



REGIONE  
PUGLIA

DIPARTIMENTO PROMOZIONE DELLA SALUTE, DEL  
BENESSERE SOCIALE E DELLO SPORT PER TUTTI

L'ASSESSORE AL WELFARE

02 maggio 2017

AOO\_146/00 <sup>524</sup>  
PROTOCOLLO USCITA

Trasmissione a mezzo  
posta elettronica ai sensi  
dell'art.47 del D. Lgs n. 82/2005



Consiglio Regionale  
della Puglia  
N. 20170028087  
03/05/2017 15:05  
4S0XW0  
Sezione Informatica e Tecnica

ENTRATA

Destinatario:  
Al Presidente della Giunta Regionale  
Dr. Michele Emiliano

Al Presidente del Consiglio Regionale  
Mario Loizzo

Al Consigliere Regionale  
Marco Galante

E, p.c.  
Al Capo di Gabinetto del Presidente  
Dr. Claudio Stefanazzi

LORO SEDI

Oggetto: **Interpellanza** presentata dal Consigliere Galante (rif. n. **5 - X**). Riscontro

Con riferimento alla interpellanza citata in oggetto, si riscontra quanto segue.

Premessa:

- con A.D. n. 416 del 30 settembre 2016, come integrato con A.D. n. 425 del 7 ottobre 2016, è stato approvato l'Avviso pubblico per la presentazione delle domande da parte dei cittadini e la messa a regime della misura "Buoni servizio per l'accesso ai servizi a ciclo diurno e domiciliari per anziani e persone con disabilità" (Avviso n. 1/2016);
- L'Avviso Pubblico n.1/2016 (A.D. n. 425/2016) all'art. 6, comma 3 ha istituito una prima finestra temporale di candidatura, per la presentazione delle domande di Buono servizio da parte dei nuclei familiari pugliesi, con periodo di apertura dalle ore 12:00 del 3 ottobre 2016, sino alle ore 12:00 del 15 novembre 2016, successivamente prorogato, per motivi tecnici, alle ore 12:00 del 17 novembre 2016, giusta A.D. n. 605 del 15/11/2016;
- L'Avviso Pubblico n. 1/2016, al art. 7, rubricato, "Finestre temporali di candidatura", istituisce - al comma 1 - ulteriori due finestre temporali di candidatura per la presentazione delle domande di Buono servizio da parte dei nuclei familiari pugliesi, rispettivamente dal 1 al 28 febbraio 2017 (2^ finestra temporale) e dal 1 al 30 giugno 2017 (3^ finestra temporale);
- il Buono Servizio di cui al A.D. n. 425/2016, si configura come misura di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito delle famiglie, vincolato - tuttavia - all'acquisto di prestazioni socio-assistenziali e socio-sanitarie, peraltro non ancora configurate nell'ordinamento nazionale come Livelli Essenziali di prestazioni sociali, in assenza dei



- relativi provvedimenti normativi di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost come novellata dalla L. Cost. n. 3/2001.
- il Buono Servizio di cui al A.D. n. 425/2016, quindi, si pone all'interno della strategia regionale per il contrasto alla povertà e per la promozione dell'inclusione sociale attiva (OT IX del PO Puglia 2014-2020), laddove si riconosce quale fattore per la riduzione del disagio e della marginalità estrema anche quello della accessibilità di una serie di servizi che hanno come obiettivo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, la qualità della vita delle persone non autosufficienti e l'autonomia possibile degli stessi. In questa ottica, insomma, anche l'Unione Europea enuncia che una popolazione che ha maggiore accesso ai servizi (asili nido, centri diurni, prestazioni sociali domiciliari) è una popolazione che riesce a incidere con maggiore efficacia sul rischio di povertà e sulla marginalità sociale.
  - Come per tutte le misure di contrasto alla povertà non è possibile, dunque, ignorare la condizione economico-sociale dell'intero contesto familiare di vita delle persone che sono poi fruitori diretti delle prestazioni di che trattasi (si veda ad esempio il Bonus Energia, il SIA nazionale, il ReD regionale, ...). Per questo tra il preesistente regime del Buono Servizio (che si configurava come Buoni "di conciliazione") e l'attuale regime del Buono Servizio è stato necessario considerare l'indicatore dell'ISEE familiare e renderlo effettivamente requisito minimo di accesso, al fine di assicurare la concentrazione delle risorse disponibili prioritariamente in favore delle persone e dei nuclei familiari che vivono in condizione di maggiore fragilità economica.
  - In data 24/01/2017 il TAR Bari, Sez. II, con ORDINANZA CAUTELARE n. 44/2017 REG. PROV. CAU. ha disposto per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, in parte qua, previa concessione di idonee misure cautelari:
    - a) della Determinazione Dirigenziale n. 425 del 07/10/2016 della Sezione Inclusione Sociale Attiva e Innovazione Reti Sociali avente ad oggetto "Del. G.R. n. 1505 del 28.09.2016 "POR Puglia 2014-2020 – OT IX – Linea di Azione 9.7. Indirizzi operativi per l'avvio delle procedure di selezione dei beneficiari dei buoni servizio per l'accessibilità dei servizi a ciclo diurno e domiciliari per anziani e persone con disabilità", segnatamente in riferimento alla parte in cui al art. 3 rubricato "Requisiti di accesso", si prevede che *"possono presentare domanda di accesso alla misura "Buoni Servizio"- ... i nuclei familiari, anche mono-personali, in cui siano presenti persone con disabilità .... residenti in Puglia alla data di presentazione della domanda ....e che siano in possesso: ... b) ISEE ORDINARIO del nucleo familiare in corso di validità non superiore a € 25.000,00 in riferimento a disabili di età minore di anni 18, disabili adulti, anziani over65 autosufficienti e anziani over65 non-autosufficienti,...."*, nonché l'art. 13;
  - In attuazione della predetta Ordinanza Cautelare, con A.D. n. 54 del 06/02/2017 la Regione Puglia – Sezione Inclusione sociale Attiva e Innovazione Reti Sociali ha disposto l'immediata sospensiva dell' A.D. n. 425/2016 assorbente, altresì, l' A.D. n. 416/2016, con specifico riferimento alla sospensione della II finestra temporale per la



