Il riordino dei servizi sociali – conciliando professionalità, management e partecipazione dei cittadini

*Relazione del **dott. Karl Tragust,** direttore della Ripartizione Famiglia e politiche sociali della Provincia autonoma di Bolzano in occasione del **convegno "20 anni di riordino dei servizi sociali – riflessioni sul futuro"** dell'11 maggio 2011 a Bolzano*

Signore e signori,

gli ultimi 20 anni di operato dei servizi sociali sono una **storia di successo.** Un successo dovuto ad una serie di fattori:

- l'**autonomia** che consente di legiferare autonomamente e una buona dotazione finanziaria resa possibile dalla costante crescita economica;
- l'**impegno** profuso da cittadini ed esperti, da associazioni e dai responsabili delle politiche sociali che hanno elaborato delle leggi lungimiranti, per esempio in merito al minimo vitale, all'assistenza agli anziani, alle prestazioni per gli assegni agli invalidi civili, all'assistenza per persone con disabilità, agli asili nido ecc.;
- il grande passo avanti ideato dall'**assessore provinciale Otto Saurer**, che nell'anno 1991 portò alla legge provinciale 13/91 che prevede il **trasferimento dei poteri amministrativi** per la gestione dei servizi sociali ai Comuni e dai Comuni alle Comunità comprensoriali; in questo modo è stato costituito un sistema globale di assistenza sociale, sostituendo il precedente sistema organizzato in modo settoriale e dando vita ad una politica sociale organica e globale. I due piani sociali codificano le linee guida, gli obiettivi e le misure da adottare e prevedono la messa a disposizione dei mezzi economici necessari tramite il fondo sociale della Provincia. L'istituzione della Ripartizione provinciale per le politiche sociali nonché di un'unica Consulta provinciale dell'assistenza sociale sono a loro volta espressione di tale armonizzazione.
- Il grande passo avanti sopra menzionato era caratterizzato anche da un forte **approccio socio-sanitario** con la realizzazione dei 20 distretti socio-sanitari e con l'enfasi posta sull'importanza dell'assistenza ambulatoriale.
- Era un'epoca di grande riorientamento professionale. Il sistema sociale codificava nuovi **standard professionali ed organizzativi** tuttora validi.

Oggi i servizi sociali dell'Alto Adige rappresentano un sistema di **tutela materiale** ben organizzato, un settore di servizi che organizza e fornisce **informazioni, consulenza, assistenza, accompagnamento, cura e residenzialità** in numerosi centri ambulatoriali, semiresidenziali e residenziali e che è condiviso dai cittadini e dalle istituzioni, ovvero dalla Provincia, dagli enti locali, dalle associazioni, dai sindacati e dalle associazioni di categoria. Il **volontariato** è molto attivo e il mondo tecnico-scientifico – l'Università, l'Istituto per la promozione dei lavoratori dell'EURAC, l'Istituto per la promozione dello sviluppo economico e le scuole professionali per le professioni sociali – danno il loro contributo tramite la **formazione e l'istruzione**.

Al livello contenutistico il nostro è un **sistema di welfare** allargato, differenziato e relativamente ben armonizzato, una rete cioè di componenti comunicanti tra di loro**:**

- l'assistenza sociale con le **prestazioni economiche di tutela minima** (reddito minimo di inserimento, prestazioni economiche per spese di affitto e locazione, assegni agli invalidi civili e pensioni e indennità per ciechi civili e sordi);
- la **previdenza regionale** con il fondo pensione complementare e le varie prestazioni di previdenza complementare (pensione per persone casalinghe, indennità di mobilità, copertura previdenziale dei periodi di cura ai figli e ai familiari non autosufficienti, interventi di sostegno straordinari in caso di disoccupazione);
- il **fondo per la non autosufficienza** con le prestazioni in caso di non autosufficienza;
- gli **assegni al nucleo familiare** da parte della Provincia e della Regione;
- i **servizi sociali** dei comuni all'interno del loro raggio d'azione (soprattutto l'assistenza alla prima infanzia e i servizi per persone senza fissa dimora) e i gestori dei servizi sociali delegati (Comune di Bolzano con l'Azienda Servizi Sociali, le Comunità comprensoriali; gli enti pubblici per i servizi di assistenza)
- il fattivo impegno delle organizzazioni di volontariato, dei gruppi di auto-mutuo aiuto, delle rappresentanze di interessi, delle piccole e grandi **organizzazioni sociali**, quelle tradizionali e quelle cresciute in data più recente;
- le organizzazioni non profit pubbliche e private.

