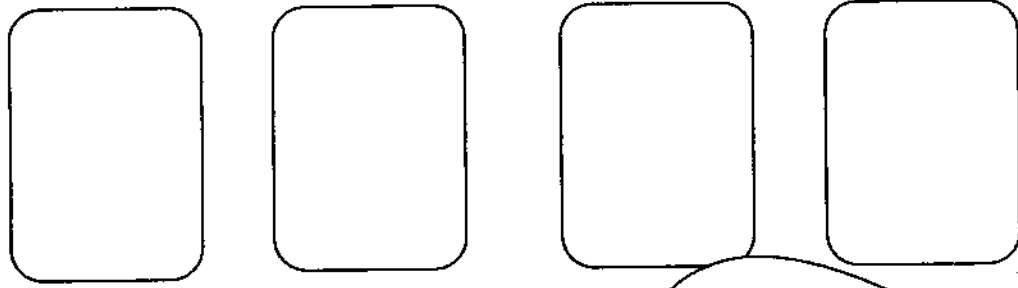




Dirigenti e Pensionati FABI

Legge 328 riforma dei servizi sociali



quali riflessi
a livello territoriale

MONTECATINI TERME - Hotel Croce di Malta

7 maggio 2002

Achille Tagliaferri
Coordinatore Nazionale Acli Funzione Formazione

Legge quadro
per la
realizzazione
del sistema
integrato di
interventi e
servizi
sociali

legge
328

“una legge amica
della vita delle persone”

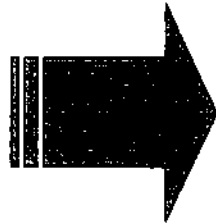


schede
sintesi

legge
328

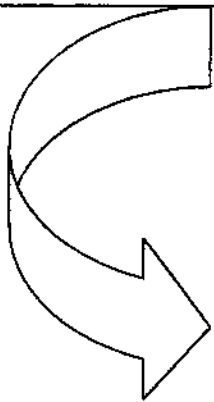
Legge quadro per la
realizzazione del
sistema integrato di
interventi e servizi
sociali

1890 I. Crispi



I. 328/2000

ALCUNI "PASSAGGI" DELLA
NOSTRA STORIA DEL "SOCIALE"



Prima metà dell'800 :
Editto Pontificio:
*non ci sono le risorse per contrastare
la povertà; allora gli artisti, i
saltimbanchi, i poeti si adoperino per
raccogliere fondi per i poveri*

1862 - la legge sulla "beneficenza"
E' "competenza" della società civile,
assieme allo Stato, provvedere ai bisogni

2 1890 - legge Crispi - istituzione delle IPB
Istituzioni Pubbliche di Beneficenza

IPAB - Istituzioni Pubbliche di
Assistenza e Beneficenza

1937 -ECA
Ente
Comunale
Assistenza

1977 - DPR 616 trasferimento
dallo Stato agli EE.LL. di

- servizi sociali
- sviluppo economico
- assetto e organizzazione del territorio

1990 - Legge 30
Legge 30
Legge 30
Legge 30

7

Alcuni passaggi più recenti:



✓ legge 142/90 – ordinamento delle autonome locali – Il Comune:

- ✓ Rappresenta la comunità locale
- ✓ Ne cura gli interessi
- ✓ Ne promuove lo sviluppo

✓ Legge 241/90 sulla “trasparenza”
Indica come primo principio l’**economicità** coniugato alla “**prossimità**”
Costante parallelismo tra sviluppo dei servizi sociali e sviluppo delle autonomie locali

✓ Evoluzione del concetto di Funzione Pubblica :
Non solo esercizio del potere delle istituzioni ma “**perseguimento del bene pubblico**” esercitato dalle formazioni sociali

✓ Legge Bassanini : tre fondamenti della società:
- Famiglia - Associazioni - Comunità

✓ Legge 328 : analogamente al “piano regolatore edilizio” diventa strumento elettivo di programmazione del sociale il **Piano di zona (PdZ)**

articolo 1

La Repubblica **assicura** alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, **promuove interventi** per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, **previene, elimina o riduce** le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3, 38 della Costituzione

assicura

- cioè garantisce, si fa garante di... sorveglia perché si realizzi presiede i processi di fattibilità

promuove

- cioè "muove-verso", attiva, sollecita, stimola affinché anche altri si muovano

interviene

- assume, in prima persona, l'iniziativa, scende in campo in modo attivo e diretto

