



Regione Umbria

Assessorato Welfare e Istruzione

**PIANO SOCIALE REGIONALE
2010-2012**

Approvato con deliberazione del Consiglio Regionale 19 gennaio 2010, n. 368

GIUNTA REGIONALE

Damiano Stufara Assessore alle Politiche Sociali

Paolo di Loreto Direttore Sanità e Servizi Sociali

Adriana Lombardi Dirigente Servizio Programmazione socio-assistenziale

COMITATO SCIENTIFICO

Damiano Stufara (Presidente)

Paolo di Loreto

Adriana Lombardi

Ugo Ascoli (coordinatore)

Gianluca Busilacchi Università Politecnica delle Marche

Emmanuele Pavolini

Franco dalla Mura Università degli studi di Verona

Paolo Montesperelli Università degli studi di Salerno

Rosario Salvato Università degli studi di Perugia

Redazione

Coordinamento dei lavori

Adriana Lombardi

Scrittura dei testi

Gianluca Busilacchi, Giovanni Castellani, Adriana Lombardi, Paolo Montesperelli, Emmanuele Pavolini, Rosario Salvato

Supervisione dei testi

Adriana Lombardi

Revisione redazionale

Paola Occhineri

Hanno fatto parte del gruppo ristretto per la predisposizione dei materiali preparatori del piano

Cinzia Calef, Giovanni Castellani, Tonino Ciarlora, Cinzia Ercolani, Giovanni Devastato, Maria Speranza Favaroni, Raffaele Goretti, Annalisa Lelli, Daniele Poletti, Paolo Risoldi, Simonetta Silvestri, Mauro Soli, Alessandro Vestrelli

Segreteria scientifica e organizzativa

Beatrice Bartolini, Paola Occhineri, Susanna Schippa

Coordinamento editoriale

Susanna Schippa

Progetto grafico e Impaginazione

Fattoria creativa

Realizzazione editoriale

anno 2010

finito di stampare in Novembre 2010

Copertina tratta dall'opera *Robinson Crusoe* di *Daniel Defoe* di Tullio Pericoli Adelphi Editore
Acquarello e inchiostro su carta, 1984, cm 71x103

Ringraziamenti

Si ringraziano gli esperti prof.ssa Manuela Naldini dell'Università degli Studi di Torino e il dott. Stefano Ricci dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, per la disponibilità e la competenza che hanno messo a disposizione nei percorsi di approfondimento dedicati ad aree tematiche centrali delle politiche di piano, quali le famiglie e l'infanzia.

Ai tecnici e ai dirigenti degli enti locali e del Terzo Settore, al variegato mondo delle associazioni e del volontariato, protagonisti dei processi partecipativi attivati con i forum welfare 2007 e 2009, va il riconoscimento della Regione per il loro prezioso apporto e per il ruolo strategico che queste risorse umane e professionali hanno per gli sviluppi delle politiche sociali prospettate con la nuova programmazione regionale.

Un ringraziamento particolare va all'Università degli Studi di Perugia, Facoltà di Scienze della Formazione, Facoltà di Economia e Facoltà di Scienze Politiche, per l'attenzione scientifica alle politiche sociali di questa regione e per la collaborazione offerta.

Presentazione

La legislatura 2010-2015 raccoglie il frutto di un lavoro collettivo delle Istituzioni locali e dei diversi soggetti sociali che ha consentito di portare a compimento il disegno di un welfare regionale con l'approvazione della nuova legge di settore in materia di servizi sociali e del secondo piano sociale regionale superando così la fase di sperimentazione apertasi in attuazione della legge quadro nazionale sull'assistenza 328/2000.

La pubblicazione di questo fondamentale atto di programmazione impegna la nuova Giunta regionale in un percorso di consolidamento e sviluppo del sistema dei servizi alla persona che sappia coniugare, all'interno di un quadro finanziario più difficile, l'esigenza di razionalizzazione con l'appropriatezza degli interventi e la qualificazione dei contesti dove le persone agiscono la propria vita.

In tal senso, le politiche sociali regionali vengono messe in sintonia con il mutamento sociale che ha investito anche l'Umbria, dovuto alle profonde trasformazioni avvenute fra l'altro in tempi molto rapidi in campo economico, sociale e culturale, con una ricaduta sulla struttura demografica della regione, sui contesti familiari, sulla convivenza e la vivibilità urbana, sulla condizione delle giovani generazioni attualmente alla ricerca di nuove identità.

In particolare, in Umbria, sta emergendo un'area di vulnerabilità sociale che coinvolge migliaia di famiglie per la concomitanza di più fattori negativi, quali i processi di precarizzazione legati alle dinamiche del mercato del lavoro, la contrazione delle risorse umane all'interno della famiglia, l'indebolimento delle reti sociali, a cui il piano dedica una peculiare attenzione mettendo in campo una apposita progettualità.

Altra questione che interroga le politiche pubbliche è la crescita esponenziale dell'invecchiamento della popolazione, e una comunità che invecchia pone nuovi e più complessi bisogni di cura con conseguenze significative sul piano assistenziale ed economico per le famiglie e per l'intera comunità regionale.

Si apre ora una nuova stagione delle politiche sociali, nel segno dei diritti e delle responsabilità, volta a costruire in Umbria più alti livelli di integrazione ed efficaci percorsi di sviluppo umano.

Carla Casciari
Assessore al Welfare e Istruzione

Introduzione

Con il secondo piano sociale regionale 2010-2012 si va ad un complessivo riposizionamento delle politiche sociali che attiene agli assetti del sistema dei servizi sociali e alle nuove traiettorie di intervento, nel quadro dei mutamenti sociali ed istituzionali intervenuti in ambito nazionale e regionale. In particolare, si esce dalla fase di sperimentazione per andare ad un consolidamento della programmazione sociale, conferendo stabilità agli organi istituzionali e agli assetti gestionali sul territorio, con la messa a regime della gestione associata delle funzioni socio-assistenziali e la conseguente razionalizzazione delle risorse, umane e finanziarie, ai fini di un riequilibrio territoriale in grado di garantire stessi diritti e opportunità ai cittadini.

La nuova programmazione mette in campo indirizzi strategici validi per i prossimi anni a partire da due premesse:

- salvaguardare e sviluppare il livello di qualità del sistema dei servizi alla persona in termini di appropriatezza, con nuovi servizi integrativi/sostitutivi delle funzioni proprie della famiglia; di sostenibilità, impiegando risorse competenti accanto a quelle professionali; di flessibilità nel funzionamento e nella gestione dei servizi sociali;
- considerare le politiche sociali una leva per promuovere e valorizzare tutte le risorse della comunità, poiché per una buona politica di sviluppo umano non bastano le forme di politica sociale basate sull'intervento diretto dello stato e degli enti locali, ma servono forme innovative di intervento e di azione sociale fondate sulla collaborazione fra istituzioni, cittadini e imprese.

Le innovazioni che il presente piano introduce riguardano:

- l'articolazione in dodici zone sociali del territorio regionale con la competenza di gestire il sistema dei servizi alla persona nel quadro dell'istituzione degli Ambiti Territoriali Integrati (ATI), in attuazione della LR 23/2007;
- la definizione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza sociale (liveas) all'interno delle cinque aree di welfare (leggero, domiciliare di supporto familiare, comunitario, residenziale e semiresidenziale, dell'emergenza) già previste dal primo piano sociale regionale 2000-2002;
- la declinazione della sussidiarietà come condivisione di funzioni pubbliche da parte delle formazioni sociali individuando gli strumenti che consentono di praticarla, senza configurarla come privatizzazione o esternalizzazione;
- l'assetto delle professioni sociali, con l'indicazione delle competenze necessarie al sistema dei servizi nell'ottica della qualità;
- l'integrazione delle diverse politiche per lo sviluppo di un dato territorio e per affrontare il problema emergente della convivenza civile coniugando sicurezza urbana, politiche migratorie, politiche sociali abitative, politiche della formazione e del lavoro.

Due parametri hanno guidato il riallineamento delle politiche sociali, rispettivamente il mutamento del contesto sociale e il mutamento del quadro istituzionale.

La prima parte del piano dà conto dei cambiamenti che hanno investito la struttura socio-demografica regionale, le famiglie, le giovani generazioni, e che sostanziano le politiche, i servizi e gli interventi sociali successivamente delineati. Essi sono schematicamente sintetizzabili nella vulnerabilità sociale delle famiglie, nell'invecchiamento della popolazione, nell'immigrazione di seconda generazione, nell'emergenza adolescenti. L'altra componente di scenario che ha delimitato il piano sociale è rappresentata dal cambiamento del quadro istituzionale, ovvero dal varo della legge quadro 328/2000 prima, dalle modifiche costituzionali poi, dalla riforma endoregionale. Tutti passaggi che hanno dato una maggiore centralità al territorio e ai suoi attori, fino a favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, delle associazioni e più in generale della comunità.

Il piano, infatti, richiede e riconosce alle famiglie e ai cittadini un ruolo più responsabile; mentre attribuisce ai Comuni un ruolo più qualificato nel governo delle politiche sociali sul territorio, in termini di capacità di coordinamento, di integrazione con altre politiche pubbliche, di programmazione intersettoriale, di verifica dei risultati.

Il piano raccoglie la sfida della complessità secondo tre registri:

- la complessità sociale, che significa interrogarsi sulla natura del malessere sociale e come fronteggiarlo nella quotidianità; il nuovo piano affronta, fra gli altri, il problema della crescita esponenziale della conflittualità nelle relazioni interpersonali e sviluppa, come nuovi compiti del sociale, le funzioni di ascolto e di mediazione sul territorio;
- la complessità culturale, che significa valutare quale impatto ha la nostra cultura e un altro contesto sui nuovi venuti, ormai presenza ordinaria nelle città umbre, e come integrare nel rispetto delle differenze senza alimentare conflitti fra inclusi e esclusi, poiché anche gli inclusi hanno bisogno di politiche sociali;
- la complessità organizzativa, che significa dover integrare nel sistema di welfare i tanti sottosistemi (sanitario, sociale, educativo, formativo ecc.) verso l'obiettivo di realizzare stati più avanzati di benessere delle persone e della comunità.

In questa cornice il piano di zona, quale strumento attuativo delle politiche sociali sul territorio, deve diventare uno strumento di programmazione generale integrata basata su scelte negoziate e condivise. Il nuovo ciclo programmatico rafforza l'asse delle politiche di comunità che vuol dire;

- innestare nell'economia della comunità un'economia delle relazioni, in grado di intercettare e organizzare potenzialità individuali e collettive, spesso inesprese, ma soprattutto capaci di dare risposte a questioni e problemi che riguardano altre persone con le quali si ha una relazione di prossimità, che potranno, superate le difficoltà, a loro volta reciprocare l'aiuto ricevuto;
- praticare un governo prossimo del sistema dei servizi alla persona, capace di ascoltare i vissuti delle persone;
- aprire a nuovi sistemi di collaborazione fra istituzioni, cittadini e imprese, sperimentando modelli misti che consentano di realizzare forme più articolate e leggere di servizio (es. servizi di prossimità) che possano vedere l'impiego di competenze e forme di gestione concepite come moduli aperti al contributo dei cittadini.

L'ottica comunitaria sposta l'attenzione sui sistemi di relazione, poiché ciò che è importante non è solo il bene, l'aiuto o il servizio che si trasmette, ma anche la forma comunicativa che accompagna la trasmissione del bene, in quanto il sociale, a differenza di altre aree di produzione, non è un sistema esclusivamente prestazionistico o di puro consumo, ma le sue attività sono generatrici di socialità ("beni relazionali") e spirito collettivo. Il piano sociale respinge l'idea di una settorializzazione (non piano di servizi sociali) e di una categorizzazione degli interventi (anziani, disabili, poveri), a favore di politiche sociali come politiche del corso di vita delle persone e delle famiglie scegliendo di presidiare i momenti di criticità, attraverso una differenziazione di politiche che tiene conto dei soggetti (famiglie con bambini o con anziani) e della fase del ciclo di vita (famiglie scomposte o monogenitoriali), con la conseguente personalizzazione delle risposte e degli interventi.

In questa prospettiva si collocano, nella seconda parte del piano, le nuove politiche per le famiglie che puntano alla ricomposizione delle risorse e degli interventi lungo tre assi:

- sviluppare la rete dei servizi territoriali, con una particolare attenzione ai servizi per il sostegno alla genitorialità e al lavoro di cura nei confronti dei componenti fragili della famiglia;
- valorizzare la famiglia come luogo di relazioni significative sostenendo gli aspetti di relazione che intercorrono fra i suoi componenti con differenti età, bisogni e diritti;
- valorizzare le reti comunitarie e la partecipazione dei soggetti sociali mettendo a leva le competenze, il tempo, i saperi sociali delle persone e delle famiglie, inserendole nell'attività di riproduzione sociale e integrandole con l'offerta pubblica.

In un sistema di relazioni che tende a responsabilizzare tutti i soggetti, la Regione rafforza il suo ruolo ai fini di elevare la qualità della programmazione sociale sostenendo la gestione associata, accompagnando l'attività dei Comuni e fornendo gli strumenti per la loro azione nel sociale.

Adriana Lombardi

PIANO SOCIALE REGIONALE 2010-2012

indice

<i>I PARTE</i>	<i>Il quadro di riferimento</i>	pag. 18
1.	Lo scenario sociale e demografico	pag. 19
2.	La rete dei servizi nel sistema regionale di welfare	pag. 33
3.	La spesa sociale: andamenti e sviluppi	pag. 49
4.	Un quadro di sintesi: lo stato di sviluppo del welfare regionale	pag. 57
<i>II PARTE</i>	<i>Gli assi strategici del piano</i>	pag. 62
5.	I processi e gli assetti: la governance.	pag. 63
5.1.	Ambiti Territoriali Integrati e Zone sociali: integrazione e cooperazione	pag. 67
5.2.	L'assetto organizzativo-istituzionale della gestione associata	pag. 72
5.3.	Il rapporto del piano con gli altri strumenti della programmazione regionale	pag. 75
5.4.	La programmazione partecipata e il modello di sussidiarietà	pag. 79
5.5.	La regolazione del sistema di offerta e del sistema della domanda	pag. 86
5.6.	L'integrazione delle politiche	pag. 97

6. Le politiche sociali. Universalismo e reti comunitarie	pag. 101
6.1. L'universalizzazione del sistema	pag. 108
6.1.1. Uffici della cittadinanza e interventi di supporto specialistico	pag. 108
6.1.2. I livelli essenziali ed uniformi di assistenza sociale	pag. 113
6.2. L'integrazione con le altre aree di welfare	pag. 119
6.2.1. L'integrazione socio-sanitaria	pag. 119
6.2.2. Le politiche della formazione-lavoro, scuola-istruzione	pag. 126
6.2.3. Le politiche sociali abitative	pag. 131
6.3. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie	pag. 134
6.3.1 Le politiche per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura	pag. 139
- Le politiche di conciliazione	pag. 139
- Le politiche per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità genitoriali	pag. 143
- Le politiche di sostegno alle persone non autosufficienti e loro famiglie	pag. 150

- Le politiche per l'invecchiamento attivo	pag. 154
- Le politiche di sostegno alle persone disabili adulte e loro famiglie	pag. 154
6.3.2. Le politiche per le famiglie vulnerabili fra normalità e fragilità	pag. 160
- Azione di sistema per le famiglie a rischio impoverimento	
6.3.3. Le politiche di integrazione degli immigrati	pag. 166
6.3.4. Le politiche per l'inclusione sociale	pag. 170
6.3.5. Le politiche dell'abitare, di convivenza e vivibilità urbana	pag. 177
- Le politiche sociali di contrasto alla violenza di genere	pag. 182
6.3.6. Le politiche nell'area delle dipendenze	pag. 184
6.3.7. Le politiche di promozione per le giovani generazioni	pag. 189
III PARTE Le azioni di sistema	pag. 196
7. Le professioni sociali e la formazione	pag. 197
7.1. Le figure del welfare della Regione Umbria	pag. 197
7.2. Standard formativi e professionali nell'area sociale	pag. 203

8. Le azioni di accompagnamento	pag. 207
9. Il sistema di monitoraggio e i processi di valutazione	pag. 209
<i>IV PARTE Le risorse</i>	pag. 214
10. Le risorse per il triennio	pag. 215
<i>Allegati</i>	pag. 219



I PARTE

Il quadro di riferimento

1. Lo scenario sociale e demografico

All'interno delle trasformazioni avvenute negli ultimi anni nello scenario socio-demografico umbro, due sono gli aspetti sui quali focalizzare l'attenzione:

1. l'aumento della speranza di vita che, insieme ad altri fattori, imprime un forte invecchiamento della popolazione con il conseguente squilibrio demografico rispetto alle classi d'età più giovani;
2. i flussi immigratori, rilevanti non tanto per la loro entità, ma per i mutamenti qualitativi sul piano socio-culturale.

Malgrado l'incisività di questi mutamenti, la struttura sociale regionale sembra ancora in grado di mantenere un livello adeguato di integrazione sociale, pur con alcuni segnali d'allarme da non sottovalutare.

A tale proposito, viene preso in considerazione l'"ambiente sociale" e, in particolare:

- la "qualità della vita", come elemento di contenimento di costi sociali altrimenti più alti;
- le funzioni sociali della famiglia, come "ammortizzatore sociale" informale tuttora efficiente.

I mutamenti sociali e demografici

La speranza di vita è rilevante sotto due aspetti: è una delle cause principali di invecchiamento della popolazione; è un valido indicatore della “qualità della vita”.

Nella nostra regione la speranza di vita risulta superiore alla media nazionale¹. Questo dato non è congiunturale, ma scaturisce da dinamiche di lungo periodo. Già prima degli anni '50 si poteva registrare in Umbria (e in Toscana) un incremento della speranza di vita che, poi, si è fatto più manifesto dal 1951 ad oggi: in quest'arco di tempo la speranza di vita in Umbria è aumentata di 10,5 anni per i maschi e di 13,5 anni per le femmine. Tale incremento continua fino ai periodi più recenti: ad esempio, confrontando il periodo 1991-93 con il triennio 1998-2000, possiamo osservare che la speranza di vita è aumentata, significativamente, ancora di 2-3 anni.

All'aumento della speranza di vita si affianca il decremento della mortalità. Verso gli inizi del '900, in Umbria vi erano circa 18 morti per mille abitanti; nel 2005 il tasso di mortalità è di gran lunga minore, circa l'11 per mille, ponendoci al di sotto della media nazionale.

Quanto alle nascite, consideriamo innanzitutto la fecondità. Anche quest'ultima non segue un andamento oscillatorio, casuale o congiunturale, ma sembra decisamente costituire una componente strutturale della nostra società. In particolare, per tutta la metà del XX secolo, nel Centro-Nord sono nati meno di due bambini per donna, ossia una quantità inferiore a quella necessaria - nelle popolazioni a bassa mortalità come la nostra - perché le generazioni di figli rimpiazzino quelle dei genitori. In Umbria la coorte 1920-24 aveva registrato un tasso di fecondità di 1,97; nella coorte 1960-64 il valore è sceso a 1,47. Tendenze analoghe si riscontrano anche in Toscana e nelle Marche, mentre la media nazionale è sempre un po' più alta.

Come la speranza di vita, anche la fecondità può essere considerata un indicatore di qualità della vita, in quanto connessa ai processi d'intenso sviluppo, poiché ha permesso alle famiglie di accumulare risparmio, di avere più tempo per lavorare e consumare, di investire sulla “qualità” più che sulla “quantità” dei figli.

La probabilità per una coppia sposata di avere un figlio è molto uniforme in tutto il Paese (90-95%); invece, la probabilità di avere almeno due figli cala

1 Ove non indicato altrimenti, le fonti utilizzate sono dati Istat.

1. Lo scenario sociale e demografico

nell'area Nord-Est Centro (74%) e ancora di più nel Nord-Ovest (64%), mentre resta alta solo nel Sud (90%).

Un indicatore congruente con il tasso di fecondità è la natalità media per mille abitanti. Anche in questo caso bastano poche cifre per valutare la portata dei mutamenti. In Umbria, nel 1861-63, si avevano oltre 34 nati vivi per mille abitanti; nel 1950-52 il 15,8; nel 2005 si è calati a circa 9,3.

La riduzione della mortalità e la natalità stazionaria o in calo costituiscono le cause principali dell'invecchiamento della popolazione. Quest'ultimo può essere considerato da due punti di vista. Nell' "invecchiamento dall'alto" l'aumento della sopravvivenza fino all'età anziana incrementa sia l'afflusso nella "terza età" sia la permanenza in essa. Nell' "invecchiamento dal basso", la riduzione della fecondità e delle nascite comporta una contrazione relativa della popolazione giovanile, le classi d'età più basse si restringono e quindi cresce il peso relativo degli anziani.

L'apporto congiunto all'invecchiamento, prestato da queste due componenti, può essere quantificato. Ad esempio, secondo l'Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane, in Umbria l'invecchiamento è "di vertice" per il 43,8% e "di base" per il 51,9%.

In Umbria, i residenti di 65 anni e più erano il 12,4% nel 1971; in 25 anni sono quasi raddoppiati (23,2%). L'Umbria è fra le due regioni più anziane in Italia (media nazionale 19,5%) che, a sua volta, è una nazione fra le più anziane al mondo.

All'interno della variegata componente anziana, cresce il numero delle persone più anziane, poiché l'aumento della speranza di vita rende maggiori le probabilità di raggiungere età molto avanzate. La quota di persone dai 75 anni in su è cresciuta in tutta Italia, ma soprattutto in Liguria, nel Sud e nel Centro. In Umbria, nel 1971, essa costituiva il 4,4%; oggi supera l'11%. In termini assoluti, i "grandi anziani" sono poco più di 100.000, in prevalenza donne (62%). Secondo alcune stime, fra breve un ultrasessantenne su tre avrà più di 80 anni.

Per ogni bambino minore di 6 anni corrispondono 4,6 anziani maggiori di 65 anni (in Italia il rapporto è meno squilibrato: 1 bambino ogni 2,9 anziani). In altri termini, sul totale della popolazione umbra, il 5% è rappresentato da bambini, a fronte del 23,4% di anziani. In termini assoluti, sono circa 43.500 i bambini da 0 a 5 anni e 204.000 gli anziani. A Terni gli anziani sono il 25% di tutta la popolazione, mentre a Perugia sono il 22,8%. Se, invece di fotogra-

fare il presente, tentiamo di prevedere il futuro mediante alcune proiezioni demografiche, possiamo ritenere che la popolazione umbra registrerà un lieve incremento fino a circa il 2013, per poi stabilizzarsi e infine decrescere almeno fino al 2051. Entro questo processo generale la componente anziana dovrebbe registrare un incremento costante (nel 2051 gli anziani saranno ben 1/3 della popolazione e i più anziani, cioè gli ultra-74enni, saranno il doppio di oggi). Invece, la quantità di bambini da 0 a 14 anni dovrebbe restare costante in valori assoluti, quindi decrescere in percentuale (almeno fino al 2013) e ridursi ancora di più in rapporto alla componente anziana.

Lo squilibrio demografico a favore degli anziani, con le sue implicazioni sociali, viene in parte compensato dall'ingresso di immigrati. I flussi immigratori sono composti quasi esclusivamente da giovani e da giovani-adulti, sicché il loro ingresso rende un po' meno dirompente quello squilibrio. Ciò va considerato un elemento sotto molti aspetti positivo; rallentare l'invecchiamento della popolazione giova da vari punti di vista: previdenza, servizi, consumi, stili di vita, propensione culturale all'innovazione, etc..

Oggi è soprattutto il tessuto delle piccole e medie imprese, tipico proprio del Centro e del Nord-Est, ad assorbire maggiormente manodopera immigrata, oltre alle attività tipicamente stagionali, come le raccolte in agricoltura e le stagioni turistiche. Gli ingressi di immigrati non aprono una competizione con gli autoctoni, quanto piuttosto - a partire dagli anni ottanta - realizzano l'incontro fra domanda di lavoro umbra e offerta dei lavoratori immigrati. Tale punto d'incontro si trova, di solito, nei livelli più flessibili e meno qualificati di manodopera, ovvero in quegli ambiti dove è scarsa l'offerta di lavoro autoctona ed è meno improbabile il passaggio dall'irregolarità allo *status* di immigrato regolare.

Il reclutamento di donne immigrate come collaboratrici familiari e, in misura maggiore, per l'assistenza agli anziani, è sempre più diffuso e socialmente trasversale. Anche in questo caso si sono saldate due realtà diverse e complementari: da un lato, la ricerca di lavoro da parte degli immigrati, dall'altro, le carenze del *welfare* italiano, che non è riuscito a stare al passo con l'evoluzione della nostra società e dei nuovi bisogni sociali, spesso legati all'invecchiamento della popolazione.

Secondo una recente stima dell'Università di Milano-Bicocca, al 2007, sul totale della popolazione, gli stranieri (regolari e non) costituiscono l'8,6% nella provincia di Perugia ed il 6,6% nella provincia di Terni (media nazionale:

1. Lo scenario sociale e demografico

6,1%). In particolare, gli irregolari - sempre secondo questa stima - dovrebbero costituire l'1% della popolazione nella provincia di Perugia e lo 0,9% in quella di Terni (media nazionale: 1%).

Probabilmente, il fatto più importante non riguarda la *quantità* ma la *qualità* dei processi immigratori; anche la nostra regione è entrata nella "fase matura" dell'immigrazione che implica il trasferimento delle famiglie o la diffusione di matrimoni "misti". In questa fase gli immigrati tendono a sottolineare il loro ruolo non più solo come lavoratori, ma come cittadini.

L'Umbria si caratterizza per un'elevata incidenza di famiglie con almeno un componente straniero (4,1% al 2001), oppure con tutti i componenti stranieri (2,6%). I dati indicano la tendenza verso la stabilizzazione degli stranieri in Umbria, non più considerata regione "di passaggio".

Altri dati sembrano confermare questo processo. Nell'arco di 4 anni (2001-2005) i minori stranieri sono più che raddoppiati, passando da 6.000 a 13.000 circa. I nati da famiglie immigrate sono il 15% sul totale dei nati, una percentuale più elevata di quella riscontrata mediamente nel Centro e nel Nord. Questi ultimi dati, oltre a ribadire la già citata tendenza alla stabilizzazione e alla stanzialità, prefigurano l'affacciarsi della "seconda generazione" di immigrati, cioè di giovani nati in Umbria, ma da genitori stranieri. Si tratta di una componente della popolazione che potrebbe presentare peculiari problemi, legati alla cultura di provenienza e a quella di arrivo, all'identità, all'integrazione, al sentirsi "stranieri in patria".

Questo quadro ha come risvolto l'ingresso in Umbria di un'ampia pluralità di culture. Nel mondo del lavoro coesistono 115 nazionalità diverse; nelle scuole in dieci anni gli studenti immigrati sono passati dal 2% al 9% (Italia: 4,4%), sicché nelle aule si confrontano, studiano e giocano insieme persone provenienti da 109 nazionalità differenti.

La qualità della vita in Umbria

Una peculiarità della nostra regione sta nella storica contraddizione che vede, da un lato, i processi di produzione della ricchezza più gracili rispetto ad altre regioni, dall'altro, una qualità della vita sociale di livello elevato e assai simile alle regioni più sviluppate del Nord.

Di seguito si dà conto delle ragioni di questa gracilità della struttura sociale umbra:

- *la diversificazione territoriale*. Nelle ricerche dell'Agenzia Umbria Ricerche

(AUR), finalizzate alla predisposizione di questo piano, nel considerare i molteplici aspetti socio-economici, per classificare i comuni secondo i rischi di esclusione sociale e di vulnerabilità, l'Umbria appare segmentata in sei grandi gruppi non ordinati gerarchicamente (dai comuni più privilegiati a quelli in condizione di maggiore malessere), perché di fatto ogni gruppo presenta peculiari rischi. La situazione non sembra mutata rispetto ad una rilevazione svolta dieci anni prima dall'Osservatorio sulle povertà in Umbria. Ad esempio, risulta stabile l'area territoriale "povera e rurale" (su cui vive circa il 10% della popolazione), ma anche l'area "ricca e urbana" o quella "imprenditoriale e rurale" non sono esenti da rischi, legati rispettivamente alla disoccupazione oppure alla maggiore presenza di famiglie numerose;

- *il lavoro*. Ci si riferisce non solo alla sua mancanza, ma anche alla sua precarizzazione; ad esempio, il lavoro a termine riguarda 32mila unità, il 60% delle quali ha lavorato mediamente per appena trentasei giorni; esso pare proporzionalmente più diffuso in Umbria rispetto al Centro. L'Umbria si è storicamente caratterizzata per una forza-lavoro "flessibile", plasmata sul tessuto, molto diffuso, delle piccole imprese (soprattutto delle micro-imprese) e compensata grazie ad un sistema di solidarietà istituzionale ed informale vitale. Oggi la precarizzazione assume connotati diversi, in presenza di minori tutele;
- *la mobilità sociale*. Secondo i dati dell'Osservatorio sulle povertà, l'Umbria si presenta tendenzialmente statica. Infatti, il 53% degli umbri non ha migliorato la propria condizione rispetto alla propria famiglia di origine. Inoltre, una cospicua componente (10,4%) è stata colpita dalla mobilità discendente, per molteplici ragioni, fra le quali vanno annoverati la precarizzazione del lavoro e i rendimenti decrescenti del capitale umano per le ridotte opportunità offerte dal mercato del lavoro;
- *i redditi familiari*. L'Umbria riveste una posizione molto vicina alle tendenze medie del Paese. L'ultimo Rapporto Istat, pubblicato a fine maggio 2008, traccia un quadro di notevoli difficoltà: dal 2000 al 2007 gli italiani si sono impoveriti e i salari hanno perso il 13% rispetto alla media europea, tanto che l'Italia, da Paese ricco rispetto agli altri, oggi si è trasformato in uno dei più poveri rispetto alla media europea. Il reddito familiare netto mensile è di 2.300 euro, ma il 50% delle famiglie non supera 1.900 euro. I dati dell'Umbria non sono significativamente diversi;
- *le povertà*. Secondo le ultime stime, in Umbria le famiglie povere sono

1. Lo scenario sociale e demografico

circa l'8%, indicativamente un altro 8% si trova appena al di sopra della soglia di povertà con caratteristiche del tutto simili alle famiglie già povere; si tratta di una fascia di "quasi poveri" a forte rischio di ingresso nei "nuovi poveri". I fattori che spingono a varcare quella soglia sono molti, ma uno sembra giocare un ruolo preminente: il profilo familiare. Se la famiglia è numerosa, oppure se è costituita da anziani, ovvero se è monogenitoriale (con genitore donna), allora diventa più elevata la probabilità di cadere in uno stato di indigenza. Per ragioni metodologiche - avverte l'Osservatorio sulle povertà - non è possibile descrivere con sufficiente precisione come siano cambiati nel corso del tempo i numerosi volti delle povertà. Pur con la necessaria cautela, si possono tratteggiare a grandi linee alcune tendenze. Rispetto a dieci anni fa, si evidenzia con più forza l'emergenza-lavoro, e non solo a causa della crescente precarizzazione. Infatti, neppure un lavoro stabile e regolare costituisce ormai una garanzia certa di prevenzione della povertà. Inoltre, fra la popolazione povera, aumenta la componente degli immigrati e le donne sono diventate più numerose degli uomini ("femminilizzazione" della povertà).

Malgrado questi tratti di forte vulnerabilità sociale, se consideriamo il benessere in un'accezione più ampia, non circoscritta alla produzione di ricchezza, ne emerge un quadro meno allarmante. L'AUR, nella Relazione Economica e Sociale del 2008, ha evidenziato come la qualità della vita sociale in Umbria appaia, nel complesso, di grado medio-alto, sebbene con qualche *distinguo*. Negli aspetti strutturali si conferma come la disoccupazione ed il livello dei redditi familiari pesino negativamente sulla qualità della vita in Umbria, facendola retrocedere ad una posizione mediana rispetto a tutte le altre regioni. Invece, per quanto attiene ad altre risorse (materiali, quali ad esempio l'abitazione, e immateriali, quali la risorsa-tempo, il rendimento istituzionale, la partecipazione civica, etc.), l'Umbria si porta su livelli buoni se non di eccellenza.

È come se la nostra regione fosse al centro di spinte verso direzioni opposte, ponendosi lungo un difficile crinale, fra i fattori di vulnerabilità e i meccanismi di integrazione sociale ancora in grado di prevenire/limitare gli effetti dei primi. Se questi ultimi non fossero tanto solidi, come tuttora sono, non riuscirebbero a limitare sensibilmente i costi sociali e gli squilibri esistenti.

Un primo fattore d'integrazione è legato alla conformazione del territorio regionale. L'assenza di massicce concentrazioni industriali e urbane consente

molti vantaggi nella vita quotidiana. La rete policentrica, costituita da città medie e piccole, insieme alla tradizione delle autonomie locali, che risale all'epoca comunale, determinano un ampio decentramento del *welfare*, un maggior senso civico, un più articolato controllo sociale, un'alta identificazione territoriale. Tuttavia, i centri più grandi della regione si caratterizzano per alcune contraddizioni rilevanti: per esempio, l'alto livello di benessere e l'incidenza della disoccupazione. Anche l'Umbria sta attraversando un periodo di profondo mutamento della forma urbana, quasi uno scontro fra caratteri specifici e tendenze all'omogeneizzazione: fra peculiari identità storiche e processi non trascurabili verso l'uniformità; fra luoghi e "non luoghi". Qualora prevalessero i secondi, le funzioni di identificazione simbolica e di controllo sociale potrebbero sensibilmente appannarsi.

A questo quadro sommario va aggiunto il ruolo dell'imprenditoria. Fatta eccezione per le Acciaierie di Terni e pochi altri casi, essa non si è giustapposta dall'esterno, affondando invece le sue radici storiche nella realtà locale, artigiana e contadina. Tale origine ha consentito una stretta complementarietà, tipica della recente storia del NEC (Nord-Est e Centro), fra produzione, società e tradizione culturale dalle quali discendono i diffusi legami fiduciari che attraversano il mondo della vita quotidiana, così come l'intero sistema regionale. Eppure il tessuto socio-economico si presenta particolarmente fragile, non solo per la presenza preponderante di micro-imprese non avanzate.

La valorizzazione di risorse endogene, che riguarda non solo l'economia, ma anche il sociale e l'identità culturale, è stata una formula vincente in una prima fase di grande impulso allo sviluppo, ma nel tempo corre il rischio di indurre la società locale a ripiegarsi in se stessa, trasformando le risorse di sviluppo in modelli localistici, irrigiditi e cristallizzati.

In questo scenario svolge un ruolo molto significativo anche il *welfare* locale. La Regione e gli Enti Locali contribuiscono, in maniera diretta o indiretta, alla tenuta del tessuto sociale e all'insieme della vita civile, fornendo un contributo rilevante nella "costruzione sociale del mercato" in ambiti istituzionali non economici, con positivi effetti sulla forma dell'integrazione sociale e sul funzionamento del modello economico. Alcuni dati confermano queste considerazioni generali. Ad esempio, fra i più validi indicatori utilizzabili per rilevare il grado di accoglienza riservato ai bambini dalla società locale, pos-

siamo considerare l'indice di presa in carico², che ci colloca in posizione medio-alta, al 6° posto fra tutte le venti regioni. Un altro dato incoraggiante, perché conferma un elevato grado di integrazione sociale e di rendimento istituzionale, riguarda il tasso di non conseguimento della scuola dell'obbligo: considerando il totale della popolazione, da 15 a 52 anni, l'Umbria si colloca al penultimo posto, subito dopo il Friuli Venezia Giulia, mentre le più svantaggiate sono tutte le regioni meridionali.

Un altro elemento d'integrazione è costituito da una estesa rete dell'associazionismo e della cooperazione. Mentre nel passato la nostra regione presentava una società civile poco organizzata, con l'eccezione più significativa dei partiti e dei sindacati, oggi si rileva uno sviluppo dell'associazionismo sociale, del volontariato e di altre iniziative autonome promosse dalla società civile. Da una recente ricerca promossa dal Cesvol, su 527 organizzazioni della regione, emerge l'immagine di una realtà associativa forte e in crescita, interlocutrice delle istituzioni, trama del tessuto sociale e lievito della società civile.

Le trasformazioni delle famiglie.

Un contributo fondamentale all'integrazione sociale viene dalle famiglie umbre. Le famiglie umbre sono circa 350mila, con un incremento negli ultimi 3 anni del 5% nella provincia di Perugia e del 3% in quella di Terni. Il numero medio di componenti è 2,5 per famiglia; questa media si è dimezzata nel giro di settanta anni, un periodo non enorme per processi demografici così profondi. Tale decremento è dato soprattutto da due processi già richiamati: il tasso di fecondità basso e la tendenza all'invecchiamento della popolazione.

La tipologia di famiglie è molto ampia, la loro realtà si presenta articolata e dinamica. Negli ultimi anni diminuiscono le famiglie multiple o estese (cioè composte di più nuclei o aggregati); per converso, cresce il numero delle famiglie monogenitoriali, nucleari, ricostituite e unipersonali. Queste ultime, dal 1991 al 2001, sono aumentate del 49%.

Considerando alcune tipologie e rapportandole al totale delle famiglie, emerge che il 20,5% è rappresentato da famiglie unipersonali (di queste, il

² (numero utenti / popolazione 0-2 anni) x 10.000. Questa variabile può essere considerata anche un valido indicatore di qualità della vita, come dimostra una recente ricerca dell'AUR pubblicata nel Rapporto Economico e Sociale dell'Umbria 2008.

60% è composto da anziani); il 7,3% da famiglie numerose, cioè con 4 o più membri; il 10,3% è rappresentato da famiglie multiple o estese. Sul totale dei nuclei familiari, le famiglie monogenitoriali costituiscono il 10,6% e sono composte in maggioranza (i 3/4) da donne con figli.

Sul versante delle relazioni familiari un aspetto significativo concerne la litigiosità. L'incidenza di separazioni e divorzi nella nostra regione è più bassa della media nazionale. Al 2005 le separazioni erano 5 ogni 1.000 coppie coniugate (Italia 5,6); i divorzi 2,7 (Italia 3,2). Comparando questi dati con quelli delle altre regioni, l'Umbria si colloca in una posizione intermedia fra il Centro-Nord (con maggiore litigiosità) e il Sud, dove divorzi e separazioni sono meno numerosi.

Il ruolo delle famiglie in Umbria sembra godere di un esteso consenso da parte dell'opinione pubblica, comprese le nuove generazioni. Ad esempio, in una recente ricerca (2008) dell'Università degli Studi di Perugia³ su un campione regionale di studenti delle Superiori, in una scala di gradimento da 0 a 100, la famiglia raggiunge il punteggio medio, elevatissimo, di 93. Inoltre, questa media è il portato di opinioni molto uniformi.

Le ragioni di tanto gradimento sono molteplici, ma riconducibili soprattutto alle funzioni sociali che tradizionalmente svolgono le famiglie. Tali funzioni sono evidenziate da un'ampia letteratura sulla "Terza Italia" e sull'Umbria in particolare. La necessità di un'illustrazione molto sintetica, in questa sede, individua i fattori che, pur avendo alcuni un'origine lontana nel tempo, sono tuttora attuali: la famiglia mezzadrile, la sua tenuta, l'*ethos* che la caratterizzava, l'atteggiamento imprenditoriale delle famiglie-imprese, le funzioni di "ammortizzatore sociale" garantite dalle famiglie rispetto ad un mercato del lavoro ciclico, flessibile, fluttuante, informale, soggetto a profondi mutamenti, fonte di costi sociali che sarebbero elevati se non fossero limitati sia dalle famiglie, sia da un *welfare* locale di buon livello. Tutti questi fattori aiutano a spiegare perché lo sviluppo regionale non si basi su un mercato puro, ma sia caratterizzato dalla complementarità fra tradizioni culturali, economia della piccola e media impresa, politica e da un sistema locale fortemente integrato e innervato da legami fiduciari⁴.

3 La ricerca è stata promossa dalla CEU e diretta dalla Prof. Floriana Falcinelli, della Facoltà di Scienze della Formazione.

4 Cfr. su La qualità in Umbria.

1. Lo scenario sociale e demografico

In questo contesto, le famiglie umbre svolgono una funzione di cerniera fra pubblico e privato, fra domanda sociale e offerta, fra società civile e istituzioni, fra tessuto sociale e tessuto economico. Ne consegue che l'organizzazione familiare interna si conforma a quelle funzioni sociali esterne. I rapporti intra-familiari mantengono alcuni aspetti del tradizionale solidarismo che si riscontrava, ad esempio, in un'organizzazione familiare molto coesa (anche se assai gerarchica), oppure nella distribuzione dei redditi fra i propri membri.

Una recente ricerca dell'IRPET⁵ mostra come tuttora la pluralità di percettori dentro una stessa famiglia costituisca un contributo notevole nel far sì che l'Umbria sia una società con minori squilibri e con maggiore eguaglianza rispetto a quanto accade nelle altre regioni.

Rientra in questa tradizione solidaristica e rappresenta un'evoluzione della famiglia estesa l'organizzazione dei rapporti parentali che si avvalgono di reti informali di sostegno intergenerazionale, con effetti non solo sociali ma anche economici (ad esempio, l'aiuto alle giovani coppie per le spese finanziariamente più significative; l'acquisto della propria casa vicino all'abitazione della famiglia d'origine, etc.).

Soprattutto nel campo della cura e assistenza, le famiglie rivestono tuttora un ruolo di primaria importanza in tutto il nostro Paese, ma soprattutto in Umbria, come attestano alcuni dati: gli anziani che coabitano con un nucleo familiare (con figlia, genero e nipoti) sono il doppio della media nazionale (16% contro l'8%), percentuale molto più elevata anche rispetto alla media del Centro-NordEst che, tuttavia, risulta essere l'area all'Umbria più affine dal punto di vista socio-economico. Il 45% delle coppie di nuova formazione vive con i genitori e i contatti quotidiani, soprattutto con figli e nipoti, sono più frequenti delle tendenze medie nazionali (ad esempio, aiutare un parente ospitandolo nella propria casa rappresenta il 20% di tutti gli aiuti in Umbria, a fronte del 16% in Italia).

Altri dati, legati alle dinamiche di cambiamento in corso, acquistano rilievo ai fini programmatici per le problematiche ad essi sottese.

L'invecchiamento della popolazione comporta l'aumento delle persone molto anziane e più bisognose di assistenza. All'aumento dell'incidenza relativa degli anziani corrisponde il decremento relativo di giovani e adulti che costitui-

5 Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana.

scono le generazioni più forti e attive, ossia, si diradano le maglie di quelle reti di solidarietà informale più vitali, con la conseguenza di concentrare l'impegno di cura e sostegno su pochi adulti, in gran parte donne, spesso già in età abbastanza avanzata. Ad esempio, fra pochi anni un ultrasessantenne su 2 avrà in carico la madre di oltre 85 anni. Fin d'ora si avvertono i costi sociali, laddove l'indice di *stress* per cause legate alla cura di soggetti deboli, al "disagio dei normali", ossia ai problemi acuti nel "normale quotidiano" di persone e famiglie, colloca la Regione Umbria in una scala nazionale al 2° posto⁶.

I fattori di vulnerabilità legati al mercato del lavoro e ai redditi familiari accentuano l'insicurezza, l'ansia, la fatica delle famiglie. Per la prima volta, dopo vari decenni, è diffuso fra i genitori il timore che i propri figli retrocedano lungo la scala delle opportunità sociali. Il 24% dei giovani maggiorenni che hanno smesso di vivere con i propri genitori incontra serie difficoltà economiche e il 70% di loro si trova in difficoltà da almeno 4 anni. Ciò aiuta a comprendere perché tanti giovani, anche nella nostra regione, preferiscano continuare a vivere con i propri genitori. Queste tendenze economiche, insieme al diradarsi delle reti di solidarietà, accentuano i rischi di riduzione della solidarietà parentale, ma non solo. Soltanto il 44% di chi si trova in difficoltà economica è stato aiutato da qualche familiare o parente, con un calo del 7% rispetto a cinque anni prima.

Ad accentuare la fatica e l'affanno delle famiglie umbre concorre la complessa ripartizione del tempo. In Umbria i tempi sono più dilatati e meno concitati per numerose cause che derivano dalla conformazione territoriale, priva di grandi metropoli congestionate, dalla presenza di centri medi e piccoli, tendenzialmente autonomi (quale retaggio dello spirito d'indipendenza dell'Umbria comunale) e, infine, dal buon funzionamento di un welfare alquanto decentrato e distribuito fra quei centri.

Ma, come in tutta la società, anche in Umbria si soffre la difficoltà di allineare tempi di lavoro e tempi di vita. Tale sfasatura deriva da un'organizzazione temporale ormai superata, perché ancora di matrice fordista, caratterizzata da rigidità, dalla dominanza del tempo di lavoro sugli altri tempi sociali, dalle perequazioni di genere e di età. Cosicché il tempo diviene una risorsa

6 Rapporto sull'infanzia, l'adolescenza e le famiglie in Umbria, 2006.

1. Lo scenario sociale e demografico

scarsa da distribuire nel quotidiano, generando ansie e squilibri. L'iper-partecipazione al lavoro professionale o domestico (quest'ultimo grava ancora in gran parte sulle donne) viene pagata con la perifericità delle altre sfere di vita, determinando, fra l'altro, riflessi negativi sui rapporti di socializzazione intra-familiare. Una ricerca internazionale del 2006, promossa anche dalla Regione dell'Umbria, ha riscontrato che negli studenti umbri delle Superiori il tempo mediamente dedicato a parlare con i genitori durante la cena (un momento importante di comunicazione quotidiana) ammonta appena a 8 minuti al giorno (mentre ad Internet i giovani intervistati dedicano 60 minuti, alla TV 100 minuti circa).

Così le famiglie corrono il rischio di privarsi della funzione cognitiva ed educativa (anche di quella funzione educativa che in passato si fondava sulla critica fra generazioni e sui rapporti dialettici), per restare solo il luogo caldo dell'affettività, della reciprocità, della rassicurazione consolatoria in un clima domestico ovattato e rarefatto, come emerge dalla già citata ricerca dell'Università di Perugia. A lungo andare questo neo-familismo potrebbe relegare le famiglie nel privato, facendo loro smarrire quel ruolo di cerniera con il pubblico che, invece, ne alimenta la vitalità.



I PARTE

Il quadro di riferimento

2. La rete dei servizi nel sistema regionale di welfare

A fronte delle trasformazioni della domanda sociale, l'Umbria, nel corso degli anni, ha sviluppato una rete di intervento relativamente diffusa ed articolata. Utilizzando dati ISTAT, oltre ad informazioni raccolte direttamente a livello regionale, è possibile illustrare il quadro delle caratteristiche dei servizi e della spesa sociale pubblica nella nostra Regione.

Per quanto attiene ai servizi, l'ISTAT fornisce ormai da alcuni anni dati sulla spesa sociale comunale, impiegabili per effettuare confronti fra regioni e, nel tempo, all'interno di una stessa regione. Accanto a questo tipo di informazione l'Istituto Statistico nazionale offre anche indicazioni in merito alla diffusione dei servizi stessi. In particolare sono a disposizione dati su tre tematiche: i servizi domiciliari, residenziali, gli asili nido e gli interventi integrativi al nido.

Lo studio dell'ISTAT, avviato nel 2003, ad oggi rende disponibili dati fino al 2005. Di seguito vengono riportati i risultati relativi alla diffusione dei servizi in Umbria in un'ottica comparata con il resto d'Italia, utilizzando, per il raffronto, le ripartizioni territoriali (Nord-Ovest, Nord-Est⁷, Centro e Italia) e non le singole regioni.

⁷ Si ricordi che l'Emilia-Romagna è, secondo definizione ISTAT, inserita fra le regioni del Nord-Est e non del Centro.

Viene effettuata una comparazione fra anni differenti dalla quale risulta che il sistema di offerta umbro, così come quello italiano, non è sostanzialmente mutato nel periodo 2003-2005.

I servizi domiciliari

Nel campo degli interventi di tipo domiciliare, tenendo presente sia l'assistenza domiciliare integrata socio-sanitaria (ADI), che quella socio-assistenziale dei Comuni (SAD), emerge un quadro differenziato a secondo del tipo di utenza:

- la domiciliare (educativa territoriale) per famiglie con minori in difficoltà è offerta in circa i tre quarti dei Comuni ed interessa fra 1 e 2 famiglie ogni mille; la situazione umbra, in termini sia di copertura dei comuni che delle famiglie, appare migliore di quella media italiana, ma anche di quelle aree del Paese in cui generalmente sono più diffusi i servizi sociali (centro-nord);
- i servizi domiciliari per persone disabili, sia di tipo socio-assistenziale che socio-sanitario, appaiono abbastanza diffusi; pur non potendo sommare i tassi di copertura dei due tipi di intervento (essendoci sovrapposizioni), possiamo notare come complessivamente l'Umbria abbia un numero di comuni interessati da questi servizi maggiore o simile a quello registrato nel resto dell'Italia (centro-settentrionale); per quanto invece riguarda l'utenza coperta, si nota come il modello umbro, da un lato assicuri complessivamente un livello di intervento simile a quello riscontrato nel centro-nord Italia, dall'altro, si basi molto di più su interventi socio-sanitari, (ADI) piuttosto che su interventi socio-assistenziali (SAD);
- l'area dei servizi domiciliari agli anziani è quella in cui l'Umbria appare più in difficoltà, rispetto a quanto avviene in altre Regioni del centro-nord; sia la percentuale di Comuni coperti dai servizi di SAD e ADI, che la percentuale di famiglie interessate dal servizio, appaiono più bassi, soprattutto se si effettua un confronto con le Regioni del nord, mentre il dato umbro appare in parte più vicino (ma comunque spesso più contenuto) a quello del Centro e della media italiana.

2. La rete dei servizi nel sistema regionale di welfare

Tab. 1

La diffusione dei servizi domiciliari in Umbria in ottica comparata per vari tipi di utenza (anno 2005)

	Famiglia e minori		Disabili		Anziani	
	% comuni coperti dal servizio	Copertura domanda potenziale* (%)	% comuni coperti dal servizio	Copertura domanda potenziale ** (%)	% comuni coperti dal servizio	Copertura domanda potenziale *** (%)
SAD						
Umbria	72,8	0,15	73,9	3,3	87	0,6
Nord-ovest	71,1	0,10	69,5	5,4	87,7	1,5
Nord-est	37,6	0,03	77,6	4,1	92,7	2,0
Centro	48	0,08	77,2	8,8	85,1	1,1
ITALIA	48,3	0,07	65,8	5,6	83,9	1,6
ADI						
Umbria			42,4	3,6	30,4	0,4
Nord-ovest			15,6	0,8	41	1,1
Nord-est			34,2	2,2	48	0,9
Centro			29,6	1,3	41,9	0,3
ITALIA			18,1	1,2	34,2	0,6

* Popolazione di riferimento: numero di componenti delle famiglie con almeno un minore.

** Popolazione di riferimento: persone disabili con età inferiore ai 65 anni che vivono in famiglia, quali risultano dall'indagine Multiscopo sulle "Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari - anno 2004-2005 - e disabili fino a 65 anni ospiti nelle strutture residenziali, quali risultano dalla "Rilevazione statistica sui presidi residenziali socio-assistenziali anno 2005".

*** Popolazione di riferimento: persone con età maggiore di 65 anni.

Fonte: Istat (2008)

I servizi residenziali

Mentre è più facile valutare il livello di sviluppo dei servizi domiciliari o territoriali, nel caso della diffusione dei servizi residenziali il quadro diventa più complesso, considerato che dagli anni '70 in poi la de-istituzionalizzazione ha rappresentato il cardine attorno al quale si è sviluppato il sistema di welfare locale. Nonostante ciò, un sistema di welfare deve garantire una soglia di accesso ad interventi residenziali a quei soggetti ai quali vengono precluse, per cause esterne, momentaneamente o in maniera prolungata (assenza di una rete di supporto informale, etc.) altre modalità di intervento. Una ulteriore premessa, necessaria per interpretare i dati, riguarda la percentuale di Comuni coperti da tali servizi, poiché un'alta percentuale non sta ad indicare di per sé un livello più robusto di intervento (può essere legata alle caratteristiche dei Comuni, di piccole o medie dimensioni, presenti nell'area studiata, etc.).

Il quadro umbro che emerge in ottica comparata si presenta complesso e articolato:

- nel campo dei servizi a famiglie e minori risulta ben più contenuto, rispetto alla media del centro-nord, il numero di Comuni interessati da interventi residenziali, mentre la domanda potenziale coperta non differisce troppo;
- l'area dei disabili appare quella dove è più marcata, in negativo, la differenza fra Umbria e resto dell'Italia (centro-settentrionale); circa l'1% dei disabili umbri usufruisce di servizi residenziali a fronte di una media italiana del 3,4%;
- nell'area degli anziani la situazione umbra è abbastanza simile a quella media italiana e di buona parte del centro-nord, ad eccezione del nord-est (compresa anche l'Emilia-Romagna), dove i servizi sono molto più diffusi.

2. La rete dei servizi nel sistema regionale di welfare

Tab. 2

La diffusione dei servizi residenziali in Umbria in ottica comparata per vari tipi di utenza (anno 2005)

	Famiglia e minori		Disabili		Anziani	
	% comuni coperti dal servizio	Copertura domanda potenziale* (%)	% comuni coperti dal servizio	Copertura domanda potenziale ** (%)	% comuni coperti dal servizio	Copertura domanda potenziale *** (%)
Umbria	52,2	0,1	51,1	0,9	79,3	0,7
Nord-ovest	78,3	0,3	77	5,3	81,4	1,0
Nord-est	82,4	0,4	91,8	10,1	86,2	2,0
Centro	60,1	0,2	40,1	1,6	70,1	0,9
ITALIA	64,6	0,2	56	3,4	64,4	1,0

Fonte: Istat (2008)

Complessivamente si può valutare il livello di offerta per famiglie e minori nel campo residenziale abbastanza in linea con quello nazionale, mentre appare troppo limitato nel caso dei disabili e degli anziani.

Condizioni di vita e servizi per le persone anziane: un quadro regionale

Ad un ulteriore livello di analisi, un quadro d'insieme sugli anziani umbri viene fornito dai dati dell'ultima rilevazione Multiscopo ISTAT 2004-2005⁸ sulle condizioni sociali e di salute, che ricostruisce un profilo della vita delle persone anziane in termini di dotazioni materiali (proprietà della casa, condizioni abitative, adeguatezza delle risorse economiche) e di dimensione delle reti di protezione sociale (reti di aiuto istituzionali e sociali), legate alla possibilità di avvalersi dell'aiuto dei servizi pubblici, del Terzo Settore e delle relazioni di vicinato. Per quanto riguarda l'abitare, l'87,5% degli anziani umbri ha una casa in proprietà o in usufrutto e solo l'8,5% vive in affitto. Il 15,6% ritiene che la propria abitazione sia troppo distante dagli altri familiari; il 2,3% ritiene che sia troppo piccola, mentre per l'1,7% considera la propria casa in cattive condizioni.

8 Il campione intervistato di anziani umbri è stato di 720 unità

In ordine alle risorse economiche disponibili, il 61,6% le reputa adeguate; una minoranza (3,1%) le considera ottimali, ma una parte consistente di anziani (35,3%) le ritiene scarse o assolutamente insufficienti.

Sul versante della protezione solo il 2,3% degli anziani umbri è ricorso all'assistenza del proprio Comune e il 15,6% all'assistenza domiciliare della ASL. Il 19% si è avvalso, invece, o di un collaboratore familiare o di una forma di badantato, a conferma dell'emergere di un bisogno sociale collettivo collegato ai bisogni di cura in espansione, attualmente derubricato a bisogno privato e individuale e di esclusiva pertinenza della responsabilità della famiglia. Gli anziani umbri possono contare sull'aiuto dei parenti (83,4), sul sostegno degli amici (53,4%), del vicinato (44%) e sulla disponibilità dei volontari (9,2 %).

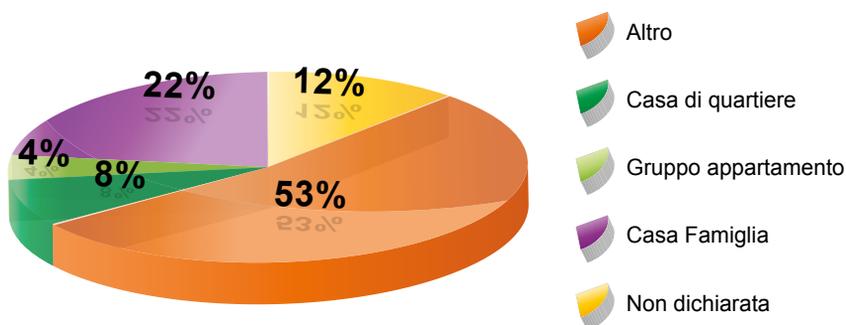
Pressoché tutti gli anziani possono contare su qualche forma di supporto. Un fatto che attesta il permanere in Umbria di una vitalità delle reti primarie (familiari e di vicinato), strategiche per mantenere le persone che invecchiano nei loro ordinari contesti di vita, magari mettendo a disposizione delle famiglie e delle persone che se ne prendono cura supporti assistenziali al domicilio.

Servizi residenziali e semiresidenziali per le persone anziane

Le strutture residenziali e semiresidenziali presenti nel territorio regionale sono 49: case famiglia (22%), case di quartiere (8%), gruppo appartamento (4%) (Figura 1).

Figura 1

Strutture per tipologia in Umbria (valori percentuali)



2. La rete dei servizi nel sistema regionale di welfare

Le persone anziane che usufruiscono di questi servizi sono complessivamente 718; vivono in strutture residenziali 601 persone (pari all'84%), utilizzano strutture semiresidenziali 117 persone (pari al 16%).

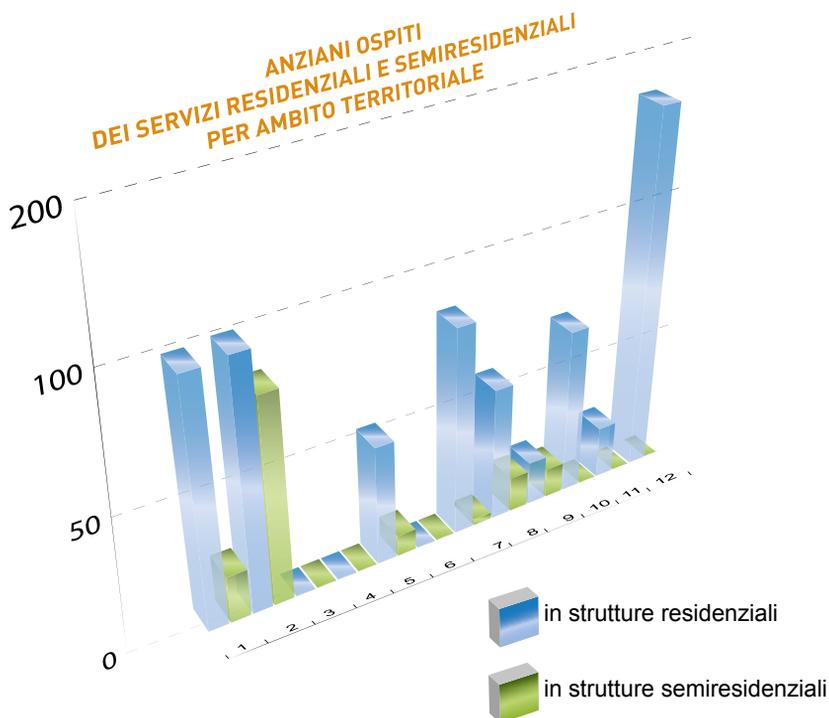
La distribuzione territoriale dei servizi e delle persone servite è descritta in Tabella 1) e Figura 2).

Tabella 1

Anziani ospiti dei servizi residenziali e semiresidenziali per ambito territoriale (valori assoluti)

Ambito	Anziani ospiti del servizio residenziale	Anziani ospiti del servizio semiresidenziale	Anziani ospiti in totale
1	83	16	99
2	84	70	154
3	-	-	-
4	-	-	-
5	41	7	48
6	-	-	-
7	71	2	73
8	46	12	58
9	15	10	25
10	57	0	57
11	18	0	18
12	186	0	186
Totale	601	117	718

Figura 2



Gli Ambiti territoriali di Assisi (AT 3) e di Norcia (AT 6) non dispongono di strutture per anziani. L'Ambito territoriale di Orvieto (AT 12) è quello che presenta il maggiore numero di persone anziane in strutture residenziali pari a 186 persone (26%).

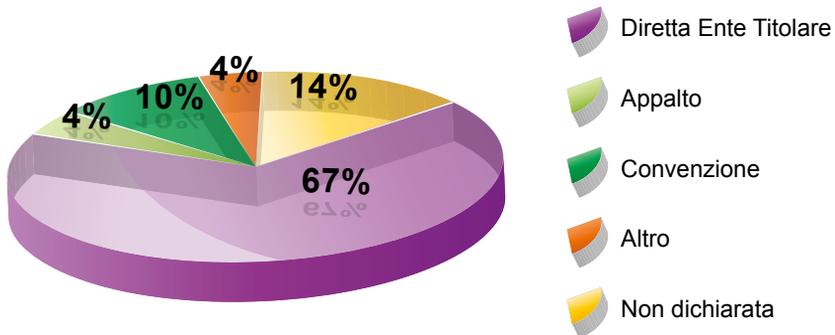
Il periodo di permanenza è prevalentemente distribuito su periodi brevi (inferiori all'anno) e su periodi medio-lunghi (dai due ai cinque anni). L'82% proviene dallo stesso ambito territoriale ove è collocata la struttura. La rilevazione conferma i trend già descritti nello scenario sociale e demografico del piano che vedono crescere i "grandi anziani" (58% della popolazione anzia-

2. La rete dei servizi nel sistema regionale di welfare

na è ultraottantenne) e la femminilizzazione del processo di invecchiamento (71% sono donne anziane).

Rispetto alla gestione le strutture sono prevalentemente gestite in modo diretto dall'ente titolare (67%), alcune in convenzione (10%) e altre in appalto (4%) (Figura 3).

Figura 3
Strutture per modalità di gestione in Umbria
(valori percentuali)



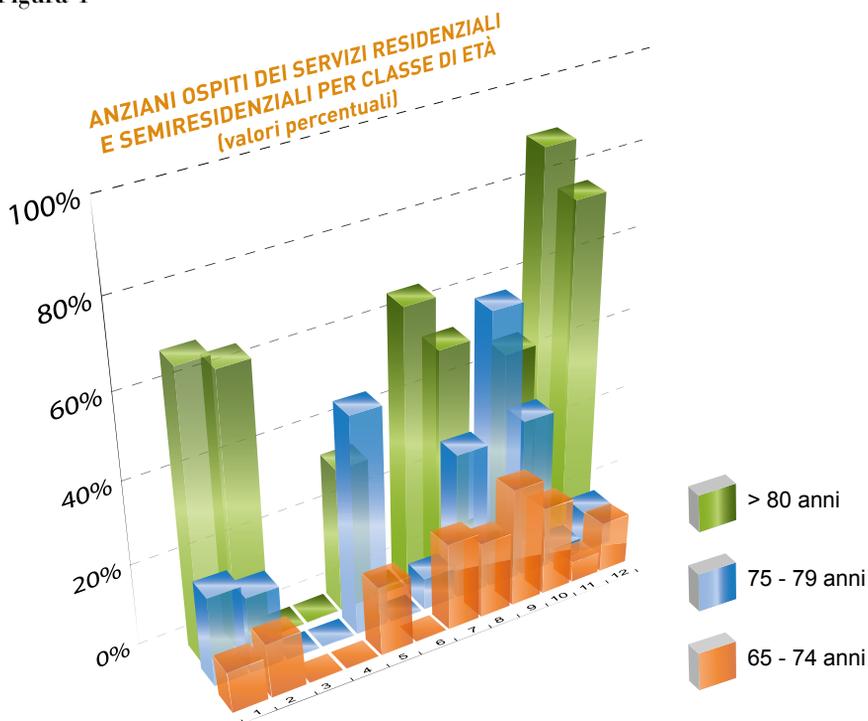
Gli ambiti territoriali presentano una distribuzione per età degli anziani ospiti nei servizi piuttosto simile, ad eccezione dell'Ambito territoriale di Narni (AT 11) e di Orvieto (AT 12) che registrano una elevata presenza di ultraottantenni, rispettivamente dell'88,9% e del 75,7% (Tabella 2 e Figura 4).

Tabella 2

Anziani ospiti dei servizi residenziali e semiresidenziali per classe di età ed ambito territoriale (valori percentuali)

Ambito	Classe di età		
	65-74	75-79	>80
1	11.4%	20.5%	68.2%
2	14.4%	19.2%	66.4%
3			
4			
5	16.7%	50.0%	33.3%

Figura 4



2. La rete dei servizi nel sistema regionale di welfare

Alcuni indicatori di adeguatezza dei servizi semiresidenziali e residenziali per anziani autosufficienti

Con un modello a classi latenti sono stati stimati per il 2007 i contingenti di popolazione anziana autosufficiente e con riduzione di autonomia (disabilità lieve) per i vari Ambiti territoriali (Tabella 4). Ai fini della stima sono stati utilizzati i dati dell'ultima rilevazione Multiscopo ISTAT 2004-2005 sulle condizioni di salute nella parte che riguarda la rilevazione delle ADL (attività di vita quotidiana). Vengono definiti, in tal modo, più gruppi: anziani autosufficienti, anziani con disabilità lieve (con riduzione di autonomia), non autosufficienti iniziali e gravi. Gli anziani autosufficienti e con riduzione di autonomia sono 154.285 su un totale di popolazione anziana ultra sessantacinquenne di 198.760 unità, (come evidenzia la tabella 4).

Tabella 4
Anziani autosufficienti o con riduzione di autonomia per ambito territoriale (valori assoluti)

Ambito	Autosufficienti	Con riduzione di autonomia	Autosufficienti o con riduzione di autonomia
1	7.983	5.075	13.058
2	18.457	11.477	29.934
3	5.902	3.710	9.612
4	6.285	4.033	10.318
5	6.193	3.950	10.143
6	1.336	912	2.248
7	6.064	3.911	9.975
8	10.570	6.930	17.500
9	5.339	3.491	8.830
10	14.798	9.341	24.139
11	6.126	3.911	10.037
12	5.126	3.365	8.491
<i>Totale</i>	<i>94.179</i>	<i>60.106</i>	<i>154.285</i>

Questo dato evidenzia come gli anziani autosufficienti e con lieve riduzione di autonomia devono essere la popolazione obiettivo della programmazione sociale e suggerisce che la tipologia di servizi/interventi più appropriata, sotto il profilo qualitativo, è riconducibile a servizi domiciliari, servizi comunitari diurni e servizi semiresidenziali, integrativi e/o sostitutivi delle funzioni proprie della famiglia.

Servizi alla prima infanzia

Nel campo dei servizi alla prima infanzia l'ultimo decennio ha visto la nascita ed un primo consolidamento di servizi che ampliano l'offerta più classica degli asili nido. Si tratta in genere di una molteplicità di interventi che vanno dai micro-nidi ad altre tipologie di servizi integrativi per la prima infanzia.

Tenendo presente questo doppio canale di offerta, si può rilevare come:

- il livello di copertura degli asili nido, in termini di domanda potenziale, risulti abbastanza in linea, anche se leggermente inferiore (11%), con quello del centro-nord, sempre con l'eccezione del nord-est (in questo caso principalmente dell'Emilia-Romagna), mentre risulta abbastanza consistente nel panorama italiano per quello che concerne i servizi integrativi al nido (2,7%);
- la percentuale di Comuni coperti dai nidi appare ben più contenuta che nel resto del centro-nord; se si tiene presente la popolazione che risiede nei Comuni coperti e si calcola in tal senso un indice di copertura territoriale (non sui Comuni ma sulla popolazione dei Comuni), emerge come, da un lato, il livello umbro di copertura per gli asili nido sia simile a quello del resto del centro-nord, dall'altro, risulti nettamente più alto (fra i più alti d'Italia) quello relativo ai servizi integrativi per la prima infanzia.

2. La rete dei servizi nel sistema regionale di welfare

Tab. 3

La diffusione dei servizi alla prima infanzia in Umbria in ottica comparata (anno 2005)

Asili nido				Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia*		
	% comuni coperti	Indice copertura territoriale**	% copertura utenti***	% comuni coperti	Indice copertura territoriale**	% copertura utenti***
Umbria	29,3	79,4	11,0	33,7	61,2	2,7
Nord-ovest	40,6	78,7	11,5	13,5	27,5	2,7
Nord-est	54,1	80,7	13,7	25,7	44	3,5
Centro	40,9	81,5	12,0	20,6	52,6	2,4
ITALIA	36,1	69,8	9,1	15,3	31,9	2,1

* In questa categoria rientrano i micronidi, i nidi famiglia e i servizi integrativi per la prima infanzia.

** Popolazione di riferimento: popolazione che risiede in un comune in cui è presente il servizio considerato rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione.

** Popolazione di riferimento: popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni.

Fonte: Istat (2008)

Brevi osservazioni di sintesi

Il quadro qui delineato ci mostra un sistema umbro di servizi sociali che, letto in ottica comparata con altre regioni del Centro-Nord, presenta più luci che ombre.

Fra gli aspetti caratterizzanti in positivo questo modello vi sono, rispetto a molte altre zone d'Italia:

- una maggiore attenzione nel campo della disabilità agli interventi di tipo domiciliare, soprattutto di natura socio-sanitaria;
- un buon livello di diffusione dei servizi integrativi ai nidi.

Inoltre il quadro umbro non si discosta troppo da quello medio del Centro-Nord Italia rispetto a:

- servizi domiciliari e residenziali alle famiglie e ai minori;
- diffusione degli asili nido.

Le aree più carenti, in un'ottica comparata, appaiono i servizi di supporto (domiciliari e semiresidenziali) agli anziani e quelli residenziali ai disabili.



I PARTE

Il quadro di riferimento

3. La spesa sociale: andamenti e sviluppi⁹

Tre sono le principali stabili componenti finanziarie che oggi concorrono a sostenere la spesa sociale in Umbria e, secondo le recenti stime dell’Agenzia Umbria Ricerche¹⁰, sono così ripartite: circa il 60% della spesa è sostenuto dai comuni e da forme di compartecipazione degli utenti, il 25% dalle risorse di derivazione nazionale (Fondo nazionale politiche sociali - Fnps) e il 15 % da risorse regionali (Fondo sociale regionale). Tale dinamica di articolazione della spesa sociale è frutto di un processo che nel corso dell’ultimo decennio si è determinato con l’approvazione della legge 328/2000, con la quale è stato istituito per la prima volta in Italia uno specifico Fondo nazionale per le politiche sociali. Tale Fondo è diventato lo strumento per sostanziare un processo di riorganizzazione del settore che individua nel livello territoriale e nei comuni, attraverso la definizione del piano di zona, i soggetti titolari dell’organizzazione dell’offerta di servizi alla persona. Nel Fondo sociale nazionale vengono organizzate e messe a regime tutte le risorse destinate al comparto socio assistenziale, al fine di dare certezza alla programmazione sociale delle regioni e dei comuni.

9 L’analisi dell’andamento della spesa sociale riportata nel documento di piano si basa su dati provenienti da diversi fonti (Aur, Istat e Ministero degli Interni) e disponibili, riferiti alle annualità 2003-2004.

10 Report “La spesa sociale in Umbria”, AUR, 2007.

Anche a livello regionale si è stabilizzato il flusso finanziario in questo settore, con l'approvazione della legge regionale 3 del 23/01/1997 *“Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali”* con la quale è stato istituito un apposito fondo finalizzato a sostenere gli interventi sociali di carattere territoriale. Questo quadro di stabilità dei flussi economici nel settore sociale e la razionalizzazione del sistema, attuata con la riforma, nonché l'individuazione del comune come unico soggetto titolare dell'organizzazione dei servizi, ha permesso di dare avvio a diversi percorsi di analisi e d'indagine relativi alla dinamica della spesa, di sperimentare diverse tipologie di approccio ed ha consentito di realizzare in questo settore interessanti approfondimenti. Attualmente i dati disponibili sulla spesa sociale si riferiscono principalmente a due fonti informative: i certificati di conto di bilancio dei Comuni e l'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati realizzata dall'Istat a partire dall'anno 2003.

Tabella 1
Spesa sociale corrente in euro delle amministrazioni comunali - Anno 2003
confronto tra diverse fonti disponibili: Certificati di Bilancio¹¹
Indagine ISTAT¹²

	Certificati di Bilancio	Certificati di Bilancio	ISTAT
	Ipotesi A ¹³	Ipotesi B ¹⁴	Indagine suaria ¹⁵
Umbria	110.304.418	86.702.545	64.553.753
ITALIA	7.975.100.274	6.438.435.974	5.260.617.766

11 La norma che disciplina la certificazione del bilancio dell'ente locale è l'art. 161 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, D.Lgs n. 267/2000.

12 Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati, Istat 2003.

13 Sono state considerate le spese correnti delle amministrazioni comunali per le voci: 1. asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori; 2. strutture residenziali e di ricovero per anziani; 3. assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona; 4. assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi.

14 Sono state considerate le spese correnti delle amministrazioni comunali per le voci: 1. asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori; 2. strutture residenziali e di ricovero per anziani; 3. assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona; 4. servizio necroscopico e cimiteriale.

