

# LEGISLAZIONE MINORILE

Prof.ssa Elisa Palermo



# I SERVIZI SOCIALI

# PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

Art. 5. COST.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali;

attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo [ART. 118 COST];

adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento [ART. 114]

# L'ATTUAZIONE DELL'ORDINAMENTO REGIONALE

**1970: istituzione delle regioni ordinarie**

**1971-72: approvazione degli statuti ordinari, primo trasferimento delle funzioni statali (l. 201/71)**

**1977: secondo trasferimento delle funzioni statali (d.p.r. 616 ex l. 382/1975)**

## LE TRASFORMAZIONI DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE

**1997:** conferimento di funzioni statali a regioni ed enti locali, limitazione dei controlli statali sugli atti (l.delega n. 59 da cui è scaturito il

**D.Lgs. 112/98 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)**

**2001: riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. 3)**

**2003:** legge di attuazione del nuovo titolo V (l. 131)

# PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo nelle politiche sociali

L'attuale sistema italiano dei servizi sociali è il risultato di un lungo processo storico, legislativo ed organizzativo iniziato con un'impronta di centralizzazione in capo allo Stato, così come rinvenibile nell'impianto normativo della Legge Crispi (1890), primo sistema di protezione sociale, basato su:

- Povertà problema di ordine pubblico
- Interventi solo finanziari
- Unico modello organizzativo l'istituto residenziale gestito dalle IPAB (Istituto di Pubblica Assistenza e Beneficienza)

# PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

Sino al 1978 l'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali e sanitarie conservavano tale strutturazione centralizzata.

Il primo passaggio significativo verso il cambiamento del regime di erogazione fu proprio tramite il decentramento regionale attuato mediante il DPR. 616/77.

Le competenze socio-assistenziali e sanitarie, dapprima mantenute dallo Stato centrale attraverso un pulviscolo di organizzazioni, vengono trasferite alle Regioni, alle Province e ai Comuni

# PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

**D.P.R. n. 616 del 1977, D.Lgs. 112/1998 e L. n. 3/2001**

Nella materia della **beneficenza pubblica** le funzioni amministrative vengono ripartite fra la competenza di Stato, Regioni ed Enti Locali.

La **L. 8 novembre 2000, n. 328** "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" ha introdotto novità frutto non di nuovi e diversi conferimenti, ma piuttosto di una nuova concezione delle politiche sociali.

# PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

**Il D.P.R. n. 616 del 1977 definisce:**

all'**articolo 22**, le funzioni amministrative relative alla materia "beneficenza pubblica" come quelle concernenti:

*"tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale".*

## PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

L'**articolo 23** del medesimo D.P.R. specifica poi alcune attività ricomprese nelle funzioni indicate all'articolo 22 (di "beneficenza pubblica"), limitandole di fatto ad alcune particolari categorie:

- a) assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei defunti e delle vittime del delitto;
- b) assistenza post-penitenziaria;
- c) interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile;
- d) interventi di protezione speciale di cui agli articoli 8 e seguenti della legge 20 febbraio 1958, n. 75. (lotta alla prostituzione c.d. "Legge Merlin")

## PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

L'**articolo 25** attribuisce ai Comuni, ai sensi dell'originario articolo 118, comma 1 Cost., tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione e alla erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza, di cui ai precedenti articoli 22 e 23.

Il medesimo articolo assegna alle Regioni il compito di determinare con legge, sentiti i Comuni interessati, "gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione, forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi.

Gli ambiti territoriali di cui sopra devono concernere contestualmente la gestione dei servizi sociali e sanitari".

# PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

Impostazione di assistenza sociale fortemente categoriale, il cui superamento è uno degli obiettivi che caratterizza la recente riforma.

È comunque evidente come, già dal 1977, si fosse posto in capo ai Comuni l'esercizio di tutte le funzioni amministrative in materia di assistenza, prevedendo contestualmente il trasferimento agli stessi delle funzioni, del personale e dei beni dei diversi enti operanti in materia.

# PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

## D.LGS. n. 112 del 1998

La materia “**servizi sociali**” viene definita come il complesso di attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

A confronto con la finalità di “beneficenza pubblica” del D.P.R. n. 616 del 1977, si registra già una diversa sensibilità in materia di politiche sociali, frutto dell’evolversi del dibattito culturale ed istituzionale di questi ultimi anni (a partire dall’aspetto lessicale), per continuare su aspetti più sostanziali che troveranno collocazione organica nella legge n. 328 del 2000.

# PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

## D.LGS. n. 112 del 1998

Dal punto di vista sostanziale si evidenzia una maggiore attenzione ad aspetti che saranno determinanti per la costruzione di quello che la **L. n. 328/2000** definirà come **sistema integrato di interventi e servizi sociali**, in particolare in relazione alla determinazione:

- dei principi e degli obiettivi della politica sociale,
- dei criteri generali per la programmazione della rete degli interventi di integrazione sociale da attuare a livello locale,
- degli standard dei servizi sociali da ritenersi essenziali in funzione di adeguati livelli delle condizioni di vita.

# PROCESSO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI

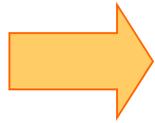
## D.LGS. n. 112 del 1998

Un altro elemento che anticipa la riforma nazionale è l'affidamento alle Regioni e alle Autonomie Locali, dell'attività di promozione e coordinamento dei diversi soggetti che agiscono nell'ambito dei servizi sociali e, segnatamente, le Cooperative Sociali, le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e le Associazioni di Volontariato.

Anticipazione questa dell'orientamento verso l'individuazione del ruolo del "Terzo settore", a cui si riconosce un ruolo fondamentale per la realizzazione di un sistema integrato che si caratterizzerà sempre di più come **sistema plurale, finalizzato alla promozione della solidarietà sociale, valorizzazione della libera iniziativa delle persone, forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata.**

## Legge 328/2000

### NOVITA'



**Si passa da un concetto di assistenza meramente "assistenzialistico" a quello di "cittadino al centro del sistema".**

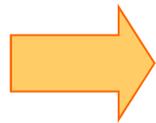
Non si tratta più di aiutare in risposta ad un bisogno, ma di programmare una serie di interventi che eliminino le situazioni di svantaggio che portano al bisogno stesso.

Il cittadino non è più solo soggetto passivo rispetto all'intervento sociale, ma diventa soggetto attivo di un percorso di integrazione che lo aiuti concretamente a migliorare le condizioni sociali e di vita.

## Legge 328/2000

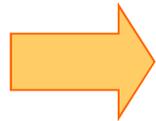
### PRINCIPI E FINALITÀ

Il sistema italiano si propone:



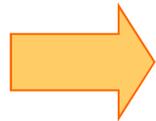
#### **di assicurare**

*alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali;*



#### **di garantire**

*la qualità della vita; le pari opportunità;  
la non discriminazione ed i diritti di cittadinanza;*



#### **di prevenire, eliminare o ridurre**

*le condizioni di disabilità; le condizioni di bisogno e disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia.*

## ***PRINCIPI GUIDA***

### **LA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE**

Lo **STATO** delega ai livelli di governo inferiori (*Regioni, Province, Comuni...*) le funzioni che essi possono esercitare meglio a vantaggio dei cittadini, valorizzando e promuovendo la capacità delle **COMUNITÀ LOCALI** ad affrontare i propri problemi, intervenendo dall'esterno quando è necessario attraverso risorse aggiuntive (economiche e non) per incrementare le capacità di risposta autonoma.

## ***PRINCIPI GUIDA***

### **LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE**

E' il coinvolgimento diretto delle **formazioni sociali** (*famiglie, associazioni, cooperative, organizzazioni non profit in genere, sindacati, ecc.*) nelle politiche di welfare che permette di esprimere al meglio, e con la piena garanzia di libertà di iniziativa, le diverse e specifiche capacità e potenzialità.

## ***PRINCIPI GUIDA***

### **DECENTRAMENTO**

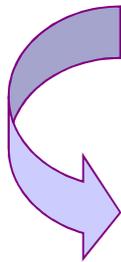
I **COMUNI** sono i soggetti titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale.

