Indirizzi per l'attuazione degli interventi programmati dalle Zone Distretto e Società della Salute a valere sulla quota destinata all'infanzia e all'adolescenza del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali

Sommario

- 1. Premessa e riferimenti programmatici
 - a. Il Piano Nazionale Politiche Sociali 2018-2020
 - b. Gli indirizzi nazionali per la Prevenzione, Promozione e Protezione
 - c. L'evoluzione del Programma Nazionale P.I.P.P.I.
- 2. I provvedimenti regionali in materia di prevenzione dei rischi di allontanamento, promozione e sostegno alla genitorialità
- 3.Gli interventi ed i servizi sull'area dell'infanzia, dell'adolescenza e delle responsabilità familiari
 - a. Descrizione

1. Premessa e riferimenti programmatici

a. Il Piano Nazionale Politiche Sociali 2018-2020

Con il Decreto Interministeriale del 26 novembre 2018 è stato approvato il *Piano Sociale Nazionale, relativo al triennio 2018-2020* che costituisce l'atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali - FNPS.

A decorrere dal 2013, a seguito di una proposta del Coordinamento delle Regioni, la programmazione delle risorse del FNPS è realizzata sulla base di una struttura a matrice che delinea, attraverso macro livelli e aree di utenza, il sistema degli interventi e dei servizi sociali, ai fini della successiva definizione di "obiettivi di servizio", intesi quali standard da garantire su tutto il territorio nazionale, nelle more della definizione dei livelli essenziali. I servizi contemplati riguardano, in particolare, l'accesso e la presa in carico di tipo domiciliare, residenziale, territoriale e di sostegno al reddito e all'autonomia per le varie aree di intervento (infanzia, adolescenza e responsabilità familiari, disabilità e non autosufficienza, povertà ed esclusione sociale).

La recente collocazione degli asili nido e dei servizi integrativi per la prima infanzia nel "sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni", ai sensi del d.lgs. n. 65 del 2017, ha determinato l'esclusione di tali servizi da quelli programmabili con le risorse derivanti dal FNPS, anche se non può che rimarcarsi la loro strategica importanza per gli esiti delle politiche sociali per i minori e le famiglie, con conseguente necessità di integrazione a livello territoriale.

Com'è noto, l'area delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza non ha più potuto contare su un fondo specifico dopo la legge n. 285 del 1997 ("Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"), la cui dotazione finanziaria (Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza) è poi riconfluita nel FNPS. Al contempo le politiche per la disabilità e non autosufficienza e, più recentemente, per la lotta alla povertà, hanno trovato fonti di finanziamento dedicati (il Fondo per le non autosufficienze e quello per il "Dopo di noi", Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale). La tematica dell'assenza di un filone specifico di finanziamento per la programmazione degli interventi a tutela dei bambini e per la promozione della genitorialità si è imposta all'attenzione del più recente Piano Sociale Nazionale che ha stabilito quindi di destinare all' area degli interventi e dei servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza la quota pari ad almeno il 40% delle risorse trasferite alle Regioni.

Utilizzo del Fondo Politiche Sociali- FNPS	Quota
Finanziamento generale del sistema integrato degli interventi e servizi sociali	Non più del 60%
Rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza	Non meno del 40%

b. Gli indirizzi nazionali per la Prevenzione, Promozione e Protezione

Il quadro nazionale di indirizzi e di idee di riferimento per orientare il lavoro di cura e accompagamento rivolto alle famiglie ed alle bambine e bambini è rappresentato dai tre documenti emanati nel tempo dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che ha avviato e condotto un significativo percorso di concertazione coinvolgendo tutti gli attori, i diversi livelli di governo territoriale, nonché l'area del terzo settore e della società civile.

