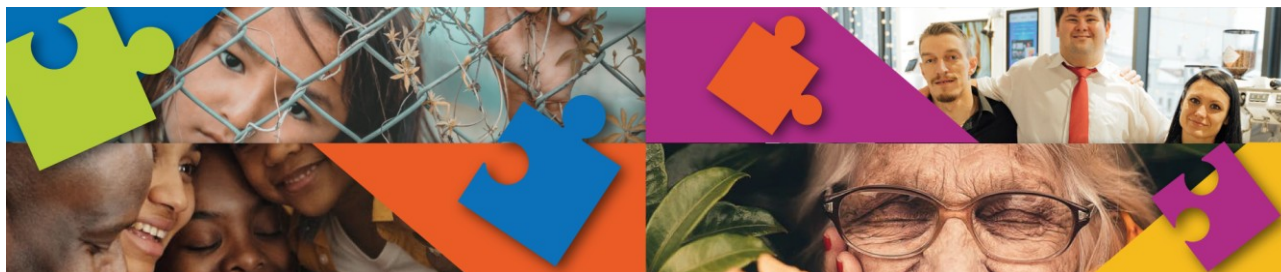


I PARTE – L’ANALISI, I PRINCIPI, LA STRATEGIA

Capitolo 1 - La filosofia del Piano e le scelte di fondo

1 - La filosofia del Piano e le scelte di fondo.....	Errore. Il segnalibro non è definito.
1.1. La programmazione regionale nel contesto nazionale e comunitario	2
1.1.1 - I principi guida della programmazione nazionale	2
1.1.2 – Approccio alla persona e “strutturalizzazione” del sistema.....	9
1.2 – Scelte di fondo e prospettive di sviluppo: tra conferme e prospettive	10
1.3 – L’Agenda del welfare integrato	26
1.3.1 – Accesso e presa in carico integrata in materia sociosanitaria.....	27
1.3.2 – I percorsi di inclusione tra servizi di welfare e politiche per l’attivazione socio lavorativa	34
1.3.3 – Politiche di welfare e politiche educative e dell’istruzione	37
1.3.4 – Altri percorsi di integrazione	41



1.1. La programmazione regionale nel contesto nazionale e comunitario

Come detto nelle righe precedenti, il momento storico in cui il presente documento vede la luce è più che mai fervido sotto il profilo delle novità, delle suggestioni, delle innovazioni e delle risorse a disposizione.

Solo nel mese di luglio del 2021, infatti, la **Rete nazionale della protezione e dell'inclusione sociale** (più avanti solo **Rete nazionale**) ha condiviso il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*, un documento strategico di programmazione che, tanto dal punto di vista giuridico, quanto da quello ideale, costituisce il quadro di riferimento da tenere ben presente anche in Puglia per la costruzione di un rinnovato sistema di welfare.

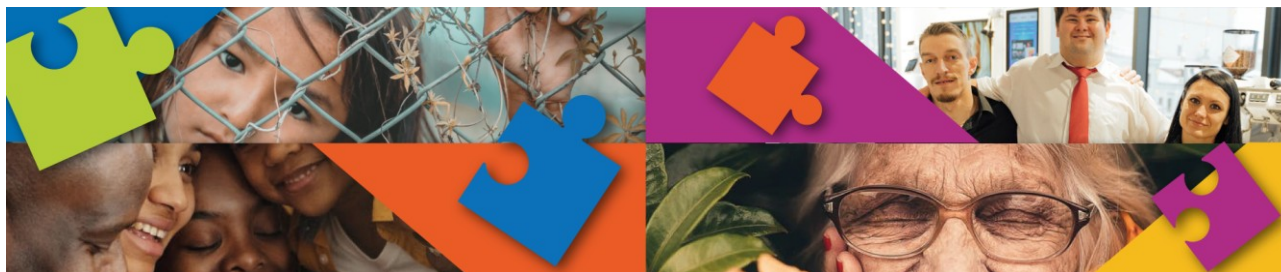
Già la L. 328/2000 prevedeva la predisposizione da parte del governo (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali. Dopo la riforma del titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3/2001) e la devoluzione della competenza esclusiva in materia di politiche sociali alle Regioni, il governo centrale avrebbe avuto il compito di definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e Sociali – LEPS (co. 2, lett. m, art. 117 della Costituzione). Tale competenza non è stata a lungo esercitata anche a causa della ristrettezza delle risorse afferenti ai diversi fondi sociali.

Nel corso degli ultimi anni ed in particolare dal 2017, tuttavia, molti passi avanti sono stati compiuti: vi è stato un aumento (rispetto al valore minimo toccato nei primi anni 2000) ed una progressiva “stabilizzazione” dei fondi sociali (FNPS ed FNA, cui si è aggiunto in seguito il Fondo povertà) all’interno del bilancio dello Stato e con il Decreto Legislativo n. 147/2017 si è provveduto alla individuazione dei primi LEPS (dalla misura nazionale di sostegno al reddito – Rel prima ed RdC poi – alla valutazione multidimensionale con annessa predisposizione di un progetto personalizzato di presa in carico).

In tale contesto, dopo il Piano sociale nazionale del 2018 (il primo predisposto dopo l’individuazione dei primi LEPS), finalmente nel corso del 2021 il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in uno con la citata *Rete nazionale*, ha predisposto una rinnovata programmazione. Un documento (il *Piano nazionale*, appunto) che collega i tre maggiori fondi sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo povertà, Fondo per le non autosufficienze) ed i rispettivi documenti di programmazione in una cornice unica “*di natura triennale con eventuali aggiornamenti annuali*”.

1.1.1 - I principi guida della programmazione nazionale

Il termine “resilienza” è uno dei termini più evocativi, soprattutto nell’ultimo periodo post-pandemia, quando si discute di sistemi di welfare. Senza dubbio, quindi, anche il Piano nazionale individua la resilienza tra le principali caratteristiche che il sistema di welfare del nostro Paese deve provare ad avere e la declina in termini di *prossimità, promozione della coesione sociale, universalismo e protezione*.



La prossimità, innanzitutto, deve essere il segno distintivo di un buon sistema di welfare, non solo in termini logistici, geografici o fisici (declinata cioè in una vera dimensione inclusiva dei servizi per l'accesso, si veda in proposito il paragrafo 1 del capitolo 2). Prossimità è anche l'impegno delle amministrazioni locali (Regioni, Comuni, ATS, ecc.) a garantire il massimo apporto delle realtà territoriali, aprendo alla partecipazione reale e fattiva di tutti gli stakeholders (OO.SS., ETS, ecc.), dalla fase di definizione delle politiche e degli interventi, fino a quella di attuazione e di monitoraggio e valutazione dei servizi e degli interventi attivati.

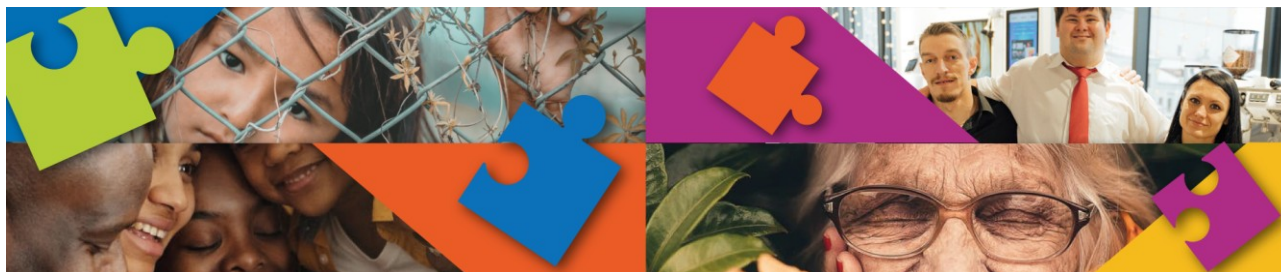
Se è *prossimo*, il sistema di welfare riesce anche a "generare" e *promuovere la coesione sociale* nella comunità di riferimento. Le persone e le famiglie smettono di essere utenti e diventano protagonisti ed attori nella costruzione della rete dei servizi ed interventi che generano inclusione sociale. Cresce il senso di appartenenza alla comunità, si dilata la fiducia, aumenta il "benessere sociale" a tutto tondo.

E' evidente che la cornice di un siffatto sistema non può che trovare collocazione nell'alveo dell'*universalismo*. Tutti possono accedere al sistema di welfare, a prescindere dalle caratteristiche socio demografiche, dalle convinzioni e dagli orientamenti personali nel pieno rispetto delle previsioni costituzionali (art. 3, co. 2). Si tratta di un'aspirazione molto ambiziosa, anche perché deve essere correlata alla necessaria disponibilità di risorse per attuarla. Per alcuni LEPS tale orizzonte è già, di fatto, una realtà, per altri interventi si punta ad un graduale potenziamento sul territorio, che permetta di attivare un percorso verso la definitiva garanzia di tutti gli interventi sociali fondamentali a favore di tutti i cittadini. In attesa che questo si realizzi tocca ai sistemi di welfare regionale e locale provare a declinare tale principio in un'ottica di sostenibilità, tracciando ancora alcune "priorità" di intervento da focalizzare con maggiore attenzione in una logica che, per dirla con un "ossimoro", si definisce di *universalismo selettivo*.

Il risultato immediato di quanto descritto sta nel fatto che, pertanto, ogni cittadino ha diritto ad avere sostegno e *protezione* attraverso una rete strutturata di interventi e servizi diffusi su tutto il territorio nazionale ed accessibili a tutti (livello essenziale), al fine di promuovere il benessere e di ridurre il disagio fronteggiando le situazioni di povertà ed esclusione sociale.

In tale quadro non sfugge che un moderno sistema di welfare ha anche la capacità di generare un indiscusso valore economico e vada considerato, certamente, non più tra i fattori di "costo" nell'ambito della definizione delle politiche pubbliche, ma quale fattore di "*investimento e sviluppo*". Quest'ultima opzione strategica pervade tutta l'architettura del documento di programmazione nazionale e va sottolineata con forza anche nel contesto regionale, anche in considerazione del forte valore di ***trasversalità ed integrazione*** degli interventi e delle policy che il presente documento ambisce ad avere (si veda in proposito tutto il paragrafo 3 del presente capitolo).

E' evidente che tale modello ha necessità di poggiare su una base solida di certezza che è costituita dal sistema dei **LEPS**. Nel Piano nazionale si sottolinea, infatti, come il percorso iniziato nel 2000 (*art. 22, L. n. 328/2000*) e proseguito con la già citata riforma costituzionale del 2001 (*art. 117*) abbia trovato una prima applicazione nel D. Lgs. n. 147/2017 e soprattutto inizi a farsi spazio nelle diverse Leggi di stabilità, laddove



si definisce anche in termini di priorità e di risorse, la reale valenza del diritto ad una prestazione¹. Si ritiene utile, in proposito, riportare due prospetti sintetici che illustrano:

- i *livelli essenziali* già definiti in norma primaria;
- i *livelli essenziali e le azioni di rafforzamento e potenziamento* definiti nel Piano nazionale;

Tali prospetti sono ripresi integralmente dal Piano nazionale e di seguito riportati.

RIQUADRO 1.1 - RIFERIMENTI NORMATIVI E LEPS GIÀ DEFINITI IN NORMA PRIMARIA

A) Costituzione

- Art. 117, comma 2: “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

B) L. 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”.

La L. 42 e i decreti applicativi non definiscono specifici livelli essenziali ma definiscono piuttosto un percorso nell’ambito dell’attuazione del federalismo fiscale. Fra i molti riferimenti si segnala in questa sede il seguente.

- Art. 20. (Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni) comma 2: “La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale”.

C) L. 328/2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

- Art. 22. (Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)

¹ Ulteriori previsioni normative in tema di *livelli essenziali*, con particolare riferimento al tema della non autosufficienza, sono previste dalla Legge di stabilità definita per l’anno 2022 (cfr. Art. 1, commi 159-17, L. n. 234/2021). Nella citata norma si prevede in proposito che il MLPS provveda alla definizione di una serie di provvedimenti attuativi sulla questione da adottarsi con appositi DPCM. Tale lavoro sarà connesso con la predisposizione del nuovo Piano nazionale per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024.



- **comma 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 D.Lgs. 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:

- misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;

- 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;

- 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;

- misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'art. 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;

- misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio DL 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla L. 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla L. 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;

- interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'art. 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 L. 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;

- 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;

- prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale.

- informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto”.

- **comma 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:

- servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;

- servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;



- assistenza domiciliare;
- strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali;
- centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario”.

D) D.Lgs. 159/2013 Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)

- Art. 2 (ISEE) comma 1. “L’ISEE è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l’applicazione dell’indicatore ai fini dell’accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei Comuni”.

E) D.Lgs. 15.9.2017, n. 147 “Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”.

- Art. 5 (Punti per l’accesso al Rel e valutazione multidimensionale) comma 10: “I servizi per l’informazione e l’accesso al Rel [Rdc] e la valutazione multidimensionale costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente”.

- Art. 23 (Coordinamento dei servizi territoriali e gestione associata dei servizi sociali) comma 4: “L’offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle regioni e PA ai sensi del presente articolo, costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili”.

F) DL 28/1/2019, n. 4 Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26.

- Art. 1 (Reddito di cittadinanza) comma 1: “Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili”.

- Art. 4 (Patto per il lavoro e Patto per l’inclusione sociale) comma 14: “Il Patto per il lavoro e il Patto per l’inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente”.

G) L. 178/2020 (Legge di bilancio 2021)

- Art. 1 comma 797: “Al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e, contestualmente, i servizi di cui all’articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, nella prospettiva del raggiungimento, nei limiti delle risorse disponibili a



legislazione vigente, di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni Ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000, è attribuito, a favore di detti Ambiti, sulla base del dato relativo alla popolazione complessiva residente un contributo...”.

FONTE: Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 – Cap. 1

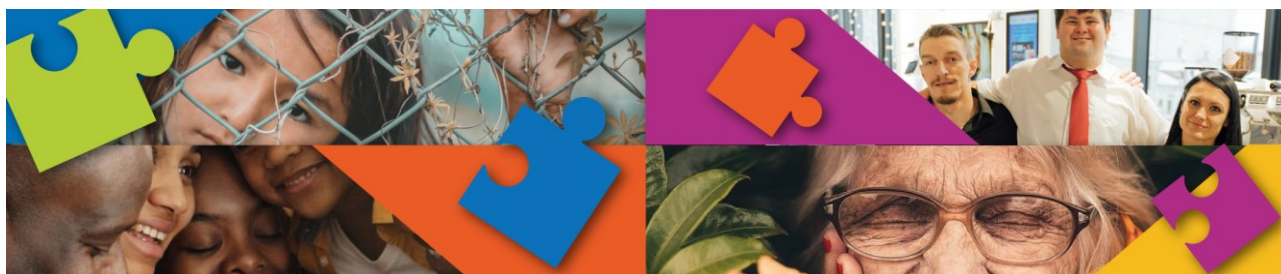


Tabella 1.1 - LEPS e principali azioni di potenziamento

Intervento	sigla	tipologia	Servizio / Trasf. Monet	Ambito di trattazione nel piano sociale (*)	Principali fonti di finanziamento nazionale (2)
Utilizzo dell'ISEE quale means test	ISEE	LEPS	S	PSN	bilancio
Servizio sociale professionale		LEPS	S	PPOV	Fondo povertà, FNPS, PON Inclusion, Fondo solidarietà comunale
Potenziamento professioni sociali		Potenziamento	S	PSN	FNPS, Fondo Povertà, PON Inclusion, Fondo solidarietà comunale
Pronto intervento sociale		LEPS	S	PPOV	React, Fondo povertà, FNPS, PON Inclusion
Punti unici di accesso	PUA	Potenziamento	S	PSN	FNPS, FNA
Valutazione multidimensionale e progetto individualizzato		LEPS/Potenziamento	S	PSN PPOV	FNPS, Fondo povertà, PON Inclusion, POC
Supervisione personale servizi sociali		LEPS	S	PSN	PNRR, FNPS
Dimissioni protette		LEPS	S	PSN / PNA	PNRR, FNPS, FNA
Prevenzione allontanamento familiare	PIPI	LEPS	S	PSN	PNRR, Fondo povertà
Garanzia Infanzia		Potenziamento	S	PSN	PON Inclusion
Promozione rapporti scuola territorio	GET UP	Potenziamento	S	PSN	FNPS, POC, Pon Inclusion
Careleavers		Potenziamento	S	PSN - PPOV	Fondo povertà
Sostegno monetario al reddito	Rdc / Assegno sociale	LEPS	TM	PPOV	Bilancio (Fondo per il Rdc)
Presa in carico sociale / lavorativa	Patto inclusion sociale/lavorativa	LEPS	S	PPOV	Fondo povertà, PON Inclusion
Sostegno alimentare	FEAD	Potenziamento	S	PPOV	FEAD, REACT, PON Inclusion 2021-2027
Housing first		Potenziamento	S	PPOV	PNRR, Fondo povertà
Centri servizio per il contrasto alla povertà	Stazioni di posta	Potenziamento	S	PPOV	PNRR, Fondo povertà
Servizi per la residenza fittizia		LEPS	S	PPOV	Fondo povertà
Progetti dopo di noi x categorie prioritarie		Obb servizio	S	PNA	Fondo dopo di noi
Progetti dopo di noi e vita indipendente		Potenziamento/LEPS	S	PNA	PNRR, FNA, Fondo dopo di noi
Indennità di accompagnamento		LEPS	TM	PNA	bilancio pubblico
Servizi per la non autosufficienza		Potenziamento/LEPS	S	PNA	FNA, risorse dedicate

Note/Legenda. (1) PSN Piano sociale nazionale (cap.2); PPOV Piano per la lotta alla povertà (cap. 3); PNA Piano per le non autosufficienze (cap. 4, che si aggiungerà nel 2022). (2) FNPS: Fondo nazionale per le politiche sociali; FNA Fondo per le non autosufficienze; PNRR Piano nazionale di Ripresa e Resilienza; REACT EU Programma Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe; FEAD Fondo europeo aiuti agli indigenti; POC Piano Operativo Complementare Inclusion.

FONTE: Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 – Cap. 1



1.1.2 – Approccio alla persona e “strutturalizzazione” del sistema

È evidente che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni pone al centro della dimensione strutturale ed organizzativa del sistema di welfare la persona con i suoi bisogni quale “entità” unitaria.

Occorre, in sostanza, lavorare ed insistere nel superamento della concezione categoriale incentrata sull’inquadramento e la riduzione delle persone in condizioni di bisogno all’elemento che più ne può caratterizzare la fragilità (la disabilità, l’immigrazione, l’età, la condizione di privazione economica, etc.).

A partire da questo occorre re-impostare la logica della risposta ai bisogni sociali. Va posta attenzione alle condizioni personali di chi ha o potrebbe avere problemi di inclusione, integrazione, etc. Occorre pensare ad un sistema di welfare che lasci da parte l’approccio di tipo ricettivo (attesa del disagio che si manifesta) a favore di una visione di tipo esplorativo (capace di prevenire e “cercare” le situazioni di bisogno anche potenziale) tutto incentrato sul benessere dell’individuo “incluso” ed “integrato” nella sua comunità di riferimento (città, quartiere, famiglia, gruppo di riferimento, etc.).

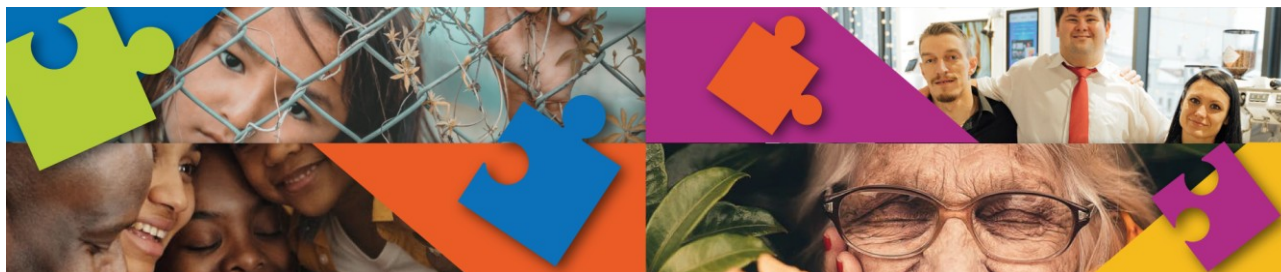
Ovviamente l’approccio “classico” per semplificazioni categoriali, profondamente radicato nello stesso modello di costruzione dei servizi esistenti (norme, bilanci, prassi degli operatori) rimane utile strumento per riuscire ad individuare soluzioni a problemi e bisogni molto specifici, sì che occorre trovare il giusto equilibrio tra interventi e approcci “specialistici” ed interventi di natura “olistica” volti all’inclusione complessiva dell’individuo e del suo nucleo familiare in ottica di elevata “trasversalità”.

L’approccio alla persona e alla sua cultura è decisivo e sfidante, oltre che molto più efficace. Tale impostazione consente di definire un percorso di presa in carico che è già parte della normativa italiana, sia della legge quadro n. 328/2000 che della più recente normativa sul sostegno al reddito (Rel-RdC ed in Puglia ReD).

In questo senso i primi LEPS definiti in norma, relativi alla valutazione multidimensionale della persona, alla presa in carico integrata ed alla definizione di un progetto individualizzato, vanno proprio nella direzione appena descritta.

Di fronte a tutte queste sfide il primo imperativo categorico individuato nel Piano nazionale e riconfermato anche nel presente documento di programmazione regionale è quello che fa riferimento alla cosiddetta “**strutturalizzazione**” del sistema.

Occorre, in sostanza, proseguire nel cammino di rinforzo delle “prime linee” dei nostri servizi territoriali. Va fatto investendo sulla figura degli Assistenti sociali, ma anche attraverso la costruzione di un complesso di professionalità articolato e multiforme capace di rispondere ai bisogni di governance del sistema a tutti i livelli: dal presidio dei servizi alla gestione delle procedure amministrative connesse, dalla costruzione dei sistemi informativi alla definizione di processi di qualità, dai rapporti con gli altri Enti pubblici (in primis i Distretti sociosanitari) al coinvolgimento dei soggetti del terzo settore, dalla gestione del fondo unico di Ambito alla corretta ed efficace gestione e rendicontazione delle tante fonti di finanziamento che dovranno integrarsi nei prossimi anni con quelle ordinarie (si vedano in proposito i contenuti del cap. 3).



