

Il Nomenclatore Interregionale delle Politiche Sociali

Il percorso e la metodologia

Il Nomenclatore Interregionale dei servizi e degli interventi sociali qui presentato è il risultato di un lavoro condiviso fra il Gruppo Politiche Sociali del CISIS e il Coordinamento Interregionale delle Politiche Sociali il cui percorso si è sviluppato nell'arco di oltre due anni.

Il metodo utilizzato ha previsto il coinvolgimento di tutte le Regioni, sia nella valutazione delle proposte tecniche del Gdl CISIS, sia, soprattutto, nella sperimentazione dei vari semilavorati; il valore intrinseco del Nomenclatore quindi è di essere la proposta non di un solo gruppo di tecnici ma di essere partecipato dagli Assessorati alle politiche sociali delle Regioni.

Il risultato è costituito da uno schema di classificazione e descrizione di una serie di interventi e servizi, che si propone come linguaggio "interregionale" di comunicazione, raccordato con le classificazioni e definizioni del sistema degli interventi/servizi delle varie Regioni.

Rispetto alla fase di avvio del lavoro, caratterizzata da una mancanza di termini condivisi e comuni per definire gli interventi e di elementi per la loro comparazione, il Nomenclatore contribuisce a dare maggiormente trasparenza alla diversità/uguaglianza del sistema dei servizi regionali e conseguentemente a migliorare le possibilità di confronto.

Il "Nomenclatore dei servizi e degli interventi sociali" nasce sulla base del Glossario utilizzato per l'"Indagine sugli Interventi e Servizi Sociali dei Comuni singoli e associati", rilevazione prevista nel Programma Statistico Nazionale e svolta dall'ISTAT in collaborazione con il Ministero della Solidarietà Sociale, la Ragioneria Generale dello Stato e le Regioni.

Tale Glossario era stato costruito dal Gruppo di lavoro CISIS Politiche Sociali in collaborazione con l'ISTAT nel 2003, in occasione dell'avvio della fase pilota della suddetta indagine, attraverso un lavoro di raccordo di una serie di classificazioni regionali allora disponibili, tra loro e con la macro-architettura della classificazione europea prevista nel Sistema Europeo delle Statistiche integrate della PROtezione Sociale (SESPROS).

A distanza di quasi quattro anni si è resa evidente l'esigenza di un aggiornamento soprattutto in previsione di un utilizzo più ampio di tale classificazione (ad esempio per la definizione dei livelli essenziali di assistenza)

e in occasione della presentazione dei risultati dell'”Indagine” **il Coordinamento Tecnico Interregionale incarica il gruppo CISIS per la predisposizione di un vero Nomenclatore coinvolgendo attivamente tutte le Regioni.**

Si parte nell'ottobre del 2006, e la base di partenza è costituita da uno schema con l'elenco delle prestazioni individuate nell'”Indagine sugli Interventi e Servizi Sociali dei Comuni singoli e associati” con cui si chiede alle Regioni di verificare la presenza degli interventi elencati nelle aree di intervento individuate e di controllare la corrispondenza/appropriatezza della terminologia utilizzata

Nel dicembre del 2006 si ottengono i primi risultati; le Regioni inviano i loro commenti e sostanzialmente tutti i contributi pervenuti concordano con l'architettura generale utilizzata nel modello di rilevazione dell'Indagine **ISTAT-CISIS che prevede la duplice classificazione degli interventi in AREE OGGETTO DI INDAGINE e MACROTIPOLOGIE di INTERVENTO.**

Per le AREE OGGETTO DI INDAGINE, le Regioni forniscono delle proposte di modifica e si apre una discussione approfondita in quanto le proposte non sono omogenee: alcune tendono ad accorpare alcune aree , altre a dettagliarle maggiormente, è ventilata l'ipotesi che non dovrebbero esistere aree di utenza ma solo utenti suddivisi per ciclo di vita (minori, adulti, anziani), ancora si evidenzia che l'area famiglia è trasversale e non solo vincolata alla famiglia con minori.