I tre documenti di indirizzo affrontano il tema dell'affidamento familiare, dell' accoglienza in strutture residenziali e infine dell'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità e sono stati oggetto di accordo in sede di Conferenza Unificata (rispettivamente, del 25 ottobre 2012, del 14 dicembre 2017 e del 21 dicembre 2017). Ogni area di intervento rivolta all'infanzia ed all'adolescenza trova dei riferimenti concettuali, programmatici ed operativi nelle linee di indirizzo, secondo il principio di un *continuum* che tiene insieme il perimetro, per sua natura vasto e fin qui poco delineato, in cui si articolano le azioni di **P**romozione, **P**revenzione e **P**rotezione. La cura e la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza si inseriscono dunque in un sistema articolato ed integrato, mai monoprofessionale, che mira a promuovere le condizioni adeguate alla crescita (area della **P**romozione), a intercettare precocemente e prevenire i fattori di rischio (area della **P**revenzione) ed a preservare o proteggere la salute, il benessere e la sicurezza del bambino (area della tutela o **P**rotezione).

Tali linee di indirizzo sono integralmente richiamate nel Piano Sociale Nazionale e costituiscono il principale riferimento per l'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza a valere sulle risorse del FNPS.

- Linee di indirizzo per l'affidamento familiare, 2013 https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/minorenni-fuori-famiglia/Pagine/default.aspx
- Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni, 2018

 https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Linee-di-indirizzo-per-il-sostegno-alle-famiglie-vulnerabili-per-la-tutela-dei-bambini-e-dei-ragazzi.aspx
- Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità, 2018
 https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Linee-di-indirizzo-per-il-sostegno-alle-famiglie-vulnerabili-per-la-tutela-dei-bambini-e-dei-ragazzi.aspx

c. L'evoluzione del Programma Nazionale P.I.P.P.I.

L'esperienza delle sperimentazioni nate su tutto il territorio nazionale attraverso il Programma P.I.P.P.I., promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'Università di Padova nel 2010 sui territori delle città riservatarie ex legge 285/1997, trova nelle linee di indirizzo sui bambini e le famiglie vulnerabili sopra menzionate ampia valorizzazione e possibilità di messa a sistema. Il Programma persegue infatti l'obiettivo di accompagnare la genitorialità vulnerabile al fine di evitare il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare di origine e dopo cinque fasi sperimentali che hanno coinvolto le regioni entra nella programmazione ordinaria dei servizi. Il Ministero ha infatti assunto la decisione di inglobare il finanziamento specifico nel FNPS, trasferito alle Regioni sulla base di apposite progettazioni effettuate sulla scorta di linee guida emanate dal Ministero medesimo che, sempre in collaborazione con l'Università di Padova, continua ad assicurare il coordinamento tecnico-scientifico per l'attuazione e la diffusione del Programma. Per le amministrazioni regionali e per il sistema dei servizi territoriali si profila un'inedita opportunità per agganciare la programmazione sociale e socio-sanitaria ad una più capillare diffusione degli esiti, delle prassi e della metodologia che P.I.P.P.I. ha disseminato e per delineare concretamente l'ambito di intervento del sostegno alla genitorialità secondo una visione multidimensionale, ecosistemica ed integrata.

Attraverso l'Accordo approvato in Conferenza Unificata il 7 marzo 2019, per la definizione delle modalità attuative dell'art 4 del Decreto

interministeriale 26 novembre 2018, si è stabilita la quota minima di risorse da destinare a livello regionale e il numero di ambiti coinvolti per l'implementazione delle *Linee di indirizzo sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità*. L'Accordo assegna alla Regione Toscana quattro ambiti territoriali finanziabili per complessivi euro 250.000,00. In questa fase la Regione Toscana ha proposto al Ministero di estendere l'esperienza formativa ed operativa del P.I.P.P.I. ad un ulteriore ambito territoriale che viene finanziato con risorse del bilancio regionale. La nuova edizione, con il coinvolgimento di cinque ambiti territoriali, porta a diciassette le Zone Distretto o Società della Salute interessate nel tempo dal Programma la cui diffusione si appoggia saldamente anche sull'esperienza più approfondita di quattro ambiti territoriali *senior* che stanno supportando, attraverso operatori formati e formatori esperti, il processo regionale di diffusione.