In questo senso i Comuni e gli Ambiti territoriali dovranno mettere in campo tutti gli sforzi necessari per poter attrezzare al meglio l'Ufficio di Piano, sempre di più elemento strategico per le politiche di welfare e di sviluppo del territorio. Ed è quanto mai evidente che su questo tema si gioca buona parte della sfida dei prossimi anni, una sfida rispetto alla quale occorrerà mettere in campo tutte le energie possibili sia dal punto di vista tecnico che da quello politico-istituzionale con un approccio capace di cogliere tutte le numerose opportunità offerte sul tema a livello nazionale e comunitario.

1.2 – Scelte di fondo e prospettive di sviluppo: tra conferme e prospettive

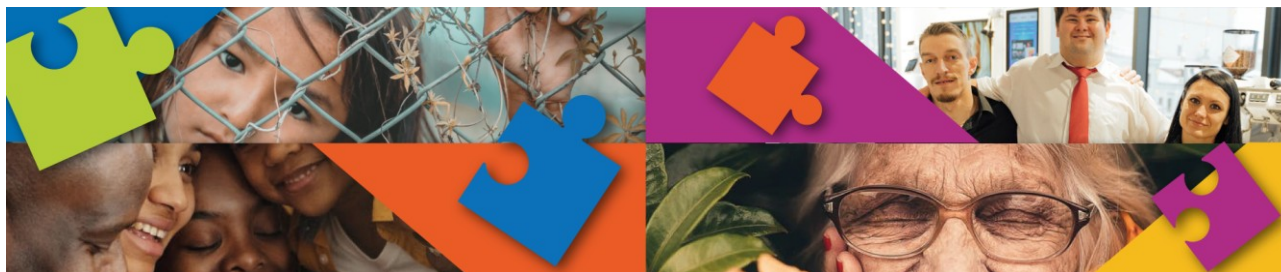
La rappresentazione della “cornice” nazionale e l’attenta lettura dei bisogni emersi dalla *Relazione sociale* ci consentono, piuttosto agevolmente, di declinare sinteticamente i tratti salienti della strategia del welfare pugliese dei prossimi anni. Una strategia che si muove nel solco di una tradizione e di una storia, che vanno certamente confermate nei loro tanti punti di forza, ma che deve necessariamente evolvere e rinnovarsi per adeguarsi al nuovo contesto di riferimento.

Il radicamento primo di tale strategia è senza dubbio il dettato della norma regionale 10 luglio 2006, n.19 **“Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia”**, che definisce ed articola il sistema di welfare regionale, precisando i livelli di tutela dei diritti sociali, gli interventi di promozione della cittadinanza e valorizzazione delle risorse e indicando gli strumenti e i metodi per realizzare il sistema integrato, assicurando prestazioni essenziali ed omogenee sull’intero territorio regionale. E’ evidente che tale impianto deve connettersi con il rinnovato impulso normativo e programmatico espresso a livello nazionale ed evolvere verso una piena garanzia dei diritti sociali e di cittadinanza definiti in primis in Costituzione ed articolati in norma primaria in sede di definizione dei LEPS ai sensi dello stesso dettato costituzionale.

Le righe che seguono, pertanto, provano a tracciare la strada dei prossimi anni individuando alcune “questioni nodali”, elementi essenziali ed imprescindibili per l’agenda del welfare pugliese, unitamente ad una serie di “approcci” di tipo trasversale, che devono accompagnare e modellare le scelte e gli interventi che andranno a realizzarsi al fine di conferire qualità ed efficacia all’intera azione strategica che si intende avviare.

Inclusione, integrazione, tutela

La prima opzione strategica fondamentale è quella dell’**inclusione sociale**. Il fulcro dell’intero sistema di welfare pugliese non può che essere quello del recupero della dignità di ogni singola cittadina e di ogni singolo cittadino. Occorrerà in tal senso accompagnare tutti i territori (Ambiti territoriali) a dotarsi di un sistema organico per affrontare l’emergenza (la casa, i beni di prima necessità, l’istruzione dei minori, ecc.) ed accanto a questo ridisegnare la misura regionale di contrasto alla povertà, il Reddito di Dignità, perché

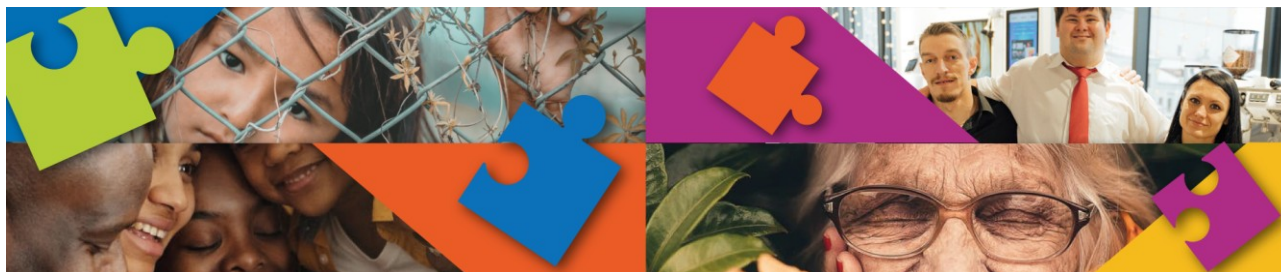


continui ad essere strumento efficace, capace di adeguarsi ed accompagnare la misura nazionale di sostegno al reddito (RdC) e di aprirsi ad una prospettiva di sempre maggiore specializzazione con un duplice obiettivo: intercettare particolari fasce di popolazione in condizioni di “fragilità” non facilmente raggiungibili dalla misura nazionale e lavorare ad una maggiore articolazione e qualificazione dei percorsi di inclusione sociale capaci di offrire interventi più ampi ed accompagnamento più mirato ai beneficiari ed ai loro nuclei familiari, in linea con l’esperienza in corso di realizzazione con il ReD 3.0 (Ed. II).

Va detto, poi, che se l’inclusione sociale a tutto tondo costituisce il fulcro del sistema di welfare, il presidio e la presa in carico di quelle situazioni che vedono coinvolti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze di minore età deve rappresentare la priorità delle priorità. Da sempre le statistiche sulla povertà e sull’esclusione sociale sottolineano la forte incidenza della povertà minorile, soprattutto al Sud. E’ un vulnus inaccettabile, ampliatosi e dilatatosi nel corso dell’ultimo biennio anche a seguito della grave crisi pandemica che stiamo vivendo. Una **povertà materiale, educativa, culturale e relazionale** che rappresenta uno dei principali temi da affrontare nei prossimi mesi attraverso un’azione sinergica di diversi Dipartimenti regionali, che dovrà fondarsi sul documento strategico di indirizzo già definito a partire dal mese di marzo del 2021 con un’intesa tra gli Assessorati al Welfare, alla Cultura ed alla Formazione e Lavoro (**Agenda regionale di contrasto alla povertà educativa**) e troverà un corposo investimento in termini di risorse, interventi e servizi proprio nel presente Piano, da attuarsi anche in sinergia con il *Garante dei Diritti del minore, dell’infanzia e dell’adolescenza*.

Sempre con riferimento alla tutela dei minori non sfugge la centralità del tema considerato, tanto più che lo stesso *Piano nazionale*, con specifico riferimento alle azioni di cui al FNPS, individua tra le priorità gli **Interventi rivolti alle persone di minore età**. In questa cornice vengono individuate alcune attività che certamente costituiscono i cardini della presente programmazione regionale.

Con riferimento ai servizi per l’infanzia e l’adolescenza, l’articolazione del sistema degli interventi è declinata per macro-livelli e obiettivi di servizio e trova rispondenza negli obiettivi specifici e operativi del presente piano. Anche gli interventi per bambini e ragazzi hanno l’articolazione classica tra servizi domiciliari, territoriali, residenziali e di sostegno per il contrasto della povertà educativa, con la possibilità di sperimentare servizi educativi innovativi anche in modalità *outdoor*. Rimane fermo il riferimento alle linee di indirizzo in tema di affidamento familiare, di accoglienza in strutture residenziali e sull’intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità e si ribadisce che i servizi per l’accesso e la presa in carico devono possedere le medesime caratteristiche per tutti i cittadini. E’ utile richiamare, inoltre, come fa lo stesso Piano nazionale, i principi e gli interventi già declinati a suo tempo dalla L. 285/97 e tuttora attuali; tali principi restano un punto di riferimento essenziale per l’articolazione e le finalità dei servizi, indicando gli interventi di sostegno all’infanzia e all’adolescenza da rafforzare o attivare e che fanno riferimento, in modo particolare, alla prevenzione dell’istituzionalizzazione (secondo il noto modello “PIPPI”), ai progetti di raccordo scuola-territorio, al sostegno ai care leavers, agli interventi da realizzarsi nell’ambito della Garanzia europea per l’infanzia, fino all’ipotesi di sperimentare il servizio sociale scolastico in collaborazione con l’Ufficio Scolastico Regionale.



Va ricordato, infatti, che il punto di riferimento per le iniziative nazionali è, oggi, il **Sistema di garanzia europeo per i bambini vulnerabili** (*European Child Guarantee – COM (2021) 137*) volto a garantire misure specifiche per minorenni a rischio di povertà o esclusione sociale. Si tratta di un'azione destinata ad assumere sempre più rilevanza in ragione del prevedibile esito dell'impatto economico e sociale della pandemia.

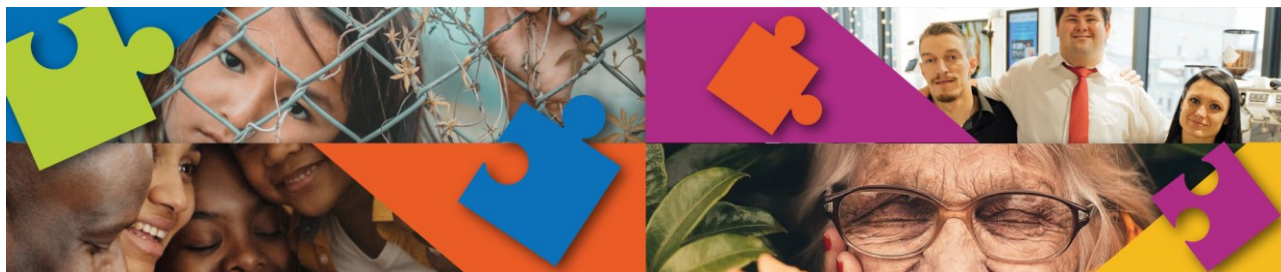
Nella stessa direzione si muovono le indicazioni del **5° Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva** i cui contenuti si integrano con i diritti e le strategie internazionali ed europee per i minori di età, in particolare: la **Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989**, gli **Obiettivi Onu di sviluppo sostenibile – Agenda 2030**, la **Strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori 2021-2024** e il già citato Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili. Ai fini dell'attuazione degli impegni sanciti nella Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il Piano traccia la strada degli interventi da realizzare, pensando a politiche e interventi da attuarsi nelle seguenti aree e prospettive:

- **educazione:** formale e non formale, come strumento essenziale per garantire il benessere, psicologico e fisico, e lo sviluppo, sin dalla nascita, in sinergia fra pubblico e privato;
- **equità:** quale principio per contrastare la povertà assoluta, favorire l'inclusione sociale e garantire pari accesso alla tecnologia;
- **empowerment:** come strategia per coinvolgere, sviluppare e tutelare giovani cittadini consapevoli e attivi; per la gestione dei sistemi socio-sanitari rispetto alle condizioni di vulnerabilità e per la programmazione e la valutazione delle politiche pubbliche di settore.

Tali direttrici sono certamente alla base anche delle scelte strategiche operate in questo documento di programmazione, declinate nello specifico nel successivo capitolo 2.

Se il termine *inclusione* è centrale per la strategia regionale non va dimenticato che questo va letto in combinazione con il termine *integrazione*. L'integrazione delle persone con disabilità, infatti, è un altro tassello fondamentale nel complesso ed articolato disegno della strategia regionale di welfare. Ed anche in questo caso, occorre individuare una prima priorità partendo dai più piccoli: **l'integrazione dei minori con disabilità** in ambito scolastico, questione che diventa cruciale anche con riferimento al passaggio dal loro primo contesto di socialità, in un servizio educativo per la prima infanzia dove i minori trovano un ambiente su misura, al contesto scolastico vero e proprio, all'interno del quale occorre porre molta attenzione a tutti i possibili fattori di integrazione con l'intento di mettere in atto percorsi realmente inclusivi.

Già da mesi i Dipartimenti regionali interessati hanno dialogato con le parti sociali e con le Organizzazioni sindacali per inquadrare le problematiche connesse a questa particolarissima ed importante questione. Il presente Piano dovrà avere un duplice obiettivo: da un lato accompagnare gli Ambiti territoriali a dare stabilità e prospettiva di qualità ad un servizio presente su tutto il territorio regionale ma che ha ancora necessità di essere rinforzato ed adeguato alle reali esigenze di presa in carico delle famiglie; dall'altro rendere più fluido ed omogeneo il livello di prestazioni tra l'attuale sistema di servizio previsto per

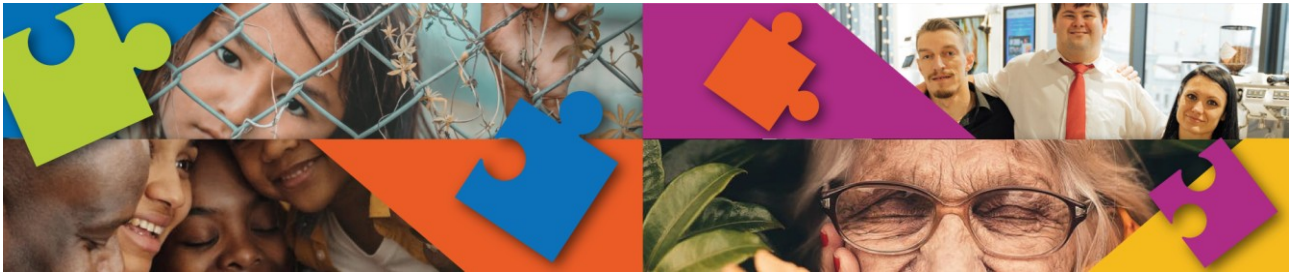


le scuole primarie e secondarie di I grado (di competenza di Comuni ed Ambiti territoriali) e quello previsto per le scuole secondarie di II grado (di competenza della Regione che lo gestisce avvalendosi della collaborazione delle Province).

Accanto all'integrazione scolastica, la **tutela delle persone con disabilità** passa attraverso la costruzione sul territorio di una serie di "presidi di prossimità" che vanno dai servizi di assistenza domiciliare, alla rete dei Centri diurni e fino alla definizione di progetti personalizzati finalizzati all'autonomia ed alla **vita indipendente**.

Altro tema cardine della strategia regionale è quello della presa in carico delle situazioni di **non autosufficienza**. In questo caso la parola d'ordine è duplice: lavorare sull'integrazione con i servizi sanitari al fine di proporre interventi di maggiore qualità ed efficacia (a partire da un accesso che sia veramente integrato ed unico e che si completi con una valutazione), offrire ai cittadini in tali condizioni ed alle loro famiglie un mix di interventi, prestazioni e assistenza indiretta personalizzata in linea con gli orientamenti nazionali in materia². In proposito il presente Piano dovrà avere la capacità di cogliere, anche con adeguamenti in itinere, tutte le novità che arriveranno dal percorso avviato a livello nazionale per la predisposizione delle due riforme cardini in questo settore: quella relativa alla *Legge quadro per le disabilità* e quella volta a ridisegnare il *Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti*.

² Il Piano nazionale per la Non Autosufficienza 2022-2024 è atteso nel 2022.



Il Terzo Settore e l'Innovazione sociale

Come già ampiamente rilevato, tra gli attori rilevanti del sistema di Welfare regionale ci sono gli Enti del Terzo Settore (ETS). A mente dell'art. 4, co. 1, del D.Lgs. n. 117 del 31/07/2017 (cd. Codice del Terzo Settore) *“sono Enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”*.

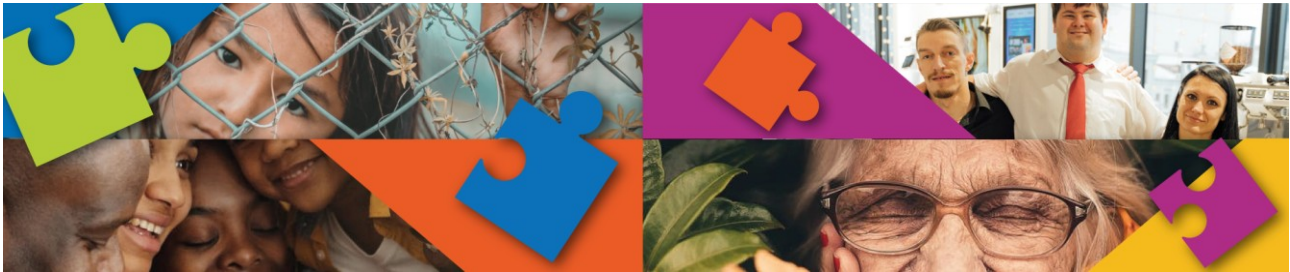
A fronte di dati ISTAT del 15/10/2021 (cfr. *Struttura e Profili del Settore non profit* – anno 2019; <https://www.istat.it/it/archivio/262507>), che riferiscono un numero complessivo di enti non profit in Puglia pari a 18.968, a quella medesima data le Organizzazioni di Volontariato (OdV) iscritte nel Registro regionale sono pari a 2427 e le Associazioni di Promozione sociale (APS), parimenti iscritte nel Registro regionale di riferimento, ammontano a 2060. Le cooperative sociali sono invece 1.309.

Nel citare i dati non può non tenersi conto:

dell'attivazione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), intervenuta lo scorso 23 novembre che, seppur secondo un principio di gradualità, caratterizzerà definitivamente il settore, permettendo il superamento dell'attuale sistema di registrazione degli Enti, ancora oggi caratterizzato da una molteplicità di registri la cui gestione è affidata alle Regioni e alle Province autonome (cfr. sul punto un approfondimento giuridico sulla materia, disponibile al link seguente: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105128.pdf>).

Incardinato presso il Dipartimento Welfare è l'Ufficio regionale del Registro unico nazionale del Terzo Settore In Puglia, che si è recentemente costituito secondo il nuovo modello organizzativo di cui alla D.G.R. n. 1147 del 07/07/2021, la quale prevede un investimento sulle sedi distaccate degli uffici regionali tanto a mezzo dei funzionari pubblici dell'Amministrazione quanto con le professionalità contrattualizzate secondo i contenuti dell'Accordo stipulato ai sensi dell'art. 15 L. 241/1990 con l'Agenzia ARTI. Si intende in tal modo operare un decentramento in grado di favorire una prossimità operativa ai territori, la quale rinvia a sua volta al principio di sussidiarietà orizzontale di matrice costituzionale. La visione di dimensionamento e di irradiazione territoriale risulta ancor più strategica, ove si consideri che già la Riforma in atto valorizza le singole specificità, pur nella prospettiva dei fattori di comune interesse, così come promuove le comunità locali;

- a) dell'attività posta in essere dal Tavolo per la Riforma del Terzo Settore che, inizialmente attivato nel 2017, dovrà in futuro proseguire l'opera in atto, relativa alla compilazione di un Testo Unico regionale in materia di Terzo Settore. L'attività prevede invero il progressivo adeguamento della normativa regionale esistente al dettato nazionale;



- b) di tutte le evoluzioni in materia di “amministrazione condivisa”, per come proposte e poste dall’art. 55 del Codice del Terzo Settore, che ha definitivamente introdotto in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli Enti del Terzo Settore nella programmazione, nella progettazione e nell’organizzazione degli interventi e dei servizi (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 131 del 2020, a mente della quale *“agli ETS ... è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell’interesse generale. Gli ETS, in quanto rappresentativi della “società solidale”, del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento”*).

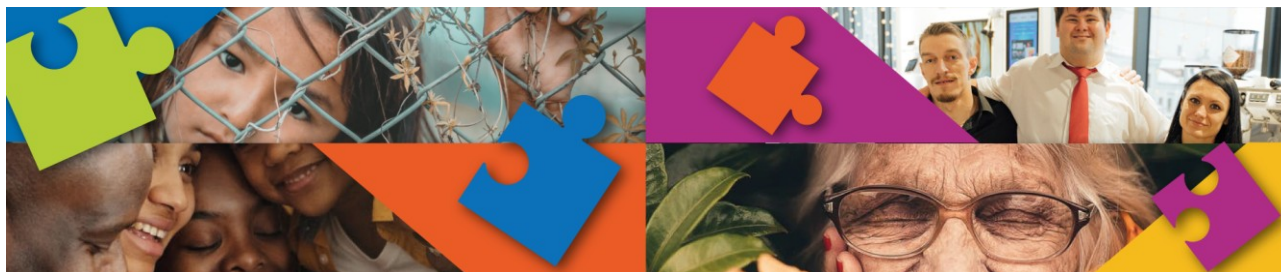
Sul tema della co-programmazione e della co-progettazione, questo Dipartimento ha recentemente operato, approvando:

- con atto dirigenziale n. 1254/2020 le Linee Guida per l’utilizzo delle risorse riservate, per l’attuazione di azioni di supporto specialistico, da realizzare con soggetti del terzo settore, al fine di qualificare la fase di presa in carico dei cittadini destinatari finali del Reddito di Dignità (ReD 3.0 II Edizione). Le Linee guida in parola sono state redatte e approvate proprio con l’ausilio dei maggiori rappresentanti del Terzo Settore pugliese (Forum del Terzo Settore, Confcooperative, Legacooperative). E’ stata questa la prima occasione per introdurre uno stanziamento dedicato al Terzo Settore per la qualificazione della presa in carico, che consente di destinare circa 4 MLN euro ad attività di supporto a favore dei cittadini;
- con atto dirigenziale n. 780/2021, in attuazione della Del. G.R. n. 852/2020, il Programma operativo regionale per la realizzazione degli interventi di cui alla Linea D del Piano operativo regionale 2016-2019 a favore di persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (L. n. 112/2016), che intende promuovere sul territorio regionale, in maniera omogenea, soluzioni alloggiative innovative per favorire l’abitare in autonomia e forme di co-housing per le persone con disabilità. Ai fini del presente Programma, infatti, se gli enti erogatori sono gli Ambiti territoriali assegnatari delle risorse economiche finanziarie, gli enti attuatori dei servizi interessati sono gli Organismi del Terzo Settore, le associazioni di famiglie di persone disabili, le associazioni di persone disabili.

