

**Supporto all'elaborazione del PdL di riforma della
l.r. 23/1999. Analisi e proposte di rilancio delle
politiche per la famiglia in un'ottica di riforma
dell'attuale legge regionale.**

190705SOC

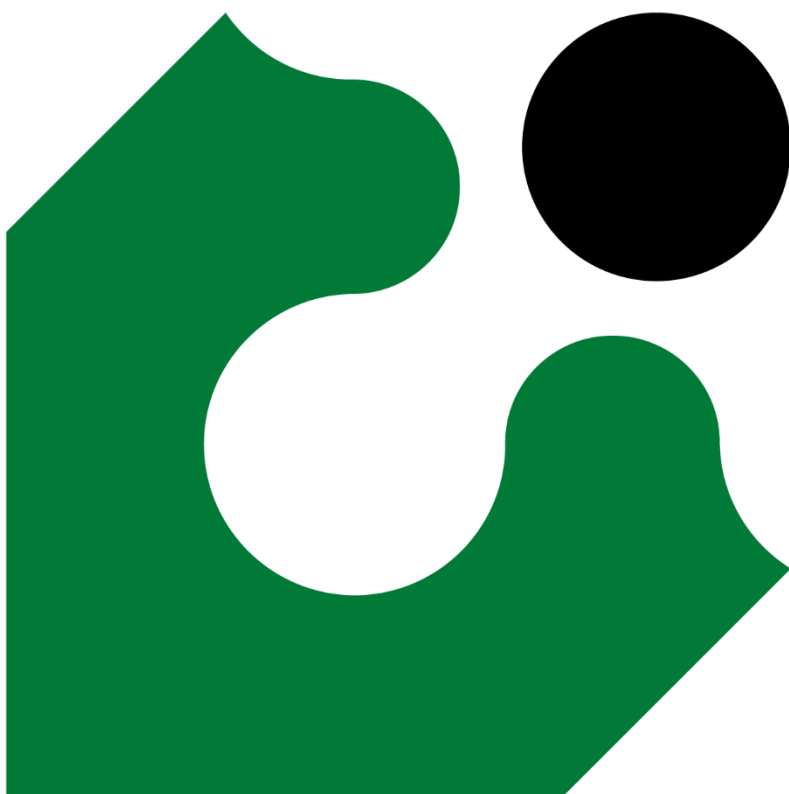
Approfondimenti tematici
Linee di attività 2 e 3

Direttore scientifico: Armando De Crinito

Dirigente responsabile: Raffaello Vignali

Responsabile di progetto: Guido Gay

2020



Il progetto “Supporto all'elaborazione del PdL di riforma della l.r. 23/1999. Analisi e proposte di rilancio delle politiche per la famiglia in un’ottica di riforma dell'attuale legge regionale” promosso dalla Direzione Generale Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità è stato realizzato nell’ambito del Piano ricerche 2019-2020.

Direzione Generale Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità

Dirigente responsabile: Claudia Moneta

Gruppo di lavoro tecnico: Giovanna Corvetta, Manila Franzini

PoliS-Lombardia

Dirigente di riferimento: Raffaello Vignali

Project Leader: Guido Gay

Gruppo di ricerca: RTI EXPRIN SRL- CENTRO STUDI ALSPES

PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

www.polis.lombardia.it

INDICE

INTRODUZIONE	4
1. LE POLITICHE DI CONCILIAZIONE FAMIGLIA LAVORO	5
1.1. LE POLITICHE REGIONALI SULLA CONCILIAZIONE VITA-LAVORO: L'ESPERIENZA DELLE RETI TERRITORIALI	6
1.2. LE POLITICHE A SUPPORTO DELLA CONCILIAZIONE VITA-LAVORO ATTRAVERSO IL POR-FSE.....	12
1.3. CONSIDERAZIONI FINALI E IL NUOVO CONTESTO POST-PANDEMIA.....	15
2. MINORI E TECNOLOGIE DIGITALI: TRA OPPORTUNITÀ E RISCHI	21
2.1. LE MISURE URGENTI ADOTTATE PER CONSENTIRE IL RICORSO ALLA DIDATTICA A DISTANZA NEL CORSO DELL'EMERGENZA COVID 19	22
2.2. LA SITUAZIONE PREESISTENTE: DOTAZIONI E COMPETENZE INFORMATICHE NELLE FAMIGLIE E NELLE SCUOLE	26
2.3. MINORI CHE STUDIANO, COMUNICANO E INTERAGISCONO VIA INTERNET: OLTRE LE OPPORTUNITÀ, I RISCHI DA CONTRASTARE	32
2.4. CONCLUSIONI: I NOSTRI SUGGERIMENTI	36
3. INTERVENTI PER IL MANTENIMENTO DELL'AUTONOMIA DEGLI ANZIANI.....	37
3.1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	37
3.2. LE MISURE DI INTERVENTO ATTIVATE.....	41
3.3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	53

INTRODUZIONE

Il presente Rapporto si inserisce nell'ambito dei servizi di ricerca e supporto tecnico scientifico relativi al *Lotto 1 – Servizi di ricerca relativi alla famiglia in Lombardia*, articolati in tre linee di attività:

- Linea 1 – Analisi delle trasformazioni della famiglia in Lombardia e delle sue condizioni socio-economiche;
- Linea 2 – Rassegna delle misure a favore delle famiglie e approfondimento L.R. 23/1999;
- Linea 3 – Supporto tecnico-scientifico: le misure a supporto della famiglia nel POR FSE 2014/2020.

L'attività di ricerca sulle linee 2 e 3, dopo una prima fase di indagine che si è concretizzata nell'analisi e nella ricostruzione del quadro di programmazione e del complesso delle misure attivate, restituita nei rispettivi Report, trova compimento con l'approfondimento di alcune tematiche specifiche: le politiche di conciliazione famiglia-lavoro; minori e tecnologie digitali; interventi per il mantenimento dell'autonomia degli anziani.

Gli ambiti di analisi, condivisi con la Committenza, sono stati individuati per la loro rilevanza nel quadro delle politiche messe in campo da Regione Lombardia, ma anche per la loro attualità alla luce del mutamento di scenario che si è determinato a seguito della crisi legata al Covid-19.

L'inserimento degli approfondimenti in un documento ad hoc deriva dall'approccio adottato, trasversale alle linee di attività 2 e 3, che ha consentito di contestualizzare l'analisi nel quadro complessivo degli interventi attivati, indipendentemente dalla fonte di finanziamento (risorse regionali o FSE).

1. LE POLITICHE DI CONCILIAZIONE FAMIGLIA LAVORO

Negli ultimi dieci anni si è registrato un cambio di paradigma per cui oggi la conciliazione vita-lavoro si discosta dall'essere solo una risposta a esigenze di pari opportunità o di ricerca di sostegno alla famiglia, mentre si pone sempre più come sfida di innovazione sociale. La chiave per sostenere le politiche di conciliazione sembra proprio quella di un intervento socialmente innovativo, che viene condiviso da più attori intorno al tavolo di un bisogno sociale da risolvere insieme; è quindi un intervento di alleanze di comunità per la risoluzione di bisogni.

La conciliazione tra vita privata e vita professionale è un bisogno di tutte le persone che lavorano, donne e uomini, e si concretizza in un ecosistema nel quale agisce la collaborazione tra persone, famiglie, enti no profit e istituzioni pubbliche, sistema delle imprese e parti sociali; collaborazione finalizzata, in primo luogo, ad aiutare le persone a coniugare le esigenze e i tempi della vita lavorativa con quelle della vita privata, e a sostenere le imprese che in ambito di welfare aziendale offrono benefici, incentivi e flessibilità ai propri dipendenti.

La risposta ai bisogni di conciliazione sta nell'interazione di soggetti diversi, in quell'ottica di secondo welfare, cioè di quel mix di interventi finanziati da risorse non pubbliche e forniti da diversi stakeholder collegati in reti con un forte ancoraggio territoriale, per garantire prestazioni e servizi alle diverse categorie di soggetti. In questo nuovo quadro d'intervento si ritrova lo spazio per affrontare il tema della conciliazione vita-lavoro con strumenti e approcci nuovi e più proficui, andando a curare e affiancare alle politiche specifiche per la conciliazione famiglia-lavoro tutte le altre dimensioni, di ordine normativo, culturale, sociale.

Gli interventi sui temi della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, da sempre connessi fra l'altro all'obiettivo di maggiore partecipazione delle donne al mondo del lavoro e di aumento dell'occupazione femminile, si basano sull'assunto che esistono più dimensioni sulle quali occorre agire contestualmente: la flessibilità degli orari di lavoro, i servizi alla famiglia, i tempi e gli orari della città, la spinta verso una maggiore condivisione del lavoro di cura tra donne e uomini.

L'obiettivo generale dell'equilibrio tra vita e lavoro (*work-life balance*) è pertanto costruito sulla combinazione di tutte le misure e le facilitazioni che sostengono il lavoro retribuito e le responsabilità di cura e sulle strategie che tendono ad armonizzare le domande oppostive di tempo nella vita quotidiana¹.

Il sistema di conciliazione può pertanto essere definito come un ecosistema che si basa su tre sistemi complessi che devono trovare delle interazioni positive:

- da una parte i singoli individui – donne e uomini – considerati nella pluralità delle loro scelte, relazioni e bisogni familiari; in questo sistema è necessario aumentare la condivisione del lavoro familiare tra uomini e donne;
- dall'altra aziende e luoghi di lavoro con i relativi sistemi di orari più o meno rigidi; in questo sistema è necessario andare nella direzione di una maggiore flessibilità che risponda alle esigenze delle aziende e dei lavoratori – donne e uomini – e di misure di supporto che liberino tempo;

1 Piazza M. (2000), I sistemi di conciliazione tra i tempi del lavoro familiare, i tempi del lavoro professionale e i tempi dei servizi, Gender.

- dall'altra ancora la città e il territorio circostante con il complesso dei servizi erogati dal pubblico e del privato, inclusi i trasporti e la mobilità.

Inoltre, affrontare il tema della conciliazione vita-lavoro permette di ridisegnare anche la mappa del welfare in grado di rispondere ai nuovi bisogni indotti dalla trasformazione delle identità dei soggetti e dalla trasformazione del mercato del lavoro.

Le politiche esaminate nell'analisi fin qui realizzata (cfr. Report Linea 2 - Rassegna delle misure a favore delle famiglie), trovano espressione prioritaria negli interventi messi in campo a livello regionale per sostenere la possibilità di accesso ai servizi per la famiglia.

In particolare, per le famiglie con figli si tratta di accesso a servizi educativi, agli asili nido, agli spazi gioco, ai centri estivi, alla copertura di orari e giorni non assicurati già dalle scuole; per le famiglie con anziani si tratta di accesso a servizi per il mantenimento dell'autonomia delle persone.

In una società come quella italiana in cui di scuola, figli e lavoro domestico sono ancora oggi le donne a occuparsene in maniera prevalente, l'emergenza legata al coronavirus si è abbattuta in maniera più pesante sulla vita delle donne. Già durante il lockdown, con molti genitori a casa a lavorare da remoto, si è registrato un aumento del carico di lavoro per le donne su cui si è riversata la maggior parte delle responsabilità connesse alla cura dei figli a casa da scuola; la prima riapertura delle attività economiche e produttive del paese, non è stata accompagnata dalla riapertura delle scuole, dei campi estivi e degli oratori, per cui le famiglie italiane composte da coppie con figli o da un singolo genitore (prevalentemente la madre) con figli, con entrambi i genitori che lavorano si sono ritrovate senza una soluzione per la gestione dei figli nel "post-Covid1-9", e con i nonni diventati categoria fragile e non utilizzabili per il supporto. Si è così delineato uno scenario molto rischioso per le donne, che potrebbe avere come tragico effetto un grande arretramento in termini di lavoro femminile.

Ritroviamo il tema della conciliazione vita-lavoro anche tra i target prioritari del Goal 5 dell'Agenda 2030, che mira a raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment di tutte le donne e le ragazze. Il Target 5.4 chiede di riconoscere e valorizzare il lavoro di cura e il lavoro domestico non retribuiti tramite la fornitura di servizi pubblici, infrastrutture e politiche di protezione sociale e la promozione della responsabilità condivisa all'interno del nucleo familiare, secondo le caratteristiche nazionali.

L'approfondimento che segue mira a mettere a fuoco l'esperienza strategicamente portante di Regione Lombardia – le Reti Territoriali per la Conciliazione Vita-Lavoro – e a inquadrare i temi sui quali, sia a fronte delle riflessioni possibili dopo un decennio di azioni realizzate, sia a fronte del contesto che si va delineando dopo l'emergenza Covid-19, le politiche per la conciliazione saranno chiamate ad agire.

1.1. Le politiche regionali sulla conciliazione vita-lavoro: l'esperienza delle Reti Territoriali

Il contesto delle politiche per la conciliazione vita-lavoro

Il tema della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro affonda le sue radici su una materia più ampia, la promozione delle pari opportunità, e come tale attiene ad un cambiamento culturale.

Le direttive europee sull'equilibrio tra vita lavorativa e vita privata evidenziano il tema come prioritario, unitamente all'equo accesso al mercato del lavoro e pari condizioni di lavoro, nelle politiche sociali e occupazionali nell'UE. Ricordandoci, al tempo stesso, che gli interventi volti a promuovere le pari

opportunità rappresentano una chiave strategica per lo sviluppo e devono essere potenziate non come politiche settoriali ma unitamente alle politiche di crescita e sviluppo economico e sociale.

L'ultima Direttiva UE² sul tema, la 2019/1158, stabilisce prescrizioni minime volte a conseguire la parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro, agevolando la conciliazione tra lavoro e vita familiare per i lavoratori e le lavoratrici che sono genitori o prestatori di assistenza. A tal fine, essa dispone diritti individuali relativi:

- a) al congedo di paternità, al congedo parentale e al congedo per i prestatori di assistenza;
- b) a modalità di lavoro flessibili per i lavoratori che sono genitori o prestatori di assistenza.

Le politiche destinate a supportare la conciliazione tra i tempi di vita e i tempi di lavoro in Lombardia trovano un capitolo importante di intervento nelle Reti Territoriali per la conciliazione vita-lavoro che, attraverso risorse sia pubbliche sia private, finanziano e realizzano progetti, proposti da soggetti pubblici e privati del territorio che si costituiscono in partenariato, per favorire l'equilibrio vita-lavoro delle persone occupate in Lombardia.

Dal 2010 Regione Lombardia, a seguito dell'Intesa sottoscritta tra Governo, Regioni, Province Autonome, ANCI, UPI e UNICEM, con il cofinanziamento della Presidenza del Consiglio e ai successivi provvedimenti attuativi (D.G.R. 381/2010 e 1576/2011), ha realizzato un modello integrato per promuovere, valorizzare e responsabilizzare direttamente i soggetti territoriali interessati, che vengono chiamati ad associarsi per proporre e realizzare attivamente progetti attraverso le Reti territoriali per la conciliazione, governate dalle Agenzie di Tutela della Salute.

Da allora, l'esperienza delle Reti viene rilanciata su base triennale (D.G.R. 1081/2013, 5969/2016 e 2398/2019), permettendo così di consolidare i partenariati esistenti e promuovere lo sviluppo di Alleanze Locali di Conciliazione che sono partnership pubblico-private territoriali.

Le Reti territoriali per la conciliazione (RTC) lavorano ormai da un decennio per alimentare processi locali partecipati mirati a sostenere la costruzione e lo sviluppo di un sistema coerente di politiche e di azioni per la conciliazione vita-lavoro, con particolare riferimento alle esigenze e alle risorse espresse nei territori.

Un decennio di esperienza dei Piani per la Conciliazione vita-lavoro in Regione Lombardia

La genesi delle Reti Territoriali di Conciliazione In Lombardia è ben ricostruita nel Primo Rapporto di Secondo Welfare³:

“Negli ultimi anni, il tema della conciliazione famiglia – lavoro ha acquisito una certa rilevanza politica a livello regionale. In particolare, una maggiore attenzione per le politiche di work-life balance può essere riscontrata nell'agenda del governo regionale a partire dal 2009, quando ne è stato messo in evidenza il ruolo strategico per lo sviluppo socioeconomico territoriale. Questi interventi infatti consentirebbero,

2 DIRETTIVA (UE) 2019/1158 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza

3 Percorsi di Secondo Welfare, Primo Rapporto di Secondo Welfare (2013), Capitolo 10 “La Conciliazione Famiglia-Lavoro: Le Reti Territoriali in Lombardia” di Ilaria Madama e Franca Maino

almeno potenzialmente, di coniugare una doppia finalità: da un lato rappresentano un’opportunità per rilanciare la performance economica e produttiva delle aziende, dall’altro vengono visti come una via per ampliare i gradi di libertà dei soggetti e delle famiglie rispetto alle esigenze di partecipazione al mercato del lavoro e di risposta ai bisogni familiari”.

Il contributo ci ricorda i primi passi concreti verso l’identificazione e la promozione di un modello lombardo per il work-life balance: a) il processo di consultazione pubblica avviato con «Lombardia 2020. Libro Verde sulla Conciliazione Famiglia-Lavoro» nel novembre del 2010; b) l’anticipazione di un sistema di governance regionale multi-livello e multi-attore tracciato nel documento “Libro bianco. Lombardia 2020”, nel settembre 2011, in materia di conciliazione che delinea l’approccio della Regione e la sua proposta d’intervento.

Questi primi passi delineano il piano della Regione che individua tre obiettivi generali e interconnessi che riguardano la promozione del benessere delle famiglie:

- la condivisione dei compiti di cura e ad una migliore gestione dei tempi della famiglia;
- il miglioramento del benessere dei lavoratori e delle lavoratrici nell’ambito della loro attività professionale;
- il progresso in materia di pari opportunità e crescita economica attraverso la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Tra le linee di intervento a cui viene affidata la realizzazione concreta di questi obiettivi generali, la costituzione delle Reti Territoriali per la Conciliazione (RTC) rappresenta quella più innovativa sia sotto il profilo delle policy, sia rispetto alla governance. L’idea delle Reti per la conciliazione affonda nel progetto sperimentale nell’ambito dell’attuazione dell’Intesa sottoscritta nell’aprile 2010 fra Governo, Regioni, Province Autonome, ANCI, UPI e UNCEM per l’utilizzo di un fondo nazionale di 40 milioni di euro messo a disposizione dal Ministero delle Pari Opportunità. Progetto che a partire da Accordi di programma sottoscritti dai partner pubblici e privati aderenti alla rete, che definiscono obiettivi, priorità, modalità di partecipazione, ha sviluppato Piani di azione territoriale con azioni concrete da attuare nel territorio, nel rispetto dei principi dell’accordo. *“Secondo quanto disposto dalla Regione, il piano di azione viene formulato dai soggetti promotori, a partire dall’analisi dei bisogni e da una mappatura delle risorse già presenti sul territorio. Nelle aspirazioni, la territorialità dei piani e la partecipazione di molteplici soggetti dovrebbero così consentire una lettura trasversale dei bisogni espressi dai territori e quindi un’intercettazione innovativa della domanda, più vicina alle persone”⁴*

A seguito di queste prime sperimentazioni e dei loro risultati, la Regione Lombardia ha deciso di proseguire e investire sulla strategia delle Reti Territoriali per la Conciliazione, assegnandogli un’importanza strategica per la diffusione della cultura della conciliazione vita-lavoro, in linea sia con le politiche promosse in tale direzione a livello europeo e nazionale, sia con quanto previsto nelle scelte regionali sulle politiche per la famiglia, per lo sviluppo e per il mercato del lavoro.

4 cit. Rapporto Secondo Welfare

La programmazione 2010-2013

- Primo Piano Regionale per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, attraverso la promozione di Reti Territoriali per la Conciliazione
- Riferimenti: D.G.R. 381/2010 e 1576/2011
- Ampiezza intervento: 13 Piani territoriali, 127 Progetti, circa 450 Soggetti tra Promotori e Aderenti alle Reti
- Ruolo di promotore e capofila delle Reti affidato alle ASL lombarde

Tra il 2010 e il 2011, sul territorio regionale sono stati sottoscritti tredici accordi di programma per la costituzione di altrettante Reti territoriali, negli ambiti di: Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio, Varese, Valle Camonica. Agli accordi hanno fatto poi seguito tredici piani di azione per complessivi 127 progetti.

Il sistema di governance così delineato ha visto la Regione assumere il ruolo di cabina di regia del processo (composta dalle Direzioni Generali competenti, ANCI, UPL, Unioncamere, Consigliera di parità regionale, e incaricata di monitorare lo sviluppo delle Reti ed il buon andamento del programma attuativo nel suo complesso) e le Reti territoriali di Conciliazione hanno dato vita a processi locali partecipati attraverso una governance multi-livello e multi-attore capace di agire sia la dimensione relazionale che la dimensione territoriale più vicina possibile alle esigenze di famiglie e imprese. Questo disegno strategico complessivo ha visto le competenze di natura gestionale affidate ai livelli istituzionali e ai soggetti sia pubblici che privati più vicini ai bisogni da soddisfare nonché ritenuti in grado di farlo con maggiore economicità e efficienza.