E' evidentemente un problema complesso ma alla fine si concorda che gli interventi, anche in ottemperanza alle varie normative nazionali e regionali, sono ancora in larga parte erogati per tipologia di problema incrociata con fasce d'età: (dipendenze, disabili adulti, famiglie con minori, ecc.) per questo i lavori proseguiranno mantenendo lo schema delle AREE con alcune modifiche, e che nella fase conclusiva dei lavori verranno sottoposte ad una verifica finale.

Per le AREE si procede ad una validazione specifica da parte del Coordinamento in quanto costitutive della base del sistema di classificazione; fra le varie proposte di accorpamento sotto-riportate decide di tenere accorpati in un'unica area denominata “Famiglia, Minori e Giovani” tutti gli interventi riferibili alle tre aree proposte, e di mantenere disaggregate le altre aree, compreso l'area nomadi (che non va accorpata ad immigrati o adulti in difficoltà).

Aree di utenza

Aree di utenza	Proposte di accorpamento							
	1	2	3	4	5	6	7	8
FAMIGLIA	FAMIGLIA, MINORI E GIOVANI	FAMIGLIA E MINORI						
MINORI								
GIOVANI								
ANZIANI								
DISABILI			Non includere le persone affette da HIV o TBC					
DIPENDENZE						EMARGINAZ IONE, POVERTA' E DIPENDENZ E		
POVERTA'					POVERTA' E DISAGIO ADULTI			
DISAGIO ADULTI			Includere le persone affette daHIV o TBC	Comprende re DETENUTI ED EXDETENUT I				
DISAGIO MENTALE								
IMMIGRATI								Comprende re le VITTIME DELLO SFRUTTAME NTO DELLA PROSTITUZI ONE
NOMADI								
MULTIUTENZA								

In merito alla suddivisione del Nomenclatore in MACROTIPOLOGIE (Interventi e servizi, Trasferimenti monetari e Strutture) non sono pervenute proposte di aggiunte o accorpamenti.

In merito alle VOCI DI DETTAGLIO di ogni MACROTIPOLOGIA (l'elenco degli interventi costituenti il vero e proprio nomenclatore) i contributi pervenuti sono molteplici e volti a specificare meglio la definizione, a dettagliare la voce sulla base della nomenclatura regionale, a volte a spostarli in una MACROTIPOLOGIA diversa, a volte ad aggiungere nuove voci.

La prima indagine ha evidenziato che occorre razionalizzare la raccolta delle varie tipologie di intervento regionali permettendo ad ogni Regione di evidenziare in dettaglio il proprio sistema di interventi, per giungere ad una

tabella comparativa finale fra le definizioni nazionali e quelle delle singole Regioni.

Dai documenti regionali appare inoltre che gli interventi compresi nelle Macro-tipologie “Interventi e Servizi” e “Trasferimenti” sono sostanzialmente confrontabili mentre gli interventi compresi nella macro-tipologia Strutture (centri, strutture diurne e residenziali) richiedono un supplemento di indagine in quanto le normative regionali sono troppo difformi e occorre tener conto della integrazione socio-sanitaria.

L’obiettivo è di disporre per ogni Regione di uno schema di incrocio fra interventi per area di utenza

Incrocio Nomenclatore e Aree di utenza

INTERVENTI SERVIZI TRASFERIMENTI E CENTRI E STRUTTURE	AREE DI UTENZA		
	Area 1	Area n
Intervento 1	x		
Intervento ...		x	
Intervento n	x		x

Per pervenire ad un Nomenclatore nazionale raccordato con le classificazioni regionali

Nomenclatore nazionale raccordato con classificazioni regionali

DESCRIZIONE NAZIONALE	DEFINIZIONE NAZIONALE	REGIONE 1	REGIONE 2	REGIONE 20
		NOMENCLATURA A REGIONE 1	NOMENCLATURA REGIONE 2	NOMENCLATURA REGIONE n
Intervento 1	L’Intervento 1” comprende			
Intervento ...	L’Intervento ..” comprende			

La proposta consiste nel compilare un modello che riconduce, per ogni area di utenza individuata, le tipologie di intervento di ogni Regione nelle tipologie di intervento identificate nel nomenclatore. Ogni Regione dovrà specificare le denominazioni degli interventi/servizi del proprio modello di welfare che sono associabili alle tipologie di interventi/servizi indicate nel documento e verificare la “traducibilità” delle definizioni utilizzate nel nomenclatore con i propri modelli di welfare. Sono possibili più risposte regionali per ogni intervento nazionale.

