

## **ARTICOLO 14**

**Diritto ad usufruire dei servizi sociali**

## §.1

Come già illustrato nei precedenti rapporti del Governo italiano il sistema integrato di interventi e servizi sociali, tuttora vigente, è quello delineato dalla **Legge quadro n. 328/2000** e dai decreti attuativi della stessa.

Sul sistema delineato dalla normativa indicata è intervenuto la **legge costituzionale n.3/2001** di riforma del Titolo V della Costituzione che pur confermando l'impianto ispiratore della legge 328/2000 - che individua l'ente locale come soggetto istituzionale preposto all'erogazione dei servizi (sussidiarietà verticale) e promuove la partnership pubblico/privato (sussidiarietà orizzontale) - ha altresì modificato l'assetto delle competenze istituzionali tra Stato e Regioni.

Il nuovo assetto delineato affida allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai servizi sociali ( art.117, co. 1, lett. m) della Costituzione, così come modificato dalla legge cost. n. 3/2001) mentre spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, tra cui la competenza legislativa in materia di politiche sociali.

Il suddetto processo di determinazione dei livelli minimi essenziali, tuttavia, è molto complesso e ciò sia per la natura stessa dei servizi sociali (cui attiene nel caso di specie) sia per la sua correlazione con i costi standard delle Regioni e per la sua possibile incidenza sulla sfera di competenza regionale.

Sul punto, la Corte Costituzionale ha delineato un sistema di competenze in base al quale se è vero che, come da disposto costituzionale, spetta al Legislatore statale emanare una normativa quadro circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, tale operazione deve esser svolta nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione con le Regioni onde evitare di invaderne le relative sfere di competenza. Tale delicato equilibrio, da raggiungere, secondo l'orientamento prevalente della Corte Costituzionale, attraverso lo strumento della "intesa" tra Stato e Regioni, è ancora in corso di realizzazione.

In tal senso presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è stato avviato un confronto permanente con le Regioni e le Province Autonome. E' una iniziativa volta alla condivisione fattiva dei provvedimenti del Governo in materia di politiche sociali, anche quando non sia previsto dalla norma primaria il confronto in sede di Conferenza Stato-Regioni e/o Unificata, ritenendo comunque opportuno – se non necessario – un metodo partecipativo nella formazione di decisioni che investono direttamente l'attività regionale.

Sulla materia è intervenuto, da ultimo, il **decreto legislativo 6 maggio 2011, n.68** ai sensi del quale i livelli essenziali delle prestazioni sono stabiliti prendendo a riferimento macroaree di intervento, ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti. Per ciascuna delle macroaree sono definiti costi e fabbisogni, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza.

Fino alla determinazione, con legge, dei livelli essenziali delle prestazioni, i servizi da erogare e il relativo fabbisogno sono stabiliti, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Il decreto indica quindi una via nei settori in cui questa definizione non è mai avvenuta, che è quella degli obiettivi di servizio.

Gli obiettivi di servizio sono obiettivi fissati per il miglioramento dei servizi essenziali nei quattro ambiti strategici fissati nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007- 2013 per le politiche di sviluppo regionale. Tra questi rilevano, in questa sede, i servizi di cura alla persona.

Nel precedente rapporto, in merito alle strategie di intervento a sostegno delle **persone anziane**, è stata posta in rilievo *l'assistenza domiciliare*. A Tale proposito è il caso di segnalare che con riferimento al Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 ed al progetto generale "Azioni di sistema e assistenza tecnica degli obiettivi di servizio" di cui al punto n. 3 della delibera CIPE 3 agosto 2007, n. 82 , approvato con determina del Capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico del 20 febbraio 2008, d'intesa col Ministero della Salute ed il Dipartimento delle politiche per la famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ad inizio 2009 ha avviato il **Progetto denominato "Azioni di sistema e assistenza tecnica per il conseguimento del target relativo ai servizi di assistenza domiciliare integrata (ADI) per la popolazione anziana"**, per supportare le otto **Regioni del Mezzogiorno** (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna) nella realizzazione di interventi tesi al raggiungimento dell'obiettivo di servizio S.06 (*"Incremento della percentuale di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata dall'1,6% al 3,5%"*).

In particolare, il Progetto ha inteso supportare le otto Amministrazioni regionali del Mezzogiorno nella pianificazione e attuazione dei servizi ADI, da programmare in modo integrato e monitorare secondo criteri omogenei. Il progetto ha inteso altresì potenziare le capacità delle Amministrazioni regionali, facilitando il confronto tra le stesse Regioni, anche individuando sperimentazioni ed esperienze avanzate disponibili, nonché favorire l'integrazione dell'intervento pubblico con le attività spontanee delle reti familiari. Il progetto si è concluso il 31 ottobre 2010.

