



COMUNE DI TRENTO

Assessorato alle politiche sociali e pari opportunità

Servizio Attività sociali



RAPPORTO SOCIALE 2001 - 2011

“L’ESPERIENZA DI ATTUAZIONE

DEL PIANO SOCIALE DELLA CITTA' DI TRENTO”

IL QUADRO ECONOMICO

© copyright 2012
Comune di Trento
Assessorato alle politiche sociali e pari opportunità
Servizio Attività Sociali
Via Alfieri, 16 38122 TRENTO

“L'esperienza di attuazione del Piano sociale 2001-2011”
a cura di Antonia Banal

Hanno collaborato alla stesura del documento:
il dirigente e gli operatori del servizio attività sociali, il servizio cultura, turismo e politiche giovanili, servizi all'infanzia, istruzione e sport, servizio casa e residenze protette, servizio Sviluppo economico studi e statistica, servizio Demografico e decentramento e tutte le circoscrizioni.
Foto in copertina: Franco Visintainer

Per informazioni o copie del seguente documento:
servizio attività sociali 0461-884431 oppure antonia_banal@comune.trento.it

Indice del documento generale

Prefazione

L'esperienza di attuazione del Piano sociale della città di Trento: considerazioni metodologiche	8
---	---

Cosa e come valutare l'esperienza di attuazione del Piano sociale 2001-2011	10
---	----

Cosa è possibile trovare nel documento	11
--	----

L'esperienza ci insegna...alcune considerazioni generali	13
--	----

SEZIONE A: PIANIFICARE IL GOVERNO DELLE POLITICHE SOCIALI	17
--	----

1. I principi fondanti il Piano sociale del Comune di Trento	
--	--

2. Il processo di pianificazione come costruzione sociale	
---	--

3. Gli ambiti di intervento definiti dal Piano sociale	
--	--

SEZIONE B: GLI ASSETTI FUNZIONALI E GESTIONALI	20
---	----

1. Il Governo della Città	21
---------------------------	----

2. L'organizzazione dei servizi	26
---------------------------------	----

3. Una politica di qualità delle relazioni fra pubblico e privato e le funzioni di garanzia e tutela dei cittadini	38
---	----

SEZIONE C: ANALISI DELLE POLITICHE ESISTENTI E LE QUATTRO LINEE DI INTERVENTO	54
--	----

4. Politiche sociali per le famiglie	55
--------------------------------------	----

5. Politiche sociali per gli adolescenti ed i giovani	72
---	----

6. Politiche sociali per gli adulti	88
-------------------------------------	----

7. Politiche sociali per l'età anziana	105
--	-----

Il quadro economico	116
---------------------	-----

IL QUADRO ECONOMICO

Le politiche socio assistenziali svolte sul territorio provinciale hanno fatto riferimento, fino al 31 dicembre 2011, alla L.p. n. 14/1991 "*Ordinamento dei Servizi socio-assistenziali in provincia di Trento*".

In estrema sintesi, sulla base di questa norma la Provincia Autonoma ha svolto funzioni di indirizzo, autorizzazione, coordinamento e finanziamento della massima parte delle funzioni socio-assistenziali del Comune di Trento, del Comune di Rovereto e dei Comprensori, ai quali competevano gli aspetti organizzativi, gestionali, l'assunzione del personale e l'erogazione dei servizi.

In termini di risorse impiegate, fino al 31 dicembre 2011 le suddette funzioni sono state gestite per oltre il 95% su delega provinciale e per meno del 5% quale attività istituzionale assunta direttamente dal Comune.

Le attività che sono state realizzate su delega comprendono:

- i servizi di prevenzione e promozione sociale sul territorio, compreso il sostegno economico a favore di enti e associazioni che perseguono finalità socio-assistenziali e che gestiscono attività non riconducibili a prestazioni erogabili a retta;
- gli interventi integrativi e sostitutivi delle funzioni proprie della persona e della famiglia (assistenza domiciliare, assistenza economica, interventi a favore di persone portatrici di handicap, interventi a favore di immigrati, servizi erogati presso le strutture semiresidenziali per anziani);
- i servizi per l'infanzia e per i minori (affidamento, adozioni nazionali ed internazionali, accoglienza familiare, servizi semiresidenziali e residenziali a favore di minori e di madri con minori...).

Dal 2001 al 2011, si è registrato un aumento della spesa per le attività delegate pari al 61%. La corrispondente spesa provinciale è invece aumentata del 74%.

