

COME CAMBIA L'ASSISTENZA

di *Alfonsina Rinaldi**

L'8 novembre 2000 il Parlamento ha approvato la legge n. 328 "Disposizioni per un sistema integrato di interventi e servizi sociali".

La cosiddetta "riforma dell'assistenza" è finalmente varata.

I servizi alla persona, occasione di innovazione, sviluppo, nuovi lavori, nuovi consumi

La legge di riforma dell'assistenza assume i servizi alla persona ed alle famiglie come occasione di sviluppo, innovazione, nuovi lavori e nuovi consumi.

Uno sviluppo sostenibile richiede la valorizzazione delle risorse umane, l'attuazione di rinnovate politiche per l'inclusione sociale, la costruzione di comunità locali amichevoli.

Rispondere al bisogno sociale significa non solo affermare diritti di cittadinanza ma promuovere nuove occasioni di lavoro e di impresa.

Basta osservare a questo proposito:

- **Il divario negativo esistente nel nostro Paese per occupati e occupate nei servizi alla persona ed alle famiglie rispetto la forza lavoro impegnata nei servizi e/o terziario dei Paesi Ocse. La percentuale media è del 20%, nei Paesi Scandinavi del 30%, in Francia e Belgio del 28%, in Spagna ed in Italia dell'8%. (fonte Ocse, EmploymentOutlook, 1997)**

- **La crescita del lavoro irregolare in Italia negli interventi di "cura" alla persona. Si stima che esso sia pari al 30% del lavoro svolto "in nero".** Si pensi infatti che la spesa privata per assistenza a completo carico delle famiglie è stimata in oltre 10.000 miliardi annui. (In questa cifra non è compreso il concorso ai costi per rette e tariffe, ma l'onere in continua crescita



per prestazioni che oggi non trovano alcuna risposta nella rete dei servizi esistenti. In particolare per le persone anziane che richiedono lunga assistenza).

Anche in ragione di ciò la legge di riforma:

- delinea ed offre le condizioni per costruire un sistema integrato di interventi e servizi sociali, volto ad avviare il circolo virtuoso comunità>bisogni>sviluppo;

- assume la "qualità sociale" non come eventuale dividendo dello sviluppo, ma condizione per uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

Non va infine sottaciuto che l'Unione Europea affronta l'aspra competizione mondiale, assumendo la qualità sociale come risorsa per lo sviluppo, individuando ed offrendo con l'Agenda Europea 2000-2006 molte opportunità per lo sviluppo delle politiche sociali.

Dall'esclusione all'inclusione sociale: un sistema integrato di interventi e servizi sociali

La legge di riforma si pone l'obiettivo di trasformare gli attuali interventi a carattere prevalentemente "riparativo", in un sistema articolato e flessibile di protezione attiva, capace di sostenere e valorizzare la responsabilità e le capacità delle persone e delle famiglie.

In particolare gli assi di trasformazione possono essere così delineati:

- da interventi "categoriali" a interventi rivolti alla persona ed alle famiglie,
- da interventi prevalentemente monetari, a un mix di assegni economici e servizi in rete (formativi, sanitari, sociali, di avvio al lavoro, abitativi),
- da interventi disomogenei a livello inter ed intra regionale, a livelli essenziali su tutto il territorio nazionale,
- da prestazioni rigide e "preconfezionate", a prestazioni flessibili e diversificate, basate su progetti personalizzati,
- da intervento centralistico a "regia" delle regioni e degli enti locali,
- da intervento pubblico a "governo allargato" che coinvolge e valorizza gli attori sociali.



In altri termini le politiche sociali, al fine di realizzare comunità amichevoli, mirano ad accompagnare gli individui e le famiglie lungo l'intero percorso della vita:

- sostenendo chi è in condizione di particolare fragilità,
- rispondendo ai bisogni che sorgono nel corso della vita quotidiana e nei diversi momenti dell'esistenza (in relazione all'età, alla presenza di responsabilità familiari o all'esigenza di conciliare queste ultime con quelle lavorative),
- sostenendo e/o promuovendo le capacità individuali e le reti familiari

La rete di interventi e servizi non si rivolge solo agli ultimi (né ai penultimi). La legge di riforma afferma l'obiettivo di assicurare livelli essenziali in tutte le realtà territoriali. L'accesso alle prestazioni ed ai servizi della rete integrata è per tutti i cittadini, con priorità di risposta alle persone in stato di povertà, con incapacità totale o parziale, con diffi-

coltà di inserimento.