L'obiettivo complessivo del progetto è stato quello di implementare un nuovo modello di governo del sistema dei servizi finalizzato a promuovere azioni di coesione, sviluppo e valorizzazione di competenze e responsabilità della comunità locale, che hanno posto al centro la persona e la famiglia, l'individuo concreto e le sue reti di relazioni, con le loro specifiche esigenze. Strategico quindi, al fine del raggiungimento degli obiettivi indicati, è stato rafforzare ed ottimizzare il quadro di riferimento organizzativo attraverso un'efficace correlazione tra piani nazionali e piani regionali. E' risultato necessario, inoltre, incrementare l'attività di raccordo tra le diverse Amministrazioni coinvolte, a tutti i livelli di governo, per assicurare il supporto necessario anche ai decisori politici. Sul piano operativo, il progetto ha assistito le amministrazioni regionali nel porre in essere un sistema di modelli organizzativi e strumenti adeguato a realizzare sul territorio uno standard di erogazione e valutazione di servizi di assistenza domiciliare agli anziani, attraverso l'analisi approfondita delle situazioni territoriali, definizione di linee guida di azione, la ricerca e la diffusione di buone pratiche. Si è quindi avviato un processo di perseguimento di una complessiva riqualificazione del sistema di erogazione dei servizi e la relativa predisposizione e diffusione di strumenti di regolazione e organizzazione dei processi di *governance*. In particolare il progetto è stato focalizzato sul sostegno del percorso di programmazione integrata dei servizi ADI, sullo sviluppo e organizzazione dei Punti Unici di Accesso (PUA), sulla disciplina delle modalità di presa in carico dell'utente, sull'individuazione di un percorso individuale di assistenza, sull'integrazione professionale degli operatori socio sanitari. Tale percorso ha avuto come effetto il miglioramento delle modalità di erogazione e organizzazione dell'ADI sul territorio in vista del raggiungimento da parte delle Regioni meridionali del target per il 2013 dell'obiettivo di servizio del 3,5% di assistiti rispetto al totale della popolazione anziana (>65 anni).

Nell'ambito programmatico e di indirizzo del Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (QSN) e del progetto generale "Azioni di sistema e assistenza tecnica per gli obiettivi di servizio 2007-2013" s'inserisce anche **il Piano straordinario di intervento a sostegno diretto delle Regioni del Mezzogiorno** (Abruzzo, Molise, Sardegna, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) che contempla attività di assistenza tecnica in particolare per il raggiungimento dei target relativi ai **servizi per l'infanzia**.

La linea portante del progetto è rafforzare la strategia collaborativa tra i differenti livelli di governo (nazionale, regionale e locale) al fine di garantire l'uniformità dell'offerta di servizi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) sul territorio nazionale, realizzando azioni idonee a sviluppare capacità di indirizzo, di monitoraggio e valutazione dei processi, di creazione di standard e dispositivi comuni, in collegamento con i processi europei.

L'attività di assistenza tecnica mira anche a rafforzare le azioni congiunte delle diverse Amministrazioni dello Stato, in particolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e della

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche della Famiglia per il miglioramento della qualità della vita dei bambini e per il rafforzamento dei servizi rivolti a loro e alle loro famiglie.

In merito alle misure prese per assicurare il diritto a beneficiare dei servizi sociali ed, in particolare alle misure a sostegno della famiglia, dei minori e degli anziani si segnala, altresì:

a) il **Piano Straordinario per lo sviluppo della rete integrata dei servizi socio-educativi per la prima infanzia** varato con la legge finanziaria 2007 e di durata triennale (2007-2009).

Si tratta di un Piano Straordinario di intervento per lo sviluppo di un sistema territoriale che incrementa i servizi esistenti, avvia il processo di definizione dei livelli essenziali e rilancia una stagione di collaborazione tra le istituzioni dello Stato, delle Regioni e dei Comuni per la concreta attuazione dei diritti dei bambini e delle bambine;

b) le **Ulteriori misure intraprese in favore della famiglia tra le quali vengono ricompresi i servizi socio – educativi per la prima infanzia e di assistenza domiciliare integrata.**

Con l'Intesa del 2 febbraio 2012 in Conferenza Unificata il Governo ha trasferito 25.000.000 di euro, stornati da precedenti finalizzazioni di competenza statale, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in accordo con le Autonomie Locali, per la realizzazione di azioni in favore della famiglia, tra le quali i servizi socio – educativi per la prima infanzia e di assistenza domiciliare integrata. Le risorse gravano sui capitoli di pertinenza delle Politiche della Famiglia del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con la successiva intesa del 19 Aprile 2012, il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie Locali hanno stabilito in Conferenza Unificata i criteri di ripartizione di ulteriori 45.000.000 di euro, le cui risorse sono disponibili a valere sui medesimi capitoli di pertinenza dell'Intesa del 2 febbraio da destinare al finanziamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia, stabilendo modalità, tempi di realizzazione degli interventi e il monitoraggio.

Il DPF trasferisce alle Regioni le relative risorse previa sottoscrizione con le stesse di un accordo di una durata di 24 mesi nel quale sono indicati i servizi socio-educativi da finanziare.

In entrambe le intese è presente la previsione che stabilisce che le Regioni concorreranno ai finanziamenti in base alle rispettive disponibilità;

c) il **Piano di azione coesione**

Il Piano di Azione Coesione rialloca risorse per la cura dell'infanzia e per quella degli anziani non autosufficienti ed è volto a raggiungere nel Sud, un maggiore grado di copertura e una migliore

qualità, riducendo le ineguaglianze di opportunità legate alle condizioni economico -sociali della famiglia, accrescendo la libertà di scelta delle donne e promuovendo attività e lavori innovativi anche attraverso il privato sociale. Gli interventi assumono particolare rilievo in una fase di forte pressione sui redditi delle famiglie.

Il programma è costruito sulla base di metodi, requisiti e filiere di attuazione (con un ruolo centrale degli enti locali, nonché del privato sociale e del privato) già sperimentati, ed è coerente con gli indirizzi nazionali nei campi sanitario e sociale.

Obiettivi e risultati sono misurati da appositi indicatori in parte già disponibili nell'ambito del sistema degli "obiettivi di servizio" o rilevati allo scopo, che consentiranno ai cittadini la verifica dell'attuazione.