Va peraltro osservato che nello stesso periodo la popolazione residente a Trento e in Provincia è aumentata dell'11% e il tasso di inflazione è stato del 22,5%.

Una diversa e più utile prospettiva della spesa per le funzioni socio assistenziali si ottiene osservando la spesa pro capite. I valori esprimono la sostanziale diversità fra città e valli in termini di spesa sociale, mettendo in risalto anche il **maggior fabbisogno di servizi sociali che è tipico della città**.

In particolare la spesa pro capite della città è passata da 227 a 317 euro (+39%), mentre quella globale provinciale per gli stessi servizi socio assistenziali erogati nell'ambito delle LP 14/1991, è passata da 157 a 245 euro (+57%). Tuttavia, togliendo dalla spesa provinciale la spesa della città di Trento, si osserva che la spesa pro capite, che era di 107 euro, è passata a 176 euro.

Con riferimento invece all'attività socio assistenziale svolta autonomamente dal Comune di Trento, gli interventi sono individuabili in:

- ricoveri in strutture tutelari residenziali di portatori di handicap (quota del 20% sugli interventi effettuati su delega provinciale per l'affido di soggetti disabili inseriti in istituti speciali con sede in provincia, quali APSP Centro Don Ziglio di Levico, Villa Maria di Isera e Casa Serena di Trento);
- interventi all'assistenza di base, alla promozione e alla prevenzione quali contributi ai Circoli pensionati ed anziani e Associazioni varie;
- interventi di prevenzione e di assistenza nei confronti dell'emarginazione adulta ed in particolare la gestione in convenzione degli alloggi semi-protetti per persone in fase di reinserimento sociale.

Nell'ultimo decennio per tali interventi si è registrata una diminuzione dei costi complessivi pari al 31%, dovuta in particolare ad una minore spesa sostenuta nel 2011, per lo spostamento, da parte della Giunta provin-

ciale dall'01.01.2011, dei ricoveri dei soggetti disabili dall'attività delegata agli Enti gestori all'area dell'integrazione socio-sanitaria.

La spesa complessiva sostenuta per l'attività socio-assistenziale delegata ed istituzionale dal 2001 al 2011 risulta in incremento del 55% secondo i valori riportati in tabella:

	2001	2011
Totale attività delegata	€ 22.468.795	€ 36.199.012
Totale attività istituzionale	€ 1.448.863	€ 1.003.026
spesa complessiva...	€ 23.917.658	€ 37.202.038

Per completezza di informazione si deve rilevare che, oltre alle entrate provinciali, vi è una quota di entrate costituite dalla compartecipazione degli utenti ai servizi ricevuti, secondo criteri definiti dalla Provincia. Nel decennio tali entrate si sono assestate fra l'8 ed il 9% circa aumentando del 60% rispetto al valore del 2001.

L'analisi sulla tipologia delle attività svolte in relazione all'andamento dei relativi costi viene di seguito specificata.

Attività delegata ai sensi della L.p. 14/1991.

Per una migliore analisi dei costi è possibile suddividere l'attività delegata in tre macroaree:

1. prestazione di servizi (trattasi in prevalenza di servizi destinati all'utenza e affidati a soggetti terzi i cui costi sono costituiti in particolare dai corrispettivi ad essi pagati):
 - a. assistenza domiciliare (convenzionata e pubblica)
 - b. pasti (confezionamento e trasporto)
 - c. rette per servizi residenziali e semi-residenziali
 - d. contributi a bilancio
 - e. centri diurni e di servizi
2. trasferimenti (sono sussidi, contributi e rimborsi erogati ai cittadini a sostegno di determinate situazioni di disagio e ridurne l'impatto sui nuclei familiari);
 - a. contributi per affido minori e accoglienza adulti
 - b. sussidio economico e assistenza per persone non autosufficienti
 - c. assistenza privata
 - d. assegno di maternità e al nucleo
 - e. reddito di garanzia
 - f. sussidi straordinari
 - g. anticipo assegno di mantenimento
3. personale (costo relativo alle risorse umane dedicate direttamente all'erogazione dei servizi).