- Lavora prioritariamente sulle **cause** e non sulle emergenze
- Tende a rimuovere i **fattori** strutturali di disagio
- Crea le condizioni favorevoli ad una graduale **riduzione** dei livelli di rischio

- **previene**
- **elimina**
- **riduce**

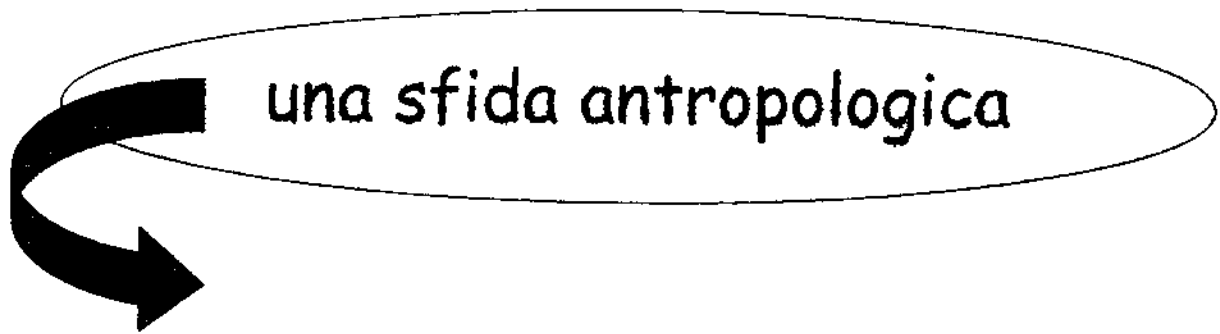
238 – *“una legge amica della vita dei cittadini, una legge della dignità sociale”*



- ✓ Un welfare non solo della sanità e della previdenza ma un welfare delle politiche sociali
- ✓ Prevenzione del disagio, centralità della persona, presa in carico della persona nella sua globalità
- ✓ Sistema di protezione sociale universalistico ma con priorità di accesso ai soggetti deboli
- ✓ Promozione dell'ETILA dalla press in servizi come ETICA SOCIALE
- ✓ Valorizzazione delle reti comunitarie e delle famiglie (principio della sussidiarietà e della prossimità)
- ✓ Risorse, alleanze, partnership
- ✓ Filosofia della **CONCERTAZIONE**
- ✓ Qualità dei servizi legata alla capacità di progettazione dei soggetti istituzionali
- ✓ Legge sostenuta da un "federalismo solidale": lo Stato ha il compito di indicare le finalità e le risorse, le Regioni compiti di programmazione, i Comuni ha compiti di compartecipazione alla programmazione e di gestione delle politiche sociali

le radici e le ali

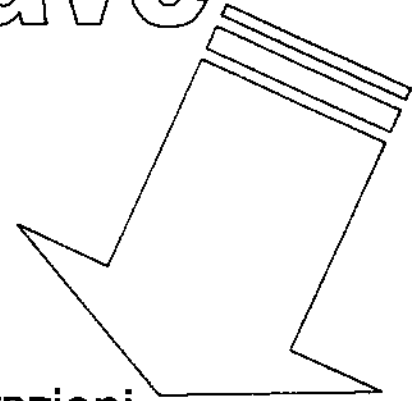
- ⇒ l'impatto della globalizzazione
- ⇒ cambiano i bisogni
- ⇒ un welfare in affanno, un welfare alla prova
- ⇒ traiettorie di emarginazione per chi non ce la fa
- ⇒ una attenzione al "normale disagio"
- ⇒ assistenza – prevenzione - promozione
- ⇒ centralità del territorio
- ⇒ una cittadinanza "restituita"
- ⇒ una politicità dell'azione delle forze sociali
- ⇒ il peso di un welfare che dalle spalle della famiglia (soprattutto la donna) passa alla comunità
- ⇒ rintracciare, costruire e coltivare "tracce di comunità"
- ⇒ decidersi per la "presa in carico comunitaria"
- ⇒ inversione del principio di sussidiarietà
- ⇒ ricomposizione della frammentazione sociale
- ⇒ partecipare è decidere
- ⇒ incipit di un "welfare municipale" compiuto ?



