

**“Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti.
Prospettive, risorse e gradualità degli interventi”
Progetto promosso dal Ministero del Welfare**

*Ente responsabile: Istituto per la Ricerca Sociale (IRS)
Coordinatore: Cristiano Gori*

Capitolo 2

Le precedenti riforme nazionali

di

Francesco Bertoni e Benedetta Riboldi

Luglio 2010

Introduzione

Il presente capitolo si concentra sulle riforme realizzate nel nostro paese, a partire dagli anni '70, nel campo del welfare in generale e, in particolare, di assistenza continuativa e dei settori ad essa più vicini, che ricomprendono i servizi sociali, socio-sanitari e socio-educativi. Il capitolo, analizzando le riforme realizzate nel nostro paese negli ultimi decenni ed evidenziandone punti di forza e di debolezza, si pone l'obiettivo di formulare alcuni messaggi per le politiche future.

Ciascuna delle riforme realizzate negli scorsi decenni verrà esaminata per valutarne la concreta realizzazione. In particolare, l'obiettivo non è quello di discutere il disegno della riforma, ma valutare cosa la realizzazione di queste riforme insegna rispetto alla fattibilità di future politiche nazionali.

In questo capitolo non ci si occuperà del Fondo nazionale per la non autosufficienza, poiché al momento della conclusione di questo rapporto non sono ancora disponibili ed utilizzabili i dati relativi al monitoraggio in corso.

La normativa esaminata è riportata nella tabella seguente.

Tab. 1. Normativa presa in esame

Norma	Oggetto
Legge 1044/71	Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato.
Legge 18/80	Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili.
Legge finanziaria 67/1988 – art.20	Programma pluriennale di realizzazione di residenze per anziani non autosufficienti.
Legge 104/92	Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.
Legge 285/97	Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.
Legge 162/98	Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernenti misure di sostegno in favore di persone con handicap grave.
D. Lgs. 237/1998	Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.
Legge 328/00	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Ciascuna legge viene esaminata attraverso due griglie di analisi: la prima è relativa al *disegno attuativo*, cioè alle intenzioni perseguite dalla legge e alle sue finalità; la seconda è relativa ai *risultati*, ovvero quello che la legge è effettivamente riuscita a realizzare. In altre parole si tratta di analizzare e confrontare il dichiarato nella legge con gli esiti che nel concreto è riuscita a raggiungere, per valutarne l'efficacia e la capacità di implementarla.

Concretamente, l'analisi viene condotta esaminando, all'interno di ciascuna griglia di analisi, alcune dimensioni, a loro volta suddivise in diversi item.

All'interno della griglia di analisi *Disegno attuativo*, sono considerate quattro dimensioni: Obiettivi, Strumenti per la realizzazione, Considerazione dell'esistente, Scansione temporale.

La dimensione *Obiettivi* viene esaminata verificando se la legge dichiara esplicitamente le finalità della riforma e, successivamente, se tali obiettivi sono vaghi o, invece, se possono essere verificati. La dimensione *Strumenti per la realizzazione* viene esaminata considerando quante sono le risorse stanziare per la riforma stessa; se sono previsti strumenti (come, ad esempio, linee guida) per accompagnare la realizzazione della riforma all'interno dei territori; se sono previsti dalla riforma azioni per conoscere la portata del fenomeno e l'impatto che la riforma avrà sul territorio (come, ad esempio, monitoraggi periodici della riforma); ed, infine, se sono previsti incentivi per realizzare tale riforma e/o sanzioni per la sua mancata realizzazione (come, ad esempio, il ritiro dei fondi, se inutilizzati).

La dimensione *Considerazione dell'esistente* viene esaminata valutando quanto la legge tiene conto degli interventi, attuati da realtà regionali o territoriali, già esistenti nel medesimo ambito.

L'ultima dimensione all'interno della prima griglia di analisi, la *Scansione temporale*, esamina le tappe previste per la realizzazione della riforma.

La tabella 2 sintetizza quanto sopra.

Tab. 2. Il disegno attuativo

Obiettivi	<ul style="list-style-type: none"> – Ci sono obiettivi dichiarati? – Gli obiettivi sono verificabili?
Strumenti per la realizzazione	<ul style="list-style-type: none"> – Quante sono le risorse finanziarie stanziare? – Vi sono modalità di accompagnamento dei territori (linee guida, ...)? – Sono previsti strumenti conoscitivi? – Sono previsti incentivi e sanzioni?
Considerazione dell'esistente	<ul style="list-style-type: none"> – Quanto i servizi esistenti vengono considerati nell'ambito della normativa approvata?
Scansione temporale	<ul style="list-style-type: none"> – Sono previsti stadi di avanzamento della normativa?

All'interno della griglia di analisi *Risultati*, sono considerate tre dimensioni: Effetti della riforma, Coerenza risultati, Omogeneità impatto. La dimensione *Effetti della riforma* viene esaminata analizzando concretamente che impatto ha avuto la legge, valutando la diffusione degli interventi introdotti dalla riforma attraverso i dati disponibili. La dimensione *Coerenza dei risultati* viene esaminata valutando se le intenzioni del legislatore, come emergono dal testo di legge, hanno prodotto i risultati attesi. Infine, la dimensione *Omogeneità dell'impatto* valuta in che modo la legge abbia impattato sul territorio nazionale, considerando, ove presenti, le differenze territoriali.

La tabella 3 sintetizza quanto sopra.

Tab. 3. I risultati

Effetti della riforma	<ul style="list-style-type: none"> – Quali effetti ha avuto la riforma sul territorio nazionale?
Coerenza dei risultati	<ul style="list-style-type: none"> – I risultati ottenuti sono stati coerenti con le intenzioni originarie del legislatore?
Omogeneità dell'impatto	<ul style="list-style-type: none"> – L'impatto della riforma è stato omogeneo sul territorio nazionale?

Le griglie sono accompagnate da un commento discorsivo che sottolinea da una parte gli aspetti positivi e i punti di forza, e dall'altra le criticità di ogni singola legge. Ove possibile il commento è accompagnato da informazioni che permettono di valutare concretamente l'impatto che la legge ha avuto nel sistema di welfare nazionale.

Al termine dell'analisi delle singole leggi, viene effettuata un'analisi trasversale della normativa attraverso una griglia che, sintetizzando gli indicatori di cui alle tabelle 1 e 2, fornisce una visione di insieme mettendo in luce i punti di forza e di debolezza e dando risalto agli aspetti comuni alle diverse leggi.