Attraverso la riprogrammazione dei fondi comunitari co-finanziati per lo sviluppo del Sud vengono riallocate risorse per 730 milioni di euro per interventi sull'Inclusione sociale, ed in particolare, 400 milioni di euro per la cura dell'infanzia e 330 milioni di euro per la cura degli anziani non autosufficienti.

#### **d) il III Piano Biennale Nazionale di Azioni e di Interventi per la Tutela dei Diritti e lo Sviluppo dei soggetti in età evolutiva**

Per quanto riguarda i servizi socio educativi, si segnalano, ancora, le seguenti azioni previste dal Piano.

- Potenziamento della rete dei servizi integrati per la prima infanzia attraverso la realizzazione su tutto il territorio nazionale di servizi per bambini dai 3 mesi ai 3 anni d'età (nidi d'infanzia, micro-nidi, nidi aziendali o nei luoghi di lavoro, sezioni primavera aggregate a nidi e a scuole dell'infanzia) e la realizzazione di servizi educativi integrativi ai nidi e alle scuole per l'infanzia (centri gioco, spazi gioco, centri per bambini e genitori).
- Sostegno alla genitorialità attraverso la sperimentazione dei nidi domiciliari volto a favorire l'integrazione degli interventi promossi a favore dell'occupazione e di quelli realizzati dai servizi sociali per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro in famiglia. I nidi domiciliari sono servizi innovativi che offrono alternative al problema delle liste di attesa dei nidi sul territorio e che garantiscono risposte flessibili e differenziate alle esigenze delle famiglie. Tali servizi sono gestiti da un'educatrice professionalmente qualificata che mette a disposizione la propria abitazione per l'accoglienza di un limitato numero di bambini della fascia di età 0-3 anni.
- Promozione e l'aggiornamento della L. 53/2000 e del D.LGS 151/01 al fine di sostenere ed accrescere una 'genitorialità attiva' e supportare la capacità di cura nei momenti evolutivi e realizzare interventi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il Piano ha carattere programmatico e le relative azioni vengono realizzate nei limiti dei finanziamenti già previsti dalle leggi di spesa vigenti in materia.

Per quanto riguarda i **dati relativi alla spesa** per i servizi sociali offerti dai Comuni, finalizzata al sostegno delle famiglie in condizioni di bisogno per la crescita dei figli, per l'assistenza agli anziani e ai disabili e inoltre rivolta a fornire un aiuto a fronte di condizioni di povertà e ai problemi correlati all'immigrazione e alle dipendenze, si riferisce quanto segue.

Nel **2009** (ultimo anno rilevato) i Comuni italiani, in forma singola o associata, hanno destinato agli interventi e ai servizi sociali 6.979 milioni di euro, pari allo 0,46% del Pil nazionale.

Ai Comuni del Nord compete circa il 56% della spesa complessiva (30,4% Nord-ovest, 26,5% Nord-est), ai Comuni del Centro il 22,2% e a quelli del Mezzogiorno il 20,6% (rispettivamente il 10,3% nel Sud e nelle Isole).

In linea con la tendenza a un lieve e continuo incremento osservata dal 2003, primo anno di svolgimento dell'indagine, la spesa sociale dei Comuni è aumentata del 4,7%, rispetto all'anno precedente (6.662 milioni di euro nel 2008), con un incremento particolarmente elevato nelle Isole (+13,6%).

**Tavola 1** Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione e ripartizione geografica - Anni 2008 e 2009 (valori assoluti, percentuali e spesa pro-capite)

Ripartizioni geografiche	Anno 2008			Anno 2009			Variazioni 2008-2009		
	Spesa <sup>(1)</sup>			Spesa <sup>(1)</sup>			Variazioni spesa totale		
	Valori assoluti (migliaia €)	Valori %	Spesa pro-capite <sup>(2)</sup>	Valori assoluti (migliaia €)	Valori %	Spesa pro-capite <sup>(2)</sup>	In valore assoluto (migliaia €)	In termini %	Variazione pro-capite (€)
Nord-ovest	2.042.269	30,5	128,9	2.127.394	30,4	133,2	85.125	4,2	4,3
Nord-est	1.770.012	26,7	155,2	1.851.649	26,5	160,8	81.637	4,6	5,6
Centro	1.483.700	22,3	126,4	1.558.116	22,2	131,5	74.416	5,0	5,1
Sud	731.419	11,0	51,7	720.522	10,3	50,9	-10.897	-1,5	-0,8
Isole	634.983	9,5	94,7	721.078	10,3	107,4	86.095	13,6	12,7
Italia	6.662.384	100,0	111,4	6.978.759	100,0	115,9	316.376	4,7	4,5

(1) Si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2008 e nel 2009 per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di comuni e associazioni di comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è indicata in migliaia euro, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

(2) Rapporto tra spesa e popolazione residente nella ripartizione geografica.

Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anni 2008 e 2009

I Comuni gestiscono singolarmente il 76% della spesa sociale. Diversi tipi di enti affiancano o sostituiscono i Comuni nella gestione dei servizi sociali, con ruoli che si differenziano a livello regionale: gli Ambiti e i Distretti sociali, i Consorzi, le Asl, le Comunità montane e l'Unione dei Comuni.

Per quanto riguarda le aree di intervento, famiglia e minori, anziani e persone con disabilità sono i principali destinatari delle prestazioni di welfare locale: su queste tre aree di utenza si concentra l'81,8% delle risorse impiegate (39,8% famiglie e minori, 21,6% disabili e 20,4% anziani).

Le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale incidono per l'8,3% della spesa sociale, mentre il 6,3% è destinato ad attività generali o rivolte alla "multiutenza" e quote residue a immigrati e nomadi (2,7%) e dipendenze (0,9%). Le variazioni più significative rispetto al 2008 riguardano l'area della disabilità (+101 milioni di euro, +7,2%) e quella della povertà, disagio e senza fissa dimora (+70 milioni di euro, +13,3%).