presentazione delle domande, nelle more di delineare nel merito il *periculum in mora* per tutti gli utenti disabili e anziani residenti in Puglia che hanno avuto la concessione del beneficio economico a seguito della domanda presentata nella I finestra temporale, nonché per tutti gli utenti disabili e anziani residenti in Puglia che intendano accedere ai servizi di che trattasi (centri diurni e servizi domiciliari), al fine della completa ottemperanza all'ordinanza suddetta.

#### **Stato dei fatti**

Non risponde al vero la considerazione dell'Interpellante circa il presunto immobilismo della struttura regionale rispetto al provvedimento di sospensiva adottato dal TAR di Bari, che, si ricorda, non entra nel merito né fornisce chiare indicazioni su come applicare la stessa sospensiva, considerando che se vi sono gli interessi di n. 14 ricorrenti con ISEE familiare prossimo ai 40.000 euro, che il TAR chiede di tutelare, sussistono i diritti e le legittime aspettative delle migliaia di utenti con ISEE familiare inferiore a 15.000 euro e ai circa 2000 operatori sociali impiegati nelle unità di offerta, che Regione Puglia deve tutelare in ogni suo atto conseguente per evitare che importanti risorse pubbliche vengano allocate per una utenza tutt'altro che fragile economicamente pregiudicando il possibile accesso di altri utenti in condizione di indigenza.

La struttura regionale competente ha, pertanto, provveduto ad adire il Consiglio di Stato per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. PUGLIA – BARI, SEZIONE II n. 44/2017 la Regione Puglia, in persona del Legale rappresentante p.t., ha adito con ricorso n. 1559/2017 REG. RIC.

A seguito del predetto ricorso, il Consiglio di Stato con ORDINANZA n. 01297/2017 Reg. Prov. Cau. *“Ritenuto opportuno che (come indicato dal TAR nella ordinanza impugnata) la Regione proceda al riesame delle determinazioni impugnate, al fine di realizzare una introduzione graduale delle modifiche del requisito ISEE richiesto, tenendo in conto la circostanza che il programma di aiuti del FERS ha una struttura pluriennale; Considerata primaria l'esigenza di tutelare il principio di adeguatezza dell'azione amministrativa nell'erogazione dei sostegni per l'assistenza socio sanitaria alle fasce sociali svantaggiate ed il principio di proporzione tra risorse finanziarie a disposizione e sacrificio imposto alla platea delle categorie svantaggiate destinatarie delle misure di sostegno”* in sede giurisdizionale (Sezione Terza) ha

- a) respinto l'appello, confermando la misura cautelare (sospensiva) disposta in primo grado;
- b) ordinato la trasmissione al TAR dell'ordinanza stessa, per la fissazione dell'udienza di merito con priorità ai sensi dell'art. 5, comma 11, cod. proc. amm..
- c) ritenuto opportuno che la Regione proceda al riesame delle determinazioni impugnate, al fine di realizzare una introduzione graduale delle modifiche del requisito ISEE richiesto.