## ***PRINCIPI GUIDA***

### **COORDINAMENTO ED INTEGRAZIONE DEI SERVIZI**

**Elementi fondamentali per la realizzazione dei servizi sociali sono:**

La **programmazione** per ambiti territoriali degli interventi e delle risorse attraverso:



- *il **coordinamento** e l'**integrazione** con gli interventi sanitari e dell'istruzione nonché con le politiche attive di formazione, di avviamento e di reinserimento al lavoro (finalizzata ad evitare duplicazioni e/o aree scoperte di intervento);*
- *la **concertazione** e la **cooperazione** tra i diversi livelli istituzionali (finalizzata alla *governance* degli interventi, contrapposta al precedente modello di *government*)*

## *PRINCIPI GUIDA*

### **COORDINAMENTO ED INTEGRAZIONE DEI SERVIZI**



Per realizzare tale scopo è stato stabilito che l'ambito debba essere il medesimo per tutte le politiche e visto che per le politiche sanitarie esiste già un ambito delineato in tal senso (il Distretto), lo stesso è stato individuato quale ambito territoriale di sviluppo ed integrazione di tutte le politiche, compresi i servizi sociali, i centri per l'impiego ecc;



L'operatività per progetti discendenti dalla pianificazione e conseguente programmazione;



La **verifica** sistematica dei risultati in termini di **qualità** e di efficacia delle prestazioni (monitoraggio);



La valutazione di impatto di **genere**.



## LE POLITICHE SOCIALI IN ITALIA

### ***PRINCIPIO***

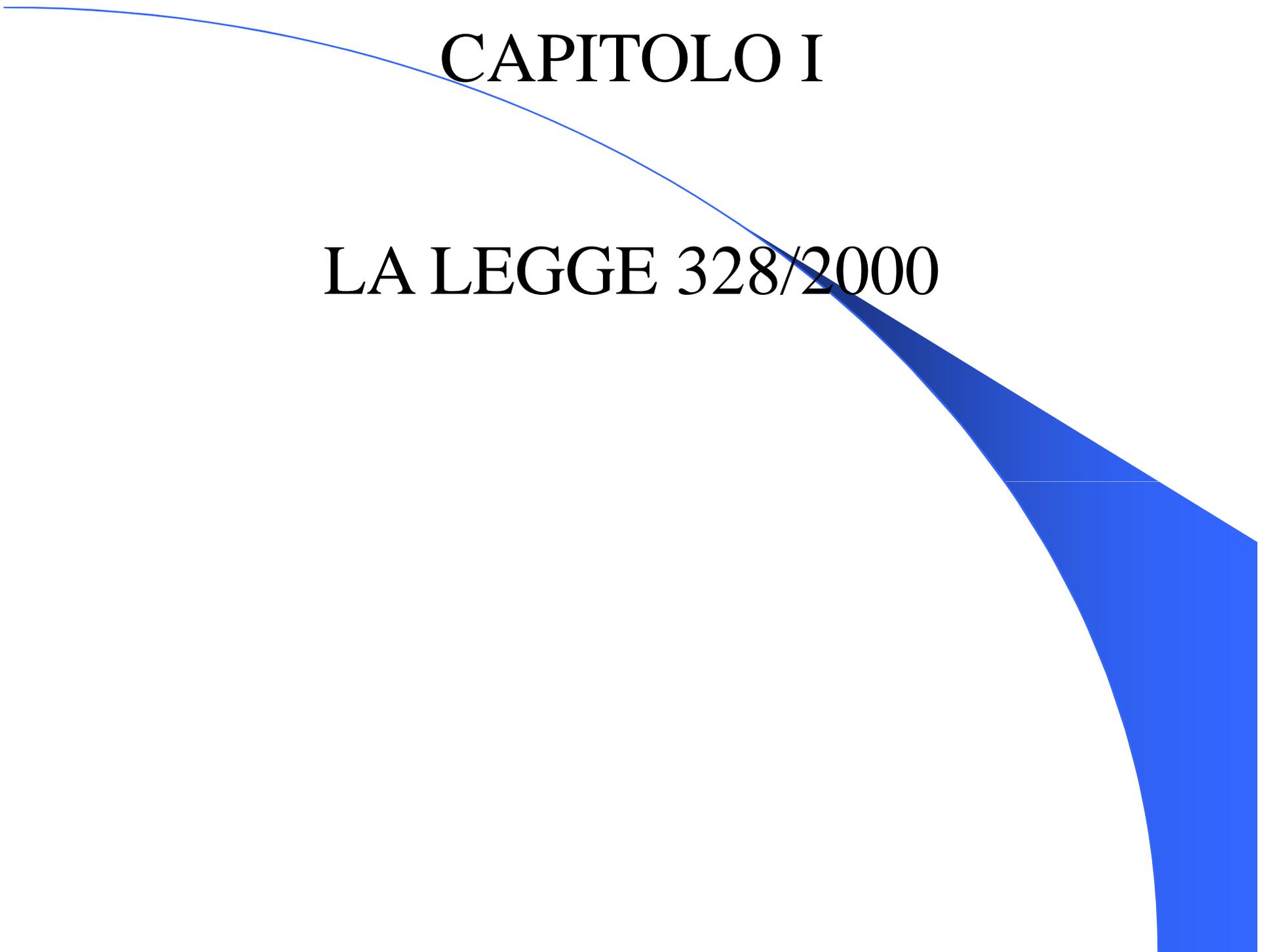
le politiche sociali sono ***universalistiche***

