



**CAPIRE E GESTIRE  
I CAMBIAMENTI  
NEL SISTEMA LOCALE  
DEI SERVIZI SOCIALI**



**GRUPPO DI OPINIONE  
SUI  
SERVIZI SOCIALI  
FAENZA**

Il documento che viene proposto all'attenzione di tutti è un testo aperto alla collaborazione di tutti.

Sarà emendato, integrato e sviluppato con i contributi che verranno proposti dai relatori e dai partecipanti agli incontri di riflessione convocati per il confronto aperto tra tutti gli operatori del lavoro sociale e i gestori amministratori delle risorse di istituzioni pubbliche e di imprese sociali.

Hanno partecipato alla stesura del documento:

Gaetano Asirelli  
Anna Benedetti  
Graziella Cortesi  
Everardo Minardi  
Carlo Prudente  
Annalisa Valgimigli

## Di fronte al massacro della spesa sociale

1. E' inevitabile e anche in un certo senso facile reagire con indignazione di fronte ai tagli della spesa sociale, già operati nella legge finanziaria di questo fine 2010. In realtà il trend era già definito e i risultati finali di quello che è stato definito un vero e proprio massacro delle risorse pubbliche per il benessere sociale già ampiamente prevedibile.

E' stato necessario tuttavia trovarsi di fronte alle riduzioni spesso a zero euro dei capitoli di risorse per le diverse tipologie di intervento sociale per comprendere che **il punto di svolta nel sistema dei servizi erogati dagli enti locali e comunque pubblici ai portatori dei bisogni sociali è ormai arrivato al suo compimento.**

Viene quindi rimesso in gioco non solo il ruolo delle istituzioni locali, regionali e nazionali, ma anche dei diversi soggetti della società civile che hanno continuato ad operare per dare risposte ai bisogni sociali attraverso le associazioni di volontariato, le aziende

di servizi alle persone, le fondazioni sociali, le cooperative sociali e le imprese sociali.

## **E' ormai necessario un cambio di prospettiva**

2. Nonostante il carattere strutturale della crisi, che si è tradotto in veri e propri deficit di risorse dapprima destinate a finanziare gli interventi sociali, **la riflessione sulle origini di tale crisi e sui processi evolutivi in atto ormai da almeno un decennio, è ancora debole, in molti casi del tutto assente.**

Lo stato assistenziale ha avuto una tale influenza anche sul modo di percepire e di interpretare il ruolo dello stato, delle regioni e delle istituzioni locali, da rendere difficile – e comunque per un tempo lungo – la fuoriuscita dalla dipendenza che diversi gruppi sociali portatori di interesse spesso autentici, ma qualche volta clientelari, hanno adottato nei confronti del sistema pubblico della assistenza sociale.

Perciò occorre **un cambiamento di prospettiva** ed un cambiamento anche nella rappresentazione dei modi in cui i diversi attori della comunità locale (dalle realtà di terzo settore sociale alle istituzioni locali) si pongono di fronte alla persistenza, anzi oggi sempre più spesso alla crescita drammatica dei bisogni sociali.

Infatti, di fronte alle mancanze di risorse da parte delle istituzioni locali, **i soggetti del terzo settore sociale sono inevitabilmente chiamati ad esercitare in pieno la sussidiarietà** delle azioni a favore dei gruppi sociali deboli e vulnerabili, contribuendo in tal modo a ridefinire il ruolo delle istituzioni della democrazia locale.

## **Le politiche sociali sono pubbliche perché rispondono a diritti universali al benessere sociale**

3. Proprio in relazione alla crisi economica e sociale che sta generando nuovi bisogni sociali, e in relazione al ruolo a cui sono chiamati gli attori del terzo settore

sociale, **occorre riaffermare subito il carattere pubblico delle politiche sociali** che devono fornire prestazioni e servizi a tutti i cittadini, residenti e non, senza distinzioni di razza, censo e religione.

Tuttavia il carattere “pubblico” delle politiche sociali non si manifesta e non si esercita secondo le modalità usuali. “Pubblico”, cioè caratterizzato dal fatto che afferma *la priorità degli interessi generali della collettività*, deve essere il riconoscimento del *diritto al benessere sociale* sia per le persone singole, sia per gli organismi sociali che si occupano di servizi alle persone deboli, vulnerabili e a rischio di emarginazione e di esclusione sociale.

Se il diritto al benessere sociale (come i diritti al lavoro e alla salute) è corrispondente all’interesse generale della comunità, **diversa e differenziata può essere però la gestione degli interventi sociali** a favore delle persone e dei gruppi sociali.