Simili esperienze, si muovono parallelamente ad ulteriori iniziative:

di rango parimenti **regionale**. Basti pensare all’avviso di manifestazione d’interesse, pubblicato nel mese di ottobre dalla Sezione Sicurezza del cittadino, Politiche per le Migrazioni ed Antimafia sociale e finalizzato all’individuazione di un soggetto del terzo settore disponibile alla co-progettazione e alla gestione di interventi d’innovazione sociale per l’integrazione culturale, sociale, occupazionale ed abitativa dei cittadini di paesi terzi vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo nella Provincia di Lecce.

Allo stesso modo, il Consiglio regionale ha approvato nel mese di novembre tre avvisi pubblici per la ricerca di enti no profit del Terzo Settore per la realizzazione di progetti finalizzati alla sperimentazione e



promozione di buone prassi su temi specifici (supporto educativo alla relazione genitoriale; esperienze di cittadinanza attiva riguardanti persone di minore età o giovani adulti; valorizzazione del territorio e della storia delle piccole comunità locali attraverso forme di didattica diffusa rivolte a persone di minore età a rischio di condizione di povertà educativa);

- a) di livello **nazionale**, giacché il D.M. n. 72 del 31 marzo 2021 ha approvato le Linee guida sul rapporto tra PA ed ETS. D'altro canto, la Missione 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sottolinea che la sinergia tra Amministrazione pubblica e ETS "*consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni, al fine di venire incontro alle nuove marginalità e offrire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo Settore*";
- b) di carattere **europeo**. Proprio lo scorso 9 dicembre, infatti, la Commissione europea ha presentato il Piano d'azione europeo per l'economia sociale (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=it>), volto a sviluppare il potenziale di crescita di imprese sociali, cooperative, fondazioni e associazioni non profit secondo il loro ruolo ancillare quanto a politiche pubbliche di welfare e di inclusione sociale.

La sfida, dunque, è culturale, oltre che operativa, e riguarda tanto le *policies* in atto quanto la visione strategica relativa al prossimo triennio.

In questa prospettiva ancora una volta un ruolo dirimente è quello degli Ambiti territoriali sociali che, costituendo il polo degli interessi pubblici nell'attuazione del principio costituzionale della sussidiarietà, saranno chiamati a: a) co-costruire progetti su tavoli misti, in cui il partenariato sociale s'unisce alla voce tecnica e a quella politica; b) superare la logica degli appalti, progressivamente trasformando le modalità collaborative in accreditamento.

Sulla base delle suddette considerazioni, nell'ambito dei Piani sociali di Zona si intende sollecitare le competenze assegnate alle funzioni dei Comuni/Ambiti territoriali, affinché si proceda sul territorio a:

- A. **promuovere forme di co-programmazione**, finalizzate all'individuazione congiunta dei bisogni della comunità di riferimento da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. Lungi dall'essere un mero evento di partecipazione, tale attività deve prevedere meccanismi procedurali e istruttori di acquisizione degli interessi e dei bisogni rappresentati dagli enti del Terzo settore e dalle altre amministrazioni locali, utili all'elaborazione del quadro dei bisogni e dell'offerta sociale.



B. **sostenere forme di co-progettazione**, finalizzate a cooperare per la definizione e la realizzazione di specifici progetti, di servizi o di interventi, a loro volta tesi a soddisfare bisogni definiti, o a realizzare progetti innovativi e sperimentali.

Un simile contesto permette per altri versi di rivolgere lo sguardo alle organizzazioni del Terzo Settore quali attori principali dell'**economia civile** e dell'**innovazione sociale**.

Di economia è necessario parlare, ove si consideri che tra tali Enti sono annoverate imprese che producono beni definiti in dottrina "relazionali". All'economia civile occorre riferirsi, giacché tali organizzazioni operano secondo i valori della solidarietà e della reciprocità, a loro volta contribuenti attivi di un sistema di integrazione della società civile.

In seno al quadro generale appena riferito la Regione Puglia, chiamata a promuovere la crescita dell'economia civile e del suo "capitale sociale" ancor più secondo la prospettiva dell'innovazione sociale, intende proseguire:

a) le attività correlate al Programma regionale "PugliaSocialeIN"

Il Programma, per quanto risalente al 2017, ha avviato la sua implementazione solo più recentemente mediante due Misure:

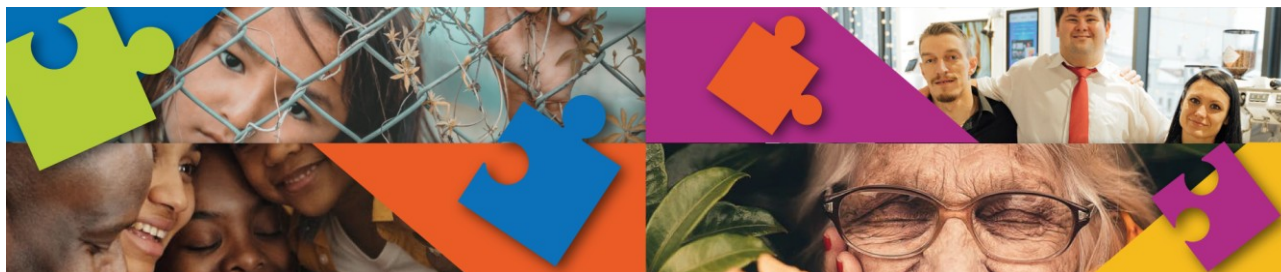
- ***Puglia Sociale IN-Imprese sociali***

L'Avviso, approvato secondo gli indirizzi di cui alla D.G.R. n. 2276/2019, giusta A.D. n. 327 del 30/04/2020, finanzia interventi di sostegno all'avvio e rafforzamento delle imprese sociali con specifico riferimento agli investimenti materiali ed immateriali al fine di accrescere la capacità produttiva, il grado di coinvolgimento delle platee interessate e sviluppare aree di business in settori di attività economica per le quali il valore economico si integra con il valore sociale prodotto per le comunità di riferimento. L'Avviso si rivolge alle imprese sociali e alle cooperative sociali e ai loro consorzi e prevede aiuti a fondo perduto in regime *de minimis*.

- ***Hub di innovazione sociale***

La Misura va selezionando proposte progettuali dei Capoluoghi di Provincia pugliesi, integrate per la realizzazione di *hub* di innovazione sociale, in grado di favorire il potenziamento di infrastrutture e attrezzature e le condizioni di accessibilità ai servizi innovativi da parte di cittadini e attività economiche a contenuto sociale. La procedura mira dunque ad offrire una concreta occasione di trasversalità su pratiche e politiche urbane anche alla luce del fatto che apparteniamo a comunità di pratiche, quotidianamente chiamate a disegnare, riflettere ed esprimere il proprio contenuto innovativo nell'agire in contesti sociali definiti.

b) gestire e alimentare ulteriormente l'esperienza di PugliaCapitaleSociale 3.0 (cfr. infra par. 4.1)



In un alveo operativo simile, l'innovazione sociale diventa operativamente – e per dirla con Stefano Zamagni – *“quel processo che serve a modificare i processi economici per generare prosperità”*.

In seno a tale processo occorre, mediante le Misure in atto – pur debitamente corrette secondo il ritmo della condivisione con gli *shareholders* summenzionati --, prefigurarsi il necessario cambio di paradigma da parte di tutti i *players* in campo; di quelli pubblici, economici, di Terzo Settore, civici. Tale processo consente di estrarre il valore sociale, culturale, economico di cui ogni comunità territoriale è portatrice di modo che concorra ad alimentare il capitale sociale da cui già in parte proviene.

Potenziamento e governo del sistema di offerta

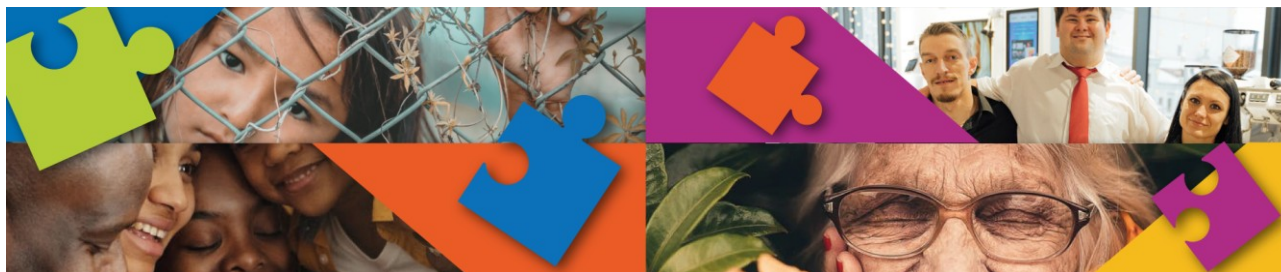
Il sistema di offerta dei servizi: la regolamentazione di un asse strategico del welfare pugliese.

Come è noto la L.R. 19/2006, al Titolo IV, e il successivo Regolamento di attuazione (R.R. n. 4/2007) definiscono le tipologie di strutture e i servizi che costituiscono l'ossatura del sistema di welfare regionale. Vengono individuati i criteri per l'autorizzazione al funzionamento (ad opera di Comuni e/o Ambiti territoriali) e per la conseguente iscrizione nei Registri regionali (ad opera della Regione), nonché i requisiti minimi che, per ciascuna tipologia di servizio o struttura, sono alla base del provvedimento di rilascio dell'autorizzazione.

L'attuazione delle norme contenute nel citato Regolamento Regionale n. 4, è stata ed è tutt'ora oggetto di continuo monitoraggio da parte degli uffici regionali, vista la complessità e innovatività delle norme regolamentari e vista la forte dinamicità dell'intero sistema di offerta dei servizi e di domanda sociale da parte della popolazione pugliese. Lo stesso art. 44 del Regolamento citato riconosce l'opportunità di favorire sperimentazioni e soluzioni innovative nell'organizzazione e nella progettazione delle strutture e dei servizi, prevedendo che la Giunta Regionale possa annualmente procedere al riconoscimento di nuove tipologie.

L'intensa azione di monitoraggio delle strutture competenti dell'Assessorato al Welfare sullo stato di attuazione del regolamento stesso, nonché di valutazione dei punti di forza e delle criticità contenuti nelle stesse norme regolamentari, frequentemente resi oggetto di confronto con i principali soggetti del partenariato istituzionale e sociale, ha suggerito e, talvolta, imposto modifiche e integrazioni urgenti ad alcune delle norme del Regolamento, tutte rispondenti all'unico obiettivo generale di migliorare le potenzialità delle stesse norme rispetto alla crescita della qualità del sistema di offerta, alla crescita della propensione all'investimento per la realizzazione di nuove strutture e di nuovi servizi, alla concreta esigibilità dei diritti sociali da parte della popolazione pugliese.

La dinamicità del sistema del Welfare, immerso in un cambiamento che sta rimescolando bisogni, esigenze, emergenze e priorità, impone, di conseguenza, un ripensamento rispetto all'organizzazione ed all'articolazione di tutti i servizi, dalla sanità alla scuola, dai servizi per l'impiego ai servizi educativi. Tale



esigenza è imputabile con evidenza alla rapidità del cambiamento sociale e demografico dal lato della domanda e alle trasformazioni del mercato, dell'assetto istituzionale dei soggetti pubblici e privati che erogano i servizi, nonché allo sviluppo delle professioni, dal lato dell'offerta.

Tutti questi fattori spingono ad immaginare, nell'ambito della strategia definita con il presente Piano, la necessità di proseguire nel percorso di leale cooperazione tra gli enti pubblici coinvolti e di mettere in cantiere un'attività di monitoraggio e controllo dell'attuale sistema di offerta che sia propedeutica ad un'evoluzione dello stesso (anche nel senso di una revisione complessiva del paniere di offerta e dei relativi standard funzionali ed organizzativi di base) per dare adeguata risposta alla progressiva differenziazione dei bisogni, all'estensione della domanda ed all'emersione di nuove problematiche e bisogni da affrontare.

Per perseguire tale finalità sarà necessario partire da un serrato dialogo tra le diverse componenti regionali, interne ed esterne all'Amministrazione, per ripensare ai livelli di integrazione ed interazione di servizi e strutture che afferiscono al comparto socio-assistenziale, a quello socio-sanitario ed a quello socio-educativo e dell'istruzione, recuperando in primis un'integrazione di sguardi, di prospettive e di competenze che si tramuti, poi, in un dettato normativo e regolamentare rinnovato e davvero integrato e sinergico fra i diversi assi prima citati.

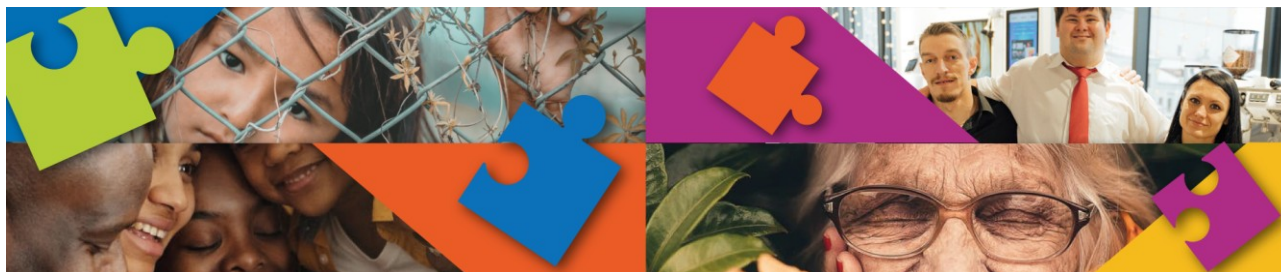
In considerazione di quanto sin qui esplicitato, nel corso del presente periodo di programmazione si intende avviare un'azione tesa ad un attento esame dei contenuti specifici del citato Regolamento n. 4/2007 al fine di apportare le necessarie modifiche ed integrazioni atte a renderlo più aderente al mutato contesto.

Potenziamento e qualificazione del sistema di offerta dei servizi. I progetti di

infrastrutturazione sociale

A partire dalla prima fase di regolazione del sistema, descritta nelle righe precedenti, gli ultimi cicli di programmazione dei fondi SIE in Puglia (P.O.R. 2007-2013 – Asse III – e P.O.R. 2014-2020 – OT IX –) hanno previsto l'attivazione di ingenti risorse destinate al cofinanziamento di piani di investimento pubblico e privato, teso all'infrastrutturazione sociale, con l'intento di potenziare e qualificare il sistema di offerta presente sul territorio.

Su questo occorre certamente investire anche con il presente Piano regionale e con le programmazioni di fondi ordinari e straordinari che ad esso si accompagneranno con riferimento al prossimo P.O. per i fondi SIE per il periodo 2021-2027 (in relazione all'Obiettivo di Policy n. 4), oltre che mediante tutti gli investimenti che potranno essere attivati direttamente dagli Ambiti territoriali a valere sia sul PNRR che sul PON Inclusione (attività rispetto alle quali il Dipartimento Welfare della Regione Puglia non farà mancare la propria azione di costante supporto, accompagnamento, monitoraggio e coordinamento, sin dalle prime fasi di definizione di massima dei piani di investimento).



Alla data attuale l'Amministrazione va attivandosi per l'aggiornamento dell'atlante delle strutture finanziate in uno con la mappatura complessiva di tutte le strutture ed i servizi attivi sul territorio. Tale attività, che sarà condotta unitamente ad ANCI, prevede la mappatura, la georeferenziazione e la descrizione della dotazione di tali strutture, il cui ultimo aggiornamento risale al 2015. L'occasione permetterà altresì di assumere, dunque fornire, primi elementi di valutazione degli esiti del PO FESR 2014/2020 ancora in atto.

Governo dell'Offerta e sostegno alla domanda nella strategia regionale di Welfare

Va detto, inoltre, che oltre all'azione di promozione degli investimenti infrastrutturali, nel corso dell'ultimo decennio, lo scenario del Welfare regionale è stato segnatamente caratterizzato sul piano tecnico-normativo-programmatorio, ma ancor prima sul piano delle scelte strutturali e degli orizzonti culturali dalla politica del cosiddetto **"Buono servizio"**, un vero e proprio titolo di acquisto di prestazioni in ambito sociale declinato sia sul versante dei **servizi per l'infanzia e i minori** (*Asili nido, Centri ludici per la prima infanzia, Centri diurni per minori, etc.*), come strumento di conciliazione vita-lavoro che sul versante dei **servizi per le persone con disabilità e/o non-autosufficienza** (*Centri diurni per persone con disabilità, Assistenza domiciliare integrata, ecc.*), come strumento di contrasto alle condizioni di povertà dei nuclei familiari di appartenenza ed anche di sollievo del carico di cura gravante sugli stessi nuclei.

L'influenza determinante che il Buono servizio (inscindibilmente inteso in uno con il sistema dei **"Cataloghi dell'Offerta"**, una sezione ristretta e qualificata rispetto ai predetti **"Registri delle strutture autorizzate"**) ha svolto e che tutt'ora svolge nella definizione delle scelte programmatiche operate a livello locale nei singoli Piani sociali di zona è ormai innegabile, sotto molteplici aspetti e punti di vista.

- Innanzitutto per la **consistenza e proporzione delle risorse finanziarie** specificamente stanziare per tale strumento, per lo più a valere su fondi strutturali e/o vincolati di varia derivazione (Fondo Sociale Europeo, Fondo Sviluppo e Coesione, POC Puglia 2014/2020, FNA, etc.). Tali risorse infatti rappresentano spesso, nell'ambito dei Piani sociali di zona, una fonte di finanziamento superiore ai fondi ordinari destinati alla programmazione sociale e determinante nell'organizzazione del sistema locale dei servizi e degli interventi: ***in molti casi unico strumento di finanziamento della rete di servizi domiciliari e a ciclo diurno per persone disabili e per anziani e della rete di strutture e servizi per la prima infanzia e i minori*** (Asili nido in primis, ma anche Centri diurni socio-educativi per minori).
- Per il conseguente determinante e vincolante **impatto sulle scelte gestionali e organizzative degli Ambiti territoriali sociali**, che nel sistema di "accreditamento" posto in essere dai c.d. "Cataloghi dell'offerta" vedono ormai il principale – quando non unico – canale di acquisto delle prestazioni socio-educative, socio-assistenziali e/o socio-sanitarie destinate a minori, disabili e anziani, anche in virtù della notevole semplificazione procedurale che tale modalità comporta rispetto alle più tradizionali procedure di gara, concessione, convenzionamento.



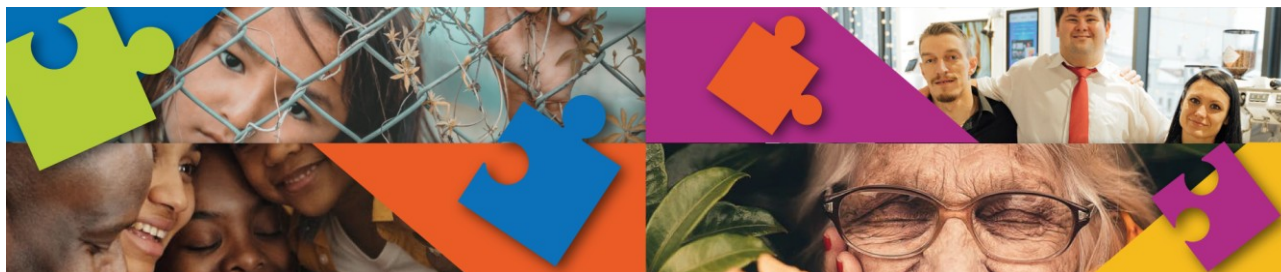
- Per la potente leva e azione di stimolo che il Buono servizio ha esercitato e tutt'ora esercita in riferimento allo **sviluppo di un sistema di offerta** ampio, diffuso e capillare, seppur non sempre operato in stretta aderenza alle reali esigenze e fabbisogni dei diversi territori locali.
- Per l'**impatto sulle "abitudini di acquisto"** delle prestazioni socio-educative, socio-assistenziali e socio-sanitarie da parte delle famiglie pugliesi; in tal senso il buono servizio – ponendosi come strumento di *"sostegno alla domanda"* di servizi di qualità scelti da appositi cataloghi di servizi accreditati, ha di certo favorito lo sviluppo di una maggiore *"cultura dei servizi"* da parte delle famiglie, in luogo della mera *"monetizzazione"* ed ha introdotto un elemento pedagogico mediante il richiamo delle stesse alla compartecipazione economica, in un'ottica di corresponsabilità e costruzione partecipativa dei percorsi di inclusione sociale.
- Per l'**innovazione tecnologica** determinata da una procedura che si presenta – sin dai primi albori - in forma totalmente telematica e dematerializzata in tutti i suoi aspetti pratici (domanda da parte delle famiglie, gestione della frequenza, accreditamento dei Soggetti Gestori, rendicontazione etc.).

La centralità ormai assunta dal sistema di acquisto di prestazioni conosciuto con la locuzione di **buono servizio** nel sistema di welfare regionale pugliese e l'esperienza sino ad oggi maturata in tale ambito, necessitano tuttavia di un'attenta riflessione sullo strumento proprio nella fase in cui, con il presente documento di programmazione, si pongono le basi per tratteggiare il sistema di protezione sociale ed inclusione dei prossimi anni in Puglia.

Pertanto, pur nella conferma della complessiva validità di un metodo e di un sistema unico su scala nazionale che deve essere di certo mantenuto e potenziato, non ci si può esimere dall'evidenziare alcune criticità insite in un modello di erogazione dei servizi di welfare, anche con riferimento ad alcuni elementi di dettaglio tecnico-operativo che lo caratterizzano, da cui derivare auspicabili direttrici per una riprogettazione più matura e consapevole del modello in analisi per i prossimi anni.

Prima questione da superare è quella della disomogeneità procedurale tra acquisto di prestazioni afferenti a differenti Cataloghi. Da più parti e con una certa insistenza, nelle annualità trascorse, nonché negli incontri di concertazione propedeutici alla stesura del presente documento, è emersa l'esigenza e la richiesta di ricondurre ad un'unica voce e ad un unico binario le procedure che si fondano sull'utilizzo di buoni servizio.

