

Il sistema dei servizi sociali territoriali

Corso per volontari di welfare territoriale

ACLI BRESCIA – ottobre/dicembre 2017

In premessa

- *Il sistema dei servizi sociali, realizzato dai decisori politici, attraverso norme, risorse, strategie organizzative e gestionali, richiede molte competenze professionali. Ma è essenziale che il cittadino-utente non sia considerato un “beneficiario”, bensì stakeholder protagonista sia nella programmazione che nell’esercizio dei propri diritti*
- *E’ tuttavia necessario colmare un gap informativo e il divario burocratico per l’accesso e l’esigibilità dei diritti. In questo un ruolo essenziale può essere esercitato da un volontariato di informazione e tutela personalizzata*

In premessa

- *Il limite di questa lezione sta in una illustrazione deduttiva: da principi generali alle attuazioni concrete. Per i volontari sarebbe necessario un processo inverso a partire dalle articolazioni territoriali stante la disomogeneità e la varietà delle scelte locali sulla materia*
- *Potrebbe essere questo un percorso possibile quando il volontario, dalla ricognizione del proprio territorio deve impostare iniziative informative e di intervento pubbliche o personalizzate avendo contezza dei diritti rilevati o della loro carenza.*
- *Il prosieguo di questo percorso potrà essere proprio questo.*

La Costituzione

- **Art. 2, 3 e 38**
- **Art. 117 (1948):** La Regione emana per le seguenti materie norme legislative: **beneficienza pubblica** ed assistenza sanitaria ed ospedaliera.
- **Art. 117 (2001):** Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ... **m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.**
Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

La Costituzione

- Art. 118 (2001)
- **Le funzioni amministrative** sono attribuite ai **Comuni** salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città' metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
- Stato, Regioni, Città' metropolitane, Province e Comuni **favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.**

Il decentramento

Un primo decentramento a seguito dell'istituzione delle Regioni con il DPR 616/77 (senza modifiche costituzionali)

- Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative dello Stato e degli enti ..nelle materie "polizia locale urbana e rurale", "**beneficenza pubblica**", "assistenza sanitaria ed ospedaliera", "istruzione artigiana e professionale", "assistenza scolastica", "musei e biblioteche di enti locali", come attinenti ai servizi sociali della popolazione di ciascuna regione.

Il decentramento

- Le funzioni amministrative relative alla materia "beneficenza pubblica" concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di **servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura**, a favore dei singoli, o di gruppi...
- Tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza... sono attribuite ai comuni ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.
- La regione determina con legge, sentiti i comuni interessati, **gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari...**

Il decentramento

- **D.lgs. 31.3.98 n. 112 (Bassanini uno)**
- Ai sensi del presente decreto legislativo, per "servizi sociali" si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di **servizi**, gratuiti ed a pagamento, o di **prestazioni economiche** destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

Il decentramento

- Le regioni adottano la legge di individuazione delle funzioni trasferite o delegate ai comuni. La legge regionale conferisce ai comuni le funzioni e i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali relativi a **minori, giovani, anziani, famiglia, portatori di handicap, tossicodipendenti.**

Il decentramento

- Sono trasferiti alle regioni, che provvederanno al successivo conferimento alle province, ai comuni ed agli altri enti locali nell'ambito delle rispettive competenze, le funzioni e i compiti relativi alla promozione ed al coordinamento operativo dei soggetti e delle strutture che agiscono nell'ambito dei "servizi sociali", con particolare riguardo a: a) la cooperazione sociale; b) le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB); c) il volontariato.
- Viene individuato il Fondo Nazionale per le politiche sociali dove confluiscono gli interventi relativi alla materia servizi sociali (ma comprese anche le prestazioni agli invalidi civili)

La legge 328/2000

- Le disposizioni di questa legge costituiscono **principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione**
- **(Principi generali e finalità)**
- La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie **un sistema integrato di interventi e servizi sociali** (vedi d.lgs 112/98), promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

La legge 328/2000

- La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali **competete agli enti locali, alle Regioni ed allo Stato...**
- Gli enti locali, le regioni e lo Stato, ... **riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale**, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli **enti di patronato**, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose ... operanti nel settore, nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Legge 328/2000

- Alla **gestione ed all'offerta** dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, **enti di patronato** e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata

La legge 328/2000

- La presente legge **promuove la partecipazione** attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti per il raggiungimento dei fini istituzionali.