1. La Legge n.1044 del 1971 sugli asili nido

Disegno attuativo

Obiettivi	Si stabilisce la costruzione e la gestione, nel quinquennio 1972-1976, di almeno 3.800 asili nido attraverso la concessione di contributi in denaro ai Comuni. Il Ministero della Salute verifica lo stato di attuazione dei piani annuali degli asili nido: non è tuttavia specificato con quali modalità.
Strumenti per la realizzazione	E' istituito un fondo speciale per gli asili nido alimentato dai contributi che l'INPS verserà semestralmente al bilancio dello Stato (contributi a carico dei datori di lavoro) e da un contributo a carico dello Stato per 70 miliardi complessivi: 10 miliardi per il 1972, 12 miliardi per il 1973, 14 miliardi per il 1974, 16 miliardi per il 1975 e 18 miliardi per il 1976. Nel 1977 la legge viene rifinanziata con ulteriori 20 miliardi per l'anno 1978 attraverso la legge n.891
Considerazione dell'esistente	Non viene fatto riferimento all'esistente.
Scansione temporale	Il fondo viene ripartito dal Ministero entro il mese di febbraio di ogni anno. Le Regioni elaborano il piano annuale degli asili nido che viene trasmesso al Ministero entro il 31 ottobre di ogni anno.

Risultati

Effetti della riforma	Il nido viene considerato a pieno titolo un servizio educativo rivolto ai bambini e fortemente in relazione con le famiglie Al 1987, qualche anno dopo la conclusione dei due piani quinquennale, risultavano costruiti solo 1417 asili nido cui si aggiungono 632 asili nido preesistenti.
Coerenza dei risultati	E' stato effettivamente costruito un maggior numero di asili nido, sebbene in quantità non sufficiente.
Omogeneità dell'impatto	I servizi sono sviluppati sul territorio in modo disomogeneo creando differenze territoriali molto evidenti. Ciò è dovuto anche al carattere molto diversificato dei riferimenti normativi in vigore attualmente nelle diverse Regioni.

Con la legge 1044 del 1971 lo Stato, per la prima volta in Italia, si assume un impegno nel campo dell'educazione per la prima infanzia, superando la visione della beneficenza pubblica e creando i presupposti per un nuovo rapporto tra famiglia e società.

La legge prevede che l'educazione dei bambini sia affidata a personale qualificato, in grado di garantire un intervento psicopedagogico sul bambino.

L'analisi della legge è poco comprensibile senza un preciso collegamento con le leggi regionali e con i rispettivi regolamenti comunali, dal momento che questi tre strumenti normativi sono strettamente correlati. In particolare, la Regione ha il compito della qualificazione e dell'aggiornamento del personale sulla base delle esigenze territoriali; attraverso il superamento della divisione rigida dei ruoli e delle gerarchie all'interno della struttura educativa, con l'introduzione del concetto di gruppo educativo.

I principali aspetti positivi della legge sono:

- una crescita consistente del numero dei servizi registrati dai sistemi informativi; da 3.008 nidi del 2000 a 4.885 del 2003. La copertura passa così dal 7,4% al 9,9%;
- un maggior riconoscimento dei servizi privati: questo dato rappresenta un importante presupposto per realizzare un sistema integrato pubblico-privato di servizi educativi per l'infanzia.

Gli aspetti critici sono i seguenti:

- nonostante il forte aumento del numero dei nidi, non sono diminuite le disparità territoriali;
- l'aumento del numero dei nidi risulta essere comunque insufficiente rispetto alla domanda: il dato delle liste d'attesa è maggiormente critico nelle aree in cui è maggiore la presenza dei nidi.

Nel corso degli anni numerosi provvedimenti hanno inciso sulle caratteristiche dei servizi educativi per l'infanzia, concentrandosi su singoli elementi o aree dell'offerta, piuttosto che sul sistema integrato dei servizi nel suo complesso, come i provvedimenti che hanno previsto l'istituzione di un fondo nazionale per la costruzione e la gestione degli asili nido e di micro-nidi nei luoghi di lavoro.

Per un ulteriore sviluppo del sistema dei servizi appare invece necessario sviluppare un sistema pubblico di offerta comprendente servizi pubblici e privati accreditati e convenzionati. Diventa pertanto necessario esplicitare adeguati standard qualitativi dei servizi ed elaborare nuovi ed aggiornati riferimenti normativi coordinati tra il livello nazionale e quello delle Regioni.

E' andato in questa direzione l'intervento attuato dalla legge finanziaria del 2007 che ha previsto l'attuazione di un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati al fine di consentire la copertura territoriale del 33% fissata dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 e di attenuare gli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese. Per le finalità del piano è autorizzata una spesa di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

2. La Legge n. 18 del 1980 sull'indennità di accompagnamento

Disegno attuativo

Obiettivi	Viene fornito un sostegno economico a coloro che si trovano nell'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o abbisognano di un'assistenza continua
Strumenti per la realizzazione	Sono stanziati 15 miliardi di lire per l'anno finanziario 1980.
Considerazione dell'esistente	Gli invalidi civili totalmente inabili per affezioni fisiche o psichiche, già riconosciuti tali all'entrata in vigore della legge, sono sottoposti a visita di accertamento dalle commissioni sanitarie provinciali entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.
Scansione temporale	Il Ministero della Sanità entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, determina la tabella indicativa delle percentuali di invalidità per le minorazioni e malattie invalidanti.

Risultati

Effetti della riforma	Viene costituito il pilastro principale dell'assistenza agli anziani non autosufficienti. Al 31.12.2006 beneficiavano dell'indennità di accompagnamento 1.344.824 persone con più di 65 anni per una spesa complessiva di 7 miliardi di euro.
Coerenza dei risultati	In origine l'indennità di accompagnamento aveva la finalità di compensare la perdita economica subita dalla persona inabile al lavoro: era quindi limitata alle persone in età lavorativa. Solo nel 1988 venne estesa alle persone ultra sessantacinquenni. Rispetto al testo originario della legge, i risultati non sono stati coerenti.
Omogeneità dell'impatto	L'indennità di accompagnamento risulta essere più diffusa nelle Regioni centro-meridionali: raggiunge circa il 4% della popolazione in Calabria, Campania, Sardegna e Umbria.

L'indennità di accompagnamento è stata introdotta nel 1980, con la legge n.18 dell'11 Febbraio. Inizialmente si trattava di una misura prevista per gli inabili al lavoro adulti – in particolare, per gli invalidi civili, ciechi e sordomuti – e solo successivamente fu estesa anche a favore degli anziani non autosufficienti, di fatto sanando una situazione che si era venuta a creare, di distorsione nell'utilizzo della misura. Si tratta di un trasferimento economico, finanziato attraverso la fiscalità generale, a favore delle persone che presentano disabilità totale e bisogni di cura continuativa, purchè non si tratti di persone ricoverate in istituto. Il contributo erogato non varia né in base all'età né in base alle condizioni economiche del beneficiario, ed è di importo fisso, pari a 472 euro mensili (dato al 2009).

L'indennità viene concessa in base ad un accertamento sanitario ed ha come pre-requisito l'inabilità al lavoro pari al 100%. Si tratta di uno strumento che presenta tutte le caratteristiche di base del sistema italiano di protezione sociale, che tende alla settorializzazione ed alla monetizzazione degli interventi nazionali i quali, a loro volta, risultano slegati dal sistema dei servizi locali.

Il mutamento dell'indennità di accompagnamento nel corso del tempo è evidente se si considera che, mentre nel triennio 1981-1983, immediatamente dopo la sua introduzione, il 40,9% dei nuovi percettori di indennità di accompagnamento aveva un'età compresa tra i 15 e i 39 anni, nel triennio 2002-2004 il 41% dei percettori aveva un'età tra 75 e 84 anni. Se si considera la fascia di età più anziana, quella da 85 anni in su, nel periodo 1981-1983 i nuovi percettori erano pari allo 0,2%; la percentuale è salita al 34,1% nel 2002-2004.

Nel corso del tempo, pur essendo stata pensata per un altro scopo, l'indennità di accompagnamento è pertanto diventata il principale strumento di sostegno agli anziani non autosufficienti, raggiungendo 1.344.824 persone con più di 65 anni ed erogando una spesa intorno ai 7 miliardi di euro.

A partire dalla Commissione Onofri, sono state avanzate diverse proposte di riforma dell'indennità di accompagnamento, con l'obiettivo di renderla uno strumento più utile per il sostegno agli anziani non autosufficienti, ad esempio attraverso una graduazione dell'importo in base al livello del bisogno (prevedendo un aumento per i casi di non autosufficienza gravi, per i quali l'importo di 472 euro risulta palesemente insufficiente). I tentativi non hanno tuttavia ottenuto successo, in parte a causa delle resistenze delle organizzazioni dei disabili.

3. Legge Finanziaria n.67 del 1988 (art. 20) sulle RSA

Disegno attuativo

Obiettivi	Realizzazione di strutture residenziali per la lungodegenza dove si attivano processi di riabilitazione e di riattivazione psico-sociale di persone per la maggior parte molto anziane, con elevati livelli di dipendenza psichica e fisica. Aumento di 140.000 posti letto disponibili. Integrazione con i servizi sanitari e sociali del Distretto e con altre istituzioni di ricovero e cura. Gli obiettivi della legge sono abbastanza verificabili.
Strumenti per la realizzazione	E' previsto un finanziamento di 30 miliardi. Il Ministero della Sanità ha il compito di valutare gli interventi e la loro qualità, individuando anche degli standard dimensionali. Le Regioni in seguito emanano piani pluriennali, regolamenti e standard dando più attenzione allo sviluppo di questa questione.
Considerazione dell'esistente	Non viene fatto riferimento all'esistente.
Scansione temporale	Non è indicata una scansione temporale.

Risultati

Effetti della riforma	Dopo diversi tentativi, vengono realizzate strutture idonee e rispondenti ai requisiti delle leggi in materia. Le RSA si sviluppano e adottano una serie di misure tecnico strutturali per garantire assistenza di qualità.
Coerenza dei risultati	I risultati, sebbene insufficienti, sono stati coerenti con le intenzioni del legislatore.
Omogeneità dell'impatto	La distribuzione delle RSA è disomogenea sul territorio nazionale.

La Legge finanziaria del 1988 ha avviato un piano decennale di investimenti sanitari per la costruzione di RSA, introducendo novità nelle procedure per accedere ai finanziamenti ed il compito di valutare gli interventi e la loro qualità, individuando anche degli standard dimensionali. Successivamente, una serie lunghissima di atti e norme statali – ben diciotto nel corso di poco più di un decennio – ha specificato meglio la materia¹.

L'applicazione delle regioni è stata disomogenea. Nessuna regione ha dato una definizione di RSA uguale a quella di un'altra; alcune regioni hanno esplicitamente indicato quale possibile utente il soggetto disabile, salvo poi avviare la realizzazione di strutture residenziali specifiche per disabili.

All'inizio fu difficile perseguire gli obiettivi delle legge e realizzare strutture ad essi coerenti: molti progetti, inizialmente, si concentrarono solo nell'ambito sanitario, costruendo vere e proprie case di cura o, viceversa, rimasero nell'ambito residenziale assistenziale, senza avere funzioni sanitarie.

La tabella di seguito conferma quanto sopra: dal 1990 si ha effettivamente una forte crescita nel numero di autorizzazioni al funzionamento di RSA (a conferma dell'impatto positivo della legge), ma anche di residenze socio-sanitarie (principalmente, case protette) e di residenze assistenziali, destinate ad una diversa tipologia di utenza.

Tab. 7. Presidi residenziali per anziani, per anno di autorizzazione al funzionamento

	< 1950	1950-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2005
Residenza assistenziale per anziani autosufficienti	511	352	265	321	135
Residenza socio-sanitaria per anziani	353	230	267	349	164
RSA	355	217	147	408	225

Fonte: ISTAT, Indagine sui presidi residenziali socio-assistenziali.

¹ Con il regolamento n. 321 del 29/8/1989 il Ministero della Sanità ha successivamente promosso la realizzazione o l'acquisizione di strutture residenziali per anziani prevalentemente non autosufficienti e per disabili psichici e sensoriali. Per la costruzione di tali strutture venivano riservati 2.670 miliardi di lire, di cui 400 per strutture destinate a disabili adulti. Nel 1991 veniva poi approvato uno schema di linee guida per le RSA per anziani che il Ministero definì come "linee di indirizzo alle regioni e alle USL nell'attuazione delle risoluzioni parlamentari e del progetto-obiettivo anziani". Tale progetto prevedeva la realizzazione di 140.000 posti di RSA. Atti successivi hanno poi regolamentato i requisiti delle RSA.

La costruzione delle RSA divenne un argomento di forte attualità in quegli anni, in cui i soggetti anziani e disabili erano al centro del dibattito nelle politiche sociali. Tuttavia, a distanza di vent'anni dall'inizio dell'attuazione del piano decennale, l'Italia si trova in ritardo a soddisfare la domanda di assistenza residenziale da parte degli anziani non autosufficienti. Ad una offerta pari a 95.734 posti in RSA, nel 2005, si affiancano 95.620 posti in residenze socio-sanitarie e 73.972 posti in residenze assistenziali. In termini percentuali rispetto alla popolazione con più di 75 anni, la situazione è fotografata dalla tabella successiva.

Tab. 8. Posti in strutture residenziali per anziani, per tipologia di presidio e ripartizione geografica, valori percentuali rispetto alla popolazione con più di 75 anni, 2002-2005

	Residenza assistenziale per anziani autosufficienti		Residenza socio-sanitaria per anziani		RSA	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005
Nord	1,97%	1,67%	2,92%	2,95%	2,73%	2,82%
Centro	1,49%	1,29%	0,63%	0,62%	1,37%	1,45%
Sud e Isole	1,06%	0,92%	0,73%	0,69%	0,21%	0,32%
Italia	1,59%	1,36%	1,77%	1,76%	1,68%	1,76%

Fonte: ISTAT, Indagine sui presidi residenziali socio-assistenziali.

Come i dati evidenziano, l'efficacia attuativa della legge è stata disomogenea sul territorio nazionale. I posti in RSA, nel 2005, coprivano il fabbisogno di assistenza di circa il 3% della popolazione con più di 75 anni nel Nord Italia; la copertura scendeva all'1,45% nel Centro Italia e allo 0,32% al Sud e nelle Isole.

4. La Legge n. 104 del 1992 sulla disabilità adulta

Disegno attuativo

Obiettivi	Vengono definiti programmi che prevedono prestazioni sanitarie e sociali integrate tra loro: servizi di aiuto personale, inserimento lavorativo e formazione professionale, abbattimento barriere architettoniche, diritto all'educazione e all'istruzione, integrazione scolastica. Nessuno di questi sembra essere verificabile in base al testo di legge.
Strumenti per la realizzazione	Vengono stanziati delle risorse specifiche. L'accompagnamento sul territorio si limita alla previsione di rappresentanti degli enti locali all'interno del Comitato nazionale per le politiche dell'handicap. Lo strumento conoscitivo dipende dal livello regionale: non si prevede invece nessuno strumento di monitoraggio nazionale.
Considerazione dell'esistente	Non viene fatto riferimento all'esistente.
Scansione temporale	Non è indicata una scansione temporale.

Risultati

Effetti della riforma	Non è possibile rilevare nessun effetto concreto: l'ossessiva riproposizione delle espressioni di potenzialità e non di obbligo, testimonia la discrezionalità dei vari interventi.
Coerenza dei risultati	I risultati sono pochi rispetto agli obiettivi ambiziosi.
Omogeneità dell'impatto	A causa della mancanza di un monitoraggio nazionale, non è possibile verificare l'impatto della legge.

La legge sposta l'ottica degli interventi a sostegno delle persone adulte disabili sul versante dell'integrazione sociale. L'obiettivo di fondo della legge è la realizzazione di progetti integrati e socialmente condivisi, avviando un processo di responsabilizzazione delle regioni, degli enti locali, dei servizi pubblici e privati, ma anche delle stesse persone disabili e delle loro famiglie, dell'associazionismo, del volontariato, della cooperazione.

Essa va mostra una rinnovata attenzione ai problemi delle persone disabili, soprattutto a livello decentrato (Regioni, Comuni, Asl); inoltre, alcune disposizioni di carattere amministrativo vengono trasformate in norme giuridiche e vengono così create le condizioni per l'uniformità della legislazione regionale e degli enti locali.

E' tuttavia necessario evidenziare il mancato riconoscimento di un vero diritto esigibile agli interventi previsti e l'ossessiva riproposizione delle espressioni di potenzialità e non di obbligo, attraverso espressioni come "provvedono nei limiti delle risorse ordinarie di bilancio", "provvedono coi propri mezzi di bilancio", "facilitano", "possono", che indicano la discrezionalità dei vari interventi e talvolta introducono elementi di ambiguità nell'applicazione di norme già consolidate.

Per questo motivo cresce la domanda di partecipazione delle famiglie, che sempre più vogliono essere nella condizione di poter decidere e, soprattutto, non intendono ricorrere a soluzioni istituzionalizzanti.

5. La Legge n. 285 del 1997 sull'infanzia e l'adolescenza

Disegno attuativo

Obiettivi	<p>Vengono finanziati i progetti per la realizzazione di: servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, servizi socio-educativi per la prima infanzia, servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, azioni per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, azioni per il sostegno economico o di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con handicap.</p> <p>Gli obiettivi paiono in gran parte verificabili grazie al sistema di monitoraggio previsto dalla legge.</p>
Strumenti per la realizzazione	<p>Vengono stanziati risorse per l'attuazione della legge, oltre a rifinanziare la legge del 1991 di tutela dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose.</p> <p>Nel Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene attivato un servizio di consulenza per la realizzazione delle attività previste dalla legge, tra le cui finalità c'è quella di assistere gli enti locali e territoriali nella elaborazione dei progetti previsti dai piani territoriali di intervento. Sono stanziati risorse per il funzionamento di tale servizio.</p> <p>Viene creata una banca dati dei progetti realizzati; le regioni e le province autonome presentano una relazione al ministero sullo stato di attuazione degli interventi della legge, ed il ministro presenta una relazione al parlamento sullo stato di attuazione della legge; viene convocata periodicamente, e comunque almeno ogni tre anni, la conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza; l'ISTAT assicura un flusso informativo con periodicità adeguata sulla qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza nell'ambito della famiglia, della scuola e, in genere, della società.</p> <p>Se entro due anni le regioni non hanno provveduto all'impegno contabile delle risorse, il ministero provvede alla ridestinazione dei fondi.</p>
Considerazione dell'esistente	Non viene fatto riferimento all'esistente.
Scansione temporale	<p>Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, il Ministero definisce le modalità organizzative e di funzionamento per l'attuazione del servizio di informazione e la consulenza per la realizzazione delle finalità della legge.</p> <p>Inoltre il Ministero dell'Interno, con proprio decreto, provvede a definire le funzioni delle prefetture competenti per il territorio.</p>

Risultati

Effetti della riforma	I minori ospitati negli “istituti” sono in forte calo: da 7.500 nel 2000 a 2.652 nel 2003. A questi vanno aggiunti i minori in comunità, stimati tra 15.000 e 20.000, ed il numero di minori in affidamento familiare, che nel 1999 erano 10.200.
Coerenza dei risultati	Si riscontra un’elevata coerenza dei risultati rispetto agli obiettivi. Sono stati sostituiti gli istituti con altre tipologie di servizi, anche se rimane il problema dei centri di accoglienza “anomali”, quelli in cui sono accolti adulti con handicap, ad esempio, insieme a minori per i quali la disabilità non è la dimensione prevalente. Vi sono alcune incongruenze nell’impianto legislativo e l’applicazione della legge non è adeguata da parte dei soggetti chiamati a renderla operativa nei territori. Inoltre, manca il vincolo di destinazione dei fondi, che ora confluiscono nel più ampio fondo per le politiche sociali. Un altro problema è nato dal rapporto tra servizi “vecchi” e “nuovi”.
Omogeneità dell’impatto	Permane una forte disomogeneità tra le diverse regioni.

La legge nazionale 285/97 rappresenta un punto di svolta nelle politiche a favore delle situazioni di disagio in cui si trovano i bambini, gli adolescenti e le loro famiglie, dal momento che non si configura come un intervento di carattere assistenziale, bensì di promozione di diritti e di opportunità per minori mediante l’integrazione tra le politiche sociali, assistenziali ed educative².

Nel primo triennio di attuazione della legge nelle 15 città riservatarie e in 245 ambiti territoriali si sono realizzati quasi 3000 progetti che hanno portato a circa 7.000 interventi, dei quali il 60% nella fascia 6/14 anni. Nel secondo triennio il numero di ambiti è cresciuto mentre si sono consolidati i progetti (oltre 2.500).

La legge prevede trasferimenti di fondi dallo Stato alle Regioni per dare maggiori stimoli alle politiche a favore dei minori, ed ha reso possibile lo sviluppo di interventi preventivi, la sperimentazione di servizi innovativi a livello locale e la promozione di una cultura comune tra tutti i soggetti, istituzionali e non, coinvolti nelle problematiche minorili.

La legge presenta numerosi aspetti positivi.

E’ stata avviata in tutte le Regioni e le Province, nei due trienni successivi alla sua approvazione; le attività di monitoraggio e di verifica, previste per legge, hanno prodotto molteplici documenti. La progettualità della legge, pur nelle innegabili diversità territoriali, ha generalmente rappresentato un elemento positivo ed è rimasta inalterata nel tempo, nei due trienni di

² Tra le sue le caratteristiche fondamentali: l’istituzione di un fondo nazionale per promuovere i diritti, la qualità della vita, lo sviluppo individuale e sociale dei bambini e degli adolescenti; la definizione di indirizzi e finalità generali delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza, affermando la centralità del minore nell’ambito della famiglia e del rapporto genitori/figli; l’individuazione dell’Ambito territoriale come dimensione spaziale adeguata; l’utilizzo del “piano territoriale triennale” come strumento partecipato di progettazione sociale, ratificato dall’“accordo di programma” tra gli enti pubblici sottoscrittori; l’indicazione della strategia delle connessioni, da privilegiare per mettere insieme tutte le forze sociali e istituzionali che si occupano di minori sul territorio; la scelta dell’orizzonte della normalità, favorendo la promozione dell’agio oltre agli interventi sul disagio, individuando direttrici di servizi ed interventi per l’infanzia e l’adolescenza che coprono i vari aspetti della vita; l’attenzione alle innovazioni e alla sperimentazione di più adeguati servizi e interventi.

programmazione. Hanno spesso registrato significativi incrementi la copertura territoriale garantita dai progetti presentati, il livello degli investimenti, il coinvolgimento di professionalità competenti e sensibili, la partecipazione attiva dei soggetti del terzo settore alle diverse fasi di applicazione della legge.

La legge presenta anche alcuni aspetti negativi.

La differente applicazione della L. 285/97 non appare problematica in sé ma lo diventa in relazione alla crescente difficoltà di raccordare in maniera unitaria le azioni e le politiche delle Regioni e delle Province autonome e degli Ambiti territoriali. Inoltre, con la rimozione del vincolo dei fondi per la L. 285/97, non si ha più la sicurezza che l'infanzia e l'adolescenza rimangano fuori dalla logica dell'emergenza e della residualità dell'intervento sociale. La confluenza delle risorse per l'infanzia e per l'adolescenza nel fondo unico e indistinto per le politiche sociali fa temere che oltre al rischio di una maggiore discontinuità nei tempi dei finanziamenti o di maggiori ritardi nell'accreditamento dei fondi, ci sia anche quello, più grave, che le Regioni attuino una riduzione delle risorse destinate a questa fascia di età e, in particolar modo, alle risorse destinate alla promozione e alla prevenzione.

6. La Legge n.162 del 1998 sulla disabilità adulta

Disegno attuativo

Obiettivi	<p>Sono state avviate azioni concrete di stimolo e di coordinamento attraverso la promozione ed il finanziamento di progetti innovativi</p> <p>Sono stati realizzati servizi per persone “per le quali venga meno il sostegno del nucleo familiare” (Assistenza personale, servizi di aiuto personale, servizi di accoglienza per periodi brevi e di emergenza, rimborso parziale delle spese di assistenza).</p> <p>Gli obiettivi sembrano essere verificabili alla luce della previsione di momenti di verifica delle politiche attuate.</p>
Strumenti per la realizzazione	<p>La copertura finanziaria è prevista e descritta in modo dettagliato.</p> <p>Vengono realizzate indagini statistiche e conoscitive sull'<i>handicap</i> e viene convocata ogni tre anni una conferenza nazionale sulle politiche dell'<i>handicap</i> alla quale sono invitati soggetti pubblici, privati e del privato sociale.</p> <p>Qualora, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni non abbiano provveduto all'impegno contabile delle quote di competenza, il Ministro per la solidarietà sociale provvede alla riprogrammazione delle risorse assegnate e alla conseguente ridestinazione alle regioni.</p>
Considerazione dell'esistente	Gli interventi si basano sulla Legge n.104.
Scansione temporale	Entro due anni le Regioni devono provvedere all'impegno contabile delle risorse a disposizione.

Risultati

Effetti della riforma	La legge introduce il concetto di vita indipendente La legge prevede la possibilità per le Regioni di programmare e disciplinare interventi a sostegno della persona con handicap grave, aggiuntivi rispetto ai servizi sociali dei Comuni. E' assente un vero diritto esigibile, in quanto si dispone che le Regioni e gli Enti locali "possono" e non "devono" organizzare i servizi di assistenza indicati.
Coerenza dei risultati	Come previsto dal testo di legge, è stata realizzata la Conferenza nazionale sull'handicap
Omogeneità dell'impatto	La realtà italiana è estremamente variegata poiché in alcune regioni il concetto di Vita Indipendente si è fatto strada mentre in altre regioni si continua a vedere le persone con disabilità grave come soggetti privi di capacità di autodeterminazione e bisognosi solo di assistenza.

Dal contesto sociale partecipativo prende corpo la proposta della realizzazione di una rete di servizi per la disabilità adulta coerentemente organizzata: a sei anni dalla Legge 104, viene approvata la legge 162/98. Con essa, lo Stato italiano compie un passo notevole nella legislazione, affermando in modo esplicito il diritto delle persone disabili a gestire in prima persona i finanziamenti che vengono loro assegnati e i loro assistenti personali, vale a dire il diritto a vivere una vita indipendente.

La legge attua due direttive fondamentali.

La prima è quella di dare mandato al Ministero per la solidarietà sociale di avviare azioni concrete di stimolo e di coordinamento, come la promozione ed il finanziamento di progetti innovativi, la promozione di indagini statistiche e conoscitive per una lettura dei dati sulla disabilità, la convocazione ogni tre anni di una Conferenza Nazionale sull'handicap.

La seconda, per quanto riguarda la definizione dei servizi, intende apportare sostanziali modifiche alla legge 104, attraverso la previsione di servizi per persone "per le quali venga meno il sostegno del nucleo familiare". Concretamente, la legge 162 introduce il concetto di vita indipendente, attraverso la possibilità di erogare assistenza personale anche della durata di 24 ore, e non solo di metà pomeriggio o parte della mattina; servizi di aiuto personale e servizi di accoglienza per periodi brevi e di emergenza. Inoltre, introduce la possibilità per le Regioni di programmare e disciplinare interventi a sostegno della persona con handicap grave, aggiuntivi rispetto ai servizi sociali dei Comuni. A tal fine, si prevede che lo Stato ripartisca fra le Regioni un fondo per finanziare i suddetti interventi, sulla base dei progetti che gli enti locali presentano e del numero di disabili gravi di quel territorio.

Analogamente alla 104, anche la legge 162 ha presentato alcuni punti critici.

I finanziamenti affidati alle Regioni, di per sé limitati, nella distribuzione agli enti locali sono andati dispersi in numerosi rivoli, andando a finanziare progetti di ogni tipo. La limitatezza dei fondi a disposizione dei Comuni consente di soddisfare in maniera del tutto parziale le richieste delle persone con disabilità. Il limite forse più evidente di questa norma che ha modificato la legge

104, è rappresentato dall'assenza di un vero diritto esigibile, in quanto si dispone che le Regioni e gli Enti locali "possono" e non "devono" organizzare i servizi di assistenza indicati. Rimane, pertanto, il problema della effettiva possibilità per le persone con handicap di acquisire il pieno godimento dei benefici e delle diverse facilitazioni previste dalla legge.

Quanto sopra evidenzia come la realtà italiana sia estremamente variegata. A fronte di alcune regioni dove il concetto di "vita indipendente" si è fatto strada - tanto da essere stato inserito nello Statuto Regionale e dove vi sono dei capitoli di bilancio specifici - vi sono regioni dove si continua a considerare le persone con disabilità grave come soggetti privi di capacità di autodeterminazione e bisognosi solo di assistenza.

7. Il Decreto Legislativo n.237 del 1998 sul reddito minimo di inserimento

Disegno attuativo

Obiettivi	Viene introdotta in via sperimentale, in alcuni comuni, una misura di contrasto alla povertà, composta da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti destinatari, attraverso programmi personalizzati e trasferimenti monetari di sostegno al reddito. Gli obiettivi sono verificabili, considerato il ruolo di monitoraggio dei comuni.
Strumenti per la realizzazione	Le risorse devono essere utilizzate nell'ambito del Fondo Sociale, che deve rimborsare almeno il 90% dei trasferimenti monetari erogati alle persone in condizione di difficoltà. Il restante 10%, oltre ai costi di gestione e di organizzazione del servizio, è a carico dei Comuni. La valutazione tecnica della sperimentazione viene effettuata attraverso un incarico ad un ente o società esterna, cui è destinata una somma non superiore allo 0,3% dello stanziamento del fondo per le politiche sociali. La commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione esamina annualmente l'attuazione della sperimentazione sulla base dei documenti predisposti dal dipartimento per gli affari sociali, dai comuni coinvolti e dall'ente o società incaricato della valutazione. A questa si affianca un'altra commissione nominata dalla Conferenza Unificata, composta da dieci esperti, cinque dei quali designati dalle Regioni e cinque designati dai rappresentanti dei Comuni.
Considerazione dell'esistente	Non viene fatto riferimento all'esistente.
Scansione temporale	Entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto, con un decreto successivo sono individuati i Comuni nei quali è realizzata la sperimentazione.

Risultati

Effetti della riforma	La riforma non ha prodotto effetti di rilievo. Si trattava di una sperimentazione che non ha avuto seguito, terminata nel 2003.
Coerenza dei risultati	I risultati sono stati coerenti con le azioni messe in atto, anche se non è stato pienamente possibile conoscerli a causa della mancata divulgazione dei rapporti di valutazione.
Omogeneità dell'impatto	L'impatto è difficilmente valutabile, considerato che si trattava di una

Il sistema italiano di sostegno alle persone in difficoltà economica si basa su di un approccio assistenziale, ed eroga trasferimenti monetari senza alcuna valutazione di insieme del soggetto destinatario e del suo contesto di appartenenza. Nessuna delle misure previste ha un carattere universalistico nel contrastare la povertà, e nessuna di esse è orientata ad attivare nel beneficiario capacità di gestione del bisogno; sono misure poco eque, sul piano distributivo, e non necessariamente avvantaggiano chi è in condizione di bisogno.

I principali strumenti di contrasto alla povertà sono la pensione e l'assegno sociale, la pensione di invalidità civile e di guerra e gli assegni familiari. Complessivamente considerati, essi riducono la povertà (misurata in modo relativo, tenendo conto di una soglia di reddito pari al 60% del reddito mediano familiare equivalente) solo del 3,6%, a fronte di una spesa complessiva di circa 19 miliardi di euro (nel 2002).

La sperimentazione del reddito minimo di inserimento poteva essere l'occasione di introdurre una misura che potesse combattere seriamente la povertà: si tratta infatti di una misura universalistica, che ha come riferimento il reddito familiare e lo integra fino a raggiungere una soglia che tenga conto sia del numero di componenti della famiglia che delle loro caratteristiche. Al trasferimento monetario, inoltre, il reddito minimo unisce misure di reinserimento sociale, che si articolano su di una gamma di azioni abbastanza varia (fuoriuscita da situazioni di illegalità, percorsi per il superamento di dipendenze, assunzione di oneri di cura familiare).

Dopo alcuni anni di sperimentazione, nel 2004 il governo aveva previsto l'istituzione del Reddito di Ultima Istanza (RUI) che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto avere un carattere più limitato e selettivo del RMI. Inizialmente era stato previsto il concorso al finanziamento da parte delle regioni. La Corte costituzionale dichiarò illegittimo il ricorso dello stato al fondo sociale per finanziare iniziative delle singole regioni, in quanto lesivo dell'autonomia regionale, e successivamente del RUI non si è più parlato.

In attesa delle indicazioni del livello centrale sulla possibilità di introdurre una misura del tipo RMI, alcune regioni, sollecitate dai comuni che nel frattempo avevano visto terminare il finanziamento statale, si sono mosse autonomamente introducendo misure in continuità con la sperimentazione conclusa. Le prime Regioni ad adottare una misura alternativa al RMI sono state quelle del Sud Italia: Campania, Sicilia e Basilicata. A queste si è aggiunto il Veneto.

Altre Regioni hanno previsto, nella loro legislazione, l'introduzione di misure di contrasto della povertà. Nel 2006, in Lazio e Sardegna la misura era in discussione; Emilia-Romagna e Toscana avevano concluso un'analisi di fattibilità di una misura di contrasto alla povertà e del relativo fabbisogno finanziario; in Friuli-Venezia Giulia era in corso di preparazione il regolamento per l'erogazione del Reddito di base per la cittadinanza. Infine, in Valle d'Aosta ed in Provincia di Bolzano esistono, dagli anni '90, misure di contrasto alla povertà che prevedono programmi di reinserimento sociale, in linea con la sperimentazione nazionale sul RMI.

8. La Legge n. 328 del 2000 sulla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

Disegno attuativo

Obiettivi	<p>E' stato creato un sistema integrato di interventi e servizi sociali, introducendo il metodo programmatico.</p> <p>Sono stati promossi interventi sociali, assistenziali e sociosanitari che garantiscono un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà</p> <p>E' stata incoraggiata un'assistenza di tipo domiciliare e il sostegno dell'autonomia delle persone anziane, per favorire la loro permanenza nell'ambiente familiare.</p> <p>Gli obiettivi delle legge sono abbastanza verificabili.</p>
Strumenti per la realizzazione	<p>Viene istituito il fondo nazionale per le politiche e gli interventi sociali.</p> <p>Il Fondo nazionale per le politiche sociali è incrementato di 106,7 miliardi di lire per l'anno 2000, 761,5 miliardi di lire per il 2001 e 922,5 miliardi di lire per il 2002.</p> <p>Viene determinata annualmente una quota da riservare ai servizi per le persone non autosufficienti.</p> <p>Il Ministro per la solidarietà sociale predispone ogni anno una relazione al Parlamento sui risultati conseguiti rispetto agli obiettivi del Piano nazionale.</p> <p>Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge è nominata una commissione tecnica con il compito di formulare proposte in ordine ai contenuti, al modello ed agli strumenti attraverso i quali dare attuazione ai diversi livelli operativi del sistema informativo dei servizi sociali.</p> <p>Entro il 30 giugno di ogni anno le regioni trasmettono una relazione al Ministro per la solidarietà sociale e al Ministro della sanità sullo stato di attuazione degli interventi e gli obiettivi conseguiti nelle attività.</p> <p>Qualora una Regione non provveda all'impegno contabile delle quote, il Ministro della solidarietà sociale provvede alla rideterminazione e rassegnazione dei finanziamenti alle regioni.</p>
Considerazione dell'esistente	<p>Non viene fatto riferimento all'esistente.</p>
Scansione temporale	<p>Il piano nazionale è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge.</p> <p>Il Governo è delegato ad emanare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante norme per il riordino degli assegni e delle indennità.</p> <p>Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge il Ministro della solidarietà sociale definisce i profili professionali delle figure professionali sociali.</p> <p>Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge il Ministro della solidarietà sociale adotta, tramite decreto, lo schema generale di riferimento della carte dei servizi.</p> <p>Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge il Ministro della sanità definisce le modalità per indicare nella tessera sanitaria i dati relativi alle condizioni di non autosufficienza.</p>

Risultati

Effetti della riforma	Alcune Regioni che erano in ritardo rispetto al processo di innovazione delle politiche sociali stanno recuperando, approvando e predisponendo atti normativi di riorganizzazione del welfare regionale. Alcuni aspetti come la trasformazione delle IPAB, l'individuazione di strumenti legislativi e gestionali per l'integrazione socio-sanitaria, la ricerca di metodi per l'accreditamento dei gestori più affidabili vengono affrontati, anche se solo in parte, sul territorio nazionale.
Coerenza dei risultati	I risultati sono parzialmente coerenti poiché si sono avviati i processi previsti, mancano però ancora alcuni aspetti fondamentali, come il completamento della legislazione e della programmazione regionale, l'attivazione di alcune indicazioni presenti nella legge rispetto all'organizzazione dei servizi. Inoltre la questione dei Liveas non è in realtà giunta a compimento.
Omogeneità dell'impatto	Le amministrazioni regionali hanno recepito questa legge quadro con tempi e modi diversi, avviando percorsi e processi regionali di costruzione di sistemi di welfare che si sviluppano con impegni e velocità molto differenziate.

La Legge 328/2000 intitolata "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", è finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e sociosanitari che garantiscono un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà, dando un forte segnale in merito agli orientamenti e alle politiche di sviluppo dei servizi sociali.

La legge ha istituito il fondo nazionale per le politiche e gli interventi sociali, utilizzando e ampliando i finanziamenti settoriali esistenti e destinandoli alla programmazione regionale e degli enti. Vengono individuati i servizi prioritari, lanciando così alle Regioni un chiaro segnale relativo alla direzione da seguire nello sviluppo dei servizi: tra questi, gli assegni di cura, politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura, prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico, servizi di sollievo, per affiancare la famiglia nella responsabilità del lavoro di cura, e così via. Si prevede che venga determinata annualmente una quota da riservare ai servizi per le persone non autosufficienti, con il duplice scopo di favorirne l'autonomia e di sostenere il nucleo familiare.

Trattandosi di una legge quadro, la relativa applicazione delle indicazioni presenti in essa era delegata all'emanazione di atti normativi da parte del governo e delle Regioni. Le amministrazioni regionali, con tempi e modi diversi, hanno recepito questa legge avviando percorsi di costruzione di sistemi di welfare locale che esplicitamente o implicitamente si ispirano ai principi enunciati dalla legge nazionale. Alcune Regioni hanno optato per l'approvazione di una legge di riordino dei servizi sociali (Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Puglia e Calabria), altre si stanno muovendo in questa direzione (es. Campania, Veneto, Sardegna, Abruzzo) ma non hanno ancora concluso l'iter normativo; altre ancora si sono limitate ad applicare delle modifiche normative di settore, dal momento che, in materia, era già presente una normativa precedente alla Legge n. 328 (es. Umbria e Lazio). In generale gli aspetti critici si rifanno alle difficoltà di applicazione nelle regioni e nei comuni a causa della scarsità di fondi e dell'eccessivo frazionamento, talvolta, delle competenze tra di diversi assessorati.

9. Analisi trasversale delle diverse riforme nazionali

A conclusione dell'analisi delle singole leggi, si possono considerare le dimensioni delineate sopra, sintetizzando quanto emerso dalle riforme prese in esame.

Per quanto riguarda la griglia di valutazione sul *Disegno attuativo*, possono trarsi alcuni messaggi dalle dimensioni esaminate.

9.1. Obiettivi

La dimensione evidenzia che in molti casi gli obiettivi delle leggi sono enunciati in modo chiaro e spesso vengono definiti attraverso interventi concreti (ad esempio, nella realizzazione di strutture per anziani non autosufficienti e nella realizzazione di asili nido).

In alcuni casi, gli obiettivi delle leggi sono verificabili e quindi è possibile effettuare valutazioni sull'impatto delle medesime, anche grazie al sistema di monitoraggio, previsto in alcuni casi, oppure grazie a momenti di verifica delle politiche messe in atto.

Alcune leggi, però, si limitano ad enunciare solo orientamenti, senza introdurre né monitorare servizi specifici: è il caso, ad esempio, delle leggi a favore dei disabili adulti.

9.2. Strumenti per la realizzazione

Nelle riforme prese in esame viene spesso enunciata – anche se non in tutti i casi – la quantità di risorse a disposizione per raggiungere gli obiettivi.

Quasi sempre vengono indicati i termini entro i quali realizzare le azioni e vengono specificati con precisione i vincoli di tempo relativi all'attuazione degli interventi e agli obiettivi da conseguire. In questi casi, solitamente il ministero si fa garante della valutazione di questi interventi, avvalendosi talvolta di Commissioni apposite o realizzando relazioni ad hoc.

Nella quasi totalità delle riforme introdotte non è previsto un accompagnamento sul territorio per l'attuazione della legge. A volte ci si limita alla previsione di rappresentanti degli enti locali all'interno di organismi nazionali, come avviene per le politiche dell'handicap.

In pochi casi si parla esplicitamente di strumenti di monitoraggio nazionale come accade, ad esempio, nella legge sull'infanzia e l'adolescenza. Anche strumenti informativi come, ad esempio, indagini statistiche, vengono realizzati raramente e solo in ambiti limitati.

9.3. Considerazione dell'esistente

Solo in pochissime leggi è possibile trovare riferimenti alla legislazione esistente e rimandi ai percorsi già fatti ed agli obiettivi già raggiunti; nella maggioranza dei casi le leggi ignorano l'esistente, specialmente quanto realizzato dagli enti territoriali.

9.4. Scansione temporale

Nelle leggi analizzate vengono scadenze, spesso in modo dettagliato, le fasi del processo attuativo e i tempi di realizzazione delle azioni previste. Talvolta si trovano indicazioni sui termini di utilizzo delle risorse, sulle modalità organizzative e di funzionamento per l'attuazione, sulla definizione di ruoli e funzioni degli organismi interessati.

Il disegno attuativo: messaggi dalle riforme precedenti

Obiettivi	<ul style="list-style-type: none">– Obiettivi chiari e definiti attraverso interventi concreti in molti casi;– obiettivi verificabili in alcuni casi;– alcune leggi fissano solo orientamenti; di conseguenza, gli obiettivi non sono verificabili.
Strumenti per la realizzazione	<ul style="list-style-type: none">– Spesso (ma non sempre) definite le risorse disponibili;– obiettivi verificabili in alcuni casi;– quasi mai si prevede un accompagnamento nel territorio;– raramente si parla di monitoraggio.
Considerazione dell'esistente	<ul style="list-style-type: none">– Rarissimi riferimenti all'esistente.
Scansione temporale	<ul style="list-style-type: none">– Scansione temporale dettagliata.

Per quanto riguarda la griglia di analisi sui *Risultati*, si possono trarre i messaggi seguenti.

Effetti della riforma

In alcuni casi gli effetti delle riforme sono stati significativi come, ad esempio, nel caso delle RSA o degli asili nido, per i quali si sono avuti incrementi significativi – anche se insufficienti – nell'offerta dei servizi. Alcune riforme, inoltre, hanno impattato in modo notevole sull'intero sistema dei servizi, innovandolo completamente: è il caso della legge sull'infanzia e l'adolescenza, che ha determinato la chiusura progressiva degli istituti: i minori ospitati in tali strutture risultano in forte calo.

Inoltre, in alcuni casi le riforme nazionali hanno stimolato i processi di innovazione delle politiche sociali di alcune regioni che, in ritardo, hanno parzialmente recuperato il divario che le separava dalle regioni più avanzate.

Coerenza dei risultati

I risultati delle leggi non sempre possono essere ritenuti soddisfacenti, se confrontati con gli obiettivi del testo legislativo. Quasi mai, in realtà, gli obiettivi che le leggi si ponevano sono stati completamente raggiunti. Nel caso dell'indennità di accompagnamento, addirittura, la riforma ha avuto un effetto diverso da quello per la quale era stata originariamente pensata.

In alcuni casi il mancato conseguimento risultati prefissati è dovuto dalla definizione di obiettivi troppo ambiziosi.

Omogeneità dell'impatto

Tutte le leggi esaminate mostrano un'efficacia ed un impatto disomogeneo sul territorio nazionale, che hanno determinato evidenti differenze territoriali nell'offerta di servizi. Ciò è dovuto anche al carattere molto diversificato delle leggi regionali di applicazione della normativa nazionale.

I risultati: messaggi dalle riforme precedenti

Effetti della riforma	<ul style="list-style-type: none">– Effetti significativi in alcuni casi;– in alcuni casi, le riforme hanno completamente innovato il sistema precedente;– effetto di stimolo per alcune regioni.
Coerenza dei risultati	<ul style="list-style-type: none">– Risultati insoddisfacenti se confrontati con gli obiettivi del testo di legge;– in un caso la riforma ha avuto un effetto diverso da quello previsto per legge.
Omogeneità dell'impatto	<ul style="list-style-type: none">– Impatto disomogeneo per tutte le riforme.