Uguali diritti e pari doveri, sono affermati attraverso il concorso ai costi dei servizi sulla base delle condizioni economiche.

Tale impostazione nel medio periodo, per i problemi di sostenibilità economica, propone un arduo equilibrio nella programmazione degli interventi, ma:

- consentirà di evitare che si perpetuino meccanismi di esclusione sociale con servizi "ghetto" riservati alle sole persone in difficoltà,
- porrà le premesse perchè la sostenibilità economica di servizi di qualità sia garantita dalle scelte pubbliche e sorretta in modo equo dagli utenti.

"Governance" - Poteri e funzioni dei soggetti istituzionali e non

La legge di riforma delinea un "Welfare plurale" con poteri e responsabilità condivise al fine di promuovere le risorse della comunità.

La legge di riforma enuclea un sistema di "Governance" - indicato come asse di innovazione dell'Unione Europea - ovvero la costruzione di un sistema allargato di governo, nel quale accanto la promozione e la regolazione pubblica, convive la coprogettazione, un esercizio di responsabilità condivisa, dei soggetti pubblici, privati e sociali, dei soggetti istituzionali e non.

Tale impostazione supera le diverse interpretazioni ideologiche del principio di sussidiarietà, perchè assume un modo di pensare che rifiuta livelli gerarchici di competenza separati e propone un sistema reticolare, in cui tutti i livelli di governo (istituzionali e non), concorrono a formulare, a proporre, a realizzare le politiche sociali.

Un Welfare costruito e sorretto da responsabilità condivise.

Se leggiamo in questa luce, comprendiamo il sostegno che la riforma prevede **per la qualificazione dei soggetti del terzo settore e per la valorizzazione del volontariato.**

Ma la legge indica anche un'ulteriore innovazione basata sull'idea che la qualità dei servizi non può compiutamente realizzarsi se "i saperi sociali" non si coniugano con i saperi professionali.

Per realizzare servizi di qualità è infatti previsto il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze professionali in campo sociale.

Contemporaneamente è promossa la "cittadinanza attiva". L'autorganizzazione (degli utenti, dei cittadini, delle famiglie) potrà/dovrà arricchire la rete dei servizi esercitando responsabilità di progettazione e di realizzazione.

Di particolare interesse, a questo pro-

posito, è il riconoscimento e la valorizzazione delle famiglie.

Le famiglie sono riconosciute come soggetto attivo nella cura e nella formazione della persona ed in ragione di ciò possono/debbono assumere un ruolo da protagoniste nella progettazione e realizzazione dei servizi. La legge di riforma articola il "Welfare delle responsabilità condivise" in modo puntuale.

- Tutti i livelli di governo, Comuni, Province, Regioni e Stato ognuno nell'ambito delle proprie competenze, concorrono a formulare, realizzare e valutare le politiche sociali.
- Le Ipab socio-assistenziali mantenendo la loro autonomia statutaria, entrano nella rete dei servizi e partecipano alla programmazione del sistema integrato.
- Le organizzazioni sindacali e le associazioni sociali e di tutela degli utenti partecipano a formulare gli obiettivi di benessere sociale ed a valutarne il raggiungimento.
- Le comunità locali, le famiglie, le persone sono soggetti attivi delle politiche sociali ed in quanto tali svolgono un ruolo da protagonista nella progettazione e realizzazione del sistema.
- L'aggregazione e l'autorganizzazione degli utenti, delle famiglie, delle persone è fattore di arricchimento della rete dei servizi.
- Le Onlus, la cooperazione, il volontariato le associazioni e gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato e gli enti riconosciuti dalle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato degli accordi, concorrono alla programmazio-

ne, all'organizzazione ed alla gestione del sistema integrato.

• All'offerta ed alla gestione dei servizi provvedono il pubblico, le Ipab, il terzo settore e gli altri soggetti privati.

In tale quadro la regolazione pubblica è condizione per tutelare diritti fondamentali della persona.

Le condizioni di accesso, la definizione del concorso ai costi degli utenti, il controllo permanente di qualità, la valutazione dei risultati, sono regole del sistema integrato dei servizi, per garantire l'esercizio dei diritti di cittadinanza e per stimolare lo sviluppo dei mercati di qualità sociale.