Allo stato delle cose pare quindi utile **immaginare un percorso di lavoro che porti, in vista dell'attivazione dei prossimi finanziamenti comunitari (afferenti al periodo di programmazione dei fondi SIE 2021-2027), ad immaginare un unico contesto di regolazione ed erogazione dello strumento del "buono servizio"**. Dopo anni di sperimentazione apparirebbe, infatti, non particolarmente efficace l'attivazione di un medesimo strumento (seppur riferito a platee con esigenze e caratteristiche specifiche e ben distinte) progettato e definito dal medesimo Ente con regole, tempistiche e procedure differenti con conseguente confusione/disorientamento degli operatori degli Ambiti territoriali sociali e degli utenti finali,



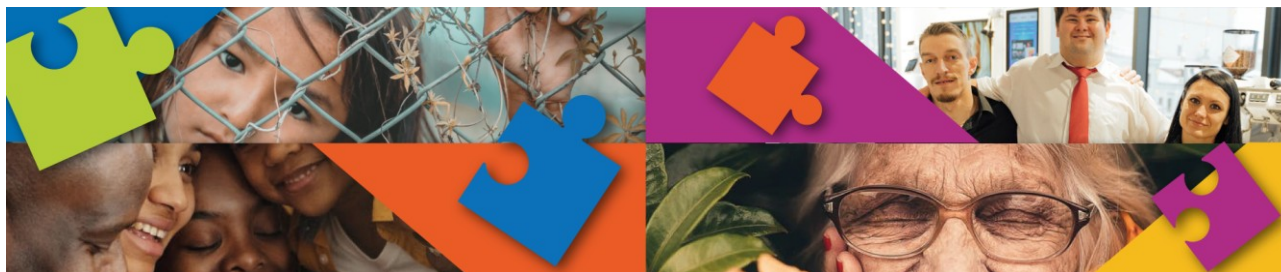
rallentamento e complessità dell'azione amministrativa in capo agli stessi e diseconomicità complessive per il sistema.

Un secondo tema su cui porre attenzione è relativo proprio ad un più efficiente ed efficace sistema di governo dell'offerta. I Cataloghi dell'offerta di servizi sono sorti in un momento storico (dal 2012 in poi) in cui l'intero territorio regionale necessitava di una spinta significativa per la creazione di una rete di infrastrutture sociali, che guidasse il nostro territorio regionale verso nuovi traguardi di sviluppo e civiltà e rispondesse al grande bisogno di cura, assistenza e inclusione reclamato oramai da decenni, nel solco della sfida riformatrice che la Legge 328/2000 aveva oramai irrimediabilmente avviato.

Come detto nelle righe precedenti, ancor prima (a partire dal 2007) l'opportunità offerta dai notevoli investimenti "intercettati" per il sistema di welfare regionale a valere sui *Fondi strutturali e di investimento europei* (Fondi SIE) ha consentito alla Regione Puglia di dotarsi, nel giro di pochissimi anni, di una consistente e capillare rete di strutture socio-educative, socio-assistenziali e socio-sanitarie di qualità, pienamente rispondente agli standard qualitativi introdotti dal R.R. n. 4/2007; a questa sfida per l'infrastrutturazione sociale hanno aderito con entusiasmo molti Enti Pubblici, ma ancor più determinante è stata l'iniziativa del privato sociale e del terzo settore: basti pensare solo guardando agli Asili nido che il numero delle strutture/unità di offerta presenti sul territorio regionale è passato **da 424 del 2010** (con c.a. 11.000 posti-nido, inclusi micro-nido e sezioni primavera), **a 592 nel 2021** (con c.a. 15.500 posti-nido) mentre i soli Centri diurni socio-educativi e riabilitativi per disabili, sono passati da **53 del 2010** su tutto il territorio regionale (con c.a. 1.500 posti-utente) **a 101 nel 2021** (con c.a. 3.000 posti-utente). Il decennio che ci ha preceduti, pertanto, è stato caratterizzato da **una fase fortemente "espansiva"** scarsamente governata sul piano della reale aderenza al sistema dei bisogni del singolo territorio e ampiamente lasciata alla libera iniziativa del mercato.

In tale contesto, i "Cataloghi dell'offerta" connessi al sistema di erogazione e riconoscimento del "Buono servizio" in capo alle famiglie, hanno funzionato da ulteriore e definitiva leva per l'esplosione del sistema di offerta con una conseguente crescita esponenziale della "domanda" di servizi da parte delle famiglie; tuttavia, questa dinamica espansiva dell'offerta-domanda veicolata attraverso il sistema dei buoni servizio, non è sino ad oggi stata sottoposta ad un "*fact-checking*" che ponga in prospettiva il tema dei bisogni reali dei diversi territori, con il tema della sostenibilità finanziaria strutturale di queste importanti misure, anche rimodulando il sistema di offerta in modo più efficiente e rispondente ad una scala di priorità.

Alla luce di questi scenari, nel prossimo triennio si pone insistentemente il tema del **governo dell'offerta accreditata**, che dovrà necessariamente sia tener conto delle sopravvenienze normative intervenute (il riferimento è da un lato alla L.R. 9/1017 contenente la "Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private", dall'altro alla definizione ad opera della L. 107/2017 del sistema integrato di educazione e di istruzione, che espressamente include i nidi tra i servizi educativi per l'infanzia) sia puntare ad una razionalizzazione e ottimizzazione dell'offerta, ancorando la stessa ad una più attenta



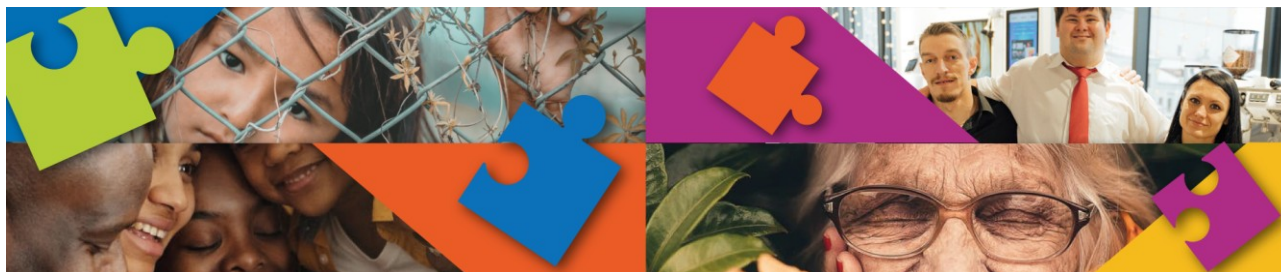
lettura dei fabbisogni dei singoli territori e puntando alla definizione di livelli ottimali di erogazione dei servizi su base territoriale, mirando ad una più equa e razionale copertura dell'intero territorio regionale.

Legata alle due tematiche precedenti vi è la questione della promozione della corresponsabilità dei territori. Dalla sua introduzione lo strumento del buono servizio se da un lato ha inciso in modo estremamente positivo nel determinare e costruire un sistema virtuoso di offerta-domanda di servizi, mediante un lungimirante utilizzo delle risorse aggiuntive dei Fondi strutturali di volta in volta utilizzati, dall'altro lato ha determinato un notevole disinvestimento da parte dei Comuni e degli Ambiti territoriali in termini di spesa sociale in precedenza allocata a finanziamento dei servizi per l'infanzia e della rete di strutture diurne per disabili e anziani e dei servizi di assistenza domiciliare SAD-ADI, con l'aggravante in alcuni casi – soprattutto in riferimento a fondi di bilancio autonomo dei Comuni stessi – che la spesa così disinvestita si è tradotta in un mero risparmio e quindi in una restrizione della quota di “spesa sociale storica”, con conseguenze dirette anche sulle altre azioni prioritarie dei piani sociali di zona.

Per quanto evidenziato un altro obiettivo per il prossimo periodo di programmazione, anche in considerazione di quanto previsto dalla già citata Legge n. 234/2021 (Legge di Bilancio 2022) che incrementa il Fondo di solidarietà comunale (FSC), dovrà essere quello di riportare Comuni ed Ambiti territoriali sociali ad esercitare un ruolo più attivo e partecipativo nella gestione del sistema di offerta-domanda veicolato dal Buono servizio, recuperando il pieno esercizio della funzione socio-assistenziale di propria pertinenza, anche contribuendo alla sostenibilità finanziaria delle misure e/o esercitando il proprio intervento in relazione alla platea di utenza eventualmente esclusa dal buono servizio, con apporto di risorse proprie sulle medesime tipologie di strutture/servizi. Il tutto potenziando, tra l'altro, il sistema di vigilanza, controllo e monitoraggio loro attribuito.

Ulteriore tema da affrontare è quello della corresponsabilità delle famiglie. L'introduzione del Buono servizio ha avuto, come detto, l'indiscusso pregio di educare la cittadinanza alla domanda di servizi di qualità, rendendo in tal modo la spesa sociale certa e finalizzata ad obiettivi di cura e inclusione concreti e osservabili; tuttavia, il beneficio stesso – in molti casi a copertura integrale del 100% del costo del servizio fruito - ha contribuito a costruire un modello di domanda fondato esclusivamente sul sostegno pubblico e fortemente spinto e orientato dalla crescita esponenziale del sistema di offerta. Pertanto, nel prossimo triennio, si renderà necessario richiamare le famiglie ad una maggiore corresponsabilità nella scelta dei servizi e alla maturazione di un modello di domanda che contempli un giusto mix tra compartecipazione privata e intervento pubblico.

Accanto alla “responsabilizzazione” dell'utenza, trova senza dubbio spazio **il tema della responsabilità sociale** dei soggetti erogatori. Se si immagina, infatti, che le famiglie arrivino ad un approccio di fruizione più maturo e se Comuni ed Ambiti saranno sollecitati a non disinvestire meccanicamente dai temi in oggetto, immaginando quote di prestazioni e servizi acquistati in regime diverso da quello qui descritto, occorre sottolineare che anche i soggetti gestori devono essere accompagnati, con percorsi condivisi e ad



hoc, anche di formazione ed informazione, ad acquisire un maggiore dinamismo imprenditoriale capace di mixare l'offerta dei servizi erogata, in modo tale che la stessa possa essere diversificata, nell'intento di avere quote esclusivamente destinate al mercato privato, accanto ad altre di competenza del mercato pubblico diverse da quelle afferenti al sistema dei "Cataloghi dell'offerta" normalmente veicolate attraverso lo strumento del Buono servizio.

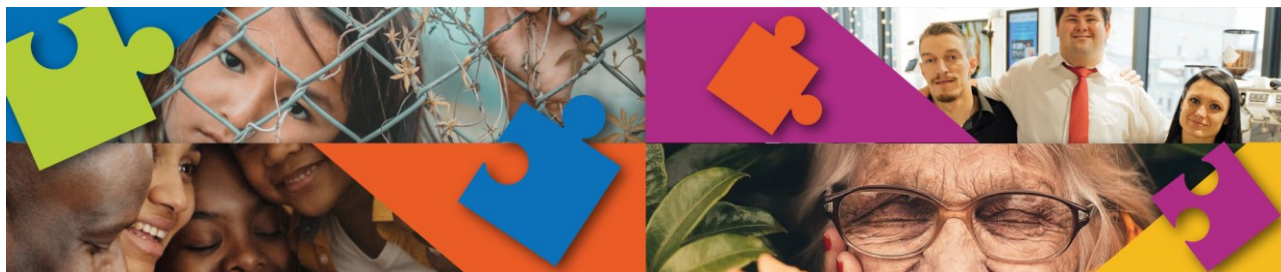
Infine, sempre nell'ottica di **qualificare e strutturare al meglio il sistema** e come rilevato in fase di concertazione, saranno messe in campo tutte le azioni necessarie a consentire, nel tempo, di addivenire ad una progressiva "strutturalizzazione" del canale di finanziamento (regole e ammontare delle risorse certo e definito per periodo di tempo medio-lunghi). E' auspicabile, infatti, che si possa giungere, nell'ambito del triennio di programmazione in oggetto, ad un sistema di erogazione dei Buoni servizio che possa affrancarsi dalla temporaneità e frammentarietà delle fonti di finanziamento, puntando alla definizione di forme di sostegno più stabili, strutturali e durature rispetto a quanto accaduto nel recente passato.

Ultimo elemento su cui si intende puntare per offrire qualità allo strumento in oggetto ed al sistema di servizi e prestazioni che ad esso soggiace è quello di una migliore **selezione delle priorità di accesso**. Al momento, infatti, lo strumento del Buono Servizio non pone particolari criteri "aggiuntivi" di selezione dell'utenza che consentano di graduare la priorità di accesso al beneficio oltre al solo criterio reddituale, in ragione (ad esempio) del livello di complessità del progetto di presa in carico. Pertanto lo studio di ulteriori criteri, che consentano di concentrare l'attenzione su aspetti di natura qualitativa rispetto ai processi di produzione ed erogazione dei servizi, rappresenta certamente un campo di evoluzione ed innovazione da perseguire nel triennio.

Welfare, pari opportunità e parità di genere

A fronte di un contesto normativo particolarmente avanzato e di significativi investimenti fin qui sostenuti, la Regione Puglia è tutt'ora caratterizzata da livelli di divario di genere importanti e che investono le donne in tutte le dimensioni: politica, sociale, culturale ed economica, ma anche da una disuguaglianza territoriale che naturalmente acuisce ancora di più la disuguaglianza di genere.

I dati statistici rispetto al divario di genere presente in Puglia, come descritti nella Relazione sociale regionale, forniscono un quadro puntuale dell'ampiezza dello stesso e delle diverse dimensioni in cui si esplica. Per far fronte a questa annosa criticità, il governo regionale ha approvato **l'Agenda di genere**, un documento di programmazione multidisciplinare, articolato e in grado di affrontare l'emergenza in corso, ma anche di orientare le direttrici dello sviluppo dei prossimi anni, integrando i percorsi di programmazione attuali e futuri e attraversando tutte le aree di policy, compreso il Welfare.



Le politiche di welfare messe in campo da Regione Puglia sono sempre state improntate alla parità di genere e alle pari opportunità; basti pensare all'attuazione della legge regionale 7/2007 sulle pari opportunità, che ha permesso di essere una delle prime Regioni ad aver legiferato in tal senso.

Dal 2007 ad oggi sono state numerose le iniziative che hanno inteso favorire l'uguaglianza tra uomini e donne attraverso misure per la condivisione dei carichi di cura e delle responsabilità familiari tra i partner, la promozione di sistemi di welfare aziendali e territoriali, la revisione delle organizzazioni delle città e dei tempi di fruizione dei servizi, la promozione di un linguaggio di genere, la lotta alle discriminazioni.

L'effettivo miglioramento delle condizioni di sviluppo passerà dalla capacità di promozione di interventi rivolti ai sistemi locali in una loro visione complessiva: processi produttivi, interventi a favore dell'occupazione, interventi rivolti al capitale sociale, interventi infrastrutturali.

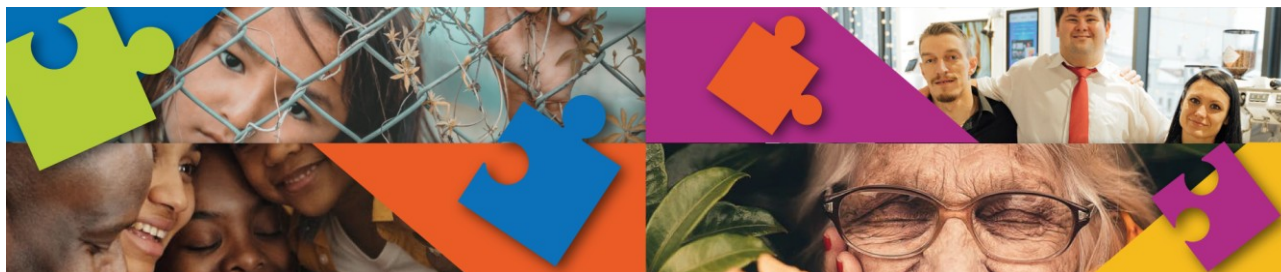
Un'Agenda di Genere, nell'ottica del mainstreaming, richiede interventi per migliorare le condizioni di vita delle donne in tutti i campi: Istruzione, Formazione, Lavoro, Innovazione, Sostenibilità, Salute, Welfare, Trasporti, ma soprattutto richiede politiche e interventi per l'equità sostanziale, volte a perseguire il più generale obiettivo di migliorare le condizioni di vita della popolazione, donne e uomini.

Questo approccio attualizza la logica del mainstreaming, dove tutte le politiche convergono e vengono valutate dalla loro capacità di incidere sul gender gap e di perseguire la gender equality.

L'apporto che il Welfare è in grado di fornire all'attuazione dell'Agenda è prioritario e pluriforme, in quanto afferiscono al welfare numerosissimi interventi dell'Area 1 "Qualità della vita", dell'Area 3 "Qualità del lavoro", la totalità delle linee di azione dell'Area 5 "Lotta alla violenza di genere".

Oltre le misure specifiche, che il Welfare ha inserito in Agenda, sarà garantita la collaborazione necessaria per la messa in atto delle azioni trasversali previste che permetteranno di valutare l'effettivo avanzamento delle policy.

Tutta la futura programmazione delle politiche sociali è ispirata dalla volontà e convinzione che non vi sia sviluppo senza equità. E' evidente come le linee strategiche appena descritte, per loro natura trasversali, non si fermano, come detto, al solo ambito del Welfare e dunque travalicano anche il presente documento di programmazione regionale, pur costituendo, per lo stesso, una prospettiva irrinunciabile per la costruzione di un moderno ed efficace sistema di welfare votato alla tutela piena dei diritti di cittadinanza.



1.3 – L'Agenda del welfare integrato

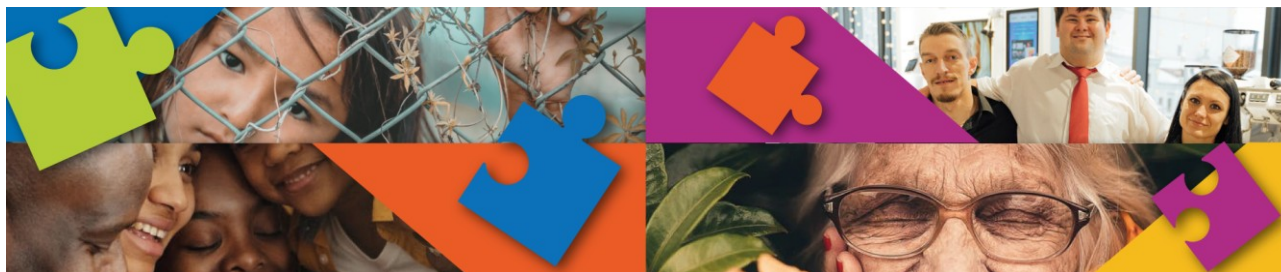
Come sottolineato nel primo paragrafo risulta ormai abbastanza diffusa, tanto nella comunità scientifica quanto nel vasto mondo di chi opera in materia di welfare, la convinzione che l'investimento fatto nel sistema dei servizi sociali non rappresenta solo e semplicemente un costo per la comunità e non risponde soltanto ad esigenze di natura equitativa, ma costituisce anche fattore di competitività e strumento di promozione dello sviluppo economico, in quanto crea una rete di protezione, sicurezza e coesione sociale molto forte. Tutti questi fattori favoriscono, a loro volta, investimenti e crescita a favore dell'intera comunità di riferimento e permettono il miglior utilizzo delle risorse disponibili.

Lo stesso *Piano nazionale*, in precedenza richiamato, ricorda che: ***"Il sistema dei servizi sociali si rivolge a tutti. Le domande e i bisogni, cui esso offre risposte, toccano tutte le fasi e gli accadimenti della vita dei soggetti, dalla prima infanzia agli anni dell'istruzione e della graduale attivazione nel contesto sociale, agli anni del lavoro, fino alle difficoltà della malattia e non autosufficienza che spesso caratterizzano l'età anziana. Sono condizioni o accadimenti di vita in cui è alto il rischio di esclusione sociale, associata alla potenziale perdita del lavoro, dell'abitazione, o al deteriorarsi delle condizioni fisiche, legate all'invecchiamento. In tutte queste fasi, e in stretta interdipendenza con le altre componenti del welfare (il sistema sanitario e il sistema pensionistico), il sistema dei servizi sociali è chiamato a garantire e promuovere la partecipazione e la piena inclusione. Dall'interazione tra tali sistemi dipende il grado di competitività del Paese poiché garanzie minime e percorsi volti al superamento delle difficoltà di vita offrono sicurezza sociale non solo ai malati e agli anziani ma all'intera società che, resiliente e solidale, è in grado di creare valore economico"***.

Come è facile comprendere, quindi, il sistema di welfare è un asse strategico di sviluppo di un'intera comunità ed è votato per sua stessa natura ad essere elemento trasversale che richiama e spinge all'integrazione fra interventi e politiche appartenenti a campi diversi dell'amministrazione e del *public policy making*.

Sempre nel primo paragrafo del presente capitolo si è avuto modo di richiamare, inoltre, la centralità di un approccio di intervento che guardi alla persona nella sua unità, riprendendo ancora una volta un'indicazione forte del *Piano Nazionale*, che sottolinea come ***"un approccio basato sui livelli essenziali delle prestazioni si coniuga naturalmente con una visione e un approccio organizzativo che cercano di ricondurre al centro la persona, nella sua unità, e i suoi bisogni, superando l'ottica categoriale incentrata sull'inquadramento e la riduzione delle persone in condizioni di bisogno all'elemento che più ne può caratterizzare la fragilità, sia esso la disabilità, l'immigrazione, l'età o quant'altro. Va perciò rovesciata la logica della risposta sociale"***.

E' evidente come anche tale auspicio, condiviso e fatto proprio dal presente documento di programmazione, indica la sfida dell'integrazione come elemento imprescindibile per il sistema di welfare. Si tratta, in sostanza, di adottare un approccio multisettoriale che consenta di integrare interventi e approcci specialistici del tradizionale sistema socio-assistenziale con interventi caratterizzati da una forte



trasversalità e altrettanto tradizionalmente incardinati in settori “altri” rispetto a quello del welfare: salute, lavoro, istruzione, giustizia, sport, politiche abitative, cultura, etc.

Occorre sviluppare in tal senso nuove competenze trasversali, imparando a coniugare strumenti e normative anche di differente provenienza, all’interno di un quadro organico di azioni, perché l’ambito sociale non può prescindere dal rapportarsi in modo costante e strutturato con altri ambiti che, a vario titolo, interagiscono con le difficili problematiche dell’inclusione sociale.