Il confronto tra la situazione attuale e quella vigente al momento dell'entrata in vigore della LP 13/91 dimostra che

- le **prestazioni** di tipo finanziario sono state fortemente potenziate;
- la complessità dei **servizi** è aumentata in merito alla gamma delle prestazioni fornite, alle esigenze professionali e gestionali nonché alla luce delle richieste di un aumento di efficienza;
- il numero di rappresentanze di interessi e di auto-mutuo aiuto è aumentato in misura significativa; l'autoconsapevolezza e il livello organizzativo delle rappresentanze dei vari gruppi di clienti sono aumentati;
- le **professioni** nel settore sociale si sono rinnovate, prendendo maggiormente coscienza del proprio ruolo, senza tuttavia essere riuscite ad acquistare lo stesso peso di altre professioni (del settore dell'istruzione o sanitario);
- i **gestori pubblici e privati** e le organizzazioni si sono consolidati; tuttavia manca ancora un soddisfacente quadro normativo di coesistenza ed integrazione di

funzioni e modalità del lavoro congiunto in ordine all'autorizzazione, al coordinamento e al finanziamento;
- sono state gettate le basi per un **sistema organico di garanzia della qualità** (soprattutto in merito ai criteri di accreditamento);
- sono profondamente cambiate le **esigenze** e le condizioni di salute dei cittadini e delle persone direttamente interessate; ciononostante numerosi approcci risolutivi previsti nelle leggi vigenti prima del 1991 e nella LP 13/91 sono tuttora assolutamente validi;
- oggi è rivendicata con fermezza una **politica familiare** organica e globale che rappresenta un nuovo tema sull'agenda politica.

Ora è nostro compito andare oltre il riordino dei servizi sociali per passare al **riordino del sistema sociale**: negli anni successivi al 1991 abbiamo costatato di aver definito il **contesto istituzionale** e di dover proseguire ridefinendo le prestazioni, ovvero ridefinendo i contenuti fisici delle prestazioni, i **diritti e doveri** dei clienti. In parte tali progetti sono già stati realizzati; in questo contesto gli aspetti più importanti sono i seguenti:

- il DPGP 30/2000 sulle prestazioni dell'assistenza economica sociale e della compartecipazione tariffaria per i servizi sociali;
- l'anticipo dell'assegno di mantenimento;
- il programma per l'assistenza minorile aggiornato;
- le numerose nuove prestazioni e i centri di assistenza negli ambiti persone con disabilità, dipendenze, psichiatria sociale;
- l'assistenza ai profughi e ai migranti;
- l'assistenza alla prima infanzia con i nuovi servizi di assistenza domiciliare all'infanzia (Tagesmütter/Tagesväter) e le microstrutture;
- la definizione di standard nell'ambito del lavoro sociale con le persone senza fissa dimora;
- la definizione dei livelli essenziali di assistenza dei servizi sociali delegati;
- la LP 9/07 sugli interventi per la non autosufficienza in Alto Adige con l'assegno di cura, i criteri per la valutazione della non autosufficienza, il catalogo delle prestazioni di assistenza ed il Piano quinquiennale per il finanziamento delle case di riposo e dei centri di degenza;
- le leggi regionali sulla previdenza e l'assegno al nucleo familiare della Provincia.

Le **esigenze** subiscono rapidi cambiamenti:

- La copertura materiale: tutti i dati e le tendenze indicano un aumento di **situazioni di povertà**, le prestazioni ed i servizi sociali sono sempre più richiesti:
- **Certezza relazionale e sviluppo dell'identità** nei bambini, nei giovani, negli adulti e nelle persone anziane: condizioni legate alla realtà materiale, ma anche agli attuali ritmi sul posto di lavoro, nel tempo libero, nell'ambito delle varie forme di comunicazione, delle abitudini e del fabbisogno di consumo ecc. La famiglia quale nucleo di vita sociale originario e più ristretto si presenta in una molteplicità di forme differenti.
- I noti **sviluppi demografici**.

I rapporti di potere economico e politico si sono sviluppati in modo svantaggioso per gli interessi in ambito sociale. La disponibilità di risorse finanziarie è diminuita. Le organizzazioni sociali subiscono una crescente pressione.

Ciononostante una realtà collettiva europea moderna ha il dovere di garantire la **dignità** dell'individuo e l'equilibrio sociale.