La legge 328/2000

- Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i **cittadini italiani** e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i **cittadini europei** ed i loro familiari, nonché gli **stranieri, con carta di soggiorno o permesso non inferiore ad un anno**. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, fino alla concessione del permesso ovvero anche in attesa di espulsione (art.129 c.1 lett h d.lgs 112/98).
- Il sistema integrato ha carattere di universalità. Devono essere garantiti i livelli essenziali delle prestazioni.

Legge 328/2000

- I soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, ... **accedono prioritariamente** ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali.
- Gli erogatori dei servizi e delle prestazioni **sono tenuti, ... ad informare** i destinatari degli stessi sulle diverse prestazioni di cui possono usufruire, sui requisiti per l'accesso e sulle modalità di erogazione per effettuare le scelte più appropriate.

Legge 328/2000

- La legge declina in seguito le competenze istituzionali a partire dai comuni, dalle provincie fino alle regioni.
- Disciplina le norme di autorizzazione ed accreditamento. Detta indicazione per la carta dei servizi.
- Detta disposizioni specifiche: interventi per disabili, per anziani non autosufficienti, per il sostegno delle responsabilità familiari.
- Detta indicazione per l'acquisto di titolo per i servizi (sistema voucher)

Legge 328/2000

- Costituiscono **livello essenziale delle prestazioni sociali** erogabili sotto forma di beni e servizi, **nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali**, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale:
 - - misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito,
 - - misure economiche per la domiciliarità di persone dipendenti ed incapaci,
 - - intervento di sostegno ai minori in situazioni di disagio,

Legge 328/2000

- - misure per il sostegno delle responsabilità familiari per la conciliazione vita lavoro
- - misure di sostegno alle donne in difficoltà
- - interventi per la piena integrazione delle persone disabili
- - interventi per le persone anziani e disabili per la domiciliarità e l' accoglienza presso strutture residenziali o semiresidenziali
- - prestazioni socio educative per contrastare dipendenze da droghe, alcol, ecc.
- **Informazione e consulenza alle persone e alle famiglie** per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto aiuto

Legge 328/2000

- Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, **la verifica della condizione economica** del richiedente è effettuata secondo le disposizioni **ISEE**.

Legge 328/2000

- La legge dà indicazioni per la pianificazione nazionale e regionale ed indica i **piani di zona** come strumenti della pianificazione sovracomunale
- I comuni associati negli ambiti territoriali d' intesa con le unità sanitarie locali definiscono il piano di zona di norma attraverso un accordo di programma.

Legge 328/2000

- **Il piano di zona individua:**
 - -gli obiettivi strategici, prioritari e mezzi
 - -le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie ...
 - -le forme di rilevazione dei dati
 - -garantisce l'integrazione tra servizi e prestazioni;
 - -il coordinamento con gli organi periferici dello Stato
 - -la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale
 - -le forme di concertazione con le ASL e con i soggetti di terzo settore

Legge regionale 3/2008

aggiornata dalla legge 2/2012 e 23/2015

- Al fine di promuovere condizioni di benessere e inclusione sociale della persona, della famiglia e della comunità e di prevenire, rimuovere o ridurre situazioni di disagio dovute a condizioni economiche, psico-fisiche o sociali, la Regione **disciplina la rete delle unità di offerta sociali**, nel rispetto dei principi e dei valori della Costituzione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dello Statuto regionale, nonché nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, **in armonia con i principi enunciati dalla legge 328/2000**. *La legge regionale ripercorre ampiamente i contenuti della legge 328 e sostituisce la precedente l.r. 1/86*

Legge regionale 3/2008

- L'insieme integrato dei servizi, delle prestazioni, anche di sostegno economico, e delle strutture territoriali, domiciliari, diurne, semiresidenziali e residenziali **costituisce la rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie**.
- La rete delle unità d'offerta garantisce il diritto alla esigibilità delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali di assistenza, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente.