15 Sono state considerate le spese per servizi, trasferimenti monetari e strutture in relazione alle aree di programmazione sociale: minori e famiglia, anziani, disabili, dipendenze, immigrati, disagio adulti e multi utenze.

3. La spesa sociale: andamenti e sviluppi

Il primo dato, conosciuto da tempo, deriva dai Certificati di Bilancio che gli enti locali sono tenuti a redigere a consuntivo delle proprie gestioni ed a presentare al Ministro dell'Interno. I quadri esistenti sono esaustivi (anche perché la mancata presentazione degli stessi comporta la sospensione della seconda rata dei trasferimenti ordinari all'ente locale nell'anno in cui avviene l'inadempimento), ma poco mirati sulla spesa sociale. Tale fonte di informazione sui bilanci dei comuni copre, ovviamente, l'intero spettro di attività di tali enti, non offrendo tuttavia un'articolazione tale da individuare singoli specifici settori di spesa sociale. Alle spese destinate alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (pari quasi a un terzo dell'intero ammontare di impegni) si associano quelle relative ai diversi settori di competenza dell'amministrazione comunale, tra le quali quella "sociale" e quella di "istruzione pubblica". Il secondo dato, disponibile per l'annualità 2003-2004, deriva da un'indagine specifica promossa dall'ISTAT d'intesa con il Ministero del lavoro, il Ministero delle Politiche sociali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e da alcune regioni (sotto l'egida del Cisis, ovvero il Centro Interregionale per il Sistema Informatico ed il Sistema Statistico). I dati dell'indagine ISTAT, non fondati sulle rendicontazioni amministrative dei comuni, sicuramente sottostimano la spesa effettiva perché, ad esempio, non sufficientemente comprensiva di quella quota di spese generali e fisse, *in primis* quelle per il personale, che andrebbero certamente imputate alle finalità sociali. Al di là del confronto con i dati di bilancio, segnali sulla incompletezza dell'indagine ISTAT emergono nello stimare il quadro complessivo della spesa per servizi sociali da altre due aree: gli interventi specifici realizzati dalle ex- IPAB¹⁶ ed i servizi ad elevata integrazione socio-sanitaria¹⁷. Va inoltre tenuto in considerazione come, nei cinque anni appena trascorsi, le

16 Tali interventi spesso sono esclusi dalla programmazione/gestione sociale territoriale integrata condotta a livello di zona, ma sono nella sostanza parte dell'effettivo sforzo attuato in quell'area. Si tratta, in particolare, degli interventi posti in essere dalle ex IPAB (ad esempio nel settore degli anziani), trasformate in base all'attuazione di una delega contenuta nella stessa legge 328/2000 in aziende pubbliche di servizi per la persona, che operano sul territorio dei comuni con livelli ancora una volta molto differenziati di integrazione con la rete dei servizi. Si è in effetti evidenziato come aree con livelli piuttosto bassi di spesa in specifici settori di intervento e spesa complessiva elevata vedano operare strutture di questo tipo con missioni ben definite. Sarebbe proprio questa presenza a consentire al comune di destinare minori risorse a tali specifici interventi.

17 Si tratta infatti di prestazioni co-finanziate da due distinte filiere amministrative: da un lato quella comunale, dall'altro quella del SSN.

3. La spesa sociale: andamenti e sviluppi

Dagli stessi dati (tab. 3 e 4) si evidenzia inoltre che, in relazione alle aree di programmazione sociale (minori e famiglie, anziani, disabilità, dipendenze, disagio adulti e area multiutenza), solo le aree minori e famiglie, dipendenze e immigrazione si attestano come spesa sociale pro-capite al di sopra la media nazionale.

Tab. 3 - Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per area di utenza, regione e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori assoluti) - dati ISTAT

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	AREA DI UTENZA							
	Fam e minori	Anziani	Disabili	Disagio adulti	Immigrati	Dipendenze	Multi-utenze	Totale
Toscana	161.826.188	103.170.945	66.544.915	31.767.639	9.254.397	2.159.783	40.209.283	414.933.150
Umbria	28.258.346	12.130.074	11.784.289	2.906.927	2.494.388	1.159.714	5.820.015	64.553.753
Marche	43.146.080	24.328.971	34.608.136	5.141.118	3.695.075	1.253.488	16.526.204	128.699.072
Centro	454.915.001	216.953.067	223.875.681	102.786.875	44.184.077	9.768.203	74.837.955	1.127.320.859
ITALIA	2.014.871.735	1.311.119.273	1.084.926.402	359.784.852	118.514.159	58.633.323	312.768.022	5.260.617.766

Tab. 4 - Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per area di utenza, regione e ripartizione geografica - Anno 2003 (valori percentuali) - dati ISTAT

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	AREA DI UTENZA							
	Fam. e minori	Anziani	Disabili	Disagio adulti	Immigrati	Dipendenze	Multiutenze	Totale
Toscana	39,0	24,9	16,0	7,7	2,2	0,5	9,7	100,0
Umbria	43,8	18,8	18,3	4,5	3,9	1,8	9,0	100,0
Marche	33,5	18,9	26,9	4,0	2,9	1,0	12,8	100,0
Centro	40,4	19,2	19,9	9,1	3,9	0,9	6,6	100,0
ITALIA	38,3	24,9	20,6	6,8	6,8	1,1	5,9	100,0

Una criticità d'investimento nel settore sociale nella Regione Umbria si può rinvenire nell'entità delle risorse destinate al "sociale" in relazione al complesso del bilancio regionale. Dai dati di alcune ricerche, sempre riferiti all'arco di tempo 2003-2004, si evince che la Regione Umbria destina alle politiche sociali lo 0,8 % del proprio bilancio, contro il 2% della media nazionale e che, nel 2004, dei 22 milioni di euro stanziati solo 6,5 milioni sono di derivazione regionale. In altri termini si destinano solo 26,68 euro pro-capite per ogni abitante, contro il 36,16 della Toscana e il 48,52 delle Marche. Gli indicatori che derivano dai diversi percorsi di indagine riproposti in questa sede concordano verso l'opportunità di rafforzare le politiche di investimento regionali nell'area sociale.

Inoltre, entrambe le fonti informative (ISTAT e Certificati di Conto di Bilancio - Graf. 2.1) evidenziano l'estrema diversificazione dei valori della spesa sociale pro-capite dei comuni e degli Ambiti territoriali dell'Umbria.

Tale diversificazione pone alcune realtà nettamente al di sopra della media nazionale, mentre altre risultano in netta sofferenza. Ciò evidenzia il problema dell'uniformità della spesa tra le varie realtà territoriali e la necessità di intervenire, adottando in sede di programmazione specifici strumenti perequativi che consentano una maggiore omogeneità delle risorse investite in questo settore. Tale obiettivo può essere raggiunto introducendo sia misure a livello regionale, sia interventi a livello territoriale e di singolo comune.

L'indicazione è quella di destinare una parte del Fondo sociale regionale a finalità di perequazione territoriale mediante la costituzione di una quota di solidarietà, definendo, al contempo, uno standard regionale pro-capite (che contemperi sia la qualità che la quantità e l'appropriatezza della spesa sociale) rispetto al quale impegnare i comuni che si collocano al di sotto della soglia individuata al raggiungimento dallo standard, nell'arco di tempo di validità del piano; di prevedere un cofinanziamento, a valere sul Fondo regionale di solidarietà, finalizzato a premiare quei territori che si dimostrano sensibili ed attenti al perseguimento dell'obiettivo della perequazione e a penalizzare, in termini di trasferimenti, quegli enti che non concorrono alla realizzazione dell'obiettivo medesimo.

È importante rilevare che in questi anni, insieme alle risorse consolidate (Fnps, Fondo sociale regionale e Fondo sociale degli Enti Locali), altre risor-

3. La spesa sociale: andamenti e sviluppi

se hanno attivato diverse progettualità nel settore sociale, ma senza perseguire un adeguato livello di integrazione con la programmazione ordinaria. Per superare questa inefficienza è indispensabile convogliare tutte le risorse sui diversi livelli di programmazione, regionale e territoriale, ottimizzandone l'utilizzo, in particolare con riferimento ai fondi comunitari (FSE, FESR, FAS) e alle risorse messe in campo dalle fondazioni bancarie.

Il processo di razionalizzazione e di ottimizzazione delle risorse implica, all'interno dello sviluppo del sistema informativo, di dare particolare rilevanza all'analisi della spesa sociale e al controllo di gestione, per consentire un flusso di dati e un'attività di rilevazione capace di fornire conoscenze adeguate dei processi in atto. Inoltre va ottimizzata la conoscenza dei dati quantitativi, per avviare un approfondimento delle dinamiche della spesa di tipo qualitativo che permetta, in relazione alle singole aree di programmazione sociale e ai singoli servizi, di avere un quadro conoscitivo adeguato.

Tale percorso conoscitivo consente anche di definire degli specifici standard di costo e la quantificazione finanziaria per la copertura dei livelli essenziali e uniformi di assistenza sociale e di favorire le procedure autorizzative e di accreditamento in atto, accanto ad una maggior qualificazione delle modalità di compartecipazione alla spesa dei cittadini.



I PARTE

Il quadro di riferimento

4. Un quadro di sintesi: lo stato di sviluppo del welfare regionale

L'Umbria, in un arco di tempo abbastanza ristretto, ha subito una profonda trasformazione passando da secolare società "primaria" a società industriale, prima, e post-industriale terziarizzata, poi. A questi cambiamenti profondi si lega un mutamento di vasta portata che investe la struttura demografica: in questo suo nuovo assetto si registrano poche nascite, poche morti, pochi giovani, una lunga vita media, molti anziani e l'arrivo di numerosi immigrati.

Le sfide per il futuro dell'Umbria, sotto il profilo della coesione e del benessere sociale, assumono quindi le seguenti caratteristiche, strettamente collegate fra loro:

- a. *invecchiamento della popolazione*, con ormai quasi un quarto della popolazione composta da anziani; una società che invecchia propone nuovi e più complessi bisogni di cura che si configurano come questione di grande rilevanza sociale;
- b. *trasformazioni nelle strutture familiari*, con l'aumento delle famiglie composte da una sola persona ed una diminuzione marcata dell'ampiezza del nucleo familiare; dai primi del '900 ad oggi si è infatti dimezzata la media dei componenti di ogni famiglia (oggi pari a 2,6, in linea con il dato nazionale); se è vero che spesso vi è un buon livello di prossimità fra genitori anziani e figli, pur non vivendo sotto lo stesso tetto, è indubbio che,

- in termini assoluti, sia in aumento in Umbria il numero di persone con reti informali più deboli;
- c. *presenza straniera*, con la diffusione del fenomeno nel corso dell'ultimo decennio e soprattutto con il passaggio da una immigrazione di individui single ad una di famiglie immigrate, con una conseguente trasformazione dei bisogni;
 - d. *crescita del numero delle famiglie a maggior rischio di povertà ed esclusione sociale*, così come quelle a rischio di precarizzazione, per l'emergere di una area di vulnerabilità sociale dove si collocano famiglie "normali" che per l'effetto cumulativo di più fattori negativi rischiano di scivolare nel disagio;
 - e. *crescita delle esigenze di conciliazione di tempi di vita (e di cura) e di lavoro*, strettamente legate ai mutamenti dei modelli culturali e di vita e ai processi economici che, da un lato, vedono una sempre minore disponibilità delle donne a rinunciare alla loro capacità creativa e al contempo procreativa, dall'altro, la necessità di superare il modello familiare basato sul monoreddito da lavoro e passare ad un modello con entrambi i partner occupati. Tale problema si pone in maniera anche più drammatica nel caso di genitori soli, nella generalità donne, per i quali i rischi di povertà ed esclusione sociale sono più forti che in altri tipi di famiglie.

A fronte di questi profondi mutamenti, il tessuto sociale della regione continua a "tenere" anche se con qualche lacerazione. L'integrazione sociale resta abbastanza compatta per ragioni strutturali che, dagli anni '70-'80 in poi, hanno avvicinato l'Umbria al modello di integrazione sociale tipica dell'area NEC, Centro e Nord-Est del paese, caratterizzata da una non estesa urbanizzazione dalla rete policentrica che determina un maggior senso civico, un più articolato controllo sociale e un'alta identificazione territoriale.

Fra i principali fattori d'integrazione occorre considerare:

- la rete dei servizi alla persona e il welfare locale, di qualità medio-alta;
- la crescita della società civile organizzata nel cosiddetto "Terzo Settore", e in particolare nel volontariato che impegna circa il 10% degli umbri;
- la capacità di cura e di intervento assicurato dalle famiglie umbre stesse che si presentano come un'istituzione ancora vitale, grazie alla propria grande capacità di adattamento rispetto ai mutamenti sociali.

4. Un quadro di sintesi: lo stato di sviluppo del welfare regionale

Il percorso compiuto durante l'attuale decennio nella Regione Umbria, anche grazie agli indirizzi contenuti nel primo piano sociale regionale 2000-2002, mostra come una serie di azioni sia stata intrapresa per rafforzare i tre fattori di integrazione appena citati, soprattutto il primo.

In questa ottica alcuni risultati vanno acquisiti in sede di riavvio del processo programmatorio:

- la programmazione intercomunale nel settore sociale (piani sociali di Ambito) che ha prodotto vantaggi in termini di integrazione delle politiche sul territorio e di maggiore efficienza nella gestione diretta delle risorse finanziarie;
- la riappropriazione del ruolo di governo del sistema dei servizi da parte dei Comuni, indebolitosi con i processi di delega, che ha permesso di riaffermare la funzione di indirizzo e di garanzia delle politiche sociali di competenza dell'ente locale e di assumere l'importante funzione di coordinamento delle risorse presenti sul territorio;
- la crescita di una leadership del sociale in grado di dispiegare competenze a vari livelli e approcci culturali e metodologici propri di una nuova cultura del sociale, indispensabile per l'innovazione del settore;
- una diversificazione e maggiore personalizzazione degli interventi di supporto alle persone e alle famiglie.

L'Umbria è fra le regioni che più hanno sviluppato un percorso aderente alla riforma ex legge 328/2000, sia sotto il profilo culturale che istituzionale, rimettendo al centro il sistema delle Autonomie Locali, ridefinendo il servizio sociale pubblico come funzione non solo erogativa, riqualificando lo storico servizio sociale dei Comuni (ex DPR 616/1977), riconoscendo una centralità e un ruolo al territorio come sistema di relazioni, costruendo una programmazione dal "basso" con proprie regole e strumenti. In particolare, la Regione ha lavorato nell'ottica di far coincidere gli obiettivi della programmazione del settore socio-assistenziale con gli obiettivi dell'organizzazione, nella consapevolezza che quest'ultima deve essere compatibile con le necessità del contesto (quali bisogni si vogliono assumere e con quali servizi si vogliono affrontare) e con gli obiettivi che si intendono perseguire (quale tipo di società regionale si vuole promuovere).

L'analisi fin qui compiuta mostra come i tre fattori di integrazione vadano sostenuti in modo più incisivo e come vadano individuati dei meccanismi che rendano il welfare locale più efficace nell'offrire risposte ai bisogni della

società umbra, di quanto non avvenuto nel corso dell'attuale decennio. La necessità di offrire ed articolare risposte più appropriate ed efficaci riguarda due assi differenti, seppur interconnessi, del welfare pubblico umbro:

- l'asse della cornice regolativa e degli assetti organizzativi dei servizi;
- l'asse delle politiche e degli interventi verso specifiche tipologie di bisogni e soggetti.

Per quanto riguarda l'asse della regolazione e della gestione del sistema del welfare locale, le positive esperienze maturate in questi anni in Umbria hanno messo in luce la necessità di perfezionare il funzionamento di tutta una serie di meccanismi della *governance* degli interventi sociali, quali:

- a. le *modalità di programmazione associata*, con un modello della programmazione sociale di territorio condivisa ed unificata per favorire una maggiore diffusione di interventi e servizi integrati;
- b. le *modalità di gestione associata degli interventi ed il relativo finanziamento ed apporto di risorse*; i dati sulla spesa evidenziano l'estrema diversificazione dei valori della spesa sociale pro-capite dei comuni e degli ambiti territoriali dell'Umbria, evidenziando il problema dell'uniformità della spesa tra le varie realtà territoriali e la necessità di un intervento perequativo;
- c. la *sussidiarietà e le modalità di partecipazione del Terzo Settore*, della società civile e dei cittadini ai processi decisionali pubblici, visto che di fatto il concetto e le pratiche di partecipazione si sono rivelate spesso troppo discrezionali e difficili da realizzare, penalizzando pratiche inclusive di cittadinanza;
- d. il quadro della *regolazione sociale* degli interventi sociali pubblici, con una migliore e più appropriata messa a punto di procedure autorizzative e di accreditamento dei servizi sociali, definizione di criteri universali di accesso e di compartecipazione al costo dei servizi;
- e. *l'integrazione* con le altre politiche, in coerenza alla multidimensionalità dei bisogni delle persone e delle famiglie.

Per quanto riguarda il secondo asse, invece, i problemi e le possibili soluzioni passano attraverso la necessità di un rafforzamento, innovazione e universalizzazione della rete territoriale dei servizi e degli interventi sociali con la definitiva attivazione e strutturazione sul territorio degli Uffici della cittadinanza, quali livello organizzativo della funzione sociale pubblica e la

4. Un quadro di sintesi: lo stato di sviluppo del welfare regionale

presenza di una rete di servizi essenziali in grado di assicurare un modello di effettiva cittadinanza sociale su scala regionale.

In tale ottica, le questioni sociali richiamate sollecitano, nell'ambito della nuova programmazione, una riconcettualizzazione delle politiche sociali come:

- politiche del corso di vita delle persone e delle famiglie, attraverso una differenziazione di politiche all'interno della stessa condizione di disagio, in considerazione del fatto che quest'ultima è sempre mediata dalla biografia familiare e/o individuale e, pertanto, richiede la personalizzazione delle risposte e degli interventi;
- politiche di valorizzazione delle capacità di azione delle persone (empowerment) e di promozione di legami sociali nelle comunità di appartenenza;
- politiche riflessive, capaci di monitorare gli effetti del proprio operato, per produrre i necessari adattamenti rispetto alla dinamica dei bisogni, in rapida e costante evoluzione, e agli obiettivi di benessere ad essi correlati.

Per far fronte a queste sfide, pertanto, vengono individuati un insieme di strumenti e dispositivi di governo, nonché di strategie di intervento che il presente piano indica e sviluppa.



II PARTE

Gli assi strategici del piano

5. I processi e gli assetti: *la governance*

Alla luce del quadro di riferimento emerso e descritto nella prima parte, il piano sociale orienta, per quanto riguarda i processi e gli assetti, la sua azione lungo le seguenti direttrici:

- a. le modalità di *programmazione e gestione associata degli interventi ed il relativo finanziamento ed apporto di risorse*;
- b. il rapporto del piano con *gli altri strumenti* della programmazione regionale;
- c. la logica della *programmazione partecipata* e il sottostante modello di *sussidiarietà* per la *partecipazione del Terzo Settore, della società civile, delle famiglie e dei cittadini*;
- d. *il quadro della regolazione sociale* degli interventi sociali pubblici;
- e. *l'integrazione* delle politiche.

Il piano sociale regionale è l'Atto di indirizzo che fornisce alle Autonomie Locali i parametri progettuali di riferimento e i principi regolativi per la pianificazione sociale.

All'interno di questo quadro programmatorio complessivo s'intende consolidare la programmazione locale intesa come spazio di autonomia dei territori, aderendo alle peculiarità ed alle differenze dei diversi contesti e aprendo a percorsi di sviluppo coerenti con la definizione di priorità, obiettivi generali e sistemi integrati di servizi territoriali quanto più omogenei a scala regionale.

In questa ottica si ribadiscono i punti di forza già determinatisi lungo il percorso di attuazione della precedente programmazione regionale:

- una programmazione territoriale ad elevato impatto sociale, grazie al metodo della concertazione/condivisione e all'articolazione territoriale dei livelli di concertazione;
- il dispiegamento della titolarità politica e gestionale da parte dei Comuni associati nel settore delle politiche e dei servizi sociali;
- la progettazione di una nuova architettura istituzionale e dei relativi assetti organizzativi a sostegno del consolidamento della titolarità politica dei Comuni;
- l'investimento nelle risorse professionali quale fattore strategico per la riqualificazione e l'innovazione del sistema;
- lo sviluppo di processi sociali collettivi attraverso strategie mirate alla mobilitazione di risorse sociali e civili;
- l'allargamento alle autonomie sociali del processo decisionale di distribuzione ed investimento delle risorse pubbliche.

Il piano di zona è strumento della programmazione attuativa (zone sociali) con il compito di leggere il territorio socialmente inteso, coglierne i caratteri e le potenzialità, per definire gli obiettivi del sistema di protezione sociale di medio periodo, nel rispetto del criterio universalistico e della logica di rete, mediante un ampio coinvolgimento sociale. Il piano di zona consente la messa a punto di strategie organizzative relativamente ai bisogni, ai processi, ai servizi e alle risorse.

Il piano di zona, di durata triennale, è strutturato in modo da definire un percorso di monitoraggio e valutazione finalizzato ad una verifica annuale della programmazione attuata. Esso viene adottato dalla conferenza di zona e approvato dall'Assemblea di Ambito Territoriale Integrato (A.T.I.), ai sensi dell'art. 10 della l.r. n. 26 del 28.12.2009 (*"Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*).

Sulla base del quadro normativo, nazionale (legge n. 328/2000) e regionale con l'introduzione degli A.T.I. (legge regionale n. 23/2007), il piano disegna la seguente architettura istituzionale per la programmazione e la gestione associata dei servizi e degli interventi sociali:

- il mantenimento dei dodici Ambiti territoriali individuati dal piano sociale

2000-2002 con DCR n. 759 del 20.12.1999, da ora definiti **Zone sociali**, che si configurano come articolazioni territoriali degli A.T.I., coincidenti con il territorio dei Distretti sanitari, confermando la validità della soglia territoriale ottimale già individuata dal primo piano sociale. Per una razionalizzazione organizzativa e gestionale, il piano indica per alcuni servizi ed interventi, con particolare riferimento a quelli ricompresi nei livelli essenziali e uniformi di assistenza, una collaborazione interzonale strutturata con servizi interzonal;

- il collocamento in capo agli **A.T.I. dell'esercizio delle funzioni in materia di politiche sociali**. L'A.T.I., quale livello associativo dei comuni di area vasta, garantisce, fermo restando la titolarità politica e la rappresentanza democratica del Comune, l'unitarietà degli interventi nel settore sociale, la territorializzazione di un sistema di servizi a rete, l'operatività degli Uffici della cittadinanza, quali uffici territoriali di servizio sociale pubblico ed universalistico finalizzati a garantire l'accesso alla rete dei servizi e al contatto con le persone e le famiglie, organizzati nelle Zone sociali. L'A.T.I. fornisce indicazioni al territorio per conferire omogeneità alla pianificazione sociale di zona, per l'equa distribuzione territoriale delle risorse e per l'integrazione con le altre politiche di welfare, attraverso un atto di indirizzo triennale;
- la previsione, a livello di Zona sociale, di un struttura denominata **Ufficio di piano**, con compiti di elaborazione, attuazione e monitoraggio del piano di zona facenti capo ad un **responsabile sociale di zona** nominato dall'A.T.I. su designazione della conferenza di zona, al fine di garantire una programmazione, progettazione e gestione intercomunale. Ogni Zona sociale opera con personale tecnico e amministrativo messo a disposizione dai Comuni della Zona sociale di appartenenza. Poiché le risorse umane costituiscono un fattore produttivo primario nel settore dei servizi alla persona e un fattore strategico per la qualità, il piano prevede l'impiego di competenze tecnico-professionali e figure ad elevata qualificazione nel sistema territoriale dei servizi sociali;
- la previsione nella Zona sociale di un livello di coordinamento politico-istituzionale per la pianificazione sociale intercomunale rappresentato dalla **conferenza di zona**, composta da tutti i Sindaci dei Comuni della Zona o dagli Assessori delegati.
- il rafforzamento degli **organismi di partecipazione** attraverso l'istituzio-

- ne del Tavolo zonale della concertazione e i Tavoli di co-progettazione;
- l'istituzione di un **Fondo sociale unico zonale degli enti locali** dove confluiscono le diverse risorse finanziarie per la gestione associata trasferite all'A.T.I..

Con questo quadro di sintesi si delinea la cornice entro la quale vengono stabilizzati gli organi istituzionali e gli assetti gestionali dei servizi sociali nella regione, quale fondamentale condizione per dare sviluppo ai processi programmatori e di innovazione sociale in una nuova logica di gestione associata.

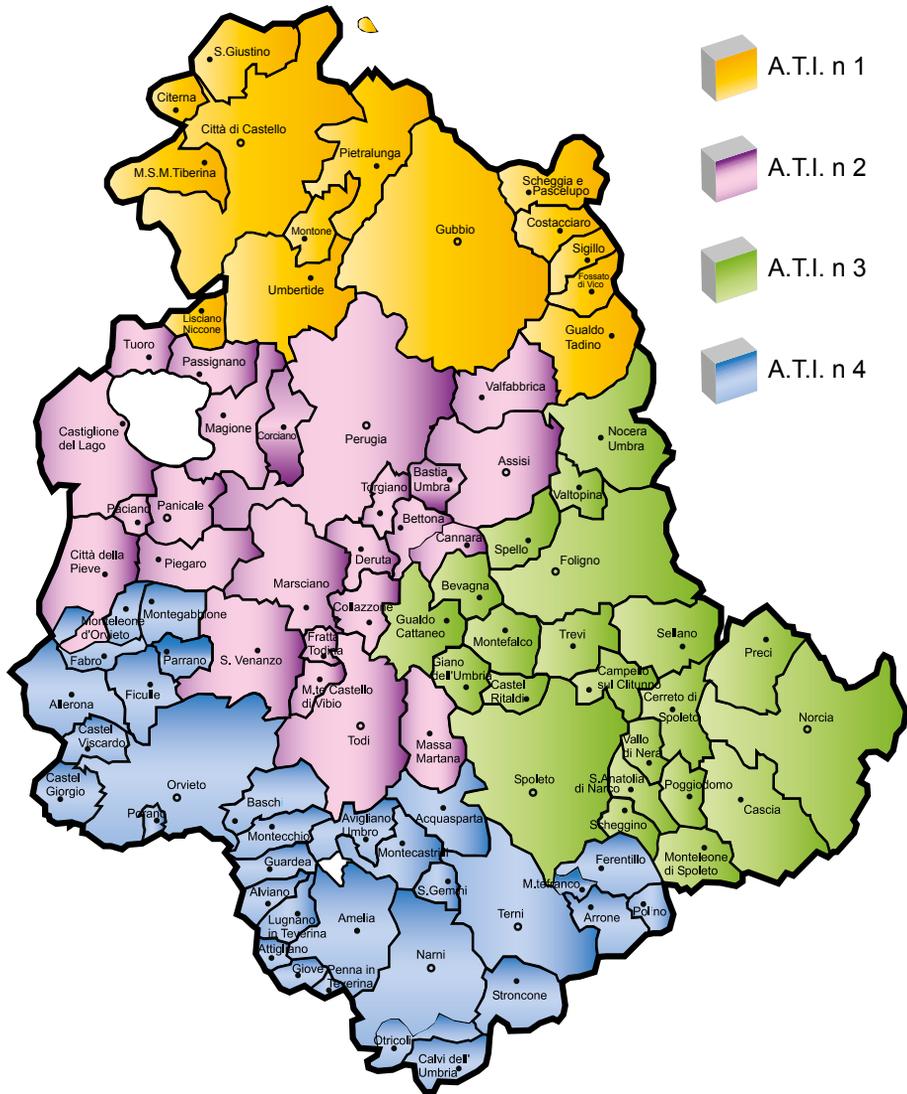
5.1. Ambiti Territoriali Integrati e Zone sociali: integrazione e cooperazione

Ambiti Territoriali Integrati (A.T.I.)

La legge regionale 9 luglio 2007, n. 23 prevede l'istituzione degli Ambiti Territoriali Integrati (A.T.I.), in capo ai quali vengono unificate le funzioni di più *"... conferenze e/o organismi comunque denominati, composti dai Comuni... istituiti in ambito provinciale o sub provinciale sulla base di leggi regionali in particolare in materia di sanità, politiche sociali, gestione dei rifiuti, ciclo idrico integrato, turismo."* L'art. 18 della legge regionale n. 23/2007 afferma che l'A.T.I. è una *"forma speciale di cooperazione tra gli enti locali"*, avente personalità giuridica, autonomia regolamentare, organizzativa e di bilancio. La l.r. 26 del 28.12.2009 (*"Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*), d'altro canto, specifica che i Comuni svolgono le funzioni sociali in forma associata negli A.T.I., che, a loro volta, provvedono all'esercizio e all'erogazione dei servizi sociali tramite le Zone sociali dando atto del valore aggiunto per le politiche sociali rappresentato dalla *"cultura di ambito"*, come si è sedimentata nel corso del primo ciclo della programmazione sociale regionale, avviato nel 2000.

Gli A.T.I. costituiscono un assetto che favorisce l'armonizzazione delle politiche settoriali, a cominciare dall'integrazione fra il sanitario ed il sociale, portando a compimento un processo avviato negli anni scorsi a livello di Ambito territoriale/distretto sanitario. Il nuovo disegno istituzionale si completa con la regolamentazione prevista dalla legge regionale in materia, in ordine alla definizione dell'organizzazione e delle modalità di funzionamento della Zona sociale, introducendo un elemento di flessibilità rispetto alle differenze territoriali, senza derogare all'unitarietà del modello di *governance*.

Le Zone sociali sono prive di personalità giuridica, che è assunta dall'A.T.I., ma di fatto riconosciute come ambito che può meglio garantire una programmazione aderente alle specificità e una gestione di 'prossimità' del sistema dei servizi alla persona.



5.1. Ambiti Territoriali Integrati e Zone sociali: integrazione e cooperazione

ATI . 1

Zone sociali	
<i>Città di Castello</i>	<i>Gubbio</i>
Citerna	Costacciaro
Città di Castello	Fossato di Vico
Lisciano Niccone	Gualdo Tadino
Monte Santa Maria Tiberina	Gubbio
Montone	Scheggia e Pascelupo
Pietralunga	Sigillo
San Giustino	
Umbertide	

ATI . 2

Zone sociali			
<i>Assisi</i>	<i>Panicale</i>	<i>Perugia</i>	<i>Todi</i>
Assisi	Castiglione del Lago	Corciano	Collazzone
Bastia	Città della Pieve	Perugia	Deruta
Bettona	Magione	Torgiano	Fratta Todina
Cannara	Paciano		Marsciano
Valfabbrica	Panicale		Massa Martana
	Passignano sul Trasimeno		Monte Castello di Vibio
	Piegaro		Todi
	Tuoro sul Trasimeno		San Venanzo

ATI . 3

Zone sociali		
<i>Foligno</i>	<i>Norcia</i>	<i>Spoletto</i>
Bevagna	Cascia	Campello sul Clitunno
Foligno	Cerreto di Spoleto	Castel Ritaldi
Gualdo Cattaneo	Monteleone di Spoleto	Giano dell'Umbria
Montefalco	Norcia	Spoletto
Nocera Umbra	Poggiodomo	
Sellano	Preci	
Spello	Sant'Anatolia di Narco	
Trevi	Scheggino	
Valtopina	Vallo di Nera	

ATI . 4

Zone sociali		
<i>Narni</i>	<i>Orvieto</i>	<i>Terni</i>
Alviano	Allerona	Acquasparta
Amelia	Baschi	Arrone
Attigliano	Castel Giorgio	Ferentillo
Calvi dell'umbria	Castel Viscardo	Montefranco
Giove	Fabro	Polino
Guardea	Ficulle	San Gemini
Lugnano in Teverina	Montecchio	Stroncone
Montecastrilli	Montegabbione	Terni
Narni	Monteleone d'Orvieto	
Otricoli	Orvieto	
Penna in Teverina	Parrano	
Avigliano Umbro	Porano	

Organizzazione zonale

La conferenza di zona è composta da tutti i Sindaci dei Comuni che fanno parte della medesima, o dagli Assessori delegati. È l'organismo che coordina, sul piano politico-istituzionale, i Comuni della Zona per la pianificazione sociale di territorio, in particolare per la costruzione del piano di zona con competenza di adozione del medesimo.

La Conferenza ha funzione propositiva in ordine a:

- regolamenti sociali zonali che definiscono l'organizzazione e le modalità di funzionamento della Zona sociale;
- istituzione degli organismi partecipativi del processo programmatico territoriale (Tavolo zonale di concertazione e Tavolo zonale di coprogettazione);
- designazione del responsabile della zona nel quadro delle indicazioni regionali;
- rilevazione dei bisogni sociali della zona di competenza, ai fini dell'atto di indirizzo di competenza dell'A.T.I., e dei fabbisogni formativi.

Spetta, inoltre, alla Conferenza:

- promuovere il processo di concertazione diretto a definire le linee di programmazione sociale di zona e valutarne la realizzazione, coinvolgendo i soggetti, di cui all'art. 1, comma 5, della legge 328/2000, nella proget-

tazione e nella realizzazione degli interventi, nonché i cittadini ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge medesima;

- adottare il Programma delle Attività Territoriali del Distretto per la parte relativa all'integrazione socio-sanitaria (art. 3 quater, comma 3 del D.lgs 229/1999 e del DPCM del 14.02.2001) che è assunto come parte integrante del piano di zona.

L'Ufficio di piano è la struttura deputata alla pianificazione sociale di territorio con il compito di elaborare il piano di zona, curare le attività in esso previste e monitorarne lo stato di attuazione. In particolare:

- cura la stesura del piano di zona;
- cura l'elaborazione delle proposte di aggiornamento, di modifica e di integrazione del piano di zona;
- garantisce la più ampia circolazione delle informazioni sulle iniziative, sulle modalità di partecipazione e sulle modalità di realizzazione dei progetti;
- predispose strumenti per il monitoraggio, la verifica e la valutazione delle singole azioni progettuali, dei servizi e degli interventi;
- promuove un lavoro costante di rilevazione dei dati con l'obiettivo di registrare, aggiornare, elaborare in modo sistematico, secondo apposite procedure, tutte le informazioni utili ed indispensabili alla pianificazione sociale.

Il responsabile sociale di zona coordina le attività dell'Ufficio di piano, inoltre facilita e supporta i processi partecipativi della programmazione e della progettazione, nonché i processi di integrazione intersettoriali e interorganizzativi finalizzati alla costruzione del piano di zona e alla sua attuazione; il responsabile sociale di zona costituisce anche un riferimento nel rapporto territorio - A.T.I.- Regione, idoneo a fornire input per la programmazione strategica.

5.2. L'assetto organizzativo-istituzionale della gestione associata

È necessario distinguere le problematiche concernenti l'esercizio associato della funzione sociale, che richiama il principio di adeguatezza, da quelle relative alla gestione associata dei servizi.

Sotto questo profilo occorre ricordare come, dato il quadro normativo nazionale e regionale, i Comuni umbri esercitano, ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 9 luglio 2007 n. 23, le funzioni amministrative in materia sociale in forma associata, in Ambiti Territoriali Integrati (A.T.I.) corrispondenti al territorio delle Aziende U.S.L. e articolati in zone corrispondenti al territorio dei Distretti sanitari, denominate Zone sociali, secondo le modalità individuate dalla legge regionale 23/2007, dalla legge regionale di settore, nonché dagli Statuti e dai Regolamenti di Ambito e comunali.

L'integrazione dei servizi di assistenza sociale con quelli sanitari è perseguita mediante gli strumenti di programmazione socio-sanitaria previsti dalla normativa regionale e dagli accordi di programma fra A.T.I e Azienda USL, a norma dell'articolo 34 del d. lgs. 267/2000, come richiamati dall'articolo 3 della l.r. n. 26 del 28.12.2009 (*"Disciplina per la realizzazione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali"*).

In questo quadro gli A.T.I. rappresentano il livello istituzionale di indirizzo e di garanzia dell'unitarietà del sistema integrato di servizi ed interventi sociali; le Zone sociali costituiscono il livello territoriale ottimale per la gestione e l'erogazione dei servizi sociali alla persona in forma associata.

Nel dare una veste istituzionale e organizzativa all'esercizio unitario della funzione sociale, viene stabilizzata la gestione associata in coerenza al contesto locale di riferimento.

Tuttavia, il modello di gestione configurato per poter essere operativo, sotto il profilo organizzativo, richiede una messa a punto anche dei meccanismi e delle risorse (umane, strumentali e finanziarie) da destinare alla gestione associata.

Tre sono le principali e stabili componenti finanziarie che oggi concorrono a sostenere la spesa sociale in Umbria, come già richiamato nel quadro di riferimento: circa il 60% della spesa è sostenuta dai Comuni e da forme di compartecipazione degli utenti, il 25% delle risorse è di derivazione nazio-

5.2. L'assetto organizzativo-istituzionale della gestione associata

nale (Fondo Nazionale Politiche Sociali - FNPS) e il 15 % di derivazione regionale (Fondo Sociale Regionale - FSR).

In coerenza con la messa a sistema della gestione associata dei servizi e degli interventi sociali a livello sovra comunale, il piano intende promuovere il seguente assetto di finanziamento del settore dei servizi sociali.

Per quanto riguarda le risorse umane ed i mezzi di produzione dei servizi e degli interventi sociali (immobili, etc.), già strutturati stabilmente nelle piante organiche e di proprietà dei singoli Comuni, questi afferiscono, funzionalmente, a livello sovra comunale (A.T.I.), in base ad un meccanismo obbligatorio di allocazione organizzativa. Tale scelta cerca di ottemperare a due esigenze potenzialmente contrapposte: assicurare un insieme di risorse umane e materiali sufficientemente delineate ed individuate per favorire una effettiva gestione associata; evitare complessi processi di trasferimento di personale e di risorse materiali dall'ente titolare e gestore (Comune) ad un altro ente gestore (A.T.I.), costituito da una pluralità di comuni associati.

In ordine alle risorse finanziarie, i singoli Comuni trasferiscono risorse proprie per la gestione associata a livello sovra-comunale. Parimenti, il Fondo sociale regionale viene trasferito all'A.T.I., e non più ai singoli Comuni, per la formazione del Fondo sociale unico di Zona.

L'apporto di risorse finanziarie da parte dei singoli Comuni alla gestione associata viene determinato sulla base di una quota capitaria, computata sulla popolazione residente e ponderata con alcuni indicatori socio-demografico-economici (collocazione montana dei Comuni, presenza relativa di anziani, di minori e di immigrati, etc.). Il presente piano rinvia ad atti amministrativi regionali annuali, da concertare con le Autonomie Locali, la fissazione di detta quota capitaria e i relativi indicatori di ponderazione, tenendo conto delle risorse disponibili a livello regionale e nazionale, della situazione socio-economica umbra e degli obiettivi posti dalla Regione in termini di livelli essenziali ed uniformi di assistenza. Nella fase transitoria, della durata massima di due anni, per facilitare l'armonizzazione fra gli apporti finanziari dei singoli Comuni, questi ultimi devono assicurare, per la gestione associata, un trasferimento annuo di risorse finanziarie per un ammontare pari a quello medio consolidato nell'ultimo triennio. Tale modello di finanziamento intende favorire una maggiore omogeneità nella capacità di spesa sui singoli territori.

Per compensare l'eventuale differenziato concorso di risorse umane e materiali alla gestione associata da parte dei singoli Comuni, viene introdotto un meccanismo compensativo, finalizzato a riequilibrare, in misura proporzionale, il maggiore apporto di risorse di alcuni Comuni, da definire, a livello A.T.I., con atti regionali.

5.3. Il rapporto del piano sociale con gli altri strumenti della programmazione regionale

Ruolo del piano sociale nell'attuale quadro normativo e istituzionale

Il processo di riforma istituzionale, connotato da una dislocazione del potere dal centro al territorio (legge quadro 328/2000, legge costituzione 3/2001), affida alla Regione la competenza esclusiva in materia di programmazione nel settore socio assistenziale. La programmazione sociale diventa il nuovo terreno di impegno delle Istituzioni locali, Regioni e Comuni, individuata come livello strategico per un'ipotesi di sviluppo delle comunità locali in grado di ricomporre il divario fra crescita economica e sviluppo umano, che si è venuto a configurare all'interno del tradizionale sistema di welfare, dove, accanto all'incremento di quote di ricchezza, si è registrato un allargamento dell'area del malessere e della vulnerabilità sociale.

Cambiano le competenze del livello regionale, non direttamente impegnato nell'organizzazione e gestione dei servizi sociali, nella direzione di definire la programmazione sociale e di fornire parametri progettuali al territorio, stimolando i livelli decentrati all'innovazione, agli adattamenti organizzativi e al ritorno di informazioni e proposte, nell'ottica di scegliere e riorientare, in modo condiviso, gli obiettivi di sistema.

Il ruolo della Regione nella programmazione sociale si qualifica mediante l'assunzione dei seguenti compiti:

- la promozione della gestione associata dei Comuni, per unificare il livello della decisione nella costruzione di un sistema locale di welfare sulla base di due indirizzi fatti propri dall'esperienza regionale: la localizzazione delle politiche (welfare comunitario) e l'integrazione tra le materie e gli attori (*governance* multilivello). Un'esigenza che risponde al dettato della legge regionale 23 del 9 luglio 2007, la quale introduce un modello di *governance* basato sulla semplificazione istituzionale attraverso la creazione degli Ambiti Territoriali Integrati (A.T.I.) per la programmazione e la gestione integrata di funzioni e servizi di livello sovra comunale;
- il sostegno agli Enti Locali nella loro funzione di fornitori di servizi sociali mediante l'accompagnamento, l'assistenza tecnica e l'offerta di cono-

- scenze, per consentire innovazione e sviluppo appropriato del sistema dei servizi alla persona;
- la regolazione del sistema di offerta e della domanda mediante la definizione di un insieme di regole, a titolarità pubblica, universali dirette a disciplinare i rapporti tra soggetti pubblici, privati e non-profit, ad orientare il funzionamento dei servizi, a controllare il risultati;
 - l'integrazione delle politiche e delle risorse come condizione per perseguire l'obiettivo del benessere che pretende un'integrazione fra aree che hanno senso per lo sviluppo umano, un'integrazione fra politiche all'interno della stessa amministrazione, un'integrazione fra professioni nei processi di lavoro e, in tal senso, affida alle politiche sociali la funzione di collante e regolatore delle politiche pubbliche.

La coesistenzialità delle politiche sociali per lo sviluppo

Il primo legame rintracciabile fra il piano sociale regionale, quale piano di settore, e gli strumenti della programmazione strategica regionale, il Piano Regionale di Sviluppo (PRS) e il Documento Annuale di Programmazione (DAP), sta nel concetto di sviluppo che coniuga la crescita economica con parametri sociali, riconosciuti fattori propulsivi di uno sviluppo in sintonia con le esigenze fondamentali degli esseri umani.

La qualità sociale di un territorio, infatti, costituisce un vantaggio competitivo poiché contribuisce a mobilitare risorse di lavoro e di investimento aprendo un circuito virtuoso laddove, nel migliorare le condizioni di vita dei cittadini, genera un riflesso positivo sulle relazioni produttive, fondamentali agenti di sviluppo. La dimensione sociale costituisce un input per buone politiche pubbliche che si muovono secondo i bisogni della persona e della collettività.

L'approccio sistemico dello sviluppo sollecita in primo luogo la Regione a fare programmazione in direzione di più elevati livelli di connessione interna, fra le diverse parti che costituiscono il suo sistema organizzativo, sia nella componente politica, che tecnico-burocratica.

Il rapporto con gli altri piani e programmi

Il piano sociale è un piano di settore (art. 7 della legge regionale 13 del 28/02/2000) a cadenza triennale che condivide con il Piano Regionale di Sviluppo (PRS) l'obiettivo di "sistema" di uno sviluppo equilibrato e di qualità per la comunità regionale al quale viene affidato, nell'ambito della program-

5.3. Il rapporto del piano sociale con gli altri strumenti della programmazione regionale

mazione sociale, il compito di individuare le scelte e le priorità fondamentali in attuazione del PRS e di dare sviluppo alla normativa, legislativa e regolamentare di settore.

La definizione dei contenuti programmatori regionali scaturisce da un processo aperto di concertazione che attiva la partecipazione dei soggetti istituzionali e sociali e si esplica, per quanto riguarda gli Enti Locali, attraverso la concertazione con il Consiglio delle Autonomie Locali, previsto dalla legge regionale 20 del 16 dicembre 2008 (partenariato istituzionale), e, per i soggetti sociali, attraverso il Patto per lo sviluppo dell'Umbria (partenariato sociale).

Il piano sociale trova nel DAP lo strumento per declinare gli obiettivi in esso contenuti e per praticare un approccio incrementale alla programmazione sociale che tenga conto dei risultati effettivamente raggiunti nell'anno precedente, delle variabili di contesto, sociali, economiche e normative (nazionali e regionali), ai fini di modulare il processo di adattamento.

Sotto il profilo operativo il piano sociale trova un riferimento negli A.T.I., quale livello sovra comunale, che ha il compito di individuare e condividere obiettivi unitari da dare al territorio di riferimento in modo da realizzare, pur nel rispetto delle peculiarità, una programmazione omogenea dei piani sociali di zona e rendere effettivo il diritto dei cittadini ad avere pari opportunità.

L'azione di indirizzo, che l'amministrazione regionale esercita, tocca una molteplicità di ambiti, in particolare la formazione, il lavoro, la salute, la casa, i trasporti che hanno una diretta ricaduta sui processi che favoriscono o ostacolano lo sviluppo umano e, pertanto, sono suscettibili di integrazione con l'area socio-assistenziale.

Le questioni del disagio abitativo, come già si è avuto modo di evidenziare in altra parte del piano, presentano un significativo intreccio con i nuovi processi di impoverimento e le condizioni di fragilità sociale, tale da sollecitare l'adozione di nuove politiche abitative sociali.

Si tralascia volutamente in questa sede il collegamento tra comparto sociale e sanitario, a fronte di un rapporto storico già sedimentato nella cultura amministrativa e regolamentato da appositi atti, come si può evincere dalla specifica trattazione che il piano riserva all'integrazione socio-sanitaria.

Sotto il profilo organizzativo, il piano sociale individua la sede elettiva di integrazione ed armonizzazione delle politiche regionali di settore con gli aspetti socio assistenziali nella definizione degli strumenti ordinari della program-

mazione regionale di seguito indicati:

- il piano triennale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, in attuazione dell'articolo 9 della legge regionale 30 del 22 dicembre 2005;
- il programma triennale per le politiche del lavoro e della formazione, in attuazione dell'art. 3 della legge regionale 41 del 25 novembre 1998, nonché gli atti di programmazione comunitaria relativi al Fondo Sociale Europeo, con particolare riferimento ai soggetti in condizione di svantaggio personale e sociale;
- il piano regionale dei trasporti, in attuazione dell'articolo 11 della legge regionale n. 37 del 18 novembre 1998, con particolare riferimento all'accessibilità di coloro che hanno limitazioni per ridotte capacità motorie;
- il programma pluriennale per le politiche abitative pubbliche, in attuazione dell'articolo 2 della legge regionale 23 del 28 novembre 2003.

I piani e i programmi pluriennali citati devono caratterizzarsi nella fase di costruzione, per un ampio e diretto coinvolgimento degli Enti Locali che, a loro volta, dovranno garantire sul territorio politiche intersettoriali; mentre nella fase di loro definizione si renderà opportuno un apporto interdisciplinare (concorso di competenze professionali diverse, compresa la competenza sociale) e interorganizzativo (impegno delle strutture regionali cointeressate, compresa quella relativa ai servizi sociali).

A tal fine è fondamentale stabilizzare forme di collaborazione tra le strutture regionali interessate, nella fase di elaborazione degli atti di programmazione sopra individuati (es. espressione di pareri delle strutture deputate alle politiche sociali su atti di competenza di altri settori).

5.4. La programmazione partecipata e il modello di sussidiarietà

La programmazione sociale condivisa si configura come strategia di sviluppo comunitario che coniuga l'aiuto alla persona con l'azione di territorio, tramite pratiche di concertazione che conducono alla condivisione di obiettivi e processi costitutivi dei fondamentali atti di programmazione: piano sociale regionale e piano sociale di zona.

La programmazione sociale di territorio condivisa, come disciplinata dal quadro normativo nazionale e regionale, pone alle amministrazioni locali, in aderenza ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, i seguenti vincoli:

- l'adozione del metodo della programmazione sociale articolata sul territorio, A.T.I, Zona sociale;
- l'esercizio associato delle funzioni a livello territoriale A.T.I.;
- la gestione unitaria delle risorse finanziarie assegnate all'A.T.I. e destinate ai Piani di Zona;
- la costruzione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza sociale su una soglia territoriale ottimale individuata nella Zona sociale/Distretto sanitario;
- la costruzione di un sistema a rete di servizi, Uffici della cittadinanza, secondo il criterio della universalità che affronti la condizione di bisogno, la condizione di disagio, la condizione di difficoltà sociale;
- la destinazione da parte dei Comuni di quote proprie di finanziamento per la realizzazione del sistema dei servizi, considerata la natura aggiuntiva, e non sostitutiva, delle risorse trasferite per la costituzione del Fondo sociale unico zonale degli Enti Locali;
- il controllo di gestione delle risorse impegnate e dei risultati raggiunti.

Una strategia di inclusione sociale, orientata a realizzare i diritti di cittadinanza, pretende di estendersi a tutto il territorio regionale e di rafforzare il sistema di programmazione partecipata. In particolare ciò richiede uno sviluppo qualitativo della *governance* istituzionale e sociale:

- spetta alla Regione la responsabilità di indicare, sulla base di un aperto confronto (tavoli istituiti in sede di Patto per lo sviluppo e forum regionale), le scelte strategiche necessarie all'attuazione di politiche di sviluppo e di progettualità locali. Scelte che per essere approvate richiedono il

- coinvolgimento dei soggetti locali (istituzionali e non) ed il sostegno regionale, attraverso risorse proprie o derivate dal livello nazionale ed europeo;
- spetta ai Comuni, nella forma associata, l'onere di portare a compimento il modello di welfare regionale che prevede livelli permanenti di concertazione e condivisione attraverso la programmazione territoriale, la progettazione sociale partecipata, nonché la piena realizzazione del welfare di cittadinanza (Uffici della cittadinanza). La pratica della concertazione consiste in un processo decisionale all'interno di una interazione reciproca fra attori interdipendenti, come campo organizzato di interessi diversificati, entro tempi stabiliti e certi. In questa ottica la concertazione, non essendo contrattazione, è luogo di assunzione ed esercizio di responsabilità reciproche, nonché sede di composizione di istanze e punti di vista;
 - spetta al Terzo Settore, e più in generale alla società civile, con il coinvolgimento di forme organizzate e non e di forme di rappresentanza, ma anche di singoli cittadini e famiglie, concorrere all'individuazione degli obiettivi della programmazione regionale e di territorio, partecipare alla definizione di progetti per servizi ed interventi che rispondano ai bisogni della comunità.

I luoghi in cui si sviluppa questo processo sono: il Tavolo zonale di concertazione ed i Tavoli zonal di coprogettazione, da istituire in tutte le zone sociali dagli A.T.I..

La concertazione è quindi la modalità operativa per giungere alla definizione del piano di zona nel quale la dimensione collaborativa-partecipativa deve concretizzarsi in programmazione, progettazione e gestione.

La partecipazione va intesa come l'intervento dei cittadini, singoli o associati, all'azione amministrativa, in modo tale da rendere il procedimento amministrativo "luogo" di confluenza degli interessi pubblici e privati e l'esito finale (nel caso della funzione sociale: piani, programmi, progetti, realizzazioni ecc.) un prodotto del concorso di tutti i soggetti partecipanti e sintesi dei diversi contributi.

5.4. La programmazione partecipata e il modello di sussidiarietà

Il Tavolo zonale di concertazione

Il Tavolo zonale di concertazione ha lo scopo innanzitutto di permettere la partecipazione alla definizione delle linee fondamentali della programmazione sociale di zona ed alla valutazione della sua realizzazione. Entrano a far parte del tavolo per la concertazione le organizzazioni rappresentative dei soggetti senza finalità di profitto, di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 328/2000, operanti nel sistema locale dei servizi e degli interventi sociali, le Aziende Sanitarie Locali, gli Enti pubblici operanti nel territorio con funzioni a rilevanza sociale, le Aziende dei servizi alla persona (ASP) e le Organizzazioni maggiormente rappresentative del mondo del lavoro presenti a livello di singola Zona sociale.

Tale Tavolo rappresenta il motore del piano di zona con una funzione primaria sia nella lettura di ciò che il territorio racchiude in termini di bisogni, sia nell'individuazione di progettualità sociali appropriate, condivise e partecipate.

A tal fine si prevede il coinvolgimento anche di tutti i soggetti impegnati nelle politiche sociali a livello di quel territorio-comunità, compresi quelli individuati dall'art. 1, comma 5 e comma 6, della legge 328/2000 (altri soggetti privati rispetto a quelli individuati dal comma 4, dell'art. 1, della L. 328/2000, ovvero cittadini, nuclei familiari, formazioni sociali informali, associazioni sociali e di tutela degli utenti). Per evitare eccessive difformità sul territorio regionale nell'applicazione di tale organismo, il presente piano prevede criteri generali ed uniformi per la composizione del Tavolo stesso e per il suo funzionamento.

L'individuazione dei rappresentanti dei soggetti senza finalità di profitto e privati operanti nel sistema locale deve avvenire attraverso la loro elezione, in apposite assemblee dei soggetti da convocarsi da parte della conferenza di zona, fino a due rappresentanti per ciascun tipo di soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 328/2000, e fino a cinque rappresentanti per il mondo del lavoro. La scelta di ripartizione all'interno del mondo del lavoro ed i relativi criteri di elezione è demandata al regolamento sociale zonale.

Al Tavolo zonale della concertazione compete, nel quadro degli obiettivi di sistema individuati dalla Regione e dagli A.T.I., la individuazione degli obiettivi attuativi (zonali), la definizione delle linee e dei parametri progettuali per la redazione, l'aggiornamento e la realizzazione del piano di zona.

Il processo di concertazione del piano di zona investe le seguenti fasi:

- l'individuazione dei bisogni del territorio. A tale livello si opera la composizione, la lettura, la contestualizzazione dei dati rispetto alla situazione socio-ambientale, a quella culturale e al sistema dei servizi, individuando in tal modo la configurazione dei bisogni e la loro interdipendenza;
- l'individuazione delle priorità e delle aree di innovazione. Vengono indicati i servizi da garantire, da ampliare e, nel caso di quelli innovativi, da attivare identificando i livelli gestionali, di responsabilità e la quantità di risorse disponibili;
- le modalità di qualificazione della spesa sociale;
- le modalità di attivazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali.

Il Tavolo viene attivato anche per esprimere una valutazione in merito ai contenuti e alle scelte operate nel piano di zona.

Tavoli zionali di coprogettazione

Tramite l'Ufficio di Piano vengono attivati gruppi di lavoro tematici e/o gruppi progetto ai quali partecipano i diversi operatori che sono coinvolti professionalmente nell'area sociale oggetto di intervento, e, più in generale, tutti i soggetti richiamati dall'art.1, comma 4 e 5, della legge 328/2000, con il compito di delineare le singole azioni progettuali individuate in sede di *Tavolo zonale di concertazione*. Tali gruppi consentono la sperimentazione dell'integrazione fra Istituzioni e soggetti del Terzo Settore; introducono la pratica della coprogettazione come esercizio di responsabilità condivisa, dando concretezza alla *governance* come sistema di governo allargato.

I Tavoli di coprogettazione hanno quindi lo scopo di permettere la partecipazione dei soggetti senza finalità di profitto, comprese le reti informali dei cittadini, operanti nel sistema locale dei servizi e degli interventi sociali anche con finalità di tutela dei diritti sociali dei cittadini, alla progettazione dei servizi e degli interventi ed alla valutazione della loro realizzazione.

La partecipazione a tali Tavoli è subordinata alla sottoscrizione, da parte dei soggetti interessati, di specifici patti di partecipazione che disciplinino gli impegni reciproci e le modalità della partecipazione.

5.4. La programmazione partecipata e il modello di sussidiarietà

Il modello di sussidiarietà

Il nuovo assetto istituzionale e organizzativo disegnato con la legge regionale di settore e definito con il presente piano rappresenta una opportunità e uno strumento per affrontare in modo razionale e più efficace la questione della sussidiarietà.

La filosofia del presente piano muove dal principio di “politiche sociali attive” che implicano la costruzione di percorsi partecipativi coerenti con un welfare plurale e incardinato su un sistema di responsabilità condivise. Si tratta quindi di adottare una logica di azione pubblica orientata all’inclusività e all’apertura, permettendo una permeabilità virtuosa tra soggetti diversi, Terzo Settore, società civile, sistema delle famiglie e cittadini, dentro pratiche di partecipazione reale, configurando un approccio costruttivista orientato a produrre una visione consensuale sulle strategie programmatiche in vista della produzione di beni comuni.

Con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà²⁰ il cittadino, singolo o associato, diventa il fulcro per misurare la legittimità dell’azione delle istituzioni pubbliche, tanto nel ripartire le funzioni amministrative fra i vari livelli di governo, quanto in relazione all’obbligo di tutti i poteri di favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, finalizzata allo svolgimento di attività di interesse generale. Lo spazio amministrativo non è più un’area riservata ai soggetti pubblici, ma un luogo in cui possono operare anche i soggetti che sono espressione spontanea della società. Quando tali soggetti mostrano di realizzare l’interesse generale (quando producono, preservano e promuovono beni comuni) in tal modo integrano le funzioni dei poteri pubblici e si pongono sul loro stesso piano, condividendone la sovranità.

La sussidiarietà viene intesa, in questa sede, come cooperazione tra tutti gli attori che partecipano, ciascuno come può, entro il campo di una comune e condivisa responsabilità, diventando un parametro della validità dell’azione dei pubblici poteri. In questa logica circolare, la sussidiarietà non comporta un arretramento dello Stato, ma si risolve in una diversa modalità di intervento da parte di quest’ultimo.

D’altro canto, questa “cessione di sovranità” del pubblico verso le autonomie

20 Il principio di sussidiarietà è stato inserito nell’art. 118 della costituzione (primo comma e quarto comma).

sociali non è una semplice dazione, ma ha l'effetto di esigere una ulteriore assunzione di responsabilità della società nelle sue espressioni, formali e informali, e chiede in cambio la capacità ad una presenza regolata, condivisa, fortemente integrata. In un quadro di valorizzazione di tutte le risorse presenti e operative sul territorio, altri soggetti, quali gli istituti di patronato, possono assolvere, dentro la cornice di un rapporto pubblico-privato regolato, a compiti di informazione, di consulenza e di supporto burocratico - amministrativo, nell'espletamento della funzione di tutela dei diritti individuali di qualsiasi cittadino presente sul territorio regionale, in conformità alle funzioni e ai compiti della legge n. 152 del 30 marzo 2001 "*Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale*".

Rispetto a questo insieme di questioni, il piano, a partire da alcune considerazioni, individua strumenti per sostenere e promuovere la sussidiarietà, il coinvolgimento dei soggetti di Terzo Settore, della società civile, delle famiglie e dei cittadini nelle politiche sociali territoriali:

- il riconoscimento della validità del processo di coinvolgimento sociale di tali attori, che ha accompagnato l'esperienza della programmazione sociale in Umbria, con l'affermazione di un modello collaborativo-concertativo;
- la necessità di apportare alcuni correttivi per assicurare una maggiore efficacia al funzionamento di tali momenti di discussione e di formulazione delle politiche. A tal fine viene introdotto un meccanismo più stringente e solido per l'espressione della rappresentanza, mediante l'indicazione di criteri uniformi per l'individuazione dei rappresentanti dei soggetti sociali (pubblici e privati) partecipanti ai tavoli zonali per la concertazione. Altresì, per la maggiore funzionalità del Tavolo zonale di concertazione, al fine di ottemperare a due necessità, in parte potenzialmente contrastanti, da un lato, la volontà di prevedere il più ampio consenso possibile degli attori coinvolti attorno all'elaborazione del piano di zona, dall'altro, quella di non bloccare il processo di definizione dello stesso a causa di singole posizioni contrarie alla decisione di maggioranza, viene stabilito che il piano di zona, dopo la sua adozione, venga sottoscritto per adesione dai soggetti non profit, assumendo, l'atto programmatico, il profilo di un accordo fra le parti;
- l'introduzione di accordi procedurali, ai sensi dell'art. 11 della L. 241/1990, "patti di sussidiarietà", che danno luogo all'incontro fra cittadini, società civile,

5.4. La programmazione partecipata e il modello di sussidiarietà

Terzo Settore ed istituzioni per la predisposizione di progetti nelle singole aree di interventi e la loro realizzazione nella forma della coprogettazione, ai sensi del DPCM 30 marzo 2001 *“Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi della persona ai sensi dell’art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328”*.

5.5. La regolazione del sistema di offerta e del sistema della domanda

La regolazione del sistema dell'offerta

I criteri e le modalità di affidamento dei servizi sociali appaiono una tematica di centrale importanza per le seguenti ragioni:

- a) sono in atto, ormai da oltre un ventennio, processi di crescente esternalizzazione della gestione (ma non del finanziamento) di servizi sociali pubblici a soggetti privati, in genere di Terzo Settore. Le risorse finanziarie destinate all'affidamento di servizi a terzi stanno diventando sempre più ingenti, così come è ormai cresciuto, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, un rilevante mercato del lavoro della cura gestito da un insieme di organizzazioni private, fornitrici di servizi per le amministrazioni pubbliche; tali organizzazioni hanno fatto spesso da volano per la crescita di professionalità, anche nuove, nel settore sociale;
- b) in molti settori dei servizi sociali (*in primis* nell'area della disabilità dei giovani e degli adulti e poi, in misura crescente, anche in altri) è aumentata e si è consolidata la richiesta, da parte degli utenti e delle loro famiglie, di poter organizzare in modo più flessibile e personalizzato la cura loro prestata dalle amministrazioni pubbliche (sia direttamente sia tramite i fornitori privati) e di vedersi riconosciuto un ruolo di scelta e di autonomia;
- c) si pone in maniera sempre più preponderante il tema della qualità dei servizi, sia fra i professionisti del settore che fra gli utenti e le loro famiglie, negli aspetti che attengono alle dimensioni tecnico-professionali dell'aiuto e a quelle di natura relazionale-fiduciaria, vista la pluridimensionalità del concetto di qualità;
- d) è cresciuto in misura preponderante, nell'ultimo decennio, un mercato privato della cura (spesso sommerso, si veda il fenomeno "badanti"), completamente slegato dalla rete dei servizi e sempre più centrale negli assetti di cura organizzati dalle famiglie.

Alcuni studi mostrano come il ruolo delle assistenti familiari sia di gran lunga più estensivo ed intensivo di quello offerto dai servizi pubblici e, talvolta, delle famiglie stesse.

In sintesi, un assetto regolativo deve, oggi, tener conto di tre elementi di scenario, quali:

5.5. La regolazione del sistema di offerta e del sistema della domanda

- una richiesta di maggiore autonomia e “voce” dell’utenza e dei relativi familiari;
- una spinta crescente verso l’innalzamento della qualità;
- la presenza di un “mercato” sommerso della cura completamente sregolato.

A fronte dei cambiamenti richiamati, gli strumenti principali di regolazione dell’affidamento dei servizi utilizzati (appalti) sono rimasti formalmente gli stessi nel tempo, pur avendo subito trasformazioni interne nella loro formulazione. Il primo piano sociale della Regione Umbria, così come la legge 328/2000, avevano sotto tale profilo due obiettivi fondamentali:

1. irrobustire il quadro minimo di regole e di requisiti per poter esercitare attività nel campo dei servizi sociali, anche a prescindere dal rapporto con il pubblico, attraverso lo strumento dell’autorizzazione;
2. regolare un mercato degli appalti nei servizi sociali dove spesso erano ancora presenti, alla fine degli anni ‘90, forme di “appalti al massimo ribasso” basati esclusivamente su criteri di prezzo di offerta. La normativa nazionale e, soprattutto, quella regionale è intervenuta per porre correttivi a questa situazione promuovendo e regolando gli appalti sul principio dell’“offerta economicamente più vantaggiosa”.

Nel quadro delle esigenze maturate, l’appalto concorso, che è stato lo strumento principale nell’affidamento dei servizi, appare non sempre adeguato a coprire tutte le tipologie di richiesta ed è per questo che il presente piano introduce, accanto ad esso e ad una sua rivisitazione, altri strumenti di affidamento dei servizi, salvaguardando i seguenti principi:

- trasparenza nei criteri di affidamento;
- concorrenza e uguaglianza nelle possibilità di accesso dei fornitori privati all’affidamento dei servizi;
- possibilità di scelta (o di compartecipazione alla scelta), dove praticabile, da parte degli utenti e delle loro famiglie.

Sviluppando le indicazioni contenute nella legge 328/2000, il presente piano dà spazio agli strumenti della concessione, nella particolare forma dell’accreditamento e della co-progettazione.

La concessione amministrativa (legge 415/1998) appare adatta a favorire

rapporti più complessi ed avanzati fra soggetti pubblici e privati nell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale anche nel caso dei servizi sociali. La scelta del o dei fornitori privati di servizi sociali risulta, tramite lo strumento della concessione, meno rigida e più elastica rispetto alle regole e alle procedure tipiche degli appalti, pur non comportando una rinuncia ai principi fondamentali dell'amministrazione (trasparenza, etc.).

Inoltre, da un punto di vista sia formale che sostanziale, mentre nell'appalto si instaura un rapporto meramente privatistico di fornitura del servizio da parte del privato nei confronti della Amministrazione Pubblica, nel caso della concessione di servizi, il concessionario diviene una sorta di *alter ego* dell'amministrazione titolare della funzione, per conto della quale, ma in nome proprio, eroga un servizio pubblico. Ne consegue che, mentre l'appalto rappresenta per l'amministrazione, di norma, un contratto passivo (l'amministrazione eroga al privato fornitore del servizio il prezzo contrattualmente pattuito, mentre l'utente riceve il servizio dall'amministrazione), la concessione si configura come un processo tramite il quale il rapporto di fornitura intercorre direttamente fra concessionario e utente, dove quest'ultimo corrisponde al concessionario la tariffa (eventualmente) prevista per il servizio.

In quest'ottica l'accreditamento non è altro che l'applicazione delle procedure di concessione in un contesto caratterizzato dalla presenza di una pluralità di concessionari. Anche la co-progettazione si configura come un rapporto di natura concessoria basato sul principio della valorizzazione della volontà del privato, disposto ad integrare le proprie risorse con quelle pubbliche nell'intento, comune con la parte pubblica, di migliorare ed estendere il sistema dei servizi sociali a rete in un'ottica di sussidiarietà.

Poiché la transizione da un modello basato esclusivamente sugli appalti ad un regime concessorio, nelle sue varie forme, costituisce un passaggio complesso, il piano esprime una preferenza generale e fornisce una indicazione verso i regimi di tipo concessorio, lasciando inalterato lo spazio all'impiego dello strumento dell'appalto.

I pre-requisiti: l'autorizzazione

L'autorizzazione al funzionamento rappresenta la modalità attraverso la quale si individuano i soggetti fornitori di servizi, che possono operare sul mercato dei servizi di cura, anche indipendentemente dal rapporto con amministrazioni pubbliche. Essa è concessa sulla base dell'accertamento del

possesto dei requisiti essenziali in ordine agli interventi o ai servizi che si intendono proporre alle persone che ne vogliono fruire.

Nel quadro delle normative vigenti, l'autorizzazione al funzionamento fa riferimento agli standard di idoneità e di qualità che devono possedere i servizi a carattere residenziale, semiresidenziale, diurno e domiciliare, pubblici e privati con sede nel territorio regionale. Detti standard vengono stabiliti dalla Regione con propri atti amministrativi. L'autorizzazione è rilasciata dall'A.T.I ove la struttura intende operare, secondo le modalità definite dalla regolamentazione regionale. Qualora, in caso di verifica, vengano meno le condizioni per l'autorizzazione, l'organo che l'ha rilasciata provvede alla sospensione o revoca della medesima.

Gli strumenti: le procedure per l'appalto e per la concessione

Il presente piano stabilisce che, nel porre in essere procedure di aggiudicazione di appalti e di affidamento di concessioni, le amministrazioni pubbliche debbano dotarsi di regole e strumenti amministrativi nella direzione di:

- abbassare l'incidenza del fattore prezzo nella selezione del soggetto fornitore, dando già per scontato che sia eliminato il ricorso alla gara al massimo ribasso e vengano fissate soglie di prezzo al di sotto delle quali l'offerta vada esclusa dai procedimenti;
- migliorare l'impiego di indicatori di qualità riferiti all'esperienza storica e al servizio prestato dai fornitori;
- coinvolgere maggiormente nella progettazione e nella valutazione i soggetti produttori; passare, di conseguenza, dall'acquisto delle prestazioni a contratti di servizio, dove il soggetto fornitore può esercitare più autonomia anche nella fase realizzativa.

In particolare, per quanto riguarda i criteri per la determinazione della base di gara, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 4 della legge regionale 9/2005, le stazioni appaltanti, nel determinare l'importo da porre a base dell'affidamento, devono riferirsi ai seguenti elementi, da disciplinarsi con atto di Giunta regionale:

- a) tariffe predisposte dal Tariffario regionale in vigore al momento dell'indizione della procedura di affidamento;
- b) eventuali costi per macchinari, attrezzature e materiali;
- c) altri costi ed investimenti riferiti allo specifico servizio da affidare;

- d) costi relativi ai percorsi di inserimento lavorativo di persone svantaggiate, qualora trattasi di affidamenti a cooperative sociali di tipo “B”;
- e) utile d’impresa sulla base di una documentazione che attesti un fatturato dell’impresa tale da fornire una sufficiente garanzia per l’affidamento del servizio.

Gli A.T.I. stabiliscono una durata minima triennale degli affidamenti a beneficio della continuità del servizio e della possibilità di investimento da parte dell’affidatario dei servizi.

Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione di servizi sociali, un’adeguata valorizzazione delle capacità progettuali dei concorrenti e della qualità dei servizi comporta la necessità che gli A.T.I. debbano riservare alla qualità della proposta una quota significativa del punteggio: indicativamente non meno del 70% del punteggio complessivo ed, al prezzo, non più del restante 30%, privilegiando i seguenti elementi di valutazione della proposta qualitativa:

- validità del progetto qualitativo in relazione agli obiettivi individuati dall’ente;
- professionalità e qualificazione degli operatori che si intendono impiegare nel servizio;
- relazioni significative che il partecipante si impegna ad intrattenere con le organizzazioni pubbliche e private operanti nello specifico territorio nel quale verrà realizzato il progetto, documentate da accordi scritti;
- modalità di contenimento del turn-over degli addetti al servizio affidato e misura massima di turn-over che l’appaltatore si impegna a garantire nell’esecuzione del contratto;
- esperienze maturate con buon esito nel settore oggetto di affidamento, nell’ambito del territorio di riferimento (ricordando che, come ripetutamente affermato in sede comunitaria e nazionale, le caratteristiche soggettive, da prendere in considerazione per l’ammissione alle procedure di gara, non possono avere un peso determinante ai fini dell’aggiudicazione).

Gli strumenti: l’accreditamento quale forma di concessione

Mediante l’accreditamento si instaura un nesso di servizio pubblico tra i soggetti committenti ed il soggetto erogatore accreditato che abilita un servizio o una struttura ad erogare attività in nome proprio, ma per conto dell’ente pubblico titolare della funzione della quale quel servizio costituisce attuazione. L’accreditamento, in quanto atto di natura concessoria, deve essere il

risultato di procedure ispirate all'imparzialità.

L'accreditamento consente una sorta di "incardinamento" del servizio e delle strutture nei servizi pubblici di erogazione, affidandogli il compito di intrattenere un rapporto diretto con l'utente nel rispetto di condizioni dettate dalla regolamentazione pubblica. Partendo da tale assunto, il sistema di accreditamento deve essere coerente con il sistema di servizi sociali pubblici locali. Con riferimento ai servizi che richiedono significativi investimenti strutturali, la programmazione territoriale (A.T.I.) articola l'offerta, rispetto al fabbisogno stimato, tenendo conto di numerose peculiarità tipiche di ogni territorio di riferimento; in particolare considera:

- le condizioni storiche di accesso ai servizi;
- la disparità della efficienza gestionale;
- la disforme allocazione storica delle risorse (costo/pro-capite), allo scopo di perseguire obiettivi di maggiore equità, eguaglianza, essenzialità, economicità.

Ne consegue che la modalità con la quale si determina il rapporto fra offerta programmata e concessione dell'accreditamento si presenta in modo flessibile a seconda della tipologia dei servizi e delle attività considerate.