La programmazione 2014-2016

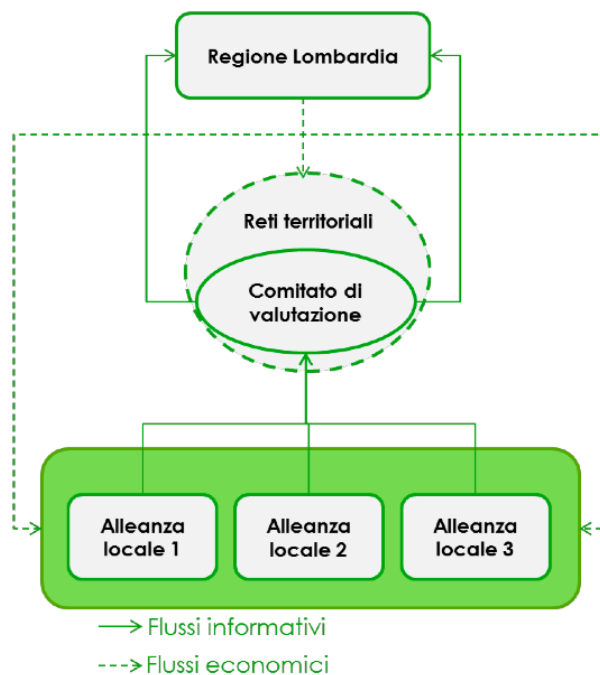
- Consolidamento delle Reti Territoriali e sviluppo di partnership pubblico-privato denominate Alleanze Locali di Conciliazione
- Riferimenti: D.G.R. 1081/2013⁵
- Ampiezza intervento: 15 Piani territoriali, 63 alleanze locali, circa 1.100 soggetti in rete; circa 50mila persone raggiunte e 1.800 imprese
- Ruolo di promotore e capofila della Rete affidato alle ASL lombarde

Il percorso regionale per la conciliazione vita-lavoro è proseguito nel 2014-2016 con l'esplicita volontà di valorizzare la dimensione territoriale e dare continuità all'esperienza precedente. Per questo triennio di programmazione, Regione Lombardia ha sperimentato un sistema di governance territoriale articolato su

⁵ Deliberazione della Giunta Regionale n°1081 del 12 dicembre 2013 - Disposizioni in ordine alla valorizzazione delle politiche territoriali di conciliazione, dei tempi lavorativi con le esigenze famigliari e delle reti di imprese che offrono servizi di welfare.

tre livelli per rispondere alla necessità di maggiore integrazione tra i progetti realizzati e la programmazione sociale territoriale.

Assetto organizzativo e di governance delle reti territoriali



Fonte: Linee guida per la valorizzazione delle politiche territoriali di conciliazione famiglia-lavoro e delle reti di imprese 2014-2015

L'Asl territorialmente competente ha guidato ciascuna rete, definendo le proprie modalità operative interne, la composizione del Comitato di valutazione e il monitoraggio dei progetti presentati dalle Alleanze territoriali, e le procedure di selezione delle proposte progettuali da integrare nel Piano.

Per quanto riguarda l'ampiezza delle RTC è interessante notare che si è verificata una crescita nel numero dei partner – in aggiunta al venir meno della distinzione tra membri promotori e membri aderenti – e una più estesa rappresentatività dei tanti soggetti operanti sui territori.

Nelle "Linee guida per la valorizzazione delle politiche territoriali di conciliazione famiglia-lavoro e delle reti di imprese 2014-2015" sono state tracciati i seguenti elementi previsti per l'articolazione delle azioni realizzabili nei Piani territoriali:

- Concessione di incentivi alle persone per il ricorso a servizi di cura e a servizi socio-educativi per l'infanzia;
- Sostegno alle imprese che introducono nuove modalità di lavoro *family friendly* (es. flessibilità oraria) o nuovi interventi di welfare aziendale e interaziendale (es. trasporto, babysitter di emergenza, micro nido);
- Sostegno per la promozione di azioni volte a favorire piani personalizzati di congedo di maternità-paternità/ parentali alle lavoratrici madri/lavoratori padri;

- Concessione di incentivi diretti alle persone e alle imprese per attività sperimentali che rispondano ad esigenze di conciliazione dei lavoratori/trici e delle famiglie;
- Aggiornamento e orientamento per favorire l'occupazione nei servizi legati alla conciliazione famiglia – lavoro.

La programmazione 2017-2019

- Piani territoriali di conciliazione dei tempi lavorativi con le esigenze familiari
- Riferimenti: D.G.R. 5969/2016⁶
- Ampiezza intervento: 8 Piani territoriali, 52 Alleanze locali, 79 Progetti (44 iniziali più 35 con la proroga, oltre alle Azioni di sistema delle 8 ATS)
- Ruolo di promotore e capofila della Rete affidato alle 8 ATS (Agenzie di Tutela della Salute) lombarde

La programmazione 2017-2018 è stata prorogata (a causa di ritardi nell'implementazione dei progetti e nell'avanzamento della spesa) per l'annualità 2019 con la D.G.R. 1017 del 2018 che ha previsto un ulteriore stanziamento e la possibilità di prorogare i progetti in corso fino a inizio 2020 e di avviarne di nuovi.

Le azioni dei Piani di Conciliazione previste per questa programmazione sono state:

Azioni di sistema

- Iniziative per lo sviluppo e la riorganizzazione della Rete alla luce della costituzione delle ATS
- Promozione e informazione per la diffusione della cultura della conciliazione vita-lavoro

Azioni rivolte alle imprese

- Azioni in sinergia con altre Reti regionali (es. WHP)
- Azioni di time saving in favore di titolari o dipendenti di imprese commerciali o artigianali con massimo tre occupati per attività non legate alla gestione dell'azienda accompagnamento e supporto, anche attraverso iniziative di formazione, per micro, piccole e medie imprese e reti di imprese per usufruire del regime di defiscalizzazione
- Accompagnamento e supporto, anche attraverso iniziative di formazione, per micro, piccole e medie imprese, reti di imprese e aziende di cura pubbliche o private per lo sviluppo della contrattazione territoriale e accordi di secondo livello
- Accompagnamento e supporto, anche attraverso iniziative di formazione, per micro, piccole e medie imprese, reti di imprese e aziende di cura pubbliche o private per la costruzione di piani di congedo e piani di flessibilità aziendale e per l'adozione di misure flessibili di lavoro

⁶ Deliberazione della Giunta Regionale n° 5969 del 12 dicembre 2016 - Politiche di conciliazione dei tempi lavorativi con le esigenze familiari: Approvazione delle linee guida per la definizione dei piani territoriali biennio 2017-2018.

- Adozione di modalità di lavoro flessibili e di spazi di lavoro condivisi (es: co-working, smart working, telelavoro)
- Sostegno all'avvio di progetti di autoimprenditorialità femminile promossi da donne escluse dal mondo del lavoro nell'ambito dei servizi di conciliazione

Azioni rivolte alle persone

- Attività di assistenza, servizi di mobilità/trasporto per l'accesso a servizi rivolto a soggetti fragili e figli minori di famiglie di lavoratori/lavoratrici con esigenze di conciliazione tra impegni lavorativi e carichi di assistenza, purché non già sostenuti da altri interventi e misure pubbliche
- Supporto alla famiglia tramite l'erogazione di voucher per servizi di micro-nido, centro prima infanzia, nido famiglia, baby-sitting, baby-parking, ludoteca, altri servizi per l'infanzia (anche sperimentali ed aggiuntivi alla tradizionale rete dei servizi legati a particolari esigenze di articolazione e flessibilità)
- Sostegno nella gestione dei figli minori e adolescenti nella fase del pre- e post- scuola
- Supporto nella gestione dei figli minori e adolescenti tramite l'organizzazione di servizi da usufruire nel periodo di chiusura delle scuole (es: centro estivo, centri invernali e pasquali)
- Supporto alla famiglia alla finalizzazione di attività sportive, culturali e ludiche di figli minori e adolescenti

Le linee guida della nuova programmazione 2020-2023

Per il prossimo triennio 2020-2023, Regione Lombardia prosegue il lavoro delle RTC, per le quali nel novembre 2019 ha emanato le Linee Guida che definiscono la configurazione degli interventi e della governance territoriale delle misure volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro⁷.

Le Linee Guida della D.G.R. 2398/2019⁸ danno continuità alle misure che Regione Lombardia ha attuato nell'ultimo decennio consolidando così le reti di soggetti pubblici e privati che a livello territoriale operano su queste tematiche.

La governance del sistema conferma il coordinamento delle 8 ATS sull'articolazione delle relative Reti territoriali di Conciliazione già attive sul territorio lombardo. Reti che presuppongono confermate le adesioni dei soggetti già presenti nella precedente programmazione e che possono ampliarsi grazie all'adesione di nuovi attori. Ciascuna Rete si dota di un Comitato di programmazione, monitoraggio e valutazione e ha il compito di definire il Documento di Indirizzo territoriale e di monitorarne l'implementazione e valutarne gli esiti. Nell'ambito delle reti si costituiscono le Alleanze per la conciliazione al fine di presentare e sviluppare i progetti sulla base di quanto previsto dall'avviso pubblico emanato dall'ATS. Le ATS sono tenute a destinare dal 20% al 30% delle risorse complessive alla realizzazione di azioni di sistema per lo

⁷ www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/sistema-sociale-regionale/conciliazione-vita-lavoro-e-welfare-aziendale/conciliazione-vita-lavoro-2020-2023/conciliazione-vita-lavoro-2020-2023

⁸ Deliberazione della Giunta Regionale n° 2398 del 11 novembre 2019 - Politiche di conciliazione dei tempi di vita con i tempi lavorativi: approvazione linee guida per la definizione dei piani territoriali 2020-2023.

sviluppo del sistema dal punto di vista organizzativo, a supporto dell'attività dell'intera rete anche verso il suo consolidamento e ampliamento, da realizzare su tutto il territorio di riferimento.

Le novità introdotte rispetto al passato sono:

- che capofila delle alleanze può essere sia un soggetto pubblico sia un soggetto privato no profit;
- che il nuovo Piano abbraccia già un triennio, mentre nelle edizioni precedenti l'articolazione degli interventi era definita su base biennale, anche se poi puntualmente prorogata di un anno;
- l'introduzione di un paniere omogeneo di servizi finanziabili, che, di fatto, danno continuità con un dettaglio maggiore, ai due grandi filoni dei Piani di conciliazione: interventi a favore della conciliazione intesi come potenziamento dei servizi e interventi di conciliazione intesi come supporto del welfare aziendale; il paniere prevede:
 - Servizi di assistenza e supporto al caregiver familiare: caregiving a domicilio; accompagnamenti assistiti; servizi integrativi o alternativi ai servizi per l'infanzia come ludoteche, etc
 - Servizi per la gestione del pre e post scuola e dei periodi di chiusura scolastica: prolungamento degli orari, centri estivi e doposcuola
 - Servizi salvatempo: es. maggiordomo aziendale, stireria, commissioni rivolti a dipendenti di micro o piccole imprese
 - Servizi di consulenza, rivolti soprattutto a micro, piccole e medie imprese, volti a supportare la contrattazione territoriale e aziendale di secondo livello e all'implementazione di piani di welfare, piani di flessibilità e misure flessibili di lavoro.
 - Servizi a sostegno dei lavoratori e collaboratori autonomi e dei liberi professionisti, come coworking e servizi di formazione per l'avvio di attività autonome e libero-professionali.

Al di là delle azioni di sistema e delle azioni relative ai servizi di consulenza, tutte le attività hanno come destinatari finali nuclei familiari con almeno un componente lavoratore/lavoratrice alla data di richiesta di fruizione del servizio, che abbia compiti di cura relativi a familiari a carico (minori e/o altri familiari), e siano residenti o domiciliati in Lombardia.

1.2. Le politiche a supporto della conciliazione vita-lavoro attraverso il POR-FSE

Nel contesto strategico sulle politiche di sostegno per la conciliazione vita-lavoro che Regione Lombardia realizza attraverso le Reti Territoriali, le risorse del Fondo Sociale Europeo POR-FSE 2014/2020 Asse II

(Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà) per gli anni 2017-2020⁹, hanno rappresentato, per la prima volta¹⁰, un ulteriore sostegno all'esperienza delle RTC. Significativa la scelta di non utilizzare risorse dell'Asse 1 – Occupabilità a favore dell'utilizzo dell'Asse 2 – Inclusione Sociale, a testimoniare come la difficoltà di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro venga ritenuta una causa di vulnerabilità dei nuclei familiari e, pertanto, il consolidamento dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza appaiano come volano per l'inclusione attiva e l'integrazione di genere.

In tale direzione sono state messe a disposizione risorse per azioni di potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza a supporto della conciliazione vita-lavoro, che hanno riguardato erogazione di voucher per servizi per l'infanzia (es. centri prima infanzia, nido, baby-sitting, ludoteca, altri); servizi pre e post scuola; servizi nei periodi di chiusura delle scuole (centri estivi, invernali e pasquali); attività sportive, culturali, e ludiche per figli minori e adolescenti.

Due gli avvisi emanati per sostenere progetti di potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza per rispondere alle esigenze di conciliazione vita-lavoro della famiglia: “Avviso Conciliazione vita lavoro 2017/2019” e “Avviso Conciliazione vita lavoro 2018/2019 nelle aree interne lombarde”.

Il potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza nelle progettualità promosse con gli Avvisi del POR FSE, sono dunque da intendersi come complementari rispetto a quelle contestualmente avviate sul territorio regionale a valere su fondi regionali e permettono a Regione Lombardia di confermare l'impianto di governance complessivo delle RTC a supporto della conciliazione vita-lavoro, individuando una serie di azioni strategiche.

Per questo le proposte progettuali finanziabili dovevano necessariamente prevedere partenariati costituiti da almeno tre soggetti tra enti pubblici locali; enti accreditati per la gestione di unità d'offerta sociali e/o socio-sanitarie in regolare esercizio; organizzazioni del terzo settore iscritte nei registri regionali o nazionali o ad analoghi elenchi regionali/nazionali; enti riconosciuti dalle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese. Possibile far partecipare al partenariato anche soggetti associati e/o sponsor, appartenenti a categorie diverse da quelle ammissibili in qualità di partner effettivo, ma che condividono gli obiettivi del progetto e che partecipano alle attività di progetto senza beneficiare del contributo. Si tratta sempre di progetti che prevedono il co-finanziamento, per cui il contributo a fondo perduto copre al massimo pari all'80% del costo ammissibile.

Gli Avvisi del POR FSE intendono riconoscere, da una parte, il bisogno di flessibilità espresso dalle famiglie e ancora non soddisfatto in modo adeguato in relazione all'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza

9 www.fse.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FSE/Bandi/DettaglioBando/Agevolazioni/avviso-pubblico-finanziamento-progetti-potenziamento-offerta-servizi-infanzia-adolescenza-supporto-conciliazione-vita-lavoro-annualita-2017-2018

www.fse.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FSE/Bandi/DettaglioBando/Agevolazioni/decreto-14610-11-10-18-avviso-finanziamento-progetti-sviluppo-consolidamento-qualificazione-servizi-socioeducativi-infanzia-adolescenza-2018-2019-aree-interne-lombarde

10 Moneta C. (2018), Equità e conciliazione vita-lavoro, in Autori vari, Contrastare le disuguaglianze e promuovere equità nei programmi di prevenzione: strumenti, pratiche e alleanze dell'esperienza lombarda, Guerini e Associati

con l'obiettivo di sostenere il ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro; dall'altra, il rilievo della conciliazione vita-lavoro quale motore per lo sviluppo locale sostenibile e il riconoscimento dei servizi socio-educativi per l'infanzia e l'adolescenza tra i servizi essenziali necessari per fermare lo spopolamento dei territori laddove le famiglie affrontano scelte condizionate dall'accessibilità nel trovare servizi sostenibili e di qualità per l'infanzia e l'adolescenza.

1.3. Considerazioni finali e il nuovo contesto post-pandemia

Le riflessioni finali sull'approfondimento fin qui realizzato muovono su due livelli:

- il primo, che legge il percorso delle Reti Territoriali di Conciliazione come ormai consolidato e dunque atto a riconoscerne le positività e i punti di forza che si sono evidenziati nel tempo, così come le complessità e le criticità per evitare alcuni rischi per il prossimo futuro;
- il secondo, che punta a comprendere quale può essere il ruolo delle politiche pubbliche, dei servizi pubblici e del terzo settore, nell'individuare le risposte più adeguate alla gestione della conciliazione vita lavoro nei tempi post-covid19.

Il futuro delle Reti Territoriali di Conciliazione: rafforzare i punti di forza e affrontare le criticità incontrate

Gli attori che in questi anni hanno aderito e agito nelle Reti territoriali lombarde per la conciliazione sono soggetti che come tipologia sono sempre stati presenti nel novero degli stakeholders delle politiche territoriali; con l'esperienza innovativa delle reti hanno assunto però un nuovo modello di relazione e intervento sul territorio, grazie proprio al modello di governance adottato.

L'ancoraggio territoriale, che forse è il primo valore aggiunto emerso nella sperimentazione lombarda, e la chiave di partecipazione di attori molto diversi e quindi la capacità di promuovere partnership complesse, sono stati i primi punti di forza a rendersi evidenti.

Su questo fronte il rafforzamento delle Reti territoriali per il prossimo futuro passa dalla capacità di far diventare sempre più sinergici gli interessi in campo che non sono necessariamente convergenti. Per questo potrebbe essere utile la definizione di nuovi e più funzionali modelli di governance per la progettazione pubblico/privata delle azioni da realizzare.

In sintesi, i punti di forza e gli aspetti virtuosi delle RTC rilevabili sono¹¹:

11 Madama I. e Maino F. (2013), La conciliazione famiglia-lavoro: le reti territoriali in Lombardia, in Maino F. e Ferrera M. (2013), Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
Maino F. e Gobbo M. (2015), Reti territoriali per la conciliazione e alleanze locali in Lombardia, in Maino F. e Ferrera M. (2015), Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
Paroni P. (2020), Conciliazione vita-lavoro in Lombardia: Alleanze future, Lombardia Sociale
Regione Lombardia – Studio COME (2019), La conciliazione: leva per lo sviluppo delle Reti in Regione Lombardia, Secondo report di valutazione intermedia

- una progressiva familiarizzazione e alfabetizzazione sul tema della conciliazione vita-lavoro da parte dei soggetti coinvolti;
- la diffusione di cultura e attenzione verso le condizioni di benessere derivanti da un migliore equilibrio tra vita personale e lavoro, rimuovendo pregiudizi e stereotipi;
- il potenziamento e in alcuni casi l'innovazione nei servizi ai cittadini, garantendone l'accesso anche ad una platea diversa rispetto a politiche precedenti;
- le sinergie operative tra i diversi stakeholder e la costruzione di partenariati ampi e differenziati;
- l'inserimento delle politiche di conciliazione dentro la programmazione del welfare locale facendone un terreno in cui si è avviata una logica di integrazione tra le politiche di cura, di educazione, di mobilità e per il lavoro;
- una maggiore integrazione tra i progetti realizzati e la programmazione sociale territoriale nell'affrontare i bisogni del territorio;
- la risposta ai bisogni specifici dei contesti di riferimento grazie alla valorizzazione di approcci pluridisciplinari;
- la significativa partecipazione volontaria dei soggetti locali - pubblici, privati e del terzo settore - coinvolti nei diversi livelli dell'implementazione di interventi a sostegno della conciliazione: progettazione, erogazione dei servizi e anche compartecipazione economica che ha prodotto una percentuale elevata di cofinanziamento (40%);
- l'attività della Rete come strumento di governance che, promuovendo nuove alleanze tra pubblico e privato, ha facilitato azioni di cambiamento delle regole di partecipazione al sistema.