Legge regionale 3/2008

- I comuni, in forma singola o associata, anche in collaborazione con gli enti di terzo settore organizzano una attività di **segretariato sociale** finalizzata alla presa in carico della persona, con lo scopo di:
 - a) garantire e facilitare l'unitarietà di accesso alla rete delle unità di offerta sociali;
 - b) orientare il cittadino all'interno della rete delle unità di offerta sociali e fornire adeguate informazioni sulle modalità di accesso e sui relativi costi;
 - c) assicurare competenza nell'ascolto e nella valutazione dei bisogni,
 - d) segnalare le situazioni complesse ai competenti uffici del comune ed alle unità di offerta, affinché sia assicurata la presa in carico della persona secondo criteri di integrazione e di continuità assistenziale.

Legge regionale 3/2008

- L'accesso alla rete delle unità d'offerta sociosanitarie prevede **la compartecipazione al costo delle prestazioni**, per la parte non a carico del fondo sanitario regionale..
- L'accesso agevolato alle prestazioni sociosanitarie e sociali e il relativo livello di compartecipazione al costo delle medesime è stabilito dai comuni nel rispetto della disciplina ISEE
- I gestori delle unità d'offerta accreditate assicurano **massima trasparenza circa le rette applicate** e forniscono informazioni sull'accesso a contributi pubblici o a forme di integrazione economica.

Legge regionale 3/2008

- Gli oneri relativi alle prestazioni sociali **sono a carico del comune in cui la persona assistita risiede** o, nel caso di stranieri o per interventi di emergenza a carico del comune in cui la persona assistita dimora al momento dell'inizio della prestazione.
- Per i minori la residenza o la dimora di riferimento ai fini dell'imputazione degli oneri è quella del genitore o dei genitori titolari della relativa potestà.

Legge regionale 3/2008

- I comuni singoli e associati e le comunità montane ove delegate **sono titolari delle funzioni amministrative** concernenti gli
- **interventi sociali**
- - programmano, progettano e realizzano la rete locale delle unità d'offerta sociali,
- - erogano, nei limiti delle risorse disponibili, servizi e prestazioni di natura economica e assumono gli oneri connessi all'eventuale integrazione economica delle rette;

Legge regionale 3/2008

- definiscono i requisiti di accreditamento delle unità di offerta sociali in base ai criteri stabiliti dalla Regione, accreditano le unità d'offerta e stipulano i relativi contratti;
- - determinano i parametri per l'accesso prioritario alle prestazioni nei casi di povertà anche assicurando interventi di emergenza e di pronto intervento assistenziale, di norma mediante forme di ospitalità temporanea od erogazione di sussidi economici;

Legge regionale 3/2008

- Anche la legge regionale disciplina la redazione **dei piani di zona** .
- La programmazione ha valenza triennale (ultimo 2015/2017)
- La zona è di norma quella dei distretti ASL
- E' approvato dall' assemblea distrettuale dei sindaci col metodo dell' accordo di programma. Gli organismi di terzo settore possono aderire all' accordo.

Legge regionale 3/2008

- L' accordo di programma prevede un ente capofila.
- I sindaci o loro delegati partecipano al tavolo decisionale politico
- E' previsto un **ufficio di piano** come struttura coordinata da un tavolo tecnico dei rappresentanti dei comuni
- Sono ora previste anche forme di coordinamento sovra distrettuale a livello di ASL (Cabina di regia)

Programmazione 2015/2017

- La Giunta regionale con **Dgr X/2941/2014** ha approvato il documento "*Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la Comunità - Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017*", nel quale sono stati esplicitati i principi e i contenuti della nuova programmazione sociale da sviluppare nel corso del triennio, dalle gestioni associate dei Comuni attraverso i 98 Piani di Zona.