Infatti se la crisi della finanza pubblica non consente di mettere a disposizione delle istituzioni locali le risorse per la gestione diretta degli interventi, questi devono poter essere organizzati da altri organismi

sociali, interessati anche alla difesa ed alla promozione dei diritti sociali delle persone in generale ed in particolare di coloro che soffrono di deficit, limitazioni, svantaggi economici e sociali.

## **La risposta plurale e regolata alle domande di aiuto sociale**

4. Se i servizi e le prestazioni sociali devono essere accessibili a tutti come diritti sociali fondamentali, **occorre riconoscere anche in termini normativi la pluralità delle forme di gestione del sistema delle prestazioni e dei servizi stessi**, rispetto alle quali occorre tuttavia mettere in atto modalità di coordinamento e di integrazione, evitando ogni tipo di frammentazione.

Infatti la gestione degli interventi sociali affidata a diversi organismi sociali (dalle associazioni di famiglie, ai patronati sociali, alle fondazioni sociali, alle cooperative ed imprese sociali) potrebbe non garantire uguali risposte a tutti coloro che sono portatori di bi-

sogni; potrebbero affermarsi interessi categoriali, capacità di determinati gruppi sociali di fruire di opportunità che poi verrebbero sottratti ad altri, e così via. I rischi connessi alla pluralizzazione dei soggetti e degli attori che producono interventi sociali, anche mediati da riconosciute professionalità di lavoro sociale, sono particolarmente pesanti, soprattutto per una cultura della assistenza che prospetta i casi di richiesta passiva, favorendo le domande che poi si traducono in dipendenza dalle risorse sociali.

## **La opzione per la partecipazione dei soggetti sociali alla costruzione e gestione delle risposte alle domande di aiuto sociale**

5. In altri termini, occorre prospettare tutte le potenzialità ma anche i limiti del cambiamento a cui è sottoposto un sistema - quello dei Welfare locali - che comunque è e rimane un sistema debole, molto variabile anche in termini sociali e culturali.

Anche in ragione di queste caratteristiche, perché si realizzi in termini positivi un sistema plurale di fornitura e di erogazioni di servizi sociali alla collettività, occorre esplicitare *l'opzione per la presenza nel settore di attori non profit, delle famiglie, delle associazioni, delle imprese sociali e delle comunità.*

## **Gli strumenti della costruzione partecipata e condivisa del Piano sociale di zona**

6. A tale scopo, per una migliore conoscenza del contesto, va aggiornata in primo luogo *la mappa degli attori* effettivamente presenti nei settori del non profit impegnato negli interventi sociali.

In secondo luogo, occorre *cambiare il modo di concepire e di costruire il Piano sociale di zona (PsZ)*; tale strumento infatti non può più essere il risultato di una trasposizione dall'alto di indicazioni programmatiche e di risorse spartite con criteri spesso non tra-

sparenti, ma deve essere il punto di ascolto e di raccolta delle conoscenze sullo stato dei bisogni sociali. Perciò da questo quadro di riferimento continuamente aggiornato si genera una continua *azione di progettazione sociale* che gli operatori dei servizi pubblici, del terzo settore sociale, della società civile compiono *insieme* alle istituzioni locali ed ai decisori istituzionali chiamati a fare scelte corrispondenti ai bisogni della comunità di appartenenza.

In questo contesto il PSZ (piano sociale di zona) acquista un significato ed un ruolo di particolare rilevanza, perché, mentre assolve alla funzione di informazione e di diffusione delle conoscenze sullo stato dei bisogni, propone linee e percorsi condivisi e partecipati da tutti (istituzioni pubbliche e terzo settore sociale) per rispondere in termini concreti alle domande che si vanno manifestando.

## **Il ruolo dei bilanci sociali delle istituzioni locali, delle Asp e delle imprese del terzo settore sociale**

7. Vanno anche prospettati per ogni settore di intervento sociale i requisiti delle prestazioni e dei servizi con l'evidenziazione dei punti di forza e di debolezza. Ciò può essere anche messo in relazione con le potenzialità che può esprimere sotto il profilo della analisi e della valutazione degli interventi sociali **il bilancio sociale delle istituzioni** (e latamente delle imprese sociali) che ad esempio la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto opportuno emanare (con riferimento alle Asp presenti in regione); un bilancio sociale quindi non solo rivolto a rilevare la efficienza della spesa della organizzazione, ma anche e soprattutto a trovare riscontri effettivi sulla capacità degli interventi di aiuto sociale di risolvere i fattori genetici della domanda di aiuto.

## **Lo strumento dei livelli essenziali di assistenza (LEA)**

8. In questo quadro vanno puntualmente definiti i **criteri della gestione delle prestazioni e dei servizi** erogati da istituzioni pubbliche, non profit e profit.