Quali sono quindi le strategie e le misure da adottare per il riordino del sistema sociale, nella tradizione della LP 13/91

L'approccio sociale è molto ampio. Esso è trasversale ai settori dell'**economia, dell'istruzione, della sanità, della natura, della cultura**. Se questi ambiti non sono orientati alla giustizia e alle pari opportunità nella vita per tutti, non sono né sociali né democratici.

L'approccio sociale vuol dire agire con delicatezza. Ciò significa offrire un **minimo** che al contempo è **l'essenziale**, il che richiede il rispetto del principio della dignità umana. Esso funge in un certo qual modo da trampolino ed implica sia opportunità che doveri.

In primo piano deve essere **l'impegno per se stessi e per gli altri**. Siamo chiamati alla solidarietà per il bene di noi stessi e dell'intera società in tutte le sue espressioni. Quello sociale è un approccio estremamente politico. Mettere a disposizione risorse a sostegno della relazionalità e per il **lavoro per la causa comune** non è un'opzione fra tante altre, ma è l'unica possibilità, anche nei periodi in cui le risorse diventano sempre più scarse. È la strada maestra della **prevenzione.** La mano pubblica è un'importante istanza di regolazione, ma l'aspetto principale è quello della **participazione** da parte delle persone interessate e della comunità.

Il mondo sociale e le imprese ben gestite si basano su concetti coincidenti. Il sistema sociale come sopra illustrato è economico. Un sistema economico funzionante secondo i principi sopra illustrati è sociale. Le organizzazioni sociali devono essere gestite secondo criteri economici. Le imprese devono essere gestite in modo sociale.

Il lavoro per lo sviluppo sociale è pertanto essenziale. Ciò significa investire nel know-how sociale che ha la stessa valenza del know-how tecnico-scientifico. I vari **fondi a sostegno dell'innovazione** devono essere utilizzabili e accessibili anche da noi operatori sociali.

L'ambito pubblico stabilisce le regole e copre le esigenze fondamentali di tutti. Questo sarà il tema più difficile da discutere nei prossimi anni: **la tutela di base** incondizionata o orientata ai bisogni? Tanti argomenti sembrano favoreggiare una tutela di base incondizionata da realizzare gradualmente, a piccoli passi. Sul livello da raggiungere si dovrà discutere. Si potrebbero liberare importanti energie per la qualità di vita immateriale. I cittadini potrebbero meglio combinare flessibilità e stabilità. Il loro impegno per accrescere i beni personali non mancherà comunque.

Il livello della tutela di base varia a seconda che una persona si trova in fase di formazione/riqualificazione professionale o ha particolari bisogni di assistenza e di cura. La formazione rappresenta un investimento nelle prospettive di vita, l'assistenza e la cura ne sono la garanzia. Occorre riconoscere il diritto di usufruirne e garantire l'esercizio di tale diritto stanziando adeguate risorse finanziarie.

Personalmente propongo di agire attraverso specifici fondi per i seguenti settori:
- tutela di base – **Fondo per la tutela di base**
- formazione – **Fondo a sostegno della formazione**
- cura – **Fondo per la non autosufficienza**
- famiglia – **Fondo a favore delle famiglie** (assegno al nucleo familiare, assegno per l'assistenza all'infanzia)
- servizi – **Fondo sociale** della Provincia e dei Comuni
- salute – **Fondo sanitario**

Tali fondi sono destinati a finanziare il livello essenziale di assistenza garantito dall'ente pubblico con una dotazione attinta al **gettito fiscale ordinario**. La posizione degli interessati è ulteriormente consolidata mediante **tasse specifiche**.

I **partners sociali** definiscono il livello di reddito da lavoro e le conseguenti prestazioni di previdenza sociale (pensioni, indennità di disoccupazione). È auspicabile il funzionamento in tutti i settori di un sistema di prestazioni supplementari sotto forma di **fondi integrativi**.

La Provincia provvede alla creazione dei fondi per la tutela di base. Altri enti (Regione) concorrono al finanziamento, senza peraltro disciplinare nel dettaglio le prestazioni o avere poteri di codecisione sulle questioni amministrative. Occorre tener conto del **sistema statale** ed intervenire a titolo integrativo laddove esso già garantisce le prestazioni essenziali.

In tal modo si contribuirà a snellire gli iter e a renderli più intellegibili. Il sistema deve essere **semplice**, trasparente ed efficiente nei suoi moduli base. Le risorse sono destinate a soddisfare le esigenze riscontrate, non al finanziamento di apparati burocratici privi di una ragion d'essere.