### ***OBIETTIVI***

perseguono obiettivi di ***ben-essere*** sociale

### ***STRUMENTI***

attraverso il ***sistema integrato*** di interventi e servizi sociali



# CAPITOLO I

## LA LEGGE 328/2000

## Cosa si intende per “programmazione”

E' il processo decisionale di tipo razionale, rivolto al futuro, basato sulla definizione di obiettivi desiderati e sulla scelta di azioni idonee (nel rapporto mezzi/fini) al conseguimento di tali obiettivi.

### In particolare prevede:

- a) l'individuazione degli obiettivi da raggiungere in un determinato periodo di tempo,
- b) La definizione delle modalità con cui si intende raggiungere tali obiettivi
- c) L'identificazione degli strumenti e delle risorse necessarie

L'output del processo di programmazione è un documento che può essere identificato come “**Piano**” (obiettivi di ampio respiro a medio-lungo termine), “**Programma**” (percorso composito per la attuazione del piano), “**Progetto**” (dimensione operativa del programma)

# PROGRAMMAZIONE STRATEGICA

La programmazione strategica consente la *governance* e la partecipazione di tutti gli attori.

La programmazione strategica si propone come un modello particolarmente appropriato per il governo di scenari complessi, con elevata densità di *stakeholders* e nei quali è richiesto un approccio pragmatico.