I LEA (livelli essenziali di assistenza) costituiscono uno di tali criteri di cui si avverte sempre più la necessità, unitamente alle caratteristiche della loro composizione ed ai risultati della loro applicazione nella pluralità dei contesti e delle situazioni in cui i Lea possono essere messi in gioco.

Il modo in cui si è proceduto alla definizione dei Lea ha lasciato e lascia ancora molto a desiderare. Tuttavia il percorso avviato nelle Asp e nelle cooperative sociali per la loro applicazione è già in grado di dare indicazioni per il loro miglioramento rispetto ad una realtà sociale che vede moltiplicarsi i portatori di bisogno, rispetto ai quali in condizione di deficit di risorsa, occorre stabilire priorità nella risposta alle do-

mande sociali, anche nel rispetto contestuale delle regole di equità sociale.

## **Il processo di accreditamento sociale ed istituzionale**

9. Una particolare attenzione andrà incentrata sul ruolo e gli effetti prodotti dal processo di accreditamento, che sta rivelando vere e proprie criticità.

Il processo di accreditamento dei servizi sociosanitari, nella Regione Emilia Romagna, si è posto l'obiettivo di aumentare la qualità dei servizi e ridurre i costi.

Purtroppo l'obiettivo è difficilmente raggiungibile perché "il pacchetto normativo regionale" optando per un accreditamento che ne facilita l'ottenimento in capo alla cooperazione, che conta la maggioranza del personale impiegato in questi servizi, motivato dalla necessità di avere nella gestione dei servizi una Responsabilità Gestionale Unitaria (eliminando così l'intermediazione di manodopera), crea una frammentazione nella gestione dei servizi, che va accura-

tamente evitato, favorendo al massimo la integrazione tra servizi sociali a gestione comunale e di impresa sociale

Tale frammentazione impedisce l'ottimizzazione delle risorse esistenti. In particolare alle neo costituite ASP (Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona), sorte dalla trasformazione delle ex I.P.A.B. (attualmente 45 in tutta la Regione) sembra che possa essere significativamente ridimensionata la richiesta di erogazione di servizi sociosanitari soggetti ad accreditamento (Casa Residenza Anziani Non Autosufficienti, Centri Diurni per anziani, Assistenza Domiciliare, Centro socio-riabilitativo residenziale per disabili, centro socio-riabilitativo semiresidenziale per disabili), riducendo conseguentemente il volume di affari di queste aziende pubbliche neo costituite.

Il portare a termine prima il processo di accreditamento e poi la trasformazione delle ASP e non viceversa, probabilmente avrebbe contribuito a ridimensionare i riflessi negativi dell'organizzazione, nel territorio distrettuale, della gestione dei servizi sociosanitari.

## **L'innovazione dei modi e delle regole**

10. Per sottolineare il carattere pubblico dei servizi sociali, in presenza di una pluralità di attori che organizzano e distribuiscono i servizi e le prestazioni sociali, occorre riconfigurare *la funzione della regolazione istituzionale e sociale* del rapporto tra i cittadini portatori di bisogno e gli attori erogatori di prestazioni e servizi sociali.

Occorre infatti agire profondamente attraverso **l'innovazione dei modi e delle regole sulle relazioni tra i servizi e le prestazioni sociali e i destinatari di tali interventi.**

Soprattutto l'evidenziazione del ruolo che i portatori di bisogno possono esercitare anche come soggetti riconosciuti di un diritto sociale di cittadinanza, li toglie da una visione e considerazione passiva, che li ha messi nella condizione di meri consumatori della risorsa assistenziale, per renderli quindi potenzialmente soggetti attivi non solo nella fruizione della risorsa, ma anche e soprattutto nell'utilizzo (monitorizzato e

guidato se necessario) di tale risorsa per costruire la risposta alla situazione generatrice del bisogno.

Perciò anche se in tempi e con decisioni differenziate, anzi personalizzate, si può e si deve poter ricorrere alla compartecipazione nella copertura del costo della risorsa che viene utilizzata per rispondere positivamente alla risoluzione del bisogno sociale.

Si tratta quindi di non ricorrere semplicisticamente alla strategia dei ticket riduttiva dei consumi, ma di **promozione di veri e propri stili di partecipazione all'impiego delle risorse** per la risoluzione dei problemi sociali.