2. I provvedimenti regionali in materia di prevenzione dei rischi di allontanamento, promozione e sostegno alla genitorialità

La relazione genitoriale se attraversata da situazioni di vulnerabilità personale, di crisi sociale, economica o di disgregazione della coppia, può far emergere rischi di negligenza e trascuratezza nella cura dei propri figli con conseguente necessità da parte delle istituzioni pubbliche di individuare risposte alle sofferenze e ai disagi di bambini e ragazzi per i quali l'allontanamento dalla propria famiglia non risulta essere l'intervento più appropriato. La Regione Toscana può spendere in questo contesto l'esperienza maturata, insieme a tredici delle ventisei Zone Distretto, nei cinque anni di adesione al Programma Nazionale P.I.P.P.I. sopra richiamato che, superata la fase sperimentale, ha assunto il valore di modello scientificamente testato di riferimento teorico ed operativo. Anche la programmazione dell'utilizzo dei fondi erogati negli anni dal Dipartimento delle Politiche per la Famiglia (Fondi Famiglia) ha rappresentato un'importante opportunità per orientare l'intero sistema verso pratiche che propongano soluzioni innovative, flessibili, basate sull'analisi dei bisogni e sulla micro progettazione degli interventi prioritariamente vòlti ad attivare le possibili risorse personali, familiari e comunitarie.

I percorsi di accompagnamento e sostegno praticati dai servizi pubblici adottano quindi un modello di intervento integrato, multidimensionale, capace di tenere insieme ed armonizzare il microsistema rappresentato dagli spazi di vita dei bambini e dei ragazzi ed il macrosistema nel quale si esprimono i rapporti tra la famiglia e l'ambiente sociale e culturale che le è proprio. L'elemento fondante di un siffatto modello operativo è rappresentato dal ricorso ad équipe territoriali multidisciplinari, con particolare attenzione alla componente specialistica sanitaria – neuropsichiatria infantile e psicologia - per la valutazione delle competenze genitoriali e per l'accompagnamento delle famiglie in situazione di vulnerabilità.

Sono questi i riferimenti concettuali e gli obiettivi di sviluppo che hanno ispirato l'adozione dei provvedimenti regionali per la programmazione del percorso integrato sul Programma Nazionale P.I.P.P.I. e sulle progettualità scaturite dai Fondi Famiglia:

Sviluppo e diffusione del Programma Nazionale P.I.P.P.I.	Progettualità attuative dei Fondi Dipartimento Politiche per la Famiglia
20	016
DGR n. 274 del 5 aprile 2016 → Sviluppo della quinta fase del Programma e assunzione delle esperienze maturate attraverso P.I.P.P.I. a fondamento del sistema regionale sull'area della prevenzione e del sostegno alla genitorialità fragile basato sull'integrazione organizzativa ed istituzionale, secondo le pratiche ed i riferimenti operativi sperimentati. Nuovo coinvolgimento nel percorso di disseminazione e di consolidamento del Programma di territori esperti (Firenze e Prato) destinatari di	Affido e azioni innovative di sostegno alla genitorialità, per il rinnovamento delle pratiche, per la prevenzione e promozione dell'agio e del contrasto al disagio. Diffusione di metodologie di intervento e di strumenti di valutazione delle competenze genitoriali mutuate da percorsi promossi dalla Regione
risorse integrative regionali.	DGR n. 1133 del 15 novembre 2016 → Fondi Famiglia 2016. Promozione di un'azione di sistema sull'area dell'educazione familiare e del sostegno alla genitorialità. Diffusione di pratiche ed esperienze nell'ambito dell'educazione familiare, del sostegno alla genitorialità fragile e della promozione del benessere delle famiglie, valorizzando le esperienze maturate grazie ai Fondi Famiglia e al Programma P.I.P.P.I.
20	17
DGR 459 del 2 maggio 2017→ Sviluppo sesta fase del Programma P.I.P.P.I., sostegno, attraverso risorse regionali integrative, all'ambito territoriale inter-zonale ed esperto costituito dalla Piana di Lucca e dalla zona Grossetana e coinvolgimento dei territori senior di Firenze e Prato ai fini della collaborazione per il coordinamento delle azioni regionali di diffusione, sviluppo e consolidamento della metodologia.	finalizzata all'integrazione ed alla standardizzazione degli interventi e dei servizi dedicati alle famiglie, alla genitorialità e al sostegno alla natalità, anche attraverso l'assegnazione di risorse
20	18
DGR n. 45 del 22 gennaio 2018 → Sviluppo settima fase del Programma. Coinvolgimento di un numero maggiore di servizi sociali e socio-sanitari impegnati nella tutela minorile e nel sostegno alle competenze genitoriali, nell'ottica di superare la fase sperimentale e diffondere tra i servizi un modello omogeneo di sostegno alle famiglie fragili. Utilizzo di risorse integrative regionali a favore degli ambiti territoriali inter-zonali, per sostenere la piena realizzazione delle attività previste dal programma sia di livello nazionale che per la disseminazione e il consolidamento a livello regionale.	
20	19
DGR n. 603 del 6 maggio 2019 → Approvazione delle indicazioni per la diffusione dell'esperienza del Programma Nazionale P.I.P.P.I. e per la valorizzazione degli operatori senior e dei formatori esperti a supporto dello sviluppo del sistema integrato dei servizi delle Zone Distretto e Società della Salute della Toscana.	DGR n. 90 del 28 gennaio 2019 → Fondi Famiglia 2018. Estensione a tutte le Zone distretto della Toscana del modello di intervento integrato, basato sulla valutazione multidimensionale e sull'attivazione di équipe multidisciplinari, finalizzato anche all'attuazione dei LEA relativi agli interventi di supporto psicologico da assicurare alle famiglie vulnerabili. Programmazione di risorse aggiuntive regionali finalizzate alla costituzione e al rafforzamento delle équipe integrate.
DGR 635 del 13 maggio 2019 → Assegnazione alle Zone Distretto e Società della salute delle risorse derivanti dal Fondo Nazionale Politiche Sociali (FNPS) annualità 2018. Recepimento del vincolo della quota pari ad almeno il 40% del FNPS da destinare al rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area infanzia e adolescenza. Riserva della quota di risorse necessarie a attuare il Programma P.I.P.P.I in quattro nuovi ambiti territoriali toscani (Livorno, Valdarno Aretino, Fiorentina Nord Ovest e Lunigiana).	del modello di intervento integrato sperimentato attraverso le progettualità realizzate dai servizi sociali e socio sanitarie delle Zone Distretto/Società della Salute e dalle Aziende Sanitarie grazie alle esperienze delle progettualità dei precedenti Fondi Famiglia e al Programma P.I.P.P.I. Assegnazione di

3. Gli interventi ed i servizi sull'area dell'infanzia, dell'adolescenza e delle responsabilità familiari

In coerenza con il Piano Sociale Nazionale, la Regione Toscana ha adottato la deliberazione di Giunta regionale 635 del 13 maggio 2019 provvedendo ad assegnare le risorse derivanti dal FNPS riferite all'annualità 2018 e comprendenti la quota del 40% da riservare alla programmazione di interventi per l'area dell'infanzia e dell'adolescenza che a sua volta include le risorse destinate all'implementazione del Programma P.I.P.P.I..