## **I tratti peculiari della programmazione strategica:**

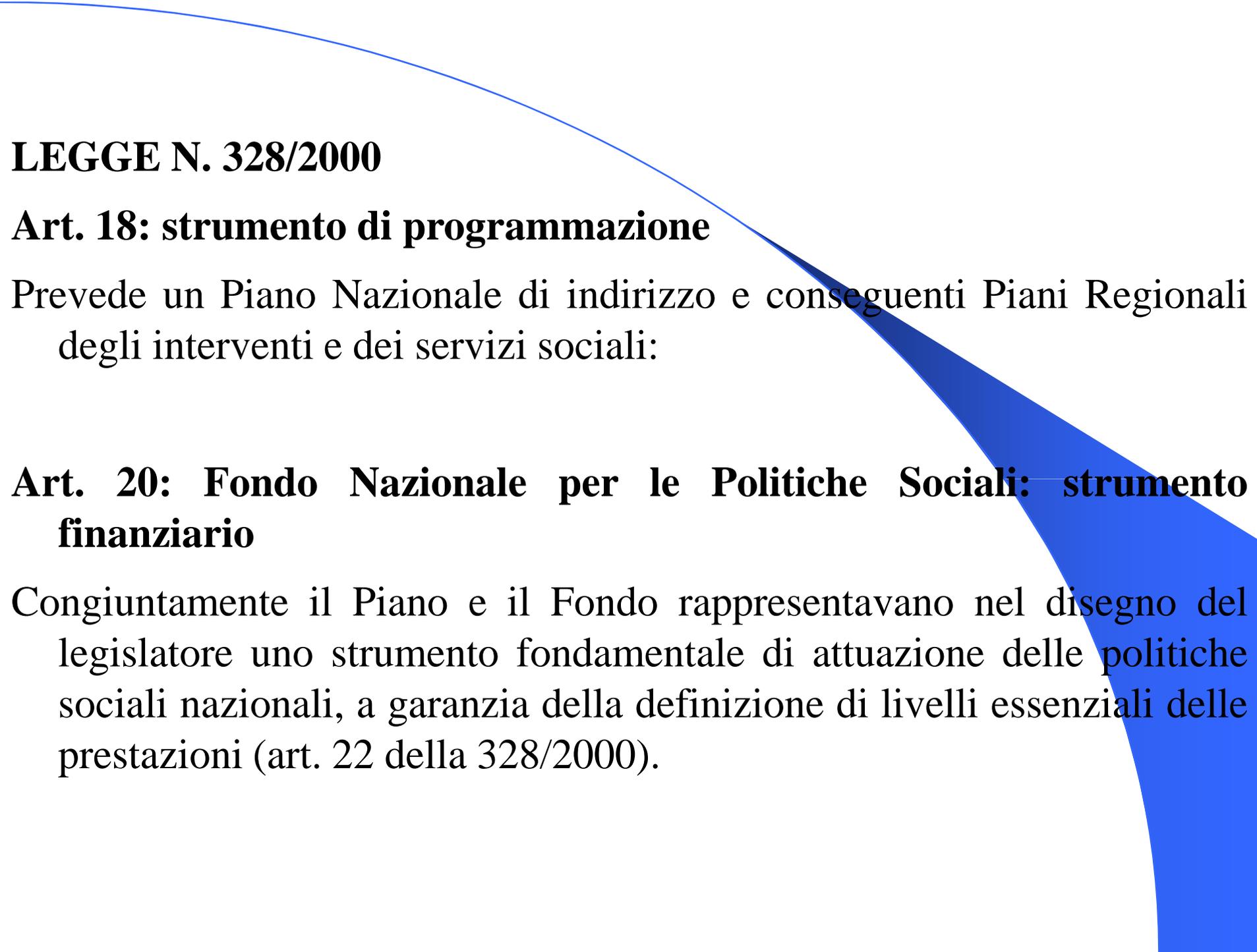
- a) il novero degli attori coinvolti è estremamente ampio e tende a coincidere con l'intera platea dei potenziali *stakeholders*;
- b) l'approccio è pragmatico e si concentra sui punti di accordo che consentono di superare le differenze e le controversie che possono condizionare il programma;
- c) la centralità della dimensione partecipativa rende trasparenti gli obiettivi del programma e consente di condividere anche i loro eventuali cambiamenti.

## **GOVERNANCE E PROGRAMMAZIONE SOCIALE: 3 OBIETTIVI**

In primo luogo concretizza il principio della **sussidiarietà orizzontale** realizzando il coinvolgimento (e quindi promuovendo il ruolo) delle autonomie sociali presenti su un territorio.

In secondo luogo sostiene la funzione di integrazione tra le diverse politiche e le variegate istanze presenti in una comunità e valorizza la loro tensione Strategica.

In terzo luogo permette, attraverso il confronto e la dialettica, di assicurare un esito positivo del processo decisionale e pone le condizioni per prevenire/gestire condizioni di criticità sociale più o meno latenti.



## **LEGGE N. 328/2000**

### **Art. 18: strumento di programmazione**

Prevede un Piano Nazionale di indirizzo e conseguenti Piani Regionali degli interventi e dei servizi sociali:

### **Art. 20: Fondo Nazionale per le Politiche Sociali: strumento finanziario**

Congiuntamente il Piano e il Fondo rappresentavano nel disegno del legislatore uno strumento fondamentale di attuazione delle politiche sociali nazionali, a garanzia della definizione di livelli essenziali delle prestazioni (art. 22 della 328/2000).