## **Una priorità: la *funzione del controllo sui processi di erogazione dei servizi e sul grado di soddisfazione dei cittadini***

11. Da questa impostazione che fa perno sulla persona, sulle sue caratteristiche e sulle sue potenzialità, da valorizzarsi finchè non si manifestino i segnali di una sostanziale non autosufficienza, deve trovare

giustificazione, ma anche la sua riconfigurazione adeguata **la *funzione del controllo* sui processi di erogazione dei servizi e quindi sul grado di soddisfazione dei cittadini.**

Si tratta di una innovazione significativa che va operata anche in questo caso superando logiche di immagine (e di marketing sia pur sociale) della istituzione (sia essa il Comune, o l'Asp. o l'Ausl) e tanto più delle imprese sociali cooperative e non, come anche logiche del tutto formali di mera corrispondenza ad un diritto sociale, senza sottoporre l'erogazione di risorse o benefici ad una valutazione attenta degli esiti prodotti sul ben – stare della persona e sul ben – essere della comunità di appartenenza.

## **Cambiare la organizzazione di offerta dei servizi sociali ponendo al centro il portatore del bisogno**

12. Infine, *la qualità delle prestazioni e dei servizi* va attentamente considerata come elemento fondativo

del rapporto tra cittadini e attori dell'intervento sociale.

La qualità degli esiti prodotti dagli interventi di aiuto sociale, siano essi di tipo assistenziale o promozionale, deve diventare un criterio di riferimento da cui non allontanarsi se non in maniera motivata e precisa.

Perciò a tale proposito deve essere **messa in discussione la mera logica dello sportello assistenziale** per sostituirla con una attività osservativa e valutativa che l'operatore sociale (non amministrativo) sviluppa all'interno di una relazione comunicativa con il soggetto destinatario dell'intervento di aiuto sociale.

Ciò porta con sé la necessità, anzi **l'urgenza di affrontare due problemi** di cui soffrono le organizzazioni soprattutto pubbliche preposti agli interventi di aiuto sociale:

- in primo luogo, *la forte autoreferenzialità del funzionamento di tali organizzazioni* che spesso si riflette negativamente nei deficit di interazione e di comunicazione – sul campo, nei do-

micili, nelle comunità territoriali – tra operatori e soggetti portatori di bisogni sociali;

- in secondo luogo, *la scarsa valorizzazione in senso professionale degli operatori dei servizi*, di cui non si riconoscono le competenze e non si favoriscono progetti e processi di sviluppo professionale.

Da ciò la marginalità dei lavoratori del sociale, la loro dipendenza richiesta ed imposta da istituzioni autoreferenziali, fortemente inclini alla gestione burocratica degli interventi, la crescente caduta di credibilità delle figure professionali del sociale, che oggi sembrano orientarsi più direttamente verso professioni cliniche (di matrice psicologica ad esempio) o profili professionali manageriali, ormai capaci di agire anche nel campo del libero mercato.

## **Una nuova governance del sociale**

13. Ci si deve chiedere certamente nel contesto della crisi attuale, se sia ancora conveniente investire nelle politiche sociali e di *welfare* (sembra contribuire ad una risposta positiva la realtà dell'Emilia Romagna

ove la stragrande maggioranza degli anziani ad es. afferma di godere buona salute e benessere); non ci può essere nuovo e più sviluppo economico senza coesione e benessere sociale; occorre ripensare certo all'attuale welfare non già per ridurre servizi e prestazioni e quindi diritti della persona; occorre ripensare una strategia di fondo sulla trasformazione delle politiche sociali per mettere in campo, in tempi necessariamente ridotti, un welfare non solo di risposte, ma dinamico, di sviluppo che includa (a monte e a valle) diversi attori e che ponga al centro la persona. Insomma la risultanza di una società di tutte le età.

Proprio **la pluralità dei soggetti richiede una nuova governance del sociale**, non priva di connessioni molto stretto con la necessaria integrazione socio-sanitaria, che va a implementare gli interventi di aiuto sociale; occorre perciò chiedersi se siano state adottate le scelte adeguate per innovare profondamente nel modo di governare la complessità delle istituzioni sociali (ma anche di quelle sanitarie); si

tratta di scelte che forse vanno adottate in relazione alle caratteristiche logistiche dei territori ed alle caratteristiche culturali delle comunità che vi risiedono.

Di certo non sembrano più questi i tempi per introdurre soluzioni artificiose per migliorare i processi decisionali e quelli di gestione delle risorse di cui quelle economiche e finanziarie sono solo una parte sempre meno rilevante, perciò non decisiva.

Le **conferenze territoriali dei servizi sociali e sanitari (CTSS)** non si sono rivelate come lo strumento più adeguato per la migliore organizzazione dei servizi sociali, da un lato, e sanitari, dall'altro; l'introduzione di **regole per il controllo della spesa**, attraverso la compartecipazione dei ticket non ha prodotto esiti significativi nel medio lungo periodo, se non quello di incentivare la messa in pratica di soluzioni capaci di evadere a tale obbligo.