Relativamente all'analisi territoriale delle spese sostenute per area di intervento, nelle regioni del Sud e delle Isole vengono destinate significative quote di spesa alle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; nelle regioni del Nord c'è una maggiore concentrazione di risorse verso gli anziani ed i disabili.



**Tavola 2 - Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per area di utenza e per ripartizione geografica - Anno 2009 (valori assoluti, valori percentuali e spesa pro-capite)**

Ripartiz. geogra- fiche	Area di utenza							Totale
	Famiglie e minori	Disabili	Dipen- denze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	Multi- utenza	
	Valori assoluti (migliaia di euro)							
Nord-ovest	855.752	453.909	8.110	470.703	48.879	152.116	137.926	2.127.394
Nord-est	681.549	431.149	16.809	396.978	59.954	113.383	151.827	1.851.649
Centro	664.659	279.432	18.923	295.605	57.376	157.120	85.001	1.558.116
Sud	322.907	117.566	13.042	129.598	13.768	77.635	46.006	720.522
Isole	252.521	226.872	3.682	129.470	9.451	78.282	20.799	721.078
ITALIA	2.777.388	1.508.929	60.565	1.422.354	189.427	578.536	441.560	6.978.759
Valori percentuali								
Nord-ovest	40,2	21,3	0,4	22,1	2,3	7,2	6,5	100,0
Nord-est	36,9	23,3	0,9	21,4	3,2	6,1	8,2	100,0
Centro	42,6	17,9	1,2	19,0	3,7	10,1	5,5	100,0
Sud	44,8	16,3	1,8	18,0	1,9	10,8	6,4	100,0
Isole	34,9	31,5	0,5	18,0	1,3	10,9	2,9	100,0
ITALIA	39,8	21,6	0,9	20,4	2,7	8,3	6,3	100,0
Spesa media per abitante*								
Nord-ovest	157	3.581	1	137	34	15	9	133
Nord-est	175	5.369	2	164	55	16	13	161
Centro	163	2.707	2	116	56	21	7	132
Sud	48	667	1	52	37	9	3	51
Isole	81	2.984	1	104	62	18	3	107
ITALIA	119	2.682	1	117	47	15	7	116

\* I valori pro-capite sono il rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento per ogni area di utenza.

La popolazione di riferimento per l'area "famiglia e minori"   costituita dal numero di componenti delle famiglie con almeno un minore calcolati dai dati del Censimento della popolazione 2001.

La popolazione di riferimento per l'area "disabili"   costituita dal numero di disabili che vivono in famiglia quali risultano dall'indagine Multiscopo sulle "Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari - Anni 2004-2005 - e dal numero di disabili ospiti nelle strutture residenziali quali risultano dalla "Rilevazione statistica sui presidi residenziali socio-assistenziali - Anno 2006".

La popolazione di riferimento per l'area "dipendenze"   costituita dalla popolazione con et  maggiore di 15 anni - Anno 2009.

La popolazione di riferimento per l'area "anziani"   costituita dalla popolazione con et  maggiore di 65 anni - Anno 2009.

Come popolazione di riferimento per l'area "immigrati e nomadi" si considera il numero di stranieri residenti - Anno 2009.

La popolazione di riferimento per l'area "povert  e disagio adulti"   costituita dalla popolazione con et  compresa tra i 18 e i 65 anni - Anno 2009.

La popolazione di riferimento per l'area "multiutenza"   costituita dalla popolazione residente - Anno 2009.

Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2009

Per quanto riguarda il tipo di interventi a sostegno dei bisogni dei cittadini si distinguono, come noto, i servizi resi direttamente alla persona (ad es. l'assistenza domiciliare, l'attività per l'integrazione sociale di anziani, disabili, immigrati, ecc); i contributi economici per i cittadini bisognosi (contributi per l'alloggio, per i servizi scolastici, ecc.); i servizi che presuppongono il funzionamento e la gestione di strutture stabili sul territorio (gli asili nido, le case di accoglienza per le persone senza adeguato sostegno familiare, i centri diurni).

A livello nazionale per l'anno 2009 il 38,8% della spesa sociale è destinato agli interventi e servizi di supporto alle varie categorie di utenti, la quota spesa riferita al finanziamento delle strutture è pari al 34,3%, mentre la restante spesa pari al 26,9% della spesa totale è destinata ai trasferimenti in denaro direttamente erogati ai cittadini bisognosi.

In particolare, le risorse destinate agli anziani sono in massima parte riferite a interventi e servizi (circa il 52%), tra cui il più rilevante risulta essere l'assistenza domiciliare. Seguono diversi contributi economici (che rappresentano il 27% della spesa per gli anziani), di cui la maggior parte è costituita dal pagamento di rette per l'accoglienza in strutture residenziali, mentre il rimanente 20% della spesa per gli anziani è destinato al finanziamento di strutture, principalmente quelle a carattere residenziale.

Le spese per gli interventi e i servizi prevalgono anche nell'ambito dell'assistenza ai disabili (51%). La principale voce di spesa è il sostegno socio-educativo, con oltre 5.300 euro per utente in un anno; seguono i servizi a carattere domiciliare e il trasporto sociale. La rimanente spesa è equamente suddivisa tra contributi economici e spese di funzionamento delle strutture.

Nell'area dell'assistenza a famiglie e minori, su cui confluisce quasi il 40% della spesa sociale dei Comuni, prevalgono le risorse destinate al finanziamento delle strutture, principalmente degli asili nido per bambini da zero a due anni.