Per tutte queste ragioni uno degli obiettivi cardine di questo Piano regionale è quello di intraprendere un cammino, già attivato in fase di predisposizione del presente documento di programmazione, che consenta nel giro del suo primo anno di attuazione di definire una sorta di **Agenda integrata delle politiche di inclusione e protezione sociale della Regione Puglia**.

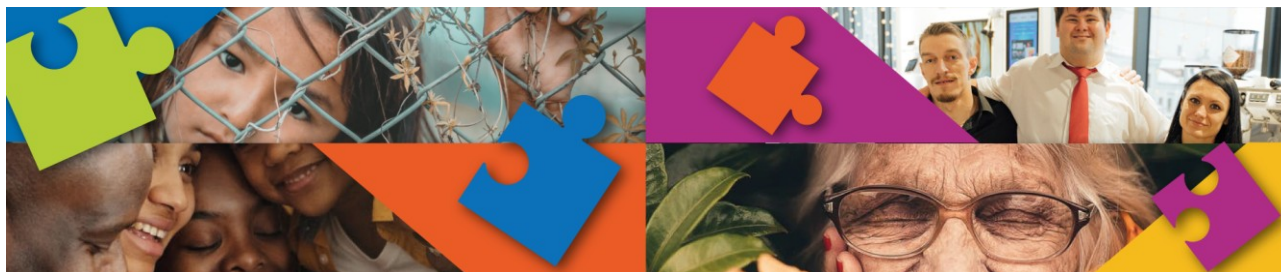
Si tratta di un progetto ambizioso, ma anche di un assetto strategico irrinunciabile nell’ottica della costruzione di un welfare di qualità. Questa opzione rappresenta, infatti, un vero salto di qualità che occorre compiere per proseguire nel percorso di crescita e sviluppo che ha permesso al sistema di welfare pugliese di diventare nel corso degli ultimi 15 anni un punto di riferimento solido nel panorama del sud Italia ed anche a livello nazionale ed europeo.

Per perseguire il citato obiettivo strategico sarà attivato un Tavolo stabile ed integrato di collaborazione interassessorile ed interdipartimentale (allargato anche ad altre Istituzioni ed Enti a seconda del bisogno) al fine di definire i temi nevralgici dell’agenda citata. Il tutto sulla scorta del buon lavoro già condotto sinergicamente in occasione della formulazione dei già citati documenti in tema di contrasto alle povertà educative e promozione delle politiche di genere (*Agenda di contrasto alle povertà educative e Agenda di Genere*).

I paragrafi che seguono sono incentrati proprio sui punti già individuati quali elementi di contatto e temi nevralgici verso cui indirizzare il lavoro dei prossimi mesi ed incardinare l’Agenda del welfare integrato della Regione Puglia per l’intero triennio 2022-2024.

1.3.1 – Accesso e presa in carico integrata in materia sociosanitaria

In premessa occorre evidenziare che l’integrazione socio-sanitaria, nelle sue diverse dimensioni (istituzionale, gestionale e professionale), è uno degli aspetti fondamentali delle politiche di welfare della Regione Puglia, declinato nei diversi e successivi Piani regionali fin dal 2004, e in Programmi di interventi e servizi specificamente rivolti alle persone con disabilità e/o non autosufficienti, quali, a titolo esemplificativo: il “programma per le non autosufficienze in attuazione delle Linee guida regionali per le non autosufficienze” (2008-2010), il “Piano Diritti in rete” (2007-2010/11), il “Progetto Qualify-Care” (2012-2015/16), i Piani regionali delle Politiche sociali (2004-2008; 2009-2012, 2013-2016, 2017-2020), il Piano



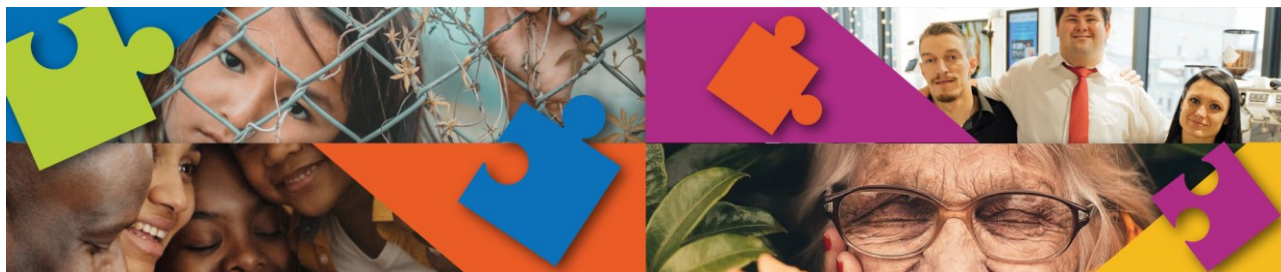
Regionale della Non Autosufficienza (2019-2021), il PNSCIA (quota servizio per Disabili e Anziani) 2013 – 2018. Piani e Programmi che hanno utilizzato diversi Fondi integrati: FNPS, FNA, FSC, FSE, Bilancio autonomo regionale (FGSA, FRA, ...).

Diversi sono stati i risultati raggiunti di collaborazione tra socio-assistenziale e socio-sanitario (a titolo esemplificativo la DGR 691/2011 riguardanti le “Linee guida per l’accesso ai servizi sanitari territoriali ed alla rete integrata dei servizi socio-sanitari”, DGR 630/20215 e DGR 750/2015 su “Linee guida regionali per le cure domiciliari integrate”), seppur persistono notevoli difficoltà, e non solo a livello territoriale, di stabile e strutturata interazione tra i due settori, come emerso anche in occasione degli incontri di concertazione preliminare alla stesura del presente Piano. Ci si riferisce alla pianificazione generale in ambito socio-sanitario (Piano regionale Politiche Sociali e Piano Sanitario Regionale), alla programmazione territoriale (PAL Aziendali/PAT Distrettuali e Piani Sociali di Zona), nonché alla progettazione dei servizi e interventi integrati (welfare d’accesso, assistenza domiciliare integrata, servizi comunitari a ciclo diurno, strutture residenziali).

Nell’attuale momento storico diventa imprescindibile una progressiva interazione tra i due settori - a livello istituzionale, gestionale e professionale - a fronte della definizione dei LEPS nel Piano degli Interventi e dei servizi sociali 2021-2023, a distanza di anni da quando i primi LEA sono stati per legge stabiliti e realizzati dal versante sanitario della nostra Regione, anche grazie alla costante e continua collaborazione dell’area sociale. E’ infatti fondamentale, come avvenuto per la realizzazione dei LEA, che per la concreta attuazione dei LEPS, allo stesso modo, la Sanità collabori con il Sociale in ragione del reciproco condizionamento delle funzioni, con spirito di leale collaborazione, inteso come dovere di lealtà al quale improntare le relazioni istituzionali, teso al raggiungimento degli obiettivi attraverso una costruttiva ricerca dell’interesse pubblico generale che conduca a soluzioni che realizzino il necessario bilanciamento degli interessi coinvolti, evitando l’assunzione di posizioni pregiudizialmente dirette alla tutela esclusiva del singolo interesse pubblico di cui ciascuno di essi è affidatario.

La previsione e definizione di livelli essenziali ai fini dell’erogazione di prestazioni da parte dello Stato è avvenuta infatti molto prima dell’effettiva definizione dei LEPS con la legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale e del Fondo Sanitario Nazionale, che agli artt. 3 e 53 della legge in parola configurano i livelli uniformi di assistenza (LEA) da perseguire nella erogazione delle prestazioni e dei servizi sanitari, rispondendo così all’esigenza di dare piena attuazione al diritto alla salute di cui all’art. 32 della Costituzione. La definizione dei LEPS da parte dello Stato ora diviene uno degli elementi più significativi nella ricostruzione dei rapporti e delle competenze tra Welfare e Sanità. Lo Stato si fa carico di assicurare nelle diverse aree territoriali i servizi, le prestazioni e gli interventi che possono rendere progressivamente e effettivamente fruibili ed esigibili i LEPS, indicando anche la strada per una loro fruizione integrata attraverso il Piano Nazionale dei Servizi e degli Interventi Sociali 2021- 2023.

Evidentemente, un approccio sociale basato sui LEPS non può che interagire strettamente con l’approccio sanitario, che, come si è detto, vede già definiti livelli essenziali sanitari e socio-sanitari (LEA);



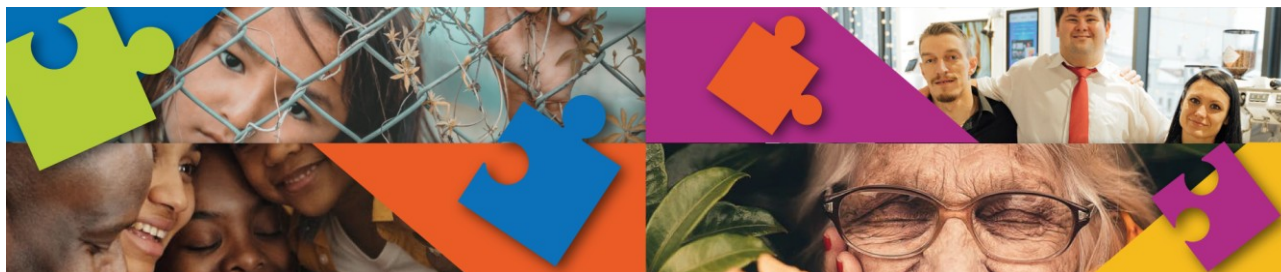
l'interazione è tanto più importante in quanto alcuni dei LEA socio-sanitari, come ridefiniti da ultimo ai sensi del DPR 12 gennaio 2017, individuano livelli essenziali – quali quelli relativi alla presa in carico con valutazione multidimensionale del bisogno e progetto di assistenza individuale (art. 21) – comuni all'ambito sociale, ma che ancora faticano ad essere garantiti. È necessario attivare un modello organizzativo, con modalità di coordinamento per un utilizzo funzionale delle risorse, professionali e non, capace di valorizzare e mettere in rete le prestazioni che garantiscono risposte adeguate ed efficaci alle situazioni di disagio personale e sociale, erogate in tutti i servizi previsti dai LEA, e le prestazioni di maggior impatto sulle situazioni di tutela della salute in tutti i servizi previsti dai LEPS.

I numerosi incontri di concertazione nei territori realizzati dal Dipartimento Welfare della Regione Puglia nel periodo ottobre 2021 – gennaio 2022 hanno fatto emergere sostanziali difformità nell'applicazione degli atti normativi e programmatori in materia di integrazione sociosanitaria in parte indicati in premessa, nonostante si sia da più parti condivisa la necessità di addivenire ad una strategia programmatica comune, al fine di perseguire comuni obiettivi di salute e di benessere sociale, razionalizzando l'offerta dei servizi e ottimizzando l'utilizzo delle risorse.

La necessità di orientare gli sforzi alla collaborazione tra le due parti è stata ribadita anche nel corso degli incontri voluti dal Dipartimento Welfare e che si sono tenuti sul tema integrazione socio- sanitaria con il Dipartimento Salute, l'A.Re.S.S. e le sei direzioni generali delle AA.SS.LL. pugliesi: è evidente anche sul fronte sanitario la stringente necessità di cooperazione multilivello e multisettoriale, probabilmente anche in considerazione del fatto che, nonostante il continuo aumento del livello medio della salute osservato negli ultimi decenni, importanti differenze in termini di speranza di vita, malattie e disabilità sono invece presenti anche a livello territoriale. Tali differenze, se non giustificate da un punto di vista biologico, sono inique perché evitabili e riconducibili alle determinanti sociali che impattano sulla salute. E' ben chiaro dunque, anche ai referenti della Sanità della nostra Regione che il contrasto alle disuguaglianze di salute necessita, pertanto, di un approccio intersettoriale che preveda una stabile e definita collaborazione e l'integrazione tra diversi settori delle politiche, sanitarie e sociali, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Considerando che sono ben noti i meccanismi attraverso cui nascono queste disuguaglianze (svantaggi nelle condizioni di vita, negli stili di vita e nell'accesso ai servizi...) risultano anche note le azioni di contrasto da implementare per ridurle: ridurre gli svantaggi a carico di chi è meno dotato di risorse, di competenze, di capacità materiali e culturali, rompendo le concatenazioni attraverso cui lo svantaggio sociale influenza la salute disuguale.

Risulta chiaro, dunque, anche sul versante sanitario, che solo l'intersettorialità, cioè la collaborazione e l'integrazione tra diversi settori delle politiche che condividono lo stesso obiettivo di equità e di tutela, può consentire che ogni politica diventi responsabile della quota di tutela di sua competenza e ne dia conto in modo trasparente agli altri settori, chiedendo conto agli stessi, insieme concorrendo a risultati significativi.

Sull'Integrazione Socio- Sanitaria il Dipartimento al Welfare, con il concorso dell'A.Re.S.S., ha chiesto alla parte sanitaria di contribuire al Piano Regionale e condividerne le priorità, nella misura in cui vengono



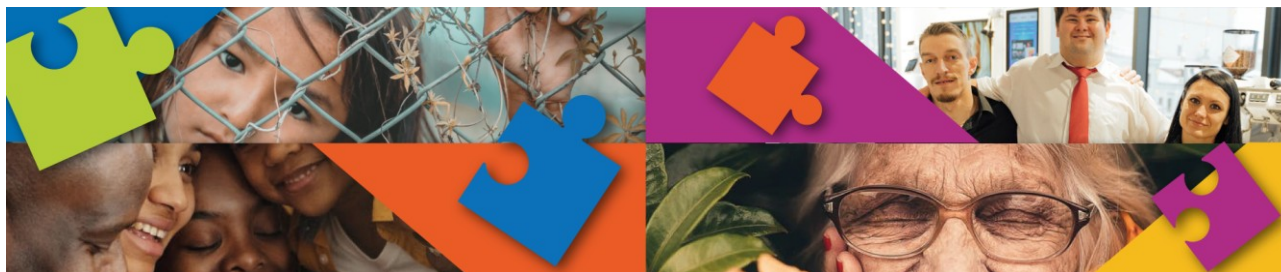
toccati aspetti di competenza socio-sanitaria, a maggior ragione perché in questo momento storico appare, per le ragioni di cui si è detto, quanto mai necessario che si dia luogo ad una concreta, stabile e regolata collaborazione tra sistema sociale e sistema sanitario attraverso l'azione coerente di una larga comunità di cura affinché si riesca, in modo efficace, a gestire le situazioni di disagio acuto e anche i rischi sociali connessi alla sensazione di frustrazione e rancore delle persone in difficoltà a causa della pandemia da Covid-19, che come ben noto, ha esteso la platea di soggetti "esclusi".

La Regione Puglia ha bene inteso che ciò può realizzarsi a condizione che si dia effettivamente corso a una più efficiente ed efficace organizzazione da compiersi anche mediante la revisione degli strumenti di condivisione e co-programmazione, rispettosi delle specificità di ciascuna professionalità coinvolta, capaci di collegare, indirizzare e coordinare l'operato dei servizi sociali e sanitari territoriali in cui le competenze professionali si integrano.

Considerata la complessità che definisce l'odierno sistema di organizzazione e di erogazione dei servizi socio-sanitari, caratterizzato dal decentramento regionale delle competenze in ambito socio-sanitario, si è così rilevata l'opportunità e la necessità di incidere sugli strumenti di governo dei processi, essendo al programmatore regionale affidata la funzione di definire linee di indirizzo che supportino i diversi snodi del governo dei sistemi locali dei servizi e degli interventi sociosanitari. È, infatti, a livello locale e territoriale che enti del servizio sanitario ed enti locali si confrontano per definire le strategie da perseguire attraverso l'attività di coordinamento per definire, in modo equilibrato ed efficace, la rete dei servizi e degli interventi che si ritiene utile, necessario e/o opportuno sviluppare nel territorio, anche allo scopo fondamentale di assicurare il mantenimento di livelli quantitativi e qualitativi adeguati e un equo accesso agli stessi, come richiesto dal Piano Nazionale dei Servizi e degli Interventi Sociali 2021-2023.

Per questa ragione il Dipartimento Welfare e il Dipartimento Salute sono impegnati, in un lavoro congiunto, che coinvolgerà anche i territori in cui si sono registrati i migliori risultati, e che oggi è a nuovi esordi, ma che ha le premesse per realizzare proficui risultati, seppure e nonostante i vincoli di carattere economico-finanziario che stanno ancora interessando il fronte Salute. I primi passi mossi nella direzione della revisione, aggiornamento e rinforzo degli strumenti di cui si è detto daranno vita ad uno schema di Accordo di Programma che potenzierà la collaborazione tra i due ambiti nella realizzazione degli interventi previsti dai LEPS e che necessitano della cooperazione intersettoriale. Nel contempo a livello regionale si apporteranno significativi miglioramenti insistendo, in particolar modo, sul versante della governance dell'integrazione socio-sanitaria e sull'individuazione e integrazione dei fondi sociali e sanitari per la sua concreta attuazione, perché si abbia una omogenea realizzazione di risultato e non si riproponga la situazione per cui l'integrazione operi a macchia di leopardo, in base alla sensibilità dei singoli, come da più parti evidenziato nel corso degli incontri territoriali propedeutici alla predisposizione del presente PRPS.

Ai fini del concreto raggiungimento del risultato indicato da entrambi i Dipartimenti, si insisterà nella definizione di un quadro di procedure e processi chiari e facilmente identificabili sia da parte degli Enti, che da parte delle organizzazioni intermedie che dai cittadini e, per aumentare il livello di responsabilizzazione dei diversi attori, si procederà nella effettiva individuazione dei referenti dell'integrazione socio-sanitaria sia per parte sociale che per parte sanitaria quali interlocutori dal sistema individuati per il monitoraggio a



livello locale dell'attuazione dell'Accordo, nonché nel rinnovo della Commissione per l'Integrazione Socio-Sanitaria di cui all'art. 11 della L. 19/2006, affidandole funzioni di verifica e monitoraggio dell'attuazione dell'integrazione stessa nell'intero territorio regionale, perché il processo di miglioramento non registri un avvio e una successiva battuta di arresto.

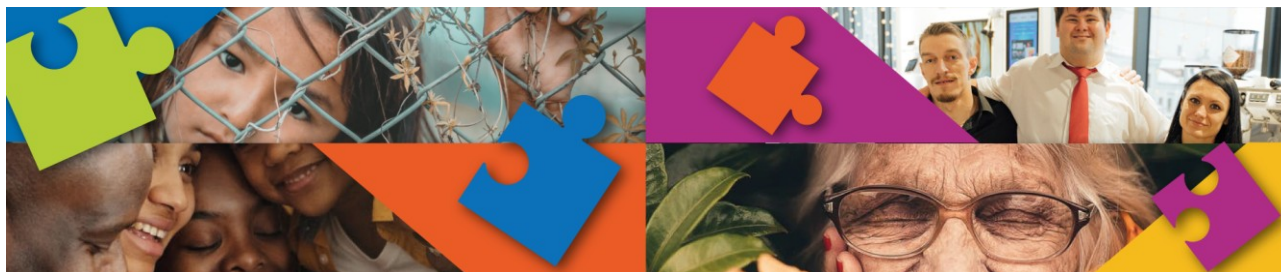
A loro volta, gli Ambiti sono chiamati, sulla base di quanto definito a livello regionale, a definire i contenuti più di dettaglio dei singoli Accordi di Programma, così che ci si assuma co-responsabilità organizzative, gestionali e di erogazione dei servizi socio-sanitari, attraverso le quali definire e assicurare adeguati livelli di prestazioni ai cittadini, con lo scopo fondamentale di assicurare il mantenimento di livelli quantitativi e qualitativi adeguati dei servizi, ma anche un equo accesso agli stessi. Concretamente si tratta di garantire una corretta applicazione di quanto già definito in merito a PUA, UVM e CDI con le "Linee guida regionali per l'accesso ai servizi sanitari territoriali ed alla rete integrata dei servizi socio-sanitari" di cui alla D.G.R. n. 691 del 12 aprile 2011 e con le "Linee Guida per le Cure Domiciliari Integrate (CDI)" di cui alla D.G.R. n. 750 del 13 aprile 2015.

Come si risconterà più in dettaglio al Cap. 2, sono vari gli ambiti nei quali deve continuare e rafforzarsi la collaborazione: in primo luogo nella presa in carico, con il Punto Unico di Accesso (in Puglia *Porta Unica di Accesso*) e la Valutazione Multidimensionale dei bisogni ad opera di équipe multidisciplinari; in secondo luogo, nei temi della residenzialità, della domiciliarità e dei servizi di prossimità, dei servizi per le persone in condizioni di grave disabilità e per gli anziani non autosufficienti, per il disagio mentale e per le dipendenze patologiche; in tutti gli ambiti connessi alla genitorialità e agli interventi ed ai servizi per i minori e le famiglie in condizioni di disagio, per la effettiva capacità di prevenzione e di contrasto ai fenomeni di violenza familiare, di abuso e di maltrattamento, per le dimissioni protette, nonché per facilitare la presa in carico dei bisogni di salute dei migranti e dei senza fissa dimora.

Tutto questo richiede una programmazione coordinata e fortemente integrata a livello regionale e territoriale; la programmazione regionale e quella di ambito dovranno, in particolare, garantire un approccio integrato, capace di offrire le opportune risposte al cittadino senza che lo stesso sia rinviato a competenze di altri enti e livelli. Anche per questo il potenziamento delle PUA è posto fra le azioni prioritarie di potenziamento tanto sul lato sociale, quanto sul lato sanitario, perché si compia la sfida di concretizzare l'integrazione sociosanitaria, spesso più detta che fatta, anche valorizzando i contributi dei diversi soggetti coinvolti, istituzionali e del terzo settore, affinché in forza del vissuto delle esperienze maturate sia possibile individuare le comuni soluzioni per superare le ben note situazioni di difficoltà in cui l'integrazione socio-sanitaria è andata in crisi.

Un ulteriore campo di applicazione della necessaria integrazione sociosanitaria, sempre più presente nell'analisi dei bisogni della popolazione locale, è quello della protezione di bambini e bambine, ragazzi e ragazze dal rischio di maltrattamenti e violenze (vecchie e nuove).

