

IL COMUNE

Governo e amministrazione
della comunità e del territorio

Manuale per consiglieri
e assessori comunali

Dispensa n. 10

10. I Servizi pubblici alla persona e alla comunità

- Politiche sociali: la legge 328 ed i Piani di Zona
- Sussidiarietà, cooperazioni (Legge regionale 26/2003), IPAB
- Le forme associative territoriali
- L'affidamento dei servizi

GLI INTERVENTI SOCIO-ASSISTENZIALI

Introduzione

Le legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali – **legge 328/2000** definisce le politiche sociali come politiche universalistiche, rivolte alla generalità dei cittadini, senza alcun vincolo di appartenenza.

Esse mirano ad accompagnare gli individui e le famiglie lungo l'intero percorso della vita, in particolare a sostenere le **fragilità**, rispondendo ai bisogni che sorgono nel corso della quotidianità e nei diversi momenti dell'esistenza (in relazione all'età, alla presenza di responsabilità familiari o all'esigenza di conciliare queste ultime con quelle lavorative), **sostenendo e promuovendo le capacità individuali e le reti familiari**.

Più in generale, il sistema mira a costruire **comunità locali amichevoli**, favorendo, dal lato dell'offerta, gli interventi e i modelli organizzativi che promuovono e incoraggiano la libertà, e, dal lato della domanda, la cittadinanza attiva e le iniziative di auto e mutuo aiuto.

La realizzazione del sistema integrato di cui alla legge 328/2000 richiede l'avvio di un **profondo cambiamento culturale** negli amministratori, nei tecnici e nella società intera.

La legge 328/2000 propone un sistema in cui:

- il cittadino non è solo utente,
- le famiglie non sono solo portatrici di bisogni,
- la rete non si rivolge solo agli ultimi (o ai penultimi),
- l'assistenza non è solo sostegno economico,
- l'approccio non è solo riparatorio,
- il disagio non è solo economico,
- il sapere non è solo professionale,
- gli interventi sociali non sono opzionali.

In coerenza con la legge 328/2000, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali promuove lo sviluppo del **welfare delle responsabilità**, ovvero di un welfare che può essere definito plurale, perché costruito e sorretto da responsabilità condivise, in una logica di sistema allargato di governo, con una efficace integrazione tra tutti i soggetti coinvolti che valorizzi il federalismo solidale in cui:

- tutti livelli di governo, Comuni, Province, Regioni e Stato, ognuno nell'ambito delle proprie competenze, concorrono a formulare, realizzare e valutare le politiche sociali,

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

- le organizzazioni sindacali e le associazioni sociali e di tutela degli utenti partecipano a formulare gli obiettivi di ben-essere sociale e a valutarne il raggiungimento,
- le comunità locali, le famiglie, le persone sono soggetti attivi delle politiche sociali e, in quanto tali, svolgono un ruolo da protagonista nella progettazione e nella realizzazione del sistema,
- l'aggregazione e l'autorganizzazione degli utenti, delle famiglie, delle persone è fattore di arricchimento della rete dei servizi,
- le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che operano in campo socio assistenziale partecipano alla programmazione regionale del sistema,
- le Onlus, la cooperazione, il volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato e gli altri soggetti privati provvedono, insieme ai soggetti pubblici, all'offerta e alla gestione dei servizi.

Al Comune, ente territoriale più vicino alle persone, è affidata la **"regia" delle azioni dei diversi attori**, in un'ottica di condivisione degli obiettivi e di verifica dei risultati.

La legge 328/2000 privilegia i Comuni quali titolari delle funzioni relative ai servizi sociali offerti a livello locale (scelta già presente nel DPR 616/77 e nel d.lgs 112/98), con alcune specificazioni connesse al **concetto di rete**.

In riferimento ai Comuni, si passa dai compiti di semplice gestione di servizi alla attribuzione della **titolarità delle funzioni** (comprendenti la programmazione e la realizzazione in ambito locale; l'erogazione di interventi e di prestazioni economiche; le attività di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle strutture erogatrici; la definizione dei parametri per l'individuazione delle persone destinatarie con priorità degli interventi).

Assume anche particolare rilievo la prevista partecipazione dei Comuni al procedimento regionale per l'individuazione degli ambiti territoriali del sistema locale della rete di servizi.

La natura delle funzioni attribuite ai Comuni è ulteriormente con notata dall'elenco, non esaustivo, previsto dall'art. 6 della legge quadro.

Il diritto ad usufruire degli interventi e dei servizi del sistema integrato è riconosciuto a tutti i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali e con le modalità e i limiti definiti dalle leggi vigenti, ai cittadini dell'Unione Europea ed ai loro familiari, nonché ai cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno.