Il nuovo modello viene somministrato in maggio 2007 e tutte le Regioni avviano la sperimentazione. Il modello viene effettuato solo per la parte inerente le Macrocategorie: Interventi e servizi e Trasferimenti in denaro.

Alla fine di ottobre 2007 il CISIS presenta i risultati.

L'esame dei nomenclatori regionali pervenuti, porta ad una valutazione nel complesso molto positiva del sistema di interventi individuato nella proposta di nomenclatore nazionale. Per alcune Regioni l'aderenza al sistema è praticamente totale, infatti sono state barrate tutte le voci di intervento.

I principali punti di forza sono dunque:

- partecipazione di fatto di tutte le regioni e quindi la possibilità di effettuare una riflessione comparata sui sistemi di servizi regionali, con il conseguente effetto di facilitare la comprensione delle specificità e delle omogeneità esistenti
- complessiva tenuta dell'elenco dei servizi individuato anche in Regioni che hanno modelli organizzativi diversi (chi ha affidato alle ASL o a consorzi il servizio sociale, chi ha un sistema misto, chi ha solo il Comune come referente),
- il nomenclatore non si propone come una lettura statica del sistema fotografato ad una certa data, piuttosto come uno strumento permanente di confronto fra le Regioni con la possibilità di aggiornamento continuo.

Dall'analisi comparata dei nomenclatori emergono anche alcune osservazioni che possono essere assunte come percorso di lavoro per ottenere nel tempo una classificazione sempre più comparabile.

Caso delle Regioni con minor dettaglio regionale rispetto a quello nazionale

Si sono presentati casi di voci regionali che accorpano più di una voce nazionale. Si può prendere ad esempio il caso dei TRASFERIMENTI che, in alcuni nomenclatori regionali si sostanzia in poche o addirittura in un'unica voce che includono la maggior parte di quelle nazionali. Sarà auspicabile una evoluzione dei NOMENCLATORI REGIONALI verso un dettaglio delle voci, come previsto al livello nazionale. Alcuni casi esemplificativi:

- Sotto la voce nazionale "Contributi economici a integrazione del reddito familiare" è stata inserita una voce regionale generica "Assistenza economica" che comprende in realtà anche una o più delle altre voci della macrocategoria "Trasferimenti in denaro" che però, allo stato attuale delle informazioni possedute, la regione non è in grado di specificare.
- Le voci "Contributi economici per i servizi scolastici" , "Contributi economici per servizio trasporto e mobilità" , "Contributi economici per alloggio" e "Contributi economici per l'inserimento lavorativo" fanno riferimento ad una unica voce regionale denominata "Pacchetti risorsa".

- Tutte le tipologie di trasferimento si traducono in un'unica classe denominata 'prestazioni economiche'.

Caso di maggior dettaglio regionale rispetto a quello nazionale

Si sono presentati casi di voci regionali che il nomenclatore nazionale prevede accorpate in un'unica voce. Si possono identificare tre situazioni:

1. Quando la Regione, avendo nel proprio nomenclatore un maggiore dettaglio di voci, ha scelto autonomamente la corrispondente voce nazionale il problema non si pone in quanto spesso si tratta di modalità organizzative che costituiscono la ricchezza del sistema. E' il caso degli sportelli sociali tematici.
2. Nel caso in cui invece il maggior dettaglio di intervento non trova corrispondenza si è trattato di valutare se inserirli nel nomenclatore nazionale. E' il caso dei "Servizi per l'igiene personale" e della "Retta per servizi integrativi al nido" che sono stati inseriti nella versione finale del Nomenclatore. Per altre voci come l'"Assistenza a bambini ospedalizzati" si è consigliato alla regione proponente di inserirlo in una voce già esistente del nomenclatore.
3. Altro caso e' quello presentato da alcune Regioni che segnalano una difficoltà a comprendere nel nomenclatore alcuni interventi che di fatto costituiscono delle sub-prestazioni ma che in realtà vengono penalizzati se ricomprese in un intervento con caratteristiche macro. E' il caso in particolare del servizio sociale professionale e degli interventi di integrazione sociale. Si dovrà valutare se lasciare invariata a livello nazionale un'unica voce magari con un dettaglio delle prestazioni che caratterizzano questo servizio per le valutazioni regionali o se nel tempo ampliare le voci anche a livello nazionale.