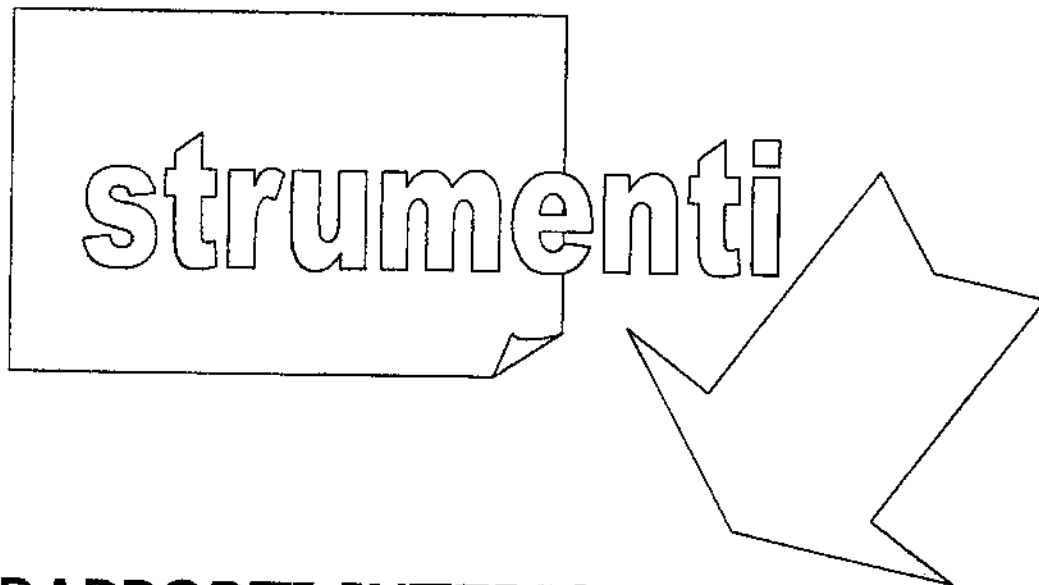
una sfida antropologica

- ✘ da una logica per "adempimento" ad una logica per "progetto"
- ✘
- ✘ da un pensiero a razionalità forte a un pensiero portatore di pari dignità
- ✘ dal "com-prendere" (prendere dentro) al capire
- ✘ dal "risolvere" all'accompagnare e ri-cercare
- ✘ dalle "relazione duale" alla interrelazione e interdipendenza e "relazione dialogica"
- ✘ dalla prescrizione alla divergenza/convergenza
- ✘ dal "saper fare" risolutivo alla conoscenza/azione/ri-conoscenza
- ✘ da una "preoccupazione" emergenziale a una "occupazione" per il "normale disagio"
- ✘ "oggi la vita delle persone è meno lineare e prevedibile... tutti i cittadini possono avere bisogno di aiuto in certi momenti della loro vita"

parole/chiave



- diritto alle prestazioni
- sistema integrato
- federalismo solidale
- sussidiarietà
- terzo settore
- assetto istituzionale
- accreditamento
- esternalizzazione
- processi di programmazione
- processi organizzativi
- professioni "sociali"
- carta dei servizi
- interventi particolari: disabili, anziani, famiglia
- acquisto di servizi
- reddito minimo di inserimento
- emarginazione e povertà



RAPPORTI INTERISTITUZIONALI E PUBBLICO/PRIVATO

- ✓ piani di zona
- ✓ conferenza dei servizi
- ✓ accordi di programma
- ✓ protocolli d'intesa
- ✓ convenzioni
- ✓ affidamento
- ✓ accreditamento
- ✓ concertazione
- ✓ qualità dei servizi
- ✓ verifica/valutazione

la legge 328 e il Terzo Settore

Varie le forme di coinvolgimento :

- programmazione/prossimità
 - gestione dei servizi
 - esternalizzazione
 - accreditamento
- ruolo del volontariato

"contracting out" gli Enti Pubblici devono ricorrere a forme di aggiudicazione dei servizi che *"consentano ai soggetti operanti nel terzo settore di esprimere la propria progettualità"*