Accanto a questo sistema di tutela di base è operante la **rete dei gestori di servizi**. **Il pubblico e il privato agiscono in condizioni di parità** e in parte si competono gli ambiti operativi. Funge da arbitro il cliente, affiancato dall'**ente pubblico nella sua funzione regolatrice** e dalle rappresentanze di categoria nonché dai meccanismi di tutela giuridici. Il cliente **paga**, in misura equa, per i servizi di cui usufruisce. I servizi sociali di base pubblici e privati godono di **cofinanziamenti** nella misura occorrente e a titolo di equità sociale. Infatti, i soli meccanismi di mercato non danno risultati adeguati. Le organizzazioni non-profit sono strumenti operativi idonei, ma non sufficienti per garantire l'efficienza nella fornitura delle prestazioni. L'intento è quello di far sì che grazie al proficuo operato dell'ente pubblico e del settore non-profit, le organizzazioni for-profit non riscontrino prospettive di mercato.

Il **lavoro sociale** è una **disciplina** decisamente peculiare. L'obiettivo del suo impegno è infatti quello di rendersi superfluo. Il primo focus del suo operato sono le condizioni di vita quotidiana del soggetto. Ognuno è il proprio operatore sociale. L'operatore sociale ne è consapevole e ne tiene conto nell'impostazione della propria professionalità. La buona politica sociale, la buona amministrazione, la buona gestione rispettano e promuovono questa professionalità e non la ostacolano arrogandosi atteggiamenti pseudoprofessionali. Esse provocano invece il confronto critico, alla ricerca di soluzioni sostenibili per la collettività.

L'individuo e la famiglia si muovono su un terreno reso sicuro, adoperandosi per ampliare le prospettive di vita. Compete all'individuo ed alla famiglia stessa **reperire le risorse** necessarie allo scopo, con mezzi propri o acquisiti da terzi. Si tratta di un ambito su cui intervenire in termini normativi ed operativi, armonizzando il quadro legislativo e **l'impegno privato.** Esigenza che si pone soprattutto nella nostra provincia e a livello nazionale. Occorre trovare il giusto equilibrio fra **tutela di base**, **fondo integrativo e terzo settore**. È infatti necessario l'apporto di tutti e tre questi strumenti che interagiscono fra di loro.

Il riordino dell'ambito sociale costituisce quindi un progetto complesso, ampio e al tempo stesso semplice. Esso presuppone la capacità di operare contestualmente nel proprio ambito operativo ed in quelli confinanti. Una capacità che cresce con l'azione stessa. **La politica a favore delle famiglie non è identica, ma presenta tutta una serie di punti d'aggancio.** Per l'ulteriore sviluppo coerente del sistema di **promozione delle prospettive di vita**, sarebbe opportuno consentire una stretta sinergia fra i due settori, ossia che rientrino nelle competenze dello stesso Dipartimento.

Nell'ambito di un sistema sociale altamente sviluppato, la Provincia, i Comuni, le Comunità comprensoriali, i servizi pubblici di assistenza e cura, le associazioni ed i gestori privati di servizi sono investiti di **nuovi ruoli e compiti,** fra cui alcuni sono già previsti nella LP 13/91, altri dovranno ancora esservi inseriti.

- La **funzione della Provincia** vedrà un rafforzamento a seguito della creazione dei fondi e dell'erogazione di prestazioni finanziarie. Occorre puntualizzare i diritti ed i doveri dei beneficiari ed effettuare controlli sul corretto utilizzo dei mezzi finanziari.

- I **prestatori di servizi** – organizzazioni o persone singole che siano (badante privata o assistente domiciliare all'infanzia, psicologo/a, assistente sociale, mediatore/trice) – dovranno essere inseriti in un quadro normativo tecnico e di diritto del lavoro, nell'interesse della qualità e delle relative garanzie.

- I **Comuni** e al loro fianco le **Comunità comprensoriali** provvedono a **stimolare** la vitalità del contesto sociale locale e regionale. Essi operano in questo senso in sinergia con il volontariato, i gruppi di auto-mutuo aiuto, le associazioni. Inoltre, essi forniscono i servizi necessari per il sistema di tutela di base (assistenza economica sociale ed assistenza socio-pedagogica di base) e sono in grado di gestire servizi di assistenza e di cura. Nei casi in cui affidano ad altri la gestione dei servizi, essi ne garantiscono il coordinamento e l'adeguatezza delle prestazioni fornite.