Dall'altra parte, sono apparse delle criticità nell'azione delle RTC:

- la complessità dei vari passaggi di responsabilità, flussi di informazioni e comunicazioni tra i soggetti delle reti, azioni di monitoraggio e valutazione, che deriva proprio dalla struttura piramidale che a partire dall'ATS, passando per le Reti Territoriali di Conciliazione arriva al territorio dai soggetti delle Alleanze Locali;
- le differenze nella capacità da parte dei capofila ATS di saper animare la propria Rete, mantenendo vivo l'interesse a partecipare di tutti gli stakeholder; per esempio alcune esperienze realizzate hanno evidenziato una difficoltà nel coinvolgimento del mondo imprenditoriale che però ai fini dell'efficacia delle azioni assume un ruolo fondamentale;
- le difficoltà nelle strategie collaborative tra i vari attori che alcuni partenariati ampi e differenziati hanno evidenziato; per esempio, nella varietà delle azioni promosse dalle Alleanze, si ritrovano interventi che difficilmente hanno originato scambio, benchmarking, sistematizzazione delle esperienze;
- le azioni che perdono di vista gli obiettivi sulla conciliazione vita-lavoro delle persone, laddove nella differenziazione degli interventi in alcuni casi l'attenzione si è concentrata sul portare a termine le prestazioni da realizzare piuttosto che sui risultati in termini di impatto da ottenere;
- il rischio di partire dall'offerta già presente invece che dalla domanda/bisogno, laddove gli interventi conciliativi hanno ricalcato i servizi già presenti, potenziandoli o estendendone

l'accesso, usando in questo modo una mappa di lettura basata sui servizi sociali del territorio e sui target di persone che normalmente accedono ai servizi sociali, piuttosto che andare a leggere i nuovi e specifici bisogni di conciliazione delle persone a cui rispondere;

- la scarsa presenza di azioni in grado di amplificare il ruolo delle imprese nelle politiche di conciliazione vita-lavoro, intese come strategie di welfare aziendale, smart working, flessibilità, benessere; un insieme di azioni che può essere determinante rispetto agli obiettivi delle persone, aspetto offuscato dalla limitata presenza delle imprese nei partenariati, che tuttavia risulta sostenibile solo se essi ne diventano protagonisti centrali e non semplici destinatari finali;
- la tendenza delle azioni messe in atto a considerare poco il ruolo potenziale e strategico del mondo delle imprese profit nelle politiche di conciliazione. Nei partenariati, le imprese profit sono ancora marginali nella progettazione e realizzazione degli interventi, coinvolti come bacino necessario ma con la fatica di adottare i tempi progettuali connessi al sistema di governance pubblico.

Queste considerazioni non vogliono tanto mettere in luce meriti e aspetti non risolti dell'azione delle RTC, quanto evidenziare la necessità di adottare una visione sempre più attenta e funzionale agli obiettivi di migliorare la conciliazione vita-lavoro di tutte le persone, superando interventi generalisti che rischiano di perdere l'orientamento allo scopo. Alcune delle sfide ancora aperte delle RTC sono pertanto così riassumibili:

- migliorare la capacità di dialogo degli stakeholders per arrivare a progettare interventi sempre più integrati, salvaguardando le diversità ma superando la frammentazione degli interventi con conseguente polverizzazione delle azioni e delle risorse che agisce a scapito dell'interesse comune, dell'efficienza e dell'efficacia dell'impianto progettuale;
- sostenere una maggiore attivazione da parte di tutti gli attori territoriali; le Alleanze locali richiedono di per sé partnership e collaborazioni tra enti pubblici, imprese private e organizzazioni sociali e promuovono l'elaborazione e lo sviluppo di progetti fortemente ancorati, ciò richiede però un investimento iniziale in termini di sforzo organizzativo che scoraggia ancora alcuni soggetti, ad esempio il mondo delle imprese for profit;
- come conseguenza del precedente punto, occorre mettere maggiormente al centro dei progetti il ruolo delle imprese, considerandole come comunità che possono produrre welfare, in rapporto al territorio in cui sono inserite;
- ricavare il giusto spazio per le azioni di sviluppo e consolidamento del welfare aziendale, laddove il tessuto imprenditoriale fatto di micro, piccole e medie imprese ha ancora necessità di interventi formativi e consulenziali che li accompagnino a progettare il welfare aziendale come strategia ampia di piano per il benessere delle persone, evitando che il welfare aziendale perda quasi il suo contenuto per la conciliazione vita-lavoro e si riduca all'acquisto di una piattaforma di flexible benefit;
- migliorare gli strumenti messi in campo grazie alla digitalizzazione delle procedure;
- non trascurare nei processi di monitoraggio e valutazione la misurazione degli impatti, determinati sia dal singolo intervento sia dall'insieme delle attività promosse dalle Reti nel loro complesso;

- investire ancora molto sul tema della comunicazione, sia rivolta al territorio (per la promozione delle misure adottate, per la diffusione di buone prassi, per la sensibilizzazione mirata ai diversi target, per migliorare la possibilità di accesso da parte dei beneficiari finali, ovvero i cittadini-lavoratori, etc), sia rivolta ai soggetti facenti parte delle diverse RTC (per la connessione tra le diverse alleanze locali, per la condivisione tra soggetti della stessa tipologia, per la condivisione della valutazione, etc);
- agire nella direzione di un ruolo nuovo per le Alleanze, che possono abbandonare in parte il ruolo di promotrici di servizi per diventare una rete del welfare generativo, che tiene insieme tutti quei soggetti che possono contribuire alla conciliazione vita-lavoro.

Il ruolo delle politiche pubbliche nella gestione della conciliazione vita lavoro nei tempi post-covid19

Quando si agisce con le politiche a sostegno della famiglia, risulta chiaro quanto esse siano costose da un lato senza avere dall'altro lato un impatto immediato sul consenso; tuttavia, è ormai innegabile come si tratti di quelle politiche che garantiscono la sostenibilità del sistema nel prossimo futuro, portando crescita economica con il contributo dell'aumento del lavoro delle donne, una crescita a tutt'oggi ostacolata dal carico eccessivo del lavoro di cura delle donne.

In questi mesi del 2020 in cui si sta gestendo il post emergenza determinato dalla pandemia da Covid-19, il tema della conciliazione dei tempi di cura della famiglia e i tempi di lavoro è quindi quanto mai attuale.

Nel nuovo contesto che si sta delineando a seguito dei nuovi orientamenti nazionali¹², occorrerà capire come agire anche a livello regionale, provando a innovare il sistema di intervento in una logica di ottimizzazione delle risorse.

Oltre alle misure provvisorie di sostegno alle famiglie con cui il Governo italiano ha fronteggiato i mesi del lockdown italiano, è il "Family ACT" varato dal Parlamento italiano nel giugno 2020, a tracciare i nuovi orientamenti in materia. Il disegno di legge contiene *"disposizioni di delega recanti misure per sostenere la genitorialità e la funzione sociale ed educativa delle famiglie, contrastare la denatalità, valorizzare la crescita armoniosa delle bambine, dei bambini e dei giovani, nonché per favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro, in particolare quello femminile"*.

Gli articoli del provvedimento riguardano i seguenti ambiti:

- l'istituzione dell'assegno universale
- il riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli e delle figlie
- la disciplina dei congedi parentali e di paternità
- l'incentivazione del lavoro delle madri e l'armonizzazione dei tempi
- l'incentivazione dell'autonomia e del protagonismo giovanile.

Riprendendo il commento di un'esperta di studi sulla famiglia e questione femminile quale è Chiara Saraceno¹³, il Family Act appena varato si può considerare un buon punto di partenza per cominciare a

¹² "Family ACT" (2020), Disegno di legge recante "Deleghe al governo per l'adozione dell'assegno universale e l'introduzione di misure a sostegno della famiglia".

¹³ www.lavoce.info/archives/67867/family-act-un-punto-di-partenza/

disegnare un insieme organico di interventi a favore delle famiglie e delle donne; infatti, il provvedimento insiste contemporaneamente sul rafforzamento e ri-orientamento delle politiche a sostegno delle famiglie con figli, con l'obiettivo dichiarato di sostenere sia il costo dei figli, sia la conciliazione famiglia-lavoro in un'ottica di parità di genere.

I primi due punti del provvedimento lavorano sull'obiettivo di ri-orientamento delle politiche a sostegno delle famiglie con due strumenti:

- l'assegno unico universale per tutti i figli minorenni che andrebbe ad assorbire in un'unica misura i molti trasferimenti oggi esistenti (assegno al nucleo familiare, assegno per famiglie con tre figli minori a basso reddito, bonus bebè, detrazioni per figli a carico); l'assegno unico per i figli dovrebbe avere un importo base uguale per tutti e un importo variabile calcolato in relazione all'Isee familiare, tenendo così insieme l'universalismo della misura senza il rischio che tutti ricevano la stessa somma indipendentemente dal reddito.

Una misura così pensata avrà bisogno comunque di risorse aggiuntive per garantire la base universale e di passaggi negoziali e normativi per l'assorbimento dell'assegno al nucleo familiare attualmente finanziato dai contributi dei datori di lavoro dipendente;

- le agevolazioni monetarie o fiscali per le spese dedicate all'educazione (non solo scolastica) e alle attività di tempo libero dei figli.

Gli altri articoli lavorano sull'obiettivo della conciliazione vita-lavoro tenendo conto dell'ottica di genere, attraverso:

- il riordino dei congedi genitoriali e di paternità, quest'ultimo allungato a dieci giorni, a prescindere dallo stato civile e dall'anzianità lavorativa; si valuta l'introduzione del congedo parentale anche per gli autonomi, così come l'introduzione di un permesso retribuito di cinque ore all'anno per recarsi a colloquio con gli insegnanti;
- l'incentivazione al lavoro agile per i genitori di figli entro i quattordici anni;
- l'allargamento dell'offerta di servizi educativi per l'infanzia e i contributi per i pagamenti delle rette dei servizi per l'infanzia o per l'accudimento di bambini in età prescolare al proprio domicilio; misura che si inquadra come diritto di bambini e bambine e come tale si proponga di aiutare le famiglie a sostenerne il costo fino al 100 per cento; si questa misura sarà necessario lavorare nella definizione dei servizi il cui costo può essere sostenuto considerato che i servizi educativi e le babysitter non sono equivalenti vista la funzione educativa e non di semplice conciliazione dei primi.

Come ben messo in evidenza da Eurofound, la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, nei risultati dell'indagine condotta nell'aprile 2020¹⁴ per stimare gli effetti e la portata della pandemia sulla qualità della vita e sul lavoro dei cittadini europei, al di là delle peggiori prospettive

14 Eurofound, Living, working and COVID-19: First findings – April 2020

lavorative, le donne hanno risentito maggiormente anche sul fronte dell'equilibrio vita-lavoro come effetto della crisi.

È quindi motivato che le osservazioni che si stanno muovendo sull'impianto complessivo del provvedimento del Family Act al momento riguardino non solo la mancanza di riferimenti a un piano concreto e puntuale per rimediare ai divari ancora molto presenti nella diffusione dei servizi pubblici di assistenza e degli asili nido tra le regioni italiane, ma anche la scarsa considerazione dell'esigenza di agire di più anche sul fronte della condivisione del compito di cura genitoriale e non solo sulla conciliazione.

In conclusione, gli obiettivi sono condivisibili e quindi si auspicano provvedimenti legislativi e risorse destinate a raggiungerli che ancora non sono state quantificate, ma sarà richiesto un impegno ad ogni livello di attuazione delle politiche per far sì che questa possa essere un'occasione di efficace rinnovamento nell'impianto degli interventi per l'equilibrio vita lavoro di tutti i cittadini e le cittadine.

2. MINORI E TECNOLOGIE DIGITALI: TRA OPPORTUNITÀ E RISCHI

Le tecnologie digitali della comunicazione sono entrate ormai da molto tempo nelle scuole lombarde e di tutta Italia, sia come strumento di aggiornamento e potenziamento della didattica in aula, sia come supporto specifico per i minori in condizioni individuali di disabilità o DSA. Si sono anche imposte però come oggetto di un'attenzione educativa specifica, finalizzata a stimolare un utilizzo corretto della rete da parte delle nuove generazioni e a prevenire comportamenti non corretti nell'uso della comunicazione in rete da parte di giovani e giovanissimi, soprattutto nell'uso non supervisionato dei social network.

Molta attenzione è stata posta sul rischio del dilagare del cosiddetto cyberbullismo grazie alla facilità con cui ragazzi e ragazze di età sempre più bassa dispongono di device adatti per comunicare individualmente o in gruppo e per trasmettere, fruire e condividere in maniera potenzialmente incontrollabile parole, suoni, immagini, fotografie e videoregistrazioni.

Da marzo 2020 però la chiusura delle scuole per effetto dell'emergenza Covid-19 ha imposto alle scuole di sostituire la didattica in presenza con metodologie di insegnamento a distanza in una maniera del tutto inedita per il sistema scolastico del nostro paese. Il lockdown ha trasferito ogni livello di relazione – docente/allievo, docente/gruppo classe, singolo allievo/gruppo classe, corpo docente/genitori – nel mondo virtuale della comunicazione mediata tramite Internet, consentendo una sperimentazione diffusa delle potenzialità offerte dalle tecnologie digitali della comunicazione.

Alle famiglie è stato richiesto uno sforzo straordinario per mettere i loro figli e figlie nelle condizioni di poter fruire di questa nuova modalità didattica, sperimentando non solo le potenzialità ma anche i costi e i limiti di questa "scuola dematerializzata"; a partire dal fatto che non tutte le famiglie disponevano dei device necessari, e questo ha richiesto l'intervento delle istituzioni per garantire a ogni studente, anche a quelli in condizioni più disagiate, di non essere ulteriormente penalizzato per la mancanza degli strumenti necessari per poter fruire della didattica a distanza.

Nelle pagine che seguono verrà proposto un approfondimento mirato a:

- ricostruire il quadro delle misure messe in campo per consentire all'universalità dell'utenza – minori dei percorsi scolastici e formativi di ogni ordine e grado – di non perdere parte dell'anno scolastico 2019/2020 per effetto della chiusura delle istituzioni scolastiche a seguito dell'emergenza Covid-19, anche supportando le famiglie con meno disponibilità di risorse nella fornitura ai minori delle strumentazioni tecnologiche necessarie;
- individuare eventuali difficoltà nel garantire l'accesso alla didattica a distanza a tutta la popolazione in età scolare, evidenziando gli interventi straordinari necessari o già messi in atto per compensare eventuali situazioni di povertà educativa o di rischio di dispersione scolastica nonché di supporto alle famiglie in maggiori difficoltà dal punto di vista economico, sociale e culturale;
- analizzare la potenziale ricaduta dell'estensione dell'utilizzo delle tecnologie digitali e della didattica a distanza sui ragazzi e sulle famiglie, in termini di opportunità, ma anche di aspetti problematici e di rischi;

- individuare eventuali necessità di correttivi anche alla luce dell'evolversi del quadro di contesto, arrivando così a delineare il quadro degli interventi che possono essere messi in atto per garantire ai minori di potere e di essere in grado di utilizzare in maniera proficua e corretta le tecnologie digitali della comunicazione, sia all'interno del percorso scolastico e formativo che in tutti gli ambiti educativi e relazionali della vita quotidiana.

Questo approfondimento vede quindi come focus iniziale e prioritario quello di un'analisi dell'esperienza derivante dall'improvvisa necessità di fare ricorso alla didattica a distanza come misura straordinaria per evitare che la chiusura delle istituzioni scolastiche e formative conseguente alle misure di contenimento adottate per fronteggiare l'emergenza Covid-19 comportasse la perdita di una parte consistente dell'anno scolastico 2019/2020.

Si esordirà con un'analisi delle misure urgenti adottate per fronteggiare la situazione di emergenza, mettendo tutte le famiglie di studenti e studentesse in condizione di disporre delle strumentazioni necessarie per garantire la frequenza delle lezioni da casa ai propri figli, per poi contestualizzare queste misure nel quadro della situazione preesistente dal punto di vista delle dotazioni e delle competenze informatiche pregresse sia delle scuole che delle famiglie, che hanno avuto forzatamente un ruolo fondamentale nel supportare i figli in questa fase straordinaria del loro percorso scolastico.

Si procederà quindi con la ricostruzione e puntualizzazione delle condizioni necessarie (ma non sufficienti) per consentire a tutti i minori l'uso di Internet a scopo didattico, formativo ed educativo e, di conseguenza, delle problematiche che le famiglie possono dover affrontare per poter garantire ai loro figli l'utilizzo delle tecnologie digitali necessarie.

Ricostruite quindi le condizioni per permettere a tutti di sfruttare le opportunità offerte dall'uso delle tecnologie digitali e della comunicazione online nei processi educativi dei minori, si passerà a una valutazione dei rischi connessi al massiccio uso di Internet da parte delle giovani generazioni e delle possibili azioni di contrasto a tali rischi.

2.1. Le misure urgenti adottate per consentire il ricorso alla didattica a distanza nel corso dell'emergenza Covid-19

Le misure adottate per consentire il ricorso alla didattica a distanza nel corso dell'emergenza Covid-19 si sono quindi focalizzate essenzialmente sul sostegno alle famiglie e alle scuole per dotare tutti gli studenti di una strumentazione tecnologica adeguata per non restare esclusi dall'insegnamento a distanza, sia dal punto di vista dei device tecnologici necessari che del ricorso a programmi e piattaforme dedicati.

La situazione emergenziale è stata infatti contrastata con diverse misure, adottate sia a livello nazionale che regionale lombardo, sostanzialmente analoghe nel contenuto – fornitura diretta di soluzioni hardware e software affiancata dall'erogazione di contributi economici diretti alle scuole e alle famiglie per l'acquisto in proprio della strumentazione necessaria – ma estremamente diverse nella modalità di concretizzare questa forma di sostegno e nella governance degli interventi.

A livello statale l'intervento principale si è realizzato attraverso il ricorso alle risorse messe a disposizione da fondi PON¹⁵ per l'attuazione dei progetti "Smart Class" che ha messo a disposizione delle scuole risorse economiche e supporto tecnico per l'attivazione di forme di didattica a distanza. Il progetto si è realizzato attraverso un primo avviso (Avviso pubblico n. 4878 del 17 aprile 2020)¹⁶, indirizzato alle scuole del primo ciclo di istruzione e finalizzato a fornire alle scuole stesse dispositivi adeguati da assegnare in comodato d'uso gratuito alle famiglie che non ne disponessero per porre tutti gli studenti in grado di proseguire con la frequenza scolastica non in presenza e l'apprendimento a distanza; è stato previsto un finanziamento massimo di € 13.000 per ogni istituto scolastico statale sul territorio nazionale, di cui hanno usufruito moltissime scuole primarie e secondarie inferiori della Lombardia. Con un secondo avviso (n. 11798 del 15 giugno 2020)¹⁷ il progetto è stato esteso anche alle scuole del secondo ciclo, orientandolo sulla realizzazione di centri didattici digitali che garantiscano l'accrescimento delle competenze degli studenti attraverso nuove metodologie di apprendimento, anche in coerenza con le necessità di adeguamento degli spazi per ridurre il rischio di contagio; gli stanziamenti – in questo caso stabiliti in un massimo di € 10.000 per ogni istituto – sono stati destinati all'acquisto di «attrezzature utili a garantire forme di apprendimento con l'utilizzo del BYOD (Bring Your Own Device)»¹⁸, oltre che alla fornitura di dispositivi in comodato d'uso agli studenti che ne fossero sprovvisti. Un avviso a parte (n. 10478 del 6 maggio 2020) ha stanziato ulteriori 5,2 milioni di euro di risorse PON per l'acquisto di dispositivi digitali per la didattica a distanza destinati specificamente ai Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), alle sezioni carcerarie e ai poli scolastici in ospedale. Gli stanziamenti sono stati accompagnati da un percorso di orientamento alle scuole, attraverso webinar e materiale informativo, per la scelta dei dispositivi e delle piattaforme più adatte per la didattica a distanza e per la formazione del personale docente e amministrativo all'uso delle nuove tecnologie.

A livello statale, quindi, l'azione per prevenire il rischio di dispersione scolastica per effetto della sospensione della didattica in presenza e del ricorso all'insegnamento tramite Internet a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19 si è quindi realizzata principalmente attraverso il sostegno alle istituzioni scolastiche, a cui è stato assegnato il compito di colmare, attraverso le risorse dei succitati avvisi PON "Smart Class", le situazioni di non disponibilità dei device necessari da parte degli studenti e delle loro famiglie, provvedendone alla fornitura in comodato d'uso.

Viceversa l'azione di Regione Lombardia si è focalizzata principalmente nel sostegno diretto alle famiglie in difficoltà, anche se è stata comunque prevista la fornitura alle famiglie in difficoltà dei dispositivi necessari alla didattica a distanza tramite le scuole, in particolare con l'emanazione di una Manifestazione di interesse per la fornitura di tablet a studenti che ne avessero avuto bisogno; la misura prevedeva in specifico la riconversione di oltre 4000 *voting machine* utilizzate in occasione della consultazione referendaria regionale del 22 ottobre 2017 in tablet da mettere a disposizione degli studenti lombardi, sia

15 Fondi Strutturali Europei – Programma Operativo Nazionale "Per la scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento" 2014-2020; Asse II – Infrastrutture per l'istruzione – Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Obiettivo Specifico 10.8 – Azione 10.8.6 - "Azioni per l'allestimento di centri scolastici digitali e per favorire l'attrattività e l'accessibilità anche nelle aree rurali ed interne".