Quindi una partecipazione del terzo settore che non si configuri come un'acquisto di mano d'opera dalle cooperative sociali senza alcuna possibilità per il privato sociale di intervenire nella progettualità, visto anche il "radicamento" nel tessuto sociale

L'Appalto concorso appare lo strumento che più di altri consente sia la **progettualità** dei partecipanti sia la valutazione della qualità delle prestazioni offerte e del personale che si impiega

assetti istituzionali

La riforma si colloca in continuità con i significativi cambiamenti intervenuti nella P.A. nel corso degli anni novanta:

- normativa di regolazione dei Comuni
- rapporto Stato-Regioni
- ruolo dei soggetti del Terzo Sistema
- Carta dei Servizi e orientamento alla qualità

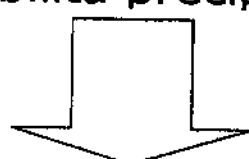
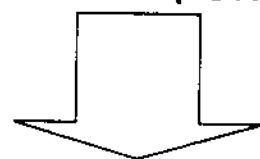
Il welfare italiano è oggi delineato nei tre macro-settori:

- **Previdenza**
- **Sanità**
- **Servizi sociali**

rischio :
FRAMMENTAZIONE

vantaggio :
FLESSIBILITA'

le varie "leggi Bassanini" individuano compiti e responsabilità precise ai vari livelli istituzionali:



stato

regioni

province

comuni

Stato regioni province

Elaborazione di strumenti generali di regolazione:

- ↳ Piano nazionale di interventi di durata triennale
- ↳ Relazione al Parlamento
- ↳ livelli essenziali di prestazioni
- ↳ requisiti minimi strutturali e organizzativi residenze/ semiresidenze
- ↳ requisiti per comunità di tipo familiare
- ↳ profili professioni sociali
- ↳ ripartizione Fondo Nazionale

Rafforzamento ruolo di coordinamento, indirizzo, programmazione:

- ✓ sviluppo di strumenti di raccordo, concertazione e cooperazione tra EE.LL e terzo settore
- ✓ determinazione ambiti territoriali e gestione a rete
- ✓ forme consociate di gestione socio/sanitaria in ambiti di distretti sanitari
- ✓ assistenza tecnica per istituzione e gestione dei servizi
- ✓ sperimentazione modelli innovativi
- ✓ criteri per la concessione di titoli per acquisto servizi
- ✓ adozione Piani Regionali
- ✓ definizione politiche integrate
- ✓ registri soggetti autorizzati
- ✓ requisiti di qualità
- ✓ controllo gestione di efficacia/efficienza
- ✓ tariffe ai soggetti accreditati

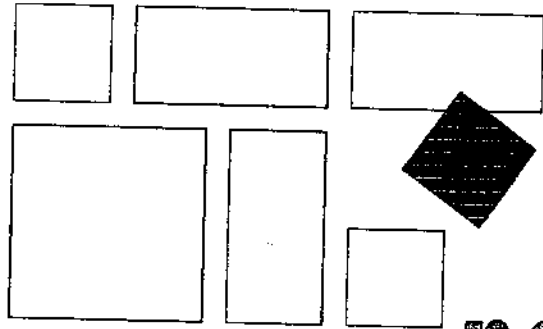
Accentuato ruolo di ente che contribuisce alla programmazione

- supporto tecnico per il coordinamento
- promozione di formazione e aggiornamento
- partecipazione attività programmatoria comuni
- dati su bisogni/risorse
- concorso costruzione sistema informativo
- approfondimenti mirati su fenomeni sociali

comuni

Il Comune vede accresciuta la responsabilità proprio in virtù del principio della "**prossimità**": non solo gestione dei servizi ma anche promuovere le risorse della comunità

- ☞ gestione diretta dei servizi , gestione indiretta tramite azienda speciale, gestione associata tramite consorzi o convenzioni, gestione delegata tramite ASL
- ☞ gestione esternalizzata tramite appalti, contratti, convenzioni
- ☞ la sussidiarietà orizzontale porta alla connessione tra sistema pubblico/terzo sistema e soggetti privati, anche a orientamento di profitto
- ☞ programmazione, progettazione, realizzazione del sistema integrato di servizi
- ☞ definizione Piani di Zona, d'intesa con la aziende sanitarie
- ☞ partecipazione alla definizione degli ambiti territoriali
- ☞ erogazione servizi e attività socio-assistenziali di competenza delle Province
- ☞ autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi e strutture residenziali e semiresidenziali
- ☞ coordinamento di programma fra enti per l' integrazione socio-sanitaria
- ☞ promozione e sviluppo interventi di auto-aiuto
- ☞ consultazione della comunità per valutare qualità efficacia e sviluppo della partecipazione sociale