Caso di non attinenza delle voci regionali al nomenclatore nazionale

Si sono presentati casi di voci regionali riferibili ad attività non classificabili come interventi e servizi sociali perché:

- a) fanno capo al settore sanitario (attività di consultorio,...)
- b) fanno capo al settore "lavoro" (C4 - Interventi di lavori socialmente utili e di pubblica utilità)
- c) fanno capo a competenze prettamente statali.
- c) non si tratta di interventi sociali (Sistema informativo, contributi in conto capitale ecc.)

Tali voci non vanno raccordate al NOMENCLATORE NAZIONALE, e vanno scremate nel caso in cui siano accorpate con voci attinenti, facendo un apposito distinguo all'interno della definizione.

LA RILEVAZIONE DELLE STRUTTURE

In maggio 2007 per la rilevazione delle strutture si sono effettuate il censimento di tutte le tipologie esistenti nelle Regioni con l'indicazione della **denominazione della tipologia, area di intervento, capacità ricettiva, normativa di riferimento**.

Nel corso del 2006 le Regioni, su richiesta del Ministero il gruppo CISIS aveva collaborato con il coordinamento per effettuare una rilevazione dei presidi residenziali per Minori finalizzata alla verifica della chiusura degli Istituti per Minori. Dai risultati si era evidenziata una grande disomogeneità interregionale fra tipologie e denominazioni, e per fornire i dati al ministero relativi al 2007 il Coordinamento ha chiesto al CISIS di anticipare la codifica delle strutture per minori in considerazione del fatto che il gruppo nazionale minori aveva raggiunto un accordo in tal senso.

Per cui in dicembre 2007 si è individuata una **CLASSIFICAZIONE DELLE STRUTTURE RESIDENZIALI PER MINORI**

La classificazione è articolata in sette tipologie : quattro già presenti nella proposta dal Gruppo Minori, tre emerse durante l'analisi di tutte le classificazioni regionali. A tali voci sono state ricondotte dal Gdl Cisis tutte le tipologie regionali. Successivamente ogni Regione ha approvato o corretto la ricodifica proposta delle proprie strutture, e su questa base si è potuto effettuare il censimento 2007 delle strutture per minori in base a tipologie di struttura omogenee.

QUADRO DI RACCORDO DELLE DEFINIZIONI RELATIVE A CENTRI E SERVIZI A CARATTERE EDUCATIVO O LUDICO-RICREATIVO (MARZO 2008)

Nella versione iniziale dell'Indagine i Centri di aggregazione e i Nidi erano classificati fra le strutture diurne, ma dal dibattito in Coordinamento e dalle segnalazioni delle Regioni vengono spostati dalla **MACROCATEGORIA STRUTTURE** a quella di **SERVIZI**.

CLASSIFICAZIONE DELLE STRUTTURE RESIDENZIALI E SEMIRESIDENZIALI

Il gruppo CISIS si è trovato ad affrontare un problema complesso in quanto le normative presenti sia a livello regionale che nazionale sono molte e molto variegate.

Le Regioni oltre ad evidenziare definizioni piuttosto difformi presentano un grande divario nel numero delle tipologie utilizzate: da 5 a 24.

Complessivamente sono state censite 250 tipologie di struttura, per cui si è ritenuto opportuno procedere a definire TIPOLOGIE DI STRUTTURE differenziabili in base a CARATTERI DESCRITTORI.

IL METODO PER LA CODIFICA

Per arrivare ad una classificazione di livello sovra-regionale è stato utilizzato come base di partenza il DM 308/2001, procedendo poi ad effettuare alcune integrazioni per inserire tipologie di strutture non previste dal DM 308 quali :

Strutture non soggette ad autorizzazione, Strutture di emergenza, Strutture ad uso esclusivo per accogliere immigrati e richiedenti asilo, e vittime della tratta ecc.