L'opportunità di non rendere indistinta la quota riservata alle politiche per infanzia e l'adolescenza suggerisce l'adozione di indirizzi che possano meglio circoscrivere e descrivere l'insieme degli interventi da programmare e realizzare nell'ambito del sistema territoriale di prevenzione, promozione e tutela a partire dai *macrolivelli* e dagli *obiettivi di servizio* indicati dal Ministero. In questo processo di definizione va tenuto conto degli obiettivi a carattere trasversale rappresentati dal *servizio sociale professionale* e dal *segretariato sociale* assunti a ruolo di livello essenziale delle prestazioni nell'ambito del primo *Piano degli interventi e servizi sociali di contrasto alla Povertà*, adottato con Decreto Ministeriale del 18 maggio 2018. Il diritto di accesso al sistema e il diritto alla presa in carico del bisogno espresso diventano quindi i primi diritti sociali da intendersi come livelli essenziali delle prestazioni e, in quanto tali, sono finanziati oltre che con il Fondo Povertà anche con il FNPS e sono trasversali alle diverse aree di utenza.

La griglia che segue riporta una descrizione più circostanziata dell'articolazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza nel contesto dei macro livelli, degli obiettivi di servizio e della tipologia di interventi delineati dal Piano Nazionale Sociale. I livelli dell'accesso e della presa in carico, come rilevato, riguardano in maniera trasversale tutta l'utenza e attraverso la matrice dei macrolivelli, sono mantenute le categorie di intervento che interessano i servizi domiciliari, i servizi territoriali, i servizi residenziali e il sostegno economico. La descrizione, che si avvale della valorizzazione e della sistematizzazione di esperienze, pratiche e progettualità che hanno rinnovato il tessuto operativo delle Zone Distretto e delle Società della Salute, congiunta ai contenuti delle linee di indirizzo nazionali, caratterizza con più precisione le tipologie di intervento. In generale si tende a ricercare l'omogeneità del sistema e ad orientare la programmazione territoriale verso livelli ed obiettivi uniformi, a partire dall'utilizzo del FNPS ma anche nella combinazione delle diverse linee di finanziamento che possono riguardare direttamente o indirettamente l'area dell'infanzia, dell'adolescenza e della genitorialità.

a. Descrizione

Macrolivello	Obiettivi di Servizio	Tipologie di intervento	Descrizione
Livello trasversale: Servizi per l'accesso e la presa in carico da parte della rete assistenziale	Accesso		
	Presa in carico		
	Pronto intervento sociale		
Servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio	Assistenza domiciliare - Interventi di sostegno al contesto familiare in cui vivono bambini e ragazzi	Sostegno socioeducativo domiciliare Sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare Specifici sostegni a bambini nei primi mille giorni di vita. Attivazione sostegni innnovativi (percorsi gruppali, famiglie / persone di appoggio, ecc)	Le Zone Distretto e le Società della Salute assicurano interventi integrati a favore della genitorialità positiva, dei nuclei vulnerabili, in ottica promozionale di sostegno alle potenzialità genitoriali, di valutazione dei fattori di rischio, di protezione e di prevenzione del ricorso all'allontanamento: - sostegno educativo domiciliare -mediazione familiare e assistenza domiciliare ai nuclei - sostegno e accompagnamento ai nuclei neocostituiti e nelle fasi successive alla nascita dei figli, anche in collaborazione con la rete dei Consultori e i servizi sanitari/ospedalieri del territorio - affidamenti part time, forme "leggere" di affido, famiglie di appoggio, solidarietà tra famiglie - sostegno alle famiglie affidatarie ed alle famiglie adottive Sono assicurati percorsi di informazione, orientamento, preparazione e sostegno alle coppie che intendono adottare. Sono valorizzate le attività svolte dai Centri per l'adozione di area vasta nella loro dimensione di servizio per la promozione e l'accompagnamento di tutte le fasi che interessano la genitorialità adottiva e di protezione dei diritti dei minori. Le Zone Distretto e le Società della Salute praticano e e diffondono l'approccio metodologico ed operativo basato sull'esperienza del Programma Nazionale PIPPI attraverso l'implementazione delle linee di