**laboratorio
formativo**

per la costruzione del **PIANO SOCIALE**

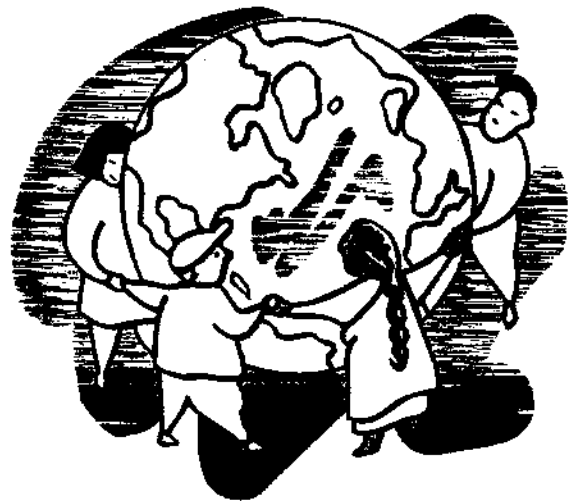




un paese

*... un paese
vuol dire
non essere soli;
sapere che
nella gente,
nelle piante,
nella terra
c'è qualcosa
di tuo*

(Cesare Pavese)



1

cosa è un piano sociale

2

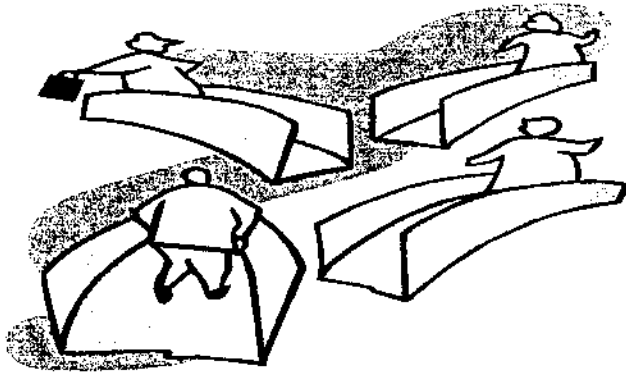
una cittadinanza attiva

3

come si costruisce
cinque "passaggi" (+ uno) da rispettare:

4

piano sociale e
piano di zona



cosa è un piano sociale

- Il termine "**piano**" è entrato solo recentemente nel linguaggio del sociale, mediato dal linguaggio dell'impresa, e in particolare dal settore dell'edilizia, in cui si procede per "**pianificazione**";
- il **piano sociale** è uno strumento per la pianificazione / programmazione di interventi e di azione sociale;
- in particolare il **piano** è uno strumento di **programmazione** delle politiche sociali;

- l'ottica di **piano** è stata dettata dal fatto che si è in presenza di un aumento progressivo della complessità degli interventi sociali: la risposta ad un bisogno e la sua soddisfazione non è più patrimonio di un unico soggetto sociale o servizio;
- si è, inoltre, in presenza di una notevole moltiplicazione di "centri di governo" e di "centri di responsabilità" : un soggetto portatore di istanze rischia di frantumarsi, alla ricerca di risposte variegate a problemi multipli;
- l'ottica "emergenziale" con cui si è sostanzialmente proceduto nel passato si è rivelata non esaustiva sia per le stesse emergenze sia per la "normale quotidianità";
- aumenta inoltre il numero di soggetti pubblici che hanno competenze e responsabilità rispetto a domande e bisogni;

- l'intervento pubblico si colloca sempre di più su territori e contesti ove, in forme diverse, operano soggetti e gruppi di privati variamente organizzati; (volontariato, cooperazione sociale, associazionismo)
- si è in presenza di una **inversione del principio di sussidiarietà** per cui non solo lo Stato è portatore di valori integratori, rispetto alle debolezze del legame sociale, ma la vita delle comunità, il libero aggregarsi dei cittadini costruisce un sapere pratico portatore di valori integratori e socializzanti;
- infine, a molti "nuovi bisogni" non si risponde più con servizi rigidamente stabiliti dall'alto, ma con l'intreccio sapiente di saperi, risorse, opportunità diffuse;