I gestori di servizi pubblici e privati sono responsabili in primo luogo nei confronti dei propri clienti. La loro competitività è relazionata alla loro efficienza, all'adeguatezza delle prestazioni rispetto alle esigenze degli utenti, all'economicità nonché al rispetto degli impegni in termini tecnici e legislativi. Fra gli adempimenti dei gestori privati dovrà rientrare la garanzia del trattamento economico adeguato ai sensi del diritto del lavoro vigente, ma anche del bilinguismo, del legame territoriale, della capacità di operare in rete ecc. Nei casi in cui non è possibile fare a meno di una gara d'appalto, gli elementi qui elencati sono fattori importanti nella valutazione dell'offerta ed in buona parte determinanti in sede di aggiudicazione.

- La validità dell'incarico dovrà avere un'equa durata, al fine di evitare condizioni di instabilità sul lavoro per gestori e personale. La prassi dell'**esternalizzazione** di servizi necessita ancora di più approfondite analisi per essere in seguito concordata fra Provincia, enti locali e gestori di servizi privati. L'articolo 20 della LP 13/91 va riformulato.

- Per i gestori pubblici e privati occorre mettere a punto un **modello di gestione** che consenta di garantire il massimo grado di soddisfazione delle esigenze in un contesto organizzativo semplice. La correttezza legale dell'azione amministrativa va salvaguardata, ma in condizioni di discrezionalità esercitata sulla base di criteri tecnici e di professionalità dell'operatore sociale. La dimensione politica non deve intromettersi negli aspetti professionali della risoluzione di casi individuali. Compito politico è quello di garantire il rispetto dei programmi e degli obiettivi stabiliti per legge e mettere a disposizione le risorse. Le organizzazioni invece vigilano sull'equilibrio fra adempienze burocratiche e formalismi giuridici da un lato ed i contenuti del lavoro sociale dall'altro. I responsabili politici dovrebbero comunicare direttamente con gli operatori sociali, senza l'intermediazione di economisti e giuristi. Nei servizi sociali i giuristi vanno coinvolti *cum grano salis*! Gli operatori sociali e socio-pedagogici dal canto loro devono acquisire competenze giuridiche e di economia aziendale! I modelli dirigenziali attuali vanno revisionati in tal senso.

- **La ripartizione delle responsabilità** fra Provincia, Comuni e Comunità comprensoriali è talvolta di difficile interpretazione a causa della duplice delega. Nel 1991 si era pensato di provvedere entro breve a trasferire l'amministrazione dei servizi sociali alla sfera di competenza dei Comuni. Nella fase attuale sconsiglierei di compiere tale passo. Vi sono, infatti, altri progetti più impellenti. Inoltre, in un territorio circoscritto come il nostro, la comunicazione tra Provincia e gestori locali non risulta troppo difficoltosa ed in effetti, lo dimostra la prassi di questi ultimi 20 anni. È più importante affrontare le questioni qui sopra esposte.

- Una tematica di notevole rilevanza è quella della combinazione fra contributi in natura e finanziari. Se è vero che i contributi finanziari accrescono l'indipendenza e l'autonomia dei beneficiari, non va dimenticato che essi implicano il rischio dell'abuso e della malversazione. Abbiamo optato per una libertà relativamente ampia dei beneficiari. Alcuni particolari dei meccanismi di controllo vanno ancora vagliati. Al riguardo rivestono un ruolo significativo le reti fra associazioni, gestori locali, prestatori di servizi, volontari e tecnici.

- Il prof. Walter Lorenz nei suoi interventi ha ripetutamente richiamato l'importanza che la codecisione e il coinvolgimento dei clienti e delle loro organizzazioni rivestono per la garanzia della qualità e l'efficienza dei servizi sociali. Come la

professionalità, anche questo è un aspetto che non rappresenta un'*optional*, bensì un elemento di cui non si può fare a meno. Il tempo che talvolta costano i dibattiti apparentemente infiniti in merito, è sempre ben speso. Il principio deve infatti essere: non senza di noi, non scavalcandoci, ma insieme.

Lo stesso vale senza dubbio anche per tutte le piccole componenti del nostro sistema di *welfare*, resosi ormai molto complesso. L'augurio che vorrei esprimere per noi e per Voi, è di riuscire ad andare avanti come siamo riusciti a fare in questi ultimi 20 anni. Ringrazio tutti sentitamente del prezioso lavoro svolto.