Programmazione 2015/2017

- I finanziamenti dei piani di zona sono costituiti da risorse nazionali, regionali e da quelle autonome dei comuni (oltre alla compartecipazione degli utenti), assegnati agli ambiti tramite ATS:
 - **Fondo Nazionale Politiche Sociali**
 - (2016, 39 milioni circa)
 - **Fondo Sociale Regionale**
 - (2016, 54 milioni circa)
 - **Fondo Nazionale Non Autosufficienza**
 - (2016, 25 milioni circa + 36 milioni per disabilità gravissima).

Programmazione 2015/2017

- Ricomporre informazioni e conoscenze, contro la frammentazione
 - *“Attualmente, nell’ambito dei servizi per gli anziani, meno del 50% degli uffici di piano afferma di essere a conoscenza degli accessi ai servizi del territorio e delle prestazioni erogate ...solo il 25% dichiara di avere dati o stime ai fini di monitorare il sistema privato formale o informale di cura (le cosiddette “badanti”)*

Programmazione 2015/2017

- Ricomporre i servizi per facilitare i percorsi degli utenti.
- *L'offerta di servizi erogata dai Comuni dei diversi ambiti è molto eterogenea ... vi sono livelli di spese molto differenti da comune a comune ed anche le forme di compartecipazione sono diverse.*
- *Ad esempio, per il servizio SAD, meno del 50% degli ambiti*
- *afferma di aver definito criteri omogenei di gestione dei servizi, per i nidi meno del 10% afferma di avere individuato criteri di*
- *definizione delle rette e di esenzioni omogenee all'interno del medesimo ambito*

Programmazione 2015/2017

- Ricomporre le risorse per ottenere più efficacia e ridurre gli sprechi.
- *Le risorse programmate e gestite insieme dai Comuni sono mediamente il 20% delle proprie risorse dedicate a interventi in ambito sociale e sociosanitario, mentre l'80% delle risorse comunali per interventi sociali è gestito dai singoli Comuni*
- *La spesa sociale e sociosanitaria degli enti locali è molto eterogenea: il 9% dei Comuni rendicontra una spesa sociale inferiore a 30 euro procapite, molti enti si collocano tra 50 e 100 euro procapite di spesa, vi sono Comuni la cui spesa supera i 150 euro.*

Programmazione 2015/2017

- Perché il welfare locale possa assumere una visione promozionale è necessario che:
 - - la prospettiva sia focalizzata **sulle persone e sulle famiglie**, oltre che sugli utenti già in carico;
 - - il focus sia **sui bisogni** e sui problemi, piuttosto che sulla domanda;
 - - le risorse considerate siano quelle dei soggetti pubblici **e quelle degli attori privati** e delle famiglie
 - - gli interventi siano condotti con un orientamento ad integrare differenti aree di policy, in particolare: **casa, lavoro, sanità, scuola.**

La programmazione comunale

- I comuni che hanno una storia di erogazione di servizi e prestazioni che risale agli anni 70, già da tempo hanno strutturato un sistema di servizi sociali.
- E dunque acquisito **criteri di programmazione deliberati dai consigli comunali**, anche meglio dettagliati di quanto concordato nei piani di zona.

La programmazione comunale

- Si tratta in genere di documenti, (regolamento servizi sociali, piano socio-assistenziale) anche molto corposi,
- di valenza pluriennale magari riservando alla giunta gli aggiornamenti annuali, specie per le tariffe di compartecipazione.