E' certo che bisogna pensare agli esclusi dal sistema, senza però produrre nuovi esclusi.

## Raccomandazioni finali

Riteniamo utile al fine di dare maggiore concretezza alle considerazioni finora espresse, raccogliere le nostre riflessioni nelle seguenti **raccomandazioni**, su cui vorremmo che si avviasse una riflessione corale, ancora più estesa alle diverse componenti non solo della società politica ma anche della società civile.

1. Per dare un senso nuovo alle politiche di Welfare, occorre **dare priorità agli interventi volti a sviluppare azioni di tutela** a favore delle fasce deboli della popolazione affinché le persone coinvolte in tali condizioni di rischio diventino loro stesse protagoniste della gestione delle risposte volte ad allontanare o a prevenire i fattori che generano bisogno di aiuto e spesso mera dipendenza e passività.

2. Occorre sviluppare nelle organizzazioni sia pubbliche che sociali preposte all'aiuto sociale non solo la capacità erogativa di risorse, ma anche **la funzione di advocacy**, che si traduca nel dare voce e anche rap-

presentanza ai soggetti e gruppi sociali che non hanno tale forza. Sotto questo profilo la costruzione di reti di comunicazione e di cooperazione tra istituzioni pubbliche e di terzo settore sociale (ricomprendendo in questo anche la esperienza dei patronati sociali) potrebbe costituire un fattore significativo di sostegno alla domanda dei gruppi sociali e delle comunità territoriali in condizione di crescente criticità e debolezza sociale.

3. Occorre accelerare il raggiungimento degli **obiettivi di chiarezza e trasparenza sulle priorità degli interventi di aiuto sociale**; tali interventi infatti vanno combinati in maniera sempre più coordinata tra attori con finalità e vocazioni diverse (come le istituzioni del governo locale, da un lato, e gli organismi del terzo settore sociale, dall'altro); essi in altri termini si presentano come requisiti essenziali per conferire trasparenza anche ai modi di essere e di operare delle istituzioni e delle imprese sociali, con il necessario coinvolgimento dei lavoratori del sociale, sempre più

proiettati professionalmente nella soluzione dei problemi.

4. Occorre darsi l'obiettivo di realizzare in tempi brevi e in ambiti territoriali e di popolazione adeguati un vero e proprio **sportello unico di accoglienza e di accesso ai servizi e alle prestazioni sociali**, senza trascurare la socializzazione e il potenziamento delle informazioni ai cittadini residenti o di passaggio nelle diverse comunità.

5. In presenza di una riduzione drastica delle risorse sia statali sia delle autonomie locali - ulteriore manifestazione di una "crisi fiscale" dello stato, evidenziatasi già negli anni novanta, ma colpevolmente sottovalutata - **occorre innovare profondamente** nella raccolta di risorse economiche e non economiche, materiali e simboliche, da destinare a programmi sostenibili e valutabili di aiuto sociale, nonché volti a generare potenzialità in persone, gruppi e comunità avviate agli esiti scontati e rischiosi della esclusione sociale.

Occorre altresì affrontare con determinazione la evasione fiscale da parte di imprese e professionisti e i ricorrenti fenomeni di corruzione.

La via fiscale di prelievo delle risorse non sembra essere di per sé la sola perseguibile; né la soluzione dei derivati finanziari (anche se non contenenti titoli tossici) sembra essere una soluzione vincente per una amministrazione pubblica estranea a tale mentalità; occorre **valutare attentamente il ruolo della economia civile** e del capitale economico e sociale che fino ad oggi è stata capace di mettere in campo attraverso il valore del dono, della reciprocità, della responsabilità.

6. Occorre agire con tempestività **per ristrutturare in profondità il modello organizzativo** (di cui sono ormai note le insufficienze) **dei servizi sociali a livello locale** fino al livello regionale, causa l'individualismo e il settorialismo da cui sono caratterizzati.

Occorre **creare reti di cooperazione tra servizi**, che porti sia all'accorpamento ed alla razionalizzazione di

istituzioni e di imprese, sia alla massima collaborazione con le espressioni formali e informali della economia e della società civile, coinvolte in azioni volte a conseguire strategie di benessere per le persone e le comunità di carattere sostanziale e duraturo nel tempo.

**NB**

**Ogni osservazione, critica, proposta potrà essere inviata anche a: [micromacronetwork@infinito.it](mailto:micromacronetwork@infinito.it)**

**Prodotto in proprio**

**a Faenza**

**Marzo 2011**