimizzare le iniziative esistenti, favorire le esperienze virtuose già presenti sul territorio, contribuire a innovare e migliorare le politiche per la disabilità al fine di assicurare a ciascuno pari opportunità di realizzazione personale e garantire elevati standard di qualità della vita.

3.3 CONCILIAZIONE FAMIGLIA E LAVORO

Il tema della conciliazione vita–lavoro e, più specificamente, la conciliazione famiglia–lavoro, è una delle questioni che meglio evidenziano **la necessità di ricomposizione degli interventi a fronte di un bisogno unitario delle persone e delle famiglie** nelle diverse fasi del ciclo di vita.

Affrontare oggi il tema della conciliazione significa pensare a nuove modalità di organizzazione del lavoro e progettare servizi per assicurare le condizioni affinché la famiglia possa **scegliere liberamente il proprio stile di vita** senza sacrificare lo sviluppo professionale di tutti i suoi componenti.

La conciliazione famiglia lavoro è una priorità da perseguire attraverso l'estensione delle attuali iniziative di successo, quali il bando per lo start up d'impresa destinato anche all'imprenditoria femminile, il programma specifico destinato a sostenere lo sviluppo di reti e piani di azione per la conciliazione (almeno uno per ogni provincia lombarda, quasi 7 milioni di euro ottenuti dal Governo, in attuazione dell'intesa con il Ministero delle Pari Opportunità), gli accordi territoriali, l'insediamento del Comitato Strategico, la Dote Conciliazione.

Regione Lombardia intende inoltre sviluppare e promuovere iniziative per l'accessibilità dei servizi, interventi a tutela della maternità e a favore della natalità, nonché l'avvio di politiche abitative family-oriented destinate a agevolare l'accesso a l'housing sociale per le famiglie bisognose.

3.3.1 Welfare aziendale

Le politiche di conciliazione non possono essere realizzate a prescindere dal sistema impresa. La **complessità ed eterogeneità dei bisogni**, le caratteristiche di una società che sta progressivamente invecchiando, i mutati rapporti tra generazioni e le limitate disponibilità della finanza pubblica sono destinati ad assegnare alla persona, alla famiglia e ad altri corpi intermedi la responsabilità della tutela delle fasce più deboli. In un tale contesto si stanno diffondendo una nuova sensibilità anche da parte delle aziende e politiche di gestione del personale innovative, ossia, in altri termini, emerge un'idea di welfare diversa e più flessibile.

Luxottica, Microsoft, ATM Milano, Edison e altre grandi aziende hanno da tempo avviato programmi di welfare aziendale che vanno dal "buono spesa", al nido aziendale, a forme di lavoro flessibile, a servizi di consulenza e orientamento, tutti programmi basati sui bisogni rilevati tra i propri dipendenti.

Per realizzare tali programmi è necessaria però una **massa critica**, che le PMI – la cui produzione rappresenta il 62% del totale delle imprese italiane – stentano a raggiungere. Per questo occorre intervenire anche sul fronte pubblico, facilitando le reti d'impresa, offrendo servizi di formazione e consulenza, premiando le *best practices*.

In **Lombardia** è stato avviato un processo di consultazione delle aziende attraverso un tavolo di lavoro ristretto ad alcune tra le più importanti imprese sul territorio per analizzare difficoltà e opportunità dei sistemi di welfare aziendali e promuovere reti territoriali per le iniziative di conciliazione.

3.3.2 Conciliazione famiglia lavoro

La DG Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale intende intervenire sviluppando parallelamente azioni di sistema e azioni specifiche.

In particolare, le azioni di sistema interessano:

- Family mainstreaming, attraverso l'adozione vincolata di pratiche conciliative nei testi di legge e l'introduzione del fattore famiglia, in cui sono stati coinvolti soggetti istituzionali pubblici e privati, il terzo settore e le reti territoriali;
- Governance multilivello e reti di conciliazione: attraverso la costruzione di una fitta rete di attori pubblici e privati posti a diversi livelli territoriali e di governo per lo sviluppo di relazioni concertative;
- Comunicazione e sensibilizzazione: attraverso il coinvolgimento di soggetti del territorio e azioni trasversali di sensibilizzazione per la diffusione dell'esercizio concreto delle facoltà di conciliazione famiglia-lavoro.

Le azioni specifiche interessano invece:

- Sostegno della famiglia nei compiti di cura;
- Politiche dei tempi;
- Promozione di una "Responsabilità familiare di impresa: sono attualmente in corso di analisi gli strumenti idonei a promuovere la conciliazione all'interno dell'imprenditoria, quali la dote conciliazione, la contrattazione di II livello ed eventuali meccanismi di premialità, da introdurre a partire dalla fine del 2011, inizi 2012;
- Conciliazione in Regione Lombardia: attraverso lo sviluppo i servizi di conciliazione presso Palazzo Lombardia.

3.4 VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE DELLE RETI ASSOCIATIVE FAMILIARI E DEL TERZO SETTORE

In un contesto di continuo cambiamento ed evoluzione verso una domanda per servizi sociali e sociosanitari sempre maggiore, Regione Lombardia intende provvedere ad innovare la rete delle unità di offerta sociali e socio sanitarie declinando in maniera innovativa la sussidiarietà orizzontale e valorizzando il ruolo del terzo settore negli ambiti territoriali di programmazione e organizzazione dei servizi sociali e socio sanitari. In questa logica di innovazione e sussidiarietà dovranno essere semplificati, potenziati e razionalizzati i moduli di raccordo tra terzo settore e amministrazione pubblica (in collaborazione con le DG Sanità ed Industria, sono state approvate le linee guida per la valorizzazione del terzo settore, che ridefiniscono i rapporti con la Pubblica Amministrazione in un ottica di reale sussidiarietà orizzontale), ed in particolare, si dovranno prevedere strumenti che consentano alle organizzazioni del terzo settore maggiore autonomia nell'esprimere la propria progettualità sociale.

L’esperienza portata avanti con il Libro Verde sulla Conciliazione Famiglia-Lavoro è da considerarsi una buona prassi, tuttavia non è sufficiente: bisogna allargare quanto possibile la platea di partecipanti a tutti i componenti e i corpi intermedi della società civile, non più passivi ricettori di assistenza ma protagonisti sulla base di un nuovo modello sociale responsabile, attivo e partecipatorio.

L’approccio da adottare, anche nella scelta degli strumenti, è quello della “*governance multilivello*”, che discende dall’applicazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale: bisogna costruire una rete con una pluralità di attori, pubblici e privati, posti a diversi livelli territoriali e di governo, attraverso relazioni concertative, non gerarchiche.

E’ necessario migliorare ulteriormente sul fronte del coinvolgimento delle realtà meno istituzionalizzate, come le associazioni familiari, le reti di vicinato, tutto il mondo del volontariato “ombra” che non ha organismi di rappresentanza presso le istituzioni.

E’ necessario sottolineare l’importante ruolo delle organizzazioni senza scopo di lucro e quindi del volontariato nella promozione della coesione sociale, obiettivo fra i più rilevanti della Carta di Lisbona, che si esprime attraverso la promozione del rapporto fra le generazioni, il sostegno agli strati emarginati della popolazione e l’impegno per realizzare percorsi di integrazione; si impone ad oggi un riconoscimento e una valorizzazione del ruolo sociale del terzo settore per attribuire rilevanza collettiva e pubblica al lavoro spontaneo, gratuito ed altruistico con cui le organizzazioni che lo promuovono contribuiscono al progresso materiale e morale della società.