Una quota rilevante di bambini e bambine, ragazzi e ragazze subisce maltrattamenti e abusi tra le mura domestiche, fenomeni che nella loro reale dimensione sono ancora oggi solo sommersi o difficilmente



indagabili, se non quando segnalati alle autorità competenti. Inoltre, il problema dei maltrattamenti riguarda particolarmente i minorenni stranieri non accompagnati, spesso sopravvissuti a violenze e bisognosi di uno specifico accompagnamento.

I dati registrati sul tema mostrano un drammatico aumento di tali fenomeni con la pandemia da COVID-19. Infatti, la pandemia e le relative misure restrittive hanno avuto un impatto significativo sulla salute mentale di tutta la popolazione, soprattutto di bambini e di adolescenti, con un distinguo tra gli eventi stressanti, di cui hanno fatto esperienza la maggior parte delle famiglie, e le vere e proprie esperienze traumatiche, di cui sono state vittime soltanto i soggetti più vulnerabili. I dati più recenti, infatti, evidenziano un incremento significativo dei tassi di violenza intrafamiliare nei confronti di donne e minori in tutto il mondo durante il periodo del lockdown. La pandemia ha generato esiti sulla salute mentale della popolazione ed ha avuto un impatto drammatico sulla prevalenza delle condizioni di violenza domestica. L'ISTAT ha rilevato che le segnalazioni di violenza sulle donne riportate al numero verde 1522 sono più che raddoppiate rispetto agli anni precedenti; in particolare nel 93,4% dei casi si è trattato di violenza domestica e nel 64,1% si sono anche registrati casi di violenza assistita. Questo aumento è confermato, a livello regionale, dal monitoraggio annuale realizzato in collaborazione con i centri antiviolenza.

Anche l'esposizione ai possibili rischi online è stata fortemente amplificata dalla crisi da Covid-19 e dalle relative misure restrittive. Le "nuove forme" di violenza, dominanti nella rete tra bambini e adolescenti, come challenges, contenuti autolesionistici e suicidari e autolesionismo digitale, trovano terreno fertile tra i soggetti più fragili. Tali fenomeni costituiscono delle vere e proprie forme di violenza che, sfruttando al massimo le infinite potenzialità della rete, possono determinare importanti esiti a breve, medio e lungo termine sulla salute psicofisica dei soggetti più vulnerabili.

Il potenziamento della rete dei servizi, in primis sociosanitaria, che si occupa di questa problematica appare, dunque, urgente e necessario al fine di intercettare precocemente le situazioni di rischio, consentire una presa in carico tempestiva, accompagnare e sostenere le vittime nello sviluppo positivo delle proprie risorse individuali. Proseguire con determinazione nel percorso intrapreso dalla Regione Puglia, con riferimento sia alla qualificazione della rete dei servizi preposti alla tutela e protezione dei minori sia alla loro necessaria stabilizzazione, secondo un approccio improntato alla multidisciplinarietà, è la strada obbligata se si vuole far fronte anche alle nuove forme di maltrattamento/violenza di cui sono vittime le persone minori per età, e che la pandemia da covid-19 ha purtroppo amplificato.

E' fondamentale che le Istituzioni collaborino fornendo tutti gli strumenti necessari per lo sviluppo di politiche per la tutela dei diritti dei bambini e adolescenti e per la promozione di attività di prevenzione e cura. Pertanto, di seguito vengono indicate le necessarie azioni a forte integrazione sociosanitaria in materia di prevenzione e contrasto delle forme di maltrattamento/violenza in danno dei minori:

- a) *Attuazione delle LINEE GUIDA REGIONALI IN MATERIA DI MALTRATTAMENTO E VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE PERSONE MINORI PER ETA (D.G.R. n. 1878 del 30 novembre 2016), a partire dalla piena integrazione operativa e gestionale dei diversi livelli di intervento deputati alla presa in carico*



integrata delle situazioni di maltrattamento/violenza, sospette o conclamate, per l'elaborazione del progetto di aiuto e sostegno alla vittima:

- ✓ l'attuazione delle Linee guida regionali risponde alla necessità di potenziare gli interventi tesi a prevenire il verificarsi della violenza contro i minorenni e tra minorenni (prevenzione primaria), a rilevare i casi di violenza e intervenire precocemente (prevenzione secondaria), a consolidare i servizi di assistenza alle vittime e alle famiglie in cui i maltrattamenti si verificano, anche al fine di prevenire il riproporsi della violenza (prevenzione terziaria), qualificando il personale che a vario titolo opera nell'ambito della prevenzione e contrasto della violenza, con particolare riferimento ai servizi sociali, sanitari, dell'istruzione, del sistema giudiziario e delle forze dell'ordine;
- ✓ le Linee guida evidenziano altresì l'importanza della formazione anche come fattore agevolante l'integrazione e l'interscambio tra servizi e professionisti, nell'ottica dell'integrazione tra i soggetti preposti pubblici e privati.

b) Piena applicazione del Manuale operativo adottato con D.G.R. n. 1641 del 8 ottobre 2020), sempre in attuazione delle suddette Linee guida:

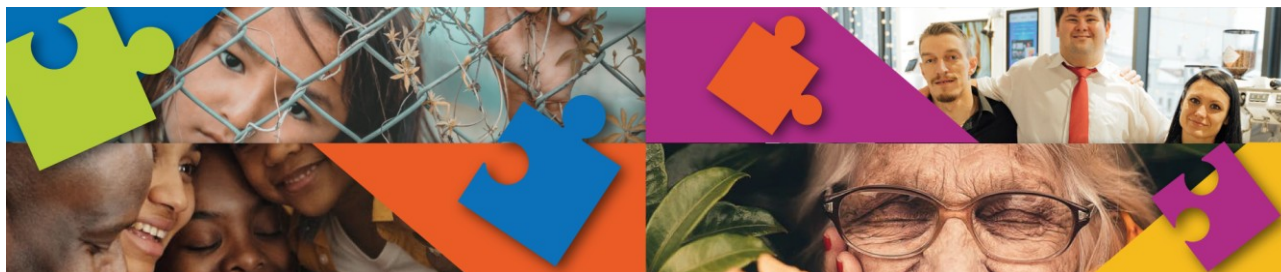
- ✓ il manuale presenta raccomandazioni, strumenti e procedure allo scopo di facilitare la relazione e il dialogo tra i diversi attori istituzionali e del terzo settore a garanzia della semplificazione, della appropriatezza e della continuità della presa in carico da parte della rete dei servizi.

c) Garantire servizi sanitari e sociali stabili, dotati di personale qualificato e di centri specialistici competenti nella diagnosi e cura degli esiti traumatici associati:

- ✓ sviluppare e attuare interventi integrati interdisciplinari e interistituzionali, tesi a rispondere ai bisogni psicosociali e di salute mentale della popolazione, in primis quella minorile;
- ✓ promuovere un'azione sinergica tra le equipe multidisciplinari integrate di base (E.M.I.) e i centri specialistici per la cura del trauma interpersonale infantile o i servizi di Neuropsichiatria infantile, garantendo una valutazione multidisciplinare ed una presa in carico continua e puntuale attraverso l'avvio di supporto psicologico e percorsi di psicoterapia, anche implementando modalità online;
- ✓ formare gli operatori dei servizi, pubblici e privati perché possano essere realizzate modalità di presa in carico innovative e proattive in grado di contrastare le crisi sanitarie e socio-economiche attraverso il potenziamento, nella popolazione, di strategie adattive funzionali e resilienti.

d) Promuovere la salute mentale dei bambini/e e degli adolescenti, proteggere chi ha bisogno di aiuto e assistere i più vulnerabili in considerazione del terzo anno di presenza del COVID-19, il cui impatto continua a farsi sentire:

- ✓ attuare investimenti nella salute mentale dei bambini/e e degli adolescenti in tutti i settori, non solo in quello sanitario, per sostenere un approccio alla prevenzione, alla promozione e alle cure che coinvolga tutta la società;



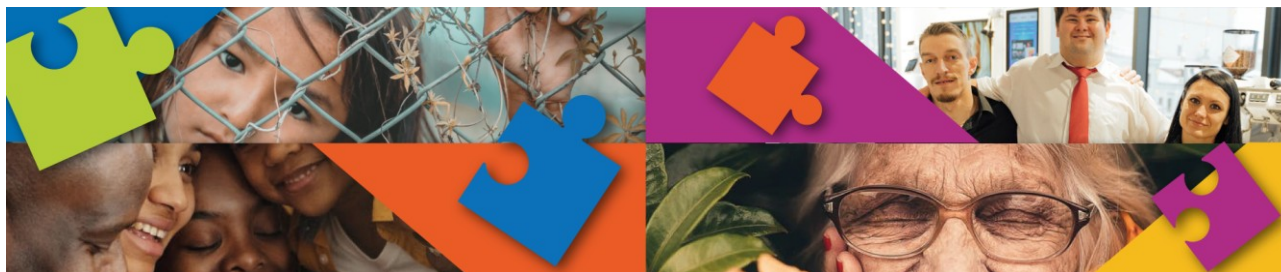
- ✓ integrare e aumentare gli interventi basati su evidenze nei settori della salute, dell'istruzione e della protezione sociale, compresi programmi per i genitori che promuovano un'assistenza attenta e amorevole e sostengano le persone che si prendono cura dei bambini/e e degli adolescenti;
- ✓ garantire che le scuole supportino la salute mentale attraverso servizi di qualità e relazioni positive;
- ✓ promuovere attività che rompano il silenzio che circonda le problematiche di salute mentale, affrontando la stigmatizzazione, sostenendo una migliore comprensione della salute mentale e prendendo sul serio le esperienze dei bambini e dei giovani.

1.3.2 – I percorsi di inclusione tra servizi di welfare e politiche per l'attivazione socio lavorativa

Inquadramento di contesto

Con la graduale superamento della situazione pandemica mondiale, nella fase di transizione che seguirà la fase emergenziale anche le istituzioni sono chiamate ad una doppia sfida: da un lato adeguarsi ai cambiamenti tecnologici, culturali e sociali che hanno indotto nuove e complesse esigenze e, dall'altro, recuperare il ritardo che si è accumulato nei servizi per il lavoro. In questo contesto di trasformazione continua, che caratterizzerà il cosiddetto 'mercato del lavoro transizionale', l'integrazione delle politiche di welfare con quelle del lavoro e della formazione assumerà un ruolo ancora più importante rispetto al recente passato. In questo contesto, la terribile crisi causata dalla pandemia del Covid-19 ha pur tuttavia posto le condizioni per la creazione di opportunità straordinarie quanto complesse. L'Unione Europea ha, infatti, attivato dei piani straordinari di investimento che, con l'orizzonte della digitalizzazione dell'economia e della neutralità ambientale, prefigurano una vera e propria rivoluzione industriale e sociale.

In questa sede, preme evidenziare che le scelte di fondo da compiere, in tema di programmazione integrata delle prossime politiche regionali di intervento, dovranno partire dal piano di finanziamento delle riforme strutturali denominato "Next Generation Eu" da cui, come noto, derivano i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. Il piano, qualificato come riforma di sistema, si fonda sul rafforzamento dei Centri per l'Impiego, sul Programma di Garanzia di Occupabilità dei lavoratori (Gol), sul Fondo Nuove Competenze e sull'estensione della collaborazione tra i sistemi pubblico e privato, con un orizzonte temporale che abbraccerà il quinquennio 2021-2025.



Questo nuovo approccio dovrebbe inserirsi anche nella più complessa riforma generale degli ammortizzatori sociali, secondo una strategia improntata al principio dell'“universalismo differenziato” delle tutele. In particolare, il Programma Garanzia di Occupabilità dei lavoratori si inserisce nell'ambito della Missione 5, Componente 1, del PNRR, ponendosi, tra le altre, le seguenti finalità:

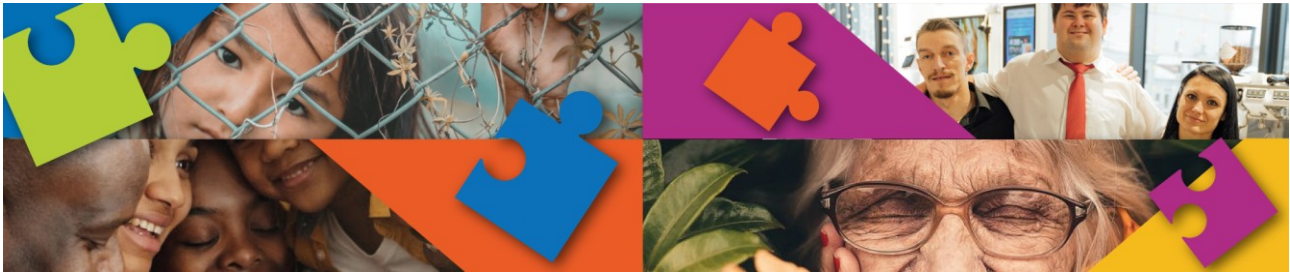
- prossimità dei servizi sia verso l'offerta di servizi digitali sia in direzione di una presenza fisica con la diffusione capillare dei CPI;
- integrazione con le politiche regionali, con la personalizzazione degli interventi e formazione dedicata sulla base dei fabbisogni rilevati
- cooperazione tra sistema pubblico e privato: va resa strutturale la cooperazione tra i servizi pubblici e agenzie per il lavoro, soggetti accreditati per la formazione, altri soggetti riconosciuti dalle Regioni, incluso il privato sociale.
- sistema informativo e monitoraggio capillare: accelerazione e completamento della realizzazione del Sistema informativo unitario del lavoro.

Tali obiettivi verranno perseguiti attraverso le seguenti attività:

1. reinserimento lavorativo: per coloro più vicini al mercato del lavoro, servizi di orientamento e intermediazione per l'accompagnamento al lavoro;
2. aggiornamento (*upskilling*): per lavoratori più lontani dal mercato, ma comunque con competenze spendibili, interventi formativi richiesti prevalentemente di breve durata e dal contenuto professionalizzante;
3. riqualificazione (*reskilling*): per lavoratori lontani dal mercato e competenze non adeguate ai fabbisogni richiesti, formazione professionalizzante più approfondita, generalmente caratterizzata da un innalzamento dei livelli di qualificazione/EQF rispetto al livello di istruzione;
4. lavoro e inclusione: nei casi di bisogni complessi, cioè in presenza di ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa, oltre ai servizi precedenti, si prevede l'attivazione della rete dei servizi territoriali (a seconda dei casi, educativi, sociali, socio-sanitari, di conciliazione). A tal fine si rende necessario, altresì, programmare azioni tese a migliorare il reinserimento lavorativo dei soggetti particolarmente svantaggiati di cui all'art. dell'articolo 112, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

I destinatari delle azioni suindicate saranno infine:

- A. beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e in assenza di rapporto di lavoro (disoccupati percettori di NASPI, DIS-COLL...);
- B. beneficiari di sostegno al reddito: percettori del Reddito di cittadinanza;
- C. lavoratori fragili o vulnerabili: giovani NEET (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre);
- D. disoccupati senza sostegno al reddito: disoccupati da almeno sei mesi, altri lavoratori con minori opportunità occupazionali (giovani e donne, anche non in condizioni di fragilità), lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi;



- E. lavoratori con redditi molto bassi (i cosiddetti *working poor*): il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo è inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale

In questo scenario 'di rottura degli schemi' tradizionali, si sottolinea anche la cosiddetta "clausola di condizionalità" prevista per l'occupazione aggiuntiva creata dal PNRR, con una quota obbligatoria per giovani under 36 e donne all'interno dei nuovi contratti attivati in esecuzione dei progetti e criteri di premialità aggiuntiva nel sistema del public procurement.

Le scelte strategiche della Regione Puglia per l'integrazione tra servizi e politiche

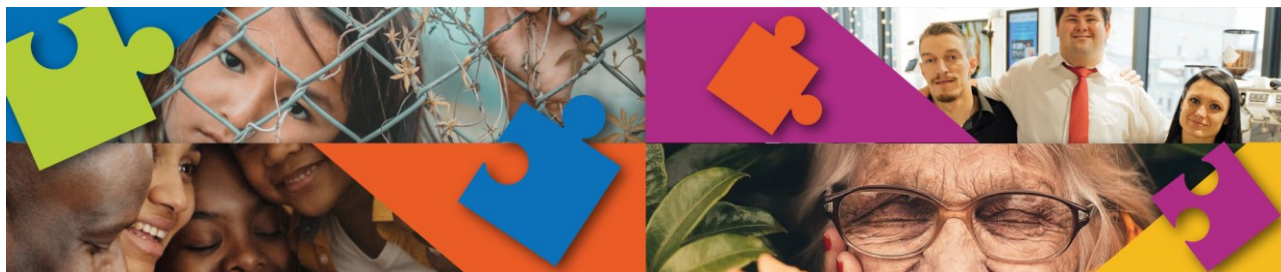
Alla luce di quanto su esposto, appare chiaro come la sinergia e la collaborazione tra i Dipartimenti regionali del Welfare e del Lavoro costituirà un fattore determinante per una corretta applicazione degli indirizzi del PNRR nazionale. Il lavoro congiunto dovrà necessariamente tendere verso una duplice linea strategica di sviluppo: l'innovazione di "processo" e di "prodotto".

Sul primo versante, occorrerà concentrare gli sforzi, sia a livello centrale che a livello territoriale, attraverso le seguenti azioni:

- A. interconnessione dei sistemi informativi, che possa consentire, pur nel pieno rispetto della tutela della privacy dei cittadini e della protezione dei dati personali e sensibili, il continuo scambio informativo sulle prestazioni erogate e sui soggetti coinvolti, in un'ottica di presa in carico integrata del nucleo familiare, pur nella reciproca personalizzazione degli interventi;
- B. sedimentazione e rafforzamento di prassi amministrative collaborative tra i Centri per l'Impiego, gli Uffici di Piano degli Ambiti territoriali e le equipe multidisciplinari attivate a livello locale. Tale fattore consentirebbe invece l'attivazione di fruttuose sperimentazioni anche di sportelli unici e integrati di servizi alla persona secondo la modellistica degli "one stop shop" tra PP.AA., con evidenti positive ricadute non solo in termini di benessere dell'utenza ma anche di presa in carico congiunta e di mancata duplicazioni di interventi e prestazioni;
- C. integrazione con il sistema della formazione professionale e degli enti di formazione presenti nell'Elenco Regionale degli Organismi Accreditati ex DGR. n 195 31/01/2012 e s.m.i.;
- D. raccordo tra il sistema istruzione e quello sociale, anche con riferimento alla presa in carico dei disabili.

Sul secondo versante, sarà invece necessario un complessivo ripensamento dell'intero sistema di policy che possa andare nella direzione del pieno raggiungimento degli obiettivi definiti nel PNRR, attraverso le seguenti azioni:

- A. implementazione di una piattaforma digitale di Formazione a distanza, che non solo consenta l'aggiornamento (upskilling: interventi formativi di breve durata e dal contenuto



professionalizzante) e la riqualificazione (reskilling: formazione professionalizzante con innalzamento dei livelli di qualificazione/EQF rispetto al livello di istruzione), ma anche l'utilizzo delle nuove tecnologie per incentivare la conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro e il benessere collettivo in termini di riduzione degli spostamenti necessari alla formazione in presenza, con evidenti vantaggi in termini economici e ambientali;

- B. omogeneizzazione e valorizzazione reciproca delle varie politiche di intervento, che garantisca l'integrazione della vasta gamma di misure di protezione sociale (regimi di reddito minimo garantito e sistemi di prestazioni e servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari) con quelle attive e passive per il lavoro (formazione professionale, indennità di disoccupazione, tirocini e strumenti simili, ecc.), al fine di promuovere una maggiore efficienza ed efficacia delle politiche di empowerment, favorire la fuoriuscita dalla condizione di esclusione ed evitare la duplicazione degli interventi e lo spreco di risorse pubbliche.

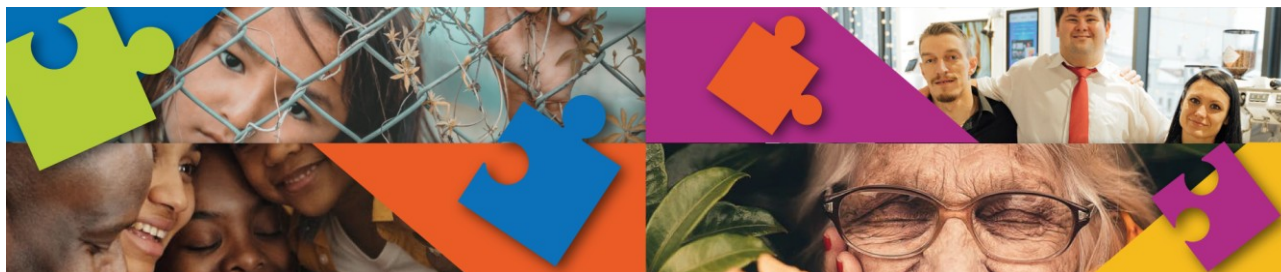
1.3.3 – Politiche di welfare e politiche educative e dell'istruzione

In linea anche con il DEFR regionale, le politiche di welfare si integrano con le politiche dell'istruzione ed educazione poiché, se da un lato il Welfare si occupa di politiche di *childcare* che favoriscono la conciliazione fra la sfera professionale e quella familiare e contrastano la trasmissione intergenerazionale degli svantaggi socio-economici e della povertà educativa³, le politiche regionali dell'Istruzione e Formazione si occupano di un sistema di istruzione di qualità finalizzato alla prevenzione dell'esclusione sociale, capace di creare condizioni essenziali per uno sviluppo economico duraturo e per il progresso della società stessa. La lunghissima chiusura dei servizi educativi dovuta alla pandemia da Covid-19 ha accresciuto la consapevolezza dell'importanza dei servizi prescolari per la socializzazione ed educazione precoce.

I servizi 0-6 sono irrinunciabili al fine di garantire pari opportunità sin dalla più giovane età e le integrazioni delle politiche di welfare nelle politiche di istruzione e lavoro sono evidentemente dirette a perseguire le finalità di seguito indicate:

- investimento in capitale umano;
- promozione del lavoro, soprattutto femminile;
- conciliazione famiglia-lavoro;
- creazione diretta di occupazione nei servizi stessi;
- integrazione sociale, per la promozione delle relazioni tra famiglie ed il confronto con i professionisti;
- presidio sociale, per l'individuazione precoce dei segnali di disagio o maltrattamento.

³ Piano delle politiche familiari 2020-2022 approvato con DGR 220 del 25 febbraio 2020.