			indirizzo nazionali sulla genitorialità vulnerabile (MLPS, 2017).
			Vengono consolidate o costituite équipe integrate di valutazione e accompagnamento dei nuclei che operano in ottica multidimensionale, partecipata e per il conseguimento di risultati di efficacia. Alle équipe prendono parte anche i servizi specialistici delle Aziende Sanitarie, con particolare attenzione alla componente professionale della salute mentale infanzia e adolescenza e della neuropsichiatria infantile, ai fini dell'attuazione dei LEA.
Centri diurni e altri servizi territoriali comunitari - Interventi di sostegno ai contesti quotidiani di vita dei bambini e dei ragazzi	Nella scuola: interventi co- progettati e cogestiti con insegnanti sia di gruppo, sia in équipe multidisciplinare per singoli alunni / studenti in condizioni di difficoltà/rischio Nel territorio: sostegni e servizi socio-educativi territoriali e semiresidenziali	Nella scuola: interventi co-progettati e cogestiti con insegnanti sia di gruppo, sia in équipe multidisciplinare per singoli alunni / studenti in condizioni di difficoltà/rischio Nel territorio: sostegni e servizi socio-educativi territoriali e semiresidenziali	Le Zone Distretto e le Società della Salute assicurano interventi attivati nei contesti scolastici e territoriali attraverso il sostegno socio educativo scolatico ed il sostegno socio educativo territoriale, in un'ottica di collaborazione e coprogettazione scuola/servizi, di partecipazione delle famiglie e di attivazione delle risorse della comunità. Sono praticate forme di collaborazione e raccordo istituzionale con il sistema scolastico finalizzate ad accogliere ed inserire bambini e ragazzi adottati, in affidamento familiare o in situazione di vulnerabilità, nonché a sostenere le relative famiglie
			Il sistema dei servizi semiresidenziali territoriali è valorizzato come dispositivo di supporto alle funzioni genitoriali ed all'integrazione sociale e scolastica dei bambini e dei ragazzi Le Zone Distretto e le Società della Salute praticano e diffondono l'approccio metodologico ed operativo basato sull'esperienza del Programma Nazionale PIPPI attraverso l'implementazione delle linee di indirizzo nazionali sulla genitorialità vulnerabile (MLPS, 2017) e con particolare riferimento ai dispositivi di intervento che coinvolgono scuola e

		comunità solidale.
Servizi territoriali a carattere residenziale per le fragilità	Comunità / residenze a favore dei minori e persone con fragilità - Sistema di intervento per minorenni fuori dalla famiglia di origine	Le Zone Distretto e le Società della Salute sostengono e qualificano il sistema di protezione e tutela per i bambini ed i ragazzi che vivono fuori dalla famiglia e per il sostegno e l'accompagnamento alle famiglie di origine, in particolare attraverso: - l'affidamento familiare - l'accoglienza temporanea nelle comunità socio-educative Le Zone Distretto e le Società della Salute implementano le linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare (MLPS, 2013) e per l'accoglienza nei servizi residenziali (MLPS, 2018)
Misure di inclusione sociale - sostegno al reddito	Interventi misure per facilitare inclusione e autonomia. Misure di sostegno al reddito.	Alta autonomia Le Zone Distretto e le Società della Salute: - sostengono i processi di acquisizione di autonomia da parte dei ragazzi e dei neo maggiorenni interessati da progetti personalizzati predisposti dai servizi sociali, anche accolti temporaneamente in appartamenti per l'autonomia - promuovono forme di integrazione e raccordo tra progetti di intervento per l'autonomia e la misura del Reddito di Cittadinanza - adottano misure per fronteggiare il disagio economico dei nuclei, in un'ottica di promozione delle opportunità e di equità, quali contributi economici o altre forme di sostegno erogate anche ad integrazione di altri interventi di supporto alla genitorialità