Riguardo alla ripartizione geografica delle spese sostenute, nel Sud e nelle Isole sono maggiori le quote spesa relative ai servizi alla persona (rispettivamente 45,9% e 40% contro il 38,8% del totale Italia). I Comuni del Centro e del Nord Est destinano quote più rilevanti di spesa alle strutture (rispettivamente 42,0% e 39,4% contro il 34,3% a livello nazionale) mentre al Sud tale quota è nettamente al di sotto della media (28,1% Sud, 26,6% Isole). Nel Nord Ovest si registra una maggiore spesa negli interventi e servizi alla persona, per valori pressoché analoghi a quelli delle Isole (40,9% contro il 40%) e, parimenti, una minore spesa per il funzionamento delle strutture (28,8% contro il 26,6% delle Isole e il 28,1% del Sud).

**Tavola 3 - Spesa dei Comuni singoli e associati per area di utenza/ripartizione geografica e per macro-area di interventi e servizi sociali - Anno 2009 (valori assoluti e percentuali)**

Area di intervento e ripartizione geografica	Macro-area di interventi e servizi			
	Interventi e servizi	Trasferimenti in denaro	Strutture	Totale
Valori assoluti (migliaia di euro)				
Area di intervento				
Famiglie e minori	476.508	735.418	1.565.463	2.777.388
Disabili	769.287	366.302	373.339	1.508.929
Dipendenze	32.944	18.816	8.805	60.565
Anziani	745.904	386.491	289.959	1.422.354
Immigrati e nomadi	77.946	54.872	56.610	189.427
Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	165.606	314.587	98.343	578.536
Multiutenza	441.560	0	0	441.560
Ripartizione geografica				
Nord-ovest	871.020	644.356	612.018	2.127.394
Nord-est	701.530	419.514	730.604	1.851.649
Centro	518.133	384.124	655.860	1.558.116
Sud	330.567	187.489	202.466	720.522
Isole	288.504	241.003	191.571	721.078
Totale	2.709.754	1.876.486	2.392.519	6.978.759

Area di intervento e ripartizione geografica	Macro-area di interventi e servizi			
	Interventi e servizi	Trasferimenti in denaro	Strutture	Totale
Valori %				
Area di intervento				
Famiglie e minori	17,2	26,5	56,3	100,0
Disabili	51,0	24,3	24,7	100,0
Dipendenze	54,4	31,1	14,5	100,0
Anziani	52,4	27,2	20,4	100,0
Immigrati e nomadi	41,1	29,0	29,9	100,0
Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	28,6	54,4	17,0	100,0
Multiutenza	100,0	-	-	100,0
Ripartizione geografica				
Nord-ovest	40,9	30,3	28,8	100,0
Nord-est	37,9	22,7	39,4	100,0
Centro	33,3	24,7	42,0	100,0
Sud	45,9	26,0	28,1	100,0
Isole	40,0	33,4	26,6	100,0
Totale	38,8	26,9	34,3	100,0

Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2009

In riferimento alle misure intraprese per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia sopra illustrate , ed in continuità con quanto riportato nel precedente Rapporto, si producono i dati aggiornati riferiti all'Indagine Istat sull'offerta comunale di **asili nido e altri servizi socio educativi per la prima infanzia** relativa all'anno scolastico 2010/2011 (Anno 2012) .

Nell'anno scolastico in questione risultano iscritti agli asili nido comunali circa 158.000 bambini di età compresa tra zero e due anni. A questi vanno aggiunti circa altri 44.000 bambini che usufruiscono di asili nido convenzionati o sovvenzionati dai Comuni, per un totale di 201.640 utenti.

Con riferimento al 2010, la spesa corrente per asili nido sostenuta dai Comuni, singolarmente o in forma associata, ammonta a 1 miliardo e 227 milioni di euro, a cui aggiungere il contributo delle famiglie, sotto forma di rette versate ai Comuni, pari a 275 milioni di euro. Si rilevano inoltre circa 352 mila euro come compartecipazione alla spesa da parte del Servizio Sanitario Nazionale, per un totale di circa 1 miliardo e 502 milioni di spesa impegnata a livello locale.

Nell'arco degli anni sotto osservazione, 2004 - 2010, la spesa dedicata agli asili nido da parte dei Comuni ha fatto registrare variazioni sempre positive mostrando un incremento complessivo del 44,3%. Nello stesso periodo è aumentato del 38% (oltre 55 mila unità) il numero dei bambini iscritti agli asili nido comunali o sovvenzionati dai Comuni, così come ha registrato un progressivo incremento la percentuale dei Comuni che offre il servizio di asilo nido, sotto forma di strutture comunali o di trasferimenti alle famiglie che usufruiscono di strutture private (dal 32,8% del 2003-2004 al 47,4% nel 2010/2011

Dal punto di vista dell'assetto organizzativo, l'offerta degli asili nido è gestita quasi interamente da Comuni singoli; la gestione in forma associata fra Comuni limitrofi riguarda solo il 2,3% della spesa impegnata complessivamente. Nel 2010 i Comuni che si avvalgono in misura maggiore degli enti sovra comunali sono quelli della Valle D'Aosta, dove il 24,1% dell'offerta dei servizi per la prima infanzia è gestito dalle Comunità montane. Ad eccezione del Friuli Venezia Giulia dove la quota di spesa gestita in forma associata è pari al 7,3%, per tutte le altre Regioni le quote di spesa gestite da Enti associativi per conto dei Comuni non raggiungono il 5%.