L'obiettivo strategico regionale è volto a costruire e mantenere un sistema innovativo e integrato che parta dall'educazione fin dalla nascita, in coerenza con la riforma del Sistema integrato da zero a sei anni⁴. L'obiettivo è garantire a tutte le bambine ed i bambini, dalla nascita ai sei anni, pari opportunità di sviluppare le proprie potenzialità di relazione, autonomia, creatività e apprendimento per superare disuguaglianze, barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, **per rompere il più precocemente possibile la trasmissione intergenerazionale della povertà**. In quest'ultima direzione si colloca l'ipotesi di lavoro, sottoposta alla Regione Puglia dal CROAS Puglia e che sarà oggetto di prossima valutazione ed eventuale sperimentazione, di introduzione di una **Scheda di Valutazione multidimensionale per minori e famiglie** utile a garantire la rilevazione precoce, unitaria e omogenea delle condizioni di pregiudizio o di rischio psico-fisico e sociale dei minori e delle loro famiglie, evidenziando la necessità di attuare interventi precoci di sostegno.

La sezione "Istruzione" ha anche il compito di programmare e gestire il cosiddetto "Fondo 0-6", mediante l'erogazione di finanziamenti ai Comuni per il sostegno alla gestione dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia, il sostegno della formazione continua del personale educativo e docente ed anche mediante l'erogazione di contributi per la creazione di Poli innovativi per l'Infanzia, con l'obiettivo di innalzare la qualità degli spazi.

I Poli per l'infanzia rappresentano l'incipit di riflessione in Puglia su nuovi modelli di integrazione tra zero-tre e tre-sei, laddove l'ambiente fisico non è da considerarsi più solo una "sommatoria di spazi" ma deve configurarsi come un terzo educatore, come da definizione del prof. Loris Malaguzzi.

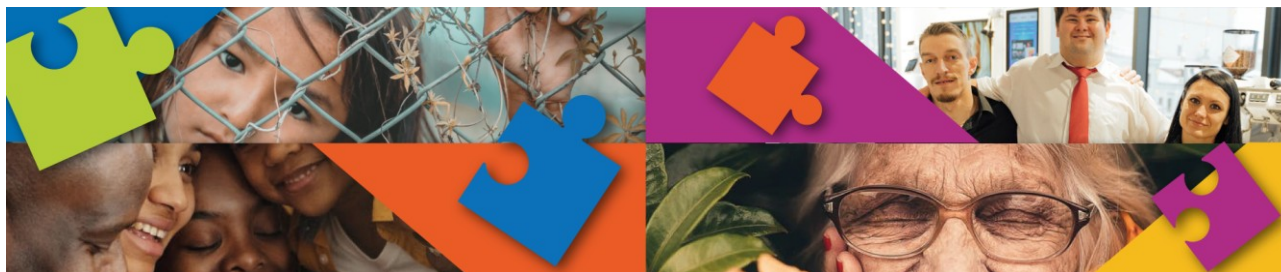
L'obiettivo della garanzia della qualità dei servizi offerti alle famiglie si deve leggere in un quadro di integrazione tra politiche pubbliche e private del settore, ma soprattutto serve per diffondere una cultura educativa di qualità presso le famiglie e le istituzioni, attraverso la costruzione di una policy "unitaria" sulle politiche sostenibili per l'offerta di contesti educativi di qualità.

In quest'ottica si inserisce il lungo percorso intrapreso dall'Assessorato al Welfare, iniziato nel 2012 e che ha portato nel 2020 alla definizione, con il Catalogo telematico regionale dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza⁵, di procedure di accreditamento di asili nido, sezioni primavera, centri ludici per la prima infanzia, centri diurni ed aperti polivalenti per minori, con l'obiettivo di promuovere sul territorio e tra le famiglie un concetto di legalità e di qualità del sistema dell'offerta, garantendo l'appropriatezza delle prestazioni e favorendo la pluralità dell'offerta dei servizi, mediante il riconoscimento di titoli d'acquisto (c.d. voucher indiretti)⁶.

⁴ Decreto Legislativo 65 del 16 aprile 2017.

⁵ Determinazione dirigenziale regionale n. 318 del 17 aprile 2020.

⁶ Art. 54 della legge regionale n. 19 del 10 luglio 2006.



Le politiche welfare ed educative della Regione Puglia, in linea con l'attuale programmazione, mirano a consolidare e sostenere quello che è già stato fatto negli anni precedenti, con l'ulteriore obiettivo di migliorare la qualità di accesso ai servizi offerti.

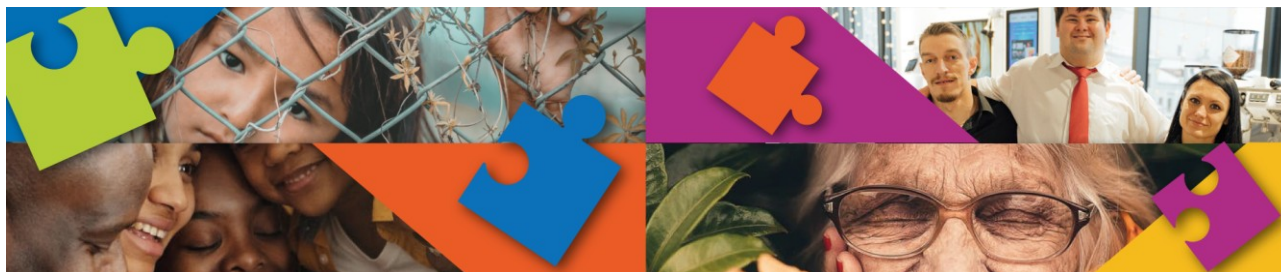
Infatti, per tante ragioni: culturali, sociali, economiche ed educative, per troppe ragazze e ragazzi le scelte che definiranno la loro vita successiva appaiono già vincolate: dove nasci, in che posto vivi, la condizione sociale della famiglia determinano molti aspetti di questo percorso, che si è ulteriormente rimarcato nel 2020 e persiste tutt'oggi, a causa dell'emergenza covid.

La pandemia, vissuta in modo molto diverso a seconda della specificità socio-culturale, ha infatti ribadito quanto siano ancora ampie le differenze in termini di accesso ai servizi. Ed è proprio puntando sulla lotta alla povertà educativa e relazionale delle famiglie che la Regione Puglia, parallelamente ad una serie di misure imposte dalla situazione di eccezionalità emergenziale, intende lavorare affinché la crisi non approfondisca ulteriormente le diseguaglianze, preesistenti al Covid, tra le ragazze e i ragazzi, rispondendo così ai loro bisogni e a quelli delle loro famiglie, sempre più complessi e articolati.

Il 17 marzo 2021 è stato presentato in Puglia il "**Documento di indirizzo per una strategia regionale per il contrasto alla povertà educativa**" frutto del lavoro del tavolo interassessorile, per elaborare un programma sistemico e integrato fra diverse policy. Il documento, tenendo conto di una programmazione strategica capace di mettere a sistema obiettivi operativi e risorse finanziarie derivanti dai cicli di programmazione dei fondi europei e nazionali, prevede un programma di interventi pluriennale che punta al potenziamento dell'offerta degli asili nido e del tempo scuola, dei servizi socio-educativi e delle opportunità culturali.

La povertà educativa è la privazione, per i bambini e gli adolescenti, dell'opportunità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni (Save the Children, 2014). Povertà educativa e povertà economica si alimentano a vicenda, i bambini e i ragazzi si trovano al centro di carenze educative a causa del contesto familiare e socio economico in cui vivono: alla fragilità economica e materiale del nucleo familiare si somma la debolezza e la frammentazione dell'offerta di servizi dell'istruzione. È bene sottolineare, però, che la povertà educativa non è presente solo in contesti urbani degradati o a forte rischio di marginalità sociale, ma in tutti quei contesti, anche di agio, in cui i/le bambini/e e i/le ragazzi/e non possono contare su un patto educativo di comunità con l'accesso ad una filiera integrata di servizi. Mobilitare il potenziale educativo delle famiglie e delle comunità è, quindi, innanzitutto un'azione di giustizia sociale, necessaria a "interrompere il ciclo dello svantaggio sociale" in quanto la "genitorialità positiva" è il motore dello sviluppo umano.

È emersa una nuova consapevolezza circa le responsabilità che le politiche hanno nel realizzare il grande potenziale insito nell'intervento di promozione del migliore sviluppo di tutti i bambini privilegiando le azioni di accompagnamento alla genitorialità, in particolare nelle situazioni di vulnerabilità. L'obiettivo che si persegue è di articolare una piena risposta ai bisogni di sviluppo dei bambini nella loro interazione con le



risposte genitoriali e i fattori ambientali e familiari attraverso cui si costruiscono tali risposte, secondo una prospettiva ecosistemica.

Se non si lavorasse in questo senso, i divari crescenti individuati diventerebbero, nell'immediato, per le famiglie ancora più difficili da affrontare e superare e, in prospettiva, il recupero delle distanze accumulate diventerebbe impossibile da realizzare. In un simile scenario, le conseguenze più gravi sarebbero pagate soprattutto dai più giovani.

Lo **sviluppo nei territori – soprattutto in quelli più fragili – di una forte e solida comunità educante è fondamentale** perché garantisce a ragazze e ragazzi la possibilità di compiere le proprie scelte e seguire le proprie aspirazioni, in un contesto che valorizza e non mortifica il contributo di ognuno. Lottare per annullare questi divari significa **promuovere integrazione per i diritti di tutti, nessuno escluso**.

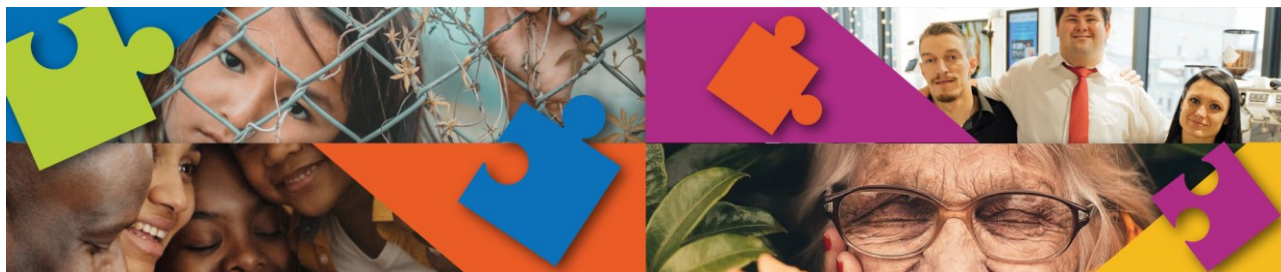
Nella logica di una sempre maggiore sistematizzazione e modellizzazione di azioni sperimentali promosse in questi anni in favore dei minori, come rilevato anche in sede di concertazione con il *Garante dei Diritti del Minore, dell'Infanzia e dell'Adolescenza*, con il *Centro per la Giustizia Minorile*, nonché con il *CROAS Puglia*, la Regione Puglia si pone l'obiettivo di favorire la **standardizzazione del patto di comunità** come strumento di lavoro condiviso tra i diversi enti e agenzie educative del territorio, al fine di ottimizzare i cosiddetti *servizi innovativi per i minori*.

La promozione di politiche e di azioni di coordinamento, orientate ad una maggiore integrazione e a una maggiore affermazione di competenze multi-disciplinari nell'erogazione dei servizi, con particolare riferimento all'ambito socio-psico-pedagogico e sanitario, porta ad una "Inter-comunicabilità" tra gli obiettivi di servizio da perseguire all'interno dei vari organismi.

Tale metodo di lavoro è finalizzato ad un raggiungimento omogeneo degli obiettivi ed a una più efficace ripartizione dei carichi di lavoro sulle strutture operative.

Si auspica in tal senso l'istituzione di uno strumento organizzativo di raccordo stabile tra il Dipartimento Welfare, gli Uffici dei Garanti e le altre Sezioni/Uffici regionali utile a stabilire una permanente azione di confronto sui fenomeni, condivisione dei dati e delle criticità e una conseguente efficace condivisione dei processi di programmazione. In particolare una più fluida azione con riferimento alle politiche di Welfare, Salute, Immigrazione, Antimafia Sociale e Politiche per la Scuola e la Formazione si rende necessaria al fine di omogeneizzare ed evitare sovrapposizioni o repliche degli interventi, in virtù delle tante progettualità sperimentali avviate.

Nella stessa prospettiva si inquadra il percorso di dialogo e collaborazione tra il Dipartimento Welfare della Regione Puglia e l'Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia. Tale azione sarà un elemento di ulteriore qualificazione del ciclo di programmazione sociale 2022-2024 con la finalità di definire ed implementare in



modo più efficace gli interventi e le attività intraprese a più livelli tese a migliorare la qualità della vita ed il livello di inclusione ed integrazione delle bambine e dei bambini e delle ragazze e dei ragazzi pugliesi.

1.3.4 – Altri percorsi di integrazione

L'integrazione con le politiche dell'abitare sostenibile e solidale

Le conseguenze della pandemia da Covid-19 sul tessuto socioeconomico rendono ancora più evidente la necessità di un forte orientamento dell'azione politica verso il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, come costantemente sostenuto a livello europeo (per ultimo con il pacchetto di interventi Next Generation EU). L'Unione Europea, nella definizione dell'Agenda 2030, si è posta l'obiettivo della piena integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nel quadro strategico europeo, ponendo tali principi alla base anche del Green Deal Europeo, con il quale viene indicata la strada da percorrere per rendere l'economia europea competitiva ed efficiente e garantire nel contempo una transizione giusta e inclusiva per tutti. Sottoscritta dall'Italia nel 2015, insieme ad altri 192 Stati membri delle Nazioni Unite, l'Agenda 2030 sullo Sviluppo Sostenibile si fonda su tre pilastri dello sviluppo sostenibile: ambiente, economia e società. L'esigenza è quella di passare da un approccio di governo settoriale ad un approccio di governo integrato che parta dalla lettura delle dinamiche del territorio nella loro complessità e individui percorsi di sviluppo che tengano conto delle interrelazioni ambientali, sociali ed economiche, mettendo a valore le risorse identitarie delle proprie comunità.

A livello regionale si intende dare attuazione al principio dello Sviluppo Sostenibile sia dal punto di vista sostanziale, individuando obiettivi programmatici in grado di conciliare prosperità e benessere, sia procedurale, come necessità di istituire meccanismi decisionali attraverso i quali integrare la tutela dell'ambiente, l'inclusione sociale, la salute, la crescita personale e collettiva come base per uno sviluppo economico portatore di benessere diffuso.

Un primo passo in questa direzione è stato compiuto con il "Programma dell'Abitare Sostenibile e Solidale della Regione Puglia", e gli obiettivi in esso contenuti sono stati ulteriormente declinati nel corso del 2021 nella Deliberazione di Giunta Regionale 26 aprile 2021, n. 687, che ha approvato il documento preliminare della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile della Regione Puglia (SRSvS).

In questo contesto, la Regione Puglia ha approvato l'Avviso pubblico rivolto a Comuni e ARCA per la candidatura di interventi di recupero e riqualificazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica presenti sul territorio regionale ai fini della predisposizione del Piano degli interventi della Regione Puglia.

Un simile scenario di prospettive e programmazione delle politiche di settore autorizza a poter delineare in questa sede delle possibili tracce di integrazione degli interventi e dei programmi tra politiche di welfare e quelle abitative. La proficua collaborazione tra i due Assessorati regionali e, a livello territoriale, tra gli



Uffici di Piano e le ARCA provinciali non potrà che tracciare innovative azioni sperimentali per il benessere sociale e abitativo delle categorie più fragili, secondo due direttrici strategiche di sviluppo:

- A. nuove modalità di utilizzo e valorizzazione delle pertinenze degli edifici di edilizia residenziale pubblica, al fine di creare, a condizioni agevolate in termini di sostenibilità finanziaria, laboratori sociali di inclusione sociale attiva, con il supporto del Terzo Settore (centri di aggregazione, di formazione, case protette, ecc.) che possano generare nuovo capitale sociale per le comunità di riferimento;
- B. creazione di un tavolo interassessorile con la partecipazione di ARCA e del Terzo Settore;
- C. iniziative sperimentali di social housing e cohousing per la messa in protezione e l’inserimento o reinserimento sociale e lavorativo di target specifici di utenza.

L’integrazione con le politiche per le migrazioni

In tema di Politiche Migratorie, come si è dato atto nella Relazione Sociale regionale, numerosi sono stati gli interventi a gestione diretta che, segnatamente destinati a questa categoria di utenza, la Regione Puglia ha posto in essere benché l’intero Sistema di Welfare non riconosca come “a parte” le Politiche Migratorie rispetto alle politiche di welfare: eccetto quanto previsto dall’art. 108 del R.R. n. 04/2007, ai migranti sono infatti trasversalmente dedicati tutti i Servizi previsti nel presente Piano Regionale e dal Sistema di Welfare pugliese, senza distinzione e/o motivi di esclusione alcuna per ragioni di nazionalità e in quanto dedicati a chi ne ha titolo per l’accesso, migranti compresi. Il tema di Politiche Migratorie ritrova invece la sua specificità sul tema dell’accesso (cfr. par. 2.1) e in argomenti trasversali di necessaria integrazione ad altre politiche quali le Politiche di Salute, le Politiche Abitative, le Politiche di Formazione e del Lavoro, le Politiche per l’Istruzione.

Gli interventi posti in essere dalla Regione Puglia nel precedente triennio di programmazione hanno dunque gettato le basi per un reale approccio multisettoriale e multilivello per fornire risposte non frammentarie ai problemi che per altro, in fase di epidemia, si sono rivelati essere ancor più difficilmente gestibili per via delle condizioni di assoluta deprivazione e delle minori risorse a cui alcuni migranti hanno accesso e al contempo perché più difficili da raggiungere dal sistema (popolazioni c.d. hard to reach). Si guardi ad esempio alla virtuosità della metodologia adottata per la realizzazione del Progetto Su.Pr.Eme. Italia (FAMI EMAS 20214-2020), laddove la collaborazione tra il Ministero delle Politiche Sociali, la Regione Puglia, l’Acquedotto Pugliese e l’AGER, l’Ispettorato del Lavoro, l’A.Re.S.S. e le AA.SS.LL., unitamente alle Questure e le Prefetture territoriali e all’importantissimo concorso del Terzo Settore, si è riusciti a realizzare un complessivo piano integrato di azioni (tutt’ora in corso di realizzazione) volte al miglioramento delle condizioni di vita dei migranti.

Le singole progettualità sviluppate a valere su risorse FAMI 2014-2020 e su FAMI Emergenziali quali, a titolo di esempio, il Progetto Su.Pr.Eme. Italia, hanno infatti dimostrato come un approccio di cooperazione multilivello (Ministeri - Regione - Comuni – AA.SS.LL. – Agenzie formative e del lavoro del territorio ed ETS) e multisettoriale sia indispensabile a garantire efficacia agli interventi, specie e in particolar modo in



territori storicamente attanagliati da problemi causati dalla concentrazione di migranti in condizioni di disagio. Ci si riferisce alle aree agricole della Capitanata, ma anche del Nord Barese e del Salento nella sua accezione più ampia, laddove i migranti stagionali si riversano e vivono in condizioni di sovraffollamento, non di rado vittime di sfruttamento (lavorativo e non) e caporalato, in assoluta precarietà, promiscuità abitativa e totale carenza delle minime condizioni accettabili di igiene. Situazioni del genere sono ormai da troppo tempo alla base delle ben note e gravissime situazioni di esclusione sociale che si determinano nei ghetti più strutturati (solo per citarne alcuni Borgo Mezzanone e Rignano Garganico), così come nei casolari sparsi temporaneamente abitati in occasione delle raccolte stagionali e che interessano l'intero territorio regionale in quanto a forte vocazione agricola, dalla Capitanata al Salento, da Nardò, ad Andria, a Terlizzi.

Lo stesso approccio è stato privilegiato anche per la stesura dello stesso Piano Regionale per le Migrazioni 2021- 2023 previsto dalla L.R. n. 32/2009 e che, approvato con D.G.R. n. 1225 del 21 settembre 2021, ha previsto una precedente e ampia fase di ascolto di numerosissimi attori del territorio impegnati nel campo delle politiche migratorie, unitamente a rappresentanti delle quattro principali macroaree in cui si è imperniata sia la fase di concertazione che la costruzione del Piano stesso: politiche del lavoro e della formazione, politiche della salute, politiche abitative e politiche per l'integrazione.

In questo contesto la Regione Puglia promuove la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per la piena integrazione degli immigrati, orientato ad acquisire una conoscenza strutturata dei flussi migratori, anche ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro, mediante la diffusione e lo scambio di buone pratiche e di iniziative volte a contrastare le forme di discriminazione. Diversi e complementari sono i campi di azione previsti, sulla base delle esigenze manifestate dalle persone straniere, che concernono specificamente la sfera culturale, linguistica, economica, lavorativa e socio-sanitaria. In questa sede si evidenziano le azioni che risultano essere maggiormente predittive di possibili interazioni con la programmazione locale dei Piani sociali di zona:

- Attivazione di "Unità mobili" e dislocazione delle stesse sull'intero territorio regionale;
- Forme di sostegno all'Agricoltura sociale innovativa;
- Formazione on the job presso botteghe artigiane;
- Adozione di un modello formativo per l'aggiornamento delle competenze degli operatori della Pubblica Amministrazione;
- Mediazione linguistica e culturale;
- Approvazione Modello di presa in carico sanitaria e socio-sanitaria dei migranti;
- Istituzione della figura del delegato per l'immigrazione nell'Ufficio di Piano di ogni Ambito territoriale;
- Realizzazione e potenziamento di foresterie per l'accoglienza dei braccianti agricoli stagionali;
- Azione sperimentale finalizzata al "ripopolamento" dei piccoli Borghi.