Il sistema di autorizzazione e di accredito previsto in legge discende dalla riflessione svolta sul processo di "esternalizzazione" dei servizi sociali avvenuta in questi anni nella pubblica amministrazione. In molti casi l'attenzione è stata posta più alla riduzione della spesa che alla qualità del servizio. Tale scelta non premiando i servizi di qualità, ha in parte contribuito a **far sopravvivere imprese sociali scarsamente competitive ed ha penalizzato le imprese sociali che perseguono processi di innovazione e di qualità.**

I nuovi bisogni che il Welfare locale deve affrontare

Siamo in presenza di una diversificazione delle esigenze delle persone e delle famiglie, in continua trasformazione ed evoluzione.

Il trend dei bisogni sociali è in impetuosa crescita sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, per la struttura demografica profondamente

mutata, per le nuove configurazioni dei rapporti familiari, per i diversi modi di produrre e consumare.

Vecchie e nuove contraddizioni sociali - povertà, fenomeni di dipendenza, di emarginazione, di esclusione - convivono con l'estensione dei bisogni legati all'evoluzione della domanda di benessere.

Le opportunità di ben-essere sociale sono profondamente differenziate, fra regione e regione, all'interno delle stesse regioni, all'interno dello stesso territorio fra realtà urbane, rurali e montane.

Il primo impatto di riforma sul territorio.

In questi anni di duro risanamento finanziario che ci ha consentito l'ingresso in Europa, sono aumentate le risorse che lo Stato ha riservato alla spesa sociale e sono state approvate importanti leggi innovative.

Anche in ragione di ciò nei territori si sono affermate importanti esperienze.

Valga per tutti l'esempio dell'applicazione della legge 285 (per l'infanzia e l'adolescenza) che ha consentito di avviare su tutto il territorio nazionale interventi e servizi in una logica di Welfare plurale.

L'approvazione della legge di riforma dell'assistenza è certamente decisiva perchè nei territori si possano estendere e consolidare politiche sociali innovative.

Pochi dati sulle risorse finanziarie disponibili.

Per l'avvio della riforma sono stati accantonati 1.800 miliardi per il triennio, cui vanno aggiunti i fondi per l'integrazione socio-sanitaria destinati dall'at-



to di indirizzo e di coordinamento per l'integrazione socio sanitaria.

A tali risorse possono essere aggiunti i fondi attivabili con l'Agenda Europea, le risorse che saranno destinate dalle autonomie locali, nonchè le risorse attivabili su progetti dalle Fondazioni e da altri attori del territorio.

Ma l'aspetto qualitativamente essenziale è come nei diversi territori si affronteranno da parte dei soggetti pubblici, privati e sociali, dei soggetti istituzionali e non, la programmazione e la coprogettazione dei servizi.

Il primo Piano Sociale Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 in via di definizione, potrà offrire utili riferimenti.

In particolare per gli obiettivi di priorità sociale indicati in sede nazionale ed il livello essenziale delle prestazioni sociali per tutti i territori.

In sede nazionale sarà altrettanto decisivo attuare tempestivamente gli atti e gli indirizzi previsti dalla legge di riforma.

In particolare per la qualità del sistema integrato la definizione di:

• requisiti minimi strutturali ed orga-

nizzativi dei servizi,

- modalità per l'autorizzazione e l'accredito dei servizi,
- indirizzi per la valorizzazione delle professionalità,
- indirizzi per i rapporti fra enti locali e terzo settore,
- indirizzi per la carta dei servizi sociali,
- un sistema informativo dei servizi sociali.

Sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali vorrei proporre una riflessione. La loro definizione è infatti un architrave della programmazione e della progettazione del sistema integrato.

I livelli essenziali delle prestazioni sociali possono essere disegnati rispondendo ad alcune domande.

La prima di carattere generale. Quali obiettivi si prefiggono le politiche sociali?

Obiettivi di ben-essere sociale, che tutelano e promuovono il diritto a star bene, a sviluppare e conservare le proprie capacità fisiche, a svolgere una soddisfacente vita di relazione, a

riconoscere e coltivare le risorse personali, ad essere membri attivi della società, ad affrontare positivamente le responsabilità quotidiane.

Ma altre domande sono necessarie perchè da diverse angolature si possano disegnare i livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Livelli essenziali per chi?