La programmazione comunale

- Di solito questi documenti definiscono gli obiettivi, indicano la governance e le funzioni del servizio sociale professionale, il rapporto con le associazioni e le realtà di terzo settore, il dettaglio degli interventi e delle prestazioni per aree tematiche, il criterio di compartecipazione alla spesa attraverso l'ISEE con varie modalità (per fasce o per calcolo lineare)

La programmazione comunale

- I settori di intervento di solito sono:
- - **anziani** (servizi domiciliari, pasti, accesso alle strutture semiresidenziali o residenziali, contributi per riscaldamento, tassa rifiuti, farmaci, trasporto, ecc.)
- - **disabili** (assistenza all' autonomia, accesso ai CSE, ai CDD, SFA, RSD e raccordo coi servizi scolastici, assistenti ad personam)

La programmazione comunale

- I settori di intervento di solito sono:
- - **povertà**, disagio adulto (interventi economici, progetti di sostegno alla persona e alla famiglia)
- - **minori**, giovani e famiglie (asili nido, centri ricreativi, centri di aggregazione giovanile, affido e inserimento minori, consultori)
- - **immigrazione** (progetti di integrazione, ecc.)

Un sistema in evoluzione

- Le norme di base, nazionali e regionali non hanno cristallizzato nelle loro procedure la legislazione nazionale.
- Molte disposizioni assistenziali di anno in anno hanno definito nuove prestazioni nazionali, spesso temporanee e sperimentali ed anche scoordinate
- Sono state anche approvate leggi più sistematiche molto importanti. (es. **“Dopo di noi”**, **Norme di contrasto alla povertà**).

Alcune prestazioni nazionali

- **INPS:**
- **Premio alla nascita** (bonus mamme, 800€, senza condizioni, al 7° mese di gravidanza)
- **Bonus asili nido** (1.000€ su base annua per bimbi nati o affidati dal 1.1.2016, in caso di frequenza di un asilo nido, senza condizioni)
- **Bonus bebè** (figli nati o adottati dal 1.1.2015 al 31.12.2017, 36 mensilità. Isee entro 25.000€, 80€ mensili, Isee entro 7.000€, 160€ mensili)
- **Voucher baby sitting, asili nido**

Alcune prestazioni regionali

- Reddito di autonomia
- **BONUS FAMIGLIA**: bonus di 1800 per figlio nato o adottato, 10,8 milioni ripartiti tra le ATS che lo erogano, alle famiglie in condizione di vulnerabilità, attestate da comuni, centri aiuto alla vita, consultori, entrambi i genitori residenti in Lombardia da 5 anni, ISEE non superiori a 20.000€, richiesta attraverso accreditamento a SIAGE fino al 30.6.2018.

Alcune prestazioni regionali

- Reddito di autonomia:
- **NIDI GRATIS**: ISEE inferiore a 20.000€, genitori entrambi occupati o disoccupati con patto di servizio, entrambi residenti in Lombardia. La misura è erogata ai Comuni che hanno aderito alla misura – in presenza di un sistema di integrazione delle rette - . Profilarli su SIAGE previa verifica dell'adesione del comune. Domande dal 4 ottobre e poi dal 23/10 al 1/12. Risorse 32 milioni.

Alcune prestazioni regionali

- **Fondo nazionale non autosufficienza personale con disabilità gravissima B1**
- **Buono mensile** di 1.000€ previa valutazione multidimensionale ASST e progetto individuale
- La regione integra con voucher fino a 500€ per minori al fine di fruire di progetti educativi, fino a 360€ per adulti per migliorare qualità della vita.
- Risorse: 36 milioni circa

Alcune prestazioni regionali

- **Fondo nazionale non autosufficienza personale persone disabilità grave o anziani non autosufficienti (B2)**
- **Buono sociale mensile** fino a 800€ per supporto alla famiglia ai fini domiciliari o progetti di vita indipendente. Contributi sociali per sollievo alla famiglia, acquisto servizi complementari, progetti educativi.
- Erogazione previa valutazione sociale del comune con ASL. Si accede tramite servizi sociali comuni. Domande a sportello in base alla disponibilità fondi.
- Risorse: 24 milioni