- la costruzione di un **piano sociale**, produce, come valore aggiunto al **prodotto stesso**, un **processo** di concertazione, di accomunamento, di aggiustamento di posizioni diversificate. (non è indifferente che figure varie, con interessi diversificati, spesso con ottiche le più disparate, si ritrovino allo stesso tavolo a discutere e a pianificare)
- la "**logica inclusiva**" - contrapposta alla "logica esclusiva" - produce un alto tasso di conflittualità con l'apertura del processo decisionale a tutti coloro che hanno uno specifico interesse al problema.
- La elaborazione di un **piano sociale** obbliga a passare da una logica per "adempimento" ad una logica "per progetto", questo sia per gli assetti più istituzionali e "politici" sia per i vari assetti organizzativi,

2



una cittadinanza attiva

- ☞ una storia tra la gente
- ☞ una indicazione



La legge 328/2000 suggerisce, stimola, chiede e assegna alle forze del volontariato e del terzo settore un ruolo non meramente esecutivo di progettualità, ma di espressione diretta di una propria progettualità

↳ rin-tracciare una identità :
interrogarsi oltre l'ovvio

↳ ri-dare dignità alla persona/
cittadino ed al
contesto/territorio

↳ utente/cliente/cittadino

↳ una presenza che è radicamento

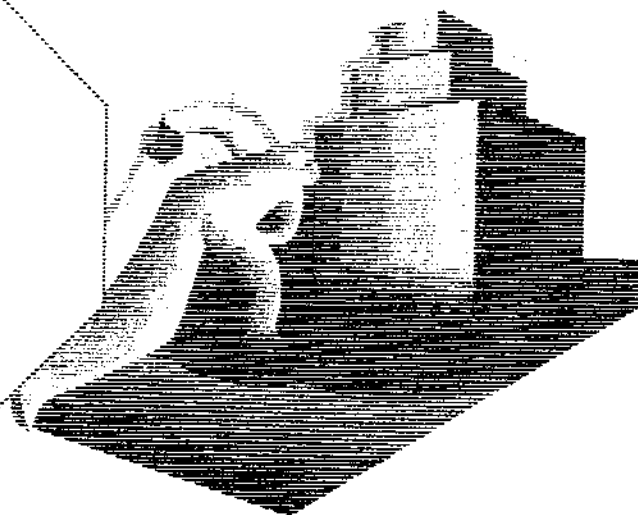
↳ la partecipazione come
strategia

↳ una progettualità che generi
cambiamento sociale

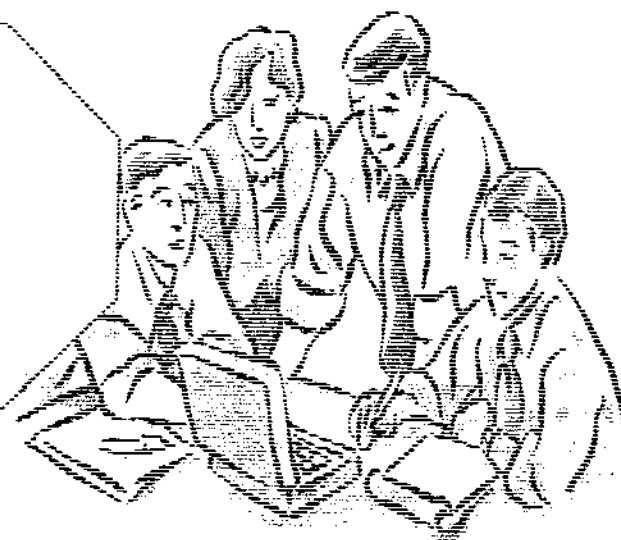
↳ una visione di futuro

porre attenzione alla triplice dimensione:

dimensione
ETICA
VALORIALE
POLITICA



dimensione
ORGANIZZATIVA



dimensione
TECNICA



3



come si costruisce un piano sociale

Seguendo una logica
INCLUSIVA