Per rispondere a quali bisogni? (ad es. responsabilità familiari, infanzia, anziani, disabili...)

Livelli essenziali per erogare quali prestazioni e servizi? (ad es. tipologie d'intervento diversificato e personalizzato)

Livelli essenziali garantiti come?

Con quali criteri organizzativi e di erogazione dei servizi? (ad es. interventi per la **deistituzionalizzazione**, interventi per la **domiciliarità**, innovazione con i titoli per l'**acquisto dei servizi**, intervento per l'**informazione e la semplificazione burocratica**).

I servizi alla persona ed il "sistema territorio"

Interessa concludere le riflessioni fin qui presentate con alcuni annotazioni sui sistemi locali.

Il territorio, le comunità sono luoghi nei quali si esprimono una pluralità di bisogni e contemporaneamente una pluralità di risorse umane, progettuali e finanziarie. Diverse esperienze sia al Nord che al Sud, presentano realizzazioni innovative e straordinarie risorse non solo potenzialmente disponibili ma già operanti.

Gli obiettivi ambiziosi della legge di riforma richiedono che nelle città e nei territori si sviluppi un'azione di governo innovativa e si accresca la responsabilità ed il profilo di qualità degli attori sociali.

Per le Regioni ed il sistema delle autonomie questo banco di prove si presenta impegnativo.

La "regia" degli interventi sociali sarà affidata ai Comuni. Per l'istituzione più vicina ai cittadini il banco di prova sarà particolarmente impegnativo.

Saprà associarsi (o decentrarsi nelle grandi aree urbane) per realizzare "bacini" in grado di organizzare la rete dei servizi? Saprà affermare una programmazione coordinata fra piano sociale di zona, programmi del distretto sanitario, progetti innovativi dei nuovi centri per l'impegno, programmi per la formazione? Saprà trasformare la sua organizzazione per garantire una gestione integrata e coordinata con gli altri soggetti istituzionali (la provincia, la regione), con gli altri strumenti di gestione (le aziende sanitarie, i centri per l'impiego)? Saprà trasformare la sua organizzazione per valorizzare il ruolo degli attori sociali? Saprà promuovere la qualificazione delle proprie risorse umane e professionali?

Non tutto inizia oggi ma certamente il cammino di trasformazione si presenta impegnativo. La riforma della pubblica amministrazione diventa un banco di prova cogente. Sia per gli amministratori, che per i dirigenti ed i funzionari pubblici, sia per gli attori sociali.

La "competenza sociale" può esprimersi solo parzialmente, se non si creano reti che favoriscano l'azione coordinata e regolata di una pluralità di attori, sistemi in grado di far interagire le risorse locali e regionali di tipo economico, sociale e culturale con le opportunità offerte in sede, in campo nazionale ed europeo.

Azioni concrete per uno sviluppo di qualità, possono costruire sinergie fra pubblico ed attori sociali, basate sulla condivisione e gli obiettivi verificati nel tempo e nell'assunzione di re-

sponsabilità.

D'altra parte fare sistema, partenariato, rete fra i territori, non è di per sé garanzia di sviluppo regolato e sostenibile, coesione sociale e promozione delle opportunità.

La regolazione è necessaria per non scivolare in una riduttiva ricerca di opportunità di finanziamento, per non limitare la presenza ai soli attori forti, che non rappresentano il caleidoscopio della composizione sociale e non hanno l'esclusiva delle potenzialità innovative.

L'adozione in diverse realtà territoriali della concertazione locale, ha consentito di negoziare in modo trasparente e di attivare un sistema di regole e convenienze per tutte le parti in causa, di puntare su risultati superiori alla somma delle singole capacità degli attori che entrano in gioco.

È questa la "scommessa" più ardua ed insieme la sfida più stimolante aperta nel nostro Paese con la riforma dell'assistenza: coniugare sviluppo e qualità sociale con l'espansione della democrazia.

***Consulente Dipartimento Affari Sociali.**

Relazione dell'autrice sul tema "le linee guida della riforma e il sistema di nuovi bisogni che il Welfare locale deve affrontare. Le aspettative legate al primo impatto sul territorio."

Al convegno "La legge di riforma dell'assistenza" organizzato dal Fornez, dipartimento Affari sociali, dipartimento della Funzione Pubblica. (Roma 24 Gennaio 2001).

Publicata per gentile concessione dell'autrice.