Il sistema integrato di interventi e i servizi sociali ha come primi destinatari, in un'ottica insieme di **prevenzione e di sostegno**, i soggetti portatori di bisogni gravi.

Nella prospettiva universalistica e inclusiva della cittadinanza, il sistema quindi dà priorità (art. 2, comma 3):

- ai soggetti in condizione di povertà o con limitato reddito,
- ai soggetti con forte riduzione delle capacità personali per inabilità di ordine fisico e psichico,
- ai soggetti con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro,
- ai soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria per i quali si rendono necessari interventi assistenziali,
- ai minori, specie se in condizione di disagio familiare.

Il criterio di accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali è il **bisogno**.

La diversificazione dei diritti e delle modalità di accesso ad un determinato intervento è basata esclusivamente sulla **diversità dei bisogni**.

Il Piano di Zona

In base al principio di **sussidiarietà**, lo sviluppo del sistema integrato di interventi e servizi sociali spetta, negli ambiti definiti dalle Regioni e compatibilmente con le risorse disponibili, **ai Comuni associati**.

Il Piano di Zona, PdZ, è lo strumento fondamentale attraverso il quale i Comuni, con il concorso di tutti soggetti attivi nella progettazione, possono disegnare il **sistema integrato di interventi e servizi sociali** con riferimento agli obiettivi strategici, agli strumenti realizzativi e alle risorse da attivare.

La legge 328/00 specifica (art. 19, comma 2), le finalità strategiche del Piano di Zona, il quale è volto a:

- "favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili",
- "responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi",
- "qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalla concertazione" con i soggetti interessati,
- "definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun Comune, delle Asl e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi",
- "prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori...".

La predisposizione del PdZ può essere articolata nelle seguenti fasi metodologiche:

- a) attivazione della procedura, prevedendo il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati e la definizione dei singoli ruoli,
- b) ricostruzione della "base conoscitiva", ai fini dell'analisi dei bisogni e della conoscenza dell'esistente,
- c) e) individuazione degli obiettivi strategici,
- d) d) precisazione dei contenuti, con riferimento a quanto indicato all'articolo 19, comma 1 della legge 328/00),
- e) e) approvazione del PdZ e sottoscrizione di un "accordo di programma", ai sensi dell'articolo 27 della legge 142/90 e successive modificazioni.

Il livello essenziale delle prestazioni sociali

I livelli essenziali delle prestazioni sociali sono disegnati, nei limiti delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali e tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli Enti locali alle politiche sociali, con riferimento a:

- un insieme di principi generali, ispiratori della legge quadro e alla base della programmazione delle politiche sociali; si tratta delle finalità connesse alle politiche di sostegno alla piena realizzazione della persona;
- una griglia, articolata su tre dimensioni, per individuare i possibili contenuti dei livelli essenziali: le aree di intervento, le tipologie di servizi e prestazioni, le direttrici per l'innovazione nella costruzione della rete degli interventi e dei servizi.

La prima dimensione contribuisce a rispondere al quesito "**livelli essenziali per chi? Per rispondere a quali bisogni?**".

Le aree di intervento riguardano: le responsabilità familiari, i diritti dei minori e delle persone anziane, il contrasto della povertà, gli immigrati, i disabili (in particolare disabili gravi), le tossicodipendenze.

La seconda dimensione (**tipologie di servizi**) contribuisce a rispondere al quesito "**livelli essenziali per erogare quali prestazioni e servizi?**"

Le tipologie di servizi e prestazioni, definite con riferimento a quanto previsto dall'articolo 22, comma 4, della legge 328/00, si possono sintetizzare in:

- servizio sociale professionale e segretariato sociale per l'informazione e consulenza ai singoli e ai nuclei familiari

- servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza, personali e familiari
- assistenza domiciliare
- strutture residenziali e semi-residenziali per soggetti con fragilità sociali
- centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario

La terza dimensione (**direttrici per l'innovazione**) contribuisce a rispondere al quesito **"livelli essenziali garantiti come?"** con quali criteri organizzativi e di erogazione dei servizi e delle prestazioni?".

Le direttrici per l'innovazione nelle politiche sociali e, in particolare, nella costruzione della rete degli interventi e servizi descrivono i criteri progettuali, di organizzazione e di funzionamento della rete, anche con l'obiettivo di consolidare e rafforzare le leggi innovative sulle politiche sociali. La complessità dei fenomeni legati ai mutamenti sociali richiede infatti una forte innovazione nella definizione delle politiche sociali, la creazione di sinergie e collaborazioni fra tutti i soggetti coinvolti e la valorizzazione delle risorse e delle potenzialità disponibili.