All'offerta tradizionale di asili nido si affiancano i servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia, che comprendono i "nidi famiglia", ovvero servizi organizzati in contesto familiare, con il contributo dei Comuni e degli Enti sovra comunali. Nell'anno 2010/2011 il numero dei bambini tra zero e due anni che ha usufruito di tale servizio risulta pari al 2,2%, quota rimasta pressoché costante nell'arco di tempo considerato.

A partire dall'anno 2007, oltre al Piano Straordinario per lo Sviluppo dei Servizi Socio-Educativi per la prima infanzia, è stata finanziata anche la sperimentazione delle c.d. **Sezioni Primavera** una

iniziativa del Ministero dell'Istruzione, a cui hanno contribuito il Dipartimento per le Politiche della Famiglia ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Le Sezioni Primavera sono Servizi socio educativi integrativi aggregati alle scuole d'infanzia e agli asili nido e sono tesi all'ampliamento dell'offerta formativa per bambini da 24 a 36 mesi.

Le sezioni possono essere gestite da scuole statali, da scuole comunali, da scuole paritarie oppure da soggetti privati in convenzione con il Comune. Nell'anno scolastico 2010-11 le sezioni primavera funzionanti presso scuole paritarie risultano in numero maggioritario rispetto agli altri tipi di sezione ( 58,6% delle sezioni autorizzate contro il 20,3% delle sezioni autorizzate presso le scuole statali e il 13,4% presso le scuole comunali). Le sezioni gestite da soggetti privati in convenzione con i Comuni ( agenzie di servizio, cooperative sociali ecc.) sono pari al 5% a cui aggiungere un 2,7% di sezioni (circa 40) che per varie ragioni non rientra nelle tipologie ordinarie.

I bambini che risultano iscritti nelle Sezioni primavera monitorate nell'anno scolastico 2010/2011 sono 23.142. Riguardo la ripartizione per area geografica risulta una maggiore presenza di bambini iscritti nel Sud e nel Nord Ovest ( rispettivamente 7.818 e 6.632). Il numero è quasi dimezzato nel Centro (3.678) e ancora più ridotto nel Nord Est (2.696) e nelle Isole (2.318).

*Relativamente alle richieste avanzate dal Comitato dei Diritti Sociali nelle Conclusioni 2009 si espone quanto segue.*

Nelle Conclusioni 2009 il Comitato dei diritti sociali ha richiesto ulteriori informazioni riguardo la Carta dei Servizi sociali introdotta dall'art.13 della legge 328/2000.

Secondo le previsioni della norma la Carta dei Servizi è un documento adottato da ciascun Ente erogatore delle prestazioni e dei servizi sociali, nel quale sono definiti i criteri per l'accesso ai servizi e le relative modalità di funzionamento dei servizi stessi. La Carta deve poi definire le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurarne la tutela. L'adozione della Carta costituisce requisito necessario ai fini dell'accreditamento.

I Comuni o associazione di Comuni sono tenuti pertanto ad adottare la Carta dei servizi sociali che diventa strumento informativo per far conoscere i servizi e le prestazioni presenti nel proprio territorio. Nella Carta sono illustrati i principi generali che regolano l'erogazione dei servizi, come il principio di uguaglianza, di imparzialità, di continuità nell'erogazione del servizio, di efficacia ed efficienza, ecc, in considerazione delle indicazioni fornite dal legislatore che ha inteso il sistema dei servizi sociali come sistema caratterizzato dalla universalità delle prestazioni. Sempre secondo il dettato della norma la Carta prevede poi l'indicazione delle modalità per presentare eventuali proposte di miglioramento dei servizi e gli eventuali reclami. La norma si riferisce a tutte le forme

di reclamo, alle forme di rimborso ed ai cosiddetti indennizzi automatici che si pongono su un piano diverso rispetto alla tutela giurisdizionale che resta in ogni caso fruibile.

La Carta dei Servizi è dunque uno strumento informativo che illustra e regola l'accesso ai servizi sociali del territorio e che si concentra sulle necessità della persona che necessita di avvalersi dei servizi offerti.

Con riferimento alla richiesta del Comitato dei diritti sociali relativa alle misure poste in essere per migliorare l'offerta dei servizi sociali relativi alla cura dell'infanzia e in favore degli anziani nelle Regioni del Mezzogiorno, ed ai risultati ottenuti, si richiamano le misure attivate dal Governo nell'ambito programmatico e di indirizzo del Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (QSN) e del progetto generale "Azioni di sistema e assistenza tecnica per gli obiettivi di servizio 2007-2013", nonché l'azione di ricollocamento di risorse per la cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti attivata attraverso la riprogrammazione dei fondi comunitari cofinanziati per lo sviluppo del Sud nell'ambito del Piano di azione di coesione, sopra illustrate.

In merito alla richiesta di fornire informazioni circa il numero delle persone impiegate nei servizi sociali e le loro qualifiche, si fa presente che si è attualmente in attesa della pubblicazione dei dati riferiti alle ultime rilevazioni dell'Istituto Nazionale di Statistica. Gli ultimi dati ufficiali dei quali si dispone infatti, sono quelli riferiti al Censimento dell'Industria e dei Servizi <sup>1</sup>e al Censimento della popolazione <sup>2</sup>, risalenti al 2001. Tali dati sono, tra l'altro, riportati, nel Rapporto a cura del CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche) - IRPPS (Istituto di ricerche sulla popolazione e sulle politiche sociali) "Il lavoro nel settore dei servizi sociali e le professioni sociali" del febbraio 2009, pubblicato sul sito internet del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, al quale si rimanda per ogni possibile valutazione. I relativi dati concernenti il periodo di riferimento del presente Rapporto (2008-2011) potranno essere utilmente ricavati dalla rilevazione dell'Istat relativa al 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi e Censimento delle Istituzioni non profit 2011, attualmente in corso. Trattasi di indagine a cadenza decennale (l'ultima risale al 2001) che fotografa la situazione esistente al 31 dicembre 2011. Il termine delle operazioni censuarie è fissato al 20 dicembre 2012. Per quanto riguarda le figure professionali impiegate, i dati potranno essere, altresì, ricavati dal Censimento della popolazione 2012, di cui allo stato attuale risultano essere stati pubblicati solo i primi risultati.