16 Cfr. https://www.istruzione.it/pon/avviso_smart-class_primo-ciclo.html

17 Cfr. https://www.istruzione.it/pon/avviso_smart-class_secondo-ciclo.html

18 *Ibidem*.

del sistema dell'istruzione che di quello della formazione professionale, attraverso la mediazione sia delle istituzioni scolastiche o formative che di associazioni o altri enti no profit in grado di individuare le famiglie bisognose o di utilizzarli in attività a loro destinate.

La misura principale adottata da Regione Lombardia in questo ambito ha visto infatti come destinatarie dirette le famiglie degli studenti in difficoltà per il passaggio alla didattica a distanza, attraverso il riconoscimento di un contributo economico per l'acquisto in proprio della strumentazione necessaria. La misura è stata inserita nel cosiddetto "Pacchetto famiglia" (D.G.R. n. 2999 del 30 marzo 2020) recante "contributi economici straordinari per il sostegno alle famiglie lombarde nell'ambito dell'emergenza Covid-19 con l'applicazione del Fattore Famiglia Lombardo 2020"¹⁹. Il "Pacchetto Famiglia" ha introdotto un sostegno economico straordinario per le famiglie in condizioni di temporanea difficoltà per effetto dell'emergenza sanitaria, rivolgendosi in particolare alle famiglie lombarde con almeno un figlio infrasedicenne a carico e ISEE non superiore a € 30.000 che avessero subito una situazione di riduzione del reddito da lavoro documentabile o che avessero dovuto affrontare la morte di un componente del nucleo familiare per colpa del Covid-19. Il contributo era indirizzato specificamente a supportare le famiglie in difficoltà nel pagamento del mutuo della prima casa, affiancandosi così alle altre misure previste da Regione Lombardia per le famiglie in affitto²⁰, oppure nell'acquisto della strumentazione didattica necessaria per l'e-learning dei figli.

Per quanto riguarda il sostegno finalizzato alla didattica a distanza, il "Pacchetto Famiglia" ha previsto l'erogazione di un contributo una tantum a fondo perduto pari all'80% delle spese sostenute per l'acquisto di pc fissi o portatili o tablet con fotocamera e microfono fino ad un massimo di € 500 per nucleo familiare. Tramite il Fattore Famiglia lombardo, il contributo poteva essere integrato per tenere in considerazione eventuali situazioni di maggiore complessità e fragilità presenti all'interno del nucleo familiare.

La dotazione finanziaria messa a disposizione da Regione Lombardia per l'attuazione delle due misure previste dal "Pacchetto Famiglia" ammonta complessivamente a € 16.500.000, di cui € 1.500.000 riservate all'applicazione del Fattore Famiglia lombardo, assegnate alle ATS per la destinazione agli Ambiti territoriali in base della numerosità della popolazione di età 0/16 anni.

19 Il Fattore Famiglia lombardo è uno specifico strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate da Regione Lombardia e dai Comuni per interventi e finanziamenti di Regione Lombardia. Si tratta di un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale delle famiglie che garantisce condizioni migliorative, integrando ogni altro indicatore, coefficiente, quoziente di premialità per le famiglie, al fine della individuazione delle modalità di accesso alle prestazioni; consente di avere un quadro più dettagliato della posizione economica delle famiglie e di poter erogare sempre maggiori servizi a chi ne ha realmente bisogno. Nello specifico il Fattore Famiglia lombardo permette, sulla base della valutazione di alcuni parametri che vanno dalla presenza di mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, all'anzianità di residenza in Regione Lombardia e a fattori quali il numero dei figli, la presenza di disabili in famiglia, di donne in stato di gravidanza e di anziani a carico, di garantire un importo aggiuntivo ai contributi concessi in attuazione delle misure regionali per fornire un sostegno concreto dal punto di vista socio-economico alle situazioni di vulnerabilità.

20 Si veda la "Misura Unica per chi vive in affitto" introdotta con la D.G.R. n. 3008 del 30 marzo 2020 nell'ambito del Piano regionale per l'Emergenza abitativa.

Una prima analisi delle domande pervenute e dell'attuazione di queste misure²¹ mostra l'enorme bisogno espresso dalle famiglie e l'insufficienza delle risorse finora stanziata a soddisfarle tutte, nonostante tempi di presentazione molto stringenti, a testimoniare la situazione di difficoltà diffusa ingenerata dall'emergenza Covid-19²². L'analisi – ancora provvisoria perché realizzata a fase di valutazione e di verifica dell'ammissibilità delle richieste – riporta il dato di un totale di 46.807 domande, comprensive di entrambe le tipologie di contributo (e-learning e mutuo prima casa²³), pari a 15.209 domande eccedenti rispetto a quelle accoglibili con i fondi stanziati.

Richieste pervenute per i contributi economici del "Pacchetto Famiglia"

	domande presentate		di cui non coperte dalle risorse stanziata	
	N°	% rispetto alle domande presentate a livello regionale	N°	% rispetto alle domande presentate nell'ambito
ATS di riferimento				
ATS Città Metropolitana di Milano	15.710	33,6	5.036	32,1
ATS dell'Insubria	5.396	11,5	1.749	32,4
ATS della Montagna	1.093	2,3	296	27,1
ATS della Brianza	6.136	13,1	1.884	30,7
ATS di Bergamo	7.120	15,2	2.266	31,8
ATS di Brescia	6.922	14,8	2.422	35,0
ATS della Val Padana	2.893	6,2	1.026	35,5
ATS di Pavia	1.534	3,3	528	34,4
TOTALE	46.807		15.207	32,5

Fonte: elaborazioni Lombardia Sociale su dati Regione Lombardia.

Come si evince dalla tabella sopra riportata, tratta dalla ricerca citata, la percentuale di domande non garantite dal finanziamento finora stanziato è a livello regionale del 32,5%, ma l'utilizzo del criterio del riparto delle risorse in base all'indicatore demografico della numerosità della popolazione residente nella

21 Cfr. Lombardia Sociale, "Pacchetto famiglia: mancano 13 milioni. Ecco i primi dati relativi alle domande di contributo delle famiglie durante l'emergenza Covid-19":

<http://www.lombardiasociale.it/2020/06/03/pacchetto-famiglia-mancano-13-milioni/>.

22 La ricerca citata nota però come la soglia ISEE prevista per l'accesso ai contributi del "Pacchetto Famiglia" fosse superiore a quella di molte altre misure regionali a favore delle famiglie; ad es. per il "Bonus Famiglia" e "Nidi Gratis" tale soglia era fissata a € 20.000.

23 Le famiglie dovevano optare per la richiesta di solo una delle due tipologie di contributo: mutuo prima casa oppure e-learning. Non si dispone al momento del dato disaggregato relativo alle due differenti misure di sostegno, ma da una prima e sommaria lettura dei dati risulta che le domande relative al contributo per l'e-learning sono state circa 12.000, cioè circa il 26% del totale delle richieste da parte delle famiglie lombarde di usufruire del "Pacchetto Famiglia".

fascia d'età 0/16 anni rende maggiore il numero di domande non accoglibili nei territori più bisognosi in quanto più pesantemente colpiti dal Covid-19, in particolare Milano, Bergamo e Brescia.

2.2. La situazione preesistente: dotazioni e competenze informatiche nelle famiglie e nelle scuole

Le dotazioni dei device necessari per connettersi e comunicare tramite Internet non sono però le uniche necessità per rendere possibile ai minori la frequenza della didattica a distanza. Sono almeno quattro le condizioni che si possono identificare come necessarie (ma non necessariamente sufficienti) affinché le famiglie possano mettere i loro figli e figlie in condizione di usare Internet per a scopo didattico, formativo ed educativo:

- la disponibilità di una connessione Internet stabile e veloce;
- la disponibilità e la competenza d'uso dei device tecnologici necessari che non sempre si limitano al semplice smartphone o a un pc/tablet connettabile a Internet e dotato di microfono e webcam, ma possono servire anche periferiche aggiuntive quali scanner, stampante, tavoletta grafica o altro;
- la disponibilità di un posto da cui il minore possa connettersi, seguire le lezioni e comunicare senza imbarazzi e con la necessaria tranquillità, riservatezza e possibilità di concentrazione;
- soprattutto per i più piccoli, un necessario supporto nell'uso della tecnologia sia hardware che software.

Le misure nazionali e regionali descritte in precedenza in relazione all'emergenza Covid-19 hanno offerto una risposta – seppur parziale, come si è visto – al fabbisogno di strumentazione da parte dei nuclei familiari ma non sono intervenute sulle altre precondizioni individuate, rispetto alle quali appare utile capire fino a che punto le famiglie lombarde siano sempre in grado di garantire ai minori la possibilità di usufruire della didattica a distanza e di tutte le opportunità offerte dalla rete per potenziare i percorsi educativi dei minori.

La copertura Internet sul territorio lombardo

Come sottolineato in precedenza, condizione primaria per mettere tutti i minori in condizioni di sfruttare le opportunità offerte dalla comunicazione digitale nei loro percorsi scolastici, formativi ed educativi è, oltre alla disponibilità di adeguati device tecnologici, anche quella di disporre di una connessione Internet stabile e sufficientemente veloce.

In Italia la copertura di rete ha raggiunto negli ultimi anni livelli sicuramente elevati e, anche laddove si riscontrino aree territoriali svantaggiate da questo punto di vista, l'analisi regionale mostra come la Lombardia sia una delle regioni all'avanguardia da questo punto di vista. Tuttavia non mancano anche nella nostra regione limitate situazioni difficili.

Il monitoraggio capillare della copertura di rete sul territorio italiano è stato individuato come uno strumento necessario per «elaborare soluzioni innovative volte a colmare il divario digitale in relazione alla larga banda e ultralarga»²⁴; allo scopo, nel cosiddetto “decreto salva Italia” del 2014 (legge n. 9/2014) è stato assegnato all’Autorità Garante nelle Comunicazioni il compito di costituire una banca dati delle disponibilità e delle caratteristiche delle reti di accesso ad Internet sul tutto il territorio nazionale. AGCOM ha quindi elaborato un portale che fornisce dati aggiornati e consultabili a qualsiasi livello di dettaglio sulla coperture e sulla velocità delle reti fisse, wireless, e cellulari nonché sul numero di abbonamenti ad Internet a livello nazionale, regionale e provinciale, con lo scopo di «analizzare lo stato di sviluppo dell’offerta di accesso ad Internet al singolo indirizzo, nonché la possibilità di fare valutazioni comparative sulle diverse tecnologie e velocità » e fornire informazioni utilizzabili anche «dal Governo e dalle Istituzioni ed Enti locali per identificare eventuali misure per colmare il divario digitale»²⁵.

A livello regionale, sono state diverse le iniziative intraprese per supportare i territori che, per conformazione geografica o condizioni socio-demografiche, hanno riscontrato maggiori difficoltà nel garantire a tutta la cittadinanza la disponibilità di possibilità di connessione Internet stabile e veloce. Anche con il ricorso alle risorse messe a disposizione dallo Stato e dall’Unione Europea, Regione Lombardia ha articolato a partire dal primo decennio del 2000 una serie di interventi finalizzati a ridurre il divario digitale tra i Comuni lombardi.

Ricordiamo ad esempio la D.G.R. n. 10707 del 2 dicembre 2009 e il successivo bando per l’erogazione di contributi per la “diffusione di servizi a banda larga nelle aree in digital divide ed in fallimento di mercato” sul territorio lombardo²⁶, e il successivo “Accordo di Programma per lo sviluppo della banda ultra larga” tra Regione Lombardia e Ministero dello Sviluppo Economico (D.G.R. n. 5000 del 30 marzo 2016)²⁷. Il progetto “Banda Ultra Larga (BUL) Lombardia”, inquadrato all’interno dell’omonimo Piano strategico nazionale²⁸ finalizzato a «dotare tutto il territorio di una rete in fibra ottica che consenta la fruizione senza disparità di servizi all’avanguardia per tutti i cittadini, per tutte le imprese e le Pubbliche Amministrazioni, nessuno escluso»²⁹ creando una rete di proprietà pubblica per compensare le mancate coperture territoriali da parte degli operatori privati, ha portato alla positiva situazione per cui «oltre 300 comuni lombardi ricadenti nel progetto regionale risultano al 2018 avere una copertura a banda ultra larga

24 Cfr. AGCOM/Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, “Mappatura delle reti di accesso ad Internet”: <https://www.agcom.it/mappatura-delle-reti-di-accesso-ad-internet>.

25 *Ibidem*.

26 Cfr. <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Cittadini/Tutela-ambientale/banda-larga-e-ultra-larga/cronoprogramma-lavori-bando-regionale/cronoprogramma-lavori-bando-regionale>.

27 Cfr. <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/cittadini/tutela-ambientale/banda-larga-e-ultra-larga/dgr-5000-2016-adp-sviluppo-banda-ultra-larga/dgr-5000-2016-adp-sviluppo-banda-ultra-larga>.

28 <https://bandaultralarga.italia.it/>.

29 Cfr. <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/ambiente-ed-energia/convenzione-infratel-e-comuni-per-bul/convenzione-infratel-e-comuni-per-bul->.

superiore al 95% oppure aventi un numero di unità immobiliari prive di connettività ultraveloce ad internet minore di 25»³⁰.

Le situazioni di mancata copertura Internet sul territorio lombardo sono quindi poco numerose e territorialmente limitate, ma non per questo possono essere ignorate laddove la comunicazione digitale diventi una necessità per consentire a tutti i minori un'uguale opportunità di frequenza di percorsi scolastici ed educativi, pena il rischio di alimentare, in maniera quantitativamente assai contenuta ma qualitativamente molto pericolosa, singole situazioni di povertà educativa.

Device tecnologici: disponibilità e competenze informatiche delle famiglie e delle istituzioni educative

Un'indagine Istat condotta prima dell'emergenza Covid-19³¹, riferita agli anni 2018/2019, indicava che un terzo delle famiglie italiane non disponeva di un computer o tablet in casa: esattamente il 33,8% delle famiglie inserite nell'indagine non aveva un computer o un tablet in casa, il 47,2% ne aveva uno e il 18,6% ne aveva due o più. Come facilmente prevedibile, molte le differenze registrate a seconda dell'età (tra le famiglie di soli anziani, ben il 70,6% non possedeva neanche un pc mentre questa percentuale scendeva al 14,3% nei nuclei familiari con almeno un componente minorenni) e del livello di istruzione (nelle famiglie con almeno un componente laureato, la percentuale di nuclei familiari privi di computer o tablet si riduceva al 7,7%). Tra le famiglie analizzate, solo il 22,2% poteva contare su un pc o tablet per ogni componente del nucleo familiare, mentre nel 22,7% dei casi neanche metà dei componenti il nucleo familiare aveva a disposizione un proprio device.

L'indagine mostrava anche una forte disparità territoriale tra le regioni italiane, con la percentuale di famiglie totalmente prive di pc o tablet che superava il 41% nelle regioni del Sud Italia per scendere fino al 25% in Lombardia; tra i soli nuclei familiari lombardi con minori, solo il 6% non disponeva neanche di un pc o tablet, mentre questa percentuale saliva al 21,4% tra le famiglie del Sud. Anche la dimensione del Comune di residenza si è dimostrata essere una variabile importante: la percentuale di famiglie senza computer era decisamente più alta nei Comuni di piccole dimensioni (39,9% in quelli fino a 2.000 abitanti) per ridimensionarsi nelle aree metropolitane (28,5%).

Rielaborando questi dati dalla prospettiva dei minori, l'articolo evidenzia come il 12,3% dei ragazzi italiani tra 6 e 17 anni (850mila) non disponeva in famiglia di uno strumento atto alla didattica a distanza e anche più della metà dei ragazzi di questa fascia d'età (57%), pur disponendolo a casa, lo doveva condividere con

30 <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioAvviso/servizi-e-informazioni/cittadini/Tutela-ambientale/Banda-larga-e-ultra-larga/bul-sospensione-lavori-comuni-lombardi-con-copertura-superiore-95-per-cento/bul-sospensione-lavori-comuni-lombardi-con-copertura-superiore-95-per-cento>.

31 [stat/Istituto nazionale di Statistica, "Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi": https://www.istat.it/it/files//2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf).

L'articolo propone una lettura integrata del fenomeno grazie a un'analisi multifonte che richiama principalmente risultati tratti da due indagini campionarie: l'analisi "Aspetti della vita quotidiana", inserita nel quadro delle Indagini Multiscopo sulle famiglie (<https://www.istat.it/it/archivio/236920>), e l'indagine comparativa sovranazionale Eu-silc sulla distribuzione dei redditi, della disuguaglianza e della povertà, dell'esclusione sociale e della qualità della vita delle famiglie (<https://www.istat.it/it/archivio/236432>).

gli altri componenti della famiglia; soltanto il 6,1% dei ragazzi tra 6 e 17 anni viveva in una famiglia in cui era disponibile almeno un computer per ciascun componente il nucleo familiare.

In linea con quanto evidenziato nel paragrafo precedente, la stragrande maggioranza delle famiglie italiane (96%) ha la possibilità di connettersi a Internet da casa, ma l'uso della rete è spesso limitato alla connessione dati tramite smartphone con una scarsa disponibilità di strumenti più adatti allo studio e uno scarso livello di competenze digitali.

L'analisi dell'Istat sottolineava infatti come, a fronte di un uso diffuso e massiccio della rete, solo 3 ragazzi su 10 potevano contare su competenze digitali elevate: dalle interviste condotte nel 2019, infatti, emergeva come il 92,2% dei ragazzi e delle ragazze tra i 14 e i 17 anni avevano usato Internet negli ultimi tre mesi ma solo il 30,2% dimostrava alte competenze digitali, mentre circa i due terzi degli intervistati si limitavano a competenze digitali di base e addirittura il 3% usava Internet senza avere alcuna competenza³². Anche in questo caso, marcate le differenze territoriali emerse dall'indagine, soprattutto in relazione alla capacità di usare a fondo gli strumenti digitali (*Problem solving skill* e *Software skills for content manipulation*), mentre le differenze si annullano se si limita l'analisi alle sole competenze necessarie per comunicare, condividere risorse, interagire e partecipare alla comunità virtuale (*Communication skill*).

L'indagine dell'Istat si è concentrata sulle condizioni di minori nel loro contesto familiare, ma anche guardando alle istituzioni scolastiche e formative la situazione non è favorevole. I già citati contributi del progetto PON "Smart class" e altri analoghi investimenti hanno aiutato le scuole a compensare la carenza di strumentazione tecnologica, ma restano pesanti difficoltà nell'uso delle tecnologie digitali da parte degli adulti che dovrebbero accompagnare i minori nell'uso della comunicazione online, sia nel contesto familiare che in quello scolastico.

Un'indagine esplorativa sulle "competenze digitali dei docenti" condotta nel 2016 – quindi anch'essa ben prima del manifestarsi dell'emergenza Covid-19 – mostrava come, «nonostante il Piano Nazionale Scuola Digitale parli espressamente di BYOD o BYOT (*Bring your own device* o *bring your own technology*), si è ancora molto restii a considerare gli aspetti positivi nell'utilizzo di device, molto conosciuti e ampiamente utilizzati dai giovani, all'interno della pratica didattica quotidiana»³³. Inoltre la sezione dell'indagine dedicata all'autovalutazione da parte dei docenti sulle proprie competenze digitali evidenziava «una padronanza digitale complessivamente limitata e orientata ad una mera fruizione della rete. Per quanto concerne la gestione delle informazioni il 66,4% degli intervistati ritiene il "copiare e spostare file" una funzione molto buona; la valutazione scende al 40,4% rispetto al ricercare informazioni su beni e servizi e

32 Al riguardo, l'Istat ha adottato la definizione di competenze digitali elaborata dalla Commissione europea e dagli Istituti nazionali di statistica, basata sulla capacità di svolgere alcune attività che definiscono quattro tipi di competenze: *Information skill* (identificare, localizzare, recuperare, archiviare, organizzare e analizzare le informazioni digitali, e giudicare se sono rilevanti rispetto al proprio scopo); *Communication skill* (comunicare in ambienti digitali, condividere le risorse attraverso strumenti on line, collaborare attraverso strumenti digitali, interagire e partecipare alla comunità in Rete); *Problem solving skill* (risolvere problemi tecnici, aggiornare le proprie e le altrui competenze); *Software skills for content manipulation* (creare contenuti attraverso l'elaborazione di testi, immagini e video; integrare e rielaborare i contenuti già pubblicati; produrre forme espressive creative, essere a conoscenza e applicare i diritti di proprietà intellettuale).