Per completare il quadro di questa articolata configurazione degli interventi sociali si richiamano, seppur schematicamente alcuni fattori nodali per una corretta erogazione delle prestazioni.

Il segretariato sociale (art. 22 comma 4 lett. a) risponde all'esigenza primaria dei cittadini di:

- avere informazioni complete in merito ai diritti, alle prestazioni, alle modalità di accesso ai servizi,
- conoscere le risorse sociali disponibili nel territorio in cui vivono, che possono risultare utili per affrontare esigenze personali e familiari nelle diverse fasi della vita.

In particolare l'attività di segretariato sociale è finalizzata a garantire: unitarietà di accesso, capacità di ascolto, funzione di orientamento, capacità di accompagnamento funzione di filtro, funzioni di osservatorio e monitoraggio dei bisogni e delle risorse, funzione di trasparenza e fiducia nei rapporti tra cittadino e servizi, soprattutto nella gestione dei tempi di attesa nell'accesso ai servizi.

E' quindi un livello informativo e di orientamento indispensabile per evitare che le persone **esauriscano le loro energie nel procedere**, per tentativi ed errori, nella ricerca di risposte adeguate ai loro bisogni.

A questo scopo occorre in particolare evitare che proprio i cittadini più fragili e meno informati vengano scoraggiati nella ricerca di aiuto a fronte di barriere organizzative e burocratiche che comunque vanno rimosse per ridurre **le disuguaglianze nell'accesso**.

Nel piano di zona vanno individuate le soluzioni più idonee per unificare non solo l'accesso ai servizi sociali ma, più in generale, l'accesso al sistema dei servizi sociosanitari presenti nell'ambito del distretto, tramite accordi operativi con Asl, ai sensi dell'art. 3 quater del d.lgs n. 229/99.

La funzione di segretariato sociale risulterà tanto più efficace quanto sarà progettata e attuata in modo **collaborativo con tutti gli attori sociali della** rete e in particolare con le organizzazioni solidali presenti nel territorio, cioè con le forme di cittadinanza attiva nella tutela dei soggetti deboli e nella promozione dei loro diritti.

L'integrazione sociosanitaria richiede una forte **unitarietà al processo programmatico**, così da rendere tra loro compatibili le scelte previste dal Programma delle attività territoriali (di cui all'articolo 3 quater del d.lgs n. 229/99) e dal Piano di zona (di cui all'articolo 19 della legge n. 328/2000).

Nel Programma delle attività territoriali sono definiti i bisogni prioritari e gli interventi di natura sanitaria e sociosanitaria necessari per affrontarli. Allo stesso tempo il Piano di Zona è lo strumento per definire le **strategie di risposta ai bisogni sociali e sociosanitari**.

E' pertanto necessario che i due strumenti siano gestiti all'interno di un'unica strategia programmatica, attuata in modo collaborativo tra Asl ed Enti locali, finalizzata alla promozione e alla tutela della salute delle persone e delle famiglie.

I titoli per l'acquisto dei servizi sociali sono espressamente previsti dall'articolo 17 della legge 328/2000.

I Comuni li può erogare su richiesta dell'interessato, per "acquistare" servizi da uno degli erogatori (pubblici o privati) accreditati ai sensi della legge 328/2000, operanti sul territorio.

I Comuni possono assegnare i buoni servizio anche come alternativa a proprie prestazioni economiche. La legge 328/2000, nell'introdurre i "titoli per l'acquisto dei servizi sociali", precisa che essi dovranno essere forniti **"nell'ambito di un percorso assistenziale attivo per la integrazione o la reintegrazione sociale dei soggetti beneficiari"**.

La conoscenza dei bisogni è indispensabile sia per una adeguata programmazione degli interventi, sia per il monitoraggio e la valutazione delle politiche.

Perciò i diversi livelli di governo, oltre a partecipare al sistema informativo dei servizi sociali di cui all'articolo 21 della legge 328/2000 si dotano di strumenti di verifica periodica dei bisogni della popolazione e della adeguatezza delle risposte ad essa forniti.

Va privilegiata l'adozione di modelli **organizzativi e di gestione orientati ai risultati** così da rendere possibile la gestione per processi, con le relative fasi di controllo e di valutazione.

Potrebbero essere inoltre introdotti strumenti per la diffusione e il confronto delle "buone pratiche", utili nella logica dell'apprendimento continuo e all'interno dei sistemi premianti.