Nel prossimo rapporto si sarà pertanto in grado di fornire i dati richiesti.

---

<sup>1</sup> Istat, 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi, 2001.

<sup>2</sup> Istat, 14° Censimento della popolazione e delle abitazioni, 2001

Per quanto riguarda il personale medico/infermieristico impiegato nell'area assistenza distrettuale e residenziale si rimanda, in ogni caso, alle indicazioni contenute nel Rapporto sull'articolo 11 (Diritto alla protezione della salute).

Il Comitato dei diritti sociali chiede, infine, informazioni circa l'evoluzione delle spese sostenute per l'attivazione dei servizi sociali sul territorio. A questo riguardo si rimanda a quanto contenuto, su detto punto, nel testo del paragrafo.

## **§.2**

Come illustrato nei precedenti rapporti del Governo italiano, alla gestione e all'offerta dei servizi provvedono i soggetti pubblici nonché, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale richiamato, da ultimo, dall' art.1 comma 3 della legge 328/2000, gli organismi non lucrativi di utilità sociale, gli organismi della cooperazione, le organizzazioni di volontariato, le associazioni ed enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato ed altri soggetti privati in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi.

Il quadro giuridico generale è rimasto sostanzialmente immutato rispetto a quanto precedentemente comunicato.

La legislazione degli ultimi anni in Italia ha individuato e disciplinato le principali tipologie di organizzazioni del Terzo settore, termine introdotto per comprendere l'insieme degli organismi che non si riconducono all'impresa orientata al lucro, né agli enti pubblici:

- le organizzazioni non governative (Legge 49 del 1987);
- le organizzazioni di volontariato (Legge 266 del 1991);
- le cooperative sociali (Legge 381 del 1991);
- le associazioni di promozione sociale (Legge 383 del 2000);
- altre organizzazioni di terzo settore (soggetti non ascrivibili alle categorie suddette come fondazioni, enti di patronato, ecc.).

I suddetti organismi hanno, in linea generale, le seguenti caratteristiche:

- natura giuridica privata;
- non possono distribuire l'utile d'esercizio, direttamente e non, a soci, membri o dipendenti;
- sono caratterizzati dalla presenza di volontari;
- sono espressione della comunità locale.

La legge 328 del 2000 -"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" - rappresenta la prima organica riforma delle politiche sociali, con il riconoscimento dei diritti della persona, l'individuazione degli organi preposti all'assistenza, l'integrazione dei servizi, l'adozione del metodo della programmazione, la valorizzazione degli organismi del Terzo settore e la previsione di nuovi interventi di integrazione e sostegno sociale.

Il principio di universalità, e il conseguente riconoscimento del diritto alle prestazioni sociali, è sicuramente una delle scelte di fondo che maggiormente connotano la legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali; tale principio va interpretato come il rifiuto di una concezione residuale o minimalista del welfare.

Nell'ambito della riforma del sistema sociale, la Legge 328/00 prevede il riconoscimento della preminente importanza del volontariato e delle altre organizzazioni di Terzo settore, sia nella fase di programmazione che nella fase di attuazione degli interventi e dei servizi. All'art. 1 comma 4 la legge prevede che:" Gli enti locali, le Regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono ed agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociali" quali associazioni, cooperative, fondazioni, organizzazioni di volontariato, enti di patronato "nella organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

L'art. 5 ("ruolo del terzo settore") definisce i rapporti tra enti locali e terzo settore prevedendo che le Regioni, sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo ( Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30/03/01) adottino specifici indirizzi per regolamentare la materia, "con particolare riferimento al sistema di affidamento dei servizi alla persona" (comma 3) e affida alle Regioni il compito specifico (comma 4) di disciplinare "le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi".

Oltre alla citata legge 328 del 2000, art. 5, anche nelle leggi di settore sono disciplinate le modalità di accordi e/o collaborazioni a cui devono attenersi le organizzazioni di Terzo settore con le Amministrazioni Pubbliche per la realizzazione di attività, progetti o servizi integrati di welfare rivolti ai soggetti esclusi e vulnerabili .



Per quanto concerne la richiesta di fornire dati statistici inerenti la partecipazione del Terzo settore all'offerta dei servizi sociali, non si dispone allo stato attuale di dati ufficiali aggiornati rispetto a quelli comunicati con il precedente Rapporto<sup>3</sup>. L'Istituto Nazionale di Statistica, come sopra segnalato, ha avviato, nel settembre 2012, il II Censimento sulle Istituzioni non profit i cui esiti saranno riportati nel prossimo Rapporto.

Si fa inoltre presente che dalla collaborazione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali e l'ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori)- Servizio Statistico e Coordinamento Banche Dati, nasce un progetto per la costruzione di un *Sistema informativo delle Organizzazioni non profit – SIONP*. Si tratta di un insieme strutturato di archivi che raccoglie registri, albi, elenchi di alcune tipologie di organizzazioni non profit - numerosi e gestiti da una pluralità di soggetti – dati anagrafici relativi alle organizzazioni contenute nei registri e documentazione relativa alle organizzazioni non profit (norme, ma anche studi e ricerche).