33 Cfr. Stefania Nirchi, "Le competenze digitali dei docenti. Un'indagine esplorativa sull'uso delle ICT a scuola": <https://ojs.pensamultimedia.it/index.php/siref/article/view/2052/1922>.

al 33,6% per la capacità di ottenere informazioni dai siti web delle autorità pubbliche. Rispetto alla gestione della comunicazione l'80,2% dei docenti valuta come molto buona la propria capacità di inviare e ricevere messaggi; mentre solo il 29,9% considera molto buona la propria capacità di condividere contenuti autoprodotti. Questo approccio meramente di fruizione e che vede poco coinvolti i docenti come autori/attori del processo comunicativo viene confermato anche dalle competenze relative alla creazione dei contenuti rispetto alle quali il 72% degli insegnanti valuta come molto buone le proprie capacità nell'utilizzare strumenti di copia e incolla di informazioni all'interno di un documento a fronte del 10% che crea siti o blog e del 5,5% che dichiara di avere competenze molto buone nella scrittura di programmi informatici, utilizzando un linguaggio di programmazione specifico. Per la risoluzione dei problemi invece solamente una percentuale bassissima di intervistati autovaluta le proprie competenze di progettazione e gestione/monitoraggio dei corsi online come molto buone (rispettivamente il 5,4% e il 7,3%)»³⁴.

Per contribuire ad incrementare le competenze informatiche e digitali del personale docente del sistema regionale dell'istruzione e della formazione, con un'attenzione particolare alla risposta che i device digitali possono offrire ai bisogni specifici degli studenti con disabilità sensoriali o DSA, Regione Lombardia ha attuato negli scorsi anni un programma specifico per diffondere e potenziare le competenze professionali di utilizzo delle strumentazioni e tecnologie digitali. "Generazione Web Lombardia" ha messo a disposizione del personale docente delle scuole e della formazione lombarda contributi specifici «a sostegno delle politiche integrate di innovazione tecnologica nella didattica e finalizzato a interventi formativi per il personale docente al fine di diffondere e potenziare le competenze professionali di utilizzo delle strumentazioni e tecnologie digitali»³⁵ e ulteriori contributi a fondo perduto a favore delle istituzioni scolastiche e formative «da destinare all'acquisto di strumenti e tecnologie digitali che consentano la concreta introduzione delle metodologie di apprendimento e utilizzo delle tecnologie più avanzate approfondite dal personale docente nell'ambito dei momenti formativi sino ad ora frequentati»³⁶.

Tra gli obiettivi dell'intervento promosso da Regione Lombardia, anche quello di aumentare il livello di competenze da parte del corpo docente in relazione alle tecnologie specifiche per garantire una maggiore accessibilità dei minori con disabilità sensoriali, BES (Bisogni educativi speciali), DSA (Disturbi specifici di apprendimento), per perseguire indirettamente anche l'obiettivo di una migliore inclusione scolastica e formativa dei minori con questo tipo di problematiche.

Fare scuola da casa: l'esigenza di un ambiente adatto per la fruizione dei percorsi didattici, formativi ed educativi al di fuori del contesto scolastico

La già citata analisi Istat sulla disponibilità da parte dei minori di situazioni adeguate alla fruizione della didattica a distanza si è focalizzata anche sugli ambienti domestici a disposizione degli studenti, partendo dal presupposto che la frequenza di percorsi scolastici o formativi al di fuori dei contesti scolastici o dei

34 *Ibidem*.

35 <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioBando/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/istruzione/offerta-formativa/gwl-2017-2018-formazione-insegnanti/gwl-2017-2018-formazione-insegnanti>.

36 <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioAvviso/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/istruzione/offerta-formativa/gw-2018-straordinario/gw-2018-straordinario>.

centri di formazione deputati richiede la disponibilità di uno spazio adeguato da cui il minore possa connettersi, seguire le lezioni e comunicare senza imbarazzi e con la necessaria tranquillità, riservatezza e possibilità di concentrazione. Troppi ragazzi e ragazze hanno vissuto l'esperienza della didattica a distanza durante l'emergenza Covid-19 con una difficoltà aggiuntiva dovuta alla coabitazione in spazi ristretti con nuclei familiari particolarmente numerosi, magari con fratellini e sorelline che si trasformavano involontariamente in fonte di disturbo e di impedimento alla serena frequenza delle lezioni, oltretutto di imbarazzo o in qualche caso di vera e propria vergogna nel mostrare, in occasioni delle lezioni online, la miseria dell'ambiente in cui si è costretti a vivere.

Nel succitato articolo si evidenzia come, dai dati raccolti negli anni 2018/2019, oltre quattro minori su dieci vivevano in case sovraffollate³⁷, e non vi è alcun motivo per ritenere che nei mesi trascorsi la situazione possa essere migliorata. Secondo i dati dell'indagine Istat, le persone costrette ad abitare in condizioni di sovraffollamento abitativo erano nel 2018 il 27,8% del campione analizzato, con una condizione di disagio accentuata per i minori che nel 41,9% dei casi risultavano vivere in abitazioni sovraffollate.

Anche in questo caso la situazione lombarda risulta migliore rispetto alla media nazionale, ma questo non impedisce il registrarsi di situazioni particolarmente critiche. I dati regionali sempre forniti dall'Istat sulle situazioni di vero e proprio disagio abitativo, definito come abitare in condizioni di sovraffollamento e in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali³⁸, mostrano infatti che il 5% della popolazione residente si ritrova a vivere in tali situazioni, con un'accentuazione della frequenza delle situazioni di disagio in gran parte delle regioni del centro e sud Italia (soprattutto Sardegna, Abruzzo, Lazio, Campania) ma anche, sorprendentemente, in Trentino Alto Adige; il dato relativo alla regione Lombardia, pur se risulta inferiore alla media nazionale (4,1%), non è comunque rassicurante e risulta superiore a gran parte delle regioni del Nord Italia – Piemonte, Liguria, Friuli Venezia-Giulia e Veneto – e, fuori dal Nord Italia, Emilia-Romagna, Toscana e Molise³⁹.

Pur se limitate quantitativamente, le situazioni in cui molte famiglie lombarde non sono in grado di mettere in condizioni i propri figli e figlie di fruire in maniera adeguata dei percorsi scolastici, formativi ed educativi erogati con la modalità della didattica a distanza non vanno comunque sottovalutate poiché, come verrà analizzato a fondo nel paragrafo seguente, comportano il rischio di trasformarsi in un ulteriore fattore di esclusione sociale e di aggravamento della povertà educativa per molti minori. Di qui la necessità di incentivare le azioni di accompagnamento dei minori in condizioni di difficoltà, in integrazione con gli

37 La condizione di sovraffollamento abitativo è definita ai fini della presente indagine e di analisi analoghe dall'indisponibilità nell'abitazione familiare di un numero di stanze almeno pari a:

- una stanza per la famiglia;
- una stanza per ogni coppia;
- una stanza per ogni componente di 18 anni e oltre;
- una stanza ogni due componenti dello stesso sesso di età compresa tra i 12 e i 17 anni di età;
- una stanza ogni due componenti fino a 11 anni di età, indipendentemente dal sesso.

38 Definiti come:

- presenza di problemi strutturali dell'abitazione (soffitti, infissi, ecc.);
- indisponibilità di un bagno/doccia con acqua corrente;
- problemi di luminosità degli ambienti.

39 Cfr. http://www.sisreg.it/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=87.

analoghi interventi statali e con il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche e formative, degli Enti locali e di quelle realtà del Terzo Settore che operano a contatto con questi minori e con le loro famiglie.

2.3. Minori che studiano, comunicano e interagiscono via Internet: oltre le opportunità, i rischi da contrastare

Prima dell'emergenza Covid-19, l'uso da parte dei minori delle tecnologie digitali della comunicazione era un tema prevalentemente trattato evidenziandone gli aspetti di negatività e i potenziali rischi: la necessità di limitare il tempo che i giovani trascorrono nel mondo virtuale, sia per motivi di salute (ad esempio per la mancanza di movimento o per i danni alla vista) che per le implicazioni psicologiche che può produrre; il rischio di dipendenza che può derivare dall'uso eccessivo dei social o da una prolungata fruizione di videogiochi; i comportamenti scorretti che si possono sviluppare inoltrando messaggi o condividendo foto o video in una maniera poco ponderata e poco rispettosa dei diritti e della dignità altrui; fino al rischio del diffondersi di vere e proprie dinamiche di cyberbullismo. Anche all'interno del contesto scolastico e formativo, le potenzialità offerte dalla rete erano normalmente sottovalutate e poco sfruttate; l'unico aspetto realmente valorizzato delle tecnologie digitali era legato alle possibilità rappresentate in termini di ausilio alla didattica per gli studenti con disabilità o DSA.

L'emergenza Covid-19 ha imposto, volente o nolente, di ricorrere alla didattica a distanza e anche di trasferire buona parte dei rapporti interpersonali sul piano delle relazioni mediate da Internet. Di fatto i minori, anche i più piccoli, hanno avuto "piena libertà" di utilizzare quanto volevano smartphone, tablet e pc oltre a doverlo fare per ottemperare gli impegni scolastici e formativi.

È stata sicuramente una rivoluzione positiva in termini di scoperta delle opportunità che Internet può offrire nei percorsi scolastici, formativi ed educativi dei giovani; ma questo non deve portare a sottovalutare i rischi derivanti da un uso frequente e prolungato delle tecnologie digitali, soprattutto in quelle situazioni in cui la famiglia non è in grado di affiancare e supportare il minore nell'uso di questi strumenti dalle potenzialità enormi, nel bene e nel male.

Il rischio dell'allargamento del gap sociale tra famiglie e di un aumento della povertà educativa

Il primo aspetto che si intende qui evidenziare, già in parte accennato, deriva dal rischio che il ricorso alle tecnologie digitali nei percorsi scolastici porti ad un'amplificazione dei divari tra i minori nell'accesso all'istruzione. Le famiglie economicamente e socialmente più fragili hanno anche minori possibilità di garantire ai loro figli e figlie le condizioni che nelle pagine precedenti abbiamo identificato come necessarie per frequentare le lezioni, studiare e interagire con docenti, compagni e amici al pari della maggior parte dei loro coetanei.

Le misure nazionali e locali per supportare la didattica a distanza nell'emergenza Covid-19 sono andate a incidere sulla disponibilità dei device indispensabili per seguire le lezioni, impattando in modo sicuramente proficuo sulla situazione precedentemente descritta delle molte famiglie che non avevano a disposizione una strumentazione hardware e software adeguata, stante che il semplice smartphone (unico strumento per la navigazione in Internet ampiamente diffuso in quasi tutte le case) può bastare per seguire lezioni

online o per partecipare a web-conference ma risulta inadeguato per scopi didattici un po' più approfonditi.

Ma la sola fornitura di pc o tablet – peraltro quasi mai accompagnata da altri dispositivi e periferiche come scanner e stampanti, comunque molto utili allo scopo – non può essere considerata sufficiente a colmare il divario tra le famiglie nelle disponibilità di dotazioni tecnologiche, e soprattutto non incide su altri fattori di disuguaglianza, come la disponibilità di uno spazio adeguato per frequentare le lezioni online e la possibilità di usare software utili per migliorare il rendimento scolastico. Nelle famiglie che non hanno un pc, non è sufficiente farlo arrivare per colmare il divario con chi vive in un ambiente in cui l'utilizzo di hardware e software progettati per scrivere, elaborare dati, archiviare informazioni e navigare in rete; la famiglia in cui nessun componente è uso, a casa o sul posto di lavoro, a usare il pc non è in grado di accompagnare il minore a usare bene lo strumento. E, per quanto si vogliano considerare le nuove generazioni come "nativi digitali" capaci di apprendere l'uso delle tecnologie in maniera molto più veloce degli adulti, non bisogna mai dimenticare che questa competenza digitale spesso si limita a un uso del device e della rete per navigare e usare i social network, e raramente comprende anche gli altri skill che compongono la competenza digitale⁴⁰.

Il rischio di isolamento nel mondo virtuale

Un altro dei rischi da non sottovalutare, su cui si sta sviluppando una crescente attenzione anche nel nostro paese, è quello dell'isolamento fisico dei giovani dal mondo circostante, a cui possono più facilmente rinunciare se tutte le attività della loro vita quotidiana – lo studio, il gioco, le relazioni amicali – si spostano nella realtà virtuale.

La dipendenza da Internet e il parallelo fenomeno degli Hikikomori⁴¹ costituiscono due diversi, ma per molti versi sovrapponibili, campanelli d'allarme di una situazione di profondo disagio che coinvolge porzioni sempre più ampie della popolazione giovanile. Pur trattandosi di fenomeni distinti, poiché spesso per l'hikikomori l'isolamento è totale sia dal punto di vista fisico che sociale, è altrettanto vero che «le due condizioni possano in qualche modo sovrapporsi e favorirsi a vicenda. È infatti vero che lo stato di isolamento spinge l'hikikomori a rifugiarsi nella rete e a utilizzarla come unico mezzo di contatto con il mondo esterno»⁴².

Entrambi i fenomeni sono da anni oggetto di studio e cominciano ad avere un riconoscimento da parte della comunità scientifica: mentre il fenomeno degli Hikikomori, nato in Giappone e in via di diffusione in tutto il mondo, viene affrontato soprattutto per individuare le cause che spingono così tanti giovani a isolarsi dal mondo⁴³, la dipendenza da Internet, in passato spesso associata per le sue forme di manifestazione alla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, viene ora studiata nella complessità delle

40 Cfr. nota a pag. 28.

41 «"Hikikomori" è un termine giapponese che significa letteralmente "stare in disparte" e viene utilizzato in gergo per riferirsi a chi decide di ritirarsi dalla vita sociale per lunghi periodi (da alcuni mesi fino a diversi anni), rinchiudendosi nella propria abitazione, senza aver nessun tipo di contatto diretto con il mondo esterno, talvolta nemmeno con i propri genitori» (<https://www.hikikomoriitalia.it/p/chi-sono-gli-hikikomori.html>).

42 "Hikikomori e Dipendenza da Internet: non confondiamoli!" - <https://www.hikikomoriitalia.it/2013/04/hikikomori-e-internet-quali-sono-i.html>.

43 Cfr. Carla Ricci, "Hikikomori: adolescenti in volontaria reclusione", Franco Angeli, 2008.

sue possibili componenti (dipendenza cyber-relazionale, uso compulsivo di Internet, ossessività e compulsività nella ricerca e nell'accumulo di informazioni tratte dalla rete, dipendenza da videogiochi e dipendenza dal sesso virtuale)⁴⁴. Tuttavia nei confronti di questi due pericolosi fenomeni c'è ancora un troppo scarso livello di consapevolezza collettiva nonché una certa sottovalutazione della necessità di affrontare questi fenomeni anche da un punto di vista terapeutico.

Il rischio di alimentare comportamenti scorretti e la possibile diffusione del cyberbullismo

Maggiore consapevolezza vi è invece relativamente ai rischi che l'uso eccessivo e incontrollato della comunicazione digitale da parte dei giovani porti alla diffusione di comportamenti offensivi, denigratori, persecutori fino alla concretizzazione di vere e proprie forme di cyberbullismo. È innegabile infatti che, rispetto ai loro genitori, le giovani generazioni abbiano maggiore familiarità con la comunicazione online e padroneggiano meglio gli strumenti informatici; ma questo non significa che abbiano altrettanta capacità di controllare i rischi impliciti nell'uso di questi strumenti. Per questo è auspicabile che la didattica a distanza e più in generale la possibilità che i minori sfruttino appieno le potenzialità delle tecnologie digitali e della rete venga affiancata da una rinnovata attenzione al modo in cui i minori utilizzano il web e i social e un'attenta valutazione dei rischi connessi.

«Il cyberbullismo è la manifestazione in Rete di un fenomeno più ampio e meglio conosciuto come bullismo. Quest'ultimo è caratterizzato da azioni violente e intimidatorie esercitate da un bullo, o un gruppo di bulli, su una vittima. Le azioni possono riguardare molestie verbali, aggressioni fisiche, persecuzioni, generalmente attuate in ambiente scolastico. Oggi la tecnologia consente ai bulli di infiltrarsi nelle case delle vittime, di materializzarsi in ogni momento della loro vita, perseguitandole con messaggi, immagini, video offensivi inviati tramite smartphone o pubblicati sui siti web tramite Internet. Il bullismo diventa quindi cyberbullismo. Il cyberbullismo definisce un insieme di azioni aggressive e intenzionali, di una singola persona o di un gruppo, realizzate mediante strumenti elettronici (sms, mms, foto, video, email, chat rooms, instant messaging, siti web, telefonate), il cui obiettivo è quello di provocare danni ad un coetaneo incapace di difendersi»⁴⁵. Tra gli elementi caratterizzanti del cyberbullismo vi è la difficoltà a discriminare con un sufficiente margine di certezza le caratteristiche caratteriali dei "cyberbulli", poiché mentre «generalmente solo chi ha un carattere forte, capace di imporre il proprio potere, può diventare un bullo», «chiunque, anche chi è vittima nella vita reale, può diventare cyberbullo». Altro elemento caratterizzante del cyberbullismo è l'incontrollabilità del fenomeno derivante dalla velocità con cui testi, immagini e video si possono condividere e diffondere in rete e produrre così effetti devastanti sulle vittime, anche a prescindere dalla reale volontà di "fare del male" da parte degli attuatori di comportamenti assimilabili a cyberbullismo.

Come accennato in precedenza, è da qualche anno che il fenomeno del cyberbullismo è oggetto di attenzione soprattutto in ambito scolastico, come forma specifica di evoluzione del più antico fenomeno del bullismo. Con la legge n. 71 del 29 maggio 2017 recante "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo" è stato delineato un quadro di interventi per

44 K.S. Young, "Internet Addiction: Symptoms, Evaluation, And Treatment" - www.netaddiction.com.

45 Definizione di bullismo e cyberbullismo adottata dal MIUR – <https://www.miur.gov.it/bullismo-e-cyberbullismo>.

«contrastare il fenomeno del cyberbullismo in tutte le sue manifestazioni, con azioni a carattere preventivo e con una strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti dei minori coinvolti, sia nella posizione di vittime sia in quella di responsabili di illeciti, assicurando l'attuazione degli interventi senza distinzione di età nell'ambito delle istituzioni scolastiche». La legge prevede strumenti per la tutela della dignità del minore, tra cui la possibilità di richiedere la rimozione dalla rete o l'oscuramento di informazioni lesive nei suoi confronti, nonché l'istituzione di un Tavolo tecnico per la redazione di un piano d'azione integrato per l'elaborazione di misure di contrasto al fenomeno e l'elaborazione di una serie di Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo nell'ambito scolastico.

Anche a livello regionale il fenomeno è stato oggetto di una particolare attenzione, con l'emanazione di una legge specifica – L.R. n. 1 del 7 febbraio 2017 “Disciplina degli interventi regionale in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyberbullismo” - e di una specifica Linea di intervento denominata “Bullout” per promuovere la realizzazione di progetti finalizzati a:

- «realizzare programmi di sensibilizzazione, informazione e formazione, anche di tipo informatico rivolte ai minori e alle famiglie;
- realizzare programmi di sostegno a favore dei minori vittime di atti di bullismo e di cyberbullismo, anche attraverso il supporto di competenti figure professionali e il coinvolgimento di associazioni e istituzioni attive sul territorio;
- promuovere programmi di recupero rivolti agli autori di atti di bullismo e di cyberbullismo, anche attraverso il supporto di competenti figure professionali e il coinvolgimento di associazioni e istituzioni attive sul territorio;
- favorire lo sviluppo e il consolidamento di una policy di contrasto al bullismo e al cyber bullismo di scuola e di comunità mediante il coinvolgimento delle figure presenti sul territorio quali i referenti scolastici al contrasto del cyberbullismo»⁴⁶.

La Linea d'intervento Bullout ha visto la sottoscrizione di una Convenzione tra Regione Lombardia e Ufficio scolastico regionale (25/09/2019), a cui ha fatto seguito l'emanazione di un Bando regionale⁴⁷ che ha portato al finanziamento nell'anno scolastico 2018/2019 di 30 progetti promossi da altrettante reti composte da Istituzione scolastiche statali e paritarie; Enti del Sistema Socio-Sanitario; Enti Locali; Università; Associazioni e Organizzazioni di volontariato ed enti del terzo settore; Istituzioni formative iscritte alla sezione A dell'Albo dei soggetti accreditati; Enti e/o istituzioni di governo. I progetti finanziati affrontavano il tema del cyberbullismo da diverse angolazioni (i genitori e la rete familiare nelle azioni di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo; bullismo e sport; bullismo/cyberbullismo e media education; il fenomeno del sexting; bullismo/cyberbullismo ed educazione alle differenze; il cyberbullismo e l'educazione civica digitale) e hanno trovato attuazione su tutto il territorio regionale, con le sole eccezioni delle province di Sondrio e Mantova. I progetti presentati erano 118, di cui 79 dichiarati

46 <https://www.cyberbullismolombardia.it/pag/bullout/28/>.