Nel caso di servizi che non si connotano per la struttura, ma per il modello organizzativo e operativo (ad esempio, le assistenze domiciliari), l'accreditamento può non essere vincolato a quantità programmate, fermo restando che l'accordo contrattuale (ai sensi dell'art. 36 della l.r. n. 26 del 28.12.2009: *"Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*) finalizzato a porre, in tutto o in parte, a carico della finanza pubblica il costo dei servizi erogati, dovrà comunque essere compatibile con gli stanziamenti pubblici, nel rispetto dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza. Va evidenziata la necessità di prevedere procedure selettive di tipo non concorrenziale, in grado di equilibrare la pluralità di offerta, per soddisfare il diritto di scelta degli utenti, senza produrre una ridondanza nella platea dei fornitori tale da inficiare il perseguimento degli equilibri economici e la qualità dei servizi erogati. In tal senso è opportuno che i soggetti erogatori accreditati siano individuati nelle varie zone in modo compatibile con la programmazione. I fornitori dei servizi vengono scelti direttamente dagli utenti, accompagnati da operatori pubblici, dopo la stipula degli "accordi contrattuali" avvenuti nel rispetto delle ordinarie regole concorrenziali di imparzialità e trasparenza e

con la fissazione, per il soggetto erogatore, di adeguati massimali. Pertanto, pur in presenza di una ragionevole e complessiva coerenza con la programmazione, il processo di accreditamento è caratterizzato da elementi di flessibilità rispetto ai fabbisogni individuati dalla programmazione medesima, in relazione alle diverse tipologie di servizio, alle peculiarità territoriali ed all'esigenza di garantire una più ampia libertà di scelta dei cittadini. I requisiti dell'accREDITamento sono applicati in modo uniforme e omogeneo sull'intero territorio regionale.

L'accREDITamento costituisce un accertamento della conformità dei servizi e delle strutture alle norme sulla qualità e funge da sistema di qualificazione e di verifica. Una piena uguaglianza funzionale tra i servizi pubblici e privati può essere infatti garantita rispetto al possesso dei requisiti di qualità, con la conseguente sottoposizione, in termini del tutto identici, sia dei primi che dei secondi alla valutazione dei parametri che consentono di essere accREDITati. I soggetti autorizzati e quelli che intendono erogare in regime di accREDITamento dei servizi sociali per i quali non sia prevista l'autorizzazione, possono essere accREDITati dalla Regione, a condizione che si impegnino, attraverso apposito accordo, ad assicurare a detti servizi caratteristiche qualitative di particolare livello, comunque superiori a quelle richieste per l'esercizio e per l'autorizzazione, ove necessaria, e a realizzare un programma di miglioramento continuo della qualità, in collaborazione con le Amministrazioni titolari. Come indicato dalla legge regionale in materia sociale, attraverso l'accREDITamento il soggetto gestore eroga il servizio sociale pubblico secondo tariffe di entità tale da permettere almeno la copertura dei costi, definite dalla Giunta Regionale, indicate nel provvedimento di accREDITamento ed aggiornate annualmente, fatta salva l'applicazione di tariffe ridotte per l'accesso agevolato, con conseguente copertura pubblica del differenziale o dell'intera tariffa in caso di esenzione totale. L'accREDITamento è condizionato nel tempo alla permanenza dei requisiti necessari e al rispetto dell'accordo contrattuale. Il procedimento di accREDITamento deve essere caratterizzato da pubblicità, oltre che da trasparenza e non discriminazione, nel senso che le decisioni finali devono essere motivate. Pertanto, nell'assunzione del provvedimento occorre garantire una partecipazione dei soggetti interessati, riconoscendo loro il diritto a tutte le informazioni necessarie, in modo da assicurare imparzialità nella procedura e nella decisione finale e salvaguardare una parità di trattamento rispetto ai criteri di valutazione predeterminati.

L'accreditamento comporta, per il soggetto accreditato:

- l'accettazione di tariffe predeterminate attraverso l'introduzione di un sistema tariffario unico regionale di remunerazione delle prestazioni;
- l'assunzione di un debito informativo verso le Amministrazioni competenti;
- l'accettazione dei principi e dei criteri che informano il sistema locale dei servizi a rete, così come precisato dalla normativa regionale in materia;
- l'accettazione di modalità e percorsi di verifica in ordine al possesso dei requisiti, secondo quanto stabilito nella regolamentazione regionale e locale, ma anche di valutazioni periodiche sui servizi erogati e sul loro modello gestionale.

L'accreditamento rappresenta pertanto un percorso a carattere dinamico che prevede valutazioni periodiche sia in ordine alla qualità degli interventi erogati, sia relativamente alla loro effettiva necessità, in relazione al mutare dei fabbisogni e della domanda di interventi sociali e socio-sanitari.

Le modalità ed i requisiti, per poter essere accreditati, sono definiti con regolamento regionale e comunque devono prendere in considerazione:

- gli aspetti tecnico professionali e formativi, quali espressioni delle conoscenze, competenze e abilità tecniche e relazionali degli operatori;
- gli elementi organizzativi caratterizzati da elevata capacità di risposta nei tempi e nelle modalità di erogazione dei servizi;
- le modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori;
- le esperienze maturate con buon esito nel settore interessato all'accreditamento, nell'ambito del territorio di riferimento;
- il rispetto dei contratti di lavoro e del tariffario regionale delle prestazioni;
- il rispetto della carta dei servizi dove sono definiti i diritti degli utenti.

Gli strumenti: i patti di sussidiarietà

Il piano afferma l'importanza di procedere in via sperimentale ad instaurare, in particolare con i soggetti non profit, rapporti innovativi. In tali rapporti la causa, intesa quale oggettiva funzione economico-sociale del negozio, è costituita da un atto negoziale di diritto pubblico, 'patti di sussidiarietà', che vede il soggetto sociale non profit (cooperativa sociale, associazione, cittadini e famiglie) assumere direttamente gli oneri derivanti dalla realizzazione di una missione di interesse generale e la pubblica amministrazione favorire tale condivisione di responsabilità (articolo 118 della Costituzione, articolo 3 T.U. 267/2000) attra-

verso forme di sostegno e collaborazione per la concreta attuazione del principio di sussidiarietà (della Comunicazione CE del 26 aprile 2006 COM (2006) 177 e della Decisione CE del 28 novembre 2005 COM (2005) 2673, nonché dell'articolo 11 della legge 241/1991 e dell'articolo 119 del T.U. 267/2000). La stipula dei patti di sussidiarietà avviene nell'ambito del procedimento relativo al piano di zona sulla base di procedure partecipative e non competitive, mediante le quali condividere le progettualità espresse e riconoscere ai soggetti non profit una funzione di interesse generale nel loro impegno alla realizzazione dei progetti. Laddove, espletata la fase collegiale di coprogettazione, non sia possibile raggiungere l'accordo, l'individuazione del soggetto o dei soggetti con i quali stipulare gli accordi di sostegno o di collaborazione per la realizzazione dei progetti non può che avvenire attraverso una procedura di tipo competitivo fra i soggetti che abbiano partecipato alla coprogettazione. L'utilizzo delle procedure non competitive deve essere preceduto da adeguata pubblicizzazione, con indicazione delle regole relative al processo partecipativo e, in particolare, relative alla composizione dei "tavoli" e al loro funzionamento, nonché ai sub procedimenti di tipo non competitivo e competitivo.

Il sistema della domanda

La compartecipazione dell'utenza al costo dei servizi

Due sono i principi di fondo che orientano le regole della compartecipazione dell'utenza al costo dei servizi sociali:

- l'accesso alle prestazioni prescinde dalle condizioni economiche degli utenti e la compartecipazione non può costituire elemento di limitazione all'accesso ai servizi, pena la perdita della loro funzione universalistica;
- la compartecipazione investe una parte limitata di servizi sociali, sebbene importante.

Dal punto di vista generale va ricordato infatti che, a fianco dei servizi soggetti a compartecipazione, vi sono:

- servizi gratuiti ad accesso universalistico (es. uffici della cittadinanza, centri di promozione sociale, SAL, sostegno alle emergenze compresi i servizi di accoglienza dedicati a donne vittime di abuso o maltrattamento, servizi per la tutela dei minori);
- servizi gratuiti ad accesso selettivo, per chi ha una condizione economica inferiore ad una data soglia ISEE (es. libri di testo);

5.5. La regolazione del sistema di offerta e del sistema della domanda

- servizi a domanda individuale, per i quali è richiesto il pagamento di una retta e non la compartecipazione al costo. Gli asili nido rientrano in questa fattispecie.

La compartecipazione dell'utenza al costo dei servizi riguarda un'ulteriore fattispecie che interessa prevalentemente i servizi per la non autosufficienza:

- a) con riguardo all'articolazione nelle cinque aree di welfare, sono soggetti a compartecipazione i servizi di tipo domiciliare, semiresidenziale e residenziale, mentre ne sono esclusi i servizi che fanno parte del "welfare leggero" e del "welfare dell'emergenza";
- b) con riguardo alle categorie di soggetti coinvolti, sono soggetti a compartecipazione i servizi socio-assistenziali per anziani e per disabili (salvo quelli esclusi da ogni compartecipazione per indicazione di legge), mentre sono esclusi i servizi ai minori.

La compartecipazione dell'utenza al costo dei servizi è regolata secondo i seguenti principi:

- 1) medesime modalità di calcolo dell'ISEE in tutto il territorio regionale per stabilire la condizione economica del richiedente, così da uniformare il più possibile l'esigibilità dei diritti. A tal fine la Giunta Regionale, in accordo con ANCI, UPI, Legaautonomie e rappresentanze sindacali, determina con atto amministrativo il valore delle franchigie e dei parametri da applicare su tutto il territorio regionale, previsti dal d.lgs 108/1998 e dal d.lgs. 130/2000 ss. mm.;
- 2) riferimento al nucleo familiare anagrafico per le modalità di calcolo dell'ISEE. Per stabilire la quota di compartecipazione al costo dei servizi, nel caso di cittadini over 65 non autosufficienti e di persone con disabilità permanente grave, si fa riferimento alla condizione economica del solo richiedente, valutando, per la quota di reddito calcolata nell'ISEE, il reddito disponibile (comprese dunque prestazioni come l'indennità di accompagnamento), così come previsto della legge regionale di settore;
- 3) individuazione di una soglia minima di condizione economica dei richiedenti, al di sotto della quale non viene richiesto nessun livello di compartecipazione al costo dei servizi; tale soglia minima è identificabile con la soglia nazionale della povertà;
- 4) garanzia dell'uniformità delle regole di compartecipazione al costo

dei servizi su tutto il territorio regionale. A questo proposito, oltre alla condivisione della soglia minima di cui al punto 3), la Giunta regionale, sentite le organizzazioni sindacali, ANCI, UPI e Lega delle autonomie, fissa con proprio atto i diversi scaglioni reddituali secondo livelli crescenti di compartecipazione, avendo cura di garantire la maggiore omogeneità possibile tra i vari Comuni umbri per ogni comparto di servizi in cui si applica la compartecipazione.

5.6. L'integrazione delle politiche

Il Patto per lo sviluppo dell'Umbria individua nella qualificazione del sistema regionale di welfare una delle sue linee prioritarie di azione al fine di accogliere con appropriatezza i bisogni della società regionale, coniugando diritti e responsabilità, con una forte attenzione alla qualità della vita, all'inclusione sociale e alle pari opportunità di genere, componenti essenziali del potenziale di sviluppo e fattori decisivi di innovazione.

Un processo che potrà realizzarsi attraverso una ristrutturazione profonda del sistema stesso, tesa a sviluppare i comparti sociale e sanitario, a sperimentare nuovi modelli organizzativi, a innovare i processi assistenziali e a mettere a punto nuove tecniche e metodiche di intervento.

Lo stesso Patto indica le linee di azione ai fini della realizzazione di tale processo, prevedendo in particolare:

- la riforma della Pubblica Amministrazione e dell'assetto istituzionale endoregionale che deve caratterizzarsi come elemento facilitante i fattori di sviluppo;
- il sistema di welfare universalistico e inclusivo quale elemento di coesione sociale;
- il metodo della concertazione strutturata;
- gli approcci integrati alla programmazione.

In tale contesto l'approccio della concertazione e quello dell'integrazione delle politiche finiscono per essere intesi come linee strategiche di azione che determinano, per le politiche di welfare (accanto a quelle più squisitamente economiche), un ruolo fondamentale per lo sviluppo locale.

In luogo di azioni di tipo riparativo, che intervenivano sugli effetti indesiderati delle politiche formulate ed attuate a prescindere dall'impatto sul contesto sociale e territoriale, le politiche integrate di welfare consentono di agire direttamente e in maniera coordinata su specifici aspetti che attengono alla coesione e all'integrazione sociale e, indirettamente, attraverso azioni che incidono sul mutamento di variabili, fattori e processi solo apparentemente distanti.

Pertanto la politica sociale deve essere considerata non come mera erogazione di prestazioni e servizi tesi a sanare determinati guasti sociali, ma come una serie di azioni tra loro integrate e coordinate all'interno di piani e

programmi finalizzati ad assicurare il benessere dei cittadini e le condizioni fondamentali affinché una società possa crescere.

Il presente piano adotta l'approccio dell'integrazione fra politiche universali: le politiche sociali e quelle sanitarie, le politiche culturali e formative, le politiche per le pari opportunità e per l'inclusione.

Inoltre intende promuovere l'integrazione delle politiche del territorio: le politiche ambientali e le politiche di riqualificazione urbana tese ad evitare forme di degrado, e ad infrastrutturare i contesti cittadini in termini di qualità sociale (abitazioni decorose, spazi pubblici agibili, azioni di sostegno e di stimolo alle pratiche di "cittadinanza attiva" di coesione e di integrazione); le politiche della sicurezza tese a rendere meno invasiva la sensazione di vulnerabilità e di carente qualità del vivere.

Infine, propone l'integrazione fra le politiche economiche e del lavoro: le politiche per l'occupazione e l'occupabilità e le politiche di sviluppo locale.

L'integrazione delle politiche appare irrinunciabile perché legata ad una precisa idea di sviluppo che, oltre a dover essere sostenibile dal punto di vista economico ed ambientale, lo deve essere anche dal punto di vista sociale e territoriale. Si intende con ciò la necessità per il sistema regionale di welfare di assicurare un elevato grado di integrazione degli interessi degli attori deboli e delle capacità di autogoverno di un determinato territorio.

L'integrazione è anche un'esigenza del cittadino, sia sul versante della percezione della qualità sociale, sia su quello della necessità di percepire e fruire i servizi come globali ed integrati.

Oggetto dunque dell'integrazione è in primo luogo la sostenibilità intesa come preconditione per la conservazione di uno sviluppo duraturo, in grado di garantire equità sociale (all'interno delle singole comunità e nel rapporto tra esse e gli individui), equità interlocale (tra le varie comunità territoriali), equità intergenerazionale (tra le presenti e le future comunità). L'altro elemento sul quale incardinare l'integrazione delle politiche è la coesione territoriale e sociale, teso a contenere gli squilibri della crescita economica ed anche a garantire l'universalismo e la cittadinanza sociale.

Se l'integrazione deve assicurare la sostenibilità e la coesione, non può essere pensata come il risultato di un'azione progettuale definita, ma piuttosto come processo di costruzione alla base del quale vi è un approccio di tipo incrementa-

5.6. L'integrazione delle politiche

le, che apporta nel tempo una serie di elementi migliorativi e conoscitivi aggiuntivi, in grado di riorientare il percorso in maniera più funzionale.

I luoghi dell'integrazione sono innanzitutto il livello regionale, in particolar modo i momenti di interazione all'interno del Patto per lo sviluppo, dove occorre verificare e valutare la coerenza degli obiettivi specifici del piano sociale regionale con quelli degli atti di programmazione generale e, in secondo luogo, con quelli degli altri piani e programmi settoriali. Ciò al fine di consentire sia l'uniformità delle azioni che l'utilizzo integrato delle risorse.

L'integrazione passa per il livello dei "tavoli territoriali" coincidenti con i territori degli A.T.I./Zone Sociali, dove risultano più visibili le problematiche di natura sociale ed è possibile realizzare forme di cooperazione e di partenariato, attivare le risorse, valutare il possibile impatto delle politiche, sollecitare e sostenere forme dirette di partecipazione dei cittadini. A tale livello lo strumento del patto territoriale può consentire di realizzare le strategie di integrazione sopra indicate. I patti territoriali sono tesi allo sviluppo delle pratiche concertative/partecipative, ovvero di un nuovo modello organizzativo che possa sviluppare un rapporto di cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, integrare le azioni e le politiche sul territorio ed estendere e affermare la *governance* come un sistema di governo allargato.



II PARTE

Gli assi strategici del piano

6. Le politiche sociali. Universalismo e reti comunitarie

I processi di trasformazione della famiglia, del saldo demografico e migratorio, hanno determinato una significativa modificazione del volto della società umbra, dei rischi sociali ai quali è sottoposta e dei suoi bisogni che hanno indotto una mutazione significativa della domanda sociale, sia sul versante qualitativo che quantitativo.

L'invecchiamento della popolazione e il crescente incremento di cronicità, l'aumento delle famiglie monogenitoriali e di donne attive sul mercato del lavoro, con il conseguente eccesso di domanda di cura nel settore dei minori, o la crescita dei flussi migratori con ciò che essi comportano sul piano della domanda di integrazione sociale e di nuove forme di convivenza urbana, sono alcuni significativi esempi degli effetti che le incessanti trasformazioni sociali determinano sul piano delle policy.

Di fronte a tali nuove sfide, i sistemi di welfare locale sono sottoposti ad inedite pressioni e le politiche sociali devono sapersi innovare per adeguare l'offerta sociale ai nuovi bisogni dei cittadini. In particolare, l'emersione di nuovi rischi sociali e di nuovi profili di povertà, che coinvolgono categorie e sfere dell'esistenza diverse da quelle del passato, necessitano di pronte risposte. Il primo importante elemento da acquisire rispetto a questo scenario è il carattere universalistico della politica sociale pubblica. Infatti, solo una risposta che guardi a tutti i cittadini può gettare le premesse affinché le politiche

sociali locali siano fattore di sviluppo umano e di coesione sociale. Naturalmente 'universalismo' non va confuso con 'gratuità'; occorre costruire, tramite modalità sempre più sofisticate, interventi universalistici selettivi. Alcune prestazioni vanno garantite a tutti, a carico del pubblico; altre, invece, richiedono il ricorso a forme diverse di compartecipazione.

A questo proposito è particolarmente importante la scelta di determinare un livello minimo di ISEE, identificato con la soglia nazionale della povertà, al di sotto della quale non può essere richiesta ad alcun titolo, ai beneficiari degli interventi, nessuna forma di compartecipazione ai costi. Analogamente, tale livello minimo di situazione economica deve orientare anche le agevolazioni con riguardo alle politiche tariffarie.

È evidente che, in una fase come l'attuale, caratterizzata da rigide compatibilità economiche di spesa e dai recenti tagli ai fondi per le politiche sociali a disposizione delle Regioni, occorra concentrarsi su alcune priorità di intervento e, allo stesso tempo, cercare di costruire un sistema di welfare locale che permetta ad una buona fascia di beneficiari delle politiche di rendersi nel medio periodo autonomi dalla dipendenza del welfare e di poter raggiungere un adeguato standard di vita in modo indipendente.

Così si potrebbe raggiungere il doppio obiettivo di migliorare il benessere della popolazione umbra, senza dover incrementare eccessivamente il rapporto tra quota della popolazione dipendente dalle politiche e quota di popolazione attiva (tasso di dipendenza).

In questa logica va ribadito un asse strategico presente nelle Linee di indirizzo²¹: le politiche di inclusione sociale devono essere ispirate al principio dell'*empowerment* e dell'attivazione dei diretti destinatari, così da favorire la realizzazione dei loro percorsi di vita anche sul versante formativo e occupazionale.

Il piano declina le politiche sociali come politiche del ciclo di vita, vale a dire politiche dinamiche, non limitate ad interventi episodici, che tengono conto dell'insorgenza lungo il corso della vita dei rischi sociali, prevedibili e imprevedibili, e quindi della necessità di dotare le persone, in primo luogo quelle più svantaggiate, di strumenti adeguati ad "accumulare" longitudinalmente un crescente livello di protezione sociale.

21 DGR n. 279 del 17/03/2008 Linee di indirizzo per il 2° piano sociale regionale.

6. Le politiche sociali. Universalismo e reti comunitarie

Le politiche sociali previste si basano sul pilastro della sussidiarietà, ovvero sul modello collaborativo/concertativo fra soggetti pubblici, soggetti del Terzo Settore, famiglie e cittadini. È compito dei soggetti pubblici, a partire dai Comuni, promuovere tutte quelle condizioni che possano condurre ad un rafforzamento del volontariato, dell'associazionismo, della cooperazione e di tutti gli altri soggetti a vario titolo coinvolti nelle politiche sociali.

Si tratta di arrivare ad una sorta di circolarità virtuosa dove la comunità locale impara a prendersi cura dei problemi che si aprono al suo interno utilizzando tutti gli strumenti a disposizione, senza che ciò significhi una deregolazione o una devoluzione di responsabilità dal pubblico al privato.

Il sistema di welfare umbro dovrà investire sulla risorsa umana e potenziare le reti sociali, familiari, parentali, di vicinato, comunitarie.

Le reti, infatti, sono strategiche come strumento di aiuto nella vita quotidiana delle famiglie, così come nella conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro; possiedono anche una valenza economica, dal momento che possono costituire nuovi spazi di produzione sociale e di impiego delle risorse, se organizzate nelle attività di riproduzione sociale e integrate con l'offerta di servizi garantiti dal pubblico. Vanno quindi sostenute con un'azione sociale diretta a individuare le risorse possedute dalla comunità (competenze, tempo, saperi sociali) che possono essere impiegate nei servizi di prossimità.

Si tratta di far emergere, valorizzare e sostenere un'area informale di rapporti sociali, dando una cornice alla soluzione di bisogni oggi lasciata all'iniziativa del tutto individuale. Sono bisogni sociali collettivi derubricati a bisogni privati e individuali, come attesta il fenomeno dell'assistenzato familiare, in assenza di qualsiasi riconoscimento sociale. È necessario allocare risorse anche per queste politiche, dando al sociale informale uno statuto entro il sistema dei servizi alla persona.

Porre al centro del welfare dell'Umbria le famiglie e le reti sociali e comunitarie non significa, naturalmente, mortificare i diritti dell'individuo e l'autonomia della persona, che vanno promossi e tutelati, ma occorre riconoscere come, proprio nelle famiglie e nelle reti, si giochi la forza di coesione della comunità regionale: lì si manifestano i principali cambiamenti sociali; lì si addensano le criticità sociali più rilevanti; lì occorre intervenire per rafforzare le agenzie primarie di benessere della persona. Per affrontare le esigenze ed i bisogni

derivanti dalle molteplici forme della convivenza e della diversificazione delle reti familiari, è necessario approntare una gamma assai sofisticata di strumenti, in grado di rispondere ad un tessuto sociale sempre più differenziato e sempre meno in grado 'da solo' di provvedere.

Due questioni assumono allora una valenza strategica: il riconoscimento sociale del lavoro di cura e la capacità delle famiglie di far fronte efficacemente alle proprie responsabilità educative.

Laddove ci sono bambini o persone non autosufficienti, la complessità del lavoro di cura e/o dei compiti educativi si manifesta in tutta la sua problematicità: occorre evitare che tutto ciò si traduca ancora in penalizzazioni delle donne. Le politiche integrate di conciliazione, che riguardano un campo assai vasto di interventi (dai servizi sociali ai servizi pubblici locali, dalle politiche urbanistiche a quelle dei trasporti, dagli orari di lavoro agli orari dei servizi, dalle politiche scolastiche a quelle formative, dalle politiche del lavoro alle relazioni sindacali, ecc..), acquistano così una maggiore centralità rispetto al passato, in presenza di una crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro, di un basso tasso di natalità e quindi di un declino delle dimensioni familiari, oltretutto di un poderoso processo di invecchiamento.

Il tema della non autosufficienza si impone fra gli altri in questa regione come una vera e propria emergenza, accanto alle nuove forme del disagio minorile e adolescenziale, alle problematiche poste dall'inserimento delle persone adulte disabili.

Esiste poi un altro quadro di riferimento privilegiato che riguarda le famiglie caratterizzate da un alto livello di vulnerabilità sociale. L'ipotesi progettuale che si avanza in sede di piano sociale è quella della definizione di un'azione di sistema nei confronti delle famiglie ombre a rischio. Si tratta di riorganizzare attorno alle famiglie misure diversificate tramite la convergenza di più politiche, da tradursi in un mix di servizi, azioni sociali, prestazioni, detrazioni fiscali, da gestire nell'ambito della progettualità sociale di territorio e di coordinare l'azione di soggetti pubblici e non, assumendo ad un ruolo di regia proprio del pubblico. Quest'azione costituisce un asse strategico della programmazione regionale, che intende prendere in considerazione quell'area di vulnerabilità sociale nella quale si possono collocare famiglie "normali". Vanno quindi progettati una serie di interventi integrati che per-

mettano di contrastare i possibili percorsi di impoverimento delle persone e delle famiglie.

L'universo formato dalle famiglie con difficoltà reddituali appare caratterizzato da vari livelli:

- le cosiddette “povertà estreme”, ovvero persone e famiglie che spesso alla deprivazione reddituale associano altre forme di esclusione sociale (dipendenze, violenza, problemi di igiene mentale, ecc.);
- persone e famiglie in uno stato di povertà economica;
- persone e famiglie che si collocano appena al di sopra della soglia della povertà, ma si trovano in una condizione di vulnerabilità che potrebbe farli cadere nell'indigenza al verificarsi di qualsivoglia evento negativo.

Al di là degli interventi per le povertà estreme, che esistono praticamente su tutto il territorio regionale con una serie di misure più o meno ampie (dalle mense alla prima accoglienza ecc.), l'obiettivo cruciale sul quale questa strategia innovatrice intende concentrare maggiormente l'attenzione riguarda la regionalizzazione della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, tramite strumenti integrati. Esistono nei singoli territori alcune forme di sostegno al reddito (contributo economico) di limitata efficacia, a causa della limitata possibilità di spesa per questi capitoli di bilancio che, di contro, sembrano strategici.

Al contempo, altre forme di intervento per l'inserimento sociale o lavorativo delle persone e famiglie in difficoltà vengono finanziate nei modi più diversi (es. borse lavoro, contratti di inserimento ecc.).

È quindi necessario seguire una maggiore integrazione degli interventi, per costruire un sistema capace di connettere organicamente le diverse politiche di settore (sociali, abitative, socio-sanitarie, della formazione/lavoro, dello sviluppo economico, fiscali e tariffarie, ecc.), con particolare riferimento agli assetti istituzionali, programmatori e organizzativi, all'integrazione delle risorse disponibili (ordinarie e straordinarie) e alla regolazione integrata degli strumenti attuativi. A questo proposito, un elemento innovativo è rappresentato dal confronto sistematico tra diversi Servizi per la programmazione (innanzitutto fra le politiche sociali e le politiche attive del lavoro), onde facilitare l'integrazione delle politiche e degli interventi, il monitoraggio e la valutazione di impatto di tali strumenti.

Altro elemento innovativo sta nel mettere al centro di tale sistema una politica di contrasto alla povertà, che preveda un coinvolgimento attivo del beneficiario, tramite la costruzione di programmi personalizzati di inserimento sociale o lavorativo legati al superamento della condizione di dipendenza (quando alcolista o tossicodipendente) e alla conciliazione dei tempi di vita. Tale politica richiede di essere co-progettata insieme ai servizi educativi e del lavoro, tramite un coinvolgimento diretto dei Servizi di Accompagnamento al Lavoro (SAL) e dei Centri per l'impiego, nell'orientamento e nella progettazione dei percorsi personalizzati di inserimento diretti a superare la condizione di bisogno della persona. Tramite un'integrazione del livello tecnico e manageriale delle diverse aree amministrative cointeressate si può rendere più efficace un programma complesso e articolato di interventi che può rappresentare una politica di alto profilo e qualificante, per la Regione Umbria, in assenza di misure analoghe sul panorama nazionale.

In sintesi, l'impoverimento può essere contrastato agendo contemporaneamente e in modo integrato tramite politiche fiscali e tariffarie (intervento di tipo "indiretto") e tramite politiche sociali di contrasto alla povertà e di inserimento sociale, formativo e occupazionale (intervento di tipo "diretto"). Esiste poi un livello di intervento che fa direttamente leva sulla coesione sociale e sulla presenza di reti comunitarie, familiari e di vicinato che, come già evidenziato, vanno fortemente rafforzate. Tale collante rappresenta il segno della qualità sociale dell'Umbria che aiuta se stessa a superare i problemi e ad intraprendere percorsi di sviluppo locale; si tratta in sostanza di implementare interventi che al tempo stesso siano 'integrati' e 'a rete'.

Vi sono inoltre una serie di interventi specifici più tradizionalmente legati ai canali di esclusione sociale, non meno importanti, che riguardano la condizione dell'invecchiamento, dell'integrazione degli immigrati, della convivenza urbana, del disagio giovanile. Su questo versante è fondamentale realizzare più strette connessioni tra i vari comparti di policy; ad esempio delle politiche contro la povertà con le politiche integrate di conciliazione e con gli interventi previsti per la non autosufficienza.

L'esistenza di un buon livello di servizi per minori o per anziani non autosufficienti è una condizione necessaria, anche se non sufficiente, unitamente allo sviluppo dell'occupazione femminile, perché alle famiglie umbre più svantag-

giate e vulnerabili si possa consentire una realizzazione piena del benessere per tutti i propri componenti. L'alleggerimento del lavoro di cura, in particolare nella vita delle donne, viene quindi considerato un elemento centrale ed ha una funzione preventiva rispetto alle dinamiche di impoverimento delle famiglie e alla realizzazione del benessere sociale per tutti i cittadini umbri. Allo stesso tempo diventa di importanza strategica la formulazione di una efficace prospettiva di integrazione tra cittadini 'autoctoni' e immigrati, per conseguire un buon livello di convivenza urbana, necessario per poter rafforzare i pilastri della coesione sociale. È su questo versante che andranno costruiti nei diversi territori "luoghi" in grado di rafforzare nel tessuto sociale le capacità di comunicazione e di comprensione delle difficoltà, di mediazione sociale, di dialogo e di negoziazione.

6.1. L'universalizzazione del sistema

Il presente piano focalizza la sua attenzione attorno al principio della universalizzazione del sistema degli interventi e servizi sociali, tramite due tipi di strumenti:

- il rafforzamento delle modalità di intervento centrate attorno al livello denominato welfare leggero, inteso come welfare a più basso tasso assistenziale e a più alto tasso educativo, sostanziato dalla rete degli Uffici della cittadinanza;
- la previsione di livelli essenziali e uniformi di assistenza sociale al fine di realizzare un sistema unitario di offerta di servizi e prestazioni sociali nelle cinque aree di welfare.

6.1.1. Uffici della cittadinanza²² e interventi di supporto specialistico

La rete degli Uffici della cittadinanza inverte il processo di localizzazione del welfare di comunità in quanto riqualifica l'offerta sociale e il servizio sociale includendo il territorio come partner attivo nella costruzione dei processi di risposta. La rete configura, a scala regionale, un servizio sociale per tutti: per la generalità dei cittadini e per la generalità delle problematiche.

In quest'ottica di continuità e rafforzamento della rete regionale, gli Uffici della cittadinanza sono istituiti presso le Zone Sociali quali uffici territoriali di servizio sociale pubblico ed universale, finalizzati al contatto con l'utenza in via esclusiva e a produrre risposte flessibili tramite l'attuazione di interventi mediante la presa in carico delle persone e delle famiglie. Sotto il profilo finanziario il presente piano prevede che le risorse del Fondo sociale regionale, trasferite dalla Regione agli A.T.I., siano vincolate al raggiungimento dei livelli essenziali e uniformi di assistenza come individuati nel presente piano.

Gli Uffici della cittadinanza rappresentano la chiave di un cambiamento organizzativo che ha inteso fare del sociale una infrastruttura del territorio configurandolo, al pari del sistema educativo e del sistema sanitario, come comparto universalmente concepito.

22 Linee guida, DGR 826 del 16 giugno 2004.

Rivolto all'area della problematicità, intesa come dimensione del "normale quotidiano", pur con una particolare attenzione al disagio delle persone, delle famiglie e della comunità, l'Ufficio della cittadinanza è deputato ad accogliere e sostenere chi, singoli e/o gruppi, vive una condizione di difficoltà sociale in un'ottica di promozione e di sviluppo di competenze comunitarie. L'Ufficio della cittadinanza, in qualità di porta unica di accesso alla rete territoriale dei servizi assume, sotto il profilo della conoscenza dei bisogni, un valore strategico per la programmazione territoriale.

Il servizio è organizzato per bacini omogenei di riferimento, configurando la riorganizzazione a scala micro-territoriale del servizio sociale professionale, istituzionalmente afferente ai Comuni.

Tale servizio territoriale esplica funzioni di:

- erogazione delle prestazioni socio-assistenziali proprie del servizio sociale professionale: informazione, ascolto, comunicazione, sostegno e accompagnamento, mediazione, programmi di aiuto alle persone e alle famiglie, presa in carico individuale e comunitaria;
- organizzazione di risorse comunitarie;
- decodificazione della domanda e dei processi sociali in atto sul territorio;
- progettazione di azioni di territorio;
- orientamento e messa in rete.

Il *servizio sociale professionale* sviluppa il suo ruolo in tutte le sue componenti: presa in carico, ricerca-intervento, progettazione di interventi comunitari, piani di aiuto alle persone e alle famiglie. L'Ufficio della cittadinanza pratica due tipologie integrate di presa in carico: una macro, nei confronti della comunità di riferimento e una micro, nei confronti della singole situazioni.

In particolare, la presa in carico costituisce una componente trasversale alle fasi costitutive del processo assistenziale e non si configura come una fase statica a se stante. L'Ufficio della cittadinanza resta il riferimento di contesto, dall'insorgenza alla soluzione delle problematiche sociali, individuali e non; in tal senso è il Servizio che accoglie/accompagna curando il contesto ambientale all'interno del quale insorgono e più facilmente possono essere risolti i problemi della vita delle persone e delle famiglie. In questo quadro si prevede un'articolazione dei modelli di erogazione del servizio sociale laddove si richiedono interventi e supporti specialistici, aggiuntivi a quelli propri

dell'Ufficio della cittadinanza, che comportano uno spostamento della presa in carico su altri livelli tecnico-professionali del percorso assistenziale. In tal caso, per il servizio sociale professionale significa mettere in campo una competenza di rilievo specifico non operativa nell'Ufficio della cittadinanza. L'Ufficio della cittadinanza, in qualità di sensore più vicino ai bisogni delle persone, consente di organizzare i dati raccolti nello svolgimento dell'attività che gli è propria e di trasformarli in conoscenze utili a supportare i processi di pianificazione sociale territoriale. In tal senso, è opportuno costruire, sotto il profilo organizzativo, i necessari collegamenti con i servizi educativi e socio-sanitari territoriali e, dall'altro lato, con l'Ufficio di piano della Zona sociale.

Nello scenario sociale dato gli operatori che svolgono lavoro sociale si qualificano come gestori di processi complessi e come mediatori dello sviluppo, non più solo operatori del disagio. In tal senso gli Uffici della cittadinanza, per lo svolgimento delle proprie funzioni, si avvalgono di un'équipe sociale interprofessionale costituita da quattro unità con competenze di servizio sociale, educative e di comunicazione sociale. All'équipe si richiede un lavoro di squadra nell'ottica dell'integrazione delle competenze, della contaminazione delle culture professionali e della condivisione.

L'équipe degli operatori ha il compito di mettersi in comunicazione con il territorio, di ricercare e interpretare le dinamiche del sistema di relazioni che lo caratterizzano, di incontrare le persone nei luoghi di vita e di attività, di entrare in contatto con i testimoni privilegiati.

Altresì, gli operatori devono conoscere la rete dei servizi territoriali, saper promuovere e mettere in rete le risorse sociali di quel territorio-comunità a cui fanno riferimento. In particolare, l'équipe opera garantendo l'integrazione dei servizi sociali con gli altri servizi presenti sul territorio, impostando il lavoro sulla massima autonomia, collaborazione, visibilità e riconoscibilità reciproca dei servizi coinvolti.

6.1.1. Uffici della cittadinanza e interventi di supporto specialistico

Uffici della cittadinanza e servizi socio-educativi

Area di intervento	Livello organizzativo	Utenza	Definizione intervento	Livello essenziale	Personale équipe	Ambito territoriale
Generale o di base	Ufficio della cittadinanza	tutti i cittadini	servizio di tipo universalistico	<ul style="list-style-type: none"> - accesso - accompagnamento - valutazione - progetto 	équipe inter professionale	1 Ufficio della cittadinanza ogni 20 mila abitanti
	Servizio socio-educativo e di sostegno alle responsabilità familiari	minori e famiglie	intervento universalistico socio-educativo e di sostegno alla responsabilità familiari	<ul style="list-style-type: none"> - valutazione - progetto 	<ul style="list-style-type: none"> - educatore animatore; - educatore professionale nei servizi alla persona 	Zonale almeno 1 ogni 5.000 minori (0-18 anni)

Per garantire la continuità del processo di aiuto e la certezza di un percorso personalizzato, il piano individua le strutture organizzative che possono assicurare prestazioni ed interventi appropriati a seconda del diverso grado di intensità assistenziale. Pertanto vengono individuati i servizi di supporto specialistico appartenenti al comparto socio-assistenziale i quali, su un bacino di utenza zonale o interzonale, garantiscono la valutazione, il progetto e la relativa presa in carico delle persone che vivono particolari stati di disagio.

Interventi di supporto specialistico

Area di intervento	Livello Organizzativo	Utenza	Definizione intervento	Livelli essenziali	Personale équipe	Ambito territoriale
Di supporto specialistico	Équipe affido	Tutti i minori per i quali esiste un progetto personalizzato	Intervento di elevata complessità educativa e psico-sociale interdisciplinare ed integrata	Valutazione Progetto	-Assistente sociale -Psicologo -Educatore professionale nei servizi alla persona	Zonale
	Équipe adozione	Tutti i minori per i quali esiste un progetto personalizzato	Intervento di elevata complessità educativa e psico-sociale interdisciplinare ed integrato.	Valutazione Progetto	-Assistente sociale -Psicologo -Educatore professionale nei servizi alla persona	Interzonale
	Équipe maltrattamento E abuso	Tutti i minori per i quali esiste un progetto personalizzato	Intervento di elevata complessità educativa e psico-sociale interdisciplinare ed integrato	Valutazione Progetto	-Assistente sociale -Psicologo -Educatore professionale nei servizi alla persona	Interzonale
	Servizio Accompagnamento al Lavoro (SAL)	Tutti i cittadini in età lavorativa ed in condizioni di svantaggio	Servizio specialistico orientato ad aree di disagio sociale per favorire l'inserimento lavorativo.	Valutazione Progetto	Équipe interdisciplinare: Assistente sociale Educatore professionale nei servizi alla persona; Mediatore al lavoro	Zonale

6.1.2. I livelli essenziali ed uniformi di assistenza sociale

Il piano individua, tenendo conto delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, i servizi e gli interventi sociali da considerarsi livelli essenziali ed uniformi di assistenza sociale all'interno delle cinque aree di welfare, prevedendo, per ognuna, specifici livelli organizzativi, come di seguito indicato:

- welfare leggero: Uffici della cittadinanza;
- welfare dell'emergenza: pronto intervento sociale;
- welfare domiciliare di supporto familiare: servizio integrativo delle funzioni familiari, differenziato per aree sociali e soggetti;
- welfare comunitario: servizio di accoglienza diurna; servizio socio-educativo e di supporto alle responsabilità familiari;
- welfare residenziale e semiresidenziale: residenza servita; servizio residenziale per soggetti con disabilità grave senza rete familiare²³; comunità residenziale per minori.

Nella programmazione, progettazione ed erogazione dei servizi e degli interventi attinenti ai livelli essenziali ed uniformi di assistenza sociale, i soggetti erogatori si devono conformare ai seguenti principi:

- eguaglianza di opportunità a condizioni sociali e stati di bisogno differenti;
- rispetto della dignità della persona con riferimento alle esigenze di riservatezza delle informazioni che riguardano la sua condizione;
- diritto ad una maternità e paternità consapevole e responsabile, diritto del benessere del nascituro;
- conoscenza dei percorsi assistenziali e informazione sui servizi disponibili;
- libertà di opzione tra le prestazioni erogabili nell'ambito del sistema dei servizi;
- accesso e fruibilità delle prestazioni in tempi compatibili con i bisogni.

La Regione, consapevole della rilevanza e complessità della scelta di riconoscere i diritti sociali di cittadinanza sotto il profilo dell'adeguamento del

23 DM - Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali - 13 dicembre 2001, n. 470

"Regolamento concernente criteri e modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti di cui all'articolo 81 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di interventi in favore dei soggetti con handicap grave privi dell'assistenza dei familiari".

sistema dei servizi e degli interventi sociali, ha selezionato due criteri guida per la loro definizione:

- il grado di diffusione degli interventi/servizi sociali in quanto indicatore della generalizzazione del bisogno presente nella comunità;
- la crescente diffusione di nuovi profili di bisogno non soddisfatti che sollecitano l'implementazione di servizi innovativi.

La messa a regime dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza sociale è preceduta da una fase di transizione, come previsto nelle azioni di accompagnamento, e ad essi si applica il principio di gestione associata dei servizi, così come previsto dalla recente normativa regionale in materia. Di seguito vengono riportate le tabelle secondo le aree di welfare e le singole tipologie di intervento previste, nonché le considerazioni relative ai singoli livelli essenziali. Ogni tabella porta la denominazione della tipologia di intervento, la sua definizione sulla base della normativa e degli atti regionali di riferimento, le modalità di gestione dello stesso, le professionalità richieste per il loro espletamento, l'area territoriale di riferimento.

a. Welfare leggero

Il piano garantisce alle persone che vivono in Umbria il diritto ad essere ascoltate rispetto ai propri problemi di natura sociale, a vedere valutata la propria situazione e a ricevere, nel caso sia ritenuto necessario ed opportuno dal servizio sociale professionale, una presa in carico con relativo progetto personalizzato. A tal fine riconosce, come livello essenziale, la presenza di un sistema di servizi, capillarmente diffusi e organizzati sul territorio, costituito dagli Uffici della cittadinanza, già disciplinati con appositi atti regionali.

<i>Utenza</i>	<i>Tipologia intervento</i>	<i>Dispositivi normativi</i>	<i>Copertura/ bacino di utenza</i>	<i>Professionalità</i>	<i>Bacino territoriale</i>
generalità delle persone	comunitario promozionale assistenziale	Linee guida DGR n. 826 del 16/06/2004	generalità delle persone	équipe inter professionale	sub-zonale

b. Welfare dell'emergenza

All'interno dell'area del welfare dell'emergenza si prevede, quale livello essenziale, un servizio di pronto intervento sociale, con le seguenti caratteristiche:

- servizio diretto alle situazioni di emergenza non programmate e, nella generalità, insorgenti in orari e giorni particolari (ore serali-notturne, fine settimana, etc.), che richiedono un intervento ed una attivazione rapidi ed immediati (per la durata di 12-48 ore), prima che il servizio sociale professionale possa operare la "presa in carico" del caso;
- il servizio si struttura in maniera differente a seconda del tipo di utenza (minori, adulti e anziani);
- il servizio si avvale, per la sua attivazione, delle strutture di accoglienza residenziale o di altre strutture facenti capo a organizzazioni private non a scopo di lucro, con le quali siano state sottoscritte convenzioni in tal senso;
- la dimensione territoriale di riferimento per l'organizzazione di questo servizio è individuata nella Zona sociale e, pertanto, si prevede un servizio gestito in maniera unitaria per ogni Zona. Nel caso di Zone di dimensioni inferiori a 40.000 abitanti, impossibilitate a sviluppare in autonomia un tale intervento, il piano prevede la possibilità di attivare un servizio interzonale fra Zone limitrofe;
- a regime si prevede che il servizio di pronto intervento sia organizzato in strutture appositamente dedicate per il welfare dell'emergenza; nella fase transitoria si prevede, invece, l'erogazione tramite la strutturazione di moduli per la pronta accoglienza dentro altre strutture di accoglienza residenziale, definiti sulla base della normativa e dei regolamenti regionali vigenti.

<i>Utenza</i>	<i>Tipologia intervento</i>	<i>Dispositivi normativi</i>	<i>Copertura/ bacino di utenza</i>	<i>Professionalità</i>	<i>Bacino territoriale</i>
generalità delle persone	emergenziale socio-assistenziale	Piano sociale regionale e regolamenti regionali	generalità delle persone	Assistente sociale	zonale o interzonale

c. Welfare domiciliare di supporto familiare:

Comprende una pluralità di interventi integrativi alle funzioni proprie della famiglia diretti a favorire la permanenza nell'ordinario contesto di vita della persona in difficoltà.

<i>Utenza</i>	<i>Tipologia intervento</i>	<i>Dispositivi normativi</i>	<i>Copertura/bacino di utenza</i>	<i>Professionalità</i>	<i>Bacino territoriale</i>
minori	socio-educativo	Linee di indirizzo regionali dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza	tutti i minori in famiglia per i quali esiste un progetto personalizzato	<ul style="list-style-type: none"> – Assistente sociale – Educatore professionale nei servizi alla persona 	zonale
minori disabili	socio-educativo integrato	<ul style="list-style-type: none"> - Legge 104/1992 - Legge 162/1998 - Legge regionale 28/2002 - Legge 9/2008 - Dgr 21/2005 	tutti i minori disabili in famiglia per i quali esiste un progetto individualizzato (art. 14 legge 328/2000)	<ul style="list-style-type: none"> – Assistente sociale – Educatore professionale nei servizi alla persona 	zonale
disabili gravi giovani-adulti	socio-assistenziale	<ul style="list-style-type: none"> - Legge 104/1992 - Legge 162/1998 - Legge regionale 9/2008 	tutti i disabili gravi giovani-adulti in famiglia per i quali esiste un progetto individualizzato (art. 14 l. 328/2000)	<ul style="list-style-type: none"> – Assistente sociale – Educatore professionale nei servizi alla persona – Operatore di base con competenze specifiche riconosciute e/o certificate rispetto al contesto di servizio 	zonale
anziani non autosufficienti	socio-assistenziale	<ul style="list-style-type: none"> - Legge regionale 9/2008 - Prina vigente - Dgr 21/2005; 	<p><u>a regime:</u> tutti gli anziani non autosufficienti in famiglia per i quali esiste un progetto personalizzato</p> <p><u>per il piano:</u> tutti gli anziani non autosufficienti in famiglia con "alto bisogno assistenziale"</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Assistente sociale – Operatore di base con competenze specifiche riconosciute e/o certificate rispetto al contesto di servizio 	zonale

d. Welfare comunitario:

Comprende una molteplicità di interventi di supporto alle responsabilità familiari e genitoriali:

<i>Utenza</i>	<i>Tipologia intervento</i>	<i>Copertura/ bacino utenza</i>	<i>Professionalità</i>	<i>Bacino territoriale</i>
servizio di accoglienza diurna	accoglienza diurna dei soggetti anziani bisognosi di supporto assistenziale con funzioni integrative o sostitutive proprie della famiglia	almeno 1 ogni 10.000 anziani (da realizzare entro il triennio del piano)	– Operatore di base con competenze specifiche riconosciute e/o certificate rispetto al contesto di servizio	zonale
servizio socio-educativo e di supporto alle responsabilità familiari	- Legge regionale 30/2005 - Dcr 20/2000 - Linee di indirizzo regionale dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza	Almeno 1 ogni 5.000 Minori (0-18 anni)	– Educatore/ animatore – Educatore professionale nei servizi alla persona	zonale

e. Welfare residenziale e semi-residenziale:

Prevede un insieme composito di strutture di accoglienza con funzioni tutelari

<i>Utenza</i>	<i>Definizione Intervento</i>	<i>Copertura/ Bacino Utenza</i>	<i>Professionalità</i>	<i>Bacino Territoriale</i>
Residenza servita	accoglienza di persone anziane e adulte bisognose di supporto assistenziale	almeno 1 ogni 40/50.000 abitanti	Operatore di base con competenze specifiche riconosciute e/o certificate rispetto al contesto di servizio	zonale
Servizio residenziale per soggetti con handicap grave senza rete familiare (dopo di noi)	DM 470/2001	almeno una struttura ogni ati	Operatore di base con competenze specifiche riconosciute e/o certificate rispetto al contesto di servizio	interzonale
Comunità residenziale per minori	Regolamento regionale n. 8 19/12/2005	almeno 1 struttura ogni 40/50.000 abitanti	<ul style="list-style-type: none"> - Assistente sociale - Educatore/animatore - Educatore professionale nei servizi alla persona 	zonale

6.2. L'integrazione con le altre aree di welfare

6.2.1 L'integrazione socio sanitaria

Il quadro normativo di riferimento

- rivisitazione della legge di riforma del servizio sanitario nazionale (D.lgs 229/1999) e del nuovo ordinamento degli EE.LL. (D.lgs 267/2000), i quali ridisegnano un ruolo per le Autonomie locali auspicando forme associative;
- legge di riforma dell'assistenza (L.328/2000) che introduce per la prima volta, analogamente a quanto avviene nel comparto sanitario, i livelli di prestazione essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale e definisce la funzione sociale pubblica;
- DPCM 14 febbraio 2001 che sancisce e concretizza il principio di integrazione corresponsabilizzando sotto il profilo istituzionale e finanziario i due sistemi (sanitario e sociale);
- modifica del Titolo V della Costituzione (L.C. 3/2001) che interviene nell'allocazione del potere conferendo al Comune, sulla base del principio di sussidiarietà già presente nei provvedimenti "Bassanini", la competenza amministrativa generale;
- legge regionale 23 del 9 luglio 2007 con la quale si assegna agli A.T.I. la competenza in materia sanitaria e sociosanitaria.

Il modello umbro dell'integrazione

Il modello di integrazione realizzato in Umbria si basa su due parole chiave: *condivisione dei processi e degli obiettivi e integrazione delle politiche*.

Le pratiche di condivisione/concertazione sono elemento distintivo delle politiche regionali, dal Patto per lo sviluppo con i relativi Tavoli tematici (Tavolo regionale del welfare anche quale sede di verifica del piano sociale regionale) e Tavoli territoriali. Ne discende un'articolazione della concertazione che attiene sia al livello politico (Conferenza dei Sindaci), sia al livello tecnico (Distretto/Zona sociale), che hanno richiesto il supporto di una apposita strumentazione per un loro effettivo esercizio (Protocolli tecnici, modelli condivisi di accreditamento e valutazione).

Per quanto riguarda *l'integrazione socio-sanitaria* si passa da due sistemi paralleli, con forme di coordinamento finora affidate alle direttive della Regione, a due macro-settori, la Sanità e i Servizi sociali, caratterizzati da autonomia organizzativa, funzionale, professionale e finanziaria. L'integrazione non è più discrezionale, ma viene istituzionalizzata e concepita come incontro di responsabilità.

Pertanto nel nuovo assetto l'integrazione si sposta dal livello del rapporto negoziale fra Azienda USL e Comune, a livello della programmazione territoriale (programma delle attività territoriali del Distretto - PAL - e piano di zona) quale sede dove definire, in modo condiviso e concertato, appropriati percorsi di salute/benessere e le relative strategie di integrazione, da costruirsi con la partecipazione consapevole della persona e del gruppo di appartenenza che diventa il soggetto dell'integrazione socio-sanitaria, nell'ambito di procedure di valutazione e di progettazione integrata e personalizzata.

Gli strumenti della programmazione integrata

L'incontro di responsabilità trova possibilità di realizzazione nell'ambito degli strumenti che disciplinano la programmazione (Piano sanitario e piano sociale regionale; Piano Attuativo Locale, Programma delle attività territoriali del Distretto e Piano di zona).

Inoltre l'unitarietà del processo programmatico è assicurata dal recepimento del DPCM 14 febbraio 2001 che rende tra loro compatibili le scelte previste dagli atti di programmazione sopra menzionati.

I livelli istituzionali per il raccordo a scala regionale sono:

6.2.1. L'integrazione socio sanitaria

- gli A.T.I., che forniscono indicazioni per la promozione dell'integrazione tra le attività sanitarie e quelle dei servizi sociali dei Comuni sulla base di quanto indicato dagli atti di indirizzo regionali in materia. Tali indicazioni dovranno essere recepite dalla programmazione territoriale;
- il Tavolo zonale della concertazione, dove siede anche il livello manageriale dell'Azienda USL, che nelle aree d'intervento socio-sanitario è chiamato a delineare strategie di organizzazione delle risorse su obiettivi condivisi;
- la Regione, che svolge attività di vigilanza e coordinamento sul rispetto delle indicazioni del citato DPCM da parte delle Aziende sanitarie locali e dei Comuni, al fine di garantire uniformità di comportamento delle istituzioni del territorio.

A livello territoriale la convergenza sulle scelte programmatiche relative all'integrazione socio-sanitaria si realizza attraverso gli strumenti della programmazione territoriale (atto di indirizzo dell'A.T.I. e P.A.L.).

A livello tecnico, l'integrazione viene affidata alle strutture tecniche del territorio dei due sistemi deputate alla programmazione attuativa: spetta al Distretto e alla Zona sociale il compito di elaborare le proposte da sottoporre alla conferenza di zona, per quanto attiene l'integrazione socio-sanitaria, ai fini della redazione del Pal.

Sul piano della "coprogettazione", così come previsto dalla L. 328/2000, art.1, comma 5, vanno attivati i relativi tavoli cui partecipano anche gli operatori dell'Azienda/USL. Sotto il profilo gestionale gli A.T.I. e le Aziende USL dovranno adottare appositi Accordi di programma ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale sui servizi, per le aree di integrazione di cui all'articolo 9 della medesima legge e dell'art. 3 del DPCM 14 febbraio 2001.

Il modello organizzativo-gestionale: dall'accesso alla presa in carico

Nella prospettiva di un modello universalistico di assistenza alla persona, il sistema di servizi e di interventi si fonda sulla esigibilità di quei diritti alla salute e al benessere ormai riconosciuti dalla normativa nazionale ed internazionale vigente. Il concetto di salute, che fa proprio il presente piano, è quello proposto dal 'modello bio-psico-sociale' non riducibile ad 'assenza di malattia', bensì riferibile alla qualità della vita, caricandosi in tal senso di componenti sociali, relazionali ed ecologiche, vista l'interdipendenza che

intercorre fra ambiente e *setting* comportamentale. Si rende necessario pertanto un adeguamento dell'attuale assetto organizzativo e gestionale finalizzato a garantire una capacità di lettura multidimensionale dei bisogni delle persone, a definire un'appropriata programmazione e ad implementare i relativi interventi attraverso un approccio multidisciplinare, secondo una logica di rete diretta a coinvolgere i diversi soggetti che ad oggi operano in maniera frammentata.

Coerentemente con questa impostazione, il primo passo per arrivare alla piena affermazione dei diritti delle persone passa attraverso l'individuazione dello stato di bisogno con la conseguente traduzione di offerte assistenziali adeguate. L'obiettivo generale del sistema integrato di interventi e servizi sociali è l'organizzazione, a livello di Zona/Distretto, di un percorso di accesso unitario a tutti i servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, attraverso modalità definite di accoglienza e di gestione della domanda.

L'area integrata, costituita dal complesso dei servizi socio-sanitari, si configura come sistema a doppia entrata (Centro di Salute e Ufficio della cittadinanza), ma a percorso unico di valutazione, di progettazione e di presa in carico, in modo da evitare sovrapposizioni o rinvii del cittadino verso servizi impropri.

Il percorso assistenziale integrato si struttura:

- a livello della valutazione, con l'attivazione di nuclei di valutazione multi-professionali ed interorganizzativi (UMV, UVG, ecc.) dove la componente sociale, allorché si configura la prospettiva di una progettualità integrata, è espressione funzionale del comparto dei servizi sociali dei comuni associati, A.T.I./Zona sociale;
- a livello della presa in carico, prevedendo la 'presa in carico congiunta', da parte del comparto sanitario e socio-assistenziale, da definirsi con protocolli fra Servizi che devono codificare:
 - a) il lavoro interorganizzativo, ovvero come servizi diversi di amministrazioni diverse (Azienda/USL - A.T.I./Zona sociale) possono svolgere, in modo unitario, compiti rispetto a problemi di comune competenza e con quale assunzione di responsabilità;
 - b) l'affidamento del coordinamento all'Amministrazione cui spetta la competenza istituzionale primaria;
 - c) l'individuazione del referente di progetto;

6.2.1. L'integrazione socio sanitaria

- a livello della progettazione, prevedendo la costruzione di progetti integrati dimensionati sulla persona e sui gruppi sociali, sulla base di un approccio unitario e globale, da realizzarsi con l'impiego di équipes territoriali, multidisciplinari, interprofessionali e interorganizzative.

Le funzioni di valutazione e monitoraggio della rete dei servizi socio-sanitari dedicati ai diversi target di bisogno (area della tutela infanzia e adolescenza, anziani non autosufficienti, disabili, salute mentale, dipendenze, patologie da infezione da HIV), sono anch'esse funzioni integrate espletate a livello di Distretto/Zona sociale da appositi nuclei di valutazione.

La titolarità dei servizi socio-sanitari è pubblica; la gestione può essere pubblica, privata, del privato sociale.

Gli obiettivi prioritari

Per il triennio gli obiettivi prioritari per le aree dell'integrazione socio-sanitaria sono relativi a:

Area della salute mentale:

- garantire l'inserimento sociale dei pazienti attraverso idonee soluzioni. In particolare, la risposta al bisogno di inserimenti lavorativi per le persone con problemi di salute mentale passa attraverso il rafforzamento degli interventi socio sanitari integrati mediante una maggiore progettualità strategica nella programmazione territoriale di zona;
- coinvolgere il Dipartimento di Salute Mentale nella programmazione territoriale coadiuvando gli organismi di direzione del Distretto e della Zona sociale nella definizione e nella stesura dei relativi Piani;
- attivare il Patto per la Salute Mentale.

Area delle dipendenze:

- garantire la partecipazione del Dipartimento per le Dipendenze ai tavoli di elaborazione dei Piani di zona e alla concertazione del Programma delle attività territoriali del Distretto;
- innovare gli aspetti organizzativi e gestionali in coerenza con l'ampliamento e l'articolazione dell'offerta preventiva, terapeutica e assistenziale;
- realizzare una rete della "prossimità", a livello territoriale, attraverso il coordinamento e l'interconnessione stabile dei diversi servizi e settori.

Area anziani:

- dare piena attuazione al Patto per il benessere degli anziani attraverso la realizzazione del Progetto Anziani 2008;
- realizzare il Piano attuativo della Legge regionale sul Fondo per la non autosufficienza denominato PRINA.

Area delle persone con disabilità:

- qualificare i principi e i diritti espressi nella Convenzione Internazionale sui Diritti delle Persone con Disabilità dell'Onu (non discriminazione, inclusione, libertà di scelta, vita indipendente);
- adottare il modello bio-psico-sociale attraverso lo strumento dell' ICF²⁴ per la rilevazione dei bisogni della persona con disabilità;
- presa in carico globale al fine di garantire la centralità della persona nella realizzazione del progetto individuale;
- definire accordi di programma per garantire la centralità del progetto individuale nella presa in carico;
- garantire la partecipazione delle persone con disabilità, delle loro famiglie e delle associazioni che le rappresentano nella progettazione e nella valutazione degli interventi;
- realizzare il Piano attuativo della Legge regionale sul Fondo per la non autosufficienza;

Area della non autosufficienza:

- individuare percorsi certi ed uniformi per la comunicazione e l'accesso;
- sviluppare un sistema integrato e flessibile di interventi e servizi domiciliari, semi-residenziali e di sostegno alla cura familiare;
- assicurare la continuità tra l'ospedale ed i servizi territoriali socio-sanitari e sociali attraverso l'attivazione di specifici percorsi di sostegno ed accompagnamento della persona non autosufficiente e della sua famiglia;
- garantire una gestione integrata e unitaria delle risorse del territorio attraverso l'adozione di progettazioni assunte sia dai Piani di zona che dai Programmi delle attività territoriali (PAT);
- favorire l'emersione del lavoro di cura da rapporto privato a rapporto sociale riconosciuto mediante una regolazione pubblica;

24 International Classification of Functioning Disability and Health (ICF), approvata dall'OMS nel 2001.

6.2.1. L'integrazione socio sanitaria

- realizzare il Piano attuativo della Legge regionale sul Fondo per la non autosufficienza.

Area materno infantile

- predisporre interventi essenziali per garantire la tutela e le condizioni materiali della genitorialità e dello sviluppo del bambino;
- predisporre interventi per sviluppare la rete di sostegno alla genitorialità, le competenze genitoriali, garantire l'accesso ai servizi, promuovere la cultura della genitorialità efficace;
- predisporre interventi preventivi ed educativi volti a facilitare l'acquisizione delle competenze del bambino e degli adulti;
- predisporre interventi domiciliari di sostegno e cura rivolti al bambino ed alla famiglia.

6.2.2. Politiche della formazione-lavoro, scuola-istruzione

Il quadro di riferimento delle politiche di coesione sociale

La legge costituzionale 3 del 18/10/2001, riformulando il Titolo V° della Costituzione, con la modifica dell'art. 117 ha ridisegnato le competenze di Stato e Regioni nelle diverse materie di intervento, attribuendo a queste ultime competenze esclusive in materia di Istruzione e Formazione professionale, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e la competenza dello Stato, per quanto attiene agli indirizzi generali, alla programmazione e al coordinamento nella stessa materia.

Il quadro di riferimento è dato, a livello comunitario, dalla Politica Europea di Coesione 2007-2013, con l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato dei paesi appartenenti alla Comunità europea, capace di contenere e ridurre gli squilibri tra gli Stati membri, sia sotto il profilo economico che sociale, con attenzione alla sostenibilità dei processi di crescita e facendo leva sul principio di "sussidiarietà" nelle relazioni fra Comunità, Stati nazionali, formazioni sociali ed economiche locali. La riforma dei Fondi strutturali (strumenti della programmazione comunitaria 2007-2013) è centrata su tre assi: la concentrazione geografica delle risorse verso le aree meno sviluppate e su un numero limitato di obiettivi; la semplificazione degli strumenti finanziari con soli tre Fondi: FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, FSE - Fondo Sociale Europeo, Fondo di Coesione; il decentramento delle responsabilità attraverso le partnership territoriali.

La stessa attribuisce all'Obiettivo *Competitività Regionale e Occupazione* la "mission" di supportare le regioni più sviluppate dell'Unione attraverso:

- la realizzazione delle priorità di Lisbona (2000) e Goteborg (2001), rafforzando la competitività e l'attrattività delle regioni con programmi per *l'innovazione, la società della conoscenza, lo sviluppo dell'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente e la prevenzione dei rischi;*
- l'attuazione della Strategia Europea per l'Occupazione per un mercato del lavoro più dinamico, efficiente ed inclusivo, per l'incremento dell'occupazione, l'adattabilità dei lavoratori e delle realtà produttive, l'occupabilità, nonché la tutela delle categorie a più alto rischio di esclusione dal mercato del lavoro.

Il Programma Operativo Regionale (POR) Umbria del Fondo Sociale Europeo (FSE), principale strumento di sviluppo delle risorse umane, finalizzato alla realizzazione della Strategia Europea per l'Occupazione, si inserisce in un quadro generale di coerenza strategica con gli obiettivi dettati:

- dal Consiglio Europeo, con particolare riferimento alla Strategia di Lisbona (2000) e agli Orientamenti Strategici Comunitari in materia di coesione della Commissione della Comunità Europea (2006);
- a livello nazionale dal Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN 2005) e dal Piano Italiano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO 2005);
- a livello regionale dal Documento Strategico preliminare della Regione Umbria (DSR 2006).

A quest'ultimo livello il quadro di riferimento è completato dal Documento Annuale di Programmazione (DAP 2009-2011) che delinea gli indirizzi strategici della programmazione economico-finanziaria della Regione e dal Patto per lo sviluppo dell'Umbria - Seconda Fase (2006), frutto dei processi di concertazione negoziale tra i diversi soggetti istituzionali, sindacali ed imprenditoriali e di condivisione degli obiettivi di sviluppo competitivo del "Sistema Umbria". I sei Assi prioritari del POR Umbria FSE (Adattabilità, Occupabilità, Inclusione Sociale, Capitale umano, Transnazionalità e Interregionalità, Assistenza Tecnica) si propongono il comune scopo di valorizzazione del capitale umano quale risorsa fondamentale per assicurare al sistema umbro una dimensione competitiva ed un elevato grado di coesione sociale.

Le azioni volte all'inclusione sociale

L'asse 3 del POR Umbria 2007- 2013 - Inclusione Sociale concentra la propria attenzione in un unico obiettivo: sviluppare percorsi integrati e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per contrastare ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro.

Tale obiettivo segnala la volontà di una politica organica per l'inclusione sociale, tesa ad agevolare l'inserimento sostenibile nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati, alla rimozione degli elementi di contesto che determinano le condizioni di esclusione, superando la frammentazione delle iniziative e passando dall'emergenza ad una programmazione di medio e lungo periodo di interventi strutturali efficaci rispetto alle esigenze del territorio.

L'intento è quello di adottare un approccio multisettoriale che assuma le diverse problematiche, attraverso un coordinamento tra le politiche sociali, sanitarie, dell'istruzione e della cultura, abitative, formative e del lavoro.

In questa ottica vengono promosse azioni tese a:

- potenziare l'integrazione delle categorie svantaggiate e a rischio di emarginazione sociale attraverso il sostegno, anche individualizzato, per l'inserimento stabile nel mondo del lavoro;
- eliminare ogni forma di discriminazione nell'accesso e alla permanenza nel mercato del lavoro;
- supportare le politiche per l'integrazione delle donne in condizione di svantaggio attraverso servizi per la conciliazione dei tempi e delle responsabilità;
- favorire una migliore e piena integrazione della persona nel contesto sociale ed economico dove si svolge la sua esistenza;
- prevenire ed arginare il disagio con particolare riferimento a quello vissuto dalle realtà familiari più problematiche;
- favorire la cultura dell'inclusione sociale che permetta un adeguato inserimento delle famiglie migranti;
- valorizzare le risorse familiari di solidarietà, collaborazione, mutuo aiuto, sostenendo l'associazionismo e la partecipazione.

In continuità con le esperienze già realizzate, il presente piano sostiene:

- lo sviluppo di reti e partenariati tra il sistema delle politiche attive del lavoro e quello delle politiche sociali, con lo scopo di massimizzare l'efficacia delle azioni programmate e l'efficienza delle risorse impiegate, anche tramite l'attivazione sistematica e stabile di un confronto fra i diversi servizi per la fissazione di obiettivi comuni di medio periodo da monitorare periodicamente;
- i partenariati pubblico-privato che includano il Terzo Settore, l'associazionismo e il non profit, al fine di valorizzare il ruolo degli attori sociali presenti sul territorio, con particolare attenzione alle associazioni degli immigrati e alle pratiche di diversity management nelle imprese e alla diffusione di marchi di qualità sociale per le aziende che adottano politiche di responsabilità sociale tese alla valorizzazione delle differenze e al miglioramento del clima aziendale.

Concorrono al perseguimento dell'obiettivo di inclusione sociale e lavorativa i servizi specialistici provinciali per l'impiego che operano a favore dell'inserimento lavorativo di target portatori di specifico svantaggio, in stretto raccordo e coordinamento con i servizi comunali di accompagnamento al lavoro (SAL) e i servizi socio-sanitari di riferimento e dell'Amministrazione della Giustizia. La tutela, la lotta alle disuguaglianze e la coesione sociale delle fasce più svantaggiate per cause sociali, culturali, fisiche e psichiche, rappresentano un consolidato orientamento delle politiche comunitarie, oltre ad essere oggetto di attenzione delle diverse normative, nazionali e regionali specifiche.

Gli interventi diretti ai singoli target possono riassumersi sinteticamente in:

- interventi finalizzati a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati, nell'accezione ampia prevista dai regolamenti comunitari;
- interventi tesi a favorire l'inclusione sociale e lavorativa degli immigrati e la sicurezza nel contesto lavorativo;
- interventi per le persone con disabilità e con disturbi psichici;
- interventi tesi a combattere la discriminazione di genere, con particolare riferimento alle iniziative di conciliazione dei tempi, in grado di favorire la partecipazione inclusiva e qualitativa delle donne alla vita sociale e professionale;
- interventi per la tutela e il reinserimento socio-lavorativo della popolazione carceraria.

Ulteriori interventi rivolti al sistema nel suo complesso sono rappresentati da:

- azioni di orientamento, formazione e consulenza a favore degli operatori sociali ed economici del settore, ivi comprese le cooperative e le imprese sociali;
- misure di sostegno alle imprese atte a favorire l'inclusione delle persone svantaggiate;
- incentivi all'assunzione e aiuti all'occupazione nell'ambito della legge 68/1999 ed altre normative di settore;
- azioni di sensibilizzazione, animazione territoriale, informazione rivolte alle imprese, alle famiglie e loro associazioni, al contesto sociale di riferimento sulla problematica dell'inclusione sociale.

Merita un'attenzione specifica la questione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e della formazione permanente che rappresentano uno strumento fondamentale per la competitività e l'occupabilità, per l'integrazione sociale, lo sviluppo delle forme della cittadinanza attiva e solidale, per l'autoproduzione sociale, la promozione dell'autorealizzazione dei cittadini, la qualificazione delle risorse formali ed informali espressione e patrimonio della comunità locale.

Concorrono al perseguimento di queste finalità anche le attività socio educative programmate e realizzate dalla rete delle biblioteche territoriali.

6.2.3. Le politiche sociali abitative

Il diritto all'abitazione rientra, a pieno titolo, tra i diritti inviolabili della persona, riconosciuti e garantiti dall'articolo 2 della Costituzione della Repubblica Italiana. Lo stesso diritto è richiamato dall'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, secondo la quale:

“... ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari ...”.

Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, demanda alla Regioni le competenze in materia di Edilizia Residenziale Pubblica. Secondo quanto stabilito dalla riforma del Titolo V° della Costituzione (Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) questa materia, articolata nelle fasi della programmazione, della realizzazione e gestione, non è riconducibile interamente alla potestà legislativa residuale regionale (art. 117, quarto comma). Essa, alla luce del carattere trasversale e sulla base delle sentenze della Corte Costituzionale 94/2007 e 451/2006, si articola su tre livelli normativi, ovvero:

- di competenza esclusiva dello Stato, per l'individuazione dell'offerta minima degli alloggi a favore delle fasce meno abbienti, quale livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale;
- di legislazione concorrente, con la competenza del governo territoriale per la programmazione degli interventi;
- di competenza legislativa regionale, per la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

Con l'emanazione della Legge Regionale 23/2003 (*Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica*), resasi necessaria a seguito del trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni nella stessa materia, la Regione Umbria ha definito gli obiettivi, le regole e gli strumenti di programmazione nell'ambito delle politiche abitative. La legge regionale prevede un processo di programmazione articolato in Piani triennali con obiettivi generali da attuarsi mediante Programmi operativi annuali.

Il Piano Triennale 2004/2006, approvato dal Consiglio regionale nel dicembre 2004, è stato il primo strumento organico operativo della nuova stagione del settore abitativo pubblico ed ha delineato, in maniera puntuale e sistematica, le finalità e gli obiettivi della politica regionale nel settore.

La dimensione “trasversale” delle politiche per la casa, riconosciuta dalla stessa Corte Costituzionale, unitamente all’intreccio tra il disagio abitativo e il più generale disagio sociale, entrambi ricollegabili, frequentemente, a fenomeni di impoverimento economico e di precarizzazione, al rischio di marginalità sociale, all’accentuarsi delle forme di disuguaglianza e di insicurezza sociale, anche in segmenti di popolazione diversi da quelli tradizionalmente oggetto di attenzione da parte dell’intervento socio-assistenziale, impone la più ampia integrazione tra i programmi di politica abitativa e quelli finalizzati alla qualità urbana, al benessere delle persone e delle famiglie, alla sicurezza dei cittadini.

L’integrazione si sviluppa ai diversi livelli, da quello della pianificazione regionale e della programmazione territoriale a quello della realizzazione degli interventi, nonché del monitoraggio e controllo attraverso il coordinamento delle funzioni e delle strutture competenti, con il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali, sociali ed economici interessati.

A livello della pianificazione regionale, l’interfaccia tra i due principali strumenti previsti dalle normative regionali di settore, ovvero il Piano triennale per l’edilizia residenziale pubblica e il piano sociale regionale, si sostanzia con obiettivi comuni e condivisi, perseguibili attraverso un coordinamento sistematico delle strutture regionali di riferimento e la più ampia sinergia operativa tra le stesse.

Sul piano territoriale la pianificazione e la programmazione si caratterizzano e si definiscono “integrate” attraverso il superamento della singola e specifica dimensione settoriale.

Il Piano Regolatore Generale, ivi compresa la sua parte operativa e il Piano dei servizi, il Programma triennale delle opere pubbliche dei Comuni, i Programmi Urbani Complessi, i Contratti di Quartiere ed in generale i programmi di riqualificazione urbana, il piano sociale di zona, i programmi per la sicurezza dei cittadini, a partire dall’analisi complessiva e condivisa del contesto di riferimento, concertano programmi di intervento ponendo una particolare attenzione a tematiche quali:

6.2.3. Le politiche sociali abitative

- la pianificazione urbana e degli insediamenti;
- l'emergenza abitativa;
- la programmazione di interventi a favore di particolari fasce sociali (anziani, disabili, nuclei monogenitoriali, giovani coppie, studenti, nuclei immigrati, ecc.);
- l'abbattimento delle barriere architettoniche, al fine di consentire e favorire l'accessibilità e la mobilità;
- la progettazione urbana partecipata capace di cogliere le esigenze espresse dai diversi target di popolazione, ivi compresi i bambini e le bambine.