Il sistema, al momento, accoglie i dati anagrafici delle singole organizzazioni, ma è stato predisposto per contenere informazioni sulla natura organizzativa, sul settore e sull'attività, sulle risorse umane, informatiche ed economiche, funzionali a far conoscere gli andamenti e le dinamiche del terzo settore. La messa a punto del sistema richiede l'interscambiabilità delle informazioni e prevede, quindi, il coinvolgimento di diverse Amministrazioni: Ministeri, Prefetture, Enti Locali preposti.

*Per quanto riguarda le richieste del Comitato dei Diritti Sociali contenute nelle Conclusioni 2009, relative alla cooperazione tra i vari fornitori di servizi non pubblici e alle iniziative prese per incoraggiare la partecipazione del settore privato alla gestione dei servizi sociali, si espone quanto segue.*

Negli ultimi quindici anni, sia a livello normativo che a livello sostanziale, viene riconosciuto ai soggetti del terzo settore un ruolo sempre maggiore nella sostenibilità del nuovo welfare.

Costruire un sistema locale di servizi integrati rivolti alla persona ha richiesto nuove forme di relazione tra più soggetti istituzionali e non, per dar vita ad un governo allargato di interventi combinati, che hanno portato alla creazione di reti fiduciarie, di forme di cooperazione, di circoli virtuosi di scambi e di connessione dove sono stati stabiliti gli obiettivi condivisi e le modalità corrette di concertazione e ciò è avvenuto non in maniera occasionale o episodica, ma permanente; non come sostituzione del servizio pubblico nell'erogazione dei servizi per la

---

<sup>3</sup> Fonte: Istat, Rilevazione delle organizzazioni di volontariato, 2003  
Rilevazione delle cooperative sociali, 2005  
Rilevazione delle Fondazioni, 2005

comunità, ma attraverso la progettazione e la programmazione degli interventi, intesi come compartecipazione diretta alla definizione degli obiettivi strategici per i bisogni espressi ed inespressi della comunità.

Tale forma di coinvolgimento consente di migliorare il ruolo di promozione, tutela e proposta che i soggetti della solidarietà organizzata devono poter giocare in un contesto che legittima i corpi intermedi della società come interlocutori strategici e non esecutori passivi o subalterni.

Nei Comuni, la costruzione delle politiche attive del welfare si realizza nel **Piano di Zona** – previsto dalla citata legge 328/2000 - all'interno di un processo di concertazione condivisa tra attori diversificati, soggetti pubblici e privati, che concorrono alla fornitura e alla gestione dei servizi sociali.

Nel **Piano di Azione nazionale** – in corso di stesura - della rinnovata strategia europea per la RSI "*Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese*"<sup>4</sup>, l'Italia ha riservato un ruolo importante alle attività e ai progetti che le imprese realizzano con e per il Terzo settore attraverso partnership di responsabilità.

Dagli ultimi dati risultanti dall'indagine "**Impresa e Non Profit – 2012**"<sup>5</sup>, realizzata dall'Istituto Italiano della Donazione - ente privato che collabora con Direzione Generale Terzo settore e Formazioni sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - emerge che le aziende si rivolgono principalmente alle associazioni che operano sul territorio nazionale (53%) e locale (43%), mentre diminuisce fortemente la percentuale di aziende che preferiscono rivolgersi alle organizzazioni che hanno una dimensione internazionale. Dal 2009 ad oggi le aziende hanno preferito rispondere ai bisogni nazionali legati anche alle emergenze territoriali, come ad esempio il terremoto dell'Aquila e dell'Emilia, nonché alle due alluvioni di Genova e di Messina.

Di particolare rilevanza sono anche le attività realizzate dalle Fondazioni di origine bancaria a favore dell'inclusione sociale nell'ambito del settore dell'assistenza sociale che emergono dal Rapporto 2009<sup>6</sup> dell'Associazione Casse di Risparmio Italiane e Fondazioni – ACRI, ente privato senza scopo di lucro che collabora con la Direzione Generale Terzo settore e Formazioni sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Dal Rapporto emerge che il numero delle

---

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione COM (2011) 681 definitivo. Bruxelles, 25.1.2011

<sup>5</sup> L'indagine, che ha l'obiettivo di conoscere meglio come le aziende si rapportano con i soggetti del Terzo Settore, restituisce i risultati di un panel di 28 imprese fortemente impegnate in progetti di responsabilità sociale, la maggior parte delle quali aderenti a Fondazione Sodalitas. Le precedenti rilevazioni sono datate 2006, 2007 e 2009.

<sup>6</sup> Il Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria del 2009 riporta le risultanze delle attività realizzate nel 2008.

iniziative finanziate nel 2008 dalle Fondazioni ha raggiunto quota 29.421 interventi, per un valore medio per iniziativa pari a 56.990 euro. Fra i 20 settori di intervento previsti dalla legge (D.Lgs. 17.5.1999,n.153, art.2 co.2), 7 sono quelli su cui si concentra la maggior parte delle erogazioni delle Fondazioni. Il settore dell'Assistenza sociale occupa il sesto posto con il 9% delle erogazioni. La parte prevalente (85,8%) va al comparto *Servizi sociali*, seguito da *Servizi di assistenza in caso di calamità naturale, di protezione civile e di assistenza ai profughi e ai rifugiati* (5,4%). I destinatari sono in primo luogo i disabili (30,9%), a seguire gli anziani (28,5%), i minori (5,3%) e i tossicodipendenti (5,1%).