1. PRESTAZIONI DI SERVIZI

	2001	2011	incremento
Spesa totale assistenza domiciliare...	€ 5.618.953	€ 5.797.949	3,19%
di cui:			
convenzionata	€ 3.586.588	€ 5.211.164	45,30%

pubblica	€ 2.032.365	€ 586.785	-71,13%
Spesa totale pasti...	€ 531.211	€ 711.718,56	33,98%
di cui:			
confezionamento	€ 344.106	€ 506.657	47,24%
trasporto	€ 187.105	€ 205.062	9,60%
Totale rette...	€ 8.051.893	€ 13.173.757,00	63,61%
Totale contributi a bilancio...	€ 3.689.793	€ 5.756.635	56,02%
Totale centri diurni e di servizi...	€ 1.130.596	€ 3.255.448	187,94%

1.a) L'assistenza domiciliare

L'assistenza domiciliare è un concreto aiuto domiciliare che comprende interventi di cura e aiuto alla persona, governo della casa, attività di sostegno relazionale. Viene erogata direttamente dal Comune oppure tramite terzi a cui viene affidato il servizio in convenzione. L'amministrazione segue direttamente le urgenze e le situazioni di particolare complessità che sarebbero difficilmente gestibili in convenzione, mentre gli utenti che necessitano di un'assistenza continuativa vengono affidati prevalentemente al servizio di assistenza convenzionata.

I costi complessivi presentano nel decennio 2001-2011 una diminuzione, coerentemente con la scelta dell'Amministrazione di procedere progressivamente all'esternalizzazione del servizio; gli utenti sono pertanto diminuiti per l'assistenza domiciliare pubblica e sono aumentati per l'assistenza convenzionata, che presenta un incremento della spesa complessiva del 45,3%.

1.b) Pasti

La consegna dei pasti a domicilio è un servizio destinato alle persone che necessitano di sostegno, temporaneo o continuativo, nella preparazione e/o somministrazione del pasto in quanto incapaci di provvedere direttamente al confezionamento del cibo e/o al bisogno di una alimentazione corretta. Il servizio di confezionamento e di consegna dei pasti è gestito da un soggetto esterno.

A fronte di un aumento della spesa il numero dei pasti consegnati e degli utenti che hanno usufruito del servizio nell'ultimo triennio è rimasto sostanzialmente invariato.

1.c) Rette per servizi residenziali e semi-residenziali

Si tratta di inserimenti di minori, portatori di handicap e adulti in strutture, gestite da enti terzi a cui vengono rimborsate le rette da parte del Comune.

I servizi a favore dei minori sono:

- semiresidenziali e sono diretti a fornire un'assistenza integrativa alla famiglia mediante un supporto educativo per le attività scolastiche, ricreative e di socializzazione;
- residenziali quando le famiglie nelle funzioni educative e di cura non sono in grado o non riescono a

garantire la tutela necessaria al minore.

Per i soggetti portatori di handicap l'inserimento presso le strutture avviene sulla base dell'analisi del bisogno in quanto:

- le strutture semiresidenziali sono centri di accoglienza diurna, finalizzati a realizzare attività educative, indirizzate allo sviluppo dell'autonomia, e terapeutico-riabilitative, mirate al mantenimento delle capacità comportamentali, affettive, motorie, culturali.
- le strutture residenziali accolgono le persone disabili che per un periodo definito non possono rimanere nel proprio nucleo familiare e richiedono assistenza, protezione e tutela o prestazioni a carattere riabilitativo o sanitario.

Le rette relative all'inserimento in strutture di adulti è a favore di soggetti in difficoltà o emarginati, seguiti dal servizio sociale che favorisce l'accesso di queste persone presso centri semiresidenziali e residenziali finanziati direttamente dalla Provincia sulla L.p. 35/83.

1. d) Contributi a bilancio

Fra le attività socio-assistenziali rientrano anche quelle realizzate da enti pubblici, associazioni, cooperative per le finalità di cui al comma 1 dell'art.38 della L.p.14/1191, che vengono finanziati a bilancio dal Comune di Trento su delega della Provincia Autonoma di Trento, secondo specifiche indicazioni fornite anche dal competente Servizio provinciale.

Il Comune con alcuni di questi enti ha stipulato appositi accordi amministrativi, di durata pluriennale, in scadenza al 31/12/2012, che regolano la concessione ed erogazione di contributi a copertura del disavanzo di bilancio per la realizzazione di specifiche attività. Mentre altri enti sono finanziati su istanza di parte, con riferimento all'attività annuale ed al disavanzo previsto a bilancio preventivo.