## **LEGGE N. 328/2000: il Piano ed il Fondo Nazionale per le politiche sociali (art. 18 e art. 20)**

Impianto programmatico previsto dalla L. 328/00

### **PNPS:**

- strumento di governo delle politiche su base nazionale: esprime indirizzi, priorità di intervento, modalità attuative del sistema dei servizi, sperimentazioni
- strumento per definire le «caratteristiche e requisiti delle prestazioni sociali che costituiscono livelli essenziali».

Il Fondo avrebbe dovuto finanziare i LEPS, prevedendo che «la definizione dei livelli essenziali è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo» (art. 20 c. 4, L. 328/2000).

## **LEGGE N. 328/2000: il Piano ed il Fondo Nazionale per le politiche sociali (art. 18 e art. 20)**

Tale disegno non ha però potuto realizzarsi per almeno due ordini di ragioni:

- scarsa dotazione finanziaria del FNPS: non adeguata al raggiungimento dei livelli essenziali
- riforma Titolo V (l. cost. 3/2001), rendendo non più legittimo il Piano nazionale inteso come strumento di indirizzo delle politiche territoriali da parte del Governo nazionale.

### **Risultato:**

assenza di un qualunque strumento di coordinamento nazionale ed una estrema eterogeneità territoriale del nostro sistema di welfare.

**LEGGE N. 328/2000** → **L.Cost. 3/2011** → **D.lgs. 147/2017**

Il PNPS nato come **documento generale di indirizzo statale** (art 117 cost. originario- competenza concorrente Stato-Regioni) viene trasformato in uno strumento di programmazione nazionale per l'utilizzo delle risorse del FNPS, indicante quindi i LEPS (nuovo art. 117 cost) in materia sociale e le relative coperture finanziarie.

Con il D.lgs. 147/2017 il Piano sociale nazionale 2018-2020 è stato reintrodotta nell'ordinamento in una forma costituzionalmente orientata.

Per tener conto delle competenze regionali fissate dalla Costituzione, sono state previste modifiche anche nelle finalità del Piano, più limitate rispetto a quanto stabilito nella L. 328/2000, in quanto non danno più indirizzi ma determinano unicamente i livelli essenziali da raggiungere.

## **LEGGE N. 328/2000:**

Il Piano resta ancorato all'unica competenza statale in materia di politiche sociali: LEPS ex art. 117 cost.

Cambio di approccio: più che la definizione immediata dei **livelli** – che non può che essere limitata alle risorse disponibili – compito principale del Piano è quello di individuare il percorso verso gli **obiettivi** condivisi, in maniera da garantire maggiore uniformità territoriale: individuare *«lo sviluppo degli interventi ... nell'ottica di una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale»* (art. 21, co. 7, del D.lgs. 147/2017).

## **D.lgs. n. 147/2017**

**Art. 21:** istituzione della **Rete della Protezione e dell’Inclusione Sociale** organismo responsabile dell’elaborazione dei documenti di pianificazione nazionale in materia di politica sociale.

Presieduta dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e composta da rappresentanti di altre amministrazioni centrali competenti per materia (es. INPS), dai rappresentanti di ciascuna Giunta Regionale oltre che delle giunte di 20 comuni individuati dall’ANCI (Ass.ne Nazionale dei Comuni Italiani).

Si articola in tavoli territoriali, la cui istituzione e le cui regole di funzionamento sono definite dalle Regioni e dagli Ambiti territoriali responsabili della programmazione sociale.

Organismo aperto alla decisione partecipata: prevede la consultazione delle parti sociali e delle organizzazioni rappresentative del Terzo Settore.