47 <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioBando/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/sistema-sociale-regionale/bullout/bullout>.

ammissibili, a dimostrazione dell'attenzione suscitata dalla misura. Il contributo medio corrisposto per ciascun progetto è stato di circa 22.500 euro, stante una dotazione finanziaria originaria di 690.000 euro⁴⁸.

2.4. Conclusioni: i nostri suggerimenti

In conclusione pare importante sollecitare un maggior equilibrio tra la valorizzazione delle opportunità offerte dalla didattica a distanza, evidenziate e sperimentate in maniera così diffusa e quasi all'improvviso per effetto dell'emergenza Covid-19, e un'attenzione ai rischi che comporta lasciare liberamente i minori, anche dell'età della scuola del primo ciclo, tante ore al giorno e con scarsi controlli a navigare su Internet. Rischi che, a fronte della necessità di passare alla "scuola dematerializzata" imposta dalle misure di contenimento della pandemia, sembrano ora sottovalutati, se non addirittura quasi dimenticati.

E' evidente l'importanza di proseguire con gli interventi per garantire a tutte le famiglie l'accesso e la fruibilità delle tecnologie digitali in termini di connettività adeguata, disponibilità di device adeguati e capacità di uso delle tecnologie, anche per prevenire lo sviluppo di forme di povertà educativa connesse al gap tecnologico dei nuclei familiari più svantaggiati. Ma è altrettanto importante richiamare l'attenzione e rilanciare azioni e progetti finalizzati all'educazione dei giovani a un uso corretto di Internet e dei social e alla prevenzione dell'isolamento dei giovani dal mondo reale e del possibile diffondersi del cyberbullismo.

Appare inoltre essenziale che, una volta definitivamente superata l'emergenza Covid-19, le misure per evitare che la didattica a distanza crei involontariamente condizioni per il rafforzamento o la diffusione di nuove forme di povertà educativa si indirizzino, oltre che a garantire a tutti gli studenti e i giovani in generale la disponibilità di device adeguati, anche a rafforzare le competenze digitali degli adulti di riferimento dei minori, individuando – per le famiglie in maggiori difficoltà da questo punto di vista – personale educativo in grado di accompagnare i minori a un maggiore dominio non solo della comunicazione online ma di tutte le potenzialità offerte dagli strumenti informatici e digitali. Si potrebbero individuare e prevedere figure educative specializzate per le situazioni familiari più fragili, ma anche contesti specifici come ambienti scolastici, centri culturali, sedi di associazioni, parrocchie che – una volta superate le esigenze di contenimento della pandemia da Covid-19 – possano offrire ai minori luoghi adeguati e tranquilli, diversi dall'ambiente domestico e sotto la supervisione di personale educativo adeguatamente preparato, in cui usufruire con serenità e senza rischi delle opportunità offerte dalle tecnologie digitali.

48 Cfr. comunicato regionale del 21 giugno 2019 - <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/297c8d90-2a3b-4a55-b886-d0e54d6f1aea/COMUNICATO+SU+BANDO+BULLOUT.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-297c8d90-2a3b-4a55-b886-d0e54d6f1aea-mJVWtl1>.

3. INTERVENTI PER IL MANTENIMENTO DELL'AUTONOMIA DEGLI ANZIANI

Il processo di invecchiamento demografico, l'ampliamento della popolazione anziana, l'allungamento della prospettiva di vita, ma anche fattori come i progressi della medicina, le migliorate condizioni di salute, i maggiori livelli di istruzione e di benessere, hanno contribuito a rendere la condizione anziana una fase del ciclo di vita sempre più lunga e articolata, determinando una vasta differenziazione di fabbisogni.

In questo quadro appare evidente come le politiche, garantendo la necessaria tutela e assistenza alle persone fragili e non autosufficienti, debbano al contempo prestare la massima attenzione agli interventi necessari per mantenere le persone anziane in buone condizioni di salute e autonomia e costruire i presupposti per evitare – o rimandare più a lungo possibile – l'istituzionalizzazione nel momento in cui il peggiorare delle condizioni di salute e l'insorgere di forme di non autosufficienza lo rendano necessario. Tale obiettivo diventa ancora più attuale nello scenario venutosi a delineare a seguito dell'emergenza Covid-19. È infatti presumibile che nei prossimi mesi cresceranno il fabbisogno e l'attenzione verso tutti quegli interventi finalizzati a sostenere l'autonomia degli anziani e a supportare le famiglie ad affrontare la presenza nel nucleo familiare o in un domicilio proprio di anziani fragili o non autosufficienti.

Anche in considerazione di quanto delineato, il presente approfondimento si pone l'obiettivo di prendere in esame **il complesso degli interventi messi in campo da Regione Lombardia sul fronte del supporto agli anziani e alle loro famiglie, con particolare attenzione alle misure finalizzate al mantenimento dell'autonomia.**

L'approfondimento prende avvio con una disamina del quadro di contesto, per poi focalizzarsi sulla ricognizione delle misure messe in campo e sull'analisi delle principali caratteristiche in termini di finalità tipologia di intervento, destinatari e modalità di erogazione.

Alla luce del quadro delineato, si propongono infine alcune considerazioni conclusive, volte ad evidenziare punti di forza e ambiti di possibile miglioramento in relazione alle politiche messe in campo e agli interventi attivati.

3.1. Il contesto di riferimento

Le dinamiche demografiche⁴⁹

La Lombardia, nel corso degli ultimi anni, per effetto di un saldo migratorio positivo, ha registrato un lieve aumento della popolazione, superando i 10 milioni di abitanti.

Il processo di invecchiamento, in analogia al contesto nazionale, cresce significativamente: la popolazione con più di 65 anni supera i 2.270.000 abitanti, raggiungendo il 22,6% della popolazione, ma anche l'incidenza degli over 85 aumenta in misura considerevole (3,5%).

Il peso crescente della popolazione anziana è evidenziato dagli indicatori demografici. Gli over 65 raggiungono infatti il 35,4% della popolazione in età attiva (indice di dipendenza degli anziani) e il 165,5%

⁴⁹ Per un'analisi dettagliata del trend della demografia regionale e delle dinamiche in atto, si rinvia al Report Linea 1 – Analisi delle trasformazioni della famiglia in Lombardia e delle sue condizioni socio-economiche.

della popolazione in età 0-14 anni (indice di vecchiaia), a testimonianza di una struttura demografica sempre più sbilanciata verso le fasce più anziane.

Alla luce delle previsioni demografiche la popolazione regionale, così come quella nazionale, appare inoltre destinata ad un ulteriore inesorabile progressivo invecchiamento, con il forte aumento della popolazione con più di 65 anni rispetto alle fasce più giovani (si stima un indice di vecchia del 218% nel 2030 e del 254% nel 2050), ma anche con il significativo incremento degli over 85, che si prevede raggiungano il 4,6% nel 2030 e il 7,2% nel 2050.

Principali dimensioni demografiche (al primo gennaio 2012 e 2019)

	2012		2019 (p)	
	Italia	Lombardia	Italia	Lombardia
Popolazione	59.394.207	9.700.881	60.359.546	10.060.574
Over 65	12.370.822	2.017.916	13.783.580	2.272.836
% over 65	20,8	20,8	22,8	22,6
Over 85	1.712.493	260.032	2.153.492	347.513
% over 85	2,9	2,7	3,6	3,5
Indice di dipendenza degli anziani⁵⁰	32,0	32,0	35,7	35,4
Indice di vecchiaia⁵¹	148,6	145,6	173,1	165,5

p: dato provvisorio.

All'aumentare dell'invecchiamento cresceranno evidentemente anche il carico assistenziale e il fabbisogno di cure.

“Negli ultimi anni la prevalenza di soggetti in condizione di cronicità è aumentata e l'incremento, soprattutto oltre i 65 anni, è quasi direttamente proporzionale all'incremento del numero di soggetti nella specifica classe di età. Si noti anche che ogni classe di età ha un suo carico specifico di cronicità (crescente con l'età) che oltre i 65 anni è mediamente almeno del 74% arrivando, oltre gli 80 anni, al 85/86%.

L'incremento dell'incidenza delle malattie croniche e degenerative, l'invecchiamento della popolazione, l'aumento dell'aspettativa di vita, la presenza delle diverse comorbidità e la loro dinamica interazione nel processo disabilitante, che diventano particolarmente rilevanti in età anziana, configurano un quadro differenziato di bisogni, in alcune situazioni di particolare complessità, che sollecitano al sistema sanitario, socio sanitario e sociale un impegno rilevante in termini di risorse umane ed economiche, senza dimenticare che tali bisogni richiedono alle famiglie impegni assistenziali, psicologici e finanziari assolutamente nuovi e che spesso disarticolano l'organizzazione della quotidianità familiare”⁵².

50 Rapporto tra popolazione di 65 anni e più e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.

51 Rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione più giovane (0 - 14) anni, moltiplicato per 100.

52 Piano socio-sanitario integrato lombardo 2019-2023.

Il quadro normativo

L'invecchiamento demografico e l'aumento dei fabbisogni delle persone anziane comportano sicuramente risvolti sul fronte sanitario, ma chiamano in causa anche fattori di carattere sociale, legati al contesto di vita e relazioni di queste persone, alle situazioni di solitudine, alle diffuse condizioni di fragilità e non autosufficienza.

Nell'alveo della L.R. 23/99 Politiche regionali per la famiglia si colloca l'istituzione del **Fondo regionale a favore della famiglia** e dei suoi componenti fragili (D.G.R. 116/2013), quale strumento attraverso il quale sono promossi interventi finalizzati a:

- valorizzare i compiti che già la famiglia svolge, offrendo ad essa una rete di supporto e aiuto, in un'ottica sussidiaria;
- tutelare il benessere di tutti i componenti della famiglia, agevolando e sostenendo armoniose relazioni familiari, pur in presenza di problematiche complesse derivanti da fragilità;
- tutelare la salute delle persone fragili, non autosufficienti e/o con patologie cronic-degenerative, che sono in situazione di povertà che non consente adeguata assistenza e cura.

La D.G.R. n.116/2013 determina inoltre un cambiamento paradigmatico nelle modalità di risposta ai bisogni delle famiglie: il **sistema di voucher** che, da un lato, mette in campo prestazioni socio-sanitarie a tutela dei bisogni espressi dalle persone fragili, dall'altro richiede una fortissima governance pubblica che coinvolge il ruolo di ASL e Comuni.

Sul fronte del sistema socio-sanitario si inserisce la **L.R. 23/2015**, con l'istituzione di un **sistema sanitario e socio-sanitario integrato**, incentrato su alcuni indirizzi fondamentali:

- la continuità dei percorsi di cura dal territorio all'ospedale e dall'ospedale al territorio;
- l'integrazione dei servizi sanitari e socio-sanitari;
- la centralità delle cure territoriali al fine di assicurare l'assistenza nel proprio ambiente di vita;
- la presa in carico dei pazienti cronici, polipatologici, fragili e dei disabili al fine di ricomporre le risposte ai bisogni espressi, per ritardare le condizioni di non autosufficienza e la istituzionalizzazione;
- la differenziazione tra il ruolo di governance regionale, la funzione di attuazione della programmazione regionale da parte delle Agenzie Territoriali per la Salute e le funzioni erogative, ospedaliere e territoriali, delle ASST e dei soggetti privati e accreditati, in un'armonica cooperazione tra gli stessi;
- la centralità della persona, intesa come libertà di scelta e corresponsabilità nei percorsi di cura;
- il ruolo delle cure primarie, snodo centrale del sistema per la sua funzione di promozione della salute, di diagnosi precoce, di cura delle acuzie e di assistenza al paziente cronico;
- il ruolo della comunità, delle associazioni dei pazienti e del terzo settore.

I successivi provvedimenti legislativi hanno ribadito i principi della legge di riforma, puntualizzando in particolare le modalità di attuazione della presa in carico dei pazienti cronici.

Il **Programma Regionale di Sviluppo (PRS) della XI legislatura**, nell'ambito dell'area sociale, conferma il percorso di evoluzione del sistema socio-sanitario, con particolare riferimento alla presa in carico dei cittadini affetti da patologie croniche e alla riorganizzazione della rete riabilitativa, con l'obiettivo di

definire in modo più accurato i diversi setting di erogazione dei servizi, al fine di garantire una migliore assistenza ai pazienti anziani fragili a maggiore rischio di compromissione funzionale. In tal senso, e con l'obiettivo di mettere a sistema gli interventi per implementare l'attenzione su questo target di pazienti, si fa riferimento alla piena attuazione della riforma ADI⁵³ e all'esplorazione di nuove forme di servizio per gli anziani fragili che coinvolgono le RSA.

Sottolinea, inoltre, come le politiche regionali a favore degli anziani riguardino anche lo sviluppo di interventi che consentono il buon mantenimento dello stato di benessere complessivo, per favorire il loro ruolo attivo nella comunità nonché contrastare la solitudine che può costituire per alcuni, non necessariamente in cattive condizioni di salute, una possibile "sofferenza" psicologica e relazionale.

In tale prospettiva, in linea con la **L.R. 15/2015 "Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari"**, si colloca anche l'obiettivo di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta qualificata di servizi presso il loro domicilio, quali ad esempio le prestazioni erogate dalle assistenti familiari. Con la costituzione del Registro unico regionale degli Assistenti Familiari, supportato da una piattaforma digitale che metta in rete gli sportelli presenti sul territorio e la gestione dei diversi registri attivati dagli Ambiti dei Comuni, si vogliono promuovere le condizioni per assicurare alla persona anziana ed alla sua famiglia una scelta adeguata.

Con la D.G.R. n. 2498 del 26.11.2019 è stata approvata la proposta del **Piano Sociosanitario Lombardo Integrato per il periodo 2019 – 2023**, strumento di programmazione del sistema sociosanitario regionale, avente la finalità di declinare le linee di indirizzo del Programma Regionale di Sviluppo della XI legislatura in coerenza con il Piano Sanitario Nazionale.

Nel documento si sottolinea come il mutamento della struttura socio-demografica regionale, l'aumento della popolazione anziana e della non autosufficienza⁵⁴, delle gravissime disabilità, delle situazioni di rischio di povertà e di disagio sociale ed economico, fanno emergere una diversa domanda di assistenza da parte delle persone e delle famiglie, sia in termini di richiesta di servizi flessibili a livello territoriale, sia di aiuto e sostegno per il mantenimento presso il domicilio della persona in condizione di non autosufficienza, o ancora di un rinnovamento di prestazioni e servizi qualificati per fronteggiare i nuovi bisogni.

Per far fronte all'invecchiamento della popolazione è essenziale una efficace "presa in carico della cronicità", che ponga al centro del sistema il paziente e valorizzi l'intero processo assistenziale del malato cronico. Per far fronte all'invecchiamento demografico e all'aumento delle persone non autosufficienti si rileva inoltre la necessità di ulteriori investimenti e progressi nell'ambito delle cure domiciliari e di una migliore articolazione delle risposte per gli anziani, garantendo la priorità delle cure a domicilio e

53 Nel 2012 è stata avviata una fase sperimentale di riforma del servizio, prima riguardante solo alcuni territori e poi estesa a tutte le Asl, caratterizzata dall'introduzione di requisiti specifici per l'esercizio e l'accreditamento (D.G.R. n. 3541/12 e DGR 3584/12); un nuovo modello di valutazione del bisogno (Decreto n. 6032/12); nuovi profili e tariffe sperimentali (D.G.R. 3851/12, D.G.R. n. 3971/12); uno strumento validato ed il funzionamento dell'ADI alla luce di tale sperimentazione e dell'evoluzione del sistema sociosanitario lombardo. e unico su tutto il territorio regionale per la valutazione multidimensionale (D.G.R. n. 1185/13). Con la D.G.R. n. 7770/2018 è stata ridefinita la riorganizzazione

54 Con D.G.R. n.2720 del 23 dicembre 2019 viene approvato il Piano Regionale per la Non Autosufficienza per il triennio 2019-2021 ed il Programma Operativo regionale annualità 2019 - Esercizio 2020.

raccordando gli interventi sociali con quelli sanitari e socio-sanitari, introducendo politiche innovative e sperimentazioni nell'ambito del welfare di comunità e una nuova politica abitativa per la popolazione anziana e per le persone con disabilità, promuovendo soluzioni abitative di Cohousing/Housing, che siano dotate delle più moderne e avanzate tecnologie domotiche (casa intelligente) per renderle pienamente fruibili a persone che vivono anche sole e possono avere compromissioni funzionali.

3.2. Le misure di intervento attivate

Nel quadro complessivo sopra delineato si inseriscono le molteplici misure di intervento attivate da Regione Lombardia per rispondere ai diversi fabbisogni degli anziani e delle loro famiglie.

Nei paragrafi successivi si restituisce una panoramica delle principali misure messe in campo nel corso degli ultimi anni.

Le misure B1 e B2 per la non autosufficienza

Quadro di contesto

Con D.G.R. n.2720 del 23 dicembre 2019 sono stati approvati il **Piano Regionale per la Non Autosufficienza per il triennio 2019-2021** ed il **Programma Operativo regionale annualità 2019 - Esercizio 2020**. Integrazioni e ulteriori specificazioni sono state introdotte con D.G.R. n.2862 del 18 febbraio 2020.

Il Piano specifica come il sistema complessivo dell'offerta di servizi ed interventi in Lombardia a favore delle persone con disabilità, anziane non autosufficienti e delle loro famiglie sia molto ricco ed articolato, fortemente orientato a supportare l'azione quotidiana di assistenza di queste persone al fine di mantenerle il più possibile nei propri luoghi e ambienti di vita.

Si sottolinea come gli indirizzi regionali degli ultimi anni si siano mossi nella direzione del raccordo tra politiche sociali e politiche sanitarie e della costruzione di percorsi integrati, strutturando il sistema lungo due direttrici principali:

- la presa in carico globale della persona;
- la differenziazione delle risposte in relazione ai bisogni della persona e della famiglia.

Tali direttrici trovano il loro fondamento da un lato nella rete consolidata di unità di offerta e/o di servizi, costituente il primo pilastro del welfare, e dall'altro nell'insieme di risposte integrate, flessibili e modulabili governate dal sistema, orientato a perseguire l'obiettivo del mantenimento della persona nel suo contesto abituale di vita e quindi della sua inclusione sociale, realizzando percorsi capaci di articolare risposte di sostegno alla domiciliarità – nelle sue diverse formule – fino al supporto a differenti forme di residenzialità modulate in ragione di “bisogni” che la persona evidenzia.

La nuova programmazione triennale regionale si colloca inoltre nel nuovo contesto nazionale derivante dalle indicazioni contenute nel primo Piano Nazionale della non autosufficienza, che intende avviare un percorso volto a garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali su tutto il territorio nazionale con riguardo in particolare alle persone con disabilità gravissima.

Il Piano regionale e di conseguenza il Programma Operativo Regionale annualità 2019 – esercizio 2020, sono costruiti per garantire una programmazione delle Misure su base pluriennale, tenendo fermi gli standard di gestione elevati con assenza di liste di attesa, nessuna esclusione di categorie rispetto agli interventi proposti e forte integrazione nella costruzione di percorsi individuali con l'obiettivo di raggiungere la massima appropriatezza degli interventi coerentemente con le azioni avviate per la costituzione del Fondo Unico per le disabilità.

Misura B1 – Sostegno per la disabilità gravissima

La Misura B1 è finalizzata a garantire la permanenza a domicilio e nel proprio contesto di vita delle persone con disabilità gravissima, in una delle condizioni elencate nel Decreto interministeriale Fondo Nazionale per le Non Autosufficienze (FNA) 26 settembre 2016. Questa linea d'azione è realizzata attraverso le Agenzie di Tutela della Salute (ATS) e le Aziende Socio Sanitarie (ASST).

Si concretizza nell'**erogazione di un Buono** per compensare l'assistenza fornita dal caregiver familiare e/o da personale di assistenza impiegato con regolare contratto, pertanto non costituisce un intervento di sostegno al reddito in sostituzione di altri interventi mirati o sostitutivi di prestazioni di natura diversa garantite nell'area sociale. La valutazione multidimensionale della persona con disabilità gravissima rileva il profilo funzionale e le caratteristiche di contesto socio ambientale al fine di predisporre il Progetto Individuale.

Il buono può assumere un valore massimo di 1.100 euro, articolato in:

- € 600,00 in quanto livello essenziale regionale di assistenza per sostenere il caregiver familiare o in caso di sua assenza (persona che vive sola al domicilio) per sostenere il personale di assistenza⁵⁵;
- da un minimo di € 200,00 a un massimo di € 500,00 per sostenere, a titolo di rimborso, le spese del personale di assistenza regolarmente impiegato (es. badante, assistente familiare ex L.R. 15/2015, ASA/OSS, colf, baby sitter, educatore).
- in relazione a bisogni complessi correlati a situazioni di dipendenza vitale, ventilo assistite e stati vegetativi e in alternativa al personale regolarmente impiegato, può essere riconosciuto un ulteriore buono mensile sino ad un massimo di € 300,00 al caregiver familiare impegnato nell'assistenza diretta della persona con gravissima disabilità come specificato nel progetto individuale.