Tra questi ultimi rientrano anche quelli che realizzano attività socio-assistenziali in precedenza finanziati sulla L. 285/1997, per i quali la Giunta provinciale con propria deliberazione 23.02.2007 n. 362 ha deciso la prosecuzione del finanziamento ai sensi dell'art. 23 e 38 bis della L.p. 14/1991.

I contributi erogati hanno subito un maggiore incremento dal 2004 con l'avvio e il finanziamento di nuove attività.

I costi maggiori sono sostenuti per il finanziamento degli enti che operano a favore di soggetti portatori di handicap, sia sostenendone l'attività istituzionale che finanziando alcuni progetti specifici. A seguire le attività per i minori, con il finanziamento dei centri di aggregazione, i centri aperti e alcune specifiche attività di promozione.

1. e) Centri diurni e di servizi

I centri diurni, sono strutture in cui vengono erogati in forma semi-residenziale servizi socio-assistenziali a favore di persone anziane in condizioni di limitata autonomia e con una parziale compromissione delle capacità funzionali o con gravi disabilità, oppure in grado di provvedere autonomamente alle proprie necessità primarie, ma che si trovano in una condizione di solitudine. L'obiettivo è quello di favorire la permanenza di queste persone nel proprio ambiente di vita. L'ammissione al servizio è disposta nei limiti e con le modalità definiti in un progetto di intervento proposto dall'assistente sociale. I servizi sono quelli di accoglienza, cura e igiene, alcune prestazioni sanitarie e servizio pasti.

I centri servizi, strutture in cui sono erogati servizi di cura ed igiene della persona e dove possono anche essere realizzate attività socio-ricreative, culturali ed occupazionali ed in particolare il servizio mensa con lo scopo di favorire la socializzazione.

La gestione dei centri diurni e dei servizi è affidata a diversi soggetti esterni attraverso specifiche convenzioni, dalle quali derivano la maggior parte dei costi.

Si evidenzia che nel 2002 è stato avviato il centro diurno per anziani affetti da morbo di Alzheimer e demenza senile, nel 2005 il centro diurno di Ravina (chiudendo nel corso del medesimo anno il centro diurno di Villazzano 3) e nel 2006 è stato attivato il centro diurno e di servizi di Povo. Gli altri centri già attivi dal 2002 sono: Centro di Mattarello, Centro di Clarina, Centro di Via Belenzani.

1. TRASFERIMENTI

	2001	2011	incremento
Totale contributi per affido minori e accoglienza adulti...	€ 151.547	€ 284.150	87,50%
Totale sussidio economico e ass. pers. non autosuff....	€ 351.975	€ 615.040	74,74%
Totale assistenza privata...		€ 126.360	
Totale assistenza assegno di maternità e al nucleo...		€ 510.011	
Totale reddito di garanzia...	€ 456.659	€ 473.604	3,71%
Totale sussidi straordinari...	€ 178.045	€ 255.488	43,50%
Totale anticipo assegno di mantenimento...		€ 256.170	

2. a) Contributi per affido minori e accoglienza adulti

L'affidamento familiare consiste nell'accoglienza continuativa presso famiglie o singoli dei minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo. Assicura loro la risposta ai bisogni affettivi e materiali, ne assicura l'educazione e li aiuta a crescere, favorendo il mantenimento dei rapporti con la famiglia di origine ed il rientro in essa, se possibile. In assenza di consenso e quando la situazione del minore presenta gravi elementi di incuria, la misura può essere disposta anche dal Tribunale per i Minorenni.

L'accoglienza degli adulti è a favore di soggetti in difficoltà o emarginati presso strutture per pronta accoglienza e presso famiglie; in tale ambito è da segnalare il progetto "Sarò pazzo di te se mi accogli", volto all'accoglienza familiare di adulti psichiatrici;

2. b) Sussidio economico e assistenza per persone non autosufficienti

Viene erogato mensilmente a chi presta assistenza in ambito familiare a persone non autosufficienti (ex art. 8 L.p. 6/98) in base alla situazione sanitaria, sociale ed economica della persona non autosufficiente nonché della situazione economica del suo nucleo familiare.