## **D.lgs. n. 147/2017**

**art. 21:** istituzione della Rete della protezione e dell'inclusione sociale

Finalità (c. 1):

- Favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni
- Definire le linee guida per gli interventi
- Coordinare il sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla legge n. 328 del 2000

## **D.lgs. n. 147/2017**

**art. 21:** istituzione della Rete della protezione e dell'inclusione sociale

La Rete è responsabile dell'elaborazione dei seguenti Piani (comma 6):

- a) **Piano Sociale Nazionale:** strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui all'articolo 20 della legge n. 328 del 2000;
- b) **Piano per gli Interventi e i Servizi Sociali di contrasto alla povertà (Piano Povertà):** strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse della quota del Fondo Povertà di cui all'art. 7 c. 2 D.lgs. 147/17
- c) **Piano per la Non Autosufficienza:** strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo per le non autosufficienze, di cui all'art. 1, c. 1264, della L. 27 dicembre 2006, n. 296.

I Piani hanno natura triennale con eventuali aggiornamenti annuali (c. 7)

Quadro risorse finanziarie L. 328 si è ampiamente modificato:

da unica fonte di finanziamento (FNPS) a specializzazione fonti di finanziamento:

- **Fondo per le non autosufficienze (FNA):** attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali con riguardo alle persone non autosufficienti» (art. 1, co. 1264, l. 296 del 2006).
- **Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale:** attuazione livelli essenziali dei servizi territoriali per i beneficiari del REI ex art. 7 D.lgs. 147/2017 (Reddito di Inclusione) – oggi RdC (Reddito di Cittadinanza).
- **Fondo Sociale Nazionale,** per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni garantite dalla rete integrata dei servizi e interventi sociali di cui alla L. 328/2000

Fondi accomunati: 1) legittimità costituzionale LEPS – 2) carattere strutturale

# LA PROGRAMMAZIONE

## D.lgs. 147/2017

Rete inclusione e protezione sociale

Piano sociale nazionale

Piano per la non  
autosufficienza

Piano per gli interventi e  
i servizi sociali di  
contrasto alla povertà

**I Piani hanno natura triennale con eventuali aggiornamenti annuali**

# IL FINANZIAMENTO

L. 328 originaria vi era un'unica fonte di finanziamento che era il Fondo Nazionale Politiche Sociali (FNPS); oggi:



## Fondi accomunati:

- 1) **legittimità costituzionale LEPS (art. 117, c. 2 lett m)**
- 2) **carattere strutturale (garanzia di copertura finanziaria del LEPS)**

# PROGRAMMAZIONE-FINANZIAMENTO

Piani e relativi Fondi

Piano sociale nazionale

Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà

Piano per la non autosufficienza

Fondo sociale nazionale

Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Fondo per le non autosufficienze



# LE AREE DI INTERVENTO

## AREE DI INTERVENTO DEI SERVIZI SOCIALI

Infanzia, Adolescenza e  
Responsabilita' familiari



Poiché non ha un suo Piano  
dedicato e di conseguenza  
risorse dedicate, vincoli sul  
Fondo Sociale Nazionale

Disabilità e non  
autosufficienza

Povertà ed esclusione  
sociale

# Obiettivi del Piano Sociale Nazionale: rafforzamento infanzia e adolescenza

Utilizzi del Fondo Politiche sociali	Quota
Finanziamento generale del sistema integrato degli interventi e servizi sociali	Non più del 60%
Rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza	Almeno il 40%

Nello specifico:

1. Interventi di sostegno al contesto familiare (educativa domiciliare, sostegno genitoriale, primi 1000 giorni di vita, famiglie d'appoggio)
2. Interventi di sostegno ai contesti quotidiani di vita (scuola, territorio)
3. Sistema di intervento per minorenni fuori dalla famiglia di origine

## **Obiettivi del Piano Sociale Nazionale: INTEGRAZIONE**

Approccio il più possibile integrato nella programmazione dei servizi territoriali.

**INTEGRAZIONE** necessaria:

- a livello di ORGANIZZAZIONE: integrazione essenziale per servizi di «cerniera» come possono essere rappresentati i servizi sociali, per la loro potenzialità di attivare il complesso delle risorse e dei servizi territoriali necessari ad una appropriata progettazione personalizzata degli interventi.
- a livello di INTERVENTO: approccio equipe multidisciplinari a fronte di bisogni complessi ai sensi del D.lgs. 147/2017.

Richiamo all'integrazione con sanità, lavoro, educazione, istruzione, formazione, politiche abitative.