Si è provveduto, peraltro, a condurre una specifica analisi statistica delle 2.045 domande "Ammesse e finanziabili", pervenute a seguito della finestra temporale di apertura, si evince l'evidenza per cui il 68% delle domande presentate, in estrema sintesi, riguarda famiglie che hanno un ISEE ordinario inferiore a 10.000,00 euro, a dimostrazione che l'obiettivo di concentrare le risorse sulle fasce più deboli e fragili economicamente della popolazione risponde a un principio di adeguatezza e coerenza, anche tenendo conto dell'incremento di domanda che in dette fasce si sta producendo nella annualità 2016-2017 rispetto alle annualità precedenti (solo il 5% delle domande presentate riguardava nuclei familiari con un ISEE compreso tra i 20.000 e i 25.000 euro, e solo il 4% riguardava nuclei con ISEE compreso tra 25.000 e 40.000 euro), anche per effetto di altre politiche regionali che stanno incentivando l'emersione di sacche di povertà estrema su tutto il territorio regionale; i predetti dati rendono evidente, in termini oggettivi, quanto più equo e più efficace risulti il nuovo strumento Buono Servizio (A.D. n. 425/2016) rispetto alla policy regionale di contrasto alla povertà e quindi rispetto all'obiettivo di far emergere maggiore domanda da parte dei nuclei familiari più fragili.

I predetti elementi costituiscono, peraltro, limiti invalicabili rispetto alla definizione dei criteri di selezione delle operazioni per l'ammissibilità della spesa delle risorse FSE assegnate alla Misura stessa del "Buono Servizio" (Linea 9.7 del PO).

Nella definizione dei requisiti di accesso operata con l'Avviso n. 1/2016 si è peraltro dovuto tener conto di un livellamento verso il basso della distribuzione della popolazione ISEE pugliese, come a livello nazionale, già a partire dal II semestre 2016, per effetto del ricalcolo operato da INPS sulle Dichiarazioni Sostitutive Uniche e dei relativi valori ISEE a seguito delle sentenze del Consiglio di Stato (n. 838, 841, 842 del 29 febbraio 2016, Sezione IV), che hanno imposto "di escludere dal computo dell'Indicatore della Situazione Reddittuale i *"trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche"* (art. 4, comma 2 lettera f); ciò significa tutte le pensioni, assegni, indennità per minorazioni civili, assegni sociali, indennità per invalidità sul lavoro, assegni di cura, contributi vita indipendente ecc.)".

A seguito del pronunciamento del Consiglio di Stato in merito al ricorso della Regione Puglia per revocare la sospensiva del TAR Puglia, l'Amministrazione Regionale deve prendere atto dell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 01297/2017 Reg. Prov. Cau. e quindi della conferma della misura cautelare già disposta dal TAR PUGLIA – BARI, SEZIONE II con ordinanza n. 44/2017. E tuttavia il protrarsi dell'attuale sospensiva sino alla data fissata dal TAR PUGLIA – Bari, Sezione Seconda, per la trattazione di merito (che è attualmente al 07/11/2017) determinerebbe grave nocumento rispetto al legittimo interesse a presentare domanda da parte di un'ulteriore vasta e potenziale platea di utenza entro il corrente anno operativo (con scadenza al 30/09/2017), nonché immediato e certo danno economico-patrimoniale e occupazionale alle Unità di Offerta che vedrebbero inutilizzati i restanti volumi di offerta



(posti-utente) resi disponibili a catalogo nell'ambito della procedura di accreditamento posta in essere con A.D. n. 390/2015 (Avviso n. 3/2015 "Catalogo dell'Offerta").

Alla luce di quanto sopra, ritenuto necessario tutelare:

- il diritto consolidato al beneficio del "Buono Servizio ex A.D. n. 425/2016" da parte dei 2.045 utenti che sono risultati AMMESSI E FINANZIABILI in esito alla graduatoria della 1<sup>a</sup> finestra temporale di candidatura aperta il 3 ottobre 2016 e chiusa il 17 novembre 2016, senza soluzione di continuità in riferimento alla frequenza dei servizi prescelti e alla relativa copertura finanziaria assicurata (c.d. quota pubblica di spesa "Buono servizio");
- la ragionevole aspettativa di accesso al beneficio economico che altri potenziali utenti, in condizione di minore fragilità socioeconomica rispetto ai primi, possono avere coltivato in analogia con la precedente misura di cui all'A.D. n. 421/2015, che tuttavia si connotava come buono servizio per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e non già come misura di sostegno all'accessibilità dei servizi per il contrasto alla povertà;
- la sostenibilità e il prosieguo delle conseguenti Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti già assunte da tutti gli Ambiti Territoriali sociali nei confronti delle Unità di Offerta, per un volume complessivo di €11.305.770,47 – di cui € 8.756.183,38 per servizi a ciclo diurno (artt. 60, 60ter, 68, 105, 106 del R.r. n. 4/2007) ed € 2.549.587,09 per servizi domiciliari (artt. 87, 88) a copertura di spesa delle rispettive graduatorie approvate nel mese di gennaio 2017, in riferimento alla 1<sup>a</sup> finestra temporale;
- la condizione occupazionale di n. 2272 operatori sociali e sociosanitari contrattualizzati presso le unità di offerta in parola, sulle cui posizioni lavorative inevitabilmente si scaricherebbe una parte degli effetti negativi indotti dalla sospensiva disposta dal T.A.R. PUGLIA – BARI, SEZIONE II con ordinanza n. 44/2017, laddove oltremodo protratta in relazione alle successive finestre temporali di candidatura.