I bonus, previa verifica del possesso dei requisiti di accesso e della valutazione multidimensionale motivata nel Progetto Individuale, possono essere integrati con **diverse tipologie di voucher** (es. per il mantenimento del benessere psicofisico, per il sostegno della famiglia con interventi di sollievo e di supporto alle relazioni familiari, per prestazioni socio-sanitarie, ecc.).

55 Con deliberazione n.3178 del 26 maggio 2020 sono stati individuati i criteri per l'erogazione di un bonus aggiuntivo di Euro 300 per il caregiver familiare in relazione ad alcuni bisogni complessi individuati nel progetto individuale.

A seguito dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19, con D.G.R. n.3055 del 15 aprile 2020, sono state fornite ulteriori specificazioni per garantire continuità nell'erogazione degli interventi. In particolare, con riferimento alla misura B1:

- differimento del termine di presentazione della domanda al 29 maggio 2020;
- continuità della misura anche in caso di mancata presentazione della domanda o incompletezza documentale;
- continuità della misura per marzo e aprile 2020 a prescindere dall'ISEE, alle medesime condizioni di febbraio;
- semplificazione per la presentazione delle nuove domande e conseguente liquidazione.

Misura B2 – Sostegno per la disabilità grave

La Misura B2 è un bonus riservato alle persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza e si concretizza in interventi di sostegno per garantire la piena permanenza della persona fragile al proprio domicilio e nel proprio contesto di vita.

Nel caso di persone over 64 si concretizza in un **buono sociale** mensile fino ad un importo massimo di € 400,00, finalizzato a compensare le prestazioni di assistenza assicurate dal caregiver familiare. Nel caso di personale d'assistenza regolarmente impiegato tale buono può essere integrato un importo massimo di ulteriori € 400,00. La misura viene erogata attraverso gli Ambiti Territoriali, previa valutazione e predisposizione del "Progetto individuale di Assistenza". Per alcune tipologie di bisogni, di carattere sociosanitario, la valutazione viene effettuata dagli Ambiti territoriali in raccordo con l'Azienda Socio Sanitaria Territoriale competente (ASST). Il bonus sociale non costituisce un intervento di sostegno al reddito in sostituzione di altri interventi mirati o sostitutivi di prestazioni di natura diversa garantite nell'area sociale.

A seguito dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19, con D.G.R. n.3055 del 15 aprile 2020, sono state fornite ulteriori specificazioni per garantire continuità nell'erogazione degli interventi. In particolare, con riferimento alla misura B2:

- la possibilità di riconoscere il beneficio per un anno dalla data di pubblicazione del bando territoriale;
- forme più semplificate di partecipazione ai bandi territoriali, finalizzate ad agevolare la presentazione delle domande da parte dei soggetti interessati (es. presentazione via email, dichiarazione della propria condizione economica supportata da simulazione ISEE dal sito INPS);
- previsione della pubblicazione del nuovo bando 2020, per chi non avesse già provveduto, entro il 15 di maggio 2020, indicando una durata prolungata rispetto agli anni precedenti, al fine di garantire una maggiore visibilità da parte dei soggetti interessati.

Residenzialità assistita e RSA aperta

Quadro di contesto

Le due misure si collocano in continuità con gli analoghi interventi introdotti con **D.G.R. 856/2013**, primo provvedimento attuativo della D.G.R. 116/203, che istituisce il **Fondo regionale a favore della famiglia** e dei suoi componenti fragili e ne definisce aree di intervento, beneficiari e strumenti.

La D.G.R. 856/2013 definisce le misure e le relative azioni cui dare prioritariamente attuazione, fornendo indicazioni in relazione ai destinatari, alle modalità di remunerazione nonché le risorse da impiegare per la loro realizzazione.

Fra le misure individuate si inseriscono:

Misura Residenzialità leggera: interventi e prestazioni sociosanitarie rivolte a persone che presentano condizioni di fragilità che necessitano di una soluzione abitativa con caratteristiche di protezione sociosanitaria;

Misura RSA/RSD aperta: presa in carico integrata della persona affetta da demenza/Alzheimer o altre patologie di natura psicogeriatrica, da parte delle RSA e RSD in una logica multiservizi.

La **D.G.R. 2942/2014** dà continuità alle due misure apportando alcune azioni migliorative.

Nel caso della residenzialità leggera, l'estensione dei destinatari alle persone che abbiano compiuto 60 anni in condizioni di fragilità/parziale autosufficienza, l'adeguamento della valutazione al fine di accogliere livelli di intensità di bisogno differenziati e la conseguente introduzione di due tipologie di voucher, l'estensione delle categorie di soggetti che possono candidarsi (oltre alle RSA accreditate / autorizzate, agli alloggi protetti e alle Case Albergo possono candidarsi anche le strutture residenziali di tipo comunitario, di seguito denominate "Comunità alloggio anziani), ecc..

Nel caso della RSA aperta: estensione della misura anche alle persone non autosufficienti che abbiano compiuto 75 anni, l'introduzione di progetti individuali differenziati tradotti in profili assistenziali corrispondenti ad un pacchetto di interventi a bassa, media e/o alta intensità, collegato anche a un preciso valore mensile di voucher, ecc.

Dopo i primi anni di attuazione, nel 2018, interviene la **D.G.R. 7769/2018**, che conferma le tipologie di intervento introducendo alcuni elementi di novità.

La rivisitazione della residenzialità assistita operata con il provvedimento ha inteso assicurare alla stessa una finalità preventiva; è stata, infatti, pensata per favorire, attraverso l'erogazione di servizi e prestazioni di natura sociosanitaria, il mantenimento delle capacità residue, ritardando il più possibile il declino delle condizioni psico-fisiche e di socialità in una fascia di popolazione che per fragilità, risulta particolarmente esposta al rischio di un rapido decadimento generale.

A tal fine, pur in continuità con quanto previsto dalla D.G.R. n. 2942/2014 in ordine all'età dei destinatari della misura, per l'individuazione degli stessi è stato introdotto un iter valutativo strutturato su due livelli: il primo livello rileva la presenza o meno di condizioni di incompatibilità alla misura e la vulnerabilità sociale, intesa come condizione di solitudine e/o isolamento associata alla presenza di una rete non in grado di garantire un sufficiente supporto al domicilio; il secondo livello è finalizzato alla verifica del rilievo socio sanitario del bisogno quale elemento vincolante per poter accedere ad una misura sostenuta da FSR.

Nel caso della RSA aperta viene introdotta una complessiva revisione. Per evitare situazioni di incompatibilità con il ruolo di gestore, la valutazione per il riconoscimento della misura viene effettuata dall'erogatore stesso e non più dall'ASST. La richiesta del cittadino va presentata direttamente alla RSA, che verifica i requisiti di accesso e/o eventuali incompatibilità, effettua una valutazione multidisciplinare domiciliare (anche in raccordo con i servizi territoriali) e provvede a stendere PI e PAI.

I destinatari sono rappresentati da: persone affette da demenza, suddivise in 4 sottogruppi secondo la gravità; anziani non autosufficienti, di età pari o superiore a 75 anni, riconosciuti invalidi civili al 100%. L'intento è quello di destinare la misura a chi, essendo più compromesso nei livelli di autonomia, per stare al proprio domicilio necessita di un sostegno importante da parte dei familiari e/o caregiver. La disponibilità di almeno un caregiver familiare e/o professionale viene infatti introdotta come condizione per l'accesso.

Le tipologie degli interventi variano secondo i due target di utenza e, per le persone affette da demenza, anche in relazione al grado di malattia.

Residenzialità assistita

Si tratta di una misura finalizzata a fornire una risposta assistenziale a persone anziane fragili, residenti in Lombardia, con limitazioni parziali delle autonomie, in assenza di una rete di sostegno o con criticità temporanee o persistenti della normale rete di supporto familiare.

In un'ottica preventiva intende assicurare la permanenza in un contesto che favorisca il mantenimento della socialità, della vita di relazione, nonché l'adeguato sostegno alle autonomie residue.

A tal fine con la misura vengono erogate **prestazioni di carattere sociosanitario**, definite in base alla valutazione multidimensionale del bisogno, aggiuntive a quelle socio assistenziali, già previste dalla normativa per la struttura preposta all'accoglienza.

La Misura Residenzialità assistita si rivolge ai cittadini di età uguale o superiore a 65 anni che si trovano in situazione di fragilità e/o autosufficienza parziale. La misura prevede l'erogazione, in un ambiente controllato e protetto, di servizi di natura socio sanitaria ed assistenziale utili a supportare il mantenimento delle capacità residue della persona, con l'obiettivo di ritardarne il declino delle condizioni psicofisiche e di socialità.

Possono beneficiare della Misura⁵⁶ cittadini – prioritariamente provenienti dal domicilio - rispondenti ai seguenti criteri:

- anziani fragili di età pari o superiore a 65 anni;
- residenti in Lombardia;
- con limitazione dell'autonomia solo parziale;
- con rete di sostegno inadeguata o in temporanea situazione di criticità.

⁵⁶ La Misura è di norma incompatibile con l'utilizzo/con la frequenza di altre unità di offerta della rete sociosanitaria residenziale o semiresidenziale

Le prestazioni sociosanitarie erogabili a carico del Servizio Sanitario Regionale attraverso la Misura della Residenzialità assistita riguardano ambiti diversi quali:

- rieducazione funzionale, attività di cammino, attività fisica adattata;
- prestazioni infermieristiche di base (punture, medicazioni semplici, controllo delle stomie, ecc.);
- monitoraggio dei farmaci, controllo del peso, dell'alvo, dell'idratazione;
- controllo dell'igiene quotidiana;
- stimolazione delle capacità cognitive;
- attività socializzanti;
- accompagnamento a visite, esami, prelievi.

Per accedere a ricovero in regime di Residenzialità assistita è necessario fare richiesta alla Azienda Socio Sanitaria Territoriale – ASST territorialmente competente. La ASST effettua una **Valutazione multidimensionale del bisogno** specifico di assistenza il cui esito è determinante per l'accesso alla Misura. Se l'esito della valutazione è positivo la ASST redige un **Progetto Individuale** di assistenza per rispondere alle necessità specifiche rilevate. Le prestazioni possono essere erogate da Case albergo, Alloggi protetti per anziani, Strutture residenziali di tipo comunitario, RSA con posti letto autorizzati o accreditati.

RSA Aperta

La RSA Aperta è una Misura innovativa che offre la possibilità di usufruire di servizi sanitari e sociosanitari utili a sostenere il mantenimento il più a lungo possibile delle capacità residue delle persone beneficiarie e rallentare, ove possibile, il decadimento delle diverse funzioni, evitando e/o ritardando il ricorso al ricovero definitivo in struttura. La misura offre inoltre un sostegno al caregiver nell'espletamento delle attività di assistenza dallo stesso assicurate, attraverso interventi mirati che non sono sostitutivi di quelli già garantiti dalla filiera dei servizi della rete consolidata (ADI, SAD, Centri Diurni Integrati, ecc.).

La misura si caratterizza per l'offerta di interventi di natura prioritariamente sociosanitaria, finalizzati a supportare la permanenza al domicilio di persone affette da demenza certificata o di anziani di età pari o superiore a 75 anni, in condizioni di non autosufficienza.

Le prestazioni, erogate dalle RSA lombarde accreditate aderenti alla Misura, sia al domicilio della persona che presso l'unità di offerta, sono distinte in base alle tipologie di beneficiari e ai bisogni rilevati. A titolo esemplificativo:

per persone affette da demenze (in relazione al grado di gravità certificato):

- interventi di stimolazione cognitiva;
- interventi di consulenza alla famiglia per gestione disturbi del comportamento;
- interventi di supporto psicologico al caregiver;
- ricoveri di sollievo;
- interventi di stimolazione/mantenimento delle capacità motorie;

- igiene personale completa;
- interventi di sostegno in caso di disturbi del comportamento;
- consulenza e addestramento del caregiver/famiglia per l'adattamento degli ambienti abitativi;
- interventi di riabilitazione motoria;
- nursing;
- interventi per problematiche legate alla malnutrizione/disfagia;
- consulenza e addestramento del caregiver/famiglia per l'adattamento degli ambienti abitativi.

per anziani non autosufficienti con invalidità civile al 100% (in condizioni di dipendenza totale rilevata con apposita scala);

- interventi per il mantenimento delle abilità residue;
- consulenza e addestramento del caregiver/famiglia per la protesizzazione degli ambienti abitativi;
- consulenza alla famiglia/caregiver per la gestione di problematiche specifiche relative all'alimentazione;
- consulenza alla famiglia/caregiver per la gestione di problematiche specifiche relative all'igiene personale;
- interventi al domicilio occasionali e limitati nel tempo in sostituzione del caregiver;
- accoglienza in RSA per supporto al caregiver (solo in territori sprovvisti di Centri Diurni Integrati).

Il cittadino interessato alla misura deve presentare la richiesta direttamente alla RSA scelta tra quelle che hanno sottoscritto il contratto con l'ATS. Spetta alla RSA individuata dal cittadino la preventiva verifica dei requisiti di accesso e di eventuali incompatibilità.

Voucher FSE per persone anziane fragili

Quadro di contesto

La misura è stata introdotta nel 2015 a seguito della **D.G.R. 4155/2015** con cui, al fine di scongiurare il rischio dello scivolamento nella povertà di fasce crescenti di popolazione e di promuovere la coesione e l'inclusione sociale, Regione Lombardia avvia la **sperimentazione del reddito di autonomia**. In particolare, nell'ambito di un complesso articolato di misure, viene introdotto un assegno di autonomia rivolto ad anziani e disabili, deliberato con D.G.R. 4152/2015 e conseguente avviso.

Al fine di garantire alle famiglie, in condizione di vulnerabilità socio-economica, la possibilità di mantenere al domicilio il proprio congiunto anziano consolidando i livelli di relazioni sociali e di capacità di cura dello stesso, viene attivato un voucher di 400 € volto ad assicurare l'autonomia personale e relazionale delle persone anziane, attraverso prestazioni di cura della persona e del domicilio, nonché attività di mantenimento della vita sociale e delle relazioni attraverso anche la frequenza di centri/servizi dedicati.

Le risorse (€ 2.500.000,00) sono stanziare a valere sul POR FSE 2014/2020 (Azione 9.3.6 – Asse II Inclusione e lotta alla povertà).

I destinatari devono avere età maggiore di 75 anni, una compromissione funzionale derivante dallo stato iniziale di demenza/Alzheimer o altre patologie di natura psicogeriatrica e ISEE inferiore a 10.000 euro.

Con il successivo **avviso**, emanato a seguito della D.G.R. 5060/2016 Evoluzione del programma e misure innovative e **D.G.R. 5672/2016** Implementazione di interventi volti a migliorare la qualità della vita delle famiglie e delle persone anziane con limitazione dell'autonomia e sviluppo di autonomia finalizzata all'inclusione sociale delle persone disabili, vengono introdotte alcune modifiche, fra cui un ampliamento del target, con l'abbassamento dell'età a 65 anni e l'innalzamento della soglie ISEE a 20.000 euro.

A seguito delle **D.G.R. 7587/2017** e **493/2018**, che prevede un'apposita riserva da destinare ad implementare interventi volti a migliorare la qualità della vita delle persone anziane fragili nel territorio denominato "Appennino Lombardo – Alto Oltrepò Pavese", è stato infine emanato l'**avviso di cui al decreto 14986 del 21/12/2018**, che conferma l'impianto precedentemente definito, proseguendo "il processo innovativo già avviato, implementando la capacità della misura proposta di agire in termini di rinnovamento sul sistema dei servizi formali".

A seguito dell'emergenza Covid-19 è intervenuta la **circolare regionale n.4 del 10/03/2020** che, in considerazione delle difficoltà segnalate da alcuni Enti nel continuare a garantire le prestazioni previste, prevede che l'attuazione del percorso possa essere sospeso per un massimo di 90 giorni, anche non consecutivi e riattivato.

Attesa la natura degli interventi e in considerazione delle caratteristiche dei destinatari, nel rispetto delle disposizioni nazionali e regionali assunte per il contenimento della diffusione del Covid-19, si sottolinea l'importanza di garantire la continuità e si invitano gli Enti a definire o rimodulare i progetti per amplificarne l'efficacia in risposta all'attuale situazione e all'evoluzione dei bisogni.

In tale senso gli Enti potranno garantire l'erogazione delle prestazioni oltreché in presenza, anche attraverso l'utilizzo degli strumenti ICT. A solo titolo esemplificativo, per le persone anziane potranno essere maggiormente sviluppate le attività di autonomia personale (es. benessere e relax, accompagnamento nel disbrigo di acquisti, servizi di cura e igiene personale, lettura ed audiolettura, ecc.) che possono essere svolte presso l'abitazione o in luoghi facilmente raggiungibili.

Voucher anziani

Destinatarie della misura sono le persone anziane:

- di età uguale o >65 anni;
- con reddito ISEE di riferimento uguale o <20.000 euro annui;
- che vivono al proprio domicilio;
- in una delle seguenti condizioni: a) compromissione funzionale lieve ovvero condizioni che possono comportare una minore cura di sé e dell'ambiente domestico, nonché povertà relazionale intesa come rarefazione delle relazioni familiari, progressiva scomparsa dei rapporti di amicizia e di vicinato, ecc. con conseguenti importanti effetti dal punto di vista del decadimento psico-fisico; b) essere caregiver di familiari non autosufficienti con necessità di sollievo e supporto per mantenere una adeguata qualità della vita.

I percorsi prevedono le seguenti azioni:

- Valutazione multidimensionale;
- Predisposizione del progetto Individuale (PI) e attività di case management;
- Fruizione del servizio, monitoraggio e verifica degli esiti nei riguardi delle persone anziane e delle loro famiglie.

Ai destinatari viene assegnato un voucher nominativo di 4.800 per l'accesso ad un intervento multidimensionale declinabile in base alla maggiore o minore intensità di intervento che prevede, oltre a prestazioni/servizi trasversali, l'erogazione di almeno una delle linee di prodotto (prestazioni/servizi) e delle conseguenti tipologie di intervento individuate in coerenza con le aree di intervento indicate dal Progetto Individuale.

Gli interventi si caratterizzano per essere:

- di stimolo nello svolgimento delle attività della vita quotidiana;
- di mantenimento e sollecitazione psicofisica (attività occupazionale, stimolazione cognitiva, accompagnamento, dialogo e arricchimento del tempo, uscite per mantenere relazioni e favorire l'autonomia motoria ecc.);
- di supporto/sollievo alla persona anziana caregiver familiare per il suo stato di benessere, anche al fine dello svolgimento dell'attività di cura al familiare non autosufficiente.

Per la realizzazione dei percorsi i destinatari avranno accesso ai servizi della rete territoriale delle UdO sociali a ciò dedicate e cioè il Centro Diurno Integrato (CDI) ed il Centro Diurno (CD). Al fine di favorire risposte integrate, flessibili e modulabili costruite sul bisogno individuale della persona, le prestazioni/servizi potranno essere erogati anche da altri Enti con cui sono stati già instaurati rapporti di collaborazione per la realizzazione di servizi in favore delle persone anziane.

Bonus assistenti familiari e sportelli per l'assistenza familiare

Quadro di contesto

Con la **legge regionale n. 15/2015** Regione Lombardia ha inteso valorizzare e sostenere il lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari in aiuto e tutela delle persone fragili e delle loro famiglie, favorendo l'incontro tra la domanda di servizi domiciliari di cura e l'offerta di lavoro da parte degli assistenti familiari.

In particolare la legge prevede che la Regione:

- a) promuova sul territorio regionale percorsi formativi in coerenza con il proprio sistema regionale di formazione professionale;
- b) promuova, nell'ambito delle prestazioni di assistenza domiciliare, azioni di contrasto delle forme di lavoro sommerso e irregolare per favorire l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro e valorizzare la qualità delle prestazioni rese alle persone assistite;

c) favorisca l'istituzione degli sportelli per l'assistenza familiare e la relativa connessione in rete con il sistema socio-sanitario regionale e con l'offerta di servizi sociali dei comuni, per assicurare alle persone che necessitano di assistenza e alle loro famiglie la scelta del servizio più appropriato;

d) programmi annualmente forme di sostegno economico a favore delle persone assistite o delle loro famiglie che usufruiscono delle prestazioni di un assistente familiare, previa valutazione della situazione economica, anche attraverso modalità che tengono conto dei carichi assistenziali, di coloro che accedono alle prestazioni sociali agevolate;

e) promuova le linee guida per l'istituzione degli sportelli per l'assistenza familiare e dei registri territoriali degli assistenti familiari d'intesa con i piani di zona degli enti locali;

f) promuova, attraverso le ASL e in collaborazione con i medici di cure primarie, campagne di comunicazione sociale volte alla valorizzazione del lavoro di cura svolto dall'assistente familiare.