Si è effettuata una sintesi fra le nuove strutture, il D.M. 308 e il D.L. 502 (integrazione socio-sanitaria)

I CRITERI E I DESCRITTORI PER LA CODIFICA DELLE STRUTTURE RESIDENZIALI

Le strutture sono state classificate secondo tre descrittori:

1. caratteristiche organizzative
2. funzioni di protezione sociale
3. integrazione sanitaria.

Caratteristiche organizzative

- *Struttura familiare* : di piccole dimensioni, caratterizzata dalla organizzazione di tipo familiare, che riproduce le caratteristiche della vita in famiglia. In caso di strutture per minori vi è la presenza di una coppia o di uno o due adulti che svolgono funzioni genitoriali.
- *Struttura comunitaria*: di dimensioni variabili a secondo dell'area di utenza (di norma superiore a 6-10 posti) è caratterizzata dalla presenza di operatori assistenziali, socio-sanitari o educatori e da una organizzazione di tipo comunitario.

Funzioni di protezione sociale

- *Accoglienza di emergenza*: ha la funzione di rispondere con immediatezza ai bisogni urgenti e temporanei di ospitalità e tutela
- *Prevalente accoglienza abitativa* Offre ospitalità ed assistenza, occasioni di vita comunitaria. Può essere rivolta all'accoglienza di immigrati o adulti in condizioni di disagio o a anziani autosufficienti
- *Osservazione*: Il tipo di protezione da parte dei servizi è leggero ed è finalizzato all'osservazione

- **Accompagnamento sociale:** accoglienza rivolta a utenti che hanno concordato un Progetto di assistenza individuale
- **Socio-educativa:** tutela ed assistenza educativa di carattere professionale a minori
- **Educativo- psicologica:** assistenza educativa, terapeutica e riabilitativa per i minori in situazione di **disagio psico-sociale**
- **Assistenza socio-sanitaria (strutture protette) :** Le strutture protette sono destinate ad accogliere utenza non autosufficiente

Integrazione socio-sanitaria

- Assente
- Bassa
- Medio-alta

La combinazione dei tre descrittori incrociata con l'area di utenza della struttura fornisce la tipologia di presidio .

LE STRUTTURE DIURNE

Per le strutture diurne si sono identificate tre tipologie:

Centro diurno socio-educativo per minori e adolescenti : È una struttura semiresidenziale con il compito di accogliere temporaneamente bambini e adolescenti portatori di media problematicità

Centro diurno socio-sanitario (con integrazione sanitaria) È' una struttura socio-sanitaria per l'accoglienza diurna delle persone con disabilità o non autosufficienza (anziani, anche con demenza, disabili, adulti) che necessitano dei programmi socio-riabilitativi a elevata intensità assistenziale.

Centro diurno con funzione di protezione sociale Luogo di aggregazione finalizzato a: socializzazione, avvio di percorsi per inserimento in attività laboratoriali, sostegno psico-sociale,. Può essere rivolto a disabili o adulti in condizioni di fragilità psico-sociale e/o avviati a un percorso di autonomia

Come sono state attribuite le codifiche

- Ogni Regione ha effettuato direttamente la riclassificazione delle proprie strutture utilizzando l'elenco inviato per il censimento delle stesse.
- L'attribuzione effettuata direttamente dalle Regioni è stata di fondamentale importanza in quanto, in questo modo, è stata anche sottoposta a sperimentazione il sistema di codifica.

In Dicembre 2008 nel corso di un seminario complessivo e conclusivo, sono stati affrontati i temi rimasti in sospeso:

- Decisione definitiva delle aree,
- Controllo delle terminologie utilizzate,
- Verifica della correttezza della classificazione per le strutture residenziali e diurne.

L'analisi dei risultati, e il dibattito successivo hanno portato alla **versione 1.0 del NOMENCLATORE INTERREGIONALE** presentata a ANCI, UPI, MINISTERO, ISTAT.