2. c) Assistenza privata

In base alla l.p. 14/91 il Comune interviene in maniera integrativa rispetto ai servizi socio-assistenziali già attivati, per mettere in atto risposte al bisogno della persona per promuovere e sostenere per quanto possibile condizioni di vita indipendente, in particolare per soggetti portatori di handicap grave che, opportunamente

sostenuti, possono condurre una vita autonoma (l. 162/98 e l.p. 6/98). Vengono quindi definiti, insieme alle persone portatrici di handicap grave, dei progetti personalizzati in base alle caratteristiche particolari dei loro bisogni e delle loro condizioni con obiettivi specifici e commisurati ad ogni situazione.

Il progetto, oltre ad attivare servizi integrativi rispetto a quelli già in essere può anche prevedere la concessione di un sussidio per far fronte a spese sostenute per l'assistenza privata o altre necessità connesse alla non autosufficienza, consentendo al beneficiario di poter scegliere in autonomia persone di sua fiducia o modalità di erogazione delle prestazioni di assistenza. Le modalità di erogazione dei sussidi sono definite dalle determinazioni provinciali.

Tale intervento è stato avviato nel 2003.

2. d) assegno di maternità e al nucleo

Assegno di maternità: si tratta di un sostegno economico mensile (periodicamente aggiornato) per madri di neonati, che hanno un reddito inferiore a parametri ministeriali definiti annualmente (ex art. 66 L. 448/98)

Sussidio per il nucleo familiare: viene erogato, sulla base di quote mensili periodicamente aggiornate, a sostegno delle famiglie con almeno 3 figli minori in base a parametri ministeriali definiti annualmente e legati al reddito familiare (ex art. 65 L. 448/98).

I suddetti sostegni sono stati avviati nel 2002.

2. e) reddito di garanzia

Consiste in un'erogazione monetaria mensile ad integrazione della condizione economica del nucleo familiare, insufficiente rispetto ai bisogni generali della vita. Dal 1° ottobre 2009 sostituisce il sussidio ordinario (minimo vitale). L'intervento è volto al soddisfacimento di bisogni generali sia di persone che lavorano o sono comunque in grado di assumere o riassumere un ruolo lavorativo, sia di persone non idonee ad assumere un ruolo lavorativo. Il sussidio può essere erogato anche in buoni viveri.

Significativo è il dato rilevato sulle richieste del sussidio che nel 2011, rispetto all'anno precedente, sono aumentate del 56%, pertanto complessivamente i beneficiari sono aumentati del 97%; tali significativi aumenti sono dovuti alle maggiori difficoltà economiche delle famiglie.

2. f) sussidi straordinari

Trattasi di interventi "una tantum", a favore di nuclei di adulti, anziani e di famiglie con minori, per sopperire a situazioni di emergenza individuale o familiare; le richieste vengono esaminate da una commissione tecnica professionale interna. Può essere erogato anche in buoni viveri.

Nel 2011 si è registrato un aumento dei sussidi erogati (+21%), a fronte di una leggera diminuzione delle domande.

2. g) anticipo assegno di mantenimento

Come previsto dal regolamento provinciale di attuazione dell'art. 28 bis della L.P. 14/91 vengono erogate anticipazioni dell'assegno di mantenimento a tutela dei minori: consiste nell'erogazione mensile per un anno di somme destinate al mantenimento dei minori e non corrisposte dal genitore, obbligato nei termini e alle condizioni stabilite dall'autorità giudiziaria. Gli interventi vengono accompagnati da attività di mediazione familiare.

Tale intervento è stato avviato nel 2008 e le domande risultano in costante crescita.

Oltre alle spese sostenute dall'amministrazione comunale per i servizi previsti dalla Lp 14/1991 vanno segnalate anche le spese per i soggiorni presso le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (A.P.S.P.). Si osserva che, nel 2001, il Comune ha speso 1.309.385 euro quale differenza fra la retta dovuta per il servizio e l'introito da parte degli utenti, consistente sostanzialmente nella pensione. L'offerta del 2001 era di 770 posti letto definitivi e 7 posti di sollievo.

Nel corso del 2006 la disciplina è cambiata prevedendo che il Comune paghi solo la differenza fra l'ammontare delle rette e le entrate degli ospiti (pensioni, indennità, ecc.) incassate dalla struttura che offre il servizio. In questo modo, l'importo liquidato nel 2011 dal Comune è stato di 1.260.963 euro e si riferisce a 850 posti definitivi e 12 di sollievo.

E' evidente che ogni anno si verificano delle variazioni nei posti letto e nelle situazioni economico-patrimoniali degli ospiti.