Inoltre, si accolgono in questo ciclo di programmazione le istanze raccolte, potenziando e privilegiando visioni ed approcci meno iniqui ed emergenziali per includere nel sistema complessivo di LEPS i Servizi che potranno consentire l'accesso alle popolazioni in condizione di maggiore marginalità quali larghe sacche di popolazioni migranti, che a fronte di bisogni molto complessi hanno minore accesso a risorse e servizi, minori tutele e di conseguenza maggiore esposizione a fattori di rischio, in un'amplificazione delle



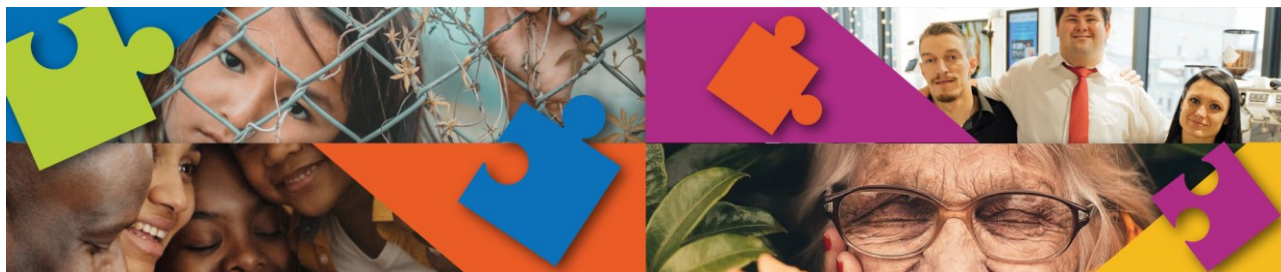
disuguaglianze che costituisce una delle maggiori criticità di sistema esistenti. Un esempio su tutti, da questo punto di vista, afferisce i lavoratori agricoli stranieri, con particolare riferimento alle donne, per i quali occorre immaginare azioni sinergiche ed efficaci di contrasto al fenomeno del cosiddetto “caporalato” (ancor più pressante per questo target di popolazione) e di promozione dei diritti e dell’autonomia delle persone coinvolte.

In quest’ottica, ci si riferisce, in particolare, ai servizi di accompagnamento per la residenza virtuale e il fermo posta, anch’essi previsti dal Piano Nazionale tra i LEPS e integrabili nella Rete del Pronto Intervento Sociale, quali Servizi per l’esercizio dei diritti di cittadinanza con la finalità di agevolare l’accesso e rendere pienamente fruibile anche ai migranti presenti sul territorio il diritto all’iscrizione anagrafica e la reperibilità, da cui normativamente discende la possibilità di fruire di servizi essenziali quali l’accesso ai servizi sociali, socio-assistenziali e sanitari.

L’elenco su brevemente esposto rende evidente come possano aprirsi, nei prossimi anni, degli scenari interessanti di sinergia ed integrazione, sia a livello centrale che a livello di singoli territori. Sul primo versante, sicuramente si potrà immaginare di operare sui rispettivi sistemi informativi, mediante il riversamento reciproco dei dati e la loro diffusione verso gli Ambiti territoriali. Sarà inoltre auspicabile coordinare le varie sperimentazioni e i loro risultati al fine di mettere a regime pratiche comuni di azioni nelle prossime programmazioni. Sul secondo versante, i Piani sociali di zona potranno beneficiare delle attività in cantiere per mettere a sistema singoli interventi e prestazioni in un’ottica integrata di azione, con particolare riferimento ai servizi del cosiddetto welfare di accesso e alle politiche locali di inclusione sociale attiva (Reddito di Dignità e di Cittadinanza ma non solo).

Inclusione e integrazione di persone provenienti da percorsi di area penale

I diritti inviolabili dell’uomo, riconosciuti e garantiti dall’art. 2 Cost., anche se incontrano limiti inerenti alla condizione di chi è sottoposto ad una restrizione della libertà personale, non possono essere annullati da tale condizione. Per effetto dell’art. 117 Costituzione, del D.lgs.112/98 e della L. 328/00, le Regioni e le Amministrazioni locali hanno un ruolo fondamentale in materia di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali, formative e del lavoro, al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita sociale culturale ed economica, quindi, anche delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale. Il quadro offerto dalla nostra Costituzione, dunque, si caratterizza per il riconoscimento, il pieno rispetto e la completa tutela della dignità della persona del detenuto e dei suoi diritti, verso la promozione della sua rieducazione e risocializzazione. Ed è proprio nel vasto campo della risocializzazione del detenuto che le istituzioni, a vari livelli, sono chiamate a giocare un ruolo fondamentale. A seguito dell’entrata in vigore del D.lgs. 112/98, della L. 328/00, e della Legge Costituzionale n. 3/01 di modifica del Titolo V della Costituzione, le Regioni e le Amministrazioni Locali hanno assunto un ruolo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali, al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita



sociale, culturale ed economica, quindi anche dei soggetti adulti e minori sottoposti all’Autorità Giudiziaria. In questo modo lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, si assumono la responsabilità della lotta all’esclusione sociale anche delle persone sottoposte a provvedimenti dell’autorità giudiziaria, in considerazione del fatto che gli investimenti per gli interventi sul disagio sociale in genere ed orientati all’inclusione influiscono sul fenomeno della recidiva, sulla sicurezza dei territori, sulla qualità della vita delle comunità. Un efficace sistema di governance territoriale presuppone dunque la capacità di integrare e dar forma agli interessi locali, alle organizzazioni e ai gruppi sociali e, allo stesso tempo, di rappresentarli all’esterno. Secondo il principio di sussidiarietà, l’intervento sussidiario delle istituzioni pubbliche deve essere portato al livello più vicino al cittadino: quindi in caso di necessità il primo ad agire sarà il Comune, in quanto espressione più diretta di chi vive ed è parte del territorio, i cittadini.

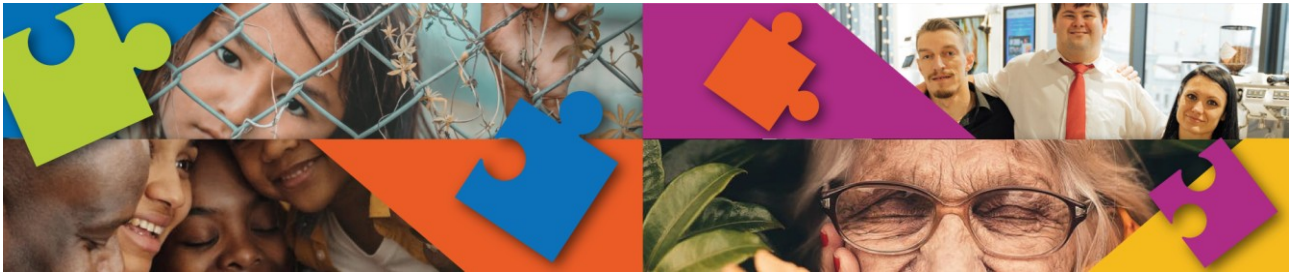
L’obiettivo primario delle politiche regionali relative al settore penitenziario è quindi quello della promozione dell’integrazione tra enti, istituzioni e servizi impegnati in tale ambito e che, in considerazione della finalità rieducativa della pena, sancita dall’art. 27 della Costituzione, nonché della necessità di favorire il reinserimento sociale della popolazione detenuta. Le istituzioni ai vari livelli, in modo integrato, sono chiamate ad adottare azioni e comportamenti adeguati e mirati al superamento delle difficoltà che ostacolano l’esercizio dei diritti e l’inclusione sociale delle persone in esecuzione penale interna ed esterna.

A tal fine si rende necessario programmare azioni tese a sviluppare percorsi d’integrazione e a migliorare il reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro, nonché a promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti interistituzionali, per favorire l’inclusione sociale.

La sicurezza e l’inclusione sociale sono elementi indispensabili per consentire la realizzazione di qualsiasi processo di sviluppo sociale ed economico del territorio. Ciò porta a rivedere gli obiettivi e le strategie delle politiche per la sicurezza e la legalità che, in sinergia con adeguate politiche sociali, dovranno essere finalizzate alla riduzione permanente e continua delle condizioni di insicurezza pubblica e di illegalità dei territori, intervenendo nel miglioramento dei servizi di contrasto all’esclusione sociale, piuttosto che con la sola compensazione degli svantaggi che queste condizioni generano.

L’elevata presenza di situazioni di fragilità sociale, economica e relazionale, che incide sulla gestione della complessità della vita intramuraria e sulla costruzione di percorsi per poter accedere alle misure alternative, richiede un costante lavoro di rete tra i diversi attori pubblici e privati che operano con le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

L’obiettivo che si intende perseguire con il presente Piano Regionale delle Politiche Sociali è sostenere, in collaborazione con gli Ambiti Territoriali Sociali e gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, azioni di accompagnamento finalizzate ad un graduale rientro nel tessuto socio-lavorativo delle persone in carico e di coloro che hanno terminato di scontare la pena. Particolare attenzione va riservata alle donne detenute, alle donne detenute con minori, alla qualità dei legami familiari, in particolare alla relazione genitori-figli.



Le azioni programmate dovranno inoltre integrarsi con le progettualità promosse dal Garante regionale delle Persone sottoposte a provvedimenti limitativi della libertà personale, in coerenza con quanto stabilito all'art. 31 della Legge regionale 10/07/2006, n. 19: "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia".

Di seguito si elencano, a mero titolo esemplificativo, le possibili azioni da attivare:

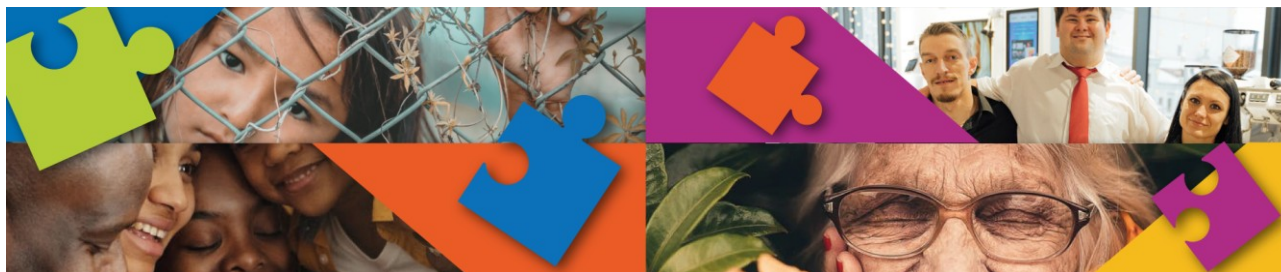
- sportello informativo/orientativo "dimittendi", che contempra anche servizi di mediazione linguistica per gli stranieri;
- realizzazione di interventi di supporto nella delicata fase di dimissione, per la quale è fondamentale un'azione di raccordo tra gli II.PP., l'UEPE, i Comuni e altri uffici delle pubbliche amministrazioni, per il disbrigo delle varie pratiche relative ad esempio all'iscrizione anagrafica, al rilascio di un valido documento di identità, all'iscrizione al SSR etc.;
- percorsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo sulla base di programmi di intervento individualizzati integrati;
- supporto al reperimento di soluzioni alloggiative;
- sostegno a percorsi in materia di giustizia riparativa anche attraverso l'avvio di azioni di mediazione penale, in particolare attraverso la collaborazione, a livello territoriale, fra soggetti pubblici (Comune, UEPE, Tribunale) e del privato sociale;
- sostegno alla partecipazione ad attività culturali, teatrali delle persone in esecuzione penale.

La Regione Puglia provvederà ad istituire un tavolo tematico composto da rappresentanti UEPE, Centro Giustizia Minorile, USSM, Tribunali, Ambiti territoriali Sociali e Terzo Settore con funzioni di programmazione e monitoraggio degli interventi in favore degli adulti e dei minori provenienti dall'area penale, anche al fine di intervenire in maniera congiunta con le risorse della Cassa Ammende e per la diffusione di centri per la giustizia riparativa. Potranno in tale sede essere sottoposti ad analisi gli esiti dei progetti sperimentali finora condotti, per poter eventualmente tramutare in iniziative stabili quelle che sono state operazioni di successo in termini di efficacia (iniziative di affettività in carcere, iniziative per garantire il diritto dei detenuti di avere relazioni con le famiglie ma anche diritto delle famiglie di essere adeguatamente accolte in carcere, interventi di mediazione intramuraria, etc.).

L'integrazione con gli interventi in tema di agricoltura sociale

Il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) nel 2012 afferma come *"lo scopo dell'agricoltura sociale è quello di creare le condizioni, all'interno di un'azienda agricola, che consentano a persone con esigenze specifiche di prendere parte alle attività quotidiane di una fattoria, al fine di assicurarne lo sviluppo e la realizzazione individuale e di migliorare il loro benessere"*.

In Italia con la LEGGE 18 agosto 2015, n. 141 "Disposizioni in materia di Agricoltura Sociale" si apre un nuovo scenario di azione in questo tema che troverà in Puglia una forte spinta di innovazione attraverso la



Legge Regionale del 27 marzo 2018 n. 9 - "Disposizioni in materia di Agricoltura sociale" e il suo Regolamento attuativo 11 ottobre 2019, n. 20.

La fattoria sociale (in Puglia Masseria MultiFunzionale) diviene un vero e proprio presidio del benessere della collettività, la cui finalità è di divenire fattore moltiplicatore del capitale sociale e del welfare comunitario, in particolare nelle zone rurali o svantaggiate.

Attraverso una programmazione interassessorile in materia, in una logica di integrazione di politiche settoriali con un approccio plurifondo, sarà possibile mettere in campo attività di sperimentazione e innovazione, al fine di realizzare:

- esperienze rivolte a persone con gravi disabilità (fisica, psichica/mentale, sociale) con un fine principale di tipo socio-terapeutico;
- esperienze orientate al miglioramento delle condizioni di occupabilità di soggetti svantaggiati a bassa contrattualità;
- esperienze rivolte ad un ampio spettro di persone con bisogni speciali, con finalità socio-ricreative;
- azioni volte ad ampliare le forme ed i contenuti dell'apprendimento per avvicinare alle tematiche ambientali persone giovani e meno giovani (educazione alimentare ed ambientale);
- esperienze rivolte a minori con difficoltà nell'apprendimento e/o in condizioni di disagio, a rischio di esclusione nei percorsi scolastici ordinari, ma anche di adulti in momenti particolari della loro vita;
- reti di prossimità per la cura ed il supporto alla vita di anziani soli ed isolati.

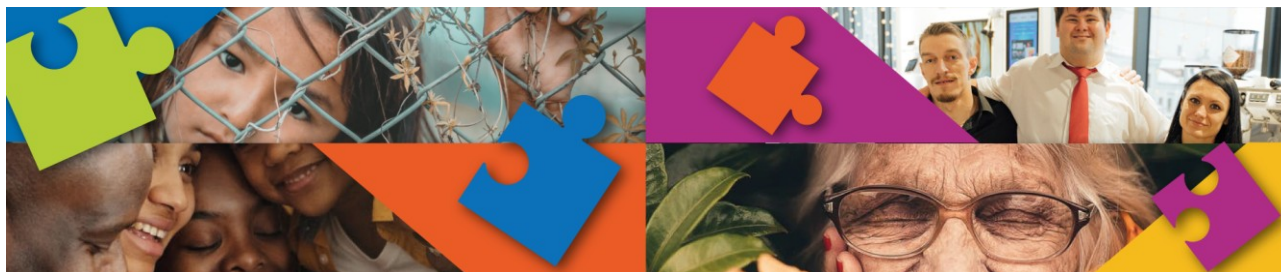
L'integrazione con le politiche regionali per la promozione del "Welfare Culturale"

Tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, nonché all'interno delle linee di azione suggerite dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, si sottolinea più volte come la cultura abbia un ruolo fondamentale non solo nella prevenzione, nel trattamento e nella gestione di patologie, ma, in linea più generale, nella promozione della salute e del benessere sociale tanto da riconoscerle un carattere di rilevanza primaria nelle programmazioni istituzionali.

Sempre più attuale risulta essere quindi il concetto di "Welfare culturale" per promuovere un modello integrato di benessere degli individui e delle comunità, attraverso pratiche fondate sulle arti visive, performative e sul patrimonio culturale. Il termine "welfare culturale" indica infatti la capacità delle esperienze culturali di influenzare il comportamento degli individui in termini di felicità personale, di serenità psicofisica e salute.

La condivisione della bellezza e dei saperi, in tutte le sue diverse sfaccettature, la possibilità di partecipare ad esperienze coinvolgenti, diventano infatti determinanti di salute, di grande efficacia per il raggiungimento del benessere individuale e la coesione della comunità.

In Puglia, grazie al territorio di straordinaria e diffusa ricchezza artistica, culturale e paesaggistica, vi sono tante opportunità da valorizzare, anche grazie al prezioso tessuto rappresentato dal Terzo settore.



Occorre, quindi, definire nuovi modelli di imprenditorialità sociale, legati al rapporto tra cultura e welfare così da identificare nuovi modelli di esperienza per poter realizzare svariate attività in questo specifico ambito attraverso l'attivazione di percorsi trasversali ed intersettoriali e che producano una proficua interazione tra cultura e sistema sociale e socio-sanitario, quali, a titolo di esempio:

- creazione di una Rete regionale di Welfare Culturale tra organizzazioni pubbliche e private a vario titolo impegnate o interessate;
- valorizzazione del patrimonio immobiliare di pregio storico-artistico delle ASP per la realizzazione di attività sociali;
- progetti di "affido culturale" in favore di minori in condizioni di povertà educativa;
- iniziative culturali per favorire l'invecchiamento attivo;
- iniziative culturali per favorire l'integrazione degli immigrati;
- iniziative culturali per la riduzione del "cultural divide" e per favorire l'accessibilità ai luoghi dell'arte, della cultura o del paesaggio anche mediante l'erogazione di un "voucher welfare culturale".

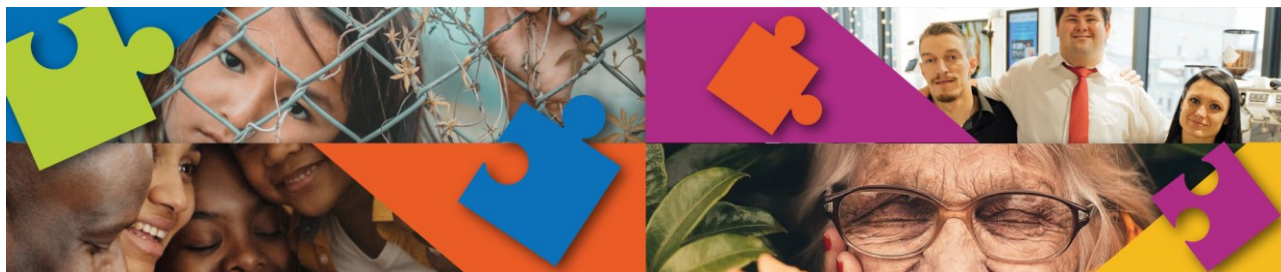
L'integrazione con le politiche regionali integrate in favore dei giovani

In un contesto, dove (in maniera ancor più marcata dopo la pandemia) allungamento dei tempi di uscita dalle famiglie, incertezza sul futuro, anche professionale, e instabilità relazionale caratterizzano la condizione giovanile, è di fondamentale importanza riaffermare la funzione delle politiche giovanili quali promotrici di pari opportunità e di partecipazione.

Da questo punto di vista, le politiche giovanili della Regione Puglia hanno da sempre assunto la forma di politiche di attivazione, con una missione generativa e di fertilizzazione del territorio, operando sul rapporto tra innovazione non lineare e educazione non formale, caratterizzandosi con un approccio trasversale rispetto alle politiche che impattano sulla gioventù (scuola, università, formazione, lavoro, cultura, territorio, innovazione).

A partire da *Bollenti Spiriti*, nato nel 2005, proseguendo con *Tutti i Giovani sono una risorsa* sviluppato nel 2014, l'assunto alla base dei programmi è considerare le giovani generazioni come una risorsa, probabilmente la più importante su cui far leva per il cambiamento sociale, economico e culturale della regione. Sono nate, quindi, misure per il supporto a idee e progetti giovanili, il riuso di edifici pubblici da adibire a spazi sociali per i giovani, misure di formazione non tradizionale, sperimentazioni di processi di innovazione aziendali con l'investimento sui giovani talenti, interventi di sostegno all'impegno civile.

Benché i risultati sin qui conseguiti evidenzino una progressiva riduzione dei divari territoriali sul tema, con impatti positivi sui principali indicatori disponibili sulle giovani generazioni (percorsi di istruzione, NEET, innovazione), vi è la necessità di politiche integrate e forme di coordinamento per incrementare l'efficacia degli interventi regionali, per favorire la partecipazione attiva dei giovani alle decisioni a livello locale e regionale, per migliorare la vita delle comunità e costruire società maggiormente inclusive e solidali.



Sotto questo profilo, in questa sede ci si pone l'obiettivo di attivare un Tavolo di lavoro tecnico interassessorile ed interdipartimentale al fine di attivare un coordinamento stabile per la programmazione sociale e la programmazione in materia di politiche giovanili attraverso misure ed interventi specifici in grado di potenziare la capacità di coinvolgimento dei giovani e delle giovani e favorire percorsi di crescita umana e personale, l'impegno in ambito civile e sociale dei ragazzi e la costruzione di una cittadinanza consapevole e impegnata che possa accrescere il livello di partecipazione dei giovani allo sviluppo sociale ed economico delle comunità a cui appartengono.

L'integrazione con i programmi intersettoriali della Regione Puglia

Tra gli obiettivi centrali del Programma di Governo della Regione Puglia per il 2020-2025 si rinviene quello del perseguimento della parità di genere e della piena attuazione del principio di pari opportunità per tutti, nella consapevolezza che, in assenza di gender equality, non può essere attuata alcuna strategia di sviluppo. Per incidere efficacemente sui divari di genere e intervenire sulle cause del divario, la Giunta regionale ha avviato il lavoro di redazione dell'Agenda di Genere, approvandone gli indirizzi strategici con la DGR n. 356 dell'8 marzo 2021, che ha affidato ad un gruppo di lavoro inter-assessorile la definizione di un documento di visione strategica. Nel documento sono state formulate proposte e indicazioni operative per perseguire, trasversalmente a tutte le politiche, l'obiettivo di riduzione del gender gap, selezionando, nell'ambito di 5 macroaree di intervento, puntuali obiettivi strategici e operativi.

Ad arricchire il quadro delle strategie regionali intersettoriali si aggiunge il Piano regionale di contrasto alle povertà educative che, come condiviso dalla Giunta Regionale nella seduta del 15/03/2021, individua, come uno dei suoi pilastri fondamentali, quello dell'accesso alla conoscenza, inteso sia come contrasto alla povertà educativa sia come piano straordinario per la formazione e la ricerca, nella convinzione che solo un grande investimento sul capitale umano e sociale dei bambini e dei giovani possa costituire la leva più forte per contrastare la marginalità sociale e per ridurre le diseguaglianze, oltre che per accrescere la competitività dei sistemi produttivi pugliesi e l'attrattività della regione.