In attuazione della legge, nel 2016, sono stati approvati – con **D.G.R. n. 5648/2016** - il **piano delle azioni regionali** e le **linee guida** contenenti indicazioni per l'istituzione degli sportelli per l'assistenza familiare e dei registri territoriali degli assistenti familiari.

In coerenza con quanto definito dal piano e dalle linee guida Regione Lombardia, con la **D.G.R. 914/2018**, ha adottato provvedimenti che, a partire dal 2019, hanno l'obiettivo di:

- implementare gli sportelli per l'assistenza familiare e i registri territoriali
- incentivare le famiglie che necessitano di assistenza e gli Assistenti familiari ad usufruire della possibilità di incontro mediante i registri territoriali (Bonus assistenti familiari)

Sportelli per l'assistenza familiare

Per quanto riguarda gli sportelli per l'assistenza familiare sono state stanziare risorse pari a € 900,000,00, assegnate alle ATS, ripartite in budget territoriali per Ambiti dei Comuni in base alla popolazione ISTAT di età maggiore o uguale a 65 anni.

Il contributo assegnato agli Ambiti per l'implementazione degli sportelli è finalizzato a potenziare:

- le attività di ascolto e valutazione del bisogno reale, orientamento e informazione nei riguardi delle persone interessate a tali interventi;
- la tenuta e gestione dei registri territoriali;
- l'assistenza nella ricerca e nella selezione di un assistente familiare tra quelli iscritti al registro con competenze ed esperienze adeguate ai bisogni di assistenza;
- l'informazione sui soggetti competenti ad assistere la famiglia nelle procedure di assunzione dell'assistente familiare e in ogni obbligo correlato;
- l'informazione sull'accesso agli interventi di sostegno economico;
- l'informazione agli assistenti familiari per ottenere la certificazione di lingua italiana di livello A2.

Bonus assistenti familiari

Per quanto riguarda il “Bonus Assistenti familiari” il finanziamento riguarda il contributo sul costo relativo alle spese previdenziali della retribuzione dell’Assistente Familiare (massimo 50%) definito sull’effettivo ammontare di tali oneri in base al contratto stipulato. La persona fragile, destinataria (presa in carico) delle misure B1 e B2 del FNA, non può beneficiare del “Bonus Assistenti Familiari”.

L’**Avviso Pubblico** per attivare la misura “Bonus Assistenti Familiari è stato approvato con il **decreto n. 4597 del 3 aprile 2019** ed i cittadini hanno potuto presentare domanda a partire dal 10 aprile 2019.

Il Bonus è finalizzato a diminuire il carico oneroso delle spese previdenziali, garantendo alle famiglie maggiormente vulnerabili con presenza di componenti fragili, la possibilità di accedere alle prestazioni di assistenti familiari qualificati e con forme contrattuali e condizioni lavorative in linea con la normativa di settore. Nelle situazioni di famiglie particolarmente fragili e vulnerabili viene applicato, in via sperimentale per il 2019, anche l’indicatore sintetico Fattore Famiglia Lombardo di cui alla L.R. n. 10/2017, al fine di associare alla misura di base il possibile incremento del contributo riconosciuto alla persona in esito alla valutazione degli elementi relativi ai parametri⁵⁷ ed ai punteggi di cui alla D.G.R. n. 915/2018.

Il destinatario è il datore di lavoro che sottoscrive il contratto dell’assistente familiare, sia esso la persona assistita o altro componente di famiglia vulnerabile con presenza di persona fragile, non obbligatoriamente convivente, in possesso dei seguenti requisiti:

- ISEE uguale o inferiore a € 25.000;
- Contratto di assunzione di Assistente familiare iscritto nei registri territoriali;
- Residenza in Lombardia da almeno 5 anni (requisito richiesto sia per datore di lavoro che per chi necessita di assistenza).

Il Bonus Assistenti familiari è un contributo calcolato sull’ammontare delle spese previdenziali della retribuzione dell’Assistente Familiare (massimo 50% e comunque non superiore ad € 1,500,00). Le risorse complessive, pari a € 2.100.000,00 per la misura Bonus Assistenti Familiari (euro 1.050.000,00 bilancio regionale 2018 ed € 1.050.000,00 bilancio regionale 2019), sono state ripartite in budget territoriali per Ambiti dei Comuni in base alla popolazione anziana residente over 65 anni.

I primi risultati conseguiti

I dati forniti con la relazione prevista dall’art. 10 della L.R. 15/2015 (Deliberazione 3043 del 15 aprile 2020) consentono di analizzare i primi risultati conseguiti dagli interventi.

Il numero di sportelli (272) e di registri territoriali (114) è cresciuto significativamente, interessando quasi interamente il territorio regionale. In particolare, su un totale di 93 ambiti, a febbraio 2020, 72 hanno almeno uno sportello/registro attivo.

57 Numero dei figli del nucleo familiare; abitazione principale gravata da un mutuo per l’acquisto; residenza in regione Lombardia per un periodo maggiore o uguale a 7 anni; presenza di persone anziane di età maggiore o uguale a 65 anni, oltre la persona assistita, o presenza di donne in accertato stato di gravidanza; presenza di persone con disabilità o persone non autosufficienti oltre alla persona assistita.

Negli Ambiti territoriali di Milano, Bergamo e Olgiate Comasco è stata inoltre sperimentata una piattaforma informatica per la messa in rete degli sportelli informativi ai sensi della L.R. 15/2015 e per l'adozione del "registro regionale" degli Assistenti Familiari.

La sperimentazione ha prodotto i presupposti per individuare un modello trasferibile in tutta la regione.

A febbraio 2020 era previsto l'avvio della messa a sistema della sperimentazione partendo dai 72 Ambiti con gli sportelli/registro, attraverso un primo incontro formativo con gli operatori delegati dagli Ambiti ad occuparsi di tale tematica, attività che non si è potuta realizzare a causa dell'emergenza Covid – 19.

Per quanto riguarda il bonus assistenti familiari si rileva che, a marzo 2020, sono state ammesse 54 domande (di cui 17 con il contributo fattore famiglia lombardo) e per altre 74 era in corso l'attività istruttoria.

Con riferimento alle domande ammesse si rileva come ben 48 interessino donne. La distribuzione per età evidenzia la forte prevalenza della fascia 80-89 anni (25 domande) seguita dagli ultranovantenni (17). Meno numerose le domande relative ad assistiti con meno di 80 anni (12).

Numero di ambiti con sportelli/registri attivi

ATS	N. Ambiti totali	N. Ambiti con sportelli/registri Ottobre 2019	N. Ambiti con sportelli/registri Febbraio 2020
Bergamo	14	12	12
Brescia	12	9	9
Brianza	9	7	9
Insubria	20	10	10
Città metropolitana di Milano	17	11	14
Montagna	7	5	7
Pavia	7	5	6
Valpadana	7	4	5
Totale	93	63	72

Altre misure di intervento

Oltre alle misure di maggiore rilievo delineate nei paragrafi precedenti, sono stati attivati altri interventi specifici per la terza età e per le famiglie con anziani⁵⁸.

⁵⁸ Per una ricognizione delle misure attivate ed una loro sintetica descrizione si rinvia al Report Linea 2 *Politiche per la famiglia e misure attuative* e alla Rassegna a questo allegata.

In alcuni casi si tratta di misure, previste a livello nazionale o regionale, che si concretizzano direttamente nell'erogazione di un sostegno economico, quali la **pensione di cittadinanza**, ovvero una prestazione economica mensile, esentasse, accreditata a favore dei nuclei familiari composti esclusivamente da persone che hanno compiuto l'età pensionabile e nello specifico a coloro che hanno un assegno di pensione al di sotto della soglia di povertà, o l'**assegno sociale**, una prestazione assistenziale che prescinde dal versamento dei contributi ed è erogata in favore di soggetti in condizione economiche disagiate al raggiungimento di una determinata età anagrafica. A livello regionale, si segnala il **fattore famiglia lombardo**, uno specifico strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate da Regione Lombardia o dai Comuni per interventi e finanziamenti di Regione Lombardia, che, fra i vari parametri, prevede anche la presenza nei nuclei familiari di target specifici, fra cui anziani.

Un altro intervento a sostegno della popolazione anziana in condizione disagiata è rappresentata da **zero canone di locazione**, un bonus triennale di carattere sperimentale per la sospensione del canone di locazione per gli inquilini di alloggi Aler di età pari o superiore ad anni 70 e reddito ISEE-ERP inferiore a € 10.020.

Diversa finalità ha invece la misura **lo viaggio ovunque in Lombardia Agevolata**, un abbonamento annuale a tariffa agevolata che consente a diverse categorie, fra cui gli anziani over 65, di viaggiare sui servizi di trasporto pubblico della Lombardia (autobus urbani e interurbani, tram, metropolitana, treni suburbani e regionali in seconda classe, funivie, funicolari, servizi di navigazione del lago d'Iseo) e di accedere ai varchi metropolitani e ferroviari.

Riveste inoltre rilevanza per il target anziani anche il **contributo per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati**, ovvero l'erogazione di contributi ministeriali per interventi di adeguamento per il superamento di barriere architettoniche.

3.3. Considerazioni conclusive

Il quadro delineato evidenzia come il progressivo processo di invecchiamento demografico e l'ampliamento delle fasce di popolazione anziana determinino una conseguente crescita e differenziazione dei fabbisogni.

Se da un lato è necessario affrontare l'aumento dell'area della non autosufficienza, il crescente fabbisogno di cure e le difficoltà dei caregiver familiari, dall'altro l'anzianità, in conseguenza dell'allungamento delle prospettive di vita e dei progressi della medicina, si pone sempre più come momento della vita in cui è ancora possibile una riprogettazione esistenziale che metta al centro il ruolo attivo dell'anziano.

È dunque evidente come le risposte di carattere tradizionale, incentrate prevalentemente sulle RSA e sui servizi domiciliari pubblici (SAD e ADI), non siano più sufficienti.

In Lombardia, nel corso degli ultimi anni, ci si è resi conto che le unità di offerta sociosanitarie e sociali consolidate non riuscivano a rispondere ai diversi bisogni degli anziani e delle loro famiglie e l'attenzione si è spostata sempre più verso il cosiddetto "Secondo pilastro del welfare lombardo", ovvero interventi

complementari rispetto a quelli tradizionali, volti ad offrire risposte più personalizzate e flessibili ai bisogni di disabili e anziani, mantenendoli il più possibile nel proprio contesto di vita⁵⁹.

Regione Lombardia è intervenuta in tal senso, con un **vasto mosaico di interventi differenziati** a supporto di una “diversa domiciliarità”: con interventi per le persone non autosufficienti (misure B1 e B2), con un diverso coinvolgimento della rete residenziale (Residenzialità leggera e RSA aperta), con l’introduzione di interventi per il mantenimento dell’autonomia (voucher FSE), con misure volte a qualificare il lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari e a favorire l’incontro fra domanda e offerta (Bonus assistenti familiari e sportelli per l’assistenza familiare).

L’approccio regionale, sia sul fronte programmatico che su quello della tipologia di misure attivate, sembra dunque muoversi, anche con risposte innovative, in direzione di un quadro evolutivo che vede l’ampliamento e la diversificazione dei fabbisogni degli anziani, con una sempre maggiore attenzione alla presa in carico globale della persona, ad interventi di supporto al mantenimento dell’autonomia e alla permanenza al domicilio, alla differenziazione delle risposte attraverso processi di valutazione multidimensionale e la costruzione di percorsi personalizzati, alla valorizzazione del sostegno dei caregiver professionali, anche nell’ottica del superamento di un sistema di welfare eccessivamente familistico, incentrato sull’assistenza esclusiva dei propri familiari.

In un quadro generale di **elevata innovatività e progressivo ampliamento e affinamento delle misure**, sembrano però emergere, anche in considerazione del nuovo scenario dettato dall’emergenza Covid-19, **alcune problematicità e ambiti di possibile miglioramento**, sia di carattere trasversale che connessi alle singole misure attivate.

Si rileva innanzitutto come l’**accesso al vasto mosaico di servizi diversificati** possa rappresentare per le famiglie un elemento di complessità e disorientamento.

Si tratta infatti di interventi fra loro diversamente modulabili, che presentano differenziazioni in termini di target di destinatari, di requisiti, di incompatibilità reciproche, di punti di accesso e modalità di erogazione. Vi è quindi il rischio che le famiglie incontrino difficoltà nel cercare soluzioni nella complessa rete dei servizi offerti, nel tentativo di combinare possibili risposte ai bisogni dei propri anziani.⁶⁰

In tal senso potrebbe essere utile un potenziamento dei servizi di orientamento alle famiglie⁶¹, garantendone adeguata continuità, presenza e visibilità sul territorio, agendo dunque sul fronte organizzativo, ma anche sul rafforzamento dell’efficienza della comunicazione.

Una reale presa in carico integrata dei bisogni della persona è inoltre strettamente connessa al **processo di valutazione multidimensionale** e di costruzione del **percorso personalizzato**, che potrebbe rappresentare non semplicemente un adempimento per ottenere un voucher ed avere accesso a un pacchetto di servizi, ma anche per valutare, con l’aiuto di operatori esperti e strumenti adeguati, la

59 Rosemarie Tidoli - Come evolvono i sistemi di risposta ai bisogni dell’anziano.

<http://www.lombardiasociale.it/2020/05/12/come-evolvono-i-sistemi-di-risposta-ai-bisogni-dellanziano/>

60 *Ibidem*.

⁶¹ I servizi di orientamento (Punto Unico di Accesso, CEAD, Sportello fragilità, ecc.) previsti per rispondere a questa tipologia di problematiche non sempre hanno consentito una piena risoluzione del problema.

situazione complessiva, i fabbisogni e le prospettive dell'anziano e del contesto (familiare o meno) in cui è inserito, fissando azioni ed obiettivi personalizzati per gestire la situazione in un'ottica contingente e prospettica (non autosufficienza, mantenimento dell'autonomia, rafforzamento dell'inclusione sociale, miglioramento della qualità della vita, ecc.).

Entrando nel merito delle singole misure attivate, come già evidenziato, si tratta di interventi diversificati e volti a coprire fabbisogni diversi.

Si sottolinea in particolare l'innovatività di misure quali **Residenzialità assistita e RSA aperta** che, pur erogate da strutture residenziali, si inseriscono in un approccio di carattere preventivo volto ad assicurare la permanenza in un contesto (anche controllato) che favorisca il mantenimento della socialità, della vita di relazione, nonché l'adeguato sostegno alle autonomie residue e a ritardare il ricorso al ricovero definitivo in struttura. Si tratta di misure di particolare interesse, anche alla luce dello scenario legato all'emergenza Covid-19 e alle problematiche emerse, che potrebbero svolgere un ruolo cruciale in processi di deistituzionalizzazione e presa in carico di soggetti con ridotta autonomia; garantendo al contempo il contenimento dei costi e consentendo agli ospiti di mantenere le proprie relazioni sociali.

In quest'ottica si inserisce anche il **voucher per il reddito di autonomia**, che nel corso degli anni ha visto un mutamento dei requisiti di accesso (abbassamento della soglia di età e innalzamento della soglia ISEE) che ha comportato un ampliamento della platea potenziale e che, anche in ottica futura, potrebbe essere uno strumento da valorizzare. Si sottolinea in particolare come il FSE, a seguito delle modifiche regolamentari introdotte per affrontare l'emergenza Covid-19⁶², si confermi una fonte di finanziamento attivabile per questa tipologia di interventi.

L'orientamento volto a favorire il mantenimento della persona di ogni età, anche non autosufficiente, nel proprio contesto di vita trova conferma nel Piano regionale per la non autosufficienza e nella formulazione delle **misure B1 e B2**, anche attraverso il riconoscimento di voucher per compensare il supporto di personale di assistenza.

Proprio sulla valorizzazione e sul sostegno al lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari in aiuto e tutela delle persone fragili e delle loro famiglie, favorendo l'incontro tra la domanda di servizi è intervenuta – con L.R. 15/2015 e successivi interventi attuativi – Regione Lombardia.

La misura – che si è concretizzata in provvedimenti per **l'istituzione degli sportelli per l'assistenza familiare e dei registri territoriali degli assistenti familiari e nell'attivazione di bonus** per assistenti familiari con regolare contratto ed iscritti nei registri territoriali – è stata contraddistinta da un iter attuativo piuttosto lento che, a seguito della L.R. 15/2015, ha visto, nel 2016, l'approvazione del piano delle azioni regionali e le linee guida e, nel 2018, i provvedimenti per l'implementazione degli sportelli per l'assistenza familiare e dei registri territoriali e per l'utilizzo dei Bonus.

I principali risultati conseguiti durante il 2019 e i primi mesi del 2020 hanno evidenziato come il sistema sia in corso di strutturazione e necessiti di un ulteriore periodo per la piena messa a regime, anche in conseguenza dei rallentamenti determinati dall'emergenza Covid-19.

⁶² Cfr. Report Linea di attività 3 – Le misure a supporto della famiglia nel POR FSE 2014-2020.

L'implementazione degli sportelli per gli assistenti familiari e dei registri territoriali ha dato i primi risultati, anche se non tutti gli ambiti risultano ancora dotati di sportello/registro.

Anche la sperimentazione della piattaforma informatica utile all'attivazione del registro regionale ha avuto risultati positivi e ha consentito l'avvio dei lavori per consentire a tutti gli Ambiti di utilizzare una piattaforma unica.

Le principali criticità sono invece riscontrabili sul fronte dell'incontro tra domanda ed offerta e, di conseguenza, nella concreta diffusione ed utilizzo del "Bonus Assistenti Familiari", che ha per ora interessato numeri ridotti.

Le difficoltà attuative sono probabilmente riconducibili a diversi fattori, quali:

- la scarsa familiarità all'utilizzo dello strumento e le conseguenti resistenze sia da parte degli assistenti familiari che da parte delle famiglie ad utilizzare un sistema diverso, in un ambito di cui le modalità privatistiche rappresentano ancora la forma prevalente;
- la presenza non ancora omogenea e diffusa di sportelli e registri in tutti gli ambiti territoriali;
- la possibile barriera all'accesso rappresentata da alcuni requisiti richiesti per l'iscrizione ai registri (es. conoscenza certificata della lingua italiana livello A2);
- il requisito dell'ISEE inferiore o uguale a € 25.000,00 del datore di lavoro, che può limitare l'accesso ai familiari che spesso si fanno carico dell'onere relativo alla retribuzione dell'assistente;
- la trasparenza della procedura, che la rende ovviamente fruibile solo a certe condizioni in termini di regolarità contrattuale e disponibilità della documentazione relativa ai versamenti previdenziali.

Si ritiene dunque che la misura, estremamente valida in termini di impianto, sconti ancora le difficoltà legate al ritardo attuativo e ad una non completa messa a regime. Una maggiore fruizione potrebbe probabilmente essere favorita da alcuni aggiustamenti e integrazioni, quali un ampliamento delle soglie ISEE; l'intensificazione, eventualmente anche in raccordo con l'attività degli sportelli informativi, degli interventi formativi volti all'acquisizione della certificazione A2; il potenziamento di attività di informazione e comunicazione, volte ad favorire una maggiore conoscenza dello strumento sia da parte delle famiglie che da parte degli assistenti familiari.

Alla luce del quadro delineato e dello scenario difficilmente prevedibile determinatosi a seguito dell'emergenza Covid-19, ciò che emerge è però soprattutto la necessità di avviare un'approfondita riflessione sull'evoluzione dei servizi per gli anziani e sull'eventuale revisione e affinamento degli strumenti attivati, al fine di rispondere tempestivamente alle necessità contingenti, ma anche e soprattutto sulla necessità di dare concretezza ad una nuova visione del ruolo dell'anziano in una prospettiva di **invecchiamento attivo**, che non lo veda esclusivamente quale soggetto portatore di fabbisogni di cura e assistenza. È in questo senso probabilmente necessaria una nuova progettualità che, pur non tralasciando l'intervento curativo, punti alla prevenzione, all'accompagnamento alla vecchiaia e all'innalzamento della qualità della vita. E in questo quadro si collocano sia interventi di promozione alla vita attiva (si pensi ad esempio al Bonus viaggi promosso da Regione Lombardia), ma anche tutta una serie di interventi di carattere innovativo, quali nuovi modelli abitativi, soluzioni tecnologiche di supporto alla

vita indipendente, nuove forme di mobilità, di relazione e scambio intergenerazionale, su cui è probabilmente utile avviare e consolidare possibili sperimentazioni.