L'attuazione e la gestione degli interventi, unitamente all'azione di monitoraggio degli stessi e di verifica e controllo, presuppone, sul piano organizzativo, la definizione e il funzionamento di strutture operative organiche e leggere, capaci di:

- integrare le diverse funzioni e competenze territoriali in materia abitativa;
- interagire con i livelli tecnici regionali, provinciali, sub-provinciali, delle ATER, del privato, del mondo imprenditoriale, delle rappresentanze sindacali e della piccola proprietà;
- sviluppare, in collaborazione con i soggetti istituzionali di riferimento, un'azione costante di monitoraggio, di verifica e di controllo della condizione abitativa delle famiglie, del patrimonio residenziale pubblico e privato, del rispetto degli standard abitativi e dei diversi vincoli di legge previsti dalle normative di settore, promuovendo la cultura delle regole e della legalità.

6.3. Le politiche sociali per le persone e le famiglie

Le trasformazioni economiche e sociali alle quali i sistemi locali di welfare sono stati sottoposti anche in Umbria hanno mutato il quadro di riferimento rispetto alla prima esperienza di piano.

Per tali ragioni si rende necessario rimodulare le politiche sociali riorganizzandole, in particolare, attorno alle famiglie e al loro vivere quotidiano. Le famiglie incrociano i più rilevanti mutamenti della società:

- l'invecchiamento della popolazione con la conseguente dilatazione del lavoro di cura;
- l'immigrazione degli stranieri con l'insediamento di nuove famiglie portatrici di altre culture e stili di vita e la costituzione di famiglie miste;
- la femminilizzazione del fenomeno immigrazione con l'ingresso dai paesi dell'Est di forza lavoro impegnata prevalentemente nel lavoro di cura delle famiglie italiane;
- il mutato ruolo delle donne nella società italiana, più scolarizzate, più qualificate e non più disponibili alla scelta alternativa fra lavoro o figli o famiglia.

Al mutamento sociale si affianca una profonda trasformazione della struttura familiare che l'ha indebolita anche sotto il profilo delle risorse non materiali, come evidenzia lo scenario sociale regionale descritto nella prima parte del piano.

Le famiglie sono, inoltre, più esposte al rischio di impoverimento, come esito dei processi di precarizzazione che hanno investito il mondo del lavoro, dando luogo ad una area di vulnerabilità sociale che le porta ad oscillare fra entrata e uscita dalla condizione di disagio. Tale precarietà si sposta dalle fasi passive della vita alle fasi attive, compromettendo il progetto di futuro delle generazioni più giovani, anche rispetto alla possibilità di farsi una nuova famiglia e di scegliere di poter mettere al mondo dei figli.

La portata e la qualità di questa trasformazione propone alla responsabilità pubblica bisogni inediti e diversificati, nonché una diminuzione delle risorse a disposizione, sia economiche che umane, quale contesto dove ripensare e sviluppare strategie di intervento che abbiano come obiettivo il sostegno per lo star bene delle famiglie e delle persone. In tal senso, le politiche per le famiglie acquistano una centralità nelle nuove politiche del welfare locale.

Il presente piano intende ricomporre la frammentarietà delle risorse e degli

6.3. Le politiche sociali per le persone e le famiglie

interventi delle diverse aree di welfare in una strategia di intrecci convergenti, verso la costruzione di una condizione di agio delle famiglie e dei loro componenti. Gli assi di intervento che il piano, a tal fine, prevede sono:

- *rafforzare e sviluppare la rete dei servizi territoriali, sia in termini di riqualificazione dell'esistente, sia in termini di servizi innovativi*: puntare sulla rete integrata dei servizi, in particolare sui servizi territoriali per il sostegno alla genitorialità e al lavoro di cura nei confronti dei componenti fragili della famiglia, implementando una generazione di servizi sociali, più leggeri, flessibili, servizi di comunità con funzioni di accompagnamento, di mediazione, di supporto e servizi di sollievo per le famiglie (es. servizi di accoglienza di giorno integrativi/sostitutivi dei compiti propri della famiglia);
- *valorizzare la famiglia come luogo di relazioni significative sostenendo gli aspetti di relazione che intercorrono fra i suoi componenti con differenti età, bisogni e diritti*: sostenere le competenze genitoriali e le responsabilità familiari nei compiti educativi e di cura e riconoscere socialmente il lavoro di cura progettando interventi appropriati a sostegno delle famiglie e delle donne;
- *valorizzare le comunità locali, le reti comunitarie e la partecipazione dei soggetti sociali*: mettere a leva le competenze, il tempo, i saperi sociali delle persone e delle famiglie, inserendole nella attività di riproduzione sociale e integrandole con l'offerta pubblica (servizi di mutualità e forme di partenariato sociale pubblico/privato);
- *promuovere l'invecchiamento attivo attraverso la partecipazione sociale*: inserire nel circuito pubblico le abilità e le competenze degli anziani acquisite lungo l'arco della vita, per finalità di utilità sociale nella logica dello scambio non commerciale (servizio civile per l'età anziana);
- *costruire l'equità fra le generazioni governando in modo attivo la transizione demografica e costruire l'equità fra i generi*: allargare l'area di copertura del welfare ai soggetti oggi esclusi; favorire l'inserimento delle donne nel mondo del lavoro come doppia garanzia nei confronti dell'instabilità della famiglia, nei confronti dei figli e della qualità delle relazioni familiari.

Le misure di politica sociale per le persone e per le famiglie vengono aggregate in più gruppi. Un gruppo di politiche riguarda le famiglie con responsabilità educative e di cura, poiché si è ritenuto importante unificare la condizione delle famiglie che hanno al loro interno bambini e adolescenti, disabili

o anziani non autosufficienti, in quanto comune è la problematica che esse si trovano a dover fronteggiare, vale a dire la necessità di dedicare a questi soggetti tempo, attenzione, sostegno e cura, pur nelle differenze soggettive di bisogno e di intervento. Una fattispecie di interventi che riguarda le famiglie in particolari fasi del loro ciclo di vita che, anche in assenza di condizioni di svantaggio economico o sociale, hanno bisogno di un supporto per poter raggiungere un adeguato livello di benessere, anche sotto il profilo della qualità delle relazioni fra i soggetti all'interno della famiglia.

Come attesta lo "storico", sono le donne, all'interno della famiglia, ad assumersi la responsabilità della dipendenza altrui, aspetto quest'ultimo che rimanda alla necessità di affrontare in modo risolutivo la conciliazione tra i tempi di cura e di lavoro.

Un gruppo di politiche è rivolto alle famiglie collocabili "tra la normalità e la fragilità", in quanto le attuali condizioni di crisi economica stanno determinando l'incremento del numero di famiglie che, pur non vivendo uno stato grave di esclusione o di povertà economica, si trovano ai limiti, ovvero appena al di sopra della soglia di povertà, e faticano a sostenere l'ordinario peso della gestione familiare. Sono condizioni dove basta l'insorgere di un qualsiasi evento negativo per far scivolare queste famiglie e i loro componenti in una situazione di difficoltà fino alla povertà estrema. Si tratta di un'area di vulnerabilità sociale alla quale indirizzare interventi diretti a rafforzare le capacità dei singoli ad intraprendere percorsi di piena realizzazione economica e sociale (ad esempio tramite la riqualificazione formativa di alcuni membri della famiglia o tramite interventi di sostegno economico).

A tal proposito il piano prevede un' Azione di sistema che si traduce in una misura di intervento di sostegno per le famiglie vulnerabili, modulata sulla base dei seguenti criteri:

- unitarietà dell'azione di sistema, mediante la definizione di un pacchetto di risorse da destinare alla famiglia tramite lo strumento del "contratto di sostegno";
- flessibilità dell'azione di sistema in relazione al mutamento delle condizioni soggettive ed oggettive della famiglia destinataria;
- personalizzazione dell'azione di sistema in relazione alle diversità delle famiglie.

6.3. Le politiche sociali per le persone e le famiglie

Tale misura acquista una particolare pregnanza nell'attuale contesto di crisi occupazionale-aziendale che sta generando una condizione di emergenza sociale su scala regionale, come esito della crisi finanziaria-economica nazionale.

Altre politiche sono dirette alla popolazione immigrata, in considerazione della diffusione del fenomeno sul territorio umbro e della rilevanza sociale che assume l'integrazione delle famiglie immigrate.

Un gruppo di politiche riguarda i soggetti che presentano tratti di esclusione sociale (persone senza fissa dimora, ex-detenuti, persone con disagio psichico, persone sottoposte a sfruttamento sessuale, ecc.), per i quali sono previste una serie di misure mirate, tendenti a costruire i possibili percorsi di inclusione sociale.

Una questione direttamente connessa ai profili di impoverimento di molte famiglie, specie a seguito degli effetti della crisi finanziaria sul mercato dei mutui, attiene al problema dell'abitazione e alla necessità di dedicare, come suindicato, una specifica attenzione alle politiche alloggiative, prevedendo una integrazione delle misure socio-assistenziali con quelle previste nel piano regionale di settore sulle politiche abitative pubbliche.

Altre misure di politica sociale sono dirette alla questione della convivenza e della vivibilità urbana sottoposta a crescenti tensioni, come attestano le frequenti conflittualità nei rapporti interpersonali e le forme di violenza in ambito familiare (violenza di genere) e comunitario.

Il fenomeno della violenza in famiglia, in espansione, assume in primo luogo il connotato di violenza di genere e, in secondo luogo, quello di violenza sui soggetti più deboli, con particolare riferimento al coinvolgimento di bambine e bambini, configurandosi, in tal senso, come questione particolarmente delicata e complessa per il suo carattere di multidimensionalità dove intervengono fattori affettivo-relazionali, culturali, psicologici e/o psicopatologici, sociali ed economici. Due sono i livelli di azione che il piano propone: quello della tutela con l'offerta di servizi per l'ospitalità, l'accoglienza e la sicurezza alla persona che vive la condizione di violenza, onde fornire la possibilità di scegliere in libertà; quello della prevenzione, con interventi educativi e formativi nei confronti dei ragazzi e delle ragazze, degli uomini e delle donne, per agire e rimuovere gli aspetti culturali sottesi alla violenza.

In ambito comunitario il terreno principale di intervento riguarda le funzioni della mediazione sociale e della negoziazione, mediante la destinazione di spazi sociali dedicati e integrati nella rete dei servizi territoriali.

Un gruppo di misure che si caratterizzano per una forte integrazione con il comparto sanitario e con il comparto educativo sono mirate al contrasto del fenomeno dipendenze e declinate lungo due assi: socio-sanitario e socio-educativo, entrambi incardinati sulla persona. Infine, una politica a carattere promozionale è rivolta alle giovani generazioni, per dare pieno sviluppo alle competenze e alle capacità della persona, per fronteggiare i nuovi rischi connessi alle trasformazioni sociali rispetto ai quali i più giovani risultano essere più vulnerabili e impreparati.

6.3.1. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura

Le politiche di conciliazione

I crescenti tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro, la diversificazione dei modelli e dei carichi familiari, l'incremento di domanda di cura connessi anche all'invecchiamento della popolazione stanno determinando l'esplosione del problema della conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari. Il numero di persone interessate alla conciliazione, ovvero di coloro che, in prevalenza donne, scelgono in modo congiunto le due sfere di realizzazione (lavoro e cura familiare) sta aumentando, così da contribuire a conferire una rilevanza pubblica alla questione, generando la necessità di interventi di politica pubblica. Per le ragioni sociali e culturali addotte, non si può parlare di politiche sociali per le famiglie, anche a livello locale, a prescindere da una politica di genere e senza dedicare adeguato spazio alle politiche di conciliazione.

Occorre precisare che le politiche di conciliazione ricomprendono tutti quegli strumenti atti a realizzare l'integrazione tra attività occupazionale e di cura o, per meglio dire, che consentono una composizione dei tempi dedicati al lavoro e alla famiglia. La tipologia di interventi comprende un'ampia gamma di strumenti e, rispetto ad altri ambiti di politiche sociali, non vi è una identificazione univoca con specifiche misure: anche le politiche per l'infanzia e per la non autosufficienza possono rientrare in una definizione estesa di politiche di conciliazione, in quanto il loro corretto funzionamento permette di alleggerire il carico di *care* dalle dirette responsabilità familiari.

Rispetto ad altri comparti di *policy*, in questo caso l'attenzione è prevalentemente collegata ai fini degli interventi (l'integrazione dei tempi), più che ad un particolare gruppo di soggetti (giovani, anziani, disabili, poveri ecc.). Va sottolineato che l'integrazione dei tempi apre un problema nell'attuale organizzazione sociale e non può essere confinato solo all'universo femminile. Le misure di conciliazione si possono articolare in due principali macro-gruppi:

- le politiche che intervengono dal versante del mercato del lavoro;
- le politiche che riguardano le attività di cura e le responsabilità familiari, per definire gli strumenti da mettere in campo e per favorire la pratica della conciliazione dei tempi.

Gli interventi di conciliazione sul versante del mercato di lavoro

La maggioranza degli interventi utili alla conciliazione dei tempi che operano sul versante del mercato del lavoro sono in realtà di competenza del legislatore nazionale e riguardano la regolazione di questo mercato. Da questa prospettiva la crescente flessibilità del mercato del lavoro rappresenta un'arma a doppio taglio: da un lato, una maggiore flessibilità nei tempi di lavoro potrebbe essere utile alle donne per conciliare lavoro e cura, dall'altro, tutte le nuove forme contrattuali non fanno che aumentare l'imprevedibilità della durata e della collocazione temporale dell'attività lavorativa, diminuendo quindi l'esigibilità sostanziale del diritto alla conciliazione del lavoro con l'attività di cura. Sono le donne a utilizzare maggiormente gli aspetti 'utili' della flessibilità²⁵, ma è anche vero che ne pagano maggiormente le conseguenze, essendo soggette agli esiti negativi che da essa conseguono²⁶.

Il rapporto tra rigidità del mercato del lavoro e opportunità occupazionali delle donne è in realtà un rapporto molto complesso, che presenta conseguenze impreviste: laddove è più diffuso il lavoro a tempo parziale, infatti, si è sviluppato un modello occupazionale familiare di tipo *"one and half earner"* (l'uomo lavora a tempo pieno e la donna part-time) che consente alle donne una conciliazione delle attività di cura con quelle occupazionali.

D'altro canto laddove il sistema di welfare prevede politiche *"defamilizzanti"* si è potuto diffondere un modello occupazionale di tipo *"dual earner"* (due percettori di reddito).

Sebbene ultimamente l'Unione Europea abbia dedicato molta attenzione a questo tema, l'intervento di tipo legislativo è stato limitato al diritto al congedo parentale. In particolare, la direttiva europea 34 del 1996 ha fissato le condizioni di accesso al congedo parentale, riprese poi dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, siglata a Nizza nel 2000, dove è stato ribadito che non sono possibili licenziamenti legati a ragioni *"di maternità"*.

L'avanzamento del diritto del lavoro è certamente importante ma è, per gli interessi del presente piano, un elemento solo di cornice. Specialmente in considerazione del fatto che in Italia lo strumento del congedo parentale rimane ancora molto poco utilizzato rispetto alla media europea.

25 Quasi un terzo delle donne lavora a tempo parziale, 32,9% nel 2006, rispetto al 7,7% degli uomini.

26 Il 14,8% delle lavoratrici donne ha un contratto a tempo determinato, un punto percentuale in più rispetto ai lavoratori uomini.

6.3.1. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura

Sebbene la legge 53/2000 (e il d.lgs 151/2001) abbia determinato le condizioni per un'estensione di questo strumento, allargandone la fruizione alle lavoratrici autonome prima escluse, ma soprattutto ad entrambi i genitori (non solo alla madre), anche tramite la possibilità di utilizzo congiunto di questo periodo, nella pratica il congedo parentale rimane ancora utilizzato prevalentemente dalle madri e per periodi brevi²⁷. La ragione principale che incide sulla decisione di tornare al lavoro è prevalentemente economica, a dimostrazione del fatto che solo con l'integrazione fra le varie misure di welfare si possono trovare soluzioni efficaci per le famiglie vulnerabili.

Da questo punto di vista il ruolo della Regione e degli Enti Locali può essere duplice: da un lato, nell'ottica dell'integrazione delle politiche sociali con le politiche attive del lavoro, va ulteriormente incoraggiata la partecipazione femminile al mercato del lavoro tramite la formazione di un'offerta di qualità. A questo proposito occorre pensare a strumenti di inserimento formativo e lavorativo efficaci, specie per le donne con bassi livelli di qualifica.

Sono infatti questi soggetti a non poter godere di un adeguato livello di scelta di conciliazione. In secondo luogo, la Regione può incentivare l'utilizzo di misure di conciliazione anche nelle relazioni sindacali, a partire da quelle che vedono l'ente Regione come parte in causa.

Gli interventi di conciliazione sul versante delle attività di cura e dei servizi pubblici locali

Il secondo aspetto delle politiche di conciliazione riguarda gli interventi sul versante della cura, vale a dire le politiche sociali volte ad alleggerire il carico di *care* che grava sulle famiglie e sulle donne: specialmente nel nostro paese, in presenza di minori, disabili o anziani non autosufficienti all'interno del nucleo familiare, sono soprattutto le donne ad occuparsi della cura di questi soggetti, così come di tutte le altre attività domestiche, compromettendo in tal modo una libera gestione del proprio tempo, anche rispetto alla opportunità di svolgere un'attività occupazionale a tempo pieno. Ma la difficoltà di conciliare la vita lavorativa e familiare per coloro che sono inserite nel mondo del lavoro diventa un aspetto centrale per la sostenibilità delle relazioni interpersonali, familiari ed affettive, con un riflesso sulle condizioni di benessere della famiglia e dei suoi componenti.

27 *Ibidem*

Per questa ragione, tutti gli interventi di politica sociale che consentono un alleggerimento del carico assistenziale e di cura, tramite un'offerta pubblica di nuovi servizi dedicati alla conciliazione, servizi educativi e di cura per minori, o di sollievo per anziani e disabili, favoriscono un incremento delle reali possibilità di scelta per le donne di poter conciliare le proprie sfere di realizzazione familiare e professionale. Così come rientrano in questa fattispecie anche le politiche scolastiche, laddove sono previste attività scolastiche pomeridiane che alleggeriscono il carico di *care* per i genitori.

In sede di piano si avanzano alcune indicazioni relative al ruolo che i servizi pubblici locali possono giocare sul versante della conciliazione dei tempi.

Le attività di cura riguardano una serie di attività accessorie, compresa la mediazione fra le persone (dipendenti) e la rete dei servizi che contribuiscono a comporre l'insieme delle attività domestiche: fare la spesa, accompagnare i figli a scuola o un anziano presso presidi sanitari, ecc..

Pertanto, il generale funzionamento delle politiche della città e della gestione dei suoi "tempi" finisce per incidere significativamente sui livelli di conciliazione; non a caso la conciliazione dei tempi risulta molto più difficile per i cittadini delle grandi città dove la mobilità risulta più complessa.

Viene a tal fine rimesso al centro il tema dei "tempi della città" in funzione delle politiche di conciliazione, a partire dalla promozione di una visione integrata dei servizi pubblici locali, facendo sì che il sistema dei trasporti pubblici, la tipologia e gli orari dei servizi pubblici (es. asili nido) e privati (es. attività commerciali) siano tra loro compatibili e rispondenti ad una logica complessiva. A questo proposito è opportuno sperimentare un coordinamento tra i singoli Assessorati comunali competenti ed un coordinamento tra città e paesi nell'ambito delle Zone, tenendo presente i flussi di mobilità e coinvolgendo anche le aziende, gli esercizi commerciali, artigianali e le organizzazioni sindacali.

Le politiche per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità genitoriali

La condizione dell'infanzia e dell'adolescenza si è profondamente modificata in Umbria. Infatti sono cambiati: il quadro demografico, la struttura della popolazione e le condizioni socio-economico-culturali dell'infanzia e dell'adolescenza; è cambiata la concezione stessa dell'infanzia e dell'adolescenza nella nostra società, con una frequente contraddizione fra affermazioni di principio e prassi generalizzate e con una perdita di centralità effettiva del rispetto dei diritti dei minori da parte degli adulti che condizionano negativamente il rapporto con i "cittadini in crescita". Sono cambiate le famiglie dove i bambini ed i ragazzi crescono; è cambiato il contesto istituzionale in cui le politiche ed i servizi per l'infanzia e l'adolescenza si sviluppano, sia a livello nazionale che regionale. Sul piano istituzionale la necessità di ridefinire un quadro strategico di indirizzi è nata dalla constatazione che nei territori i processi applicativi non sempre hanno corrisposto al quadro programmatico indicato dal primo piano sociale: senza generalizzare si può sostenere che, nel passaggio dalla programmazione alla organizzazione e alla gestione, sono mancate organicità, coerenza, comunicazione e accompagnamento. Nell'ambito del forum regionale welfare 2007, il gruppo di lavoro "*Promozione del benessere delle giovani generazioni*" ha elaborato un utile documento che, tra "*memoria e storia*", offre temi di riflessione per comprendere le origini della crisi attuale della dimensione comunitaria e introduce una serie di categorie utili quali: la complessità, l'agio/disagio, l'agire insieme e la partecipazione, la qualità della presenza adulta.

Lo stesso documento contiene le motivazioni e le piste di lavoro che hanno portato, in sequenza, alla ridefinizione delle "*Linee di indirizzo dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza in Umbria*"²⁸ con l'indicazione di:

- considerare sempre i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nell'esercizio delle nostre responsabilità adulte, in quanto genitori, insegnanti, operatori, tecnici, dirigenti, amministratori pubblici, cittadini;
- creare condizioni permanenti e occasioni di dialogo con bambini, ragazzi e giovani, per condividere, operare, costruire insieme, esprimendo una capacità adulta di presenza responsabile che consenta loro di prendere

28 DGR n. 2387 del 27/12/2007.

la parola e di assumere progressivamente iniziative in quanto cittadini, in relazione alla loro età, alle loro capacità e competenze.

Questi indirizzi forniscono al presente piano i contenuti e gli assi fondamentali della programmazione in questa area sociale.

Gli assi strategici sono al tempo stesso “direttrici di contenuto” che derivano da una visione e descrivono una missione. Essi hanno una funzione di orientamento:

- *istituzionale*, per riordinare le politiche ed i servizi per l’infanzia e l’adolescenza in Umbria, a livello regionale e territoriale, nell’ottica dei diritti;
- *culturale*, per sviluppare l’approccio dinamico all’idea di bambino che ha caratterizzato l’azione delle istituzioni e delle comunità locali dell’Umbria verso l’infanzia e l’adolescenza;
- *organizzativo*, per la strutturazione e la gestione di interventi e servizi per l’infanzia e l’adolescenza.

Gli assi individuati rappresentano una strategia articolata di risposta a:

- i cambiamenti sociali, economici e culturali dell’infanzia e dell’adolescenza;
- l’analisi della situazione di servizi ed interventi per l’infanzia e l’adolescenza;
- le necessarie trasversalità rispetto al sistema di welfare e specificità per l’infanzia e l’adolescenza;
- l’approccio unitario alla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza in Umbria.

Essi vanno sviluppati in una prospettiva complessiva e vogliono coprire, da un lato, le esperienze e le opportunità di crescita che si vogliono offrire ai ‘cittadini in crescita’ dell’Umbria e, dall’altro, gli ambiti di intervento e di garanzia dei diritti, come previsto dalla Convenzione ONU per l’infanzia che è anche legge italiana (legge 176/1991), da rispettare e rendere operativa ed efficace. Le tre dimensioni²⁹ che sembrano corrispondere meglio alle rinnovate prospettive di impegno per l’infanzia e l’adolescenza sono:

- *l’asse della promozione*, che propone, come atteggiamento prioritario e prevalente, la fiducia verso i ‘cittadini in crescita’ e si sviluppa nella promozione specifica (con le molteplici declinazioni dell’ascolto e della

29 Si rinvia al citato Documento delle Linee di Indirizzo per la presentazione dettagliata ed analitica degli assi portanti e delle “linee di intervento” specifiche.

6.3.1. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura

- partecipazione) e in un approccio attivo alla prevenzione;
- *l'asse della protezione sociale e della tutela giuridica*, che si articola nelle azioni della protezione sociale, riferita ad interventi di natura socio-economica, educativa, sanitaria, da attivare in favore delle famiglie, privilegiando le fasce deboli o a rischio e si articola altresì nelle azioni della tutela giuridica, intesa come l'insieme degli interventi volti a salvaguardare il minore coinvolto in procedimenti amministrativi, civili e penali, in presenza dell'Autorità Giudiziaria;
 - *l'asse del sostegno alle responsabilità degli adulti*, sia in *famiglia*, attraverso il sostegno alle competenze e alle capacità genitoriali e alla valorizzazione delle relazioni intergenerazionali, sia nel territorio, attraverso la relazione tra coetanei, autogestita o animata dalla presenza di adulti significativi anche organizzati nelle realtà associative, educative, sportive, culturali, ambientali.

Per quanto riguarda l'assetto dei servizi e degli interventi, il piano propone la costituzione di servizi per l'infanzia e l'adolescenza che siano dedicati, competenti, stabili, qualificati, integrati.

La specificità richiesta dai servizi e dagli interventi per l'infanzia e l'adolescenza va mantenuta e va rafforzata la visibilità di questi servizi soprattutto in quei territori dove è più confusa e incerta la presenza. D'altra parte la cornice del welfare deve essere unitaria, per garantire continuità e organicità sul piano dei contenuti, raccordo e coordinamento sul piano dell'assetto, economicità e sostenibilità sul piano gestionale.

Rispetto alla programmazione, a livello territoriale viene previsto un tavolo permanente di consultazione, concertazione e coprogettazione per l'infanzia e l'adolescenza, costituito da: amministratori, operatori (sociali, sanitari, educativi) del pubblico e del privato, realtà del Terzo Settore (volontariato, cooperazione sociale, promozione sociale) e delle altre formazioni sociali. Rispetto all'organizzazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, è opportuno individuare parametri comuni che permettano una lettura comparata e condivisa delle politiche e delle azioni realizzate in favore dei "cittadini in crescita" sui territori, senza con ciò perseguire necessariamente una unicità organizzativa che mortificherebbe la ricchezza e l'originalità dei territori e non consentirebbe di contestualizzare i servizi e gli interventi, penalizzando i bisogni di un dato territorio.

Per tale ragione il piano prevede l'adozione di un atto della Giunta regiona-

le che consenta una classificazione delle diverse componenti del sistema dei servizi sociali territoriali per l'infanzia e l'adolescenza, e non un assetto standard, facendo derivare dalle direttrici di contenuto il modello organizzativo degli stessi, per garantire coerenza tra quadro concettuale e operatività.

La realizzazione di questo percorso richiede sia provvedimenti regionali per la classificazione dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, che ricomprendano i servizi già disciplinati da norme regionali (il Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia previsto dalla L.R. 30/2005 e dal Regolamento regionale 13/2006 e le Strutture/Servizi a ciclo semiresidenziale e residenziale per minori di cui al Regolamento Regionale n. 8 del 19/12/2005), sia dispositivi di regolamentazione per le altre tipologie rispetto a requisiti per l'autorizzazione e l'accreditamento, organizzazione e allocazione dell'offerta sul territorio, flussi informativi (vedi tabella).

Spetta alla Regione, nel quadro della titolarità pubblica dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, che va amministrata nella logica della *governance* e della sussidiarietà, dare indicazioni sulla gestione dei servizi per garantire unitarietà sulle modalità più adeguate o preferibili rispetto alle varie tipologie dei medesimi, mantenendo la flessibilità necessaria e rispettando l'autonomia decisionale dei Comuni.

Vista la necessità di favorire l'integrazione dei servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza, il piano promuove:

- *l'integrazione istituzionale*, riconoscendo, da un lato, la centralità delle competenze del comune anche per i servizi e gli interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza e, dall'altro, il più necessario raccordo e coordinamento a livello intercomunale;
- *l'integrazione territoriale*, riconoscendo la territorializzazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza una scelta strategica. In tale prospettiva va indicato il fabbisogno regionale diretto alla riconfigurazione o meno dell'offerta dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza e vanno individuati i livelli essenziali di prestazioni da garantire a scala regionale, vincolando le risorse finanziarie e strutturali necessarie per realizzarli. L'unificazione del coordinamento a livello territoriale dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza è l'altra faccia della territorializzazione da conseguire attraverso i previsti tavoli permanenti di area sociale, a livello zonale;

6.3.1. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura

- l'integrazione professionale, concretizzando l'approccio multidisciplinare e multiprofessionale con l'individuazione e la formalizzazione di "luoghi reali", integrati, di accoglienza, valutazione e presa in carico, con la previsione di percorsi o impegni specifici per l'infanzia e l'adolescenza;
- *l'integrazione pubblico-privato*, valorizzando il rapporto collaborativo/cooperativo fra istituzioni e Terzo Settore, nel passaggio dalla progettazione delle politiche all'erogazione del servizio, in quanto le cooperative sociali e il mondo del volontariato e dell'associazionismo sono organismi che si muovono in un'ottica di prossimità e di solidarietà.

Per sostenere i tavoli tematici territoriali previsti nell'impianto programmazione sociale, l'Amministrazione regionale, anche attraverso la valorizzazione del "Centro per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", ai sensi della l.r. n. 26 del 28.12.2009 "*Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*", interviene con occasioni di incontro, scambio, studio e approfondimento su tematiche specifiche.

Infine, per favorire la realizzazione delle attività previste, la Regione cura i percorsi di formazione e aggiornamento degli operatori dedicati all'area sociale infanzia e adolescenza.

Tabella classificazione dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza secondo gli

	<i>Servizi</i>
Asse della promozione	
- promozione	<ul style="list-style-type: none"> • Ufficio Promozione Promozione in senso stretto Promozione aspecifica dell'adattamento - Prevenzione aspecifica del disadattamento Promozione specifica dell'adattamento
- prevenzione	<ul style="list-style-type: none"> • Ufficio Prevenzione Prevenzione specifica del disadattamento scolastico, lavorativo, sociale... Prevenzione specifica primaria Prevenzione specifica secondaria
Asse della protezione sociale e della tutela giuridica	
- protezione sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Servizio sociale professionale e Pronto Intervento Sociale (Minori)
- tutela giuridica	<ul style="list-style-type: none"> • Servizio sociale professionale o Ufficio tutela (*) comunale o di ambito (Indagine sociale...) integrato con ASL (Valutazione psico - diagnostica dei minori...)
Asse del sostegno alle responsabilità degli adulti	
- in famiglia	<ul style="list-style-type: none"> • Ufficio servizi socio-educativi per il Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (L.R. n. 30/2005 - Reg. n. 13/2006) • Ufficio famiglia • Nucleo operativo per l'Assistenza domiciliare educativa • Nucleo operativo per l'Affidamento Familiare • Nucleo operativo per l'Adozione nazionale e internazionale • Nucleo operativo per le Strutture/Servizi a ciclo semiresidenziale e residenziale (Reg. n. 8/2005)
- nel territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Ufficio servizi socio-educativi per il Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (L.R. 30/2005 - Reg. 13/2006) • Ufficio per il diritto allo studio • Ufficio interventi socio-educativi territoriali e comunitari

() A livello territoriale va valutato se all'Ufficio tutela possono essere ricondotti anche i "servizi": affidamento familiare, adozione e accoglienza in comunità residenziali semiresidenziali*

N.B. A livello territoriale va verificata la possibilità di prevedere un percorso specifico per i minorenni disabili nella prospettiva dell'integrazione socio-sanitaria

6.3.1. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura

assi strategici

	<i>Interventi</i>	<i>Politiche</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Centri di documentazione • Informagiovani • Consigli comunali dei bambini e dei ragazzi • Orientamento scolastico e/o professionale • Alternanza scuola lavoro 	- Partecipazione attiva dei cittadini in crescita
		- Crescita sicura
		- Crescita sicura
	<ul style="list-style-type: none"> • Interventi per il contrasto al maltrattamento e all'abuso • Interventi relativi a procedure e accertamenti dell'autorità giudiziaria minorile 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Mediazione familiare • Centri per le famiglie • Azioni formative e informative • Scambi e aiuti tra famiglie • Sostegno economico 	- Una famiglia per tutti
	<ul style="list-style-type: none"> • Mensa scolastica • Trasporto scolastico • Contributo acquisto libri e borse di studio • Attività di sperimentazione e laboratori didattici innovativi per le scuole e la città • Centri ricreativi e di aggregazione sociale per il tempo libero • Animazione estiva tempo libero • Soggiorni estivi • Centri/iniziative giovani • Oratori • Convitto e semiconvitto 	- Comunità educante

N.B. A livello territoriale va verificata la possibilità/opportunità di prevedere un "nucleo operativo" specifico per i bisogni peculiari dei minorenni stranieri e delle loro famiglie.

Le politiche di sostegno per le persone non autosufficienti e loro famiglie

Le misure in questo campo sono rappresentate dal *Piano Regionale Integrato per la Non Autosufficienza (PRINA)*³⁰, che rappresenta il primo programma attraverso il quale in Umbria si impostano politiche ed interventi socio sanitari integrati; il PRINA è indirizzato agli anziani, disabili adulti e disabili minori non autosufficienti.

Anche tramite l'istituzione del Fondo regionale ex legge regionale 9 del 04/06/2008 "*Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni*", la Regione Umbria intende garantire un impegno pubblico a sostegno della non autosufficienza, attraverso un sistema integrato di prestazioni ed interventi che possano sempre di più rispondere ai bisogni delle persone e delle famiglie che vivono tali problematiche.

Il PRINA persegue i seguenti obiettivi:

- sviluppare un sistema integrato e flessibile di interventi domiciliari e di sostegno alla cura familiare;
- assicurare la continuità tra ospedale e servizi territoriali sociosanitari e sociali, attraverso l'attivazione di specifici percorsi di sostegno ed accompagnamento della persona non autosufficiente e della sua famiglia;
- garantire la gestione integrata delle risorse, attraverso l'adozione di progettazioni assunte sia dai Piani di zona che dai Piani Attuativi Territoriali;
- favorire l'emersione del lavoro di cura da rapporto privato a rapporto sociale, mediante una regolazione pubblica che ne garantisca la qualificazione, il sostegno pubblico all'incontro tra domanda e offerta e l'accompagnamento nella scelta dell'assistenza familiare. Tutto ciò anche al fine di assicurare l'inserimento di questa risorsa nella rete pubblica di presa in carico e di intervento nei confronti delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie.

Il modello organizzativo è di tipo integrato e nella sua articolazione prevede risposte articolate e flessibili; nella individuazione di livelli di intervento ne definisce le funzioni e le responsabilità.

30 Si fa riferimento a due provvedimenti normativi: la DCR n.290 del 03/03/2009 che ha approvato il Piano Regionale Integrato per la Non Autosufficienza - PRINA (2009-2011) e la DGR n. 1062 del 28/07/2008 che ha approvato il programma di intervento per la non autosufficienza per l'anno 2008.

6.3.1. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura

La tabella sottostante sintetizza il modello del PRINA.

Livello	Soggetti coinvolti	Azioni
Accesso	Uffici della cittadinanza Centri di salute	- Informazione - Accoglienza - Prima valutazione - Invio al distretto (punto unico)
Presenza in carico	Distretto (punto unico)	- Presa in carico della persona non autosufficiente - Attivazione unità di valutazione - Gestione budget
Valutazione	Unità multidisciplinari	- Accertamento non autosufficienza - Definizione livello di gravità - Formulazione pap - Individuazione responsabile pap
Patto per la cura	Persona na/ famiglia Responsabile pap	- Condivisione - Coordinamento risorse e prestazioni
Coordinamento	Direttore distretto Promotore sociale	Monitoraggio, controllo e valutazione del programma operativo del PRINA

A partire dall'accesso, i soggetti dei due comparti coinvolti, sociale e sanitario, devono agire in maniera fortemente coordinata al fine di evitare al cittadino inutili passaggi.

Secondo le disposizioni della legge istitutiva del Fondo, il PRINA definisce un percorso strutturato su due livelli di programmazione territoriale:

1. il *Programma attuativo triennale del PRINA*, che viene definito a livello di A.T.I. (LR 23/2007) sulla scorta delle indicazioni generali del PRINA;
2. il *Programma operativo del PRINA* con il quale vengono individuate le priorità di intervento, definito a livello di Distretto Sanitario/Zona sociale e sottoposto alle partecipazioni nelle forme previste dalle procedure in essere. A questo livello le Organizzazioni Sindacali e le organizzazioni della società civile (in particolare Terzo Settore e soggetti gestori dei servizi) concorrono alla definizione degli atti di programmazione territoriale attraverso la partecipazione ai Tavoli zionali di concertazione.

Il PRINA prevede una serie di interventi nei confronti della persona non autosufficiente, articolati come illustrato nella tabella sottostante.

Pertanto le prestazioni che possono essere previste all'interno dei programmi operativi e finanziate con le risorse del Fondo, sono:

- a) *l'assegno di sollievo*, con la duplice finalità di sostegno alla famiglia che si è assunta il carico assistenziale e di emersione del lavoro irregolare (cd. badantato). L'assegno è legato alla tipologia contrattuale (ore settimanali di contratto regolarizzate); è erogato sulla base della gravità della condizione della persona non autosufficiente; può essere legato ad una soglia di accesso definita dall'ISEE e la sua consistenza può variare all'interno di range definito;
- b) *la residenzialità e/o semi-residenzialità temporanee*, ad integrazione degli altri interventi, nelle situazioni più gravi, in particolare al fine di garantire i periodi di ferie o altre assenze dell'assistente familiare;
- c) *l'assistenza domiciliare*, domestica e tutelare, può, sulla base della gravità della persona non autosufficiente, prevedere moduli di assistenza domiciliare con pacchetti orari che variano da un minimo ad un massimo di ore settimanali con un computo di costo come di seguito indicato:
 - costo calcolato sulle tariffe attuali pari ad un contributo mensile variabile entro un "range" stabilito;
 - costo che ricomprende sia la quota sociale finanziata dal Fondo, sia la quota sanitaria che il Fondo "trascina";
- a) *il contributo alle spese di trasporto*, per le situazioni più gravi, da erogare tramite i Comuni.

Le prestazioni garantite attraverso il Piano di Assistenza Personalizzata, graduate sulla base del bisogno assistenziale, sono erogabili secondo i seguenti criteri di accesso:

- a) *gravità*: valutata secondo un modello regionale unitario;
- b) *reddito* individuale: sulla base delle soglie ISEE e secondo modalità uniformi su tutto il territorio regionale;
- c) *rete familiare*: presenza della rete familiare in grado di sostenere il carico assistenziale della persona non autosufficiente, individuata in sede di relazione sociale, che accompagna il percorso di valutazione da parte delle Unità di Valutazione Multidisciplinare.

6.3.1. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura

<i>Livelli di gravità del bisogno</i>	<i>Pacchetti di servizi/prestazioni:</i>	<i>Misure economiche</i>
Basso bisogno assistenziale	<ul style="list-style-type: none"> – Assistenza domestica 1° livello – Assistenza tutelare 1° livello – Misure di sollievo (spesa a domicilio, consegna farmaci ecc.) – Residenziale e semiresidenziale temporaneo (per brevi periodi anche di sollievo/emergenza per la famiglia) – Trasporto 	<p>Assegno di sollievo alla famiglia che si fa carico del carico assistenziale a domicilio (sottoscrizione del patto). È un contributo variabile in base alla gravità e alle necessità assistenziali che potrebbe essere integrato attraverso un contributo mensile supplementare per chi ricorre all'assistenza familiare (se in regola)</p> <p>(Es. di assegno: regione Emilia 9,50 e 19,50 € giornalieri - es. di contributo mensile regione Emilia 160,00 €/mese)</p>
Basso bisogno assistenziale con assoluta inadeguatezza del contesto ambientale	Inserimento in "residenza servita" (servizi di comunità socio-assistenziali con lieve integrazione sanitaria)	Non previste
Moderato bisogno assistenziale	<ul style="list-style-type: none"> – Assistenza domestica 2° livello – Assistenza tutelare 2° livello – Misure di sollievo (spesa a domicilio, consegna farmaci ecc.) – Residenziale e semiresidenziale temporaneo (per brevi periodi anche di sollievo/emergenza per la famiglia) – Trasporto 	<p>Assegno di sollievo alla famiglia che si fa carico del carico assistenziale a domicilio (sottoscrizione del patto). È un contributo variabile in base alla gravità e alle necessità assistenziali che potrebbe essere integrato attraverso un contributo mensile supplementare per chi ricorre all'assistenza familiare (se in regola)</p>
Alto bisogno assistenziale	<ul style="list-style-type: none"> – Assistenza domestica 3° livello – Assistenza domestica 3° livello – Misure di sollievo (spesa a domicilio, consegna farmaci ecc.) – Residenziale e semiresidenziale temporaneo (per brevi periodi anche di sollievo/emergenza per la famiglia) – Trasporto 	<p>Assegno di sollievo alla famiglia che si fa carico del carico assistenziale a domicilio (sottoscrizione del patto). È un contributo variabile in base alla gravità e alle necessità assistenziali che potrebbe essere integrato attraverso un contributo mensile supplementare per chi ricorre all'assistenza familiare (se in regola)</p>
Alto bisogno assistenziale con assoluta inadeguatezza ambientale	Inserimento in residenza protetta	Non previste

Le politiche per l'invecchiamento attivo

Gli anziani umbri che si collocano nella fascia di età 65-75 anni sono in grado di badare a se stessi avendo un livello di autonomia alto che, realisticamente, può rimanere tale se supportato da politiche attive in grado di contrastare i rischi tipici connessi all'avanzare dell'età.

A questa parte consistente di popolazione va riconosciuto un ruolo sociale, valorizzando il patrimonio di relazioni personali di ogni anziano. Vanno stimolate nuove progettualità di vita ed offerte opportunità di 'futurizzazione' attraverso un impegno utile e gratificante capace di restituire senso. Il piano si orienta verso un modello di vita positiva e vitale che promuova stili di vita sostenibili e credibili per una comunità che invecchia, mediante politiche sociali di valorizzazione delle capacità delle persone (*empowerment*) e di formazione, per governare il mutamento di sé e stare con agio dentro il mutamento sociale.

La programmazione regionale indica come linea privilegiata di intervento la costruzione di percorsi per l'autonomia e il benessere nell'ambito dei propri e abituali contesti di vita, con particolare riferimento ai processi di coinvolgimento sociale e allo sviluppo di servizi di mutualità e prossimità di aiuto alla persona e alle famiglie di anziani o con anziani.

Da questo punto prospettico derivano gli atti di programmazione in corso d'opera:

- il patto per il benessere degli anziani³¹;
 - la linea guida regionale per la pianificazione sociale di territorio nell'area anziani³²;
 - progetto anziani;
- ai quali dare continuità e sviluppo con azioni specifiche.

Le politiche di sostegno alle persone disabili adulte e loro famiglie

Nella lunga evoluzione che ha condotto al concetto moderno di disabilità, si è passati da un'accezione strettamente sanitarizzante (quale quella di me-

31 DGR n. 1025 del 14/06/2006 "Patto per il benessere degli anziani dalla tutela della fragilità alla promozione della cittadinanza attiva".

32 DGR n. 1776 del 15/12/2008 Linea Guida regionale per la pianificazione sociale di territorio nell'area anziani.

6.3.1. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura

nomazione, sia essa psichica, fisica o sensoriale) a quella di svantaggio sociale, per giungere alla nuova definizione introdotta dalla Classificazione Internazionale del Funzionamento della Disabilità e della Salute (ICF), che si fonda sui seguenti principi:

- universalità, come *continuum* fra la salute e la disabilità che interessa tutte le persone;
- integrazione, come coinvolgimento di tutte le dimensioni secondo in un approccio bio-psico-sociale;
- interazione, come relazione multipla fra le persone, la loro salute e il loro ambiente di vita.

Secondo le stime ottenute dall'indagine "*Condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari*" (ISTAT), emerge che in Italia le persone con disabilità che vivono in famiglia siano oltre 2.615.000, pari al 48 per mille della popolazione di 6 anni e oltre. Tale stima, infatti, non include le persone che vivono stabilmente in istituzioni e i bambini con disabilità fino ai 5 anni. Complessivamente si stimano 2.800.000 persone con disabilità. Le indagini condotte sul *panel* delle famiglie dell'Unione europea in base all'autodichiarazione di disabilità segnalano la presenza, nell'anno 2003, di oltre 26 milioni di europei che soffrono di una qualche forma di disabilità (pari a circa il 14,5% della popolazione in età lavorativa tra i 16 e i 64 anni).

Da questo scenario emerge che le persone con disabilità non rappresentano una minoranza; il 63% di queste appartiene ad una fascia di età superiore a 45 anni ed, inoltre, la disabilità appare destinata ad aumentare poiché, come attestano studi in materia, molte persone sviluppano disabilità in età più avanzata. I dati attestano che, nel ciclo attivo di vita, il 42% delle persone disabili svolge un'attività lavorativa a fronte del 65% delle persone non-disabili, confermando una maggiore difficoltà di inserimento nel mondo lavorativo e sociale. Per quanto riguarda l'Umbria, risulta che le persone con disabilità costituiscono il 51 per mille³³, pari a circa 40-45.000 persone su una popolazione complessiva di 896.967 abitanti. Il numero stimato delle persone disabili che vivono in strutture residenziali risulta di 445 unità.

Nel corso degli ultimi trent'anni i processi di de-istituzionalizzazione, integra-

33 I Quaderni, Studi e ricerche, febbraio 2006 n. 8, Regione Umbria - Direzione Sanità e Servizi Sociali.

zione scolastica e lavorativa, così come la costruzione di una rete di servizi sociali e sanitari hanno contribuito a migliorare notevolmente la qualità della vita delle persone disabili e la loro capacità di partecipare attivamente alla vita sociale. Nonostante ciò, oggi la qualità dell'integrazione si misura più sul soddisfacimento dei bisogni assistenziali primari, da considerarsi diritti acquisiti, che sulla completa affermazione dei principi di autonomia, indipendenza, piena ed effettiva partecipazione e inclusione all'interno della società, come la stessa "Convenzione ONU sui diritti delle Persone con disabilità" prevede. In particolare, il valore fondamentale della Convenzione si traduce in azioni che prevedono:

1. l'adozione dei principi della Convenzione Internazionale come base di ogni azione politica rivolta alle persone disabili;
2. il coinvolgimento e la partecipazione delle persone con disabilità e di tutte le associazioni che le rappresentano nei processi decisionali di costruzione delle politiche di sviluppo;
3. la promozione dell'informazione, la sensibilizzazione e la formazione, al fine di favorire una nuova cultura sulla disabilità basata sul modello bio-psi-co-sociale, così come stabilito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità.

In questa prospettiva, le politiche regionali per l'inclusione sociale delle persone disabili devono prevedere un modello organizzativo che tenga conto del carattere intersettoriale delle medesime e in tal senso capace di interconnessioni programmatiche.

A partire dai bisogni dei soggetti disabili e delle loro famiglie, la caratteristica del sistema di offerta non potrà che essere diversificata, ancorata ai luoghi e ai tempi di vita, aperta a tutta la comunità locale con attività che si realizzano in quei tempi e in quei luoghi. In particolare, la domanda, per il suo carattere dinamico e diversificato, suggerisce di programmare, sperimentare, consolidare e monitorare modelli di intervento caratterizzati dalla multidimensionalità che rinviano alla stessa definizione ICF. Le conseguenze sulla progettualità sono rilevanti sotto il profilo della qualità, poiché consentono di realizzare più interventi differenziati e di diversa intensità e durata, con un effetto positivo sulla dimensione relazionale, in termini di reciprocità e di espressione della soggettività. L'obiettivo principale di questo piano è dare piena attuazione ai principi e finalità che ispirano sia

6.3.1. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura

la legge 104/1992³⁴ che la legge di riforma sull'assistenza sociale (legge 328/2000).

La programmazione regionale, nel disegnare un sistema di servizi sociali finalizzato al benessere della popolazione, ha rinunciato ad impostazioni eccessivamente settoriali a favore di una lettura unitaria dei bisogni, espressione della complessità esistenziale delle persone e di una risposta globale e integrata. In particolare, per l'area disabilità, prevede lo sviluppo di servizi domiciliari, di servizi di sollievo alle famiglie, nella fattispecie del "dopo di noi", e di servizi di comunità come pluralità di offerta caratterizzata da personalizzazione e flessibilità.

Anche il nuovo scenario sociale, nell'evidenziare nuove fragilità, disautonomie, disabilità, non autosufficienza, suggerisce come priorità le prestazioni di aiuto e di sostegno alla famiglia nelle responsabilità di cura.

Rispetto all'attuale sistema di offerta si possono tuttavia rilevare alcune aree di criticità. Esse attengono:

- alla conoscenza della condizione di vita effettiva delle persone disabili e delle loro famiglie nel territorio regionale;
- all'integrazione dei diversi sotto-sistemi del welfare, sanitario, educativo, formativo e del lavoro, infrastrutture ed ambiente, a livello regionale e territoriale;
- alla promozione e sedimentazione della cultura dell'inclusione sociale, nel rispetto dei principi enunciati dalla normativa europea, nazionale e regionale;
- alla rivisitazione degli interventi di assistenza domiciliare alla luce della crescente complessità del lavoro di cura;
- all'avvio di un processo di riqualificazione del sistema di offerta dei servizi diretti ai soggetti disabili in età minore.

Pertanto, il piano, a partire dal livello di sviluppo qualitativo e quantitativo del sistema dei servizi nell'area disabilità, assume come priorità della programmazione e pianificazione sociale:

- la progettazione, la riqualificazione e la sperimentazione di servizi semi-residenziali (accoglienza di giorno) e di servizi residenziali flessibili

34 Legge 104/1992 "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone in situazione di handicap".

e modulari in relazione ai bisogni delle persone disabili e loro famiglie (residenze servite);

- la sperimentazione di servizi di prossimità tesi a garantire il sollievo alle famiglie nel lavoro di cura e la massima autonomia possibile.

Il sistema regionale delle politiche, per la piena inclusione sociale delle persone con disabilità, richiede di essere consolidato e sviluppato a partire dai quattro pilastri fondamentali della salute, della formazione, del lavoro e della cittadinanza attiva. Operare in questa direzione vuol dire concretamente produrre innovazione sia nella creazione di nuovi servizi, sia nella qualificazione di quelli esistenti, avviando processi di valutazione, progettazione e formazione.

Lo strumento elettivo per costruire attualmente detti percorsi di inclusione, in grado di integrare le diverse dimensioni esistenziali della persona, è costituito dal “progetto individuale”³⁵. Tale progetto si articola in:

- percorsi di diagnosi, cura e riabilitazione;
- progetto educativo;
- progetto assistenziale, ai sensi dell’art.7 della legge regionale 9/2008³⁶;
- progetto per l’integrazione lavorativa.

La valorizzazione del ruolo attivo delle famiglie e delle persone disabili, la partecipazione dei soggetti sociali e, più in generale, della comunità locale alla costruzione di risposte appropriate, l’integrazione organizzativa, funzionale e professionale, costituiscono modalità irrinunciabili per perseguire le finalità di sviluppo della persona, di autonomia possibile della persona disabile della sua partecipazione alla vita della collettività.

Obiettivi strategici: aree progettuali di intervento prioritario

Gli obiettivi che dovranno orientare le politiche sociali per le persone disabili e loro famiglie, al fine di costruire un sistema equo e uniforme su tutto il territorio regionale si individuano in³⁷:

35 Vedi articolo 14 della legge 328/2000.

36 Vedi legge regionale 9 del 04/06/2008 “Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni”.

37 DGR n. 361 del 07/04/2008 Linea guida regionale per la pianificazione sociale di territorio nell’area disabilità adulta.

6.3.1. Le politiche sociali per le persone e per le famiglie con responsabilità educative e di cura

- a) riconfigurazione dei servizi domiciliari-residenziali e semiresidenziali esistenti;
- b) riduzione del carico di fatica e del disagio delle famiglie nell'accudimento delle persone disabili;
- c) consolidamento degli interventi di promozione/accompagnamento finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa.

La considerazione da porre a fondamento del processo di riqualificazione e sviluppo del sistema dei servizi sta oggi nell'organizzare servizi pensando alle persone da curare e, contestualmente, alle persone che si prendono cura (*caregiver*), rivisitando il concetto di domiciliarità. Questo non può essere confinato alla "permanenza nel proprio domicilio", ma deve essere visto come apertura e costruzione di collegamenti fra persone e famiglie, fra famiglie, comunità di appartenenza e contesto territoriale. Tale approccio, già presente nel primo piano sociale, sollecita, anche alla luce dell'esperienza realizzata, cambiamenti organizzativi ed una ridefinizione del rapporto servizio-cittadino, suggerendo uno sguardo più attento alla persona, alla sua famiglia, ai luoghi, ai tempi e alle relazioni della sua vita.

Nel prendere in considerazione la vita materiale delle persone disabili e delle loro famiglie emerge un'altra questione, relativa all'esclusione sovente dal mercato del lavoro e dalla possibilità di avere accesso al reddito che costituisce un moltiplicatore di disagio. Infatti, il rischio di impoverimento nelle famiglie con persone in condizioni di disabilità e/o non autosufficienza è maggiore, così come i costi della quotidianità per una famiglia con persona disabile; a parità di reddito e di numero di componenti, sono superiori a quelli di una famiglia senza persone disabili³⁸. Ne discende che politiche sociali efficaci, oltre ad essere politiche integrate, devono tendere a realizzare un positivo equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione.

38 Cfr. Quarto rapporto sulle povertà in Umbria, Osservatorio sulle povertà in Umbria e AUR, Perugia 2007.

6.3.2. Le politiche per le famiglie vulnerabili fra normalità e fragilità. Azione di sistema per le famiglie a rischio impoverimento

Il contesto: rischio di impoverimento e vulnerabilità

Sebbene i dati sulla povertà presentati annualmente dall'Istat mostrino una stabilizzazione nel nostro paese dei tassi di povertà relativa, che nell'ultimo decennio oscillano intorno all'11%, risultano evidenti i segnali di un aumento della vulnerabilità sociale e del rischio di impoverimento delle famiglie italiane.

Questo apparente paradosso si spiega per vari motivi: innanzitutto i tassi di povertà relativa indicano esclusivamente la percentuale di persone che si trova al di sotto della soglia di povertà, espressa come quota del reddito procapite. Ciò significa che un eventuale impoverimento di tutti gli strati della popolazione non vedrebbe mutare il valore del tasso di povertà relativa, pur essendo le condizioni materiali della popolazione grandemente peggiorate.

Questi dati non ci trasmettono informazioni sulla quota rimanente di popolazione situata al di sopra di tale linea di demarcazione. Ed è proprio in questa fascia di persone che negli ultimi anni si è assistito ad una maggiore trasformazione, con un incremento di coloro che, pur al di sopra della soglia di povertà, risultano a "rischio" e, in presenza di eventi particolari nel corso della loro vita (perdita del lavoro, malattia, ecc.), potrebbero facilmente scivolare nella povertà.

Occorre prestare una particolare attenzione a questo crescente gruppo di "vulnerabili", in particolare in una fase dove le dinamiche economiche legate alla crisi possono produrre due effetti: da un lato, rendere più grave e persistente la condizione economica degli individui più vulnerabili e, dall'altro, determinare pericolosi effetti anche sul piano sociale, qualora questa parte di popolazione aumentasse e scivolasse in condizioni di povertà conclamata, in assenza di strumenti di intervento.

L'Italia è infatti l'unico paese europeo, insieme a Grecia e Ungheria, a non avere una politica nazionale di reddito minimo che intervenga come strumento di ultima istanza nel garantire una tutela minima per le famiglie povere.

D'altro canto, in molte Regioni esistono politiche di minimo vitale a livello locale, implementate dai Comuni, per intervenire contro la povertà: anche l'Umbria ha diversi esempi in questo senso.

Le politiche contro la povertà a livello locale sono però principalmente rivolte alle povertà estreme, sia per il tipo di servizi che vengono erogati, sia per

6.3.2. Le politiche per le famiglie vulnerabili fra normalità e fragilità. Azione di sistema per le famiglie a rischio impoverimento

quanto concerne le prestazioni monetarie: i livelli reddituali per accedere al minimo vitale e la loro generosità sono infatti quasi sempre del tutto insignificanti, per poter parlare seriamente di efficacia di queste misure.

Eppure i soggetti a rischio di impoverimento, nella generalità “scoperti” da adeguate politiche di contrasto a loro rivolte, sarebbero dei soggetti a basso livello di “dipendenza” potenziale dal welfare, in quanto presentano un grado di problematicità minore rispetto ai casi più gravi di esclusione sociale.

Da questa condizione/contraddizione la Regione Umbria trae motivo per progettare un insieme integrato di misure appositamente rivolto a contrastare l'impoverimento delle famiglie umbre.

Il possibile effetto sperequativo della spesa per servizi e tariffe

In questa fase di crisi economica, all'assenza di particolari misure di intervento contro l'impoverimento delle famiglie umbre a rischio di vulnerabilità, si va ad aggiungere un ulteriore elemento peggiorativo che coinvolge in particolare due categorie a rischio, come le famiglie numerose e le famiglie i cui componenti sono in carico a servizi soggetti a compartecipazione dei costi (es. servizi residenziali per non autosufficienti).

Queste famiglie, infatti, si trovano a dover pagare, vuoi particolari tariffe per servizi a fornitura pubblica, vuoi una quota del costo dei servizi sociali che gravano ulteriormente sul già difficile bilancio familiare.

Da questo punto di vista è opportuno notare che la distribuzione e l'efficacia della spesa sociale, specie per le categorie più svantaggiate, così come l'aspetto della fissazione delle varie soglie di ISEE, che modulano i livelli di generosità dei servizi o di compartecipazione alla spesa da parte degli utenti, possono incidere notevolmente sul piano perequativo.

Tali esborsi, infatti, possono modificare fortemente il quadro ottenuto dall'analisi della spesa sociale, sia dal punto di vista complessivo (condizione di “vulnerabilità sociale” dopo gli interventi sociali), sia nella variabilità delle condizioni sociali tra i vari territori. È infatti chiaro che, ad esempio, se in un determinato Comune il carico fiscale (es. ICI, o addizionali IRPEF) è più alto che in un altro Comune, le famiglie del primo possono essere esposte ad un maggiore rischio di impoverimento, a parità di offerta sociale.

Da uno studio effettuato negli anni 2004-2006 emerge che il passaggio dalle tasse alle tariffe, nel settore nettezza urbana, si è tramutato in un aumento

del 60% della spesa delle famiglie umbre per questo servizio.

In secondo luogo, una simulazione effettuata su due famiglie, una con un reddito doppio rispetto all'altra (18.605 euro contro 37.210 euro annui, in entrambi i casi per un nucleo di 2 adulti e 2 minori) e con abitazione analoga, ha mostrato il significativo dato che la quota di reddito spesa per ICI, addizionale IRPEF, SII (servizi idrici integrati) e TARSU/TIA, era la medesima, tra i due nuclei, in quasi tutti i comuni umbri, ad eccezione della differenza per l'addizionale IRPEF riferita solo alla proporzionalità del reddito.

Ciò significa che la famiglia più povera non gode nella regione di agevolazioni tariffarie o fiscali che le permettano di fronteggiare la condizione di vulnerabilità sociale in modo diverso dalla famiglia più ricca. Ci si sarebbe attesi che chi è più povero abbia maggiori agevolazioni su acqua, nettezza urbana ecc.. Le uniche agevolazioni a questo proposito sono state indicate per Perugia, Corciano (ICI) e per Foligno (nettezza urbana).

Ciò evidenzia il forte rischio di impoverimento di una famiglia con reddito medio-basso, in assenza di opportuni accorgimenti su questo versante.

A conferma di questa analisi va detto che la crisi economica-occupazionale sta facendo emergere in Umbria una nuova stratificazione della vulnerabilità sociale che porta all'individuazione di tre gruppi suscettibili di intervento sociale:

- le famiglie disagiate, multiproblematiche e/o povere, interessate dallo storico dell'intervento sociale;
- le famiglie fragili a rischio che, per il sopraggiungere di elementi cumulativi di svantaggio, possono scivolare verso una aperta condizione di disagio, area di attenzione del presente piano;
- le famiglie di fascia sociale intermedia, coinvolte dall'attuale crisi economica in termini di riduzione o perdita di reddito, che costituiscono l'insorgente emergenza sociale.

Linee di intervento

Da quanto detto finora emerge che l'insieme degli interventi per contenere l'impoverimento delle famiglie e prevenire fenomeni di vulnerabilità sociale devono necessariamente avere un carattere multilivello e integrato. Si indicano in particolare le seguenti linee di intervento:

- omogeneizzare le misure comunali di contrasto alla povertà e considerarne la portata strategica all'interno della spesa sociale, innalzando gradualmente i livelli di accesso e generosità, in modo da garantire l'efficacia della misura;

6.3.2. Le politiche per le famiglie vulnerabili fra normalità e fragilità. Azione di sistema per le famiglie a rischio impoverimento

- integrare tali misure con il lavoro svolto dai SAL, sia in termini di accorpamento delle risorse dedicate ai percorsi di inclusione sociale, sia in termini di partecipazione dei beneficiari delle misure di contrasto alla povertà in carico ai Comuni, ai servizi di accompagnamento al lavoro o di formazione;
- prevedere una politica tariffaria che, tenendo conto delle sperequazioni esistenti, tenda al superamento di queste ultime anche per prevenire possibili e ulteriori fenomeni di impoverimento;
- prevedere la fissazione di una soglia minima omogenea a livello regionale sotto la quale i beneficiari dei servizi pubblici siano esentati dal pagamento di qualsiasi prestazione monetaria a qualsiasi titolo;
- inscrivere in un disegno di intervento organico le azioni intraprese tramite i fondi strutturali, che costituiscono un'importante ulteriore misura di finanziamento della spesa sociale qualora vengano gestiti mettendo a sistema i singoli interventi verso un comune obiettivo di medio-lungo periodo.

Azione di sistema per le famiglie ombre a rischio di impoverimento

Il piano intende delineare un percorso progettuale per contrastare il rischio di impoverimento al quale sono esposte le famiglie ombre a partire da questi orientamenti:

- a. sostenere le famiglie, senza metabolizzare i soggetti che le compongono, con piani integrati di intervento volti a contrastare i rischi di povertà e di esclusione sociale, e sostenere le competenze, i legami solidali ed affettivi presenti al loro interno;
- b. adattare le politiche sociali alle diversità delle famiglie, assumere il “disagio della normalità”, perché la normalità non è una struttura omogenea, ma ci sono diverse modalità, non patologiche, in cui si può presentare una realtà, come ad esempio le famiglie monogenitoriali in forte crescita che, pur non essendo famiglie patologiche, hanno bisogno di maggiore attenzione e di supporto;
- c. riconoscere, da parte delle Istituzioni, la pluralità dei modelli familiari e valorizzarne gli aspetti di relazione. Per questo un compito primario dovrebbe essere quello di organizzare una “rete di solidarietà sociale”, come condizione per aiutare le famiglie e i suoi componenti più fragili.

Il progetto si configura come un'azione di sistema che prende in considera-

zione l'area di vulnerabilità sociale nella quale si possono collocare famiglie "normali" che, per il combinarsi di più fattori negativi (malattia, precarizzazione del lavoro, scomposizione del nucleo familiare), rischiano di scivolare nel disagio e nella povertà.

Poiché diversificati sono i motivi di entrata in povertà, diversificate devono essere le risorse per uscirne o impedire di entrarvi; pertanto, vanno riorganizzate attorno alle famiglie ombre una serie di misure diversificate, attraverso la convergenza di più politiche da tradursi in un mix di servizi, azioni sociali, prestazioni, detrazioni fiscali, da gestire nell'ambito della progettualità sociale di territorio. Ciò comporta la messa a punto, in via sperimentale, di un nuovo modello di intervento da definire di concerto con gli Enti Locali.

L'Azione prevede:

- a) l'individuazione e la selezione dei momenti del ciclo di vita delle famiglie e delle persone che devono essere presidiati;
- b) una *misura unica di intervento* nell'ambito di un "*contratto di sostegno*" che modula al suo interno un pacchetto di risorse comprensivo di:
 - integrazione del reddito;
 - agevolazioni fiscali e tariffarie da parte dei Comuni;
 - misure di sostegno all'inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro;
 - sostegno al canone di locazione e agevolazioni per l'accesso all'alloggio;
 - agevolazioni ai servizi pubblici (es. trasporti);
 - agevolazioni per spese mediche e sanitarie;
 - prestito sociale d'onore.

L'Azione deve essere corredata dai seguenti interventi sociali:

- a) rafforzamento della rete dei servizi territoriali, privilegiando il comparto dei servizi socio-educativi integrativi al nido e dei servizi di sollievo e di conciliazione per le famiglie;
- b) riconoscimento sociale del lavoro di cura collegato soprattutto al processo di invecchiamento della popolazione e al calo della natalità;
- c) politiche sociali abitative in linea con i processi di trasformazione della famiglia.

Tale Azione integra, negli aspetti socio-assistenziali, i provvedimenti "anti-

6.3.2. Le politiche per le famiglie vulnerabili fra normalità e fragilità. Azione di sistema per le famiglie a rischio impoverimento

crisi” varati dalla Giunta regionale³⁹, diretti a fornire garanzie (banche e fornitori di servizi pubblici) alle famiglie di ceto medio-basso che hanno subito perdita totale o parziale del reddito.

39 Art. 6 “Misure per il sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali” della legge regionale n. 4 del 5 marzo 2009.

6.3.3. Le politiche di integrazione degli immigrati

I processi migratori che interessano il contesto italiano e la nostra regione in modo sempre più consistente comportano mutamenti importanti nella fisionomia demografica e culturale della popolazione.

Le migrazioni sono un fattore di globalizzazione anche religiosa, non nel senso di una ibridazione delle diverse religioni, ma di una loro co-presenza in un medesimo contesto.

In un periodo dove crescono i rischi di una deriva verso conflitti di civiltà, diventa decisiva la sfida di costruire società inclusive e differenziate dal punto di vista culturale, e di promuovere un'educazione interculturale da affiancare alle azioni contro i processi di esclusione e di discriminazione economico-sociale.

Le politiche pubbliche locali dell'immigrazione sono un aspetto di cruciale importanza della convivenza multiculturale, con funzione di sviluppo dei diritti di cittadinanza sociale, ma anche di governo del fenomeno, ai fini della sostenibilità sociale dell'immigrazione stessa. Le caratteristiche della convivenza possono essere plasmate da tali politiche, soprattutto nella prospettiva di un controllo preventivo sulle possibili degenerazioni delle condizioni degli immigrati, sulle tensioni xenofobe, sul rispetto della legalità. In una Italia sempre più complessa ed inquieta, la diffusione crescente di atti di razzismo va considerata una minaccia seria e va risolutamente contrastata.

Ripetuti episodi di violenza dei quali si sono resi responsabili cittadini italiani, in un clima di crescente intolleranza, dimostrano quanto sia sbagliata l'idea che per conquistare più alti livelli di sicurezza si debba guardare alla sola criminalità "da importazione". L'enfasi posta sul binomio immigrazione-insicurezza induce, da un lato, a non sottovalutare l'allarme legato ad episodi di criminalità, causati da una minoranza di immigrati e a provvedere di conseguenza; dall'altro, a non depotenziare l'orientamento che è possibile garantire la sicurezza, in primo luogo, governando i flussi migratori e operando per l'integrazione.

Per le politiche di integrazione degli immigrati l'ordinamento affida un ruolo decisivo alle Regioni e alle Autonomie Locali. A fronte del mutato quadro istituzionale, diventa più stringente innalzare il livello qualitativo della programmazione territoriale, della collaborazione interistituzionale, della concertazione, della partecipazione democratica e della sussidiarietà sociale in virtù

6.3.3. Le politiche di integrazione degli immigrati

della quale il volontariato, l'associazionismo, compreso quello degli stessi immigrati, ed il Terzo Settore, hanno sviluppato in questi anni un grande impegno di rappresentanza e tutela.

Questo modello di “*governance*” va rafforzato riconoscendo il ruolo degli organismi di rappresentanza, quali le Consulte della immigrazione, e sviluppando la *mediazione culturale*, quale elemento trasversale a tutte le politiche di integrazione (dall'accesso ai servizi, all'inserimento lavorativo, alle prestazioni sociali e sanitarie).

Essendo l'immigrazione in Umbria caratterizzata dalla presenza di molte nazionalità diverse (policentrismo), si accresce la complessità dei problemi da gestire e, al contempo, aumenta la ricchezza a disposizione per un progetto di civile convivenza.

L'inserimento dei nuovi cittadini è un processo che investe la globalità dei rapporti sociali che coinvolgono la società di accoglienza, per questo vanno promosse le condizioni di comunicazione reciproca attraverso politiche mirate a tutti. Con la stabilizzazione del processo migratorio in Umbria, l'iniziale bisogno di accoglienza si è trasformato in una domanda di piena integrazione. Sono chiari gli indicatori di stabilizzazione: l'aumento dei ricongiungimenti familiari, dei nuovi nati in Italia, degli alunni stranieri nelle scuole, dell'acquisto di immobili da parte di immigrati, dei conti correnti bancari intestati a cittadini stranieri, delle rimesse inviate ai paesi d'origine. Da questa capacità delle politiche locali di integrazione dipende la positiva risoluzione della questione sociale delle seconde generazioni immigrate, collegata alla doppia appartenenza culturale e ad attese simili a quelle dei coetanei italiani maturate nei contesti di crescita.

È indubbio come diversi stili di vita, valori e credenze, acquistino una grande rilevanza nell'accesso e nella fruizione dei servizi, tale da richiedere un adeguamento degli stessi ai bisogni della nuova utenza.

Da oltre tre decenni la popolazione residente umbra registra saldi naturali negativi ed il suo incremento è prodotto esclusivamente dall'immigrazione. La bassa natalità ha fatto sì che il numero degli “autoctoni” in ingresso nella fase lavorativa non risulti sufficiente neanche a coprirne le uscite generazionali. Stando alle previsioni demografiche, nei prossimi anni, l'età media continuerà ad aumentare e il divario tra le classi d'età in ingresso e in uscita tenderà ulteriormente ad ampliarsi con conseguente aumento, salvo dra-

stiche riduzioni della produzione, del fabbisogno di manodopera esterna. Il calo della natalità e l'invecchiamento della società umbra riducono progressivamente la forza lavoro che sostiene i costi del sistema sanitario e del sistema pensionistico.

Il fabbisogno di immigrati è denunciato, oltre che dall'andamento demografico, dall'asimmetria che intercorre fra domanda (qualifiche richieste) e offerta (qualifiche o titoli posseduti). Un dato che rende più difficoltosa la riduzione della disoccupazione e alimenta, al contempo, flussi di manodopera immigrata disposta a ricoprire mansioni non attraenti per gli "autoctoni".

I lavoratori immigrati condividono con quelli italiani gran parte delle difficoltà di efficienza dei servizi finalizzati all'impiego e delle politiche attive di orientamento, di formazione e di sostegno al reddito che consentirebbero di migliorare la occupabilità e favorire la mobilità professionale.

Le problematiche emergenti sono:

- i percorsi prevalentemente informali che favoriscono il lavoro "in nero" con la conseguente perdita, in tanti casi, della presenza legale;
- la segmentazione etnica dei lavori e la mancanza di mobilità professionale, pur in presenza di livelli medio-alti di formazione;
- le condizioni di lavoro e di vita delle donne immigrate a rischio di doppia discriminazione, fra l'altro, con un impatto significativo sulle generazioni future, poiché la qualità dell'integrazione delle donne ha un peso determinante per il ruolo di mediazione che esse rivestono nella famiglia fra le culture tradizionali e quelle ospitanti.

Sul versante del lavoro è necessario promuovere capacità imprenditoriali e competenze, laddove esistono, indirizzandole verso modelli di impresa che concorrano allo sviluppo dell'economia locale, in quanto gli immigrati costituiscono una componente essenziale della sua crescita.

Il modello di integrazione umbro, a differenza di quello inclusivo francese e di quello multiculturale britannico, i quali stanno mostrando i loro limiti a fronte della diversa natura delle migrazioni, delle ingiustizie e delle problematiche emergenti nel contesto internazionale, è fondato sul dialogo, sul rispetto delle diverse culture, considerate una risorsa, e sulla condivisione dei valori costituzionali che fondano l'ordinata convivenza civile in Italia.

Questo modello di integrazione costituisce un processo difficile, poiché ri-

guarda più culture e identità diverse; esso si colloca dentro un malessere generato da incertezze, diffidenze, paure rispetto al fenomeno della globalizzazione, dei terrorismi di diversa origine e dal deficit di democrazia e di politica nel processo di integrazione europea. Ma è sulla conoscenza dell'altro e sul dialogo per l'integrazione che occorre operare, affinché le diversità non vengano minacciate né rifiutate, ma possano confluire sul terreno della valorizzazione reciproca.

In questo quadro la programmazione attuativa (programma triennale e piano annuale di settore) investe su:

- a) *servizi per l'integrazione, rivolti alla generalità degli immigrati ed in particolare ai nuclei familiari in condizione di stabile presenza sul territorio.* Essi attengono ad interventi indirizzati a colmare il divario derivante dalla condizione di "straniero", che può risultare penalizzante rispetto ai cittadini italiani a parità di condizioni economiche e sociali, e ad evitare l'omologazione e la neutralizzazione delle differenze con conseguente perdita del patrimonio culturale;
- b) *servizi volti alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di marginalità e al recupero della devianza.* Sono servizi di informazione, di formazione e di mediazione culturale nell'ambito del sistema dei servizi sanitari, per la tutela della salute nell'ottica di una interdipendenza fra la dimensione sociale e la protezione del corpo (infortunistica sul lavoro, ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza, malattie infettive, ecc.);
- c) *servizi rivolti a facilitare l'interazione tra gli autoctoni e gli immigrati.* Essi consistono in azioni, interventi e servizi volti a promuovere la comunicazione reciproca, per favorire l'incontro tra culture, tradizioni e stili di vita diversi e prevenire l'insorgere di relazioni conflittuali.

6.3.4. Le politiche per l'inclusione sociale

L'esclusione sociale, quale forma di deprivazione materiale e di isolamento sociale, è il fenomeno "storico" da sempre oggetto di attenzione delle politiche sociali che oggi assume, rispetto al passato, una diversa complessità per le molteplici componenti che la caratterizzano. Finora la povertà è stata misurata con la disponibilità (scarsità) di un reddito, o con la spesa sostenuta per i consumi. A volte, anche chi gode di un reddito più o meno sufficiente, può scivolare nel disagio a causa di una malattia, di difficoltà familiari, di difficoltà occasionali o permanenti che impediscono di destinare le proprie risorse all'acquisto di beni, fino al caso estremo di non poter acquisire beni di prima necessità⁴⁰.

L'estrema eterogeneità e multidimensionalità del fenomeno richiede una pluralità di risposte istituzionali che chiamano in causa diverse aree di intervento (dal sociale, alla sanità, alla casa, al lavoro, alla formazione); un quadro, quello dell'esclusione sociale, che necessita di politiche integrate, coerenti e convergenti nelle diverse aree, ma anche di sforzi di mediazione e di prevenzione, attrezzando il sistema sociale ad intervenire nel momento giusto e in modo appropriato per arrestare e/o contrastare il percorso discendente verso la povertà e l'esclusione.

Pur non rappresentando in Umbria una emergenza sociale sotto il profilo quantitativo, appare opportuno prendere in considerazione l'elaborazione di politiche volte a contrastare tale fenomeno, promuovendo adeguati strumenti di inclusione sociale.

Gli interventi di contrasto delle povertà estreme

La povertà estrema è l'esito di un processo caratterizzato da una serie di eventi cumulativi di svantaggio che determinano lentamente la perdita o la rottura con i mondi relazionali e lavorativi, fino alla insicurezza economica e all'esclusione sociale della persona, ai quali si aggiungono nella generalità dei casi, come conseguenza, problematiche di natura psicofisica (come ad esempio tossicodipendenza, alcoldipendenza, disturbi psichici).

40 Vedi Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, 2004.

6.3.4. Le politiche per l'inclusione sociale

Secondo i dati che emergono dal Dossier Caritas - 2005 e dal monitoraggio regionale - 2007⁴¹, negli ultimi anni l'utenza intercettata dai servizi risulta in prevalenza costituita da persone straniere; si registra tuttavia un aumento delle persone giovani di cittadinanza italiana, con problematiche di dipendenza e/o disagio mentale, delle persone anziane con problemi economici e anche di famiglie, generalmente quelle più numerose.

Il fenomeno povertà ed esclusione sociale si è andato significativamente modificando nell'ultimo decennio, sotto diversi aspetti⁴²: si registra un innalzamento dell'età media (passa dai 37 ai 42 anni) e un processo di "femminilizzazione" della povertà; la povertà estrema si diffonde e cresce fra la popolazione immigrata che passa, dal 1997 ad oggi, da una consistenza pari a metà dell'universo indagato agli attuali due terzi.

Per quanto riguarda le politiche regionali di contrasto al fenomeno, la programmazione di settore (2002-2006), al fine di orientare interventi e risorse, si è avvalsa degli esiti dello studio condotto dall'Osservatorio regionale sulle povertà, che ha documentato l'insediamento abituale prevalente di persone senza fissa dimora in condizioni di povertà estrema in alcuni territori della regione⁴³.

Il monitoraggio regionale ha evidenziato la diffusione su tutto il territorio regionale dei servizi e degli interventi rivolti alle povertà estreme e la strutturazione degli stessi, da parte dei Comuni maggiormente investiti dal fenomeno, su due livelli:

1. uno preventivo, rivolto alle aree di transito verso l'esclusione sociale;
2. l'altro di protezione, rivolto all'area dell'esclusione conclamata (detenuti, ex-detenuti, senza fissa dimora, con disagio psichico, nomadi, ecc.).

Le questioni emergenti sulle quali il piano deve puntare l'attenzione e orientare le misure riguardano:

- un'espansione della povertà che investe persone e famiglie per particolari

41 Per quanto riguarda gli stranieri, dal 2007 si registra una prevalenza delle donne (54%) rispetto agli uomini. In particolare le donne sono i soggetti che più di altri si rivolgono ai centri d'ascolto Caritas per la ricerca del lavoro e la sistemazione alloggiativa temporanea.

42 Rapporto sulle povertà in Umbria, AUR osservatorio sulle povertà, Perugia (Montesperelli 2007).

43 Comuni di Assisi, Città di Castello, Foligno, Perugia, Spoleto, Terni e Todi.

- eventi di vita (malattia, perdita del lavoro, scomposizione familiare, etc.);
- un rischio di cronicizzazione dell'esclusione collegabile alla mancanza di soluzioni alloggiative stabili per rispondere a bisogni che vanno dall'accoglienza (come pronta accoglienza, fornitura di beni di prima necessità, aree per nomadi) fino all'inserimento sociale e lavorativo.

A fronte della nuova configurazione del fenomeno e dei bisogni ad esso correlati il piano indica alcune traiettorie di intervento:

- progettare azioni sociali pubbliche integrate che si propongono di favorire l'integrazione e l'inserimento sul territorio, laddove si consumano i processi di esclusione, coniugando la risposta ai bisogni affidata ai servizi con la riqualificazione del contesto di vita (politiche di accompagnamento al lavoro, politiche alloggiative, politiche di riduzione del danno, politiche di sicurezza sociale);
- progettare percorsi di inclusione personalizzati, a fronte della multidimensionalità del fenomeno povertà/ esclusione, che include la compresenza di più elementi di rischio;
- sviluppare e qualificare servizi/interventi già validati nei territori per la pronta accoglienza, l'accompagnamento e l'inserimento e reinserimento sociale, la stabilizzazione alloggiativa (strutture d'accoglienza per i senza fissa dimora).

Interventi di supporto all'inserimento di persone ex-detenute

Nel prendere in esame la condizione delle popolazione carceraria (nella Regione sono presenti quattro Istituti di pena), più che il dato quantitativo⁴⁴, sono gli aspetti qualitativi a sollecitare l'attenzione dell'intervento pubblico. Infatti si è in presenza di una popolazione carceraria in prevalenza straniera, di sesso maschile, accanto ad una consistente presenza di persone in stato di tossicodipendenza.

Questi connotati rilevano immediatamente lo sfondo sociale della questione carceraria, fermo restando le responsabilità individuali che hanno portato all'esito della detenzione.

Si profilano due campi di intervento: uno più squisitamente di carattere socio-assistenziale che attiene alla condizione dello straniero in tutte le sue compo-

44 859 unità di cui 44,%6 stranieri e 28,7 tossicodipendenti, dati PRAP al 2008.

6.3.4. Le politiche per l'inclusione sociale

nenti esistenziali; l'altro, di carattere sanitario, che attiene alla tutela della salute delle persone quale diritto costituzionalmente riconosciuto e garantito. In tal senso, il Piano sanitario regionale (2009-2011)⁴⁵ prevede apposite misure per la tutela della salute della popolazione carceraria, alle quali si fa rinvio, strettamente complementari con gli interventi mirati al recupero della persona.

Sul versante delle politiche sociali, al fine di costruire le condizioni per una riabilitazione ed integrazione sociale della persona ex-detenuta, acquistano una centralità il tema dell'educazione-formazione e del lavoro, sia durante la fase della detenzione, sia in quella preventiva alla scarcerazione.

Pur essendo operanti alcune disposizioni normative, per agevolare il ricorso al lavoro (legge 193/2000), considerato momento e strumento fondamentale per la risocializzazione, si registrano, accanto a difficoltà di ordine socio-culturale, anche difficoltà di carattere burocratico per le aziende che intendono usufruire, metabolizzando il risultato che le misure pubbliche tendono a perseguire. La Regione ha sviluppato, nel quadro delle politiche per l'inclusione sociale, azioni formative e di informazione, in collaborazione con i soggetti del Terzo Settore e azioni promozionali nei confronti delle Istituzioni del territorio e dei soggetti sociali ivi presenti (volontariato, cooperazione, associazionismo) che si sono concretizzate in alcuni progetti territoriali per l'integrazione e l'inclusione lavorativa dei detenuti ed ex-detenuti con il coinvolgimento sia degli Istituti di pena, sia del mondo del lavoro e della produzione.

Due questioni assumono oggi particolare rilevanza ai fini sociali:

- la costruzione di progetti personalizzati integrati che includano un percorso di accompagnamento "da dentro a fuori il carcere" e di tutoraggio fino al reinserimento possibile;
- la costruzione di percorsi di reinserimento nei propri contesti territoriali, per le persone che non risiedono sul territorio regionale o nei paesi di provenienza, per le persone immigrate, rispettivamente mediante il raccordo e il coordinamento con i servizi di altre amministrazioni regionali e locali o mediante l'attivazione di percorsi di rientro dignitoso nei paesi di provenienza.

45 Approvato con DCR 28 aprile 2009 n. 298.

Il presente piano, nel dare sviluppo alle politiche di inserimento delle persone ex-detenute, indica:

- sul terreno dell'innovazione, di dare avvio alla sperimentazione di percorsi di giustizia "riparativa" che coinvolgano, nella ricerca di soluzioni, oltre al reo, anche la vittima e la comunità, al fine di promuovere la riparazione del danno, la riconciliazione fra le parti e il rafforzamento del senso di sicurezza collettivo;
- sul terreno dell'organizzazione, di realizzare un coordinamento stabile per il reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute ed ex-detenute, quale sede dove condividere le problematiche emergenti, i programmi, gli interventi, e definire una programmazione unitaria e coordinata tra le aree della salute, delle dipendenze, dell'immigrazione, del lavoro, della formazione professionale, della sicurezza.

Gli interventi nei confronti della prostituzione e tratta degli essere umani

Il fenomeno della prostituzione è spesso correlato a quello dello tratta a fini di sfruttamento sessuale. Una realtà in crescita e in profonda trasformazione che vede la massiccia presenza di donne immigrate, provenienti dalle regioni del Sud ed Est del mondo, dove povertà e miseria inducono costoro ad affidarsi, sotto false promesse (prevalentemente quella di un lavoro), a trafficanti internazionali che le immettono sul mercato del sesso dei paesi europei riducendole in schiavitù. Anche in Umbria questa realtà sta assumendo una rilevanza sociale, così che le Istituzioni locali hanno messo a punto una serie di progetti integrati lungo gli assi dell'emergenza, dell'accoglienza, del lavoro di strada e della prevenzione sanitaria.

Il più recente fra essi è il Progetto "Non si tratta",⁴⁶ volto alla realizzazione di interventi di assistenza a favore delle vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone. Nello specifico, le azioni sono rivolte ad assicurare percorsi di aiuto che garantiscano, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria alle vittime dei reati previsti dagli artt. 600 e 600 bis del codice penale (così come introdotti dagli artt. 1 e 2 della legge n. 228 dell'11.08.2003).

46 Progetti:

- "Non si tratta 1" DGR n. 2386 del 27/12/2007;

- "Non si tratta 2" DGR n. 1174 del 16/09/2008.

6.3.4. Le politiche per l'inclusione sociale

Inoltre è previsto il potenziamento della rete di protezione sociale attraverso il raccordo con altri soggetti impegnati a vario titolo nelle problematiche del progetto a livello del territorio regionale.

Nel riconfermare come validi, in sede di piano sociale, gli assi sopraindicati di orientamento per le azioni di intervento e contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani e della prostituzione, che fra l'altro presentano una tangenzialità forte con altre problematiche come quelle connesse con i flussi immigratori, la criminalità, la sicurezza urbana, rilevano all'attenzione dell'intervento pubblico le seguenti questioni:

1. la tutela personale e sociale delle vittime che implica interventi di prevenzione sanitaria e misure di accoglienza;
2. la vivibilità delle zone dove si svolge il mercato del sesso, che vuol dire sostenibilità e sicurezza dei cittadini;
3. il tema culturale della sessualità che sollecita una riflessione rispetto al tema della domanda e non solo dell'offerta.

All'interno di questo quadro problematico il piano si pone come obiettivi:

- il rafforzamento e lo sviluppo di progetti individualizzati di assistenza che favoriscano contemporaneamente aiuto abitativo e assistenza sanitaria, così come, in prospettiva, un reinserimento nella società;
- il potenziamento dell'integrazione fra le reti di intervento con il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano nei territori umbri a favore delle vittime di tratta.

La risposta al bisogno di sicurezza va ricercata, invece, nella produzione di luoghi di relazione, di infrastrutture decenti che rendano praticabili e godibili gli spazi urbani, di reti di servizi anche per la tutela, perché i bisogni di sicurezza e i bisogni di chi è violato o sfruttato richiamano diritti ugualmente legittimi che le Istituzioni pubbliche devono saper coniugare.

In particolare, di fronte al fenomeno della prostituzione, laddove la domanda di sicurezza si riduce ad un esclusivo intervento "repressivo", si rischia, di fatto, di produrre un semplice spostamento del fenomeno sul territorio, investendo del disagio altre parti e luoghi delle città.

Da ultimo, il tema della sessualità suggerisce di essere oggetto di accurati progetti educativi fin dalla prima formazione, volti a sviluppare un governo dei

sentimenti e delle emozioni, nonché di progettare, anche in via sperimentale, percorsi socio-educativi e di sostegno psico-terapeutico per i soggetti adulti.

6.3.5. Le politiche dell'abitare, di convivenza e vivibilità urbana

Politiche sociali abitative

La tematica dell'abitare assume un peso centrale nelle condizioni di vita delle famiglie; infatti, la qualità dell'*habitat familiare*, considerato sotto il profilo della idoneità strutturale, delle dimensioni e degli spazi, della dotazione dei servizi indispensabili alla vita quotidiana e alla sicurezza, rappresenta una pre-condizione affinché la famiglia possa sviluppare e realizzare il proprio progetto di vita.

In particolare, è nei nuclei immigrati che tali condizioni definibili in termini di *standard abitativi* appaiono particolarmente carenti ed insufficienti, connotando situazioni fortemente ostative verso processi di integrazione e di reale inclusione sociale.

La situazione abitativa italiana penalizza in modo particolare le fasce sociali più deboli⁴⁷.

47 "Se le famiglie in affitto, dimezzate negli ultimi tre decenni, rappresentano oggi circa il 20% del totale, quasi doppia (il 37%) è la percentuale delle famiglie a basso reddito che vivono in affitto (Indagine Istat sulle condizioni di vita nel 2004). Una quota pressoché raddoppiata rispetto agli inizi degli anni '80, quando era meno del 20%. Le spese per l'abitazione, nel loro complesso, incidono mediamente per il 12% del reddito disponibile per le famiglie in proprietà, ma per il 28% per le famiglie in affitto e per il 43% (quasi la metà del reddito) per le famiglie in affitto appartenenti al 20% più povero delle famiglie italiane [...]. Il finanziamento statale del Fondo di sostegno all'affitto per le famiglie disagiate, istituito nel 1998 con la legge di liberalizzazione dei canoni di locazione, si è ridotto, tra il 2000 e il 2006, del 52%, da 440 a 212 milioni di euro (cifra immutata per il 2007). Nello stesso periodo, le domande sono aumentate del 148%. L'incidenza dell'affitto sul reddito doveva ridursi al 14% per le famiglie povere e al 24% per le restanti famiglie a basso reddito. Per larga parte delle famiglie povere non è mai scesa sotto il 50% ..." (Guerzoni 2007).

L'Umbria può, comunque, essere definita come una Regione di "proprietari" (76,5% delle famiglie già nel censimento 2001), con una quota di affittuari (13,9%) da considerare residuale dal punto di vista numerico, ma da monitorare sotto l'aspetto delle condizioni socio-abitative. Anche gli altri titoli di godimento (uso gratuito, usufrutto, comodato d'uso, che potrebbe nascondere un "affitto in nero") presentano un valore superiore alla media nazionale (9,6% contro 8,6%). Le quote maggiori di abitazioni in affitto si concentrano chiaramente nei due capoluoghi, con un valore più elevato a Terni (18,9%) rispetto a Perugia (16,8%). Negli altri Comuni delle due Province si rilevano, invece, elevati valori nella quota di alloggi in proprietà (77,2% per Perugia e 77,5 per Terni) - Dal 2° Piano Triennale per l'Edilizia Residenziale Pubblica 2008-2010 della Regione Umbria.

L'intrecciarsi dei percorsi di disagio abitativo con quelli dei nuovi processi di impoverimento e dell'esclusione sposta i termini della questione abitativa e il contesto di riferimento delle politiche verso politiche "più sociali", nel doppio significato dell'accentuazione della destinazione sociale dell'intervento e dell'enfasi su misure che trattano l'aspetto non edilizio del problema.

In presenza della crescita di un'area di vulnerabilità sociale, più ampia di quella costituita da gruppi di popolazione già "esclusi", le politiche abitative diventano sempre meno distinguibili dalle politiche sociali assumendo, necessariamente, la configurazione di nuove politiche abitative sociali.

Questa ridefinizione sollecita due fondamentali tipi di misure:

- a) sul versante dell'accessibilità, si tratta di rimuovere gli ostacoli che sono alla base dell'esclusione di gruppi svantaggiati della popolazione dai benefici delle politiche sociali;
- b) sul versante dell'appropriatezza, si tratta di introdurre misure atte ad assicurare una maggiore congruenza tra soluzioni abitative e bisogni delle persone e delle famiglie. Il rapporto dell'abitante con il quartiere e i problemi di convivenza, la congruenza degli spazi con le sue pratiche, l'adeguatezza del contratto di locazione alle sue condizioni, diventano contenuti rilevanti dell'intervento abitativo.

Ne consegue l'importanza, al di là delle misure relative all'offerta, da un lato, di interventi di distribuzione sociale del bene abitazione mediante la rivitalizzazione del settore dell'affitto, dall'altro, di azioni di sostegno sociale, di mediazione e accompagnamento degli abitanti.

Anche in Umbria permane sul territorio un diffuso bisogno di alloggi in locazione al quale viene fornita risposta quasi esclusivamente dai proprietari privati. La domanda, in tal senso, proviene sia dalle categorie disagiate, che non possono accedere all'edilizia sociale per carenza di patrimonio pubblico, sia da categorie intermedie con redditi superiori a quelli richiesti per l'edilizia sociale, ma non sufficienti per accedere alle locazioni sul libero mercato, costituite, in gran parte, da famiglie di nuova formazione, da famiglie unipersonali e monogenitoriali (donne singole e/o con figli), da famiglie immigrate, attualmente in crescita, da studenti, da anziani, da lavoratori in mobilità.

La programmazione da mettere in campo deve soddisfare prioritariamente le

esigenze sopra descritte, potenziando il mercato della locazione attraverso interventi sia a canone sociale che concordato e introducendo nuove tipologie di intervento che rispondano con appropriatezza alla domanda sociale in essere. In tal senso, un'altra strategia viene introdotta dal Piano triennale per l'edilizia residenziale 2008-2010 mediante l'istituzione del Fondo regionale per l'affitto, realizzabile con risorse di entità inferiore, ma più efficace sotto il profilo della risposta ai fabbisogni rilevati.

Essa si concretizza nell'utilizzo di finanziamenti per ridurre il costo dell'affitto, favorendo, contemporaneamente, l'incontro tra i proprietari privati di alloggi da concedere in locazione (offerta) e i nuclei familiari in condizioni di bisogno abitativo (domanda), rinviandone la definizione puntuale ai provvedimenti di attuazione del piano triennale.

La Regione e i Comuni dovranno definire, d'intesa con le ATER (Azienda Territoriale Edilizia Residenziale), i Sindacati degli inquilini e le Associazioni della proprietà edilizia, le caratteristiche dell'intervento, le attività ed i compiti di ogni soggetto interessato.

In Umbria, inoltre, è presente una diffusa esigenza di soluzioni abitative per gli anziani e gli studenti universitari. Per far fronte a tale necessità, si ritiene opportuno intervenire con la realizzazione di strutture, in locazione permanente, dedicate specificatamente a tali finalità.

Per quanto riguarda gli anziani ultrasessantacinquenni, si rileva la necessità di strutture non di tipo tradizionale che siano dotate, oltre all'alloggio, di spazi destinati a servizi comuni, locali per la riabilitazione, ambulatori medici, palestre, spazi destinati alla socializzazione e/o ad attività ludiche. Mentre per la popolazione studentesca si reputa necessario privilegiare le proposte con caratteristiche di immediato utilizzo o, comunque, di veloce realizzazione, al fine di immettere rapidamente gli alloggi sul mercato.

Spazi sociali di prossimità per una cultura della convivenza e vivibilità urbana

Le trasformazioni in atto, da quelle di tipo demografico a quelle economiche, sociali e culturali, inducono a devolvere un'attenzione particolare alle problematiche delle relazioni interpersonali, della convivenza e della vivibilità urbana.

Anche nei piccoli centri non mancano fenomeni di crescita della litigiosità all'interno delle famiglie, così come nei quartieri; l'immigrazione in continuo

aumento può produrre tensioni significative alimentate da campagne mediatiche volte a creare un vero e proprio allarmismo sociale.

Il disagio adolescenziale e giovanile trova, poi, manifestazione in atti di sopruso e violenza: dal cosiddetto 'bullismo', che oggi si associa all'opulenza e al consumismo, e non più alla povertà come nello scorso secolo, alla micro-criminalità connessa all'uso di droghe/alcool, fenomeni che configurano una vera e propria emergenza educativa degli adolescenti oltre che alimentare timori aggiuntivi in settori non irrilevanti della pubblica opinione.

La precarietà crescente del mercato del lavoro è all'origine di ulteriori difficoltà nell'ambito della coesione sociale e delle relazioni societarie.

Una società più vecchia è comunque portata a vedere con preoccupazione forti cambiamenti nel tessuto sociale (quali ad esempio l'incidenza crescente di immigrati); in più l'impoverimento strisciante di gruppi sociali, un tempo iscritti nell'area del benessere, alimenta ulteriori incertezze per il futuro.

Le modalità con le quali la recessione economica sta investendo la società locale contribuiranno ad allargare l'area dell'insicurezza, alimentando paure che potrebbero dare spazio a campagne di allarmismo sociale.

Per queste ragioni è necessario un riallineamento delle politiche sociali lungo l'asse della civile convivenza progettando e organizzando misure ed interventi volti a destrutturare le costruzioni sociali del pericolo e a sconfiggere le insicurezze. Nelle città occorre qualificare il sistema delle relazioni, facendosi carico dei luoghi e delle ragioni del conflitto e fornendo strumenti e *input* culturali per promuovere una cultura della convivenza.

La riflessione da fare è sulla natura di un disagio sempre più parte integrante della normalità, che si esprime nella crescita dell'abuso di forza nei rapporti interpersonali dove ogni forma di mediazione si interrompe, come attestano le tante forme di violenza: violenza sulle donne, violenza in famiglia, violenza degli adolescenti, violenza sui più deboli.

Dalle crisi della convivenza familiare a quella di piccolo gruppo (es. condominiale), alla convivenza con il diverso, emerge la difficoltà di condividere con l'altro uno spazio e un progetto laddove si vive insieme.

Profili che sottolineano l'importanza "di fare politiche di comunità" e di introdurre nuovi modelli di azione sociale. La gestione delle relazioni sul territorio e lo sviluppo di competenze emotive e relazionali costituiscono nuovi e

ineludibili ambiti di intervento di questo piano che si propone, fra l'altro, di rinsaldare la coesione sociale messa a rischio.

In questo quadro si avvia la progettazione e la sperimentazione di spazi sociali che consentano di creare un collegamento fra il sistema dei servizi sociali territoriali e i bisogni della popolazione locale, le paure, le insicurezze e i conflitti che l'attraversano (centri e servizi di prossimità).

La configurazione di questo spazio sociale va declinata in modo specifico caso per caso. L'importante è avere la disponibilità di un luogo dove ciascuno possa portare le proprie ragioni e le proprie emozioni e dove ci sia una costante capacità di ascolto e dialogo fra gli operatori (pubblici e privati) che lavorano in quello spazio e coloro che vi si rivolgono.

Scopo degli operatori è, da un lato, quello di far aumentare nella comunità di riferimento le conoscenze, la consapevolezza rispetto ai fenomeni che creano conflitto e le competenze per affrontarli, dall'altro, quello di costruire regole, attraverso la negoziazione e la mediazione, condivise dagli stessi soggetti che sono chiamati a rispettarle, per far crescere una cultura della convivenza come vantaggio per sé e per gli altri.

Tali attività educative e di formazione vanno svolte innanzitutto nei luoghi strategici per la costruzione della personalità, quali le scuole e l'università, ma vanno sviluppate anche sul territorio, a livello di quartiere, di caseggiati o condomini.

È chiaro come l'obiettivo di una migliore convivenza e vivibilità urbana non possa che essere il risultato di una serie di interventi diversi fra loro diretti alla generalità dei cittadini, alle persone che insistono in un determinato territorio con i quali costruire progetti condivisi.

Si tratta di andare ben al di là dei centri sociali per gli anziani o dei centri per i giovani, per realizzare veri e propri luoghi in cui ridisegnare 'tracce di comunità', facendo rete con ciò che gli Enti Locali, i soggetti del Terzo Settore, gli enti ecclesiastici (es. Caritas), parrocchie o gruppi informali, hanno già costruito in quel territorio-comunità.

La attività sociali possono essere gestite direttamente dai soggetti pubblici così come da soggetti del privato sociale (in convenzione e/o affidamento).

Gli operatori sociali dedicati dovranno raccordarsi con altri soggetti deputati al controllo e alla vigilanza del territorio (vigile di quartiere, poliziotto di quartiere); a tale proposito occorrerà un lavoro di formazione specifico affin-

ché tutte le figure summenzionate possano acquisire ulteriori competenze in materia sociale. Una formazione che dovrà essere in parte trasversale (sui temi del dialogo sociale, della mediazione dei conflitti e della negoziazione) e in parte dedicata alla conoscenza delle problematiche sociali di quel determinato territorio. È un compito della Regione curare la formazione degli operatori impiegati nella mediazione.

Le attività di dialogo e di mediazione sociale vanno articolate su una scala micro-territoriale variabile, a partire dalle città e dai luoghi più ricchi di conflitti. La Zona sociale è il livello per la localizzazione delle attività da collegare alla progettualità sociale comunitaria degli Uffici della cittadinanza.

Conoscenza, informazione, ascolto, dialogo, *counseling*, accompagnamento, mediazione, negoziazione, costruzione di progetti e di eventi socialmente significativi sono le competenze e le attività che sostanziano questi nuovi spazi sociali per la buona convivenza e la vivibilità urbana.

Le politiche sociali di contrasto alla violenza di genere

La differenza di genere è la cifra per leggere il disagio psicologico e sociale delle donne, come suggeriscono una serie di fatti attestati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), con riferimento al problema della violenza: tutte le donne sono a rischio di subire violenza; una donna su 5 subisce uno stupro o un tentativo di stupro nel corso della vita, e la prevalenza della violenza contro la donna nel corso della vita oscilla tra il 16% ed il 50%.

In particolare è all'interno del contesto familiare che le donne vengono maltrattate, principalmente dal marito o dal compagno, patendo un tipo di violenza silenziosa e invisibile spesso derubricata da reato a questione privata.

La prima questione che si pone alla responsabilità pubblica è guardare alla famiglia come la formazione sociale che più incide sulla vita delle persone e, in tal senso, come luogo che può produrre benessere quando al suo interno si sviluppano relazioni positive o luogo di malessere quando queste ultime diventano disfunzionali.

Pertanto, le politiche sociali devono anche saper valorizzare le famiglie come luogo di relazioni significative e sostenere gli aspetti di relazione che intercorrono fra i suoi componenti, perché possano essere fulcro di una società solidale e ambito di reciprocità e di affettività.

Sul terreno del contrasto al fenomeno della violenza di genere l'agire pubbli-

co non può essere confinato solo ai servizi specialistici, ma chiama in causa la promozione di una responsabilità comunitaria attraverso strategie e azioni mirate, capaci di indurre cambiamenti nel singolo e nella collettività che di fronte alla violenza sulle donne manifestano forme culturali di estraniamento.

Il piano individua due direttrici di intervento:

- una promozionale preventiva che riconduce la questione della violenza sulle donne all'educazione e alla cultura del rispetto delle differenze;
- l'altra di tutela e sostegno alla persona, demandata alla rete dei servizi, per costruire percorsi accompagnati di fuoriuscita dalla condizione di violenza.

La programmazione regionale che dá corso a questo approccio è ricompresa in uno specifico progetto "*Mai Più violenze: Mille Azioni e Interventi Per Impedire Ulteriori violenze*", promosso dalla Regione Umbria in collaborazione con una molteplicità di soggetti istituzionali e sociali, che propone un modello integrato di prevenzione e contrasto della violenza di genere.

6.3.6. Le politiche nell'area delle dipendenze

Sul versante delle dipendenze lo scenario dell'Umbria negli ultimi anni ha assunto un carattere di problematicità che il Piano Sanitario Regionale 2009-2011 definisce complesso e multidimensionale. In detta sede si evidenziano, infatti, una serie di indicatori (le stime sul consumo di sostanze tra la popolazione giovanile, la tipologia e la quantità di sostanze sequestrate, i dati relativi alla mortalità per overdose, l'aumento del numero di consumatori di cocaina che si rivolgono ai servizi e il generale aumento di persone con problemi di dipendenza, non necessariamente correlati all'uso di sostanze, come il gioco d'azzardo) che configurano un insieme di fenomeni e di problematiche correlate, non riconducibile ad una lettura univoca, né ad ipotesi interpretative semplificative⁴⁸. Inseriti in contesti di normalità e di apparente benessere, i fenomeni di uso/abuso/dipendenze oggi interessano, oltre alle fasce giovanili, quote consistenti del mondo adulto e, in molti casi, l'uso della sostanza è solo uno tra i diversi elementi che caratterizza il quadro complessivo. Dal punto di vista del contesto degli interventi sino ad oggi realizzati, nell'ambito delle politiche preventive e promozionali, di reinserimento sociale e di riduzione del danno, la ricerca-azione che la Regione Umbria ha realizzato nel 2007 ha evidenziato, per le diverse aree, criticità e priorità di intervento. In particolare, le criticità emerse dalla ricerca possono essere così sintetizzate:

- una genericità di progettazione rispetto ad alcuni target emergenti, come quelli sui consumatori occasionali, sugli adulti consumatori di cocaina, o sulla popolazione straniera extracomunitaria (stante per questi ultimi

48 Partendo dal consumo di alcool, se il 4,5% degli umbri beve mediamente al giorno oltre mezzo litro di vino, risulta preoccupante il consumo di alcool fuori pasto che riguarda una buona fetta di popolazione (25,9%). Desta allarme particolare nei giovani l'uso ricreazionale dell'alcool, testimoniato dal dato relativo al singolo episodio di intossicazione acuta (in Umbria nel 2006 il 45% dei ragazzi e il 39% delle ragazze di 15-19 anni, dichiara di essersi ubriacato nell'ultimo anno più di una volta).

Sul versante delle sostanze illegali, invece, l'Umbria appare tra le regioni che presentano stime maggiormente elevate per il consumo di eroina, allucinogeni e per il policonsumo nella popolazione "generale" (15-64 anni), ma anche nella popolazione scolarizzata (15-19 anni), per quello di eroina, cocaina, cannabis, anabolizzanti, stimolanti di sintesi (Dati tratti dalla Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle Tossicodipendenze in Italia, 2006. Elaborazioni su dati IPSAD ed ESPAD relativi all'anno 2005, riferiti al consumo delle sostanze citate per una o più volte nei 12 mesi precedenti la rilevazione).

6.3.6. Le politiche nell'area delle dipendenze

- anche l'ulteriore difficoltà della legislazione fortemente repressiva);
- una debolezza organizzativa in ordine alla funzione di coordinamento fra gli interventi e i servizi;
- una difficoltà di integrazione fra le realtà produttive del territorio e i Servizi deputati all'inserimento lavorativo delle fasce deboli (SAL, Centri per l'impiego) che non favorisce i percorsi di inclusione.

Per quanto attiene all'area degli interventi, la ricerca-azione ha indicato le seguenti priorità:

- approfondire il mutamento dei fenomeni socio-culturali, dei modelli e stili di consumo, delle nuove forme di dipendenza, attraverso analisi che permettano di dare risposte coerenti e flessibili ai nuovi bisogni;
- qualificare e rendere più flessibile l'offerta di servizi (in particolare per quanto concerne i nuovi consumi, i consumi occasionali o il notevole aumento del consumo di cocaina, che richiedono percorsi differenti da quelli che tradizionalmente conducono ai Sert);
- promuovere i percorsi di inserimento socio-lavorativo delle persone con problematiche di dipendenza e progettare percorsi lavorativi stabili, nella logica dell'integrazione degli strumenti.

In sintonia con il Piano sanitario regionale (2009-2011), che prevede apposite misure di contrasto del fenomeno della dipendenza e modalità di integrazione socio-sanitaria, funzionale e organizzativa nell'area delle dipendenze, si richiamano alcuni orientamenti comuni per una strategia di intervento efficace:

- cogliere le interconnessioni e gli intrecci disfunzionali tra "normalità" e "devianza", con particolare riferimento alla genesi degli stati del disagio conclamato;
- attivare un coinvolgimento propositivo di tutti gli attori sociali che, a vario titolo, sono interessati alla questione del consumo e della dipendenza da sostanze;
- favorire processi di responsabilizzazione delle persone dipendenti mediante lo sviluppo di forme associazionistiche finalizzate anche ad interventi di peer-education;
- sviluppare reti sociali in grado di collaborare con i servizi territoriali preposti lungo un *continuum* che va dalla prevenzione fino al reinserimento sociale e lavorativo.

Nel quadro di insieme, quello che emerge come necessario è un orientamento che sia esteso alla comunità, oltretutto alla popolazione a rischio: un intervento globale teso a promuovere la cittadinanza attiva, ad incoraggiare l'*empowerment* dei singoli, a produrre l'autoefficacia collettiva e a sostenere la costruzione di reti sociali.

Gli interventi di tipo promozionale, terreno elettivo delle politiche sociali, possono rappresentare, anche laddove il disagio si manifesta in maniera conclamata, un elemento di attenzione al "capitale sociale" inteso come sistema di relazioni dove si produce sia il riconoscimento dell'altro che l'attivazione di forme di reciprocità e di solidarietà.

Pertanto il piano sociale individua quali assi prioritari di intervento:

1. sul versante *socio-educativo*: la promozione di un sano ed equilibrato sviluppo delle giovani generazioni con interventi interconnessi con le politiche giovanili, in modo da potenziare le competenze e le capacità singole e collettive. A tal fine, va garantita l'offerta di opportunità sul terreno della conoscenza e dell'esperienza, funzionali alla crescita e al coinvolgimento nell'esercizio, da parte delle ragazze e dei ragazzi, di forme di cittadinanza attiva;
2. sul versante *socio-sanitario*: l'approccio globale della riduzione del danno a partire dalle esperienze già in essere ad integrazione degli altri pilastri della strategia di intervento (repressione delle illegalità, prevenzione, cura e riabilitazione).

Queste direttrici della programmazione hanno ragione di esistere solo sulla base della distinzione di tipo organizzativo-strutturale e non di ordine culturale. Infatti nascono dalla comune matrice che considera le persone e non le problematiche, gli stili di vita e non le droghe, e che pone l'attenzione su quelli che sono i limiti e/o i deficit di un contesto comunitario. Tutto ciò permette, in primo luogo, di andare al di là dello stigma che il consumatore porta con sé, affrontando il problema anche dal punto di vista dell'uso responsabile; in secondo luogo, consente di lavorare sui comportamenti a rischio dei giovani rispetto ai quali l'uso delle sostanze ne rappresenta solo un aspetto. Infine, consente di rimettere in gioco anche gli adulti con le loro difficoltà di relazione e di comunicazione, soprattutto nei diversi ruoli educativi che rivestono (familiare, scolastico, di comunità ecc.).

6.3.6. Le politiche nell'area delle dipendenze

Di conseguenza gli obiettivi da assumere in sede di piano sono i seguenti:

- rileggere gli interventi territoriali in essere e progettare piani di promozione sociale di Zona nell'area delle dipendenze. La pratica e l'esperienza di questi anni hanno consentito di sviluppare alcune esperienze di integrazione a livello territoriale che, proprio nell'area delle dipendenze, hanno condotto ad una serie di innovazioni significative sia in campo sociale che socio-sanitario. Tavoli permanenti ed altre forme di coordinamento che si occupano in modo strutturato di programmazione, di co-progettazione e di valutazione degli interventi nell'area dipendenze, sono gli elementi che hanno favorito l'esplorazione e l'introduzione di innovazione. La rilettura attraverso la valutazione delle esperienze realizzate è il primo necessario elemento del nuovo processo di pianificazione da avviare in ogni territorio;
- rendere sostenibili le azioni sociali nell'area delle dipendenze coinvolgendo la comunità nei processi di ricerca, di definizione progettuale e di ricomposizione di conflitti che possono emergere soprattutto nei contesti urbani. La sostenibilità delle azioni mira a creare spazi ed occasioni attraverso i quali sperimentare un sistema decisionale locale sempre più orientato a garantire l'equità sociale e di genere. Un territorio che sappia attivare, privilegiando ancora una volta l'integrazione delle politiche, la molteplicità di attori che concorrono o che possono concorrere alla produzione del "ben-essere" collettivo e individuale, riflettendo insieme su come si possa promuovere la condizione sociale nel territorio-comunità di appartenenza. Un approccio di tipo negoziale che attraverso la mediazione possa agire sulla percezione di "perdita di controllo" derivante dalle trasformazioni sociali e ambientali, dal venir meno delle reti di vicinato e di concreti punti di riferimento, dall'aumento di fenomeni di insicurezza e conflittualità;
- sviluppare azioni differenziate, sulla base di un modello promozionale e gestionale del capitale sociale, in relazione alle diverse forme di disagio che la condizione giovanile attraversa. Tale modello, in quanto incardinato sulla relazione, consente di rivolgersi agli attori stessi e ai protagonisti delle relazioni che si stabiliscono tra pari (siano essi consumatori o meno) e di promuovere cittadinanza, sviluppare le capacità per superare quelle particolari condizioni di insicurezza e di instabilità che il consumo di sostanze stupefacenti comporta. L'educazione tra pari o educazione dei pari, definita come insegnamento o scambio di informazioni, valori

e comportamenti tra persone simili per età o stato, può essere orientata al sostegno, alla crescita, allo sviluppo di capacità personali, al cambiamento di atteggiamenti e alla modifica dei comportamenti stessi.

In sintesi vengono indicati gli interventi specifici che attengono sia al versante socio-sanitario che a quello socio-educativo:

- la ricerca, come ricerca-azione di tipo partecipato;
- la progettazione partecipata con il coinvolgimento dei cittadini e dei consumatori, oltre che del Terzo Settore;
- il coordinamento a livello territoriale fra strutture sanitarie deputate e strutture sociali;
- la mediazione sociale, come gestione dei conflitti, nell'ottica degli interventi di prossimità;
- l'educazione tra pari (peer education) ed il supporto tra pari (peer support);
- gli interventi territoriali mirati ad intercettare il fenomeno, differenziati in relazione ai nuovi consumi e alla presa in carico precoce (Unità educative, Unità di strada);
- gli inserimenti sociali e lavorativi.

6.3.7. Le politiche di promozione per le giovani generazioni

L'attuale contesto delle politiche per la giovani generazioni

In Umbria il quadro degli interventi realizzato in questi ultimi quindici anni a favore delle giovani generazioni è stato fortemente disarticolato. L'assenza di una delega politica in materia, un quadro normativo non definito, la mancata allocazione di risorse mirate hanno reso difficoltoso promuovere ed omogeneizzare le politiche territoriali in quest'area. In relazione a questi elementi, lo sviluppo degli interventi si è caratterizzato attraverso singole iniziative messe in atto da settori dell'amministrazione regionale e dai Comuni maggiormente sensibili.

Tali interventi hanno interessato, prevalentemente, l'aggregazione giovanile con lo sviluppo di progettualità in attuazione della legge 285/1997. Di particolare rilievo è la rete dei servizi "Informagiovani" che risulta ampiamente diffusa nei diversi Comuni della regione. Le aree sociali d'intervento che si sono caratterizzate per una forte azione di coordinamento da parte della Regione riguardano: le progettualità sui temi delle dipendenze, le azioni riferite al diritto allo studio attraverso l'istituzione di un'agenzia regionale, le misure adottate nel campo della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo. Anche in ambito sanitario sono stati realizzati interessanti progetti sui comportamenti "a rischio" e sulla prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili attraverso campagne di sensibilizzazione.

Meno strutturati sono, a livello regionale, gli interventi nel settore della cultura. Tuttavia nei Comuni capoluogo di provincia, Perugia e Terni, si sono sviluppate interessanti iniziative tese a sostenere le molteplici attività nate in ambito associativo.

Tra le recenti azioni regionali va segnalata la gestione del Servizio Civile che ha permesso l'impiego di centinaia di giovani volontari in progetti mirati predisposti dagli Enti Locali e dai soggetti del Terzo Settore.

Dal punto di vista normativo va richiamata la legge regionale di settore⁴⁹ che, tuttavia, per la ridotta dotazione finanziaria non ha consentito lo sviluppo di

49 Legge regionale n. 27 del 10/04/1995: "Istituzione del Forum della Gioventù e dell' Osservatorio regionale giovani".

significative e mirate progettualità. Con la VIII legislatura regionale (2005-2010) è stata prevista una apposita delega sul tema delle politiche giovanili; scelta che può consentire di operare nella direzione della promozione dei diritti delle giovani generazioni, anche attraverso la predisposizione di una nuova cornice normativa che introduca, nella programmazione regionale, lo strumento del Piano giovani.

All'interno di questa strategia la Regione Umbria ha stipulato con il livello nazionale l'Accordo di Programma Quadro "*I giovani sono il presente*", con il quale vengono implementate un complesso di azioni con l'obiettivo di valorizzare e promuovere il ruolo delle giovani cittadine e dei giovani cittadini della regione e dare concretezza ai loro diversi diritti. La visione posta a fondamento degli interventi sta nel concepire i giovani non come problema, ma come una grande risorsa della società odierna e di quella futura, capace di costruire concretamente una comunità più sicura, più giusta, più capace e solidale.

Livelli organizzativi della programmazione regionale nel settore delle politiche giovanili

A partire dal quadro descrittivo della condizione dei giovani in Umbria⁵⁰, l'azione della Regione si caratterizza su quattro livelli:

- a) *definizione dei livelli di coordinamento* tra gli assessorati competenti (politiche sociali, sanità, formazione, cultura e sport) mediante un protocollo di collaborazione quale strumento di coordinamento delle strategie e di definizione delle relative competenze;
- b) *strutturazione organizzativa* all'interno dell'amministrazione regionale prevedendo un rafforzamento della struttura del Servizio programmazione socio-assistenziale e l'attivazione di opportuni livelli di coordinamento con altri Servizi regionali competenti in materia (istruzione, formazione, cultura e sport ecc.);
- c) *attivazione dell'iter finalizzato a produrre la legislazione regionale di settore*;
- d) *creazione di un Fondo regionale di settore* dove allocare le risorse comunitarie, nazionali e regionali.

50 Cfr. allegato 1.

Le Linee di intervento

Il quadro degli obiettivi correlati alle priorità strategiche del settore ⁵¹ si articola per aree tematiche come di seguito indicato:

Tempo libero e della vita associativa obiettivi:

- a. promuovere e sostenere la creazione e lo sviluppo di esperienze aggregative a favore dei giovani;
- b. sostenere le attività socio-culturali organizzate da associazioni ed organizzazioni giovanili, da gruppi di giovani o da centri comunali. Tali attività rappresentano l'ambito ideale per la partecipazione dei giovani e per l'attuazione di politiche per la gioventù, sia nel campo dello sport, della cultura, della creazione e di altre forme di espressione artistica, che in quello dell'azione sociale;
- c. sostenere lo sviluppo dell'associazionismo locale e regionale tramite mezzi appropriati; aiutare in particolare i percorsi di formazione degli animatori e dei responsabili di associazioni e di organizzazioni giovanili, come pure gli operatori specializzati nel campo della gioventù, protagonisti indispensabili della vita associativa locale e regionale;
- d. incoraggiare le associazioni a favorire la partecipazione attiva dei giovani nei loro organi statutari.

Occupazione giovani e lotta alla precarietà, obiettivi:

- a. promuovere e coordinare maggiormente le iniziative volte a ridurre la disoccupazione e a favorire l'inserimento lavorativo dei giovani, considerando che le condizioni economiche e sociali, nelle quali essi vivono, incidono sulla loro volontà e sulla loro capacità di partecipare alla vita locale. I giovani disoccupati rischiano di trovarsi tra i membri più emarginati della società. Tale intervento dovrebbe essere sviluppato in associazione con i giovani (compresi i disoccupati o quelli che rischiano di divenirlo), con i datori di lavoro locali, con i sindacati, con i responsabili dell'educazione, della formazione e dell'occupazione e con le organizzazioni giovanili, attraverso l'elaborazione di politiche e di programmi volti a lottare contro le cause della disoccupazione dei giovani e promuoverne invece le possibilità occupazionali;

51 Definite nelle dichiarazioni programmatiche della Giunta Regionale (2005-2010).

- b. sviluppare la rete dei servizi locali per l'impiego, onde garantire ai giovani disoccupati l'aiuto e l'assistenza di specialisti, in modo che possano trovare forme di occupazione stabili e gratificanti. I giovani disoccupati dovrebbero avere il diritto di partecipare alla gestione di tali uffici di collocamento attraverso lo sviluppo di percorsi che possano assicurare il loro coinvolgimento;
- c. sostenere la creazione di imprese e di cooperative da parte di giovani o di gruppi giovanili, fornendo loro dei finanziamenti ed altre tipologie di aiuti (formazione, consulenze di professionisti locali, materiale);
- d. incoraggiare i giovani alle esperienze di economia sociale e alle iniziative di mutua assistenza o di sviluppo cooperativo.

Abitazione e qualità dell'ambiente urbano, obiettivi:

- a. sostenere interventi in materia di habitat e di ambiente urbano che associno strettamente i bisogni dei giovani ai programmi di sviluppo urbanistico, al fine di favorire una politica concertata dell'ambiente urbano che tenga conto delle realtà sociali ed interculturali;
- b. sostenere programmi locali (di prestiti a tassi ridotti, di fondi di garanzia per gli affitti), destinati ad aiutare i giovani ad avere accesso ad un'abitazione;
- c. sviluppare servizi di informazione locali sulle possibilità di alloggio per i giovani;
- d. sviluppare e favorire l'utilizzo e l'accesso dei giovani ai mezzi di trasporto pubblico nell'ottica di migliorare le possibilità di accesso alla vita sociale, culturale ed aggregativa. In questo senso va posta particolare attenzione allo sviluppo dei trasporti nelle zone rurali.

Educazione alla cittadinanza e processi partecipativi, obiettivi:

- a. sostenere progetti ed interventi con i quali i giovani possano sviluppare una cultura partecipativa e democratica attraverso le attività scolastiche ed extrascolastiche;
- b. valorizzare le esperienze partecipative sviluppate nei contesti dove si svolge la vita dei giovani: famiglia, scuola, università, altri luoghi preposti alla formazione e ambito di lavoro;
- c. promuovere e sostenere progetti e interventi che favoriscano l'impegno dei giovani all'interno delle strutture partecipative (ONG, associazioni, volontariato, ecc);

6.3.7. Le politiche di promozione per le giovani generazioni

- d. promuovere e sostenere progetti ed interventi che riconoscano i giovani come protagonisti della vita civile e della loro autonomia, pertanto capaci di attivare un coinvolgimento diretto nella soluzione di problemi a livello locale;
- e. favorire e sviluppare un dialogo sistematico e strutturato tra gli organi politici e i giovani, attraverso l'istituzione di organismi rappresentativi (Consigli Comunali dei Giovani, Consulte, Forum, ecc.); a tal fine vanno favoriti percorsi in grado di attivare la partecipazione anche dei giovani che non appartengono ad organizzazioni strutturate.

Mobilità e scambi giovanili, obiettivi:

- a. sostenere le organizzazioni o i gruppi che favoriscono la mobilità dei giovani (giovani lavoratori, studenti o volontari) mediante politiche di scambi, al fine di sviluppare la solidarietà, la costruzione dell'Europa ed una consapevolezza della cittadinanza europea;
- b. incoraggiare e sostenere l'istituzione scolastica e i loro giovani a partecipare attivamente a gemellaggi internazionali e a scambi culturali attivabili attraverso le reti europee;
- c. sostenere specifici progetti ed interventi d'informazione e formazione per giovani e per gli operatori giovanili per l'accesso alle progettualità europee presenti in questo settore.

Prevenzione sociale e sanitaria, obiettivi:

- a. favorire lo sviluppo e l'attuazione di progetti promossi da giovani che rientrino nella prospettiva dello sviluppo del concetto di salute nella sua accezione più ampia, sviluppando meccanismi istituzionali di concertazione tra le organizzazioni giovanili, gli amministratori e tutti i partner sociali e professionali che si preoccupano della prevenzione sociale e della promozione della salute;
- b. promuovere e sostenere campagne e progetti relativi ai danni causati nei giovani dal tabacco, dall'alcool e dalla droga, sviluppando politiche di formazione appropriate per i giovani assistenti sociali, per gli animatori e i responsabili volontari di organizzazioni impegnate in strategie di prevenzione di inserimento dei giovani;
- c. promuovere e sostenere campagne e progetti sul tema delle malattie trasmesse sessualmente, attraverso azioni di informazione presso i giovani e azioni di prevenzione, favorendo uno spirito di solidarietà tra la cittadinanza.

I giovani e i rappresentanti delle organizzazioni giovanili locali, insieme ai servizi sanitari, dovrebbero operare in forma associata per l'elaborazione e l'attuazione di tali programmi di informazione e di azione.

Informazione per i giovani, obiettivi:

- a) sostenere, sviluppare e qualificare i centri esistenti di informazione e di consulenza destinati ai giovani, in modo che essi propongano servizi di qualità tesi a soddisfare le esigenze espresse dai giovani. Nelle località non ancora dotate di tali centri è compito delle Istituzioni locali favorire l'istituzione di servizi destinati all'informazione dei giovani, soprattutto nell'ambito di strutture esistenti, quali gli istituti scolastici, i servizi per la gioventù e le biblioteche;
- b) qualificare le competenze professionali degli operatori dei centri di formazione e consulenza;
- c) favorire lo sviluppo dei sistemi d'informazione attraverso il web, incoraggiando la nascita di portali tematici in relazione alle aree d'interesse giovanile (musica, tempo libero, scuola e formazione, scambi, ecc.);
- d) favorire le progettualità e gli interventi che coinvolgono direttamente i giovani nei processi e nelle attività d'informazione attraverso giornali, radio e trasmissioni televisive.

Interventi culturali e politiche degli spazio, obiettivi:

- a. favorire e sostenere lo sviluppo di progetti ed interventi che consentano l'accesso agevolato ai consumi culturali dei più giovani attraverso convenzioni con gli operatori del mondo dell'offerta culturale ed in accordo con gli Enti Locali;
- b. sostenere e promuove le produzioni culturali dei giovani attraverso la realizzazione di iniziative specifiche, azioni informative e organizzazione di spazi ad esse destinate;
- c. sostenere e qualificare progetti ed iniziative di formazione professionale nel settore delle produzioni artistiche e culturali.



III PARTE

Le azioni di sistema

Capitolo 7. Le professioni sociali e la formazione

7.1. Le figure del welfare della Regione Umbria

Sul concetto di professione sociale, dal punto di vista normativo, è necessario ricordare il d.lgs. 112/1998 sul “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997 n. 59*”, in particolare l’articolo 129 sulle *Competenze dello Stato* e gli articoli 142 e 143 relativi a funzioni e compiti in materia di formazione professionale, rispettivamente di Stato e Regioni. Insieme all’art. 12 sulle *Figure professionali sociali* della l. 328/2000, questi interventi legislativi rinviavano a provvedimenti successivi la regolamentazione di settore.

L’intervento in sede nazionale, per un chiaro riordino delle figure professionali di settore, appare ancora più urgente con la riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare, l’art. 117 risultante dalla sostituzione del precedente testo, operata con l’art. 3 della legge cost. n. 3 del 18/10/2001, inserisce le professioni tra le materie a legislazione concorrente.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Dalla nomina, nel 2002, di una *Commissione interministeriale per la definizione dei profili professionali per il sociale*, fino alla recente presentazione di schemi di disegno di legge, molte sono state le iniziative di discussione e confronto che tuttavia, fino a questo momento, non hanno prodotto una definitiva riforma del settore.

Il primo piano sociale della Regione Umbria ha portato notevoli risultati, ormai “normali” nella quotidianità dei territori; tuttavia, la fondamentale presenza della risorsa umana impone continue riflessioni sull’innovazione rispetto a *profili, funzioni, ambiti d’intervento, formazione di base, formazione permanente*.

Il presente piano vuole promuovere la valorizzazione di profili professionali di alta qualificazione. Il contesto del welfare richiede figure in grado di governare contesti e processi sempre più complessi, con una articolazione del mondo del lavoro definitivamente uscita dalla nascente dimensione organizzativa sperimentale che ha avuto come snodo fondamentale la L. 328/2000, momento di sintesi di importanti esperienze passate e, allo stesso tempo, punto di partenza e stimolo verso prospettive non ancora completamente acquisite.

Per avviare e sostenere questo processo di valorizzazione delle risorse umane, il piano si basa sui seguenti criteri d’intervento:

- riconoscibilità sociale delle professioni;
- valorizzazione dei profili professionali storicamente consolidati e cardine del sistema dei servizi sociali, quali gli assistenti sociali;
- riconoscimento dell’assistente familiare;
- introduzione della figura di base nel sistema regionale dei servizi sociali (vedi pag. 203);
- semplificazione nominale e di livelli; profili per la qualità nei servizi alla persona;
- aderenza dei profili alla dimensione innovativa dei servizi del presente piano sociale;
- valorizzazione dell’esperienza lavorativa;
- valorizzazione dei percorsi formativi pregressi;
- portabilità dei crediti tra le figure;
- promozione di un reale sistema formativo integrato.

L’obiettivo di riorganizzare il settore dal punto di vista del mondo del lavoro

non può dimenticare la difficile congiuntura economica mondiale. I percorsi non si arrestano con l'eventuale uscita dai circuiti del lavoro, ma devono essere incentivati con azione formativa ancora più incisiva.

Assistente familiare

Esiste una figura importante e ormai essenziale per il sistema di welfare umbro: l'*assistente familiare*.

Le competenze sono prevalentemente di tipo socio-assistenziale, si estendono alle attività di cura della persona e talvolta sono di supporto alle cure sanitarie della persona. Questo operatore/operatrice si occupa essenzialmente del lavoro di cura rivolto a persone dipendenti, persone bisognose di supporti assistenziali o non autosufficienti, che vivono nella propria casa spesso sole, senza altri familiari conviventi.

La necessità di assistenti familiari, anche in collegamento con il dispiegarsi di un'amplissima offerta di migranti (specialmente donne), ha costituito finora un potente mezzo per il trasferimento da altre aree del mondo, contribuendo a limitare in modo significativo gli interventi di istituzionalizzazione.

Per questo complesso di compiti, che integrano o sostituiscono quelli propri della famiglia, va prevista una qualifica da perseguire mediante un percorso formativo da strutturarsi in moduli formativi, i cui contenuti e modalità di realizzazione vanno contestualizzati con grande attenzione.

Di norma si fa riferimento ad un pacchetto di 150 ore di formazione (di cui almeno 30 di tirocinio).

Lo scopo è quello di migliorare significativamente la qualità della prestazioni e le condizioni di sicurezza dove il lavoro viene svolto, fornendo così vantaggi sia alle famiglie e alle persone, che agli operatori/operatrici.

Tale figura deve entrare stabilmente e in modo sistemico nella rete dei servizi del welfare della Zona sociale: ciò significa prevedere un albo regionale, sportelli informativi e di *counseling*, nonché appositi servizi per le famiglie e le assistenti familiari, allo scopo di facilitare il loro utilizzo, contrastando così ogni forma di lavoro svolto al di fuori delle normative vigenti e ogni tipo di sfruttamento delle migranti da parte di organizzazioni malavitose.

Nel progettare l'inserimento di figure dotate di tali competenze, occorrerà costruire un rapporto forte e capillare con i soggetti del Terzo Settore e con quanti hanno già sperimentato corsi di formazione nonché agenzie di *networking*. Vista la vastità del fenomeno e la sua crescita tumultuosa negli ultimi

anni, appare opportuno realizzare un sistema di monitoraggio regionale sul lavoro di cura prestato dalle assistenti familiari.

La legge regionale 28 del 03/10/2007 (*“Interventi per il sostegno e la qualificazione dell’attività di assistenza familiare domiciliare”*) prevede norme per il sostegno e la qualificazione dell’attività di assistenza familiare domiciliare. Per il conseguimento di dette finalità sono promosse e attuate iniziative di formazione, di promozione dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro, di informazione, assistenza, supporto, consulenza e di sostegno economico. In particolare la Regione promuove (art. 2) la realizzazione di programmi di formazione e aggiornamento del personale addetto all’assistenza familiare, volti a fornire competenze nel lavoro di cura e aiuto nonché, per le persone straniere, ad assicurare l’apprendimento di base e il miglioramento della conoscenza della lingua, della cultura e della tradizione italiana, indicando come finanziamento per detti interventi le risorse a carico della Regione, comparto della formazione. Per quanto riguarda la promozione dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro, la legge regionale prevede, al fine di garantire un servizio di cura qualificato e regolarizzato, la creazione di elenchi di persone disponibili all’assistenza familiare.

In attuazione della legge regionale 9 del 04/06/2008, *“Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni”*, la Giunta regionale con:

- Deliberazione del Consiglio regionale n. 290 del 03/09/2008 ha approvato il Piano Regionale Integrato per la Non Autosufficienza - PRINA (2009-2011) con il quale si vuole perseguire, tra gli altri obiettivi, anche quello di:
 - a) favorire l’emersione del lavoro di cura da rapporto privato a rapporto sociale, mediante una regolazione pubblica che ne garantisca la qualificazione;
 - b) fornire il sostegno pubblico all’incontro tra domanda e offerta;
 - c) accompagnare le persone/famiglie nella scelta dell’assistente familiare, anche al fine di assicurare l’inserimento delle risorse dell’ “assistente familiare” nella rete pubblica di presa in carico e di intervento nei confronti delle persone non autosufficienti e loro famiglie.
- Deliberazione n. 1062 del 28/07/2008 ha approvato il programma di intervento per la non autosufficienza per l’anno 2008, prevedendo l’attivazione di pacchetti di risposte graduate e finalizzate all’alto bisogno assistenziale

7.1. Le figure del welfare della Regione Umbria

con particolare riferimento alla domiciliarità (assistenza domiciliare, domestica e tutelare).

Con DGR 1802/2007, la Giunta regionale, nell'approvare le Linee programmatiche per la sperimentazione di interventi, iniziative ed azioni per le famiglie sull'utilizzo del Fondo per le politiche della Famiglia (art. 1 comma 1259 della legge 269/2006), ha previsto anche l'azione denominata "Sperimentazione di interventi per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari". Con successiva DGR n. 967 del 28/07/2008, la Regione Umbria ha previsto, per l'attuazione di detta azione, la realizzazione presso l'Ufficio della cittadinanza (uno per ciascuna Zona sociale) di attività di informazione, accompagnamento e assistenza, per favorire, da un lato, l'accessibilità delle famiglie alle risorse di supporto, dall'altro, l'inserimento nel contesto familiare dell'assistente. A questo intervento sono dedicate, oltre alle risorse del Fondo per le politiche della famiglia, anche risorse regionali.

Tabella delle figure professionali del welfare regionale

Figura	Denominazione e Descrizione	Requisiti
FIGURA DI BASE	<p>Figura di base di area sociale con specializzazione nelle seguenti aree:</p> <ul style="list-style-type: none"> - disabilità - salute mentale - dipendenze - prima infanzia - minori - anziani - mediazione culturale - mediazione al lavoro 	<p>Titolo d'accesso alla professione: diploma di scuola media superiore + 1000 ore (500 teoria 500 pratica) di specializzazione / formazione con relativo riconoscimento crediti formativi e lavorativi nelle aree tematiche</p>
FIGURA INTERMEDIA di I Livello	<p>Assistente sociale (L 39)</p> <p>Educatore Professionale nei Servizi alla Persona (L 19)</p> <p>Dottore in Scienze e Tecniche psicologiche (L 24)</p> <p>Dottore in Sociologia (L 40)</p>	<p>Titolo d'accesso alla professione: laurea triennale, formazione permanente con relativo riconoscimento, crediti formativi e lavorativi nelle seguenti aree tematiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> - disabilità - salute mentale - dipendenze - prima infanzia - minori - anziani - mediazione culturale - mediazione al lavoro <p>Eventuali percorsi di formazione post-laurea: master I livello</p>
FIGURA INTERMEDIA di II Livello	<p>Assistente sociale (LM 87)</p> <p>Consulente pedagogico e coordinatore di interventi formativi (LM 50-57-85)</p> <p>Psicologo (LM 51)</p> <p>Sociologo (LM 87-88)</p>	<p>Titolo d'accesso alla professione: laurea magistrale, formazione permanente con relativo riconoscimento, crediti formativi e lavorativi nelle seguenti aree tematiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> - disabilità - salute mentale - dipendenze - prima infanzia - minori - anziani - mediazione culturale - mediazione al lavoro <p>Eventuali percorsi di formazione post-laurea: master II livello dottorato di ricerca</p>

7.2. Standard formativi e professionali nell'area sociale.

Definizione Figura di Base

Opera in ambito sociale, socio-educativo e socio-sanitario nei confronti anche dei soggetti in condizione di svantaggio e disagio.

Svolge funzioni:

- educative - di promozione e prevenzione - di riabilitazione psico-sociale - di inclusione e coesione sociale;
- elabora, partecipa e condivide la progettazione degli interventi nelle diverse fasi e ai diversi livelli (individuale, familiare, di servizi, di comunità);
- programma e gestisce gli interventi promuovendo: le autonomie - la relazione - la mediazione - la negoziazione - l'espressione del sé - l'inclusione - la rete territoriale; costruisce, utilizza, implementa i processi di rete; attribuisce senso e significato al suo agire professionale tramite l'integrazione tra i propri vissuti, le proprie conoscenze ed il contesto di riferimento (sistema di valori dell'utente, della comunità in cui è inserito e del servizio di riferimento dell'intervento).

La FIGURA DI BASE nel realizzare l'intervento educativo:

- osserva e valuta in maniera riflessiva e critica;
- gestisce le dinamiche relazionali attivando modalità di mediazione e negoziazione sia con l'utente che all'interno dell'équipe e nel lavoro di rete;
- conosce il ciclo della progettazione ai diversi livelli;
- programma gli interventi individuali e collettivi;
- si relaziona con i diversi profili professionali operanti nel sociale;
- conosce i principi dell'impresa sociale e le varie aree di intervento.

Caratteristiche del contesto in cui opera

Opera all'interno di contesti diversificati (Aree tematiche: prima infanzia, minori, disabilità, salute mentale, anziani, dipendenze, immigrazione e più in generale riferibili all'art. 4 della legge 81/1991 e al concetto di "persona svantaggiata" della UE) in cui si svolgono attività finalizzate alla promozione delle potenzialità individuali e collettive, alla prevenzione delle marginalità e del disagio sociale, all'integrazione e partecipazione sociale e alla riabilitazione psico-sociale, specificamente nei servizi di: welfare leggero, welfare di emergenza, welfare domiciliare di supporto familiare, welfare comunitario, welfare semiresidenziale e residenziale.

Sistema di riconoscimento dei crediti e qualificazione

Per il riconoscimento a poter svolgere la funzione si richiede un periodo di attività lavorativa da determinarsi e un percorso formativo adeguato a colmare il debito.

Per essere ascritto alla FIGURA DI BASE e alla relativa qualificazione si richiede un periodo di attività lavorativa da determinarsi.

Il riconoscimento dei crediti formativi, per la FIGURA DI BASE, è effettuato dal sistema formativo della Regione Umbria sulla base di una intesa, sul sistema dei crediti fra Regione e Università.



III PARTE

Le azioni di sistema

8. Le azioni di accompagnamento

Per l'implementazione del piano sociale regionale 2010-2012, la Regione garantisce, nella prima fase di realizzazione delle politiche, un'azione di accompagnamento ai territori in ordine a:

- messa a regime del nuovo assetto della governance e sue implicazioni attuative;
- simulazione organizzativa ed economico-finanziaria che metta a punto il percorso per la realizzazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza sociale, anche attraverso una ricognizione dell'offerta esistente, e l'individuazione delle gradualità per giungere a garantire le relative prestazioni;
- sviluppo del nuovo quadro di relazioni nel rapporto pubblico-privato, previsto con la legge regionale n. 26/2009 (*"Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*);
- la riorganizzazione del tessuto professionale e della formazione, attraverso il coinvolgimento dell'università e di agenzie formative, nonché delle principali organizzazioni pubbliche e private del sistema di welfare, delle organizzazioni sindacali e degli organismi di tutela dei lavoratori.

Le azioni di accompagnamento saranno soggette a valutazione dopo il primo anno di vigenza del piano, al fine di operare i necessari riorientamenti sul piano attuativo.



III PARTE

Le azioni di sistema

9. Il sistema di monitoraggio e i processi di valutazione

L'attività di monitoraggio costituisce una funzione propria dell'Amministrazione regionale e rappresenta la fase finale della programmazione propedeutica al riavvio del ciclo. Essa è diretta alla verifica di avanzamento e attuazione del piano sociale mediante il Sistema Informativo Sociale (SISO), quale strumento operativo regionale afferente al Servizio programmazione socio-assistenziale.

Il SISO si configura come un insieme integrato e coerente di metodi e strumenti per la selezione, raccolta ed elaborazione di dati e informazioni riferiti all'area sociale. Esso garantisce l'aggiornamento costante delle informazioni rilevate, la sistematicità, la fruibilità dei dati, la restituzione e la comunicazione degli esiti al territorio.

Aspetti costitutivi del SISO riguardano la selezione e il reperimento delle informazioni, la codifica e l'elaborazione dei dati, il collegamento con altri sistemi informativi afferenti al sociale, l'articolazione del sistema in un livello centrale di governo (Regione - A.T.I.) e un livello decentrato (Zone sociali), per garantire il flusso delle informazioni in relazione alle esigenze della programmazione sociale.

Il sistema deve avere un'articolazione modulare in relazione alle priorità individuate e comprende la costruzione di sottosistemi specifici relativi alle diverse aree di analisi. L'attività del SISO consente di conoscere i problemi di rilevanza

sociale, attivare i processi decisionali rispetto ad essi, verificare gli effetti, monitorare e valutare la qualità dei servizi e riorientare i processi programmatori.

Gli obiettivi del SISO sono quelli di:

- attivare i flussi informativi all'interno del circuito territorio-regione-territorio;
- mettere a sistema l'organizzazione del SISO.

Considerando il SISO nella doppia accezione di strumento di supporto alla programmazione strategica e alla programmazione gestionale ed attuativa, esso deve essere in grado di rispondere a bisogni informativi che si collocano a due livelli:

- politico e manageriale (Patto per lo sviluppo, piano sociale regionale);
- tecnico programmatico (attuazione piano sociale, atti d'indirizzo e coordinamento, regolamenti, ecc.).

A tal fine, viene strutturata una raccolta sistematica di informazioni sul sistema dei servizi e delle sue componenti articolata in:

- sistema della domanda;
- sistema di offerta;
- sistema delle risorse;
- sistema socio-demografico.

Il SISO opera in collegamento con altri sistemi informativi regionali di aree che hanno connessione con il sociale (Servizio statistica e valutazione, lavoro, sanità, formazione, casa) e con il livello nazionale (ISTAT e CISIS).

La funzione di ricerca e valutazione prevista dalla l.r. n. 26/2009 (*"Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*) è espletata dall'Agenzia regionale Umbria Ricerche (AUR) attraverso indagini e attività di ricerca finalizzata alla programmazione strategica pluriennale (piano sociale) e/o alla programmazione di settore (rapporti di area sociale). Per dette finalità l'AUR redige un rapporto regionale pluriennale sull'integrazione sociale in Umbria, volto ad indagare sui mutamenti e sui fenomeni sociali emergenti che interessano il contesto regionale, interpretando lo stato di evoluzione dei bisogni sociali della popolazione e dei processi ad essi sottesi.

La valutazione di processo e del sistema dei servizi

Allo scopo di garantire il raggiungimento degli obiettivi del piano e utilizzare

9. Il sistema di monitoraggio e i processi di valutazione

al meglio le risorse pubbliche destinate agli interventi ed alle prestazioni del welfare umbro, appare indispensabile dotarsi degli strumenti che consentano una valutazione partecipata del processo programmatico (programmazione strategica e attuativa), della qualità del sistema dei servizi e di ciò che viene 'costruito' sul territorio regionale in attuazione del piano sociale regionale.

Fondamentale è il coinvolgimento degli utenti e delle loro organizzazioni per comprendere quanto accade nei servizi e nel circuito delle prestazioni, tanto più in un sistema che vede come protagonisti non solo soggetti pubblici, ma anche molti soggetti privati, autorizzati e/o accreditati.

Mentre la qualità percepita da parte dei fruitori dei servizi è un punto di riferimento assai prezioso per riorientare processi decisionali in ordine all'utilizzo delle risorse e all'organizzazione del sistema di offerta.

Spetta alla Regione individuare modalità e procedure tipo ed offrire la strumentazione per consentire la valutazione di processo e di servizio, nonché per consentire valutazioni comparate in merito alle singole prestazioni.

Gli esiti del processo valutativo e le ricognizioni ad esso collegate dovranno alimentare i livelli della programmazione strategica e saranno elementi di riflessione e confronto ai tavoli della concertazione.

La Regione, nel costruire le procedure e le modalità di valutazione della qualità percepita, potrà avvalersi delle esperienze delle organizzazioni e delle associazioni di tutela dei cittadini, così come delle conoscenze del mondo delle professioni.

Altro aspetto assai significativo sul piano della valutazione è quello della valutazione di efficienza dei servizi e delle prestazioni; soprattutto nel caso di servizi residenziali e semiresidenziali, ma anche di servizi e prestazioni forniti nell'ambito del welfare domiciliare di supporto familiare e del welfare comunitario. Occorre garantire modalità realizzative che riducano il più possibile sprechi ed impieghi non ottimali delle risorse pubbliche.

A livello regionale vengono previsti indicatori di efficienza con coefficienti di adattamento a livello territoriale, in considerazione delle specificità delle diverse zone. Per costruire gli indicatori e per condurre le rilevazioni sul territorio ed interpretarle, è necessario un sistema operativo funzionante all'interno della struttura regionale che traduca i flussi informativi in conoscenze da restituire, quale il sistema informativo sociale (SISO).

La valutazione dell'efficacia del sistema di welfare richiede un lavoro assai più complesso, da condurre insieme ad altre componenti della '*governance*' a partire dalle politiche del lavoro, dell'ambiente, sanitarie, e abitative. Stimare il valore aggiunto e l'apporto specifico del sistema dei servizi e degli interventi sociali nella determinazione del benessere della popolazione umbra diviene così un compito alto della programmazione regionale alla quale spetta anche prevedere, implementare e realizzare i processi a ciò necessari.



IV PARTE
Le risorse

10. Le risorse per il triennio

Le risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali, come previsto dalla legge regionale di settore in conformità alla legge 328/2000, sono alimentate da tre fonti:

1. il livello nazionale con il Fondo nazionale politiche sociali - Fnps - definito in sede di legge finanziaria annuale;
2. il livello regionale con il Fondo sociale regionale, definito in sede di legge di bilancio annuale;
3. il livello territoriale degli Enti Locali con il Fondo sociale degli Enti Locali, definito in sede di bilancio annuale dell'Ente Locale.

Il quadro delle disponibilità finanziarie nell'arco di validità del piano, 2010-2012, è computato sulla base del consolidato storico nell'arco di tempo 2006-2009.

a. Risorse nazionali

Fondo nazionale politiche sociali ai sensi dell'articolo 20 della legge 328/2000

anno	Regione Umbria
2006	12.723.258,58
2007	15.288.232,27
2008	10.777.029,31
2009	8.507.780,98
totale	47.296.301,14

b. Risorse regionali

Fondo sociale regionale

anno	risorse
2006	7.437.634,66
2007	7.437.634,66
2008	8.376.304,00
2009	10.376.034,00
totale	33.627.607,32

Altre risorse regionali di welfare

Le risorse del Fondo sociale regionale, destinate al sistema dei servizi sociali, non esauriscono il finanziamento del welfare regionale, alimentato da altre risorse non riconducibili in senso stretto al comparto degli interventi sociali ma che hanno una connessione con il sistema dei servizi sociali. Sono risorse che finanziano i servizi educativi della prima infanzia (nidi), i servizi/interventi di assistenza scolastica e diritto allo studio, i servizi di integrazione socio sanitaria, gli interventi sociali abitativi, i servizi per l'inclusione sociali

degli immigrati, gli interventi per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, i servizi/interventi per i giovani.

c. Risorse dei Comuni

Fondo sociale degli Enti Locali

Il Fondo sociale degli Enti Locali non è quantificabile in valore assoluto non essendo prevista, nella disciplina di settore vigente, l'istituzione di un Fondo sociale unico degli enti locali, come introdotto dalla nuova legge regionale di settore e dal presente piano, in conformità agli assetti organizzativo-gestionali strutturati con la legge regionale n. 23/2007 (riforma endoregionale).

Un indicatore sulle entità delle risorse che i Comuni della regione investono nel sistema dei servizi sociali è dato dai certificati di bilancio dei comuni umbri, tratti dalla banca dati gestita dal Ministero degli Interni, Direzione della Finanza locale, riferiti al periodo 2000-2007, i quali attestano un trend positivo della spesa sociale dei Comuni.

In un arco di tempo triennale, 2005-2007, la spesa sociale dei Comuni umbri passa, in termini assoluti, da euro 129.666.777,00 a euro 132.419.804,00, con una incidenza della medesima sulla spesa totale di bilancio che varia da 8,6% a 11,4%,⁵².

Le risorse dell'Unione Europea

Le risorse derivanti da fonti comunitarie sono riconducibili ai Fondi strutturali della programmazione comunitaria, 2007-2013, con una articolazione per assi e relativi strumenti finanziari riferiti a Fondi settoriali (FSE, FSRs, FEAOG) che investono le politiche nelle diverse aree sociali, prese in esame e sviluppate dal piano al capitolo sull'integrazione con le altre politiche di welfare.

52 Dati tratti dal rapporto di ricerca "La spesa sociale in Umbria", AUR, 2009.



V PARTE
Allegati

Allegato 1 al capitolo 6.3.7

I giovani in Umbria

In base ai dati ISTAT, al 1° gennaio 2007 si rileva che i giovani umbri con età compresa tra i 14 e 30 anni sono 153.178, di cui 74.934 femmine e 78.244 maschi. Nella tabella 1 si evidenzia la distribuzione della popolazione giovanile in relazione agli ambiti territoriali di programmazione socio-assistenziale. Dai dati emerge che circa 1/3 dei giovani è residente negli ambiti dei 2 capoluoghi di provincia (Perugia e Terni).

Tab 1 - Popolazione residente negli Ambiti territoriali della Regione Umbria⁵³

AMBITI TERRITORIALI	maschi 14 - 30 anni	femmine 14 - 30 anni	Totale popolazione 14 - 30 anni
Ambito 1 - Città di Castello, Citerna, Lisciano Niccone, Monte Santa Maria Tiberina, Montone, Pietralunga, San Giustino, Umbertide	6964	6689	13653
Ambito 2 - Perugia, Corciano, Torgiano	17045	16813	33858
Ambito 3 - Assisi, Bastia, Bettona, Cannara, Valfabbrica	5550	5337	10887
Ambito 4 - Todi, Collazzone, Deruta, Fratta Todina, Marsciano, Massa Martana, Monte Castello di Vibio, San Venanzo	5221	4857	10078
Ambito 5 - Panicale, Castiglione del Lago, Città della Pieve, Magione, Paciano, Passignano sul Trasimeno, Piegara, Tuoro sul Trasimeno	5004	4769	9773
Ambito 6 - Norcia, Cascia, Cerreto di Spoleto, Monteleone di Spoleto, Poggiodomo, Preci, Sant'Anatolia di Narco, Scheggino, Vallo di Nera	1171	1004	2175
Ambito 7 - Gubbio, Costacciaro, Fossato di Vico, Gualdo Tadino, Scheggia e Pascelupo, Sigillo	5072	4939	10011
Ambito 8 - Foligno, Bevagna, Gualdo Cattaneo, Montefalco, Nocera Umbra, Sellano, Spello, Trevi, Valtopina	9111	8503	17614

⁵³ Fonte ISTAT al 01/01/2007.

Allegato 1 al capitolo 6.3.7

AMBITI TERRITORIALI	maschi 14 - 30 anni	femmine 14 - 30 anni	Totale popolazione 14 - 30 anni
Ambito 9 - Spoleto, Campello sul Clitunno, Castel Ritaldi, Giano dell'Umbria	4175	3974	8149
Ambito 10 - Terni, Acquasparta, Arrone, Ferentillo, Montefranco, Polino, San Gemini, Stroncone	10803	10458	21261
Ambito 11 - Narni, Alviano, Amelia, Attigliano, Avigliano Umbro, Calvi dell'Umbria, Giove, Guardea, Lugnano in Teverina, Montecastrilli, Otricoli, Penna in Teverina	4589	4249	8838
Ambito 12 - Orvieto, Allerona, Baschi, Castel Giorgio, Castel Viscardo, Fabri, Ficulles, Montecchio, Montegabbione, Monteleone d'Orvieto, Parrano, Porano	3539	3342	6881
TOTALE REGIONE UMBRIA	78244	74934	153178

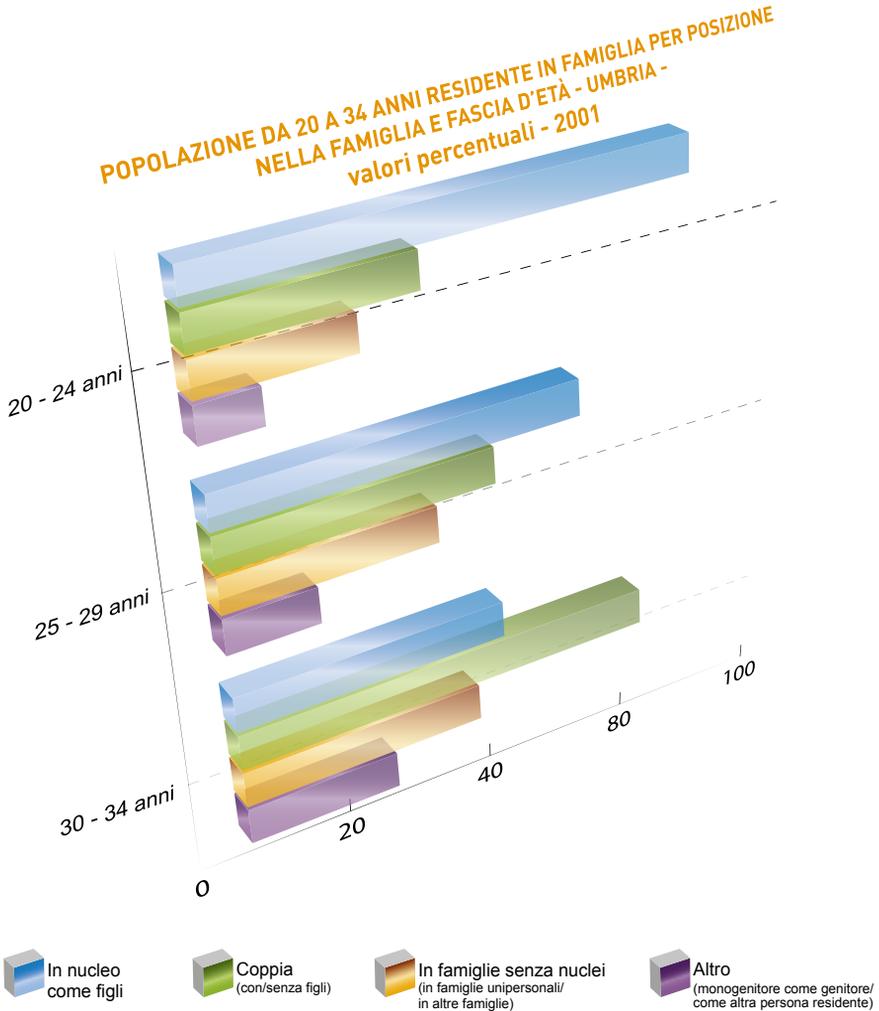
In base ai dati dell'ultimo censimento, relativi alla presenza di giovani (età compresa tra i 20 e i 34 anni) nel nucleo familiare, si evidenziano quattro distinte categorie: *in nucleo come figli*; *in coppia come coniugi/conviventi* con o senza figli; *in famiglie senza nuclei* (comprendente le categorie "in famiglie unipersonali" e "in altre famiglie/con altre persone"); *altro* (comprendente coloro che vivono in nucleo monogenitore come genitore o in nucleo come "altra persona residente"). Come si evince dal grafico 1, la condizione dei giovani all'interno della famiglia varia molto al variare della fascia d'età. Tra coloro che hanno un'età compresa tra 20 e 24 anni prevale, naturalmente, la quota dei giovani che vive nel nucleo familiare come figlio (poco più dell'85,4%, con un'incidenza più alta tra i maschi rispetto alle femmine di quasi 8 punti percentuali). Si tratta di circa 39.000 giovani. Molto basse sono, viceversa, le percentuali relative ai 20-24enni che vivono in coppia (6,9%) e in famiglie senza nuclei (5,7%). Tra i 25-29enni, la quota di coloro che vivono in nucleo come figli si abbassa al 59,0%, mentre aumentano i giovani che vivono in coppia (28,0%) e in famiglie senza nuclei (9,3%). Infine, nella fascia 30-34 anni, la modalità prevalente è vivere in coppia (57,0%), mentre coloro che vivono ancora in famiglia come figli rappresentano il 27,0% e in famiglie senza nuclei il 10,0%. È interessante focalizzare l'attenzione su tre tipi di posizione all'interno della famiglia;

1) *Giovani che vivono da soli*: se intendiamo, in senso stretto, i giovani che vivono da soli come quelli che compongono famiglie unipersonali, possiamo notare che essi sono il 3,4% tra i 20-24enni, il 6,3% tra i 25-30enni e il 7,6% tra i 30-34enni, con percentuali più alte tra i maschi rispetto alle femmine (graf.2). Questi valori sono, più o meno, in linea con la media nazionale. Si tratta, in totale, di circa 10.000 giovani umbri.

Grafico

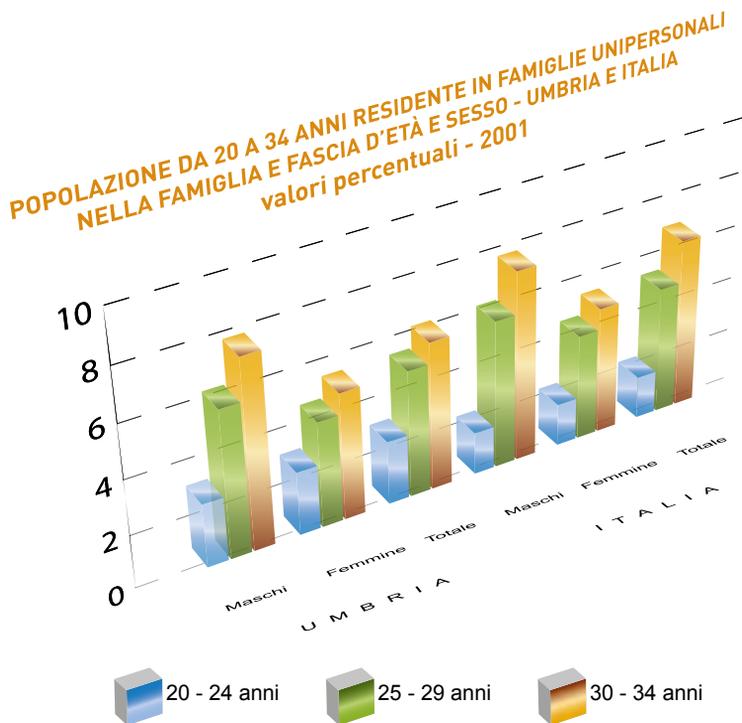
Popolazione da 20 a 34 anni residente in famiglia per posizione nella famiglia e fascia d'età - Umbria - valori percentuali - 2001

1



Graf. 2

Popolazione da 20 a 34 anni residente in famiglie unipersonali per fascia d'età e sesso - Umbria e Italia – valori percentuali 2001



Fonte: elaborazione AUR su dati Istat - Censimento 2001

2) *Giovani che vivono in famiglia*: come detto, è la modalità prevalente tra i 20-24enni e tra i 25-29enni; molto alta è anche la quota di 30-34enni, pari a circa 16.700 giovani appartenenti a questa fascia d'età. La differenza tra maschi e femmine è assai vistosa, soprattutto tra i 25-29enni (68,2% di uomini in famiglia come figli contro 49,8% di donne) e tra i 30-34enni (35,7% contro 20,1%). Considerando tutti i giovani umbri con età compresa tra 20 e 34 anni, si tratta di quasi 89.000 persone, di cui circa 50.000 maschi e poco più di 38.000 femmine. Com'è noto, la permanenza dei giovani nelle famiglie è in crescita su tutto il territorio nazionale ed è dovuta al "rinvio" delle tappe che scandiscono i passaggi verso lo stato adulto: completamento degli studi, prima occupazione, matrimonio/convivenza, nascita del primo figlio (Istat, 2003). Non è

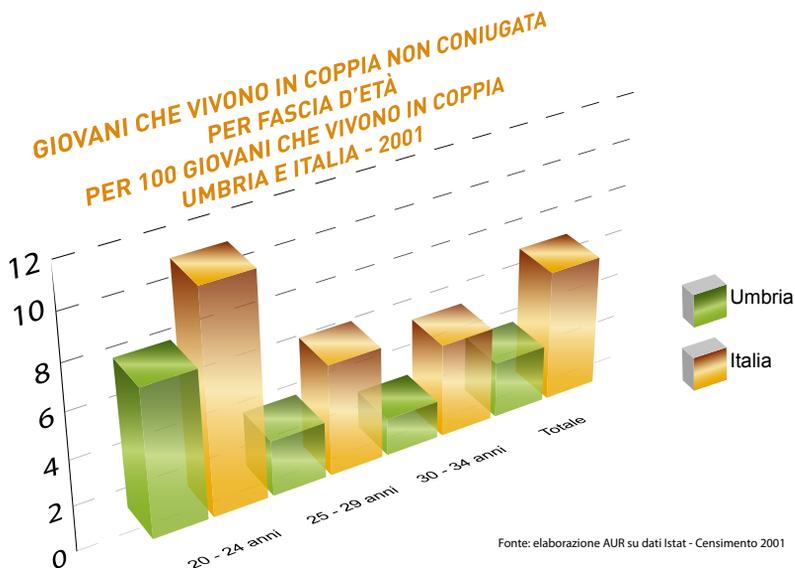
dunque soltanto l'ingresso nel mercato del lavoro a determinare l'uscita dalla famiglia: in Italia, il 47,5% dei giovani 18-34enni celibi e nubili che vivono con almeno un genitore è occupato, e solo il 18,3% è in cerca di occupazione. In Umbria, si riscontra addirittura la percentuale più alta, rispetto a tutte le altre regioni, di 18-34enni non sposati che vivono ancora in famiglia: ben il 70,2%, contro il 59,6% nazionale, con un'incidenza di occupati più alta della media italiana (56,7%) e di giovani in cerca di occupazione più bassa (9,8%).

3) *Giovani che vivono in coppia convivente*: la percentuale di giovani che vivono in coppia non coniugata è più alta tra le coorti di età più basse: in Umbria, sono conviventi il 13,4% dei giovani 20-24-enni che vivono in coppia, l'8,0% dei 25-29enni e il 5,1% dei 30-34enni (graf. 3).

All'aumentare dell'età, dunque, decresce l'incidenza delle coppie non sposate per effetto, con tutta probabilità, sia del diffondersi delle convivenze tra i più giovani, sia del fatto che, proseguendo la vita di coppia, maschi e femmine tendono a "regolarizzare" il loro status. I 20-34enni che convivono sono circa 3.400, di cui 417, 20-24enni, 1.268, 25-29enni e 1.742, 30-34enni. Da notare che i giovani umbri vivono meno frequentemente in coppia senza sposarsi rispetto all'intero territorio nazionale, dove i valori relativi alle tre coorti di età considerate sono, rispettivamente, pari al 17,5%, all'11,1% e al 9,0%.

Graf. 3

Giovani che vivono in coppia non coniugata per fascia d'età per 100 giovani che vivono in coppia - Umbria e Italia - 2001



Fonte: elaborazione AUR su dati Istat - Censimento 2001

Per quanto riguarda il mercato del lavoro e il tema della formazione, la tabella 2 espone alcuni indicatori relativi al mercato del lavoro e ai livelli di istruzione e formazione della popolazione per la Regione Umbria. Dall'analisi dei principali indicatori statistici relativi alla situazione occupazionale della Regione Umbria emerge un quadro sostanzialmente positivo, senza forti criticità strutturali. La situazione umbra è grosso modo in linea con quella dell'Italia centrale, decisamente migliore di quella nazionale. Il tasso di attività giovanile si attestava al 37,4%, un valore superiore di 5,4 punti a quello del centro e di 3,9 a quello nazionale. Per i giovani, in relazione agli indicatori selezionati, la situazione umbra è migliore sia di quella italiana, sia di quella delle regioni centrali. Il tasso di occupazione giovanile è del 30,6 %, contro il 25,5 % delle regioni del centro, e il 25,7 % del livello nazionale.

Tab. 2
Indicatori relativi al mercato del lavoro e ai livelli di istruzione e formazione della popolazione per la Regione Umbria

Indicatori *	REGIONE UMBRIA						CENTRO 2005	ITALIA 2005
	2000	2001	2002	2003	2004	2005		
Tasso di occupazione giovanile (pop. 15-24)	32,7	28,5	28,7	27,7	30,2	30,6	25,5	25,7
tasso di disoccupazione giovanile (pop. 15-24)	18,5	16,6	16,5	15,5	15,3	18,5	21,1	24
tasso di disoccupazione giovanile femminile	23,8	21,5	20,3	23,6	16,8	21,6	24,8	27,4
Livello di istruzione della popolazione 15-19 anni**	97,8	97,1	97	97,2	99,8	99,89	99,1	98,2
Giovani che abbandonano prematur. studi**	11,9	12,1	12,9	13,9	13	15,34	15,9	22,1
Tasso abbandono primo anno scuole sec. sup. **	5,9	6,74	7,16	7,44	6,98	-	10,3***	11,7***

* Fonte Eurostat - ** Fonte Istat, indicatori di contesto chiave - *** Dato al 2004

Per quanto riguarda il complesso dei servizi sociali, educativi ed informativi per i giovani, come evidenziato dalla tabella sottostante, in relazione agli assi strategici dell'APQ "I giovani sono il presente", la presenza di servizi, progetti ed interventi a favore dei giovani attivati a livello comunale è di particolare rilevanza. Nei 92 comuni umbri sono presenti ben 56 centri di aggregazione giovanile, 12 interventi e servizi di supporto all'inserimento lavorativo, 34 interventi nel settore della promozione culturale e del sostegno alla creatività giovanile, 11 servizi di informagiovani e 19 interventi di prevenzione sociale e sanitaria, legati in particolare ad azioni di contrasto ai fenomeni di dipendenza. In misura ridotta sono presenti interventi legati al tema della partecipazione dei giovani e alla promozione della pratica sportiva, che in genere comunque è demandata direttamente agli enti di promozione. Poco sviluppati al contrario sono i progetti sui temi della mobilità giovanile e sugli scambi culturali. Purtroppo è presente una discreta eterogeneità degli interventi a livello dei singoli ambiti territoriali. Tale differenziazione si fa più marcata tra le aree urbane e quelle rurali, e necessita sicuramente di interventi di riequilibrio.

Tab. 3
Prospetto di riepilogo delle progettualità presenti a livello comunale e di ambito in relazione agli assi strategici regionali.

AMBITI TERRITORIALI COMUNI	ASSI STRATEGICI - QSR REGIONALE - DGR n. n.1696 22.10. 2007								
	Tempo Libero associazionismo	Occupazione e lotta alla precarietà	Ambientazione e ambiente urbano	Cittadinanza e processi partecipativi	Mobilità e scambi giovanili	Previdenza Sociale e Sanitaria	Informazione per i giovani	Interventi culturali e spazi	Sport e giovani
Ambito 1	Servizi n 4					Servizi n 4	Servizi n 3	Servizi n 2	
Ambito 2	Servizi n 7	Servizi n 3		Servizi n 1		Servizi n 2	Servizi n 2	Servizi n 1	
Ambito 3	Servizi n 4	Servizi n 1		Servizi n 1		Servizi n 1		Servizi n 2	Servizi n 1
Ambito 4	Servizi n 9			Servizi n 2			Servizi n 2		Servizi n 1
Ambito 5	Servizi n 3	Servizi n 1					Servizi n 1	Servizi n 5	
Ambito 6	Servizi n 1								
Ambito 7	Servizi n 3	Servizi n 1		Servizi n 1		Servizi n 3	Servizi n 1	Servizi n 5	
Ambito 8	Servizi n 2					Servizi n 2	Servizi n 2	Servizi n 2	
Ambito 9	Servizi n 2	Servizi n 3	Servizi n 1	Servizi n 1	Servizi n 1	Servizi n 1		Servizi n 11	Servizi n 2
Ambito 10	Servizi n 12			Servizi n 2				Servizi n 2	
Ambito 11	Servizi n 1	Servizi n 3		Servizi n 2				Servizi n 4	Servizi n 2
Ambito 12	Servizi n 8					Servizi n 6			Servizi n 1
Totale	Servizi n 36	Servizi n 12	Servizi n 1	Servizi n 10	Servizi n 1	Servizi n 19	Servizi n 11	Servizi n 34	Servizi n 7



V PARTE
Allegati

Allegato 2 al capitolo 7

Verso un sistema integrato Regione-Università: la nuova articolazione dell'offerta formativa dell'Università degli Studi di Perugia nell'area delle professioni socio-educative.

Viste le modifiche apportate dal D.M. 270 del 22 ottobre 2004 rispetto al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999 n. 509, è opportuno segnalare la nuova articolazione dell'offerta formativa dell'Università degli Studi di Perugia nei settori di interesse dell'area delle professioni socio-educative.

FACOLTÀ DI SCIENZE DELLA FORMAZIONE

LAUREA TRIENNALE in

SCIENZE DELL'EDUCAZIONE

(Classe L 19 Scienze dell'Educazione e della Formazione)

Obiettivi formativi:

Specifiche conoscenze pedagogiche, psicologiche, sociologiche ed etico-antropologiche e capacità di ascolto, analisi, progettazione educativa formativa per operare nel territorio sia nel privato che nel pubblico. Capacità e competenze per promuovere attività formative di carattere generale e specialmente nel settore della formazione continua.

Conoscenze specifiche per accogliere ed ascoltare la domanda educativa dell'infanzia anche in situazioni di disagio psichico e svantaggio sociale. Capacità e competenze per programmare attività formative in campo pre-scolastico, scolastico ed extrascolastico.

LAUREA MAGISTRALE⁵⁴ in **CONSULENZA PEDAGOGICA E COORDINAMENTO DI INTERVENTI FORMATIVI**

(Classe LM 85 Scienze Pedagogiche)

Obiettivi formativi:

Conoscenze specifiche nelle scienze pedagogiche e dell'educazione e in quelle discipline che, come la filosofia, la storia, la psicologia e la sociologia, da un lato, concorrono a definirne l'intero quadro concettuale e, dall'altro, ne favoriscono l'applicazione nei differenti contesti educativi e formativi; adeguata padronanza della metodologia di ricerca educativa di natura teoretica, storica, empirica e sperimentale, negli ambienti formali, non formali e informali di formazione; conoscenze approfondite dei diversi aspetti della progettazione educativa (analisi dei bisogni, definizione delle finalità e degli obiettivi generali e specifici, valutazione delle risorse umane, strumentali e strutturali, programmazione, metodologie di intervento, verifica e valutazione) e dei metodi e delle tecniche relative al monitoraggio e alla valutazione degli esiti e dell'impatto sociale di progetti e programmi di intervento; buona padronanza dei principali strumenti informatici e della comunicazione telematica negli ambiti specifici di competenza; possesso fluente, in forma scritta e orale, di almeno una lingua straniera dell'Unione Europea.

⁵⁴ Le altre lauree magistrali in *Scienze dell'educazione degli adulti e della formazione continua (LM 57)* e *Programmazione e gestione dei servizi educativi (LM 50)* potranno essere istituite negli anni successivi, con i seguenti *obiettivi formativi*:

LM 57 - Solida competenza nelle discipline pedagogiche e metodologico-didattiche, con particolare riguardo alla specificità dell'apprendimento in età adulta e ai modelli e metodi di progettazione, gestione, bilancio di competenze e valutazione degli interventi di formazione continua; conoscenze approfondite dei metodi di analisi dei bisogni formativi delle persone e delle organizzazioni, della gestione e della valutazione delle risorse umane inserite in aziende e/o organizzazioni, e delle dinamiche occupazionali, con specifica attenzione alle correlazioni tra mercato del lavoro e domanda di formazione; avanzate conoscenze etiche, economiche, giuridiche e politiche relative all'organizzazione aziendale, alla gestione delle imprese, alla politica economica, alle politiche della formazione e alla relativa legislazione europea, nazionale e regionale; buona padronanza dei principali strumenti informatici e della comunicazione telematica con specifico riferimento alla formazione a distanza; possesso fluente, in forma scritta e orale, di almeno una lingua straniera dell'Unione Europea.

LM 50 - Solida competenza nelle discipline pedagogiche e metodologico-didattiche, sociologiche, psicologiche ed etiche in materia di servizi alla persona, con eventuali e specifici approfondimenti nell'area dell'integrazione delle persone disabili, della prevenzione del disagio, della marginalità e dell'handicap; conoscenza approfondita delle problematiche legate alla gestione e allo sviluppo delle risorse umane, delle politiche sociali e del rapporto con il territorio/contexto/ambiente riguardanti i servizi; avanzate conoscenze economiche, giuridiche e politiche relative alla legislazione europea nazionale e regionale sui servizi, alla normativa della loro certificazione di qualità, alle strategie di pianificazione, alla gestione delle informazioni e all'analisi economica e finanziaria dei servizi; buona padronanza dei principali strumenti informatici e della comunicazione telematica negli ambiti specifici di competenza; possesso fluente, in forma scritta e orale, di almeno una lingua straniera dell'Unione Europea.

LAUREA TRIENNALE in
SCIENZE E TECNICHE PSICOLOGICHE DEI PROCESSI MENTALI
(Classe L 24 Scienze e tecniche psicologiche)

Obiettivi Formativi:

Conoscenze dei meccanismi psico-fisiologici e neurologici alla base del comportamento umano; conoscenze delle dinamiche delle relazioni umane; esperienze e capacità di operare professionalmente nell'ambito dei servizi diretti alla persona, ai gruppi, alle organizzazioni e alla comunità; competenze di analisi dei processi cognitivi e affettivo-relazionali all'interno dei diversi contesti sociali; prevenzione, valutazione e intervento di sostegno e supporto nel disagio psicologico connesso a problematiche di disadattamento e devianza sociale, di traumi psicologici, di malattie fisiche e mentali, di comportamenti a rischio; promozione della salute intesa come benessere della persona, dei gruppi e delle istituzioni sociali; competenze per interventi orientati alla comprensione, alla diagnosi, al sostegno del singolo e dei gruppi nei diversi contesti di vita.

LAUREA MAGISTRALE della Classe LM 51 **Psicologia**⁵⁵

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

LAUREA TRIENNALE in
SERVIZIO SOCIALE
(Classe L 39 Servizio Sociale)

Obiettivi formativi:

Attività con autonomia professionale e di giudizio in tutte le fasi dell'intervento sociale per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi in situazione di bisogno e disagio, anche promuovendo e gestendo la collaborazione con organizzazioni di volontariato e del

⁵⁵ La laurea magistrale in Psicologia (LM 51) potrà essere istituita negli anni successivi, con i seguenti obiettivi formativi: avanzata preparazione in più ambiti teorici, progettuali e operativi della psicologia; capacità di stabilire le caratteristiche rilevanti di persone, gruppi, organizzazioni e situazioni e di valutarle con gli appropriati metodi psicologici (test, intervista, osservazione, ecc.); capacità di progettare interventi relazionali e di gestire interazioni congruenti con le esigenze di persone, gruppi, organizzazioni e comunità; capacità di valutare la qualità, l'efficacia e l'appropriatezza degli interventi; capacità di assumere la responsabilità degli interventi, di esercitare una piena autonomia professionale e di lavorare in modo collaborativo in gruppi multidisciplinari; padronanza dei principali strumenti informatici e della comunicazione telematica negli ambiti specifici di competenza; conoscenza avanzata, in forma scritta e orale, di almeno una lingua straniera dell'Unione Europea.

Terzo Settore; compiti di gestione, di collaborazione all'organizzazione e alla programmazione, di coordinamento e direzione di interventi specifici nel campo delle politiche e dei servizi sociali; funzioni di informazione e comunicazione nei servizi sociali e sui diritti degli utenti; attività didattico-formativa legata al tirocinio di studenti del Corso di Laurea in Servizio Sociale; attività di raccolta ed elaborazione di dati sociali e psicosociali.

LAUREA MAGISTRALE in
SOCIOLOGIA E POLITICHE SOCIALI
(Classe LM 87 Servizio sociale e politiche sociali)

Obiettivi formativi:

Possedere una conoscenza approfondita delle teorie del servizio sociale e una capacità di utilizzo e sperimentazione di metodologie avanzate e innovative di servizio sociale; possedere una conoscenza approfondita delle discipline sociologiche, del servizio sociale, antropologiche, economico-statistiche, etico-filosofiche, giuridiche, politiche, pedagogiche, psicologiche e storiche; possedere una buona conoscenza di discipline affini a quelle di servizio sociale anche in relazione a specifici settori di applicazione; possedere competenze metodologiche approfondite di ricerca sociale, relative al rilevamento e al trattamento dei dati e alla comprensione del funzionamento delle società complesse, anche in specifici settori di applicazione; possedere competenze per la decodifica di bisogni complessi delle persone, delle famiglie, dei gruppi e del territorio, per la formulazione di diagnosi sociali, per il counseling psicosociale, per interventi di mediazione negli ambiti familiare, minorile, sociale e penale, per la gestione e l'organizzazione di risorse sia in ambito pubblico che di privato sociale; possedere competenze per progettare sistemi integrati di benessere locale ed attivare e gestire, in ambito nazionale e internazionale, programmi di informazione, sensibilizzazione, responsabilizzazione, concertazione e protezione sociale di gruppi e comunità, a tutela dei loro diritti sociali; abilità di progettazione, pianificazione, organizzazione e gestione manageriale nel campo delle politiche, dei servizi sociali e socio sanitari, pubblici e di privato sociale; capacità di analisi e valutazione di qualità dei servizi e delle prestazioni svolte; adeguate competenze per la comunicazione e la gestione dell'informazione; esperienze qualificanti in rapporto a specifiche aree di intervento e ad obiettivi di formazione attinenti alla classe; essere in grado di utilizzare almeno una lingua straniera dell'Unione Europea.

All'interno del Corso di Laurea Magistrale in Sociologia e politiche sociali (LM 87), sono presenti due diversi **curricula**:

1. Politiche sociali

Obiettivi formativi:

- Elaborazione, pianificazione e direzione di programmi nel campo delle politiche dei servizi sociali;
- Direzione di servizi nel campo delle politiche e dei servizi sociali;
- Analisi e valutazione degli interventi realizzati;
- Supervisione delle attività di tirocinio degli studenti di lauree magistrali della classe L 87;
- Ricerca sociale nell'ambito dei servizi sociali.

2. Sociologia

Obiettivi formativi:

- Acquisizione degli strumenti adeguati per una efficace analisi dei processi di mutamento sociale;
- Capacità di inquadrare, all'interno di tali processi, progetti di governance e di politiche pubbliche e sociali;
- Acquisizione degli strumenti adeguati per l'analisi dei processi di integrazione inter-etnica;
- Acquisizione degli strumenti per un'efficace analisi dei processi riguardanti le principali problematiche sociali, concernenti, ad esempio, il disagio giovanile, il rapporto tra le generazioni, i fenomeni di emarginazione e devianza, etc.; acquisizione di strumenti metodologici, quantitativi e qualitativi, tali da realizzare ricerche sociali riferiti ai fenomeni sopra descritti.



V PARTE
Allegati

Legge. 8 novembre 2000, n. 328

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Legge. 8 novembre 2000, n. 328¹

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Capo I

Principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali

1. Principi generali e finalità.

1. La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

2. Ai sensi della presente legge, per «interventi e servizi sociali» si intendono tutte le attività previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

3. La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e della presente legge, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

4. Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

5. Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata.

¹ Pubblicata nella Gazz. Uff. 13 novembre 2000, n. 265, S.O

6. La presente legge promuove la partecipazione attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti per il raggiungimento dei fini istituzionali di cui al comma 1.

7. Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, nell'ambito delle competenze loro attribuite, ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti.

2. Diritto alle prestazioni.

1. Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

2. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, sono tenuti a realizzare il sistema di cui alla presente legge che garantisce i livelli essenziali di prestazioni, ai sensi dell'articolo 22, e a consentire l'esercizio del diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche di cui all'articolo 24 della presente legge, nonché delle pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e degli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

3. I soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali.

4. I parametri per la valutazione delle condizioni di cui al comma 3 sono definiti dai comuni, sulla base dei criteri generali stabiliti dal Piano nazionale di cui all'articolo 18.

5. Gli erogatori dei servizi e delle prestazioni sono tenuti, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ad informare i destinatari degli stessi sulle diverse prestazioni di cui possono usufruire, sui requisiti per l'accesso e sulle modalità di erogazione per effettuare le scelte più appropriate.

3. Principi per la programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

1. Per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, in forma unitaria ed integrata, è adottato il metodo della programmazione degli interventi e delle risorse, dell'operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere.

2. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo i seguenti principi:

a) coordinamento ed integrazione con gli interventi sanitari e dell'istruzione nonché con le politiche attive di formazione, di avviamento e di reinserimento al lavoro;

b) concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, tra questi ed i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale nonché le aziende unità sanitarie locali per le prestazioni sociosanitarie ad elevata integrazione sanitaria comprese nei livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale.

3. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, per le finalità della presente legge, possono avvalersi degli accordi previsti dall'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative ed ai finanziamenti dell'Unione europea.

4. I comuni, le regioni e lo Stato promuovono azioni per favorire la pluralità di offerta dei servizi garantendo il diritto di scelta fra gli stessi servizi e per consentire, in via sperimentale, su richiesta degli interessati, l'eventuale scelta di servizi sociali in alternativa alle prestazioni economiche, ad esclusione di quelle di cui all'articolo 24, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della presente legge, nonché delle pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e degli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

4. Sistema di finanziamento delle politiche sociali.

1. La realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, i soggetti di cui all'articolo 1, comma 3.

2. Sono a carico dei comuni, singoli e associati, le spese di attivazione degli interventi e dei servizi sociali a favore della persona e della comunità, fatto salvo quanto previsto ai commi 3 e 5.

3. Le regioni, secondo le competenze trasferite ai sensi dell'articolo 132 del decreto legislativo

31 marzo 1998, n. 112, nonché in attuazione della presente legge, provvedono alla ripartizione dei finanziamenti assegnati dallo Stato per obiettivi ed interventi di settore, nonché, in forma sussidiaria, a cofinanziare interventi e servizi sociali derivanti dai provvedimenti regionali di trasferimento agli enti locali delle materie individuate dal citato articolo 132.

4. Le spese da sostenere da parte dei comuni e delle regioni sono a carico, sulla base dei piani di cui agli articoli 18 e 19, delle risorse loro assegnate del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, nonché degli autonomi stanziamenti a carico dei propri bilanci.

5. Ai sensi dell'articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, competono allo Stato la definizione e la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, la spesa per pensioni, assegni e indennità considerati a carico del comparto assistenziale quali le indennità spettanti agli invalidi civili, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 59, comma 47, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nonché eventuali progetti di settore individuati ai sensi del Piano nazionale di cui all'articolo 18 della presente legge.

5. Ruolo del Terzo Settore.

1. Per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo Settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea.

2. Ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 11, promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel Terzo Settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale.

3. Le regioni, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 4, e sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità previste dall'articolo 8, comma 2, della presente legge, adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e Terzo Settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona².

4. Le regioni disciplinano altresì, sulla base dei principi della presente legge e degli indirizzi assunti con le modalità previste al comma 3, le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi.

² In attuazione di quanto previsto dal presente comma vedi il *D.P.C.M. 30 marzo 2001*.

Capo II

Assetto istituzionale e organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

6. Funzioni dei comuni.

1. I comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. Tali funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come da ultimo modificata dalla legge 3 agosto 1999, n. 265.

2. Ai comuni, oltre ai compiti già trasferiti a norma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ed alle funzioni attribuite ai sensi dell'articolo 132, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19 e secondo la disciplina adottata dalle regioni, l'esercizio delle seguenti attività:

a) programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5;

b) erogazione dei servizi, delle prestazioni economiche diverse da quelle disciplinate dall'articolo 22, e dei titoli di cui all'articolo 17, nonché delle attività assistenziali già di competenza delle province, con le modalità stabilite dalla legge regionale di cui all'articolo 8, comma 5;

c) autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, secondo quanto stabilito ai sensi degli articoli 8, comma 3, lettera f), e 9, comma 1, lettera c);

d) partecipazione al procedimento per l'individuazione degli ambiti territoriali, di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a);

e) definizione dei parametri di valutazione delle condizioni di cui all'articolo 2, comma 3, ai fini della determinazione dell'accesso prioritario alle prestazioni e ai servizi.

3. Nell'esercizio delle funzioni di cui ai commi 1 e 2 i comuni provvedono a:

a) promuovere, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, risorse delle collettività locali tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria;

b) coordinare programmi e attività degli enti che operano nell'ambito di competenza,

secondo le modalità fissate dalla regione, tramite collegamenti operativi tra i servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale ed intese con le aziende unità sanitarie locali per le attività sociosanitarie e per i piani di zona;

c) adottare strumenti per la semplificazione amministrativa e per il controllo di gestione atti a valutare l'efficienza, l'efficacia ed i risultati delle prestazioni, in base alla programmazione di cui al comma 2, lettera a);

d) effettuare forme di consultazione dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e formulare proposte ai fini della predisposizione dei programmi;

e) garantire ai cittadini i diritti di partecipazione al controllo di qualità dei servizi, secondo le modalità previste dagli statuti comunali.

4. Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica.

7. Funzioni delle province.

1. Le province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali per i compiti previsti dall'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, nonché dall'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, secondo le modalità definite dalle regioni che disciplinano il ruolo delle province in ordine:

a) alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali;

b) all'analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale fornendo, su richiesta dei comuni e degli enti locali interessati, il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali;

c) alla promozione, d'intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento;

d) alla partecipazione alla definizione e all'attuazione dei piani di zona.

8. Funzioni delle Regioni.

1. Le Regioni esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale e disciplinano l'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività sanitaria e socio-

sanitaria ad elevata integrazione sanitaria di cui all'articolo 2, comma 1, lettera n), della legge 30 novembre 1998, n. 419.

2. Allo scopo di garantire il costante adeguamento alle esigenze delle comunità locali, le Regioni programmano gli interventi sociali secondo le indicazioni di cui all'articolo 3, commi 2 e 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, promuovendo, nell'ambito delle rispettive competenze, modalità di collaborazione e azioni coordinate con gli enti locali, adottando strumenti e procedure di raccordo e di concertazione, anche permanenti, per dare luogo a forme di cooperazione. Le regioni provvedono altresì alla consultazione dei soggetti di cui agli articoli 1, commi 5 e 6, e 10 della presente legge.

3. Alle regioni, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta in particolare l'esercizio delle seguenti funzioni:

a) determinazione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i Distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, destinando allo scopo una quota delle complessive risorse regionali destinate agli interventi previsti dalla presente legge;

b) definizione di politiche integrate in materia di interventi sociali, ambiente, sanità, istituzioni scolastiche, avviamento al lavoro e reinserimento nelle attività lavorative, servizi del tempo libero, trasporti e comunicazioni;

c) promozione e coordinamento delle azioni di assistenza tecnica per la istituzione e la gestione degli interventi sociali da parte degli enti locali;

d) promozione della sperimentazione di modelli innovativi di servizi in grado di coordinare le risorse umane e finanziarie presenti a livello locale e di collegarsi altresì alle esperienze effettuate a livello europeo;

e) promozione di metodi e strumenti per il controllo di gestione atti a valutare l'efficacia e l'efficienza dei servizi ed i risultati delle azioni previste;

f) definizione, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 4 e 5;

g) istituzione, secondo le modalità definite con legge regionale, sulla base di indicatori oggettivi di qualità, di registri dei soggetti autorizzati all'esercizio delle attività disciplinate dalla presente legge;

h) definizione dei requisiti di qualità per la gestione dei servizi e per la erogazione delle prestazioni;

i) definizione dei criteri per la concessione dei titoli di cui all'articolo 17 da parte dei comuni, secondo i criteri generali adottati in sede nazionale;

l) definizione dei criteri per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni, sulla base dei criteri determinati ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera g);

m) predisposizione e finanziamento dei piani per la formazione e l'aggiornamento del personale addetto alle attività sociali;

n) determinazione dei criteri per la definizione delle tariffe che i comuni sono tenuti a corrispondere ai soggetti accreditati;

o) esercizio dei poteri sostitutivi, secondo le modalità indicate dalla legge regionale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nei confronti degli enti locali inadempienti rispetto a quanto stabilito dagli articoli 6, comma 2, lettere a), b) e c), e 19.

4. Fermi restando i principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le regioni disciplinano le procedure amministrative, le modalità per la presentazione dei reclami da parte degli utenti delle prestazioni sociali e l'eventuale istituzione di uffici di tutela degli utenti stessi che assicurino adeguate forme di indipendenza nei confronti degli enti erogatori.

5. La legge regionale di cui all'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, disciplina il trasferimento ai comuni o agli enti locali delle funzioni indicate dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dal decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993, n. 67. Con la medesima legge, le regioni disciplinano, con le modalità stabilite dall'articolo 3 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, il trasferimento ai comuni e agli enti locali delle risorse umane, finanziarie e patrimoniali per assicurare la copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni sociali trasferite utilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge per l'esercizio delle funzioni stesse.

9. Funzioni dello Stato.

1. Allo Stato spetta l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dei poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per i seguenti aspetti:

a) determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali di cui all'articolo 18;

b) individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in

materia assistenziale, svolte per minori ed adulti dal Ministero della giustizia, all'interno del settore penale;

c) fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; previsione di requisiti specifici per le comunità di tipo familiare con sede nelle civili abitazioni;

d) determinazione dei requisiti e dei profili professionali in materia di professioni sociali, nonché dei requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi;

e) esercizio dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;

f) ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali secondo i criteri stabiliti dall'articolo 20, comma 7.

2. Le competenze statali di cui al comma 1, lettere b) e c), del presente articolo sono esercitate sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; le restanti competenze sono esercitate secondo i criteri stabiliti dall'articolo 129, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

10. Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante una nuova disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi³.

a) definire l'inserimento delle IPAB che operano in campo socio-assistenziale nella programmazione regionale del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui all'articolo 22, prevedendo anche modalità per la partecipazione alla programmazione, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera b)

b) prevedere, nell'ambito del riordino della disciplina, la trasformazione della forma giuridica delle IPAB al fine di garantire l'obiettivo di un'efficace ed efficiente gestione, assicurando autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica compatibile con il mantenimento della personalità giuridica pubblica;

c) prevedere l'applicazione ai soggetti di cui alla lettera b):

1) di un regime giuridico del personale di tipo privatistico e di forme contrattuali coerenti con la loro autonomia;

³ In attuazione della delega prevista dal presente comma vedi il *D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 207*.

- 2)** di forme di controllo relative all'approvazione degli statuti, dei bilanci annuali e pluriennali, delle spese di gestione del patrimonio in materia di investimenti, delle alienazioni, cessioni e permuta, nonché di forme di verifica dei risultati di gestione, coerenti con la loro autonomia;
- d)** prevedere la possibilità della trasformazione delle IPAB in associazioni o in fondazioni di diritto privato fermo restando il rispetto dei vincoli posti dalle tavole di fondazione e dagli statuti, tenuto conto della normativa vigente che regola la trasformazione dei fini e la privatizzazione delle IPAB, nei casi di particolari condizioni statutarie e patrimoniali;
- e)** prevedere che le IPAB che svolgono esclusivamente attività di amministrazione del proprio patrimonio adeguino gli statuti, entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, nel rispetto delle tavole di fondazione, a principi di efficienza, efficacia e trasparenza ai fini del potenziamento dei servizi; prevedere che negli statuti siano inseriti appositi strumenti di verifica della attività di amministrazione dei patrimoni;
- f)** prevedere linee di indirizzo e criteri che incentivino l'accorpamento e la fusione delle IPAB ai fini della loro riorganizzazione secondo gli indirizzi di cui alle lettere b) e c);
- g)** prevedere la possibilità di separare la gestione dei servizi da quella dei patrimoni garantendo comunque la finalizzazione degli stessi allo sviluppo e al potenziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- h)** prevedere la possibilità di scioglimento delle IPAB nei casi in cui, a seguito di verifica da parte delle regioni o degli enti locali, risultino essere inattive nel campo sociale da almeno due anni ovvero risultino esaurite le finalità previste nelle tavole di fondazione o negli statuti; salvaguardare, nel caso di scioglimento delle IPAB, l'effettiva destinazione dei patrimoni alle stesse appartenenti, nel rispetto degli interessi originari e delle tavole di fondazione o, in mancanza di disposizioni specifiche nelle stesse, a favore, prioritariamente, di altre IPAB del territorio o dei comuni territorialmente competenti, allo scopo di promuovere e potenziare il sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- i)** esclusione di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
- 2.** Sullo schema di decreto legislativo di cui al comma 1 sono acquisiti i pareri della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e delle rappresentanze delle IPAB. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione.
- 3.** Le regioni adeguano la propria disciplina ai principi del decreto legislativo di cui al comma 1 entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo.

11. Autorizzazione e accreditamento.

1. I servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, sono autorizzati dai comuni. L'autorizzazione è rilasciata in conformità ai requisiti stabiliti dalla legge regionale, che recepisce e integra, in relazione alle esigenze locali, i requisiti minimi nazionali determinati ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera c), con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281⁴.
2. I requisiti minimi nazionali trovano immediata applicazione per servizi e strutture di nuova istituzione; per i servizi e le strutture operanti alla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni provvedono a concedere autorizzazioni provvisorie, prevedendo l'adeguamento ai requisiti regionali e nazionali nel termine stabilito da ciascuna regione e in ogni caso non oltre il termine di cinque anni.
3. I comuni provvedono all'accreditamento, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera c), e corrispondono ai soggetti accreditati tariffe per le prestazioni erogate nell'ambito della programmazione regionale e locale sulla base delle determinazioni di cui all'articolo 8, comma 3, lettera n).
4. Le regioni, nell'ambito degli indirizzi definiti dal Piano nazionale ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera e), disciplinano le modalità per il rilascio da parte dei comuni ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, delle autorizzazioni alla erogazione di servizi sperimentali e innovativi, per un periodo massimo di tre anni, in deroga ai requisiti di cui al comma 1. Le regioni, con il medesimo provvedimento di cui al comma 1, definiscono gli strumenti per la verifica dei risultati.

12. Figure professionali sociali.

1. Con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con i Ministri della sanità, del lavoro e della previdenza sociale, della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sulla base dei criteri e dei parametri individuati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi dell'articolo 129, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono definiti i profili professionali delle figure professionali sociali.
2. Con regolamento del Ministro per la solidarietà sociale, da emanare di concerto con i Ministri della sanità e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti
 - a) le figure professionali di cui al comma 1 da formare con i corsi di laurea di cui all'articolo 6 del regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, adottato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509;

⁴ In attuazione di quanto previsto dal presente comma, vedi *D.M. 21 maggio 2001, n. 308*.

b) le figure professionali di cui al comma 1 da formare in corsi di formazione organizzati dalle regioni, nonché i criteri generali riguardanti i requisiti per l'accesso, la durata e l'ordinamento didattico dei medesimi corsi di formazione;

c) i criteri per il riconoscimento e la equiparazione dei profili professionali esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Gli ordinamenti didattici dei corsi di laurea di cui al comma 2, lettera a), sono definiti dall'università ai sensi dell'articolo 11 del citato regolamento adottato con decreto 3 novembre 1999, n. 509, del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

4. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 3-octies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dall'articolo 3 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, relative ai profili professionali dell'area socio-sanitaria ad elevata integrazione socio-sanitaria.

5. Ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con decreto dei Ministri per la solidarietà sociale, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate, per le figure professionali sociali, le modalità di accesso alla dirigenza, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. Le risorse economiche per finanziare le iniziative di cui al comma 2 sono reperite dalle amministrazioni responsabili delle attività formative negli stanziamenti previsti per i programmi di formazione, avvalendosi anche del concorso del Fondo sociale europeo e senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato.

13. Carta dei servizi sociali.

1. Al fine di tutelare le posizioni soggettive degli utenti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, d'intesa con i Ministri interessati, è adottato lo schema generale di riferimento della carta dei servizi sociali. Entro sei mesi dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ciascun ente erogatore di servizi adotta una carta dei servizi sociali ed è tenuto a darne adeguata pubblicità agli utenti.

2. Nella carta dei servizi sociali sono definiti i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti. A1 fine di tutelare le posizioni soggettive e di rendere immediatamente esigibili i diritti soggettivi riconosciuti, la carta dei servizi sociali, ferma restando la tutela per via giurisdizionale, prevede per gli utenti la possibilità di attivare ricorsi nei confronti dei responsabili preposti alla gestione dei servizi.

3. L'adozione della carta dei servizi sociali da parte degli erogatori delle prestazioni e dei servizi sociali costituisce requisito necessario ai fini dell'accreditamento.

Capo III

Disposizioni per la realizzazione di particolari interventi di integrazione e sostegno sociale

14. Progetti individuali per le persone disabili.

1 Per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale, secondo quanto stabilito al comma 2.

2. Nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare.

3. Con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite, nel rispetto dei principi di tutela della riservatezza previsti dalla normativa vigente, le modalità per indicare nella tessera sanitaria, su richiesta dell'interessato, i dati relativi alle condizioni di non autosufficienza o di dipendenza per facilitare la persona disabile nell'accesso ai servizi ed alle prestazioni sociali.

15. Sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti.

1. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, per le patologie acute e croniche, particolarmente per i soggetti non autosufficienti, nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali il Ministro per la solidarietà sociale, con proprio decreto, emanato di concerto con i Ministri della sanità e per le pari opportunità, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, determina annualmente la quota da riservare ai servizi a favore delle persone anziane non autosufficienti, per favorirne l'autonomia e sostenere il nucleo familiare nell'assistenza domiciliare alle persone anziane che ne fanno richiesta.

2. Il Ministro per la solidarietà sociale, con il medesimo decreto di cui al comma 1, stabilisce annualmente le modalità di ripartizione dei finanziamenti in base a criteri ponderati per quantità di popolazione, classi di età e incidenza degli anziani, valutando altresì la posizione delle regioni e delle province autonome in rapporto ad indicatori nazionali di non autosufficienza e di reddito. In sede di prima applicazione della presente legge, il decreto di cui al comma 1 è emanato entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore.

3. Una quota dei finanziamenti di cui al comma 1 è riservata ad investimenti e progetti integrati tra assistenza e sanità, realizzati in rete con azioni e programmi coordinati tra soggetti pubblici e privati, volti a sostenere e a favorire l'autonomia delle persone anziane e la loro permanenza nell'ambiente familiare secondo gli indirizzi indicati dalla presente legge. In sede di prima applicazione della presente legge le risorse individuate ai sensi del comma 1 sono finalizzate al potenziamento delle attività di assistenza domiciliare integrata.

4. Entro il 30 giugno di ogni anno le regioni destinatarie dei finanziamenti di cui al comma 1 trasmettono una relazione al Ministro per la solidarietà sociale e al Ministro della sanità in cui espongono lo stato di attuazione degli interventi e gli obiettivi conseguiti nelle attività svolte ai sensi del presente articolo, formulando anche eventuali proposte per interventi innovativi. Qualora una o più regioni non provvedano all'impegno contabile delle quote di competenza entro i tempi indicati nel riparto di cui al comma 2, il Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con il Ministro della sanità, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n 281, provvede alla rideterminazione e riassegnazione dei finanziamenti alle regioni.

16. Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari.

1. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie; valorizza il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi. Al fine di migliorare la qualità e l'efficienza degli interventi, gli operatori coinvolgono e responsabilizzano le persone e le famiglie nell'ambito dell'organizzazione dei servizi.

2. I livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale, di cui all'articolo 22, e i progetti obiettivo, di cui all'articolo 18, comma 3, lettera b), tengono conto dell'esigenza di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà fra generazioni, di sostenere le responsabilità genitoriali, di promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, di riconoscere l'autonomia di ciascun componente della famiglia.

3. Nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali hanno priorità:

a) l'erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della maternità e della paternità responsabile, ulteriori rispetto agli assegni e agli interventi di cui agli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e alla legge 28 agosto 1997, n. 285, da realizzare in collaborazione con i servizi sanitari e con i servizi socio-educativi della prima infanzia;

b) politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura, promosse anche dagli enti locali ai sensi della legislazione vigente;

c) servizi formativi ed informativi di sostegno alla genitorialità, anche attraverso la promozione del mutuo aiuto tra le famiglie;

d) prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico, in particolare per le famiglie che assumono compiti di accoglienza, di cura di disabili fisici, psichici e sensoriali e di altre persone in difficoltà, di minori in affidamento, di anziani;

e) servizi di sollievo, per affiancare nella responsabilità del lavoro di cura la famiglia, ed in particolare i componenti più impegnati nell'accudimento quotidiano delle persone bisognose di cure particolari ovvero per sostituirli nelle stesse responsabilità di cura durante l'orario di lavoro;

f) servizi per l'affido familiare, per sostenere, con qualificati interventi e percorsi formativi, i compiti educativi delle famiglie interessate.

4. Per sostenere le responsabilità individuali e familiari e agevolare l'autonomia finanziaria di nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli, di gestanti in difficoltà, di famiglie che hanno a carico soggetti non autosufficienti con problemi di grave e temporanea difficoltà economica, di famiglie di recente immigrazione che presentino gravi difficoltà di inserimento sociale, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, i comuni, in alternativa a contributi assistenziali in denaro, possono concedere prestiti sull'onore, consistenti in finanziamenti a tasso zero secondo piani di restituzione concordati con il destinatario del prestito. L'onere dell'interesse sui prestiti è a carico del comune; all'interno del Fondo nazionale per le politiche sociali è riservata una quota per il concorso alla spesa destinata a promuovere il prestito sull'onore in sede locale.

5. I comuni possono prevedere agevolazioni fiscali e tariffarie rivolte alle famiglie con specifiche responsabilità di cura. I comuni possono, altresì, deliberare ulteriori riduzioni dell'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) per la prima casa, nonché tariffe ridotte per l'accesso a più servizi educativi e sociali.

6. Con la legge finanziaria per il 2001 sono determinate misure fiscali di agevolazione per le spese sostenute per la tutela e la cura dei componenti del nucleo familiare non autosufficienti o disabili. Ulteriori risorse possono essere attribuite per la realizzazione di tali finalità in presenza di modifiche normative comportanti corrispondenti riduzioni nette permanenti del livello della spesa di carattere corrente.

17. Titoli per l'acquisto di servizi sociali.

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, i comuni possono prevedere la concessione, su richiesta dell'interessato, di titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali ovvero come sostitutivi delle prestazioni economiche diverse da quelle correlate al minimo vitale previste dall'articolo 24, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della presente legge, nonché dalle pensioni sociali

di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e dagli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

2. Le regioni, in attuazione di quanto stabilito ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera i), disciplinano i criteri e le modalità per la concessione dei titoli di cui al comma 1 nell'ambito di un percorso assistenziale attivo per la integrazione o la reintegrazione sociale dei soggetti beneficiari, sulla base degli indirizzi del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali.

Capo IV

Strumenti per favorire il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali

18. Piano nazionale e piani regionali degli interventi e dei servizi sociali.

1. Il Governo predisporre ogni tre anni il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, di seguito denominato «Piano nazionale», tenendo conto delle risorse finanziarie individuate ai sensi dell'articolo 4, nonché delle risorse ordinarie già destinate alla spesa sociale dagli enti locali.

2. Il Piano nazionale è adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati. Sullo schema di piano sono acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché i pareri degli enti e delle associazioni nazionali di promozione sociale di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 19 novembre 1987, n. 476, e successive modificazioni, maggiormente rappresentativi, delle associazioni di rilievo nazionale che operano nel settore dei servizi sociali, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni di tutela degli utenti. Lo schema di piano è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione.

3. Il Piano nazionale indica:

a) le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti dall'articolo 22;

b) le priorità di intervento attraverso l'individuazione di progetti obiettivo e di azioni programmate, con particolare riferimento alla realizzazione di percorsi attivi nei confronti delle persone in condizione di povertà o di difficoltà psico-fisica;

c) le modalità di attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e le azioni da integrare e coordinare con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro;

- d)** gli indirizzi per la diffusione dei servizi di informazione al cittadino e alle famiglie;
 - e)** gli indirizzi per le sperimentazioni innovative, comprese quelle indicate dall'articolo 3, comma 4, e per le azioni di promozione della concertazione delle risorse umane, economiche, finanziarie, pubbliche e private, per la costruzione di reti integrate di interventi e servizi sociali;
 - f)** gli indicatori ed i parametri per la verifica dei livelli di integrazione sociale effettivamente assicurati in rapporto a quelli previsti nonché gli indicatori per la verifica del rapporto costi - benefici degli interventi e dei servizi sociali;
 - g)** i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti, tenuto conto dei principi stabiliti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109;
 - h)** i criteri generali per la determinazione dei parametri di valutazione delle condizioni di cui all'articolo 2, comma 3;
 - i)** gli indirizzi ed i criteri generali per la concessione dei prestiti sull'onore di cui all'articolo 16, comma 4, e dei titoli di cui all'articolo 17;
 - l)** gli indirizzi per la predisposizione di interventi e servizi sociali per le persone anziane non autosufficienti e per i soggetti disabili, in base a quanto previsto dall'articolo 14;
 - m)** gli indirizzi relativi alla formazione di base e all'aggiornamento del personale;
 - n)** i finanziamenti relativi a ciascun anno di vigenza del Piano nazionale in coerenza con i livelli essenziali previsti dall'articolo 22, secondo parametri basati sulla struttura demografica, sui livelli di reddito e sulle condizioni occupazionali della popolazione;
 - o)** gli indirizzi per la predisposizione di programmi integrati per obiettivi di tutela e qualità della vita rivolti ai minori, ai giovani e agli anziani, per il sostegno alle responsabilità familiari, anche in riferimento all'obbligo scolastico, per l'inserimento sociale delle persone con disabilità e limitazione dell'autonomia fisica e psichica, per l'integrazione degli immigrati, nonché per la prevenzione, il recupero e il reinserimento dei tossicodipendenti e degli alcolodipendenti.
- 4.** Il primo Piano nazionale è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.
- 5.** Il Ministro per la solidarietà sociale predispose annualmente una relazione al Parlamento sui risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati dal Piano nazionale, con particolare riferimento ai costi e all'efficacia degli interventi, e fornisce indicazioni per l'ulteriore programmazione. La relazione indica i risultati conseguiti nelle regioni in attuazione dei piani regionali. La relazione dà conto altresì dei risultati conseguiti nei servizi sociali con l'utilizzo dei finanziamenti dei fondi europei, tenuto conto dei dati e delle valutazioni forniti dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

6. Le regioni, nell'esercizio delle funzioni conferite dagli articoli 131 e 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dalla presente legge, in relazione alle indicazioni del Piano nazionale di cui al comma 3 del presente articolo, entro centoventi giorni dall'adozione del Piano stesso adottano nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, attraverso forme di intesa con i comuni interessati ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, il piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, provvedendo in particolare all'integrazione socio-sanitaria in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro⁵.

19. Piano di zona.

1. I comuni associati, negli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, per gli interventi sociali e socio-sanitari, secondo le indicazioni del piano regionale di cui all'articolo 18, comma 6, a definire il piano di zona, che individua:

- a)** gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione;
- b)** le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali adottate ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera h);
- c)** le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo di cui all'articolo 21;
- d)** le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;
- e)** le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia;
- f)** le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità;
- g)** le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale e con i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4.

2. Il piano di zona, di norma adottato attraverso accordo di programma, ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, è volto a:

- a)** favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;

⁵ Il piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali previsto dal presente articolo è stato approvato, per il triennio 2001-2003, con D.P.R. 3 maggio 2001 (Gazz. Uff. 6 agosto 2001, n. 181, S.O.).

- b)** qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione di cui al comma 1, lettera g);
 - c)** definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi;
 - d)** prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi.
- 3.** All'accordo di programma di cui al comma 2, per assicurare l'adeguato coordinamento delle risorse umane e finanziarie, partecipano i soggetti pubblici di cui al comma 1 nonché i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, e all'articolo 10, che attraverso l'accreditamento o specifiche forme di concertazione concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano.

20. Fondo nazionale per le politiche sociali.

- 1.** Per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale, lo Stato ripartisce le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali.
- 2.** Per le finalità della presente legge il Fondo di cui al comma 1 è incrementato di lire 106.700 milioni per l'anno 2000, di lire 761.500 milioni per l'anno 2001 e di lire 922.500 milioni a decorrere dall'anno 2002. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo utilizzando quanto a lire 56.700 milioni per l'anno 2000, a lire 591.500 milioni per l'anno 2001 e a lire 752.500 milioni per l'anno 2002, l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; quanto a lire 50.000 milioni per l'anno 2000 e a lire 149.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002, l'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione; quanto a lire 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002, le proiezioni dell'accantonamento relativo al Ministero dell'interno; quanto a lire 20.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002, le proiezioni dell'accantonamento relativo al Ministero del commercio con l'estero.
- 3.** Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.
- 4.** La definizione dei livelli essenziali di cui all'articolo 22 è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo nazionale per le politiche sociali tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

5. Con regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo provvede a disciplinare modalità e procedure uniformi per la ripartizione delle risorse finanziarie confluite nel Fondo di cui al comma 1 ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a)** razionalizzare e armonizzare le procedure medesime ed evitare sovrapposizioni e diseconomie nell'allocazione delle risorse;
- b)** prevedere quote percentuali di risorse aggiuntive a favore dei comuni associati ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera a);
- c)** garantire che gli stanziamenti a favore delle regioni e degli enti locali costituiscano quote di cofinanziamento dei programmi e dei relativi interventi e prevedere modalità di accertamento delle spese al fine di realizzare un sistema di progressiva perequazione della spesa in ambito nazionale per il perseguimento degli obiettivi del Piano nazionale;
- d)** prevedere forme di monitoraggio, verifica e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati degli interventi, nonché modalità per la revoca dei finanziamenti in caso di mancato impegno da parte degli enti destinatari entro periodi determinati;
- e)** individuare le norme di legge abrogate dalla data di entrata in vigore del regolamento.

6. Lo schema di regolamento di cui al comma 5, previa deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è trasmesso successivamente alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione. Decorso inutilmente tale termine, il regolamento può essere emanato.

7. Il Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede, con proprio decreto, annualmente alla ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto della quota riservata di cui all'articolo 15, sulla base delle linee contenute nel Piano nazionale e dei parametri di cui all'articolo 18, comma 3, lettera n). In sede di prima applicazione della presente legge, entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore, il Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui al citato articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, adotta il decreto di cui al presente comma sulla base dei parametri di cui all'articolo 18, comma 3, lettera n). La ripartizione garantisce le risorse necessarie per l'adempimento delle prestazioni di cui all'articolo 24.

8. A decorrere dall'anno 2002 lo stanziamento complessivo del Fondo nazionale per le politiche sociali è determinato dalla legge finanziaria con le modalità di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, assicurando comunque la copertura delle prestazioni di cui all'articolo 24 della presente legge⁶.

⁶ Vedi, anche, il *comma 429 dell'art. 1, L. 23 dicembre 2005, n. 266* e il *comma 1277 dell'art. 1, L. 27 dicembre 2006, n. 296*.

9. Alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 24, confluiscono con specifica finalizzazione nel Fondo nazionale per le politiche sociali anche le risorse finanziarie destinate al finanziamento delle prestazioni individuate dal medesimo decreto legislativo.

10. Al Fondo nazionale per le politiche sociali affluiscono, altresì, somme derivanti da contributi e donazioni eventualmente disposti da privati, enti, fondazioni, organizzazioni, anche internazionali, da organismi dell'Unione europea, che sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere assegnate al citato Fondo nazionale.

11. Qualora le regioni ed i comuni non provvedano all'impegno contabile della quota non specificamente finalizzata ai sensi del comma 9 delle risorse ricevute nei tempi indicati dal decreto di riparto di cui al comma 7, il Ministro per la solidarietà sociale, con le modalità di cui al medesimo comma 7, provvede alla rideterminazione e alla riassegnazione delle risorse, fermo restando l'obbligo di mantenere invariata nel triennio la quota complessiva dei trasferimenti a ciascun comune o a ciascuna regione⁷.

21. Sistema informativo dei servizi sociali.

1. Lo Stato, le regioni, le province e i comuni istituiscono un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge è nominata, con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, una commissione tecnica, composta da sei esperti di comprovata esperienza nel settore sociale ed in campo informativo, di cui due designati dal Ministro stesso, due dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, due dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali. La commissione ha 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. La commissione è presieduta da uno degli esperti designati dal Ministro per la solidarietà sociale. I componenti della commissione durano in carica due anni. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente comma, nel limite massimo di lire 250 milioni annue, sono a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali⁸.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, su proposta del Ministro per

il comma 437 dell'art. 2, L. 24 dicembre 2007, n. 244. Per l'integrazione dell'autorizzazione di spesa di cui al presente comma vedi l'art. 63, comma 7, D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e, per la sua riduzione, il comma 6 dell'art. 3, L. 3 marzo 2009, n. 18 e il comma 104 dell'art. 2, L. 23 dicembre 2009, n. 191.

7 Alla ripartizione per settori di intervento delle risorse finanziarie afferenti al Fondo nazionale di cui al presente articolo si è provveduto, per l'anno 2002, con D.M. 8 febbraio 2002 (Gazz. Uff. 9 maggio 2002, n. 107), per l'anno 2003, con D.M. 18 aprile 2003 (Gazz. Uff. 25 luglio 2003, n. 171) e, per l'anno 2004, con D.M. 1° luglio 2004 (Gazz. Uff. 28 settembre 2004, n. 228).

8 Vedi, anche, il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 96.

la solidarietà sociale, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, definisce le modalità e individua, anche nell'ambito dei sistemi informativi esistenti, gli strumenti necessari per il coordinamento tecnico con le regioni e gli enti locali ai fini dell'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali, in conformità con le specifiche tecniche della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 15, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 6 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, in materia di scambio di dati ed informazioni tra le amministrazioni centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Le regioni, le province e i comuni individuano le forme organizzative e gli strumenti necessari ed appropriati per l'attivazione e la gestione del sistema informativo dei servizi sociali a livello locale.

4. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo sono a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali. Nell'ambito dei piani di cui agli articoli 18 e 19, sono definite le risorse destinate alla realizzazione del sistema informativo dei servizi sociali, entro i limiti di spesa stabiliti in tali piani.

Capo V

Interventi, servizi ed emolumenti economici del sistema integrato di interventi e servizi sociali

Sezione I

Disposizioni generali

22. Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

1. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte.

2. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale:

- a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;

b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;

c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;

e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;

f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;

g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio;

h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;

i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.

3. Gli interventi del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui al comma 2, lettera c), sono realizzati, in particolare, secondo le finalità delle L. 4 maggio 1983, n. 184, L. 27 maggio 1991, n. 176, L. 15 febbraio 1996, n. 66, L. 28 agosto 1997, n. 285, L. 23 dicembre 1997, n. 451, L. 3 agosto 1998, n. 296, L. 31 dicembre 1998, n. 476, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, nonché della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per i minori disabili. Ai fini di cui all'articolo 11 e per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare.

4. In relazione a quanto indicato al comma 2, le leggi regionali, secondo i modelli organizzativi

adottati, prevedono per ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, comunque l'erogazione delle seguenti prestazioni:

- a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;
- b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;
- c) assistenza domiciliare;
- d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali;
- e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Sezione II

Misure di contrasto alla povertà e riordino degli emolumenti economici assistenziali (giurisprudenza di legittimità)

23. Reddito minimo di inserimento.

1. ...⁹.

2. Il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, è definito quale misura di contrasto della povertà e di sostegno al reddito nell'ambito di quelle indicate all'articolo 22, comma 2, lettera a), della presente legge.

24. Delega al Governo per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto del principio della separazione tra spesa assistenziale e spesa previdenziale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un decretolgislativo recante norme per il riordino degli assegni e delle indennità spettanti ai sensi delle L. 10 febbraio 1962, n. 66, L. 26 maggio 1970, n. 381, L. 27 maggio 1970, n. 382, L. 30 marzo 1971, n. 118, e L. 11 febbraio 1980, n. 18, e successive modificazioni, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) riclassificazione delle indennità e degli assegni, e dei relativi importi, che non determini una riduzione degli attuali trattamenti e, nel complesso, oneri aggiuntivi rispetto a quelli

⁹ Sostituisce l'art. 15, D.Lgs. 18 giugno 1998, n. 237.

determinati dall'andamento tendenziale degli attuali trattamenti previsti dalle disposizioni richiamate dal presente comma. La riclassificazione tiene inoltre conto delle funzioni a cui gli emolumenti assolvono, come misure di contrasto alla povertà o come incentivi per la rimozione delle limitazioni personali, familiari e sociali dei portatori di handicap, per la valorizzazione delle capacità funzionali del disabile e della sua potenziale autonomia psico fisica, prevedendo le seguenti forme di sostegno economico:

1) reddito minimo per la disabilità totale a cui fare afferire pensioni e assegni che hanno la funzione di integrare, a seguito della minorazione, la mancata produzione di reddito. Il reddito minimo, nel caso di grave disabilità, è cumulabile con l'indennità di cui al numero 3.1) della presente lettera;

2) reddito minimo per la disabilità parziale, a cui fare afferire indennità e assegni concessi alle persone con diversi gradi di minorazione fisica e psichica per favorire percorsi formativi, l'accesso ai contratti di formazione e lavoro di cui al decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, e successive modificazioni, alla legge 29 dicembre 1990, n. 407, e al decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, ed a borse di lavoro di cui al decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280, da utilizzare anche temporaneamente nella fase di avvio al lavoro e da revocare al momento dell'inserimento definitivo;

3) indennità per favorire la vita autonoma e la comunicazione, commisurata alla gravità, nonché per consentire assistenza e sorveglianza continue a soggetti con gravi limitazioni dell'autonomia. A tale indennità afferiscono gli emolumenti concessi, alla data di entrata in vigore della presente legge, per gravi disabilità, totale non autosufficienza e non deambulazione, con lo scopo di rimuovere l'esclusione sociale, favorire la comunicazione e la permanenza delle persone con disabilità grave o totale non autosufficienza a domicilio, anche in presenza di spese personali aggiuntive. L'indennità può essere concessa secondo le seguenti modalità tra loro non cumulabili:

3.1) indennità per l'autonomia di disabili gravi o pluriminorati, concessa a titolo della minorazione;

3.2) indennità di cura e di assistenza per ultrasessantacinquenni totalmente dipendenti;

b) cumulabilità dell'indennità di cura e di assistenza di cui alla lettera a), numero 3.2), con il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 23;

c) fissazione dei requisiti psico-fisici e reddituali individuali che danno luogo alla concessione degli emolumenti di cui ai numeri 1) e 2) della lettera a) del presente comma secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109;

d) corresponsione dei nuovi trattamenti per coloro che non sono titolari di pensioni

e indennità dopo centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, prevedendo nello stesso la equiparazione tra gli emolumenti richiesti nella domanda presentata alle sedi competenti ed i nuovi trattamenti;

e) equiparazione e ricollocazione delle indennità già percepite e in atto nel termine massimo di un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo;

f) disciplina del regime transitorio, fatti salvi i diritti acquisiti per coloro che già fruiscono di assegni e indennità;

g) riconoscimento degli emolumenti anche ai disabili o agli anziani ospitati in strutture residenziali, in termini di pari opportunità con i soggetti non ricoverati, prevedendo l'utilizzo di parte degli emolumenti come partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita, ferma restando la conservazione di una quota, pari al 50 per cento del reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 23, a diretto beneficio dell'assistito;

h) revisione e snellimento delle procedure relative all'accertamento dell'invalidità civile e alla concessione delle prestazioni spettanti, secondo il principio della unificazione delle competenze, anche prevedendo l'istituzione di uno sportello unico; revisione dei criteri e dei requisiti che danno titolo alle prestazioni di cui al presente articolo, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dal decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 157, nonché dalla Classificazione internazionale dei disturbi, disabilità ed handicap - International classification of impairments, disabilities and handicaps (ICIDH), adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità; definizione delle modalità per la verifica della sussistenza dei requisiti medesimi.

2. Sullo schema di decreto legislativo di cui al comma 1 sono acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché i pareri degli enti e delle associazioni nazionali di promozione sociale di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 19 novembre 1987, n. 476, e successive modificazioni, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni di tutela degli utenti. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione¹⁰.

25. Accertamento della condizione economica del richiedente.

1. Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130.

¹⁰ Il comma 3 dell'art. 97, L. 23 dicembre 2000, n. 388, ha disposto che, in attuazione del presente articolo, a favore delle persone con disabilità fisica, psichica o sensoriale associata alla sindrome di Down, è istituito il Fondo per il riordino dell'indennità di accompagnamento

26. Utilizzo di fondi integrativi per prestazioni sociali.

1. L'ambito di applicazione dei fondi integrativi previsti dall'articolo 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, comprende le spese sostenute dall'assistito per le prestazioni sociali erogate nell'ambito dei programmi assistenziali intensivi e prolungati finalizzati a garantire la permanenza a domicilio ovvero in strutture residenziali o semiresidenziali delle persone anziane e disabili.

Capo VI Disposizioni finali

27. Istituzione della Commissione di indagine sulla esclusione sociale.

1. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Commissione di indagine sulla esclusione sociale, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione ha il compito di effettuare, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, le ricerche e le rilevazioni occorrenti per indagini sulla povertà e sull'emarginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze, di promuovere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale. La Commissione predispone per il Governo rapporti e relazioni ed annualmente una relazione nella quale illustra le indagini svolte, le conclusioni raggiunte e le proposte formulate.

3. Il Governo, entro il 30 giugno di ciascun anno, riferisce al Parlamento sull'andamento del fenomeno dell'esclusione sociale, sulla base della relazione della Commissione di cui al comma 2, secondo periodo.

4. La Commissione è composta da studiosi ed esperti con qualificata esperienza nel campo dell'analisi e della pratica sociale, nominati, per un periodo di tre anni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale. Le funzioni di segreteria della Commissione sono assicurate dal personale del Dipartimento per gli affari sociali o da personale di altre pubbliche amministrazioni, collocato in posizione di comando o di fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. Per l'adempimento dei propri compiti la Commissione può avvalersi della collaborazione di tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici, delle regioni e degli enti locali. La Commissione può avvalersi altresì della collaborazione di esperti e può affidare la effettuazione di studi e ricerche ad istituzioni pubbliche o private, a gruppi o a singoli ricercatori mediante convenzioni.

5. Gli oneri derivanti dal funzionamento della Commissione, determinati nel limite massimo di lire 250 milioni annue, sono a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali¹¹.

¹¹ Vedi, anche, il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 96.

28. Interventi urgenti per le situazioni di povertà estrema.

1. Allo scopo di garantire il potenziamento degli interventi volti ad assicurare i servizi destinati alle persone che versano in situazioni di povertà estrema e alle persone senza fissa dimora, il Fondo nazionale per le politiche sociali è incrementato di una somma pari a lire 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002.

2. Ai fini di cui al comma 1, gli enti locali, le organizzazioni di volontariato e gli organismi non lucrativi di utilità sociale nonché le IPAB possono presentare alle regioni, secondo le modalità e i termini definiti ai sensi del comma 3, progetti concernenti la realizzazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale.

3. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con atto di indirizzo e coordinamento deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti i criteri di riparto tra le regioni dei finanziamenti di cui al comma 1, i termini per la presentazione delle richieste di finanziamento dei progetti di cui al comma 2, i requisiti per l'accesso ai finanziamenti, i criteri generali di valutazione dei progetti, le modalità per il monitoraggio degli interventi realizzati, i comuni delle grandi aree urbane per i quali gli interventi di cui al presente articolo sono considerati prioritari¹².

4. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a lire 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 2001 e 2002 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

29. Disposizioni sul personale.

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri è autorizzata a bandire concorsi pubblici per il reclutamento di cento unità di personale dotate di professionalità ed esperienza in materia di politiche sociali, per lo svolgimento, in particolare, delle funzioni statali previste dalla presente legge, nonché in materia di adozioni internazionali, politiche di integrazione degli immigrati e tutela dei minori non accompagnati. Al predetto personale non si applica la disposizione di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59. Le assunzioni avvengono in deroga ai termini ed alle modalità di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.

2. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, pari a lire 2 miliardi per l'anno 2000 e a lire 7 miliardi annue a decorrere dall'anno 2001, si provvede a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali, come rifinanziato ai sensi dell'articolo 20 della presente legge.

¹² In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il *D.P.C.M. 15 dicembre 2000*.

30. Abrogazioni.

1. Alla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati l'articolo 72 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, e il comma 45 dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.
2. Alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 10 è abrogata la disciplina relativa alle IPAB prevista dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972. Alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 24 sono abrogate le disposizioni sugli emolumenti economici previste dalle L. 10 febbraio 1962, n. 66, L. 26 maggio 1970, n. 381, L. 27 maggio 1970, n. 382, L. 30 marzo 1971, n. 118, L. 11 febbraio 1980, n. 18, e successive modificazioni.



V PARTE
Allegati

Legge Regionale 28 Dicembre 2009, n. 26

***Disciplina per la realizzazione del Sistema Integrato
di Interventi e Servizi Sociali.***

Legge Regionale 28 dicembre 2009, n. 26 ¹.

Disciplina per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali.

Il Consiglio regionale ha approvato.

La Presidente della Giunta regionale

promulga la seguente legge:

TITOLO I
Principi generali

Art. 1
Oggetto e finalità.

1. La presente legge, in armonia con i principi della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), nonché con i principi del diritto internazionale e del diritto comunitario in materia di diritti sociali della persona, disciplina la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
2. In particolare la presente legge disciplina l'esercizio della funzione sociale, la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività e dei servizi sociali nella Regione in zone territoriali adeguate nonché la loro integrazione con le politiche ed il sistema dei servizi sanitari e dei servizi educativi, dell'ambiente, dell'avviamento al lavoro e del reinserimento nelle attività lavorative, dei servizi del tempo libero, dei trasporti e delle comunicazioni e, in genere, tutte le politiche ed i settori di intervento rilevanti per le politiche sociali. Definisce, altresì, gli indirizzi per l'organizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali, per l'affermazione dei diritti e dei doveri sociali di cittadinanza e della responsabilità dei soggetti istituzionali e sociali per la costruzione di una comunità solidale.
3. Il sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali è finalizzato a realizzare una rete di opportunità e di garanzie orientate allo sviluppo umano e al benessere della comunità, al sostegno dei progetti di vita delle persone e delle famiglie, all'esercizio di una cittadinanza attiva.

¹ Pubblicata nel B.U.R. Umbria 30 dicembre 2009, n. 58, suppl. ord. n. 1.

- 4.** L'ordinamento dei servizi sociali si informa, in via prioritaria, ai seguenti principi:
- a)** universalità degli interventi diretti alla generalità della popolazione ed omogeneità nel territorio dei livelli essenziali di assistenza sociale di seguito denominati LIVEAS;
 - b)** presa in carico unitaria delle problematiche delle persone e delle famiglie;
 - c)** centralità dell'azione promozionale volta a sviluppare l'autonomia sociale dei singoli e della comunità;
 - d)** preferenza e valorizzazione della scelta della domiciliarità nella risposta ai bisogni e nel rispetto del generale diritto di libera scelta degli utenti;
 - e)** esclusione della monetizzazione dei servizi ove non finalizzata ad una più efficace risposta al bisogno;
 - f)** attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale intesa quale partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni alla funzione sociale, ai sensi dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione;
 - g)** valorizzazione e sostegno delle reti sociali primarie, in primo luogo le famiglie, quale ambito di relazioni significative per la crescita, lo sviluppo e la cura della persona;
 - h)** promozione delle solidarietà e della coesione sociale;
 - i)** sviluppo delle reti comunicative, quale fattore di integrazione e di autogoverno dei soggetti.
- 5.** I destinatari delle prestazioni sociali sono riconosciuti e sostenuti dalla Regione, dagli enti dalla stessa dipendenti e dagli enti locali, nell'ambito della funzione sociale, anche quali portatori di risorse ed elementi attivi nella programmazione, progettazione, realizzazione e valutazione del sistema dei servizi e degli interventi sociali.

Art. 2

Destinatari delle prestazioni sociali.

1. Sono destinatarie delle prestazioni sociali di cui alla presente legge tutte le persone residenti o domiciliate o aventi stabile dimora nel territorio regionale e le loro famiglie. Le prestazioni sociali si estendono, altresì, alle persone occasionalmente o temporaneamente presenti in Umbria allorché si trovino in condizioni di difficoltà tali da non consentire l'intervento da parte dei servizi della Regione o dello Stato di appartenenza, salvo rivalsa in base alla normativa vigente.

TITOLO II

Soggetti istituzionali

Art. 3

Il comune.

1. Il comune è titolare delle funzioni in materia di politiche sociali e concorre alla formazione degli atti di programmazione regionale in materia di politiche sociali, promuove sul proprio territorio l'attivazione ed il raccordo delle risorse pubbliche e private, aventi o non aventi finalità di profitto, per la realizzazione di un sistema articolato e flessibile di promozione e protezione sociale attraverso interventi, attività e servizi sociali radicati nel territorio e organizzati in favore della comunità.
2. Il comune esercita le funzioni amministrative in forma associata tramite gli Ambiti territoriali integrati, di seguito denominati ATI, istituiti ai sensi della legge regionale 9 luglio 2007, n. 23 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale - Unione europea e relazioni internazionali - Innovazione e semplificazione). L'ATI esercita le funzioni e provvede alla erogazione dei servizi sociali tramite la Zona sociale intesa quale articolazione territoriale corrispondente al territorio dei Distretti sanitari istituiti ai sensi della legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3 (Ordinamento del sistema sanitario regionale).
3. L'integrazione dei servizi di assistenza sociale con quelli sanitari è attuata mediante accordi di programma fra l'ATI e l'Azienda unità sanitaria locale competente.

Art. 4

L'Ambito territoriale integrato.

1. Gli ATI di cui all'articolo 3, comma 2 esercitano le funzioni in materia di politiche sociali ai sensi dell'articolo 17 della L.R. n. 23/2007, della presente legge e della eventuale normativa adottata dai comuni.
2. In particolare ciascun ATI esercita le seguenti funzioni:
 - a) definisce gli obiettivi da perseguire per garantire la gestione secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, uniformità e appropriatezza nel sistema di offerta ed equità per l'accesso delle prestazioni e ne verifica il raggiungimento;
 - b) provvede al riequilibrio dell'offerta di interventi e servizi sociali sul territorio mediante l'assegnazione di apposite risorse;
 - c) provvede al rilascio dell'accreditamento e istituisce l'elenco delle strutture accreditate;
 - d) garantisce l'unitarietà degli interventi e degli adempimenti amministrativi, la territorializzazione di un sistema di servizi a rete, l'operatività del sistema degli uffici della cittadinanza organizzate nelle Zone sociali.

3. Le funzioni di cui al comma 2 sono esercitate dagli ATI dal momento dell'adozione dei relativi atti di organizzazione. L'ATI esercita, altresì, le funzioni in materia di politiche sociali già esercitate da enti, consorzi, associazioni, conferenze e organismi comunque denominati.
4. L'ATI trasmette alla Giunta regionale entro il 31 marzo di ciascun anno una relazione sulle attività svolte dalle Zone sociali ricomprese nel territorio di competenza.
5. L'ATI definisce con proprio regolamento le modalità e i criteri per il funzionamento delle Zone sociali di cui all'articolo 3, comma 2 sulla base degli indirizzi stabiliti dalla Giunta regionale che tengono conto dei principi di differenziazione ed adeguatezza e della autonomia organizzativa dei comuni.
6. Le attività socio sanitarie integrate, individuate dal Piano attuativo locale (PAL) e dal Programma attuativo territoriale (PAT) di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modificazioni e integrazioni, sono svolte da personale con adeguate competenze tecnico professionali in materia sociale a disposizione dell'ATI e da personale dipendente dalle Aziende unità sanitarie locali.
7. Gli ATI per l'esercizio delle funzioni di cui alla presente legge si avvalgono, ai sensi dell'articolo 17, comma 4 della L.R. n. 23/2007, delle risorse umane già a disposizione a qualunque titolo dei soggetti associativi dei comuni, soppressi al momento dell'istituzione dell'ATI. Gli ATI si avvalgono, inoltre, delle risorse umane messe a disposizione dai comuni appartenenti all'ATI stesso previa sottoscrizione di protocolli di intesa e previo accordo con le organizzazioni sindacali; gli ATI si avvalgono, altresì, delle strutture organizzative dei comuni, al fine di sopperire ad esigenze organizzative di carattere unitario. Gli ATI non possono, in ogni caso, procedere a nuove assunzioni di personale salvo quanto previsto all'articolo 50, comma 6.
8. L'ATI, per l'esercizio delle funzioni, adotta procedure unificate per più comuni appartenenti alla stessa Zona sociale o al territorio dell'ATI, anche individuando il comune che attua il relativo procedimento.

Art. 5

La provincia.

1. La provincia esercita le seguenti funzioni:
 - a) gestisce la formazione professionale secondo i piani per la formazione e l'aggiornamento del personale addetto all'attività sociale secondo le indicazioni del Piano sociale regionale;
 - b) concorre alla realizzazione del sistema informativo sociale regionale mediante la

raccolta di dati con particolare riferimento alle aree sociali strettamente connesse con il sistema dei servizi sociali, quali la formazione, l'occupazione e l'inserimento lavorativo delle fasce deboli;

c) collabora con la Regione per la implementazione di un sistema di documentazione delle conoscenze e delle esperienze attinenti le attività di cui alle lettere a) e b).

Art. 6
La Regione.

1. La Regione esercita le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, nonché di verifica dell'attuazione a livello territoriale. Disciplina l'integrazione degli interventi sociali e provvede, in particolare, all'integrazione socio sanitaria in coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario regionale, nonché al coordinamento delle politiche dell'istruzione, della formazione, del lavoro e delle politiche sociali abitative.

2. La Regione, in particolare:

a) ripartisce le risorse del Fondo sociale regionale, del Fondo nazionale per le politiche sociali e degli altri Fondi nazionali del settore sociale;

b) effettua il controllo delle risorse di cui alla lettera a);

c) vigila sulla effettiva realizzazione dei LIVEAS di cui all'articolo 1, comma 4, lettera a) e di cui al comma 3;

d) verifica l'attuazione del Piano sociale regionale con riferimento agli obiettivi, alle priorità, allo stato dei servizi, alla qualità degli interventi ed ai progetti sperimentali e dei Piani sociali di zona;

e) adotta atti di indirizzo e di coordinamento nella materia oggetto della presente legge, per salvaguardare esigenze di carattere unitario nel territorio regionale.

3. La Regione definisce, nei limiti delle risorse disponibili, gli ulteriori LIVEAS di cui all'articolo 8, comma 4, lettera g) rispetto a quelli individuati dalla legislazione statale. Garantisce, comunque, un sistema unitario di offerta di servizi e prestazioni sociali nelle aree di intervento di cui all'articolo 31, comma 2.

4. La Regione promuove periodicamente, e comunque almeno una volta all'anno, incontri partecipativi con i soggetti sociali che concorrono alla realizzazione delle finalità di cui alla presente legge.

Art. 7

Aziende pubbliche di servizi alla persona.

1. Le Aziende pubbliche di servizi alla persona di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della L. 8 novembre 2000, n. 328) sono inserite nel sistema pubblico di programmazione, progettazione e attuazione dei servizi e degli interventi sociali.
2. Le funzioni delle Aziende pubbliche di servizi alla persona si realizzano, prevalentemente, attraverso la produzione e l'offerta dei servizi e interventi sociali e socio sanitari.

TITOLO III
Programmazione

Art. 8

Piano sociale regionale.

1. Il Piano sociale regionale è lo strumento di governo del sistema dei servizi e delle attività sociali mediante il quale la Regione definisce gli indirizzi, gli obiettivi, le priorità sociali, la soglia territoriale ottimale per la programmazione e la gestione degli interventi sociali ed i criteri per la relativa attuazione.
2. Il Piano sociale regionale individua i principali fattori di sviluppo e di rischio come elementi di orientamento per gli interventi di area sociale nelle materie di competenza regionale.
3. Il Piano sociale regionale si integra con il Piano sanitario regionale, in particolare per le prestazioni socio sanitarie di cui all'articolo 16; esso stabilisce le modalità e gli strumenti per l'integrazione con le altre politiche del welfare e con le altre politiche e piani di settore.
4. Il Piano sociale regionale in particolare definisce:
 - a) la dotazione essenziale ed unitaria del sistema di offerta dei servizi sociali territoriali;
 - b) le tipologie di servizio con particolare riferimento ai servizi sociali innovativi;
 - c) gli indirizzi per l'organizzazione del sistema regionale dei servizi sociali;
 - d) le modalità di verifica sullo stato dei servizi e la qualità degli interventi mediante un apposito sistema di indicatori;
 - e) i criteri e le modalità per l'individuazione dei rappresentanti all'interno del Tavolo zonale di concertazione di cui all'articolo 13;

f) gli standard di figura e di percorso formativo per gli operatori impegnati nelle attività e nei servizi sociali di cui alla presente legge;

g) gli ulteriori LIVEAS di cui all'articolo 6, comma 3.

5. Il Piano sociale regionale individua il rapporto fra uffici della cittadinanza e popolazione residente che deve essere assicurato su tutto il territorio regionale.

6. Il Piano sociale regionale è adottato dalla Giunta regionale previo espletamento delle procedure di concertazione di cui alla normativa vigente ed è trasmesso al Consiglio regionale per l'approvazione. Eventuali modifiche ed adeguamenti del Piano sociale regionale sono adottati dalla Giunta regionale e trasmessi al Consiglio regionale. Il Piano ha validità triennale ed esplica i suoi effetti fino all'approvazione del successivo.

Art. 9

Indirizzi per la predisposizione dei Piani sociali di zona.

1. Ciascun ATI, sulla base della rilevazione dei bisogni effettuata dalle Zone sociali, adotta un atto di indirizzo, con particolare riferimento ai servizi sociali interzonali, contenente indicazioni al fine di garantire la necessaria omogeneità nella definizione dei Piani sociali di zona e nell'offerta dei servizi, equità nella distribuzione territoriale delle risorse e il raccordo con le altre politiche locali. In particolare l'atto di indirizzo tiene conto, ai fini dell'integrazione socio sanitaria, del Piano attuativo locale di cui all'articolo 4, comma 6. L'atto di indirizzo ha valenza triennale.

2. Nell'elaborazione dell'atto di indirizzo di cui al comma 1 ciascun ATI tiene anche conto delle previsioni del Piano attuativo triennale, del Piano regionale integrato per la Non Autosufficienza (PRINA) previsto all'articolo 11 della legge regionale 4 giugno 2008, n. 9 (Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni).

Art. 10

Piano sociale di zona.

1. Il Piano sociale di zona è elaborato dall'Ufficio di piano di cui all'articolo 18, comma 2 ed è adottato dalla Conferenza di zona di cui all'articolo 19. Il Piano è elaborato in conformità all'atto di indirizzo di cui all'articolo 9.

2. Il Piano sociale di zona ha durata triennale e viene trasmesso entro trenta giorni dalla sua adozione all'ATI competente per territorio per la verifica di coerenza con l'atto di indirizzo di cui all'articolo 9 e della relativa copertura economica. L'Assemblea di ambito di cui all'articolo 21 della L.R. n. 23/2007 approva il Piano sociale di zona entro trenta giorni dal ricevimento, trascorsi inutilmente i quali lo stesso deve intendersi come approvato. Eventuali osservazioni possono essere effettuate dall'Assemblea di ambito entro trenta giorni dal ricevimento del Piano sociale di zona.

3. Alla predisposizione del Piano sociale di zona partecipano i soggetti di cui all'articolo 13.
4. Il Piano sociale di zona indica, in particolare:
 - a) lo stato di attuazione del precedente Piano;
 - b) gli obiettivi da raggiungere nel triennio successivo;
 - c) le risorse umane, finanziarie e strumentali da utilizzare;
 - d) la determinazione delle quote di risorse di cui alla lettera c) poste a carico dei singoli comuni tenendo conto del numero degli abitanti, delle caratteristiche di età degli stessi e delle caratteristiche economiche e geomorfologiche dei territori;
 - e) le modalità di integrazione e di coordinamento delle attività socio assistenziali con quelle sanitarie, educative, della formazione e con gli altri strumenti di programmazione territoriali. Il Piano sociale di zona, per le attività socio sanitarie integrate, costituisce parte integrante del Programma delle attività territoriali del Distretto sanitario.

Art. 11

Procedimento per l'adozione del Piano sociale di zona.

1. Ai fini della elaborazione del Piano sociale di zona, la Conferenza di zona avvia il procedimento attraverso avviso pubblico da pubblicare all'albo pretorio dei comuni della zona, nel Bollettino ufficiale della Regione Umbria e almeno in un quotidiano locale; a tale avviso deve essere data la massima diffusione, da parte dei comuni della zona, in tutte le ulteriori forme di comunicazione ritenute opportune.
2. Con l'avviso di cui al comma 1 i soggetti indicati all'articolo 13 sono invitati a partecipare al processo di elaborazione del Piano sociale di zona.
3. Il Piano sociale di zona elaborato ai sensi del presente articolo è sottoscritto per adesione dai soggetti di cui al comma 2 che hanno partecipato al Tavolo zonale di concertazione e che ne condividono i contenuti.
4. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 4 della L. 328/2000 che partecipano al Tavolo zonale di concertazione possono sottoscrivere apposito patto con il quale si impegnano a concorrere alla realizzazione del Piano sociale di zona. Il patto ha valore di accordo tra le parti e ad esso si applicano i principi del codice civile

Art. 12

Attuazione del Piano sociale di zona e coprogettazione.

1. La Conferenza di zona di cui all'articolo 19, successivamente all'approvazione del Piano

sociale di zona da parte dell'Assemblea di ambito, mediante avviso pubblico da pubblicare con le modalità di cui all'articolo 11, comma 1, invita i soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5 della L. 328/2000 a partecipare alla attuazione del Piano sociale di zona.

2. I soggetti di cui all'*articolo 1, commi 4 e 5 della L. 328/2000* sono invitati a partecipare alla coprogettazione dei servizi e degli interventi previa sottoscrizione degli accordi procedurali di cui all'articolo 17, comma 4.

Art. 13

Concertazione.

1. Il Tavolo zonale di concertazione costituisce un organismo partecipativo di cui fanno parte le Aziende unità sanitarie locali, gli enti pubblici operanti nel territorio con funzioni a rilevanza sociale, le Aziende dei servizi alla persona (ASP), i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4 della L. 328/2000 e le organizzazioni del mondo del lavoro presenti e maggiormente rappresentative a livello della singola Zona sociale. Il Tavolo zonale di concertazione contribuisce alla definizione delle linee fondamentali della programmazione sociale di zona ed alla valutazione della sua realizzazione.

2. I Tavoli zionali di coprogettazione costituiscono organismi partecipativi che consentono la partecipazione, diretta o attraverso organizzazioni consortili o comunque rappresentative dei soggetti di cui all'articolo 12, comma 2, alla progettazione dei servizi e degli interventi ed alla valutazione della loro realizzazione.

Art. 14

Rapporti fra Regione ed enti locali e partecipazione.

1. La Giunta regionale, al fine di garantire un efficace sistema di relazioni istituzionali fra Regione, province, ATI, comunità montane e comuni nella elaborazione della programmazione sociale, promuove appositi incontri anche attraverso le loro associazioni.

2. I Comuni, nell'ambito delle proprie attività istituzionali, garantiscono ai minori i diritti di manifestazione del pensiero, adottando le opportune forme di partecipazione delle bambine e dei bambini su questioni che interessano la loro condizione di vita, con particolare riferimento alla organizzazione sociale urbana.

Art. 15

Promozione dell'economia sociale.

1. La Regione, in collaborazione con gli enti locali e con le organizzazioni rappresentative del mondo del lavoro, dell'imprenditoria e dei soggetti non profit operanti nel sistema dei servizi e degli interventi sociali, promuove la costituzione di reti locali deputate allo sviluppo dell'economia sociale.

2. Per economia sociale si intendono le azioni e le relazioni di soggetti che svolgono attività imprenditoriali non profit e profit operanti sul mercato con l'offerta di beni e servizi relazionali.

3. Per le finalità di cui al comma 1 la Regione può concedere incentivi ed agevolazioni fiscali nel rispetto della normativa vigente; può altresì promuovere e stipulare gli accordi di cui all'articolo 2, comma 203 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e, in genere, ogni altro accordo pubblico/privato previsto dalla normativa vigente.

TITOLO IV **Gestione delle prestazioni sociali**

Art. 16 *Prestazioni socio sanitarie.*

1. Le prestazioni socio sanitarie sono distinte, ai sensi dell'articolo 3-septies del D.Lgs. 502/1992 e sue successive modificazioni e integrazioni, in:

a) prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, intese quali attività finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite e acquisite;

b) prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, ovvero tutte le attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute;

c) prestazioni socio sanitarie ad elevata integrazione sanitaria che sono caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria e che attengono prevalentemente alle aree materno-infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche e dipendenze da droga, alcool e farmaci, patologie per infezioni da Human Immunodeficiency Virus (HIV) e patologie in fase terminale, inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico degenerative

2. La Giunta regionale, con proprio atto, predispone un quadro di riferimento per l'integrazione delle attività socio sanitarie provvedendo tra l'altro all'analisi dei costi.

3. I costi relativi alle componenti sanitaria e sociale all'interno delle attività socio sanitarie sono stabiliti dalla Giunta regionale che tiene conto dell'analisi dei costi di cui al comma 2, previa acquisizione del parere obbligatorio del Consiglio delle Autonomie locali e dei Direttori generali delle Aziende unità sanitarie locali. È fatto salvo quanto previsto dalla normativa nazionale in materia dei LIVEAS.

Art. 17

Organizzazioni di utilità sociale.

1. La Regione riconosce lo svolgimento della pubblica funzione sociale da parte delle cooperative sociali, delle associazioni di promozione sociale, del volontariato e delle altre organizzazioni senza finalità di profitto di cui all'articolo 1, comma 4, della L. 328/2000, e promuove la costruzione di un sistema di responsabilità pubbliche, anche non statuali, condivise fra soggetti istituzionali e soggetti sociali, comprese le famiglie.
2. Le organizzazioni di cui al comma 1 concorrono alla individuazione dei bisogni, alla programmazione ed alla progettazione del sistema dei servizi e degli interventi sociali, alla realizzazione degli obiettivi ed alla gestione delle attività sociali. Il concorso di tali organizzazioni avviene in forme differenziate, articolate in armonia alle rispettive specificità, secondo le modalità stabilite dal Piano sociale regionale.
3. Possono concorrere alla gestione dei servizi e degli interventi di cui alla presente legge anche i soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5, della L. 328/2000.
4. Gli ATI ai sensi dell'articolo 3, comma 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) favoriscono l'impegno dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5, della L. 328/2000 anche mediante gli accordi procedurali di cui all'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) attraverso i quali realizzare forme di collaborazione pubblico/privato senza finalità di profitto, nell'esercizio della funzione sociale.

Art. 18

Zone sociali.

1. Il Piano sociale regionale individua, all'interno di ciascun ATI, le Zone sociali di cui all'articolo 3, comma 2.
2. La Zona sociale si dota di una apposita struttura preposta alla pianificazione sociale del territorio, denominata "Ufficio di piano". La Zona sociale provvede, inoltre, alla gestione associata dei servizi e degli interventi sociali di cui alla presente legge, cura le attività di monitoraggio, di verifica e di valutazione delle singole azioni progettuali dei servizi e degli interventi nonché la rilevazione dei dati e delle informazioni utili alla pianificazione sociale.
3. Le attività sociali di cui al comma 2 sono svolte da personale messo a disposizione dai comuni ricadenti nella Zona sociale ferma restando la permanenza della titolarità del rapporto di lavoro con il comune di appartenenza. Le funzioni di responsabilità tecnica e di coordinamento della rete territoriale dei servizi sociali sono assicurate da personale con profilo professionale e competenze tecnico professionali in materia sociale. L'ATI nomina il responsabile sociale di Zona, designato dalla Conferenza di zona, che esercita le proprie funzioni esclusivamente nella struttura di cui al comma 2 ed a tempo pieno.

4. L'ATI con proprio regolamento provvede a definire l'organizzazione della Zona sociale.

Art. 19

Conferenza di zona.

1. La Conferenza di zona costituisce il soggetto di coordinamento politico e istituzionale della Zona sociale.
2. La Conferenza di zona è composta da tutti i sindaci dei comuni il cui territorio ricade all'interno della Zona sociale o dai loro assessori delegati.
3. La Conferenza di zona delibera validamente con la presenza di sindaci o loro assessori delegati che rappresentino almeno la maggioranza dei comuni e la maggioranza dei residenti nella zona.
4. Le deliberazioni della Conferenza di zona si intendono approvate se ottengono voti favorevoli che corrispondono ad almeno la metà più uno dei comuni presenti e ad almeno la maggioranza assoluta dei residenti negli stessi. Il coordinamento dei lavori della Conferenza di zona è affidato ad un componente individuato dalla Conferenza stessa.
5. La Conferenza di zona svolge, in particolare, i seguenti compiti:
 - a) propone all'ATI competente l'approvazione dei regolamenti sociali zonali che disciplinano il sistema sociale zonale prevedendo l'istituzione in ciascuna Zona sociale del Tavolo zonale di concertazione e del Tavolo zonale di coprogettazione;
 - b) adotta il Piano sociale di zona di cui all'articolo 10;
 - c) provvede alla pubblicazione degli avvisi pubblici di cui agli articoli 11 e 12.
6. Il regolamento dell'ATI stabilisce le modalità di organizzazione e funzionamento della Conferenza di zona.

Art. 20

Uffici della cittadinanza.

1. All'interno della Zona sociale sono istituiti gli Uffici della cittadinanza, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera d) e dell'articolo 8, comma 5, quali Uffici territoriali di servizio sociale pubblico ed universalistico finalizzati, in via esclusiva, a garantire l'accesso al sistema territoriale dei servizi e al contatto con l'utenza. Gli uffici di cittadinanza attuano gli interventi mediante la presa in carico delle persone e delle famiglie, con l'impiego di équipe interprofessionali territoriali, per soddisfare ogni domanda di intervento e di partecipazione sociale.

TITOLO V

Attività sociali

Art. 21

Attività sociali.

1. Le attività sociali si articolano in azioni sociali, interventi e servizi sociali.
2. Le azioni sociali si articolano in:
 - a) azioni per la promozione e sostegno della sussidiarietà orizzontale;
 - b) azioni per la qualità;
 - c) azioni di promozione;
 - d) azioni di comunicazione;
 - e) azioni di mutualità.
3. Gli interventi e servizi sociali si articolano in:
 - a) servizi di prossimità;
 - b) servizi per le responsabilità familiari;
 - c) interventi e servizi socio assistenziali.

Art. 22

Azioni per la promozione ed il sostegno della sussidiarietà orizzontale.

1. I comuni, singoli o in forma associata, svolgono le proprie funzioni sociali favorendo la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali ed il loro contributo al sistema locale dei servizi e degli interventi sociali attraverso lo svolgimento di attività di interesse generale, anche mediante forme di collaborazione ai sensi della normativa vigente.
2. Le funzioni di cui al comma 1 si articolano in azioni finalizzate a favorire l'autonoma iniziativa dei privati e in azioni di sostegno all'impegno dei privati nell'esercizio della funzione sociale.
3. Le azioni di facilitazione dei privati di cui al comma 2 consistono nella messa a disposizione di informazioni, nella instaurazione di flussi di comunicazione, nel coordinamento dei servizi e degli interventi pubblici con quelli privati e in ogni altra forma di collaborazione che comunque non comporti l'attribuzione di somme di denaro o di altri beni da parte di amministrazioni pubbliche.

4. Le azioni di sostegno di cui al comma 2 sono finalizzate a rendere adeguato l'impegno di soggetti privati senza finalità di profitto nella funzione sociale e a responsabilizzare tali soggetti nella realizzazione del sistema dei servizi alla persona; esse consistono nella messa a disposizione da parte di soggetti pubblici, alle organizzazioni private senza finalità di profitto, di benefici economici a fronte del loro impegno a partecipare ai processi di coprogettazione dei servizi e degli interventi e dalla loro realizzazione, nell'ambito della programmazione sociale locale mediante la stipula degli accordi procedurali di cui all'articolo 17, comma 4 che stabiliscono le modalità di collaborazione e la realizzazione dei servizi e degli interventi di qualità, coprogettati. L'entità dei contributi economici non può superare quanto necessario al fine della compensazione degli oneri che il partner privato assume ai sensi della decisione 2005/842/CE del 28 novembre 2005 (Applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale).
5. L'individuazione dei soggetti privati senza finalità di profitto, per la stipula degli accordi procedurali di cui al comma 4, avviene nel processo di costruzione del Piano sociale di zona, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 1 della L. 241/1990 attraverso procedure non competitive ad evidenza pubblica.
6. Dai benefici economici di cui al comma 4 è esclusa la corresponsione, sotto qualsiasi forma, di altre utilità economiche riconducibili ai corrispettivi per la fornitura di servizi o beni.
7. La Giunta regionale con proprio atto disciplina le modalità per la concessione dei benefici economici di cui al comma 4.

Art. 23

Azioni per la qualità.

1. I comuni, singoli o in forma associata, promuovono azioni positive, a carattere sociale, educativo e culturale, per ricostruire e sviluppare i legami di condivisione e di appartenenza alla comunità.
2. Tali azioni sono dirette:
 - a) a migliorare la qualità delle relazioni interpersonali e della vita quotidiana anche favorendo lo sviluppo di armoniche relazioni intergenerazionali e di genere;
 - b) a migliorare la qualità dei contesti urbani e di vita quotidiana, anche promuovendo politiche di conciliazione, la cultura ed il tempo libero delle persone e delle famiglie;
 - c) a sostenere le persone e le famiglie, le competenze, i legami solidali ed affettivi presenti al loro interno adattando le politiche sociali alle loro diversità;
 - d) a ridurre le situazioni di rischio sociale con particolare riferimento ai bambini e alle bambine, agli uomini ed alle donne, agli adolescenti e agli anziani.

3. Le finalità di cui al comma 1 sono perseguite mediante l'integrazione progettuale delle risorse formali e informali nonché con programmi intersettoriali diretti alle aree sociali specifiche: infanzia, adolescenti e giovani, famiglie e donne, popolazione anziana.

Art. 24

Azioni di promozione.

1. I comuni, singoli o in forma associata, anche con l'apporto delle organizzazioni di utilità sociale, incentivano le attività sociali di promozione. Tali attività comprendono i servizi di comunicazione, di mutualità e di prossimità.

Art. 25

Azioni di comunicazione.

1. Le azioni di comunicazione assolvono a funzioni di promozione della partecipazione attiva dei cittadini e delle loro organizzazioni all'esercizio della funzione sociale nei momenti della programmazione, della progettazione e della realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, oltre che ad una funzione di informazione, conoscenza e sostegno sociale diretta a far acquisire ai singoli soggetti consapevolezza, autonomia e responsabilità per l'esercizio dei diritti di cittadinanza.

Art. 26

Azioni di mutualità.

1. Le azioni di mutualità favoriscono lo scambio di prestazioni e di tempo fra persone e gruppi sociali che intendono autorganizzarsi per la realizzazione di determinati servizi.

2. I comuni, singoli o in forma associata, al fine di sostenere le reti di mutualità fra i cittadini possono promuovere la costituzione di centri di riferimento con il compito di raccogliere e gestire le disponibilità dirette ad impieghi sociali.

Art. 27

Servizi di prossimità.

1. I servizi di prossimità sono forniti a livello locale alle persone e alle famiglie e sono orientati alle nuove esigenze derivanti dalla trasformazione delle strutture demografiche, familiari e dei modi di vita. I servizi si articolano in tre aree:

- a) servizi alle persone anziane attinenti a bisogni di cura e di socializzazione;
- b) servizi di supporto alle famiglie, atti a semplificare la vita quotidiana della famiglia nello svolgimento di propri compiti educativi e di cura;
- c) servizi a struttura comunitaria, rivolti a bisogni sociali collettivi e riferiti all'intero ciclo di vita.

2. I servizi di prossimità possono essere realizzati con il coinvolgimento attivo dei soggetti sociali, dei cittadini e delle famiglie.

Art. 28

Servizi per le responsabilità familiari.

1. La Regione individua con il Piano sociale regionale i servizi socio educativi di supporto alle responsabilità e ai compiti educativi e di cura della famiglia. La Regione inoltre sostiene e promuove azioni che consentano la piena realizzazione di una maternità e paternità responsabile. I servizi per le responsabilità familiari si articolano in due aree:

- a) servizi socio educativi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani;
- b) servizi socio assistenziali per giovani e adulti bisognosi di supporti assistenziali.

Art. 29

Interventi e servizi socio assistenziali.

1. I servizi socio assistenziali hanno natura solidaristica e sono rivolti a persone e famiglie, con particolare riferimento ai soggetti vulnerabili e maggiormente esposti a rischio di esclusione. Essi consistono in azioni di sostegno, prestazioni e attività sociali ad integrazione e/o sostituzione delle funzioni della rete sociale primaria.

2. I servizi socio assistenziali, in particolare, comprendono:

- a) i servizi domiciliari di supporto familiare;
- b) i servizi comunitari;
- c) i servizi per l'alloggio;
- d) i servizi semi residenziali;
- e) i servizi residenziali;
- f) i servizi e gli interventi di accoglienza e sostegno sociale;
- g) i servizi per la tutela sociale dei minori.

3. La gestione dei servizi di cui al presente articolo è affidata a soggetti pubblici, soggetti privati e soggetti di privato sociale.

Art. 30

Centro per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

1. Presso la struttura competente della Giunta regionale è istituito il Centro per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza quale strumento conoscitivo e di supporto alle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. A tal fine il Centro svolge i seguenti compiti:

a) attività di documentazione delle esperienze e delle buone pratiche, finalizzata ad azioni di promozione culturale, di comunicazione, di socializzazione delle conoscenze e di diffusione delle esperienze progettuali maturate a livello territoriale, regionale e nazionale;

b) attività di valorizzazione delle esperienze che si realizzano nei servizi e di promozione dello sviluppo di competenze diffuse per la progettualità sociale, rivolta ai minori, in una logica di sistema e di radicamento territoriale delle iniziative;

c) attività di promozione e organizzazione di occasioni di confronto e di scambio sulle modalità di attivazione degli interventi e servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, finalizzate alla loro innovazione e qualificazione per garantire la diffusione di metodologie e strumenti adeguati su tutto il territorio regionale.

2. La Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, con proprio atto, provvede a definire la struttura gestionale ed organizzativa del Centro di cui al comma 1, senza oneri aggiuntivi.

Art. 31

Diritti sociali di cittadinanza.

1. I servizi e gli interventi sociali di cui alla presente legge garantiscono il raggiungimento dei LIVEAS stabiliti dalle norme statali mediante:

a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;

b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;

c) interventi a favore di minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;

e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838 (Norme sull'assistenza degli illegittimi, abbandonati o esposti all'abbandono), e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277 (Protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia), e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;

f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), dei centri socio riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della stessa L. 104/1992 e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;

g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio, ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale;

h) prestazioni integrate di tipo socio educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e di reinserimento sociale;

i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di autoaiuto.

2. Per le finalità di cui al comma 1 e di cui all'articolo 6, comma 3 le strutture competenti garantiscono, tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, comunque, l'erogazione delle prestazioni essenziali ed unitarie nelle seguenti aree di intervento:

a) welfare leggero;

b) welfare dell'emergenza;

c) welfare domiciliare di supporto familiare;

d) welfare comunitario;

e) welfare residenziale e semiresidenziale.

3. Nella programmazione, progettazione ed erogazione dei servizi e degli interventi di cui ai commi 1 e 2 i soggetti erogatori si conformano ai seguenti principi:

a) eguaglianza di opportunità a condizioni sociali e stati di bisogno differenti;

- b) rispetto della dignità della persona con riferimento alle esigenze di informazione e consensualità, nonché di riservatezza delle informazioni che riguardano la sua condizione;
- c) diritto ad una maternità e paternità consapevole e responsabile;
- d) conoscenza dei percorsi assistenziali e l'informazione sui servizi disponibili;
- e) libertà di opzione tra le prestazioni erogabili nell'ambito del sistema dei servizi;
- f) accesso e fruibilità delle prestazioni in tempi compatibili con i bisogni.

TITOLO VI **Gestione dei servizi**

Art. 32

Affidamento e gestione dei servizi.

1. L'ATI competente procede all'aggiudicazione dei servizi di cui alla presente legge in conformità alle disposizioni statali in materia.
2. L'individuazione dei soggetti affidatari dei servizi avviene, di norma, nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica prescritte per gli appalti di servizi elencati nell'allegato II B del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE).
3. Oggetto dell'acquisto o dell'affidamento deve essere l'organizzazione complessiva del servizio o della prestazione con esclusione delle mere prestazioni di manodopera.
4. Nella scelta del contraente si applica il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi qualitativi:
 - a) valutazione della qualità del progetto da realizzare;
 - b) modalità adottate per il contenimento del turn over degli operatori;
 - c) formazione, qualificazione ed esperienza degli operatori coinvolti al fine di verificare l'attitudine alla realizzazione del progetto;
 - d) esperienza maturata nei settori e nei servizi di riferimento al fine di verificare l'attitudine alla realizzazione del progetto.
5. L'elemento prezzo, di norma, è pari al trenta per cento.

6. Nella valutazione dell'offerta economica anche il punteggio assegnato all'elemento prezzo va graduato secondo criteri di proporzionalità.
7. La Giunta regionale con proprio provvedimento individua modalità e criteri per l'attribuzione del punteggio a ciascun elemento dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
8. I rapporti di appalto con le cooperative sociali sono regolati, per quanto non previsto dalla presente legge, dalla legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9 (Norme sulla cooperazione sociale).

Art. 33

Affidamento e inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

1. I Piani sociali di zona prevedono, in conformità agli articoli 2 e 69 del D.Lgs. 163/2006, che una quota predefinita dei contratti per l'acquisto di beni e servizi o per l'esecuzione di opere e lavori pubblici, anche di importo superiore alla soglia comunitaria, contengano clausole sociali relative all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. L'offerta dei concorrenti è articolata anche nei contenuti afferenti alla clausola sociale; a tal fine è specificata nei capitolati e nelle disposizioni di gara e valutata ai fini dell'aggiudicazione.
2. I Piani sociali di zona prevedono altresì che i contratti relativi a determinate tipologie di fornitura di beni o servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria possono essere stipulati ai sensi dell'articolo 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali). La Regione, i comuni e loro forme associative destinano una quota pari al cinque per cento del volume complessivo dei servizi esternalizzanti, alle cooperative sociali di tipo "B", mediante stipula di apposite convenzioni ai sensi dell'articolo 5 della L. 381/1991 e ai sensi dell'articolo 4 della L.R. n. 9/2005.

Art. 34

Autorizzazione al funzionamento dei servizi residenziali, semiresidenziali, diurni e domiciliari.

1. I servizi socio assistenziali a carattere residenziale, semiresidenziale, diurno e domiciliare, pubblici e privati sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dall'ATI competente.
2. Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato alla verifica del possesso da parte della struttura dei requisiti stabiliti con atto della Giunta regionale sulla base dei seguenti criteri:
 - a) servizi di tipo familiare o comunitario;
 - b) bassa intensità assistenziale;
 - c) bassa capacità di accoglienza;
 - d) organizzazione modulare;
 - e) flessibilità di fruizione.

3. La Giunta regionale adotta apposito regolamento con il quale disciplina le modalità per il rilascio dell'autorizzazione di cui al comma 1 e individua i servizi per i quali è necessario il rilascio dell'autorizzazione stessa.

4. L'ATI competente può sospendere o revocare l'autorizzazione qualora accerti, anche su segnalazione delle Zone sociali o dei comuni, la perdita dei requisiti previsti o gravi irregolarità nella gestione dell'erogazione dei servizi.

Art. 35

Accreditamento.

1. Per accreditamento si intende il riconoscimento del possesso di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti per il rilascio dell'autorizzazione.

2. I requisiti di cui al comma 1 sono definiti con il regolamento di cui all'articolo 48 che tiene conto, in particolare:

a) degli aspetti tecnico-professionali e formativi quali espressioni delle conoscenze, competenze e abilità tecniche e relazionali degli operatori;

b) degli elementi organizzativi caratterizzati da elevata capacità di risposta nei tempi e nelle modalità di erogazione dei servizi;

c) delle modalità di rilevazioni della soddisfazione degli utenti e degli operatori.

3. I soggetti che intendono ottenere l'accREDITAMENTO devono assicurare ai servizi erogati caratteristiche qualitative di particolare livello, comunque superiori a quelle richieste per il rilascio dell'autorizzazione.

4. I servizi per i quali non è prevista l'autorizzazione possono richiedere il rilascio dell'accREDITAMENTO purché in possesso dei requisiti di cui al comma 2.

5. L'ATI competente provvede al rilascio dell'accREDITAMENTO e istituisce l'elenco degli erogatori delle prestazioni accreditate prevedendone forme idonee di pubblicità e di aggiornamento. L'elenco è trasmesso annualmente alla Regione.

6. Il regolamento di cui al comma 2 stabilisce le modalità per la richiesta e il rilascio dell'accREDITAMENTO.

7. L'ATI competente svolge funzioni di vigilanza e controllo sul mantenimento dei requisiti necessari ai fini dell'accREDITAMENTO.

Art. 36

Accordi contrattuali.

1. La qualità di soggetto accreditato non comporta l'automatica assunzione di oneri economici da parte degli ATI. Al fine di porre il costo del servizio in tutto o in parte a loro carico gli ATI possono stipulare con i soggetti accreditati specifici accordi contrattuali aventi la durata minima e massima prevista dal regolamento di cui all'articolo 48.
2. Gli ATI, a seguito della stipula degli accordi contrattuali di cui al comma 1, assumono a proprio carico la differenza fra la tariffa standard e la tariffa ridotta percentualmente sulla base delle norme di riferimento, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili di cui all'articolo 45, assegnate a ciascun ATI. Il servizio sociale pubblico dei comuni della Zona sociale adotta il provvedimento di ammissione degli utenti al servizio.
3. Le modalità di gestione degli accordi contrattuali sono definite nelle norme regolamentari di cui all'articolo 48.
4. Gli ATI concludono gli accordi contrattuali che prevedono un volume di attività ed una spesa comunque non superiori a quelli previsti dagli atti di programmazione. Per la selezione tra i soggetti accreditati da ammettere all'accordo contrattuale, gli ATI adottano procedure di evidenza pubblica ai sensi della normativa vigente. Tali procedure sono disciplinate in modo tale da garantire, ove possibile, l'effettiva presenza su tutto il territorio di una pluralità di centri di offerta e l'effettivo esercizio del diritto di scelta da parte dell'utente.
5. È fatto salvo l'esercizio da parte degli utenti del diritto di libera scelta del fornitore del servizio, nell'ambito dei progetti individualizzati di sostegno, inserimento o reinserimento sociale eventualmente predisposti dal servizio sociale.

TITOLO VII

Accesso ai servizi

Art. 37

Accesso e compartecipazione al costo dei servizi.

1. L'accesso alle prestazioni del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali prescinde dalle condizioni economiche e sociali degli utenti.
2. La Regione stabilisce, con proprio atto, la compartecipazione alla copertura del costo degli interventi sociali tenendo conto delle condizioni economiche degli utenti attraverso l'applicazione dei criteri per la determinazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) previsti dalle vigenti disposizioni nazionali e regionali e dal piano sociale regionale.
3. La compartecipazione di cui al comma 2 è determinata per le fattispecie di cui al comma 4

tenendo conto della situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione.

4. Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale continuativo e a ciclo diurno, rivolte alle persone con handicap permanente grave di cui all'articolo 3, comma 3, della L. 104/1992, accertato ai sensi dell'articolo 4 della L. 104/1992, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle Aziende unità sanitarie locali. La compartecipazione tiene conto della situazione economica del solo assistito con esclusione di rivalsa a qualunque titolo nei confronti di soggetti per i quali le norme vigenti prevedono, a qualsiasi titolo, oneri di partecipazione alla spesa.

5. Per quanto concerne il servizio erogato in regime di residenza continuativa la compartecipazione dell'utente è determinata sulla base del reddito personale complessivamente disponibile. Ai soggetti fruitori della prestazione e ad altri soggetti eventualmente a carico è garantita la conservazione di una quota di reddito da utilizzare per esigenze di vita secondo le disposizioni della Giunta regionale.

6. L'accesso ai servizi secondo le modalità di cui al presente articolo è subordinato all'ammissione agli stessi da parte del servizio sociale pubblico, secondo le modalità definite dal piano sociale regionale.

7. Gli oneri delle prestazioni sociali e le quote a carico dei comuni per quelle socio sanitarie sono a carico del comune in cui l'utente del servizio è residente o dimorante nel caso di prestazioni erogate in via d'urgenza. In caso di soggetto dimorante il comune del dimorante ha diritto di rivalsa sul comune di residenza.

8. Nel caso di servizi di tipo residenziale, gli oneri sono a carico del comune di residenza al momento dell'inizio di erogazione della prestazione. Sono irrilevanti i successivi cambiamenti di residenza e i successivi cambiamenti relativi al luogo di erogazione delle prestazioni.

9. Nel caso di minori, la residenza di riferimento è costituita da quella dei genitori esercenti la potestà genitoriale, ovvero del genitore affidatario nel caso in cui il minore sia affidato ad uno dei genitori, ovvero da quella del tutore anche nel caso in cui la tutela avvenga dopo l'inizio delle prestazioni. Nel caso di genitori entrambi esercenti la potestà con residenza in comuni diversi o di genitori separati o divorziati con affidamento congiunto, l'onere è posto a carico dei due comuni nella misura del cinquanta per cento ciascuno.

10. Limitatamente all'applicazione del presente articolo, l'affidamento a famiglie affidatarie è considerato servizio di tipo residenziale.

TITOLO VIII
Risorse umane

Art. 38

Valorizzazione delle risorse umane.

1. La Regione riconosce la risorsa umana quale fattore strategico della qualità del sistema dei servizi e degli interventi sociali.
2. L'organizzazione dei servizi e degli interventi sociali valorizza, in tutte le sue potenzialità, le risorse umane attraverso assetti che, da un lato, tengono conto del peculiare rilievo della risorsa umana, quale primario fattore produttivo e, dall'altro, sono in grado di valorizzare le capacità e le competenze relazionali e conoscitive utili anche alla programmazione, alla progettazione, alla realizzazione ed alla valutazione dei servizi alla persona.
3. Le figure professionali presenti nel sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione sono articolate in figure di base, figure intermedie di primo e secondo livello e figure manageriali. La definizione dei contesti operativi e delle relative funzioni è demandata al piano sociale regionale.

Art. 39

Formazione.

1. La Regione individua nella formazione e nella formazione permanente del personale, impegnato nello svolgimento delle attività sociali di cui alla presente legge, lo strumento fondamentale di efficienza organizzativa e di efficacia qualitativa del sistema dei servizi sociali.
2. Le province, sulla base dei criteri indicati dal Piano sociale regionale e dei fabbisogni formativi individuati annualmente dagli ATI, predispongono azioni formative dirette a tutti i soggetti che concorrono alla realizzazione degli interventi e dei servizi sociali con le modalità previste dalla programmazione regionale.

TITOLO IX
Monitoraggio, valutazione e vigilanza

Art. 40

Conoscenza e valutazione del sistema regionale degli interventi e dei servizi sociali.

- 1 La qualità del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali è garantita dalla realizzazione di assetti che valorizzino il monitoraggio costante e la valutazione partecipata anche da parte dei soggetti di cui agli articoli 12 e 13 nonché dei cittadini delle associazioni sociali e di tutela degli utenti. Attraverso il monitoraggio la Regione sottopone a costante e sistematica rilevazione l'andamento dei servizi e degli interventi sociali e, a tal fine, si avvale

del Sistema informativo sociale regionale, di seguito denominato SISO, ai sensi dell'articolo 21, comma 2 della L. 328/2000.

2. Il SISO, quale sistema per la raccolta, lo scambio e la diffusione di informazioni atte a rispondere ai fabbisogni informativi, si pone sia quale strumento strategico per il livello politico e manageriale, sia quale strumento tecnico per la programmazione, la progettazione, la gestione e la valutazione. A tal fine si configura come sistema di rete regionale che ha come comunità territoriale di riferimento la Zona sociale quale interfaccia del livello regionale. Il SISO si integra con il sistema informativo regionale utilizzandone le informazioni ed i canali di comunicazione e mettendo a disposizione i propri.

3. Il SISO raccoglie ed elabora informazioni concernenti:

- a) il sistema della domanda;
- b) il sistema di offerta;
- c) il sistema delle risorse;
- d) il sistema socio demografico.

4. Ai fini del corretto ed efficace funzionamento del SISO i soggetti gestori, pubblici e privati, che erogano i servizi e le prestazioni socio assistenziali, devono trasmettere alla struttura competente della Giunta regionale le informazioni di cui al presente articolo secondo le modalità e termini definiti dalla Giunta regionale.

5. La valutazione del sistema dei servizi e degli interventi sociali si articola:

- a) nella valutazione della qualità del servizio sotto il profilo della sua efficacia;
- b) nella valutazione di efficienza;
- c) nella valutazione della qualità percepita da parte degli utenti.

6. La Giunta regionale definisce con proprio provvedimento le caratteristiche del sistema valutativo di cui al comma 5 prevedendo la partecipazione al sistema di valutazione dei soggetti di cui agli articoli 12 e 13 nonché dei cittadini delle associazioni sociali e di tutela degli utenti.

Art. 41

Ricerca e valutazione per la programmazione sociale.

1. Il compito di acquisire il quadro conoscitivo della realtà regionale a supporto dell'attività di programmazione e verifica degli interventi di politica sociale e delle tendenze in atto è affidato all'Agenzia Umbria Ricerche, di seguito denominata AUR, che espleta la funzione propria di

indagine, ricerca e osservazione sociale. A tal fine l'AUR redige un rapporto regionale pluriennale sull'integrazione sociale in Umbria finalizzato alla programmazione strategica.

2. Il rapporto di cui al comma 1:

a) fornisce una ricognizione ed una interpretazione dello stato e dell'evoluzione dei bisogni sociali della popolazione regionale, nonché dei processi sociali ad essi sottesi mediante ricerca e indagine;

b) valuta la rispondenza fra risorse impiegate, livelli di attività e grado di soddisfazione dei bisogni;

c) valuta i contenuti sociali e i modelli organizzativi del sistema dei servizi sociali, nel rispetto delle priorità indicate dal Piano sociale regionale.

3. L'attività di cui al comma 1 si può organizzare per aree sociali e sezioni di ricerca nel quadro dei fabbisogni della programmazione sociale pluriennale, anche in raccordo con l'Osservatorio sulle Povertà.

4. L'attività di indagine prevede la collaborazione con i soggetti sociali, gli uffici, gli enti e gli istituti di ricerca e gli altri centri di osservazione delle situazioni e delle politiche sociali, anche partecipati con soggetti privati.

Art. 42

Forum regionale welfare.

1. È istituito presso la struttura regionale competente il Forum regionale welfare con funzioni consultive e propositive nelle politiche sociali, con particolare riferimento alla definizione e alla verifica dell'attuazione del Piano sociale regionale.

2. Il Forum regionale welfare è convocato dalla Giunta regionale con cadenza biennale.

3. La composizione e il funzionamento del Forum regionale welfare sono determinati con atto della Giunta regionale da adottarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei principi di rappresentatività, democraticità e trasparenza.

Art. 43

Vigilanza e controllo.

1. Gli ATI esercitano le funzioni di vigilanza e controllo sui soggetti pubblici e privati che svolgono attività socio assistenziali e socio sanitarie. Gli ATI si avvalgono delle proprie strutture zonali e delle Aziende unità sanitarie locali per gli aspetti sanitari.

2. Le funzioni di vigilanza e controllo consistono nella verifica:

- a) della rispondenza dei servizi e degli interventi alla normativa concernente i requisiti strutturali, gestionali ed organizzativi;
 - b) della qualità e dell'appropriatezza;
 - c) del rispetto dei LIVEAS individuati dalla legislazione statale;
 - d) dell'attivazione e del corretto funzionamento degli strumenti e delle procedure per la tutela dei diritti sociali.
3. Gli ATI provvedono alla determinazione, alla irrogazione ed alla riscossione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge.

Art. 44

Sanzioni amministrative.

1. Chiunque esercita o gestisce i servizi o le strutture socio assistenziali, pubbliche e private di cui all'articolo 3 senza la prescritta autorizzazione è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 3.000,00 a euro 10.000,00.
2. Chiunque esercita o gestisce servizi o strutture socio assistenziali, pubbliche e private, attribuendosi il possesso dell'accreditamento non rilasciato, previsto all'articolo 35 è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 3.000,00 a euro 10.000,00.
3. Chiunque dichiara nella richiesta di autorizzazione o di accreditamento requisiti non posseduti è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 3.000,00.
4. Chiunque non dichiara o non comunica nei termini previsti dal regolamento regionale di cui all'articolo 34, comma 3 le modifiche di caratteristiche della struttura o del servizio, o di elementi rilevanti ai fini del rilascio dell'autorizzazione che fanno venire meno i requisiti per l'esercizio dell'attività stessa, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 300,00 a euro 500,00.
5. Chiunque non dichiara o non comunica nei termini previsti dal regolamento regionale di cui all'articolo 35, comma 2 le modifiche apportate alla struttura o al servizio o di elementi rilevanti ai fini del rilascio dell'accreditamento, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 300,00 a euro 500,00.
6. Chiunque non espone o espone in modo non conforme a quanto stabilito dal regolamento regionale di cui all'articolo 34, comma 3 l'autorizzazione, le tariffe per il servizio, le prestazioni incluse e quelle escluse dalla tariffa e il rispettivo costo è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 5.000,00.
7. Chiunque non espone o espone in modo non conforme a quanto stabilito dal regolamento regionale di cui all'articolo 35, comma 2 l'accreditamento e tutti gli altri elementi che devono

essere pubblicizzati, o pubblicizza informazioni non veritiere è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 5.000,00.

8. Chiunque applica tariffe superiori a quelle esposte o pubblicizzate è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 5.000,00.

9. Chiunque non effettua nei termini stabiliti dal regolamento regionale di cui all'articolo 34, comma 3 le comunicazioni e cambiamenti attinenti al responsabile della struttura è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 300,00 a euro 500,00.

TITOLO X **Il finanziamento del sistema**

Art. 45 *Risorse finanziarie.*

1. Le risorse del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali sono costituite dal:
 - a) Fondo nazionale per le politiche sociali di cui alla L. 328/2000;
 - b) Fondo sociale regionale;
 - c) Fondo sociale degli enti locali;
 - d) Fondi sociali di settore.
2. I comuni istituiscono per il finanziamento degli interventi e dei servizi sociali previsti nella presente legge un Fondo sociale unico zonale degli enti locali.

Art. 46 *Fondo sociale regionale.*

1. Il Fondo sociale regionale di cui all'articolo 45, comma 1, lettera b) è finanziato annualmente dalla legge di bilancio e trasferito agli ATI. Il Fondo è ripartito con atto di programmazione della Giunta regionale entro il 30 aprile di ogni anno, come segue:
 - a) almeno il novantacinque per cento del Fondo sociale regionale viene trasferito agli ATI in proporzione della popolazione residente e sulla base di elementi di ponderazione individuati dalla Giunta regionale. Gli ATI, a loro volta, imputano dette risorse alle Zone sociali nel rispetto degli stessi criteri;
 - b) la restante parte del Fondo sociale regionale è destinata dalla Giunta regionale

all'attività di programmazione sociale della Regione e all'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 8, comma 3, lettere c), d), e), f) ed m), della L. 328/2000.

2. Le risorse finanziarie di cui al comma 1, lettera a) sono vincolate al raggiungimento dei LIVEAS.

Art. 47

Norma finanziaria.

1. Al finanziamento degli interventi previsti all'articolo 4 si provvede, a partire dall'esercizio 2010 con quota del Fondo sociale regionale di cui all'articolo 46, comma 1, lettera a), con imputazione alla unità previsionale di base 13.1.005 denominata "Interventi per l'espletamento di servizi e funzioni socio assistenziali" (cap. 2884 n. i.) del bilancio regionale di previsione.

2. Al finanziamento degli interventi previsti dall'articolo 46, comma 1, lettera b) si provvede a partire dall'esercizio 2010 con imputazione alla unità previsionale di base 13.1.005 denominata "Interventi per l'espletamento di servizi e funzioni socio assistenziali" (cap. 2888 n. i.) del bilancio regionale di previsione.

3. Al finanziamento degli incentivi di cui all'articolo 15, comma 3 si provvede con imputazione alla unità previsionale di base 13.1.005 denominata "Interventi per l'espletamento di servizi e funzioni socio assistenziali" (cap. 2881 n. i.) del bilancio regionale di previsione.

4. Per gli anni 2010 e successivi l'entità della spesa è determinata annualmente con la legge finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, lettera c) della vigente legge regionale di contabilità.

5. La Giunta regionale, a norma della vigente legge regionale di contabilità, è autorizzata ad apportare le conseguenti variazioni di cui ai precedenti commi, sia in termini di competenza che di cassa.

TITOLO XI

Norme finali e transitorie

Art. 48

Norme regolamentari.

1. La Giunta regionale adotta, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, le norme regolamentari di cui agli articoli 34, comma 3, 35, commi 2 e 6, 36, commi 1 e 3 e 50, comma 5.

Art. 49

Abrogazione di norme.

1. La legge regionale 23 gennaio 1997, n. 3 (Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali) è abrogata.
2. Il comma 5 dell'articolo 4 della L.R. n. 9/2005 è abrogato.

Art. 50

Norme transitorie, finali e di prima applicazione.

1. Fino all'effettivo esercizio da parte dell'ATI delle funzioni di cui alla presente legge le stesse funzioni sono esercitate dagli ambiti territoriali sociali previsti e disciplinati dal vigente Piano sociale regionale.
2. Fino all'effettivo esercizio delle funzioni da parte dell'ATI le dotazioni finanziarie facenti carico ai singoli comuni vengono dagli stessi messe a disposizione del comune capofila esistente in ciascun ambito territoriale sociale alla data di entrata in vigore della presente legge.
3. Fino all'effettivo esercizio da parte dell'ATI delle funzioni di cui alla presente legge, al fine di garantire la continuità dei servizi e il corretto rapporto con il territorio, le risorse finanziarie messe a disposizione del comune capofila sono destinate all'ambito territoriale sociale di cui al comma 2; le risorse strumentali, organizzative ed umane sono messe a disposizione degli stessi ambiti territoriali sociali.
4. Le Conferenze di zona esercitano le funzioni in materia sanitaria già esercitate dall'assemblea dei sindaci dei Distretti di cui all'articolo 18 della L.R. n. 3/1998 e dai Tavoli degli assessori ai servizi sociali di cui alla Delib.G.R. 6 marzo 2002, n. 248 (Approvazione dell'atto di indirizzo ai Comuni per la programmazione sociale di territorio condivisa).
5. L'adeguamento delle strutture che erogano i servizi socio assistenziali di cui alla presente legge avviene secondo i termini stabiliti nel regolamento di cui all'articolo 48.
6. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 7 ciascun ATI, in sede di prima applicazione ed entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, al fine di garantire il livello degli interventi e dei servizi sociali di cui alla presente legge e solo ai fini dell'esercizio delle relative funzioni e della gestione dei servizi, è autorizzato, previo dimensionamento del fabbisogno di personale, ad espletare concorsi pubblici prevedendo modalità che valorizzino in via prioritaria le esperienze lavorative prestate fino alla data del 31 dicembre 2008 nell'ambito dei servizi gestiti dai comuni in attuazione delle disposizioni di cui alla L.R. n. 3/1997, nei limiti delle risorse finanziarie a disposizione dell'ATI e/o dei comuni appartenenti all'ATI stesso.

7. Ciascun ATI può espletare le procedure di reclutamento di cui al comma 6 avvalendosi delle strutture regionali competenti. In tal caso alle suddette procedure si applica la normativa regionale vigente in materia.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Umbria.



V PARTE
Allegati

Legge Regionale 16 Febbraio 2010, n. 13

Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia.

Legge regionale 16 febbraio 2010 , n. 13¹

Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia.

Il Consiglio regionale ha approvato.

La Presidente della Giunta regionale

promulga la seguente legge:

TITOLO I
Principi, finalità, strumenti

Art. 1
Principi.

1. La Regione Umbria riconosce la famiglia quale nucleo fondante della società, secondo quanto previsto dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo, dai Trattati internazionali in materia, dalla Costituzione, dallo Statuto regionale .
2. La Regione Umbria valorizza il nucleo familiare formato da persone unite da vincoli di coniugio, parentela e affinità, promuove e sostiene la funzione genitoriale nei compiti di cura, educazione e tutela del benessere dei figli.
3. La Regione Umbria, per l'attuazione delle politiche di sostegno alla famiglia, si ispira ai principi di solidarietà, sussidiarietà e reciprocità nelle relazioni familiari, sviluppa e potenzia le politiche sociali regionali mediante azioni nell'area della protezione sociale, dell'abitare, della salute, del lavoro, dell'organizzazione degli spazi di vita, dell'istruzione, della formazione e del credito.
4. La Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all' articolo 118 della Costituzione della legge regionale 4 dicembre 2006, n. 16 (Disciplina dei rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di Comuni, Province, Regione, altri Enti Locali e Autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione) e degli articoli 16, comma 3, e 17 dello Statuto , riconosce l'associazionismo familiare quale soggetto portatore di risorse e soggetto attivo nella programmazione regionale.

¹ Pubblicazione: Bollettino Ufficiale n. 9 del 24/02/2010

Art. 2

Finalità.

1. La Regione, nell'ambito della propria attività di indirizzo e programmazione, anche in coerenza con quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale in materia di sistema integrato dei servizi sociali, con la presente legge si propone di:

- a)** promuovere e garantire il diritto di libera scelta nei confronti dei soggetti erogatori di servizi e le pari opportunità tra donne e uomini;
- b)** favorire il mantenimento e lo sviluppo di uno stretto rapporto tra le generazioni;
- c)** implementare specifici interventi in favore di situazioni di particolare disagio causate da problemi economici o dalla presenza di persone prive di autonomia fisica o psichica;
- d)** favorire la conciliazione delle esigenze familiari con quelle professionali;
- e)** sostenere il lavoro di cura familiare, quale attività di primaria importanza per la vita della famiglia e della società.

Art. 3

Strumenti.

1. La Regione promuove e tutela la famiglia attraverso:

- a)** il sostegno alle giovani coppie nella formazione di una nuova famiglia e nello svolgimento del ruolo genitoriale, con particolare riferimento ai primi tre anni di vita dei figli;
- b)** il sostegno alle nuove famiglie mediante interventi che concorrono ad eliminare gli ostacoli di natura economica e sociale che ne impediscono la costituzione e lo sviluppo;
- c)** la valorizzazione della responsabilità dei genitori nei doveri di cura, educazione ed istruzione dei figli;
- d)** la promozione, anche in forma integrata, di iniziative pubbliche, di privato sociale e delle reti parentali, soprattutto con riferimento alle iniziative rivolte agli anziani ed ai minori;
- e)** la predisposizione di programmi per la famiglia nelle situazioni di vulnerabilità o disagio e per il sostegno ai compiti di cura delle persone disabili, anziane e non autosufficienti;
- f)** la tutela del benessere dei nuclei familiari, con particolare riguardo alle famiglie numerose, ai nuclei monogenitoriali, alle famiglie in crisi, ed a tutte le situazioni in cui siano presenti aspetti di criticità;

g) la garanzia, nel rispetto del principio di uguaglianza e degli altri principi costituzionali, della libertà di scelta e della parità di trattamento tra gli iscritti alle scuole pubbliche, statali e paritarie;

h) il supporto all'inserimento ed al reinserimento nel mondo del lavoro delle persone che si sono dedicate al lavoro di cura familiare;

i) l'armonizzazione dei tempi di vita personale e professionale, per conciliare gli impegni familiari con l'attività lavorativa, anche attraverso lo strumento del telelavoro;

l) la valorizzazione dell'associazionismo familiare attraverso l'attribuzione di un ruolo attivo alle associazioni familiari nella programmazione, progettazione, realizzazione e valutazione del sistema dei servizi alla persona;

m) la promozione del diritto della famiglia a svolgere liberamente le proprie funzioni sociali ed educative, anche attraverso il coinvolgimento e la partecipazione della stessa alla progettazione dei relativi interventi e servizi.

TITOLO II

Servizi, interventi e azioni per la famiglia

Art. 4

Servizi ed azioni generali.

1. La Regione, per il raggiungimento degli obiettivi di cui alla presente legge, nel definire gli interventi e i servizi a sostegno della famiglia, provvede:

a) al potenziamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia, come previsti e disciplinati dalla legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 (Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia);

b) al potenziamento delle attività dei consultori familiari per la famiglia, per la valorizzazione della maternità e paternità responsabile, per il sostegno alle gestanti ed alle madri in difficoltà, per la prevenzione dell'abbandono alla nascita, per l'ascolto ed il sostegno ai genitori durante la gravidanza, al momento della nascita e nella fase del post-partum, e per la tutela psicofisica delle donne vittime di violenza;

c) allo sviluppo e al potenziamento dei servizi di mediazione familiare quali strumenti di supporto qualificato a coppie in crisi, allo scopo principale di sostenere i genitori nell'individuazione delle decisioni più appropriate, con particolare riguardo agli interessi dei figli minori.

Art. 5

Sostegno alla funzione educativa e di cura dei soggetti in età minore.

1. La Regione, nel riconoscere la valenza sociale, educativa e formativa svolta dai genitori, promuove azioni formative e informative di sostegno alla genitorialità, anche all'interno dei servizi socio-educativi e scolastici del territorio, finalizzate a riconoscere, sostenere e sviluppare le competenze dei genitori nel loro ruolo educativo e di cura.
2. La Regione promuove interventi di sostegno al rapporto genitori e figli, tesi a prevenire situazioni di rischio e disagio, mediante azioni di supporto alle relazioni familiari volte al superamento delle eventuali situazioni di crisi e disagio comunicativo e relazionale. Tali azioni consistono in:
 - a) interventi socio-educativi territoriali, all'individuo o al gruppo, volti al contrasto della devianza e dell'esclusione sociale, valorizzando le risorse presenti nel tessuto sociale, per favorire processi di autoriconoscimento e di appartenenza;
 - b) interventi socio-educativi domiciliari diretti alle famiglie con bambini che, per diversi motivi, hanno difficoltà ad assolvere agli impegni della vita quotidiana;
 - c) azioni di mediazione fra soggetti a rischio e contesto di riferimento.
3. La Regione promuove la cultura dell'accoglienza verso i minori, nonché opportunità diversificate per fornire risposte efficaci a bisogni di protezione, ospitalità ed affettività.
4. La Regione, nei limiti delle proprie competenze, sostiene l'adozione e l'affidamento familiare, nonché i servizi residenziali e semiresidenziali di tipo familiare o comunitario e gli interventi di prevenzione e contrasto al maltrattamento.

Art. 6

Assistenza socio-sanitaria e sanitaria alla famiglia.

1. La Regione tutela la maternità e la paternità responsabile nel rispetto dei principi etici di ciascuno, ed attraverso le aziende sanitarie regionali e con le strutture ed i servizi sociali del territorio, garantisce continuità assistenziale alla famiglia attraverso:
 - a) l'assistenza sanitaria e socio-sanitaria per la tutela della maternità e per la procreazione responsabile, anche medicalmente assistita;
 - b) l'assistenza sanitaria, psicologica e sociale, anche domiciliare, alle donne e alle famiglie in situazione di rischio sanitario e psicosociale, sia antecedente che successiva al parto, anche su segnalazione dei punti nascita, nonché attraverso la promozione di reti di auto-aiuto;
 - c) la prevenzione e riduzione delle cause di infertilità e abortività spontanea e lavorativa,

nonché delle cause di potenziale danno per il nascituro, in relazione alle condizioni ambientali, ai luoghi di lavoro e agli stili di vita;

d) le attività informative e di prevenzione tramite prestazioni sanitarie e psicologiche, anche riabilitative e post-traumatiche, alle vittime di violenza sessuale ed ai minori vittime di abuso, di grave trascuratezza e di maltrattamento;

e) l'assistenza sanitaria e socio-sanitaria a favore di famiglie che si prendono cura di persone con problemi psichiatrici, persone non autosufficienti e persone che assumono sostanze che provocano dipendenza.

2. Le Aziende unità sanitarie locali garantiscono mediante i propri consultori:

a) l'assistenza psicologica e sociale per la preparazione alla maternità e alla paternità responsabile e per i problemi della coppia e della famiglia, anche in ordine alla problematica minorile;

b) l'informazione relativa a questioni concernenti la sterilità, l'infertilità e le tecniche di riproduzione medicalmente assistita, nonché l'attività di orientamento verso i centri che praticano quest'ultima e il raccordo operativo con gli stessi;

c) la tutela della salute della donna e del concepito;

d) l'assistenza alla gestante, garantendole i necessari accertamenti medici e informandola sui diritti a lei spettanti come lavoratrice madre, e sui servizi offerti dalle strutture delle Aziende USL;

e) l'informazione a favore della maternità responsabile.

3. La Regione, le Aziende sanitarie regionali e i Comuni attuano gli interventi di cui ai commi 1 e 2 attraverso gli strumenti previsti dagli atti di programmazione regionale.

Art. 7

Interventi per le famiglie vulnerabili.

1. La Regione promuove forme di sostegno, anche mediante agevolazioni economiche, ai nuclei familiari che, per il combinarsi di più fattori, tra i quali l'elevato numero dei figli, sono vulnerabili e più esposti al disagio e al rischio di povertà.

2. Per l'attuazione di quanto disposto dal comma 1, la Regione e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, realizzano i seguenti interventi:

a) erogazione diretta di benefici economici per la fornitura di beni e servizi essenziali per la vita familiare;

- b)** agevolazioni per i costi di servizi pubblici e di tariffe, nei limiti delle normative vigenti
- c)** riduzione di costi di beni o servizi di uso familiare mediante convenzioni con produttori e distributori;
- d)** integrazione al canone di locazione ed altre agevolazioni per l'accesso all'alloggio in locazione;
- e)** agevolazioni per spese mediche e sanitarie;
- f)** prestito sociale d'onore;
- g)** misure di sostegno all'inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro.

3. Con norme regolamentari, da emanarsi entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, vengono definiti le modalità, i criteri e le risorse per la realizzazione degli interventi di cui al comma 2 , in armonia con quanto previsto dal Piano sociale regionale.

4. Le norme regolamentari di cui al comma 3 , in coerenza con la presente legge, definiscono la categoria della vulnerabilità, tenendo presenti, in ogni caso, le seguenti situazioni di disagio:

- a)** nascita di un altro figlio o adozione o affidamento;
- b)** ingresso dei figli nel circuito dell'istruzione;
- c)** decesso, ovvero riduzione o perdita del reddito da lavoro da parte della persona di riferimento del nucleo familiare;
- d)** scomposizione della famiglia;
- e)** insorgenza di una malattia grave o di una dipendenza;
- f)** perdita o difficoltà di accesso all'alloggio;
- g)** presenza o insorgenza in famiglia di una condizione di non autosufficienza;
- h)** inabilità temporanea al lavoro di lavoratore autonomo, qualora sia unico titolare del reddito nell'ambito del nucleo familiare, per periodi eccedenti la copertura assicurativa o in assenza di garanzie assicurative individuali.

Art. 8

Interventi per la famiglia in condizione di grave disagio.

1. Oltre agli interventi di cui all' articolo 7 , la Regione prevede specifiche misure per la famiglia in condizione di particolare disagio sociale, economico e relazionale.
2. A tal fine la Regione riconosce il valore della permanenza a domicilio di persone prive, anche parzialmente, di autonomia fisica o psichica, e la sostiene adottando apposite misure, in conformità con quanto previsto dagli strumenti normativi e programmatici regionali.
3. La Regione, inoltre, promuove ogni iniziativa idonea per consentire la modulazione e la flessibilità oraria delle prestazioni lavorative in base alle esigenze derivanti dai compiti di cura.
4. La Regione supporta anche economicamente la costituzione di strutture di tipo familiare per l'accoglienza temporanea di donne e bambini vittime di violenza o in condizione di grave disagio.

Art. 9

Interventi per favorire l'accesso alla casa delle famiglie.

1. La Regione promuove politiche abitative per la famiglia, con particolare riferimento ai nuclei familiari meno abbienti, mediante l'ampliamento dell'offerta di alloggi a canone contenuto, il sostegno economico per i canoni di locazione e l'intervento per l'insorgere di imprevedibili esigenze abitative, secondo quanto previsto dalla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica) e in attuazione dell' articolo 7 della presente legge.
2. La Regione sostiene le famiglie di nuova formazione e le giovani coppie mediante appropriate forme di supporto da definirsi nel piano triennale per l'edilizia residenziale e nei programmi operativi annuali di cui agli articoli 2 e 3 della legge regionale n. 23/2003 .

Art. 10

Diritto allo studio.

1. La Regione rispetta e garantisce la libertà di scelta e di educazione dei genitori, nonché la parità di trattamento tra gli utenti di scuole ed università pubbliche, statali e paritarie.
2. La Regione prevede strumenti tesi ad assicurare un effettivo diritto allo studio e la concreta possibilità di beneficiare del pluralismo delle offerte educative a partire dalla prima infanzia, ivi compresi contributi diretti alle famiglie, anche nella forma di buoni scuola, nonché servizi e supporti finalizzati all'abbattimento delle spese sostenute per la frequenza.

Art. 11

Interventi per l'inserimento e reinserimento lavorativo.

1. La Regione adotta misure per favorire le aziende pubbliche o private che assumono con contratto parttime persone con figli fino a tre anni di età e sostiene in via prioritaria l'inserimento lavorativo delle stesse.
2. La Regione promuove iniziative volte ad incentivare il reinserimento lavorativo del componente del nucleo familiare, che per compiti di assistenza nei confronti di minori o di cura nei confronti di persona non autosufficiente ha interrotto la precedente attività di lavoro.
3. La Regione favorisce inoltre il reinserimento lavorativo dei disoccupati con famiglia a carico.
4. Le iniziative di cui ai commi 2 e 3 consistono in:
 - a) attività sistematica d'informazione delle opportunità occupazionali esistenti tramite i servizi territoriali dedicati (Centri per l'impiego e Servizi accompagnamento lavoro);
 - b) programmi formativi specifici finalizzati al rientro nel mercato del lavoro;
 - c) riconoscimento di riserva significativa di posti, comunque non superiore al 15%, nei percorsi di formazione professionale nell'ambito delle politiche regionali della formazione.
5. La Regione favorisce con interventi economici la realizzazione di asili nido, anche con strutture presso le aziende, per favorire i genitori nell'attività lavorativa.

Art. 12

Sostegno all'adozione e all'affidamento familiare.

1. La Regione, nei limiti della propria competenza, al fine di garantire la tutela e la salvaguardia dei minori in Umbria in situazione di difficoltà o di abbandono e per tutelare il loro diritto alla famiglia, sostiene l'attività dei servizi territoriali e di tutti gli altri enti interessati negli adempimenti previsti dalle vigenti leggi in materia di adozione di minori e di affidamento familiare.
2. A tali fini la Regione:
 - a) sostiene i servizi e le équipe territoriali per l'adozione e promuove l'affidamento familiare mediante apposite linee guida;
 - b) promuove la collaborazione tra enti autorizzati e servizi pubblici, ai fini di un migliore inserimento dei minori nelle famiglie e nel contesto sociale, nonché ai fini della prevenzione dei fallimenti adottivi;
 - c) sostiene ed agevola le adozioni e gli affidamenti familiari di minori di età superiore ai

12 anni, con grave disabilità, con handicap accertato ai sensi dell' articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate);

d) realizza un sistema di monitoraggio sul numero, sull'andamento e sulla gestione delle adozioni, degli affidamenti e sui minori fuori famiglia accolti in strutture residenziali.

Art. 13

Riconoscimento del lavoro di cura familiare.

1. La Regione riconosce e valorizza il lavoro di cura familiare non retribuito derivante da responsabilità familiari, per l'educazione dei figli o per la cura ed il sostegno dei membri della famiglia in situazione di non autosufficienza.

Art. 14

Associazioni "Banche del tempo".

1. Per favorire lo scambio di servizi di vicinato, facilitare l'utilizzo dei servizi, favorire la produzione di beni relazionali nella comunità incentivando le iniziative di espressioni organizzate delle persone che intendono scambiare parte del proprio tempo a favore della famiglia per impieghi di reciproca solidarietà e interesse, la Regione favorisce la costituzione di associazioni denominate "Banche del tempo".

2. Al fine di favorire e sostenere le attività di cui al comma 1 , i Comuni possono realizzare e favorire la formazione di banche del tempo attraverso le seguenti modalità:

a) disponendo l'utilizzo di locali e l'accesso ad eventuali servizi;

b) assicurando o concorrendo all'organizzazione di attività di promozione, formazione e informazione;

c) stipulando convenzioni che prevedano scambi di tempo da destinare a prestazioni di mutuo aiuto in favore di genitori, famiglie e singoli cittadini. Tali prestazioni non devono costituire modalità di esercizio di attività istituzionali.

Art. 15

Coordinamento dei tempi della città.

1. I comuni, anche in forma associata, adottano piani territoriali degli orari, al fine di armonizzare i tempi delle città con le esigenze delle famiglie.

2. I piani di cui al comma 1 sono strumenti di carattere unitario per finalità e indirizzo, articolati in progetti, anche di carattere sperimentale, volti al coordinamento e all'armonizzazione degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, degli uffici periferici delle amministrazioni

pubbliche, dei trasporti pubblici, delle attività culturali e di spettacolo, nonché alla promozione del tempo per fini di solidarietà sociale.

Art. 16

Associazionismo familiare.

1. In attuazione di quanto stabilito dall' articolo 1, comma 4 , le associazioni familiari concorrono alla formazione degli strumenti di programmazione nelle forme e nei modi stabiliti dalle disposizioni regionali, nazionali e dell'Unione europea, secondo quanto previsto dall' articolo 4 della legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 (Disciplina generale della programmazione).

2. La Regione favorisce e promuove le forme di associazionismo e autorganizzazione delle famiglie dirette a:

- a) organizzare esperienze di mutualità nel lavoro di cura familiare;
- b) realizzare interventi e servizi diretti a semplificare la vita quotidiana della famiglia;
- c) realizzare attività informative per la famiglia sui servizi disponibili sul territorio e sulle esperienze di solidarietà familiare come l'adozione o l'affido, ovvero sugli interventi previsti dalla presente legge;
- d) realizzare attività di formazione riguardanti le responsabilità familiari;
- e) svolgere qualunque altra attività conforme alle finalità della presente legge.

Art. 17

Disposizioni finanziarie.

1. Alla copertura degli oneri previsti dalla presente legge si provvede come segue:

- a) per il finanziamento degli interventi dell'azione di sistema per le famiglie vulnerabili e più esposte al disagio ed al rischio di povertà di cui all' articolo 7 , è autorizzata, per l'anno 2010, la spesa di euro 3.000.000,00 a valere sulle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328 ;
- b) al finanziamento degli interventi di cui agli articoli 4, 5, 8, 9, 10 comma 2, 11, 12 e 13, si provvede con le risorse previste da specifiche leggi regionali di settore e/o dal POR FSE 2007/2013, con particolare riferimento alle disposizioni relative a servizi sociali, tutela della salute, non autosufficienza, politiche alloggiative, servizi socio-educativi prima infanzia, formazione, diritto allo studio e prestito sociale d'onore;
- c) per gli interventi di cui agli articoli 14, 15 e 16, è autorizzata per l'anno 2010 la spesa di euro 100.000,00 con imputazione nel bilancio di previsione 2010 nella UPB 13.1.005 deno-

minata “Interventi per l’espletamento di servizi e funzioni socio assistenziali” (Cap. 2565 n. i. e 2566 n. i.). Alla relativa copertura si fa fronte con contestuale riduzione di pari importo dello stanziamento della UPB 16.1.002 (Cap. 6100).

2. La Giunta regionale, a norma della vigente legge regionale di contabilità, è autorizzata ad apportare le conseguenti variazioni, sia in termini di competenza che di cassa.



V PARTE
Allegati

Legge Regionale 9 Luglio 2007, n. 23

***Riforma del sistema amministrativo regionale e locale -
Unione europea e relazioni internazionali - Innovazione e
semplificazione***

Legge Regionale 9 luglio 2007, n. 23¹.

Riforma del sistema amministrativo regionale e locale - Unione europea e relazioni internazionali - Innovazione e semplificazione

Il Consiglio regionale ha approvato
La Presidente della Giunta regionale
Promulga la seguente legge:

TITOLO I
Finalità e obiettivi

Art. 1
Finalità e obiettivi.

1. La Regione, con la presente legge adegua il proprio ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e allo Statuto regionale, perseguendo il massimo livello di valorizzazione delle autonomie locali, di cooperazione e di leale collaborazione tra le stesse.
2. La Regione, in particolare, persegue i seguenti obiettivi:
 - a) attuare nell'ordinamento regionale i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, cittadinanza sociale, efficienza, economicità, responsabilità, adeguatezza, differenziazione, integrazione;
 - b) sviluppare gli organismi di raccordo e coordinamento tra Regione e istituzioni locali, a partire dal Consiglio delle autonomie locali;
 - c) rafforzare gli strumenti di integrazione e concertazione tra diverse istituzioni e diverse politiche, al fine di offrire ai cittadini prestazioni e interventi organicamente coordinati;
 - d) favorire la cooperazione in ambito interregionale;
 - e) adeguare l'ordinamento della Regione alle esigenze di svolgimento del ruolo che la Costituzione le riconosce in ambito europeo e internazionale;
 - f) introdurre nuove possibilità di semplificazione e trasparenza in particolare mediante l'utilizzazione di strumenti informatici;
 - g) contenere la spesa per il funzionamento del sistema pubblico generale.

¹ Pubblicata nel B.U.R. Umbria 18 luglio 2007, n. 32, suppl. ord. n. 1.

3. La Regione, in attuazione dell'articolo 2 della Costituzione e dell'articolo 16, comma 3 dello Statuto, disciplina con legge i propri rapporti con l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati e delle formazioni sociali, concernenti lo svolgimento di attività di interesse generale nei settori inerenti i servizi pubblici sociali, i servizi culturali, i servizi a supporto dello sviluppo economico, i servizi alla persona e le prestazioni di utilità alla generalità di cittadini e alle categorie particolarmente svantaggiate.

TITOLO II

Riforma del sistema regionale e locale

Capo I

Disposizioni generali in materia di assetto delle funzioni amministrative

Art. 2

Funzioni amministrative dei Comuni.

1. I Comuni, singoli o associati, esercitano le funzioni amministrative proprie e quelle relative alla cura degli interessi della comunità locale e tutte le funzioni amministrative non riservate allo Stato, alla Regione o conferite alle Province.

Art. 3

Funzioni amministrative delle Province.

1. Le Province esercitano le funzioni amministrative proprie e quelle loro conferite con legge statale.

2. Le Province esercitano le funzioni conferite dalla Regione, nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione, che richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale.

3. Le Province esercitano le funzioni di programmazione generale e settoriale in ambito provinciale laddove non sia diversamente previsto dalla legge. Le Province nell'ambito della programmazione regionale promuovono progetti integrati e attività di programmazione negoziata in ambiti territoriali sub-provinciali e partecipano a quelli di cui all'articolo 5.

4. Le Province nel loro ambito territoriale:

a) promuovono e coordinano attività in collaborazione con i Comuni, sulla base di programmi da esse predisposti;

b) realizzano opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, ambientale, produttivo turistico e commerciale, sia in quello sociale e culturale;

c) raccolgono e coordinano, laddove la legislazione specifica lo preveda, le proposte avanzate dai Comuni ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione;

d) concorrono alla determinazione dei programmi regionali di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali;

e) formulano ed adottano, con riferimento alle previsioni ed agli obiettivi dei programmi regionali di sviluppo, propri programmi pluriennali di carattere sia generale che settoriale e promuovono il coordinamento dell'attività programmatoria dei Comuni;

f) adottano il piano territoriale di coordinamento provinciale, alla cui formazione concorrono i Comuni, ed accertano la compatibilità degli strumenti di pianificazione territoriale comunale con le previsioni dello stesso;

g) forniscono assistenza tecnica ed amministrativa ai Comuni, o loro forme associative, che la richiedano.

5. Le funzioni di cui al comma 2, sono esercitate dalle Province anche per il tramite degli Ambiti Territoriali Integrati, istituiti dal capo III del presente titolo.

Art. 4

Potestà regolamentare.

1. La Regione esercita la potestà regolamentare in tutte le materie non attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e fatta salva la potestà regolamentare degli enti locali in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

2. La Regione esercita altresì la potestà regolamentare dello Stato nelle materie di legislazione esclusiva in caso di delega della stessa da parte dello Stato.

Art. 5

Funzioni di programmazione in capo alla Regione.

1. La Regione esercita le funzioni di programmazione generale e settoriale a scala regionale, promuove e coordina progetti di programmazione integrata e negoziata in ambiti territoriali di rilevante interesse regionale.

Art. 6

Funzioni di amministrazione attiva in capo alla Regione.

1. La Regione esercita le funzioni di amministrazione attiva che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale.

2. L'esercizio unitario a livello regionale è assicurato dalle strutture dell'Amministrazione regionale ovvero da apposite strutture aventi carattere strumentale e istituite con legge regionale.
3. Per le funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, la legge regionale che conferisce tali funzioni ad altro livello istituzionale sopprime contestualmente le strutture, aventi carattere strumentale e istituite con legge regionale, che le esercitano.
4. La Regione esercita le funzioni amministrative delegate dallo Stato.

Capo II

Norme generali di riferimento per il conferimento delle funzioni amministrative

Art. 7

Conferimento delle funzioni amministrative.

1. La Regione procede nelle materie di propria competenza, alla attribuzione ai Comuni e al conferimento alle Province delle funzioni amministrative in conformità ai principi di sussidiarietà, efficienza, economicità, responsabilità, adeguatezza, differenziazione e integrazione.
2. La Regione entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, provvede all'emanazione di specifici atti legislativi riferiti a settori organici di materie con i quali individua, sulla base delle previsioni ed in coerenza con i principi in essa definiti, le funzioni amministrative attribuite ai Comuni, quelle conferite alle Province e quelle ad essa riservate.

Art. 8

Attuazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza.

1. Le funzioni amministrative sono attribuite al livello istituzionale più vicino al cittadino e secondo il principio di adeguatezza, tenendo conto della dimensione territoriale e demografica degli stessi.
2. Le funzioni amministrative attribuite ai Comuni, quando la legge regionale fissa requisiti minimi di carattere demografico, organizzativo o di estensione territoriale per il loro esercizio, sono esercitate per i Comuni che non li raggiungono, dalle forme associative da loro adottate che rispettano tali requisiti e che espressamente deliberino di accettare, in conformità alle previsioni del Programma di riordino territoriale, di cui all'articolo 2 della legge regionale 24 settembre 2003, n. 18 e successive modificazioni ed integrazioni.

Art. 9

Attuazione dei principi di responsabilità e di differenziazione.

1. Il conferimento delle funzioni amministrative di cui all'articolo 7 avviene perseguendo l'obiettivo di individuare in un unico livello istituzionale la piena responsabilità dell'azione

amministrativa al fine di evitare sovrapposizioni di competenza che riducano l'efficienza e l'efficacia della stessa, e che impediscano la piena identificabilità della responsabilità in ordine ai procedimenti.

2. Al fine di perseguire l'obiettivo di cui al comma 1, il conferimento di una funzione amministrativa in capo ad un ente presuppone, salvo che sia diversamente previsto per legge, anche il conferimento di tutte le funzioni connesse, strumentali e complementari della stessa.

Art. 10

Attuazione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

1. Nel conferimento delle funzioni amministrative la Regione persegue al massimo livello l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e complessivamente l'economicità e la sostenibilità dei costi generali di funzionamento della pubblica amministrazione regionale ed endo-regionale.

2. La valutazione del livello adeguato allo svolgimento della funzione amministrativa è effettuata avuto riguardo anche al criterio di cui al comma 1.

Art. 11

Attuazione del principio di integrazione delle politiche in ambiti territoriali.

1. La Regione pone a fondamento dell'intervento legislativo e della disciplina sul conferimento delle funzioni amministrative a livello locale, il principio di integrazione, con particolare riferimento alla integrazione tra le politiche ambientali, economiche e sociali.

2. A tale scopo, la Regione e gli enti locali adottano strumenti di programmazione e progettazione ad approccio integrato, valorizzando i collegamenti tra politiche settoriali nei medesimi contesti territoriali e tenendo conto degli effetti reciproci di tali politiche.

Art. 12

Esercizio associato delle funzioni comunali.

1. I Comuni possono sempre esercitare in forma associata le funzioni loro attribuite o conferite, ivi comprese le funzioni fondamentali stabilite dalla legge statale. La Regione incentiva l'esercizio associato delle funzioni da parte degli enti locali, sulla base di quanto previsto dalla L.R. n. 18/200

Art. 13

Poteri normativi degli enti locali e rapporti con l'ordinamento regionale.

1. Nelle materie di competenza legislativa regionale, gli enti locali, esercitano la potestà regolamentare ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, in ordine alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro conferite, nel rispetto dei limiti fissati dalla legge regionale.

2. I regolamenti regionali che disciplinano al momento dell'entrata in vigore della presente legge, l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite agli enti locali cessano di avere efficacia nell'ordinamento del singolo ente quando lo stesso emana proprie norme regolamentari ai sensi del comma 1.

3. Nell'ambito delle materie di competenza legislativa regionale, salvo diversa disposizione di legge, i regolamenti e le ordinanze degli enti locali determinano l'importo minimo e quello massimo delle sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazione. Tali importi non possono essere inferiori a 25,00 euro né superiori a 10.000,00 euro.

4. In assenza della individuazione di limiti edittali della sanzione nell'atto normativo dell'ente locale, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 25,00 euro a 500,00 euro.

Art. 14

Integrazione e concertazione in ambito regionale.

1. La partecipazione degli enti locali sugli atti della programmazione regionale è assicurata, in generale, dal Consiglio delle autonomie locali, fatto salvo quanto previsto dalla legge regionale 21 marzo 1997, n. 7.

2. La partecipazione degli enti locali alla predisposizione degli strumenti di pianificazione territoriale regionale è assicurata attraverso apposite conferenze previste dalla legislazione regionale².

Art. 15

Poteri di indirizzo e coordinamento.

1. La Regione esercita poteri di indirizzo e coordinamento al fine di assicurare livelli minimi ed uniformi nell'esercizio delle funzioni da essa conferite agli enti locali.

2. Le funzioni di cui al comma 1, sono esercitate, fuori dei casi nei quali sia previsto che si provveda con legge, mediante deliberazione della Giunta regionale.

Art. 16

Potere sostitutivo.

1. La Regione, in attuazione dell'articolo 27 dello Statuto regionale, nelle materie di competenza legislativa, esercita, nel rispetto del principio di leale collaborazione, il potere sostitutivo sugli enti locali nei casi in cui vi sia una accertata e persistente inattività nell'esercizio di funzioni amministrative di natura obbligatoria e ciò sia lesivo di rilevanti interessi del sistema regionale e locale, secondo le modalità e le garanzie di cui al comma 2.

2 Comma così sostituito dall'art. 98, L.R. 26 giugno 2009, n. 13. Il testo originario era così formulato: «2. La partecipazione degli enti locali alla predisposizione del Piano Urbanistico Territoriale (PUT) è assicurata attraverso le conferenze partecipative di cui all'articolo 7 della legge regionale 10 aprile 1995, n. 28, così come modificato dall'articolo 21 della legge regionale 14 ottobre 1998, n. 34.».

2. Il potere sostitutivo di cui al comma 1 è esercitato dalla Giunta regionale, anche mediante la nomina di un Commissario ad acta, previa diffida all'ente inadempiente, con fissazione di un congruo termine per provvedere non inferiore comunque ai sessanta giorni.
3. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 2, la Giunta regionale adotta gli atti necessari, sentito il Consiglio delle autonomie locali, dandone comunicazione al Consiglio regionale.
4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano in tutti i casi di potere sostitutivo previsti dalla legislazione regionale.

Capo III **Semplificazione istituzionale**

Art. 17

Ambiti territoriali ottimali per la programmazione e gestione integrata di funzioni e servizi di livello sovracomunale.

1. Le funzioni di più enti, consorzi, associazioni, conferenze e/o organismi comunque denominati composti dai Comuni e/o partecipati dagli enti locali, ovvero ai quali partecipano di diritto i Sindaci, istituiti in ambito provinciale o sub-provinciale sulla base di leggi regionali in particolare in materia di sanità, politiche sociali, gestione dei rifiuti, ciclo idrico integrato, turismo, sono unificate in capo ad un unico organismo, nel rispetto di quanto previsto dalla presente legge, denominato Ambito Territoriale Integrato, di seguito A.T.I..
2. Al fine di procedere alla semplificazione istituzionale di cui al comma 1, il Consiglio regionale, sentiti gli enti locali interessati ed acquisito il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali, procede entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge alla rideterminazione degli ambiti ottimali previsti da leggi regionali per la gestione di funzioni e servizi di livello sovracomunale ed in ogni caso di quelli riferiti alle seguenti materie:
 - a) sanità;
 - b) integrazione socio-sanitaria;
 - c) rifiuti;
 - d) ciclo idrico integrato;
 - e) turismo, assumendo come riferimento gli ambiti territoriali delle aziende sanitarie locali di cui alla legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3, così come modificata dalla legge regionale 28 dicembre 2004, n. 35.

3. Agli A.T.I. di cui al comma 1 vengono conferite le funzioni già esercitate dagli enti, consorzi, associazioni, conferenze e/o organismi comunque denominati, unificati secondo i principi, i termini e le modalità di cui ai commi 1 e 2. Gli stessi sono soppressi dalla data di effettivo conferimento delle funzioni agli A.T.I.³
4. Le strutture e/o risorse umane, finanziarie e strumentali dei soggetti soppressi, di cui al comma 3, sono assunte in capo A.T.I.⁴.
5. Gli A.T.I. assolvono a tutte le funzioni previste dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" e successive modificazioni ed integrazioni, in materia di risorse idriche e rifiuti, in particolare a quelle di autorità di ambito.

Art. 18

Natura e funzioni dell'A.T.I.

1. L'A.T.I. è forma speciale di cooperazione tra gli enti locali, con personalità giuridica, autonomia regolamentare, organizzativa e di bilancio nell'ambito delle risorse ad esso attribuite dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione in ragione delle funzioni ad esso trasferite o delegate. Agli A.T.I. si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di enti locali ed in particolare di quelle ordinamentali, ivi comprese quelle di cui al titolo V della parte I del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni e integrazioni.
2. L'A.T.I. esercita le funzioni conferite con legge regionale ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 17
3. L'A.T.I. esercita altresì:
 - a) le funzioni ad esso attribuite o delegate dalla Provincia esercitate a qualsiasi titolo dalla stessa;
 - b) le funzioni ad esso conferite mediante convenzione dai Comuni che ne fanno parte al fine della gestione associata delle stesse e a qualsiasi titolo esercitate dagli stessi;
 - c) le funzioni conferite anche dai Comuni singoli mediante convenzione, ai fini di una più efficace gestione delle stesse.
4. Laddove l'A.T.I. eserciti le funzioni di cui al comma 3, lettera b), allo stesso si applicano le disposizioni di incentivazione delle forme associative di cui alla L.R. n. 18/2003.

Art. 19

Ruolo dell'A.T.I. nei processi di sviluppo economico e sociale di livello sovracomunale.

1. L'A.T.I. costituisce lo strumento istituzionale con il quale i Comuni promuovono in modo

³ Vedi, anche, la *Delib.G.R. 22 dicembre 2008, n. 1875*.

⁴ Vedi, anche, la *Delib.G.R. 22 dicembre 2008, n. 1875*.

coordinato lo sviluppo economico e sociale del territorio di livello sovracomunale mediante la definizione di progetti e programmi di comune interesse, la partecipazione unitaria ai processi di programmazione, pianificazione generale e settoriale di competenza della Regione o della Provincia, il coordinamento nelle attività di programmazione territoriale e socio economica di loro competenza

2. L'A.T.I. rappresenta, altresì, lo strumento per la promozione e per la partecipazione coordinata dei Comuni ai processi di concertazione con le forze economiche e sociali e alle attività di programmazione negoziata, relative al territorio di livello sovracomunale, definiti dalle leggi o dagli atti di programmazione regionale.

3. In materia di sviluppo economico locale, le funzioni relative al governo di area vasta contemplate dagli strumenti di programmazione di cui al comma 2 sono coordinate dal Presidente della Provincia di riferimento.

4. Laddove la Provincia abbia proceduto al conferimento di funzioni in materia di sviluppo economico locale, ai sensi della lettera a), del comma 3, dell'articolo 18, il coordinamento delle attività di cui al comma 2 è altresì affidato al Presidente della Provincia di riferimento.

Art. 20

Disposizioni in ordine al procedimento di istituzione dell'A.T.I.⁵

1. Gli A.T.I. sono istituiti con decreto del Presidente della Giunta regionale sulla base di apposita deliberazione del Consiglio regionale a seguito di proposta della Giunta regionale sulla quale è acquisito il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali. La proposta definisce anche i Comuni ricompresi nell'ambito e disciplina altresì le procedure di insediamento e definisce le modalità di funzionamento dello stesso fino alla approvazione dello Statuto di cui all'articolo 22, nonché individua gli atti di maggior rilevanza sui quali è chiamata a deliberare l'Assemblea di Ambito in ordine ai quali i Sindaci o loro delegati possono procedere a deliberare in Assemblea solo sentiti i rispettivi Consigli comunali. L'Assemblea delibera, altresì, trascorsi trenta giorni dal ricevimento degli atti di maggior rilevanza da parte di ciascun Consiglio comunale. Tra gli atti di maggior rilevanza sono ricompresi il bilancio di previsione e il conto consuntivo e il Piano d'Ambito del servizio idrico integrato.

2. L'A.T.I. è costituito tra tutti i Comuni ricompresi nell'ambito definito ai sensi del comma 1. Dell'A.T.I. fa parte la Provincia competente per territorio, laddove proceda al conferimento di funzioni ai sensi della lettera a) del comma 3 dell'articolo 18.

Art. 21

Organi dell'A.T.I.

1. Sono organi dell'A.T.I.:

a) il Presidente;

⁵ Vedi, anche, la *Delib.C.R. 16 dicembre 2008, n. 274*.

b) l'Assemblea di Ambito.

2. L'Assemblea di Ambito è composta da tutti i Sindaci dei Comuni che costituiscono l'A.T.I. e rappresenta l'organo di governo dello stesso, esercita tutti i poteri che le sono attribuiti dallo Statuto, elegge il Presidente con il voto favorevole della maggioranza degli stessi, che rappresentino anche la maggioranza della popolazione dell'A.T.I. Il regolamento di cui all'articolo 22, ne disciplina le modalità di funzionamento. Il Sindaco può delegare in via permanente o in ragione delle materie trattate altro membro della Giunta comunale.
3. Laddove la Provincia abbia proceduto ai sensi dell'ultimo periodo del comma 2, dell'articolo 20, dell'Assemblea di Ambito fa parte il Presidente della Provincia o suo delegato. Il Presidente della Provincia non partecipa alle votazioni per l'elezione del Presidente dell'A.T.I.
4. Il Presidente dell'A.T.I. è eletto tra i Sindaci dei Comuni che ne fanno parte, ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede l'Assemblea di Ambito, promuove e coordina l'attività dell'ente, svolge tutti i poteri, le funzioni e i compiti attribuitigli dallo Statuto e dal regolamento di cui all'articolo 22.
5. L'Assemblea di Ambito delibera sugli atti di maggior rilevanza individuati dalla delibera del Consiglio regionale, con il voto favorevole del settantacinque per cento dei Comuni che rappresentano il settantacinque per cento della popolazione dell'A.T.I., salvo diversa previsione dello Statuto dell'A.T.I.
6. Laddove sugli atti di cui al comma 5, sussista l'obbligo di provvedere ed il quorum ivi previsto non venga raggiunto, l'Assemblea di Ambito delibera a maggioranza assoluta decorsi sessanta giorni dall'iscrizione dei medesimi atti all'ordine del giorno.
7. Gli organi dell'A.T.I. si avvalgono, per il proprio funzionamento, delle strutture e/o risorse di cui al comma 4 dell'articolo 17, ovvero di strutture e/o personale messe a disposizione dagli enti costituenti gli A.T.I.

Art. 22

Statuto dell'A.T.I..

1. Lo Statuto dell'A.T.I. è approvato con deliberazione conforme di tutti i Consigli comunali sulla base di una convenzione definita d'intesa da tutti i Comuni interessati. Lo Statuto integra la disciplina degli organi, composti da Sindaci o da componenti delle Giunte degli enti locali interessati, individua le funzioni dell'ente, disciplina i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio e regola le modalità per l'effettivo conferimento delle funzioni. Al fine di assicurare la massima trasparenza e partecipazione sulle attività dell'A.T.I. lo Statuto prevede forme di informazione e di consultazione delle popolazioni interessate anche favorendo i sistemi di comunicazione informatica nonché di concertazione in ordine agli atti di maggior rilievo con le forze economiche e sociali, con le rappresentanze degli utenti e consumatori, con le associazioni ambientaliste e di tutela. Lo Statuto prevede altresì le modalità di approvazione del regolamento di funzionamento dell'ente.

Art. 23

Comunità montane.

1. Le Comunità montane sono unioni di Comuni, enti locali costituiti tra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, per la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.
2. La legge regionale stabilisce:
 - a) il numero massimo delle zone omogenee;
 - b) la popolazione massima dei Comuni montani e parzialmente montani che possono far parte della Comunità montana;
 - c) le competenze attribuite direttamente dalla Regione alle Comunità montane;
 - d) le disposizioni in ordine all'esercizio associato delle funzioni comunali anche tramite le Comunità montane e le relative forme di incentivazione;
 - e) le forme di collaborazione delle Comunità montane con i Comuni montani o parzialmente montani esclusi dalle stesse in ragione delle loro dimensioni demografiche al fine di assicurare nei territori di tali Comuni gli strumenti a favore delle popolazioni montane;
 - f) le forme di collaborazione delle Comunità montane con i Comuni non montani, laddove gli stessi si avvalgano delle Comunità montane limitrofe per l'esercizio in forma associata di funzioni proprie e conferite.
3. La definizione delle zone omogenee delle Comunità montane avviene secondo il procedimento previsto dalla L.R. n. 18/2003, assumendo come parametro di riferimento le previsioni della presente legge, della legislazione specifica sulle Comunità montane, nonché le linee di indirizzo dettate dal Consiglio regionale per il Programma di riordino territoriale.
4. Laddove il territorio di una Comunità montana coincida con quello di un Ambito Territoriale Integrato così come previsto ai sensi e per gli effetti dell'articolo 17, la Comunità montana assume la denominazione di Comunità montana - Ambito Territoriale Integrato⁶.
5. Nel caso di cui al comma 4, la Comunità montana - Ambito Territoriale Integrato, rappresenta l'unica forma di collaborazione e cooperazione tra i Comuni del territorio e può svolgere tutte le funzioni che alle Comunità montane sono attribuite dalla legge nazionale e/o regionale nonché quelle conferite e/o delegate dai Comuni.

⁶ Comma così modificato dall'art. 22, L.R. 23 luglio 2007, n. 24.

Capo IV
Disposizioni in ordine alle risorse in materia di funzioni conferite

Art. 24
Patrimonio.

1. I beni mobili ed immobili di proprietà della Regione, dalla stessa utilizzati alla data di entrata in vigore della presente legge per l'esercizio delle funzioni che vengono conferite agli enti locali, sono trasferiti agli enti destinatari delle funzioni in misura corrispondente alle esigenze di esercizio delle stesse, senza vincolo di destinazione.
2. I beni immobili di proprietà della Regione, utilizzati per l'esercizio delle funzioni delegate, sono assegnati in uso o in comodato agli enti esercitanti le funzioni in misura corrispondente alle esigenze di esercizio delle stesse.
3. I beni mobili, ivi compresi i beni mobili registrati di proprietà della Regione, utilizzati per l'esercizio delle funzioni delegate sono trasferiti agli enti esercitanti le funzioni in misura corrispondente alle esigenze di esercizio delle stesse.
4. Il Presidente della Giunta regionale provvede con decreto, sulla base dei criteri definiti dalla Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, al trasferimento o all'assegnazione dei beni individuati con apposito inventario redatto dalla competente struttura regionale in contraddittorio con ciascun ente destinatario.
5. I decreti del Presidente della Giunta regionale che trasferiscono agli enti locali i beni in relazione alle funzioni attribuite, costituiscono titolo per l'apposita trascrizione. Il conferimento agli enti locali dei beni regionali, ai sensi dei commi 1 e 2, comporta la successione degli stessi nei diritti e negli obblighi inerenti la loro gestione.
6. I documenti riguardanti i beni relativi alle funzioni conferite vengono consegnati, mediante elenchi descrittivi, agli enti territoriali competenti. Resta salva la facoltà dell'amministrazione regionale di chiedere ed ottenere la restituzione oppure la copia conforme di ogni documento consegnato.
7. I beni di cui ai commi 1 e 2 sono ceduti nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano, con gli oneri ed i pesi connessi e con le relative pertinenze.
8. La gestione in uso o in comodato è disposta con atto che regola i rapporti finanziari con gli enti delegati connessi alla manutenzione ordinaria e straordinaria ed alle spese di gestione dei beni ceduti.

Art. 25
Trasferimento strutture organizzative e personale.

1. La Giunta regionale, sentito il Consiglio delle autonomie locali, determina le strutture organizzative

ed il contingente organico di personale da trasferire o assegnare funzionalmente per lo svolgimento delle funzioni conferite, previo confronto ed esame con le organizzazioni sindacali.

2. La Giunta regionale, sulla base delle predette determinazioni, stabilisce i piani di mobilità e l'elenco del personale regionale corrispondente, previo confronto ed esame dei criteri con le organizzazioni sindacali, acquisito il parere del Consiglio delle autonomie locali.

3. La Giunta regionale provvede alla messa a disposizione del personale individuato negli elenchi di cui al comma 2, entro la data di effettivo esercizio delle funzioni conferite.

4. Ogni eventuale ulteriore adempimento attuativo in materia di trasferimento di personale è rimesso ad accordi da concludersi tra la Regione e gli enti locali destinatari.

5. Nei confronti del personale da trasferire o assegnare funzionalmente la Regione concorre ad attivare iniziative formative di riqualificazione del personale stesso.

6. La Regione favorisce il processo di innovazione organizzativa e funzionale che si renda necessario in ragione del nuovo ruolo affidato alle strutture regionali.

Art. 26

Finanziamento delle funzioni conferite.

1. Fino all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, la Regione garantisce le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite.

2. Le somme destinate al finanziamento delle funzioni trasferite sono stanziare in specifici capitoli, rispettivamente per le Province, i Comuni, le Comunità montane, e sono attribuite agli enti locali sulla base di parametri oggettivi senza vincolo di destinazione.

3. Le somme destinate al finanziamento delle funzioni delegate o sub-delegate sono stanziare in appositi capitoli di bilancio regionale e sono ripartite tra gli enti locali in base a parametri oggettivi e con vincolo di destinazione.

4. Le assegnazioni di cui al comma 1, tengono conto delle spese relative all'organizzazione generale della Regione per effetto del conferimento delle funzioni.

5. A ciascun ente locale spettano i proventi delle tasse, diritti, tariffe, corrispettivi sui servizi relativi alle funzioni nelle materie conferite dalla Regione.

6. Ogni eventuale ulteriore adempimento attuativo in materia di finanziamento delle funzioni è rimesso ad accordi da concludersi tra la Regione e gli enti locali destinatari.

Capo V
**Decorrenza esercizio delle funzioni e strumenti a supporto del principio
di leale collaborazione**

Art. 27

Decorrenza esercizio delle funzioni.

1. L'esercizio delle funzioni conferite è condizionato dall'effettivo trasferimento o messa a disposizione delle risorse finanziarie, umane, patrimoniali e strumentali necessarie.
2. Nel caso di cui al comma 1, la decorrenza dell'esercizio delle funzioni conferite, è stabilita dalla Giunta regionale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali.

Art. 28

Strumenti di conoscenza e monitoraggio a supporto del sistema delle Autonomie locali.

1. La Regione e gli enti locali operano secondo il principio di leale collaborazione e sono tenuti a fornirsi reciprocamente, a richiesta o periodicamente, informazioni, dati statistici e ogni altro elemento utile allo svolgimento delle funzioni di rispettiva competenza.
2. La Regione promuove e predispone strumenti di conoscenza e di circolazione delle informazioni a servizio del sistema delle autonomie, al fine di favorire l'esercizio delle funzioni conferite, sulla base dei dati e dei risultati che emergono dalla attuazione delle politiche e dalla applicazione delle norme.
3. La Giunta regionale, sentito il Consiglio delle autonomie locali individua indicatori, criteri di rilevazione e metodologie per l'analisi degli effetti delle politiche regionali sul sistema delle autonomie. Tali indicatori, criteri e metodologie sono riferiti in particolare, alla elaborazione, analisi e pubblicazione dei dati relativi alla finanza regionale e locale, nonché alle indagini finalizzate alla valutazione dell'impatto organizzativo, economico e finanziario delle funzioni conferite.
4. Sulla base di tali indicazioni e per le finalità di cui al comma 1, la Regione raccoglie ed elabora dati e informazioni di carattere generale che riguardano le attività delle autonomie locali.
5. Gli enti locali trasmettono alla Regione copia, su supporto informatico, del bilancio di previsione con relativi allegati e copia del conto consuntivo entro sessanta giorni dalla approvazione dei competenti organi, nonché copia su supporto informatico del certificato al bilancio e del certificato al conto di bilancio, entro la stessa scadenza a loro imposta dai provvedimenti statali. Gli enti locali sono altresì tenuti ad inviare ogni altra documentazione richiesta, utile all'attività di analisi di cui al comma 3. Le modalità e il protocollo di comunicazione per la trasmissione dei dati sono stabiliti dalla Giunta regionale in conformità con quanto richiesto per la trasmissione di analoghi documenti alla Corte dei Conti, Sezione autonomie locali.
6. Le risultanze delle attività di monitoraggio costituiscono oggetto di relazione annuale

che la Giunta presenta al Consiglio regionale e al Consiglio delle autonomie locali entro il 31 ottobre di ogni anno. Sulla base di queste risultanze, inoltre, la Giunta elabora proposte per l'adeguamento della normativa, il riordino dell'apparato amministrativo e la revisione delle procedure amministrative della Regione, verificando che i conferimenti di funzioni agli enti locali siano sorretti da adeguate risorse finanziarie, strumentali ed umane.

TITOLO III

Unione Europea - Rapporti internazionali - Cooperazione interregionale

Capo I

Unione Europea

Art. 29

Partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario.

1. Il Presidente della Giunta regionale assicura, nel quadro delle linee di indirizzo definite dal Consiglio regionale, la più ampia partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari, secondo le modalità definite nell'articolo 5 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.
2. Nell'ambito di tale funzione, il Presidente della Giunta regionale si avvale degli strumenti previsti dalla vigente legislazione statale e comunitaria ed in particolare:
 - a) partecipa o nomina un proprio delegato per la partecipazione al Comitato delle Regioni presso l'Unione europea, nei casi previsti dalle disposizioni vigenti;
 - b) nomina, ove previsto dalle norme nazionali e comunitarie, propri delegati incaricati di partecipare ai gruppi di lavoro e ai comitati del Consiglio, della Commissione e delle altre istituzioni o organismi dell'Unione europea, quando questi esercitano attività in materie di competenza regionale;
 - c) formula osservazioni al Governo ed al Parlamento, richiedendo di essere sentito su tematiche attinenti alle materie di competenza regionale;
 - d) interviene nella riunione del Consiglio dei Ministri, con voto consultivo, nell'ipotesi prevista dall'articolo 14, comma 3 della L. n. 11/2005;
 - e) richiede, ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della L. n. 11/2005, la convocazione della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni e la costituzione, secondo le modalità individuate in quella sede, dei gruppi regionali cui è attribuito il compito di rappresentare al Governo la posizione comune delle Regioni nell'ambito delle politiche comunitarie;

f) individua e delega propri esperti ai fini della partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei tavoli di coordinamento nazionali volti alla definizione della posizione italiana presso le competenti istituzioni comunitarie ed in ogni altro caso previsto dalla legge;

g) propone al Governo il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia della Comunità europea avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, ai sensi dell'articolo 5, comma 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

h) assume le ulteriori iniziative volte ad esprimere presso le istituzioni comunitarie il parere della Regione sugli atti normativi di loro competenza.

3. Il Presidente della Giunta regionale riferisce al Consiglio regionale entro il termine di cui al comma 1 dell'articolo 30 delle iniziative e dei compiti svolti ai sensi del comma 2.

4. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6 della L. n. 11/2005, la partecipazione degli enti locali alle iniziative ed ai compiti svolti ai sensi del comma 2, è disciplinata dalla Giunta regionale previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali.

Art. 30

Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari.

1. La Giunta regionale, in attuazione dell'articolo 25, comma 2 dello Statuto, per il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'emanazione di atti normativi comunitari o alle sentenze della Corte di giustizia, presenta, entro il trenta giugno di ogni anno, il progetto di legge regionale di recepimento, che deve essere comunque approvato entro il termine che consenta alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano di predisporre l'elenco di cui all'articolo 8, comma 5, lettera a) della L. n. 11/2005 e di trasmetterlo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche Comunitarie, non oltre il venticinque gennaio di ogni anno.

2. La legge regionale:

a) recepisce gli atti normativi emanati dall'Unione europea nelle materie di competenza regionale e attua, in particolare, le direttive comunitarie, disponendo inoltre quanto necessario per il completamento dell'attuazione dei regolamenti comunitari;

b) detta disposizioni per l'attuazione delle sentenze della Corte di giustizia e degli altri provvedimenti, anche di rango amministrativo, della Commissione europea che comportano obbligo di adeguamento per la Regione;

c) reca le disposizioni modificative o abrogative della legislazione vigente necessarie all'attuazione o applicazione degli atti comunitari di cui alle lettere a) e b);

d) individua gli atti normativi comunitari alla cui attuazione o applicazione la Giunta è

autorizzata a provvedere con regolamento o in via amministrativa, dettando i criteri ed i principi direttivi all'uopo necessari.

Capo II⁷ **Rapporti internazionali**

Art. 31

Attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali.

1. La Regione provvede, nelle materie di propria competenza, all'esecuzione ed all'attuazione di accordi internazionali, nel rispetto dei principi stabiliti da leggi dello Stato.

Art. 32

Attività di rilievo internazionale della Regione.

1. Nel rispetto della competenza statale in materia di politica estera e dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, la presente legge detta norme sulle modalità di esercizio dei rapporti internazionali della Regione.

2. Le attività di rilievo internazionale della Regione si riferiscono in particolare:

a) alla promozione di politiche che favoriscono lo sviluppo della cultura della pace e l'instaurarsi di rapporti di equa e solidale cooperazione tra i popoli mediante iniziative che promuovano in maniera anche permanente il confronto politico e culturale, la cooperazione istituzionale e formativa nonché iniziative di cooperazione allo sviluppo, solidarietà internazionale e aiuto umanitario;

b) alla promozione di iniziative di interscambio di esperienze istituzionali, culturali e sociali con le autorità locali regionali e nazionali di paesi esteri;

c) alla promozione di attività che favoriscano la presenza economica delle imprese umbre nei mercati internazionali nonché la loro internazionalizzazione;

d) alla promozione di iniziative finalizzate all'attrazione di investimenti nella Regione da parte di soggetti pubblici e privati esteri;

e) alla promozione di attività che favoriscano la conoscenza della cultura dell'Umbria e del suo patrimonio storico e artistico-culturale ed ambientale nel mondo;

f) alla promozione di politiche di sostegno nei confronti delle comunità umbre presenti all'estero

⁷ Il presente capo è indicato erroneamente, nel Bollettino Ufficiale, come capo I.

g) alla predisposizione di missioni, studi, eventi finalizzati al perseguimento degli obiettivi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e);

h) alle attività promozionali indirette di supporto a soggetti pubblici e privati presenti in Umbria per l'attuazione di iniziative similari a quelle di cui alle lettere a), b), c), d) e), f) e g);

i) al supporto di iniziative di scambio e collaborazione in campo universitario, scolastico e formativo nonché delle politiche giovanili promosse dalle Università e dalle altre istituzioni scolastiche e formative presenti nella Regione;

l) alla promozione ed incentivazione dello sviluppo dei gemellaggi tra i Comuni e le Province dell'Umbria, quelli europei e del resto del mondo ed alle iniziative degli stessi per la diffusione della cultura della pace.

Art. 33

Accordi con Stati esteri ed intese con Enti territoriali interni ad altro Stato.

1. La Regione, in attuazione dell'articolo 25, comma 4 dello Statuto, nelle materie di competenza delle Regioni, fermo restando il rispetto delle leggi di cui all'articolo 117, nono comma della Costituzione, ed in particolare dell'articolo 6 della L. n. 131/2003, coerentemente con le linee di indirizzo generali dettate dal Consiglio regionale, può sottoscrivere accordi con Stati esteri, ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Gli accordi e le intese hanno efficacia per la Regione solo dopo la ratifica consiliare.

2. Gli accordi e le intese hanno, di norma, una durata determinata.

3. Il Presidente della Giunta regionale, nell'ambito delle proprie competenze, nel rispetto della normativa nazionale e in coerenza con le linee di indirizzo dettate dal Consiglio regionale, può concordare con Stati ed enti territoriali interni ad altro Stato dichiarazioni programmatiche di mero rilievo internazionale. Tali dichiarazioni hanno validità per un tempo determinato.

4. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 6, comma 7 della L. n. 131/2003, i Comuni e le Province comunicano alla Regione le attività di mero rilievo internazionale da essi svolte.

Art. 34

Strutture regionali per l'esercizio di attività esterne al territorio nazionale.

1. La Regione, al fine di esercitare le competenze previste nel presente Titolo e favorire il raccordo tra la Regione e le Autonomie locali e funzionali, individua, all'interno della propria organizzazione apposite strutture che possono avere sede anche fuori dal territorio nazionale.

2. Possono avvalersi delle strutture di cui al comma 1, previa convenzione, gli enti locali e le altre istituzioni, associazioni e organismi rappresentativi di interessi collettivi presenti in Umbria.

Capo III

Cooperazione interregionale

Art. 35

Intese con altre Regioni.

1. Per il migliore esercizio delle proprie funzioni la Regione può promuovere intese con altre Regioni finalizzate alla definizione di discipline uniformi o all'esercizio in comune di attività e servizi, da ratificare con legge regionale.

TITOLO IV

Riassetto normativo

Capo I

Semplificazione normativa e amministrativa

Art. 36

Armonizzazione e semplificazione.

1. La Regione approva un programma di riordino normativo per:
 - a) armonizzare la disciplina sostanziale delle funzioni conferite con l'assetto istituzionale delle stesse;
 - b) redigere, ai sensi dell'articolo 40 dello Statuto regionale, testi unici di riordino e di semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei.

Art. 37

Disciplina dei procedimenti amministrativi, silenzio assenso, autocertificazione, posta elettronica.

1. La Regione, in attuazione dei principi recati dall'articolo 30 dello Statuto regionale, nelle materie di sua competenza regola i procedimenti amministrativi, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 29, comma 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni.
2. La Regione disciplina i procedimenti amministrativi, perseguendo il massimo livello di semplificazione e di accelerazione degli stessi al fine di facilitare l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione da parte dei cittadini e delle imprese e di assicurare la massima tempestività dell'azione amministrativa, anche mediante la promozione dello sportello unico.
3. Ai fini di quanto previsto al comma 2, nelle materie di competenza legislativa regionale e fatto salvo quanto previsto in materia di tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della

salute, gli atti di approvazione o di assenso, comunque denominati, che debbono essere resi da parte di altre amministrazioni sugli atti degli enti locali, devono essere adottati entro il termine massimo di centoventi giorni ovvero entro il diverso termine previsto dalle specifiche disposizioni di legge, scaduti i quali l'assenso si considera acquisito.

4. La Regione indirizza l'intervento legislativo al fine di individuare le attività che possono essere esercitate sulla base di un'autocertificazione circa il possesso dei requisiti previsti dalle norme di legge.

5. In ogni procedimento amministrativo di competenza di amministrazioni diverse da quella di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione, le istanze, documenti o atti rivolti da persone o imprese alla pubblica amministrazione, possono contenere la dichiarazione di accettare ad ogni effetto di legge, che ogni comunicazione, escluso la trasmissione del provvedimento finale sia effettuata mediante posta elettronica.

6. La trasmissione del provvedimento finale può essere validamente effettuata solo nel caso in cui sia il mittente che il destinatario siano in possesso di un indirizzo di posta elettronica certificata, con modalità che ne assicurino la consegna.

Capo II Formazione e innovazione

Art. 38

Promozione della qualità nella Pubblica Amministrazione - Formazione - Innovazione tecnologica.

1. La Regione, tenuto conto in particolare delle finalità di cui al comma 2 dell'articolo 37 e le connesse esigenze, promuove la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni. A questo fine la Regione promuove e sostiene la Scuola di amministrazione pubblica "Villa Umbra" costituita tra la Regione Umbria e i Comuni di Perugia e Terni, le Province di Perugia e Terni e la Federazione delle autonomie locali con Delib.G.R. 9 giugno 1998, n. 3107.

2. La Regione favorisce i processi di innovazione amministrativa e gestionale, valorizzando le esperienze attuate e favorendone lo sviluppo ai fini della massima fruibilità da parte degli utenti anche mediante la promozione di programmi tra gli enti locali finalizzati all'innovazione tecnologica.

TITOLO V

Modificazioni, integrazioni, disposizioni transitorie, abrogazioni, norma finanziaria

Capo I

Modificazioni e integrazioni alla legge regionale 10 aprile 1995, n. 28

Art. 39

Modificazioni articolo 7.

1. All'articolo 7 della legge regionale 10 aprile 1995, n. 28, così come modificato dall'articolo 21 della legge regionale 14 ottobre 1998, n. 34, dopo il comma 3, sono aggiunti i seguenti:

“3-bis. Alle Conferenze di cui al comma 3, partecipano i Presidenti di Provincia, i Sindaci e i Presidenti delle Comunità montane.

3-ter. La Conferenza partecipativa è presieduta, in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a) del D.Lgs. n. 267/2000, dal Presidente della Provincia, che la convoca su istanza del Presidente della Giunta regionale, entro dieci giorni dal ricevimento della richiesta. La Conferenza è convocata con un preavviso di quindici giorni e si conclude improrogabilmente nei successivi venti giorni.

3-quater. Il Presidente della Conferenza coordina i tempi e i modi della discussione e decide sugli aggiornamenti. Dei lavori della Conferenza è redatto un processo verbale che è trasmesso alla Giunta regionale e da questa allegato agli atti da inoltrare al Consiglio regionale.

3-quinquies. La Giunta regionale può partecipare alla Conferenza; ne ha l'obbligo se richiesta dal Presidente della Conferenza.

3-sexies. In attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera b) del D.Lgs. n. 267/2000, la Provincia concorre alla programmazione regionale, di cui al comma 2, trasmettendo, negli stessi tempi indicati nel comma 5, i propri pareri e le proposte alla Giunta regionale. I pareri e le proposte del Consiglio provinciale sono allegati agli atti da inoltrare al Consiglio regionale.”

Capo II

Modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13

Art. 40

Modificazioni articolo 5.

1. Il comma 3 dell'articolo 5 della legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 è sostituito dal seguente:

“3. Il partenariato istituzionale si esplica, per quanto concerne gli enti locali, attraverso conferenze partecipative sul Piano Urbanistico Territoriale (P.U.T.) di cui all'articolo 7 della L.R. n. 28/1995, e attraverso la concertazione con il Consiglio delle autonomie locali.”

Art. 41

Modificazioni articolo 17.

1. Al comma 2 dell'articolo 17 della L.R. n. 13/2000, dopo le parole “dall'articolo 5” sono sopresse le parole “e delle conferenze partecipative sugli atti della programmazione regionale istituite dall'articolo 6 della L.R. n. 34/1998” e sono sostituite dalla seguenti “e all'esame del Consiglio delle autonomie locali.”

Art. 42

Modificazioni articolo 19.

1. Al comma 4 dell'articolo 19 della L.R. n. 13/2000, dopo le parole “dall'articolo 5,” sono sopresse le parole “e delle conferenze partecipative sugli atti della programmazione regionale previsti dall'articolo 6 della L.R. n. 34/1998” e sono sostituite dalle seguenti “e all'esame del Consiglio delle autonomie locali.”

Art. 43

Modificazioni articolo 20.

1. Al comma 4 dell'articolo 20 della L.R. n. 13/2000, dopo le parole “dall'articolo 5” sono sopresse le parole “e delle conferenze partecipative sugli atti della programmazione regionale previste dall'articolo 6 della L.R. n. 34/1998” e sono sostituite dalle seguenti “.

Art. 44

Modificazioni articolo 21.

1. Al comma 2 dell'articolo 21 della L.R. n. 13/2000, dopo le parole “dall'articolo 5” sono sopresse le parole “e della conferenza partecipativa sugli atti della programmazione regionale istituita

Capo III

Disposizioni finali

Art. 45

Regolamenti regionali.

1. I regolamenti approvati dalla Giunta regionale, sulla base dell'articolo 1 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, elencati nell'allegato A alla presente legge, sono convalidati e ne sono fatti salvi gli effetti prodotti.

Art. 46

Norma di prima applicazione sul funzionamento dell'A.T.I..

1. Fino all'approvazione dello Statuto, l'A.T.I., di cui all'articolo 17, opera sulla base delle disposizioni della delibera del Consiglio regionale di cui all'articolo 20, comma 1, che funge da norma statutaria e regolamentare transitoria.
2. La delibera del Consiglio, di cui all'articolo 20, comma 1, stabilisce fino all'approvazione dello Statuto dell'A.T.I., le modalità con cui assicurare il preventivo confronto con i rispettivi Consigli comunali dei Comuni facenti parte dell'Ambito, gli indirizzi e linee programmatiche relative all'attività annuale dell'Ambito nonché le modalità per la verifica a consuntivo dell'attività svolta.

Art. 47

Decorrenza esercizio nuovo potere sostitutivo.

1. Dall'entrata in vigore della presente legge, l'esercizio del potere sostitutivo sugli enti locali è disciplinato dall'articolo 16 e sono, pertanto, prive di efficacia le disposizioni in contrasto con la medesima norma.

Art. 48

Abrogazioni.

1. Sono abrogati gli articoli 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25 della L.R. n. 34/1998 e successive modificazioni e integrazioni.
2. Il rinvio agli articoli 17, 18 e 19 della L.R. n. 34/1998, operato da norme regionali, deve intendersi riferito agli articoli 24, 25 e 26 della presente legge.

Art. 49

Norma finanziaria.

1. Per quanto previsto dall'articolo 26, si provvede con gli stanziamenti previsti, in termini di competenza e di cassa, nei capitoli dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale, inerenti le spese di gestione, del personale regionale, nonché la spesa di gestione, locazione e manutenzione degli immobili.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Umbria.

Allegato A

Regolamenti approvati dalla Giunta regionale dal 25 febbraio 2000 al 13 agosto 2004

Anno 2000

Reg. 25 febbraio 2000, n. 1	Istituzione del Comitato legislativo.
Reg. 25 febbraio 2000, n. 2	Disciplina dell'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio di strutture sanitarie e socio-sanitarie.
Reg. 12 aprile 2000, n. 3	Norme per la disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi regionali, in attuazione dell' <i>articolo 50 della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 31</i> .
Reg. 24 maggio 2000, n. 4	Regolamento tecnico attuativo della <i>legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2</i> - Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni.
Reg. 12 settembre 2000, n. 5	Norme transitorie di applicazione del <i>Reg. 30 novembre 1999, n. 34</i> - Prelievo venatorio della specie cinghiale.
Reg. 31 ottobre 2000, n. 6	Modifica del <i>Reg. 30 novembre 1999, n. 34</i> - Prelievo venatorio della specie cinghiale.

Anno 2001

Reg. 19 giugno 2001, n. 1	Regolamento di attuazione della disciplina delle Strade del vino in Umbria
Reg. 4 luglio 2001, n. 2	Disciplina per il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato.
Reg. 9 luglio 2001, n. 3	Norme per l'adozione e l'utilizzo dell'emblema distintivo di Protezione civile della Regione Umbria.
Reg. 28 settembre 2001, n. 4	Modificazioni del <i>Reg. 26 giugno 1989, n. 21</i> - Ordinamento degli archivi della Giunta regionale
Reg. 12 novembre 2001, n. 5	Disciplina dell'attività di pesca nelle acque interne.
Reg. 12 novembre 2001, n. 6	Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale.
Reg. 12 novembre 2001, n. 7	Disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Anno 2002

Reg. 24 aprile 2002, n. 1	Regolamento per la disciplina dei procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico in materia di agricoltura e foreste.
Reg. 21 giugno 2002, n. 2	Regolamento di attuazione della disciplina della Strada dell'olio extravergine d'oliva DOP Umbria.
Reg. 31 luglio 2002, n. 3	Disciplina in materia di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie.
Reg. 20 agosto 2002, n. 4	Modifiche ed integrazioni al <i>Reg. 19 giugno 2001, n. 1</i> - Regolamento di attuazione della disciplina delle Strade del vino in Umbria.

Reg. 1° ottobre 2002, n. 5	Reg. degli archivi della Giunta regionale.
Reg. 22 novembre 2002, n. 6	Modalità e procedure per il riconoscimento dei sistemi turistici locali.
Reg. 17 dicembre 2002, n. 7	Regolamento di attuazione della <i>legge regionale 19 novembre 2001, n. 28</i> .
Reg. 23 dicembre 2002, n. 8	Norme per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e patrimoniali, non diversamente disciplinati.

Anno 2003

Reg. 9 gennaio 2003, n. 1	Modalità di effettuazione dei controlli relativi all'agevolazione fiscale per gli oli minerali impiegati nei lavori agricoli, orticoli, in allevamento, nella silvicoltura, piscicoltura e nella florivivaistica.
Reg. 21 gennaio 2003, n. 2	Modalità di esercizio del controllo sugli atti delle Comunanze e Università agrarie e delle altre Associazioni agrarie.
Reg. 27 febbraio 2003, n. 3	Disciplina della riproduzione animale.
Reg. 4 marzo 2003, n. 4	Modalità per l'acquisizione della qualifica di operatore socio-sanitario.
Reg. 16 aprile 2003, n. 5	Norme regolamentari in attuazione della <i>legge regionale 6 dicembre 2002, n. 26</i> .
Reg. 6 maggio 2003, n. 6	Disposizioni di attuazione della <i>legge regionale 6 dicembre 2002, n. 25</i> - Norme per il rilascio del nulla-osta all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti comportanti esposizione a scopo medico.
Reg. 30 maggio 2003, n. 8	Modalità per la concessione, l'erogazione e la rendicontazione del contributo finanziario annuale a favore del Circolo aziendale della Regione Umbria - C.A.R.U.
Reg. 15 luglio 2003, n. 9	Norme regolamentari di attuazione dell' <i>art. 5 della legge regionale 23 ottobre 2002, n. 18</i> - Norme in materia di prevenzione sismica del patrimonio edilizio.
Reg. 15 luglio 2003, n. 10	Regolamento di attuazione della <i>legge regionale 26 novembre 2002, n. 24</i> . Norme per l'esercizio e la valorizzazione dell'apicoltura in Umbria.
Reg. 21 luglio 2003, n. 11	Modificazioni e integrazioni del <i>regolamento regionale 22 novembre 2002, n. 6</i> - Modalità e procedure per il riconoscimento dei sistemi turistici locali.
Reg. 27 ottobre 2003, n. 12	Disposizioni di attuazione della <i>legge regionale 23 luglio 2003, n. 13</i> "Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione".

Anno 2004

Reg. 13 agosto 2004, n. 1	Regolamento di attuazione della <i>legge regionale 6 giugno 2002, n. 8</i> - Disposizioni per il contenimento e la riduzione dell'inquinamento acustico.
----------------------------------	--



V PARTE
Allegati

Costituzione della Repubblica Italiana

La Costituzione della Repubblica Italiana

PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4.

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

PARTE I

DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI

TITOLO I

RAPPORTI CIVILI

Art. 13.

La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

Art. 14.

Il domicilio è inviolabile.

Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.

Art. 15.

La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili.

La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

Art. 16.

Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.

Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.

Art. 17.

I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.

Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.

Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

Art. 18.

I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

Art. 19.

Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

Art. 20.

Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.

Art. 21.

Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti,

per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo di ogni effetto.

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

Art. 22.

Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome.

Art. 23.

Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

Art. 24.

Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

Art. 25.

Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge.

Art. 26.

L'estradizione del cittadino può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali.

Non può in alcun caso essere ammessa per reati politici.

Art. 27.

La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra.

Art. 28.

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

TITOLO II

RAPPORTI ETICO-SOCIALI

Art. 29.

La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

Art. 30.

È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

Art. 28.

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

TITOLO II

RAPPORTI ETICO-SOCIALI

Art. 29.

La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

Art. 30.

È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Art. 34.

La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

TITOLO III **RAPPORTI ECONOMICI**

Art. 35.

La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.

Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.

Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero.

Art. 36.

Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi.

Art. 37.

La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.

Art. 38.

Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera.

Art. 39.

L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

Art. 40.

Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano.

Art. 41.

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Art. 42.

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

Art. 43.

A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

Art. 44.

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

Art. 45.

La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.

La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato.

Art. 46.

Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

Art. 47.

La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.

TITOLO IV

RAPPORTI POLITICI

Art. 48.

Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tal fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.

Art. 49.

Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Art. 50.

Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità.

Art. 51.

Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro.

Art. 52.

La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica.

Art. 53.

Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

Art. 54.

Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

PARTE II

ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

TITOLO I

IL PARLAMENTO

Sezione I

Le Camere.

Art. 55.

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Art. 56.

La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Art. 57.

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Art. 58.

I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.

Art. 59.

È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

Art. 60.

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

Art. 61.

Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.

Art. 62.

Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti.

Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra.

Art. 63.

Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

Art. 64.

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

Art. 65.

La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere.

Art. 66.

Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Art. 67.

Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

Art. 68.

I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

Art. 69.

I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge.

Sezione II

La formazione delle leggi.

Art. 70.

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

Art. 71.

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Art. 72.

Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Art. 73.

Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

Art. 74.

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

Art. 75.

È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

Art. 76.

L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Art. 77.

Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Art. 78.

Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

Art. 79.

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.

In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

Art. 80.

Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o

prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Art. 81.

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Art. 82.

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

TITOLO II

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Art. 83.

Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.

All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

Art. 84.

Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni d'età e goda dei diritti civili e politici.

L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.

L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge.

Art. 85.

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

Art. 86.

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

Art. 87.

Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Può inviare messaggi alle Camere.

Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.

Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.

Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.

Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.

Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorre, l'autorizzazione delle Camere.

Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Presiede il Consiglio superiore della magistratura.

Può concedere grazia e commutare le pene.

Conferisce le onorificenze della Repubblica.

Art. 88.

Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Art. 89.

Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.

Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Art. 90.

Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Art. 91.

Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune.

TITOLO III

IL GOVERNO

Sezione I

Il Consiglio dei ministri.

Art. 92.

Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

Art. 93.

Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Art. 94.

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Art. 95.

Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

Art. 96.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.

Sezione II

La Pubblica Amministrazione.

Art. 97.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Art. 98.

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Sezione III

Gli organi ausiliari.

Art. 99.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

Art. 100.

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

TITOLO IV

LA MAGISTRATURA

Sezione I

Ordinamento giurisdizionale.

Art. 101.

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

Art. 102.

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

Art. 103.

Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.

Art. 104.

La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vice presidente fra i componenti designati dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

Art. 105.

Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.

Art. 106.

Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

Art. 107.

I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Art. 108.

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

Art. 109.

L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.

Art. 110.

Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Sezione II

Norme sulla giurisdizione.

Art. 111.

La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata. 1

Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo.

Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Art. 112.

Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

Art. 113.

Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

TITOLO V

LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI

Art. 114.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

Art. 115.

Abrogato dall'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3

Art. 116.

Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari da autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Art. 117.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a*) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b*) immigrazione;
- c*) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d*) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e*) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistem tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f*) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g*) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h*) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i*) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

- l)* giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n)* norme generali sull'istruzione;
- o)* previdenza sociale;
- p)* legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q)* dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r)* pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s)* tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Art. 118.

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Art. 119.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Art. 120.

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Art. 121.

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.

Art. 122.

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

Art. 123.

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

Art. 124.

Abrogato dall'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 125.

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

Art. 126.

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

Art. 127.

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

Art. 128.

Abrogato dall'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 129.

Abrogato dall'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 130.

Abrogato dall'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 131.

Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte;

Valle d'Aosta;

Lombardia;

Trentino-Alto Adige;

Veneto;

Friuli-Venezia Giulia;

Liguria;

Emilia-Romagna;

Toscana;

Umbria;

Marche;

Lazio;

Abruzzi;

Molise;

Campania;

Puglia;

Basilicata;

Calabria;

Sicilia;

Sardegna.

Art. 132.

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

Art. 133.

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

TITOLO VI

GARANZIE COSTITUZIONALI

Sezione I

La Corte Costituzionale.

Art. 134.

La Corte costituzionale giudica:

sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

su conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;

sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

Art. 135.

La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni d'esercizio.

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

Art. 136.

Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

Art. 137.

Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte.

Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.

Sezione II

Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali.

Art. 138.

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Art. 139.

La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

I

Con l'entrata in vigore della Costituzione il Capo provvisorio dello Stato esercita le attribuzioni di Presidente della Repubblica e ne assume il titolo.

II

Se alla data della elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano alla elezione soltanto i componenti delle due Camere.

III

Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che:

sono stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative;

hanno fatto parte del disciolto Senato;

hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente;

sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926;

hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato.

Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale.

Al diritto di essere nominati senatori si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore.

IV

Per la prima elezione del Senato il Molise è considerato come Regione a sé stante, con il numero dei senatori che gli compete in base alla sua popolazione.

V

La disposizione dell'art. 80 della Costituzione, per quanto concerne i trattati internazionali che importano oneri alle finanze o modificazioni di legge, ha effetto dalla data di convocazione delle Camere.

VI

Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.

Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111.

VII

Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente.

Fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'articolo 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione.

VIII

Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione.

Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali restano alle Provincie ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio.

Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali.

IX

La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.

X

Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'art. 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l'art. 6.

XI

Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate.

XII

È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista.

In deroga all'articolo 48, sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista.

XIII

I beni, esistenti nel territorio nazionale, degli ex re di Casa Savoia, delle loro consorti e dei loro discendenti maschi, sono avvocati allo Stato. I trasferimenti e le costituzioni di diritti reali sui beni stessi, che siano avvenuti dopo il 2 giugno 1946, sono nulli.

XIV

I titoli nobiliari non sono riconosciuti.

I predicati di quelli esistenti prima del 28 ottobre 1922 valgono come parte del nome.

L'Ordine mauriziano è conservato come ente ospedaliero e funziona nei modi stabiliti dalla legge.

La legge regola la soppressione della Consulta araldica.

XV

Con l'entrata in vigore della Costituzione si ha per convertito in legge il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato.

XVI

Entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione e al coordinamento con essa delle precedenti leggi costituzionali che non siano state finora esplicitamente o implicitamente abrogate.

XVII

L'Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per la elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa.

Fino al giorno delle elezioni delle nuove Camere, l'Assemblea Costituente può essere convocata, quando vi sia necessità di deliberare nelle materie attribuite alla sua competenza dagli articoli 2, primo e secondo comma, e 3, comma primo e secondo, del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98.

In tale periodo le Commissioni permanenti restano in funzione. Quelle legislative rinviato al Governo i disegni di legge, ad esse trasmessi, con eventuali osservazioni e proposte di emendamenti.

I deputati possono presentare al Governo interrogazioni con richiesta di risposta scritta.

L'Assemblea Costituente, agli effetti di cui al secondo comma del presente articolo, è convocata dal suo Presidente su richiesta motivata del Governo o di almeno duecento deputati.

XVIII

La presente Costituzione è promulgata dal Capo provvisorio dello Stato entro cinque giorni dalla sua approvazione da parte dell'Assemblea Costituente, ed entra in vigore il 1° gennaio 1948.

Il testo della Costituzione è depositato nella sala comunale di ciascun Comune della Repubblica per rimanervi esposto, durante tutto l'anno 1948, affinché ogni cittadino possa prenderne cognizione.

La Costituzione, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica.

La Costituzione dovrà essere fedelmente osservata come Legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato.

Data a Roma, addì 27 dicembre 1947.

ENRICO DE NICOLA

Controfirmato:

Il Presidente dell'Assemblea Costituente :

UMBERTO TERRACINI

Il Presidente del Consiglio dei Ministri:

DE GASPERI ALCIDE

Visto: il Guardasigilli GIUSEPPE GRASSI