Nel rispetto dei seguenti principi:

- adeguatezza dell'azione amministrativa nell'erogazione dei sostegni per l'assistenza sociosanitaria alle fasce sociali svantaggiate ed il principio di proporzione tra risorse finanziarie a disposizione e sacrificio imposto alla platea delle categorie svantaggiate destinatarie delle misure di sostegno, come in motivazione all'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 01297/2017 Reg. Prov. Cau.
- cautela nell'azione amministrativa rispetto alla già espressa volontà della Amministrazione di tutelare i bisogni di tutti i potenziali utenti dei servizi di che trattasi, anche in condizione di minore fragilità socio-economica, in presenza di risorse ancora disponibili in virtù delle quali non si debba determinare (solo nel breve periodo) una rimozione di benefici già concessi a utenti più fragili;
- proporzionalità al fine di realizzare un'introduzione graduale delle modifiche della soglia ISEE come requisito di accesso, estendendo le condizioni di accessibilità al beneficio del Buono Servizio anche ai nuclei familiari in possesso di un ISEE ORDINARIO



superiore all'attuale soglia di valore € 25.000,00 – ferma restando la necessità del rispetto dei criteri di selezione delle operazioni e di ammissibilità della spesa di cui al OT IX – linea d'azione 9.7 del PO FSE 2014/2020, tenendo in conto la circostanza che il programma di aiuti del FSE 2014/2020 ha una struttura pluriennale.

Tanto considerato la struttura regionale competente ha provveduto ad elaborare un provvedimento amministrativo che - pur dovendo rimanere in ossequiosa attesa del pronunciamento di merito del Giudice Amministrativo, e nella consapevolezza di non poter adottare provvedimenti con efficacia retroattiva, anche in considerazione della natura finanziaria delle risorse (FSE) destinate alla misura del Buono Servizio – provveda ad approvare apposita modifica transitoria all'Avviso Pubblico n. 1/2016 (A.D. n. 425/2016), con particolare riferimento alle condizioni di accesso ISEE ORDINARIO che sarebbe esteso a 40.000 euro come soglia massima di accesso, con conseguente integrazione delle fasce di compartecipazione.

Il provvedimento avrebbe un carattere transitorio perché le modifiche all'Avviso avrebbero efficacia per il periodo che arriva sino all'udienza di merito innanzi al T.A.R. PUGLIA/BARI, SEZIONE II prevista per il 07/11/2017, salvo anticipazione della stessa in ossequio alla citata ordinanza del Consiglio di Stato, atteso che le presenti determinazioni non costituiscono quiescenza rispetto al merito. Si tratta, inoltre, di modifiche transitorie all'Avviso, atteso che non esplicano i loro effetti retroattivamente (né potrebbe essere diversamente vista la natura dei fondi che finanziano la Misura).

L'obiettivo che si intende transitoriamente perseguire è, quindi, esclusivamente quello di consentire agli utenti il cui ISEE ordinario sia superiore alla soglia attuale di 25.000,00 euro e inferiore a 40.000,00 euro, comunque nelle more della sentenza di merito – nel rispetto del principio di gradualità e proporzionalità tra le disposizioni precedenti (A.D. n. 421/2015) e quelle attuali (A.D. n. 425/2016) – di poter richiedere il beneficio economico, adeguatamente rimodulato, mediante la modifica della soglia massima di accesso ISEE ORDINARIO portandola al valore € 40.000,00 con conseguente ricalcolo delle fasce di compartecipazione della quota sociale da parte degli utenti, al fine di contemperare i possibili interessi, per quanto non esattamente uguali in termini di priorità.

Il provvedimento sarà adottato nei prossimi giorni, non appena con il supporto dell'Avvocatura Regionale sarà completata la valutazione di tutti gli elementi a favore e contrari all'adozione dello stesso provvedimento, per scongiurare il blocco della Misura ma anche per non arrecare danno all'Amministrazione regionale in termini di possibili effetti a danno dei ricorrenti, per il periodo antecedente, su cui peraltro il TAR non si è ancora pronunciato nel merito.

Cordialmente

L'Assessore al Welfare  
Arch. Salvatore Negro