

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

# **Le precedenti riforme nazionali**

*Francesco Bertoni, Provincia di Modena  
Benedetta Riboldi, Azienda USL di Reggio Emilia*

# Obiettivi

1. Ci si concentra sulle riforme realizzate a partire dagli anni '70;
2. Punti di forza e debolezza in modo da fornire messaggi per le politiche future;
3. Ci si chiede **cosa la realizzazione di queste riforme insegna rispetto alla fattibilità di future politiche nazionali.**



**La normativa presa in  
considerazione**

## ***La normativa esaminata***

| Legge                      | Oggetto                                       |
|----------------------------|---|
| Legge 1044/71              | Nidi  |
| Legge 18/80                | Indennità di accompagnamento                  |
| Legge finanziaria 67/1988  | RSA per anziani                               |
| Legge 104/92               | Disabilità adulta                             |
| Legge 285/97               | Infanzia e adolescenza                        |
| Legge 162/98               | Disabilità e vita indipendente                |
| Decreto legislativo 237/98 | Reddito minimo di inserimento                 |
| Legge 328/00               | Realizzazione del sistema dei servizi sociali |

## ***L'esame della normativa***

Due griglie di analisi:

- 1 – Disegno attuativo (intenzioni perseguite dalla legge e finalità)
- 2 – Risultati (ciò che la legge è effettivamente riuscita a realizzare)

# Le griglie di analisi

# IL DISEGNO ATTUATIVO

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

# I RISULTATI

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Effetti della riforma   | - Quali effetti ha avuto la riforma sul territorio nazionale?                            |
| Coerenza dei risultati  | - I risultati ottenuti sono stati coerenti con le intenzioni originarie del legislatore? |
| Omogeneità dell'impatto | - L'impatto della riforma è stato omogeneo sul territorio nazionale?                     |



# **L'analisi delle leggi**

# L. 1044/71 – Asili nido

## Disegno attuativo

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Obiettivi                      | Costruzione e gestione, dal 1972 al 1976, di almeno 3.800 asili nido attraverso la concessione di contributi ai Comuni. Il Ministero della Salute verifica lo stato di attuazione dei piani annuali degli asili nido, senza specificare con quali modalità.  |
| Strumenti per la realizzazione | E' istituito un fondo speciale per gli asili nido 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  | Nessun riferimento   |
| 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.   |

# L. 1044/71 – Asili nido

## Risultati

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Effetti della riforma   | Al 1987, qualche anno dopo la conclusione dei due piani quinquennali, 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 si 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. |

# L. 18/80 – Indennità di accompagnamento

## Disegno attuativo

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Obiettivi                      | Fornire 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 | Stanziamiento di 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.  |

## L. 18/80 – Indennità di accompagnamento

### 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.  |

# Legge finanziaria 67/88 – RSA

## Disegno attuativo

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Obiettivi                      | Realizzazione di strutture residenziali per la lungodegenza di persone anziane, con elevati livelli di dipendenza psichica e fisica. Aumento di 140.000 posti letto disponibili. Gli obiettivi delle legge sono verificabili. |
| Strumenti per la realizzazione | E' previsto un finanziamento di 30 miliardi. Il Ministero della Sanità valuta gli interventi e la loro qualità, individuando anche standard dimensionali. Le Regioni in seguito emanano piani pluriennali e regolamenti.      |
| Considerazione dell'esistente  | Non viene fatto riferimento all'esistente   |
| Scansione temporale            | Non è indicata una scansione temporale  |

# Legge finanziaria 67/88 – RSA

## Risultati

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Effetti della riforma   | Vengono realizzate strutture idonee e rispondenti ai requisiti delle leggi in materia. Le RSA si sviluppano e vengono adottate 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.   |

# L. 104/92 – Disabilità adulta

## Disegno attuativo

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Obiettivi                      | Vengono definiti programmi che prevedono prestazioni sanitarie e sociali integrate tra loro. Nessuno di questi è verificabile in base al testo di legge.  |
| Strumenti per la realizzazione | Vengono stanziati 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 è previsto nessuno strumento di monitoraggio nazionale. |
| Considerazione dell'esistente  | Non viene fatto riferimento all'esistente   |
| Scansione temporale            | Non è indicata una scansione temporale  |



# L. 104/92 – Disabilità adulta

## Risultati

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Effetti della riforma   | Non è possibile rilevare alcun 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.   |

# L. 285/97 – Infanzia e adolescenza

## Disegno attuativo

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Obiettivi                      | Vengono finanziati i progetti per la realizzazione di numerosi servizi. Gli obiettivi paiono in gran parte verificabili grazie al sistema di monitoraggio previsto dalla legge.   |
| Strumenti per la realizzazione | Vengono stanziati risorse per l'attuazione della legge. Viene attivato e finanziato un servizio di consulenza per la realizzazione delle attività previste dalla legge. Viene creata una banca dati dei progetti realizzati; le regioni presentano una relazione al ministero; viene convocata almeno ogni tre anni la conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza; l'ISTAT assicura un flusso informativo sulla qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza. |
| Considerazione dell'esistente  | Non viene fatto riferimento all'esistente.  |
| Scansione temporale            | Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, il Ministero definisce l'organizzazione e il funzionamento del servizio di informazione e di consulenza per la realizzazione delle finalità della legge. Il Ministero dell'Interno definisce le funzioni delle prefetture.  |

# L. 285/97 – Infanzia e adolescenza

## 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  | Elevata coerenza dei risultati rispetto agli obiettivi. Sono stati sostituiti gli istituti con altre tipologie di servizi. L'applicazione della legge non è adeguata da parte dei soggetti chiamati a renderla operativa nei territori. Manca il vincolo di destinazione dei fondi, che ora confluiscono nel più ampio fondo per le politiche sociali. |
| Omogeneità dell'impatto | Permane una forte disomogeneità tra le diverse regioni   |

# L. 162/98 – Disabilità e vita indipendente

## Disegno attuativo

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Obiettivi                      | Sono state avviate azioni di stimolo e di coordinamento attraverso la promozione ed il finanziamento di progetti innovativi. Sono stati realizzati servizi per persone prive del sostegno del nucleo familiare. Gli obiettivi sono verificabili alla luce della previsione di momenti di verifica delle politiche attuate. |
| Strumenti per la realizzazione | La copertura finanziaria è prevista e descritta in modo dettagliato. Vengono realizzate indagini conoscitive sull' <i>handicap</i> e viene convocata ogni tre anni una conferenza nazionale sulle politiche dell' <i>handicap</i> .  |
| 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: in caso contrario, il ministero riprogramma le risorse assegnate.  |

# L. 162/98 – Disabilità e vita indipendente

## Risultati

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Effetti della riforma   | Si introduce il concetto di vita indipendente. Si prevede la possibilità di programmare e disciplinare interventi a sostegno della persona con handicap grave, aggiuntivi rispetto ai servizi sociali dei Comuni. E' però 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 | In alcune regioni il concetto di "vita indipendente" si è fatto strada mentre in altre si continua a vedere le persone con disabilità grave come soggetti privi di capacità di autodeterminazione e bisognosi solo di assistenza.   |

## D. Lgs. 237/98 – Reddito minimo di inserimento

### Disegno attuativo

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Obiettivi                      | Viene introdotta in via sperimentale, in alcuni comuni, una misura di contrasto alla povertà, 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 | Il Fondo Sociale rimborsa almeno il 90% dei trasferimenti monetari erogati alle persone in condizione di difficoltà. Il restante 10% è a carico dei Comuni. E' prevista la valutazione della sperimentazione. La commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione esamina annualmente l'attuazione della sperimentazione. |
| Considerazione dell'esistente  | Non viene fatto riferimento all'esistente.  |
| Scansione temporale            | Entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto sono individuati i Comuni nei quali è realizzata la sperimentazione.   |

## D. Lgs. 237/98 – Reddito minimo di inserimento

### 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 sperimentazione, e che i risultati non sono stati diffusi.   |

# L. 328/00 – Realizzazione del sistema dei servizi sociali

## Disegno attuativo

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Obiettivi                      | E' stato creato il sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuovendo interventi sociali, assistenziali e sociosanitari. Gli obiettivi della legge sono in parte verificabili.   |
| Strumenti per la realizzazione | Viene istituito il fondo nazionale per le politiche e gli interventi sociali. Il Ministero predispone ogni anno una relazione al Parlamento sui risultati conseguiti. Entro 60 giorni è nominata una commissione per formulare proposte attuative. Entro il 30 giugno di ogni anno le regioni trasmettono una relazione al Ministero sullo stato di attuazione degli interventi.                       |
| Considerazione dell'esistente  | Non viene fatto riferimento all'esistente  |
| Scansione temporale            | Il Governo emana entro 180 giorni un decreto sul riordino degli assegni e delle indennità. Entro 180 giorni il Ministero definisce i profili professionali delle figure professionali sociali e adotta lo schema generale di riferimento della carta dei servizi. Entro 90 giorni il Ministero definisce come indicare nella tessera sanitaria i dati relativi alle condizioni di non autosufficienza. |



# L. 328/00 – Realizzazione del sistema dei servizi sociali

## Risultati

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Effetti della riforma   | Alcune Regioni in ritardo rispetto al processo di innovazione delle politiche sociali stanno approvando e predisponendo atti di riorganizzazione del welfare regionale.  |
| Coerenza dei risultati  | I risultati sono parzialmente coerenti: si sono avviati i processi previsti, ma mancano 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 ancora 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 stanno sviluppando con impegni e velocità molto differenziate.  |



# Sintesi conclusiva

## Il disegno attuativo: messaggi dalle riforme precedenti

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

# I risultati: messaggi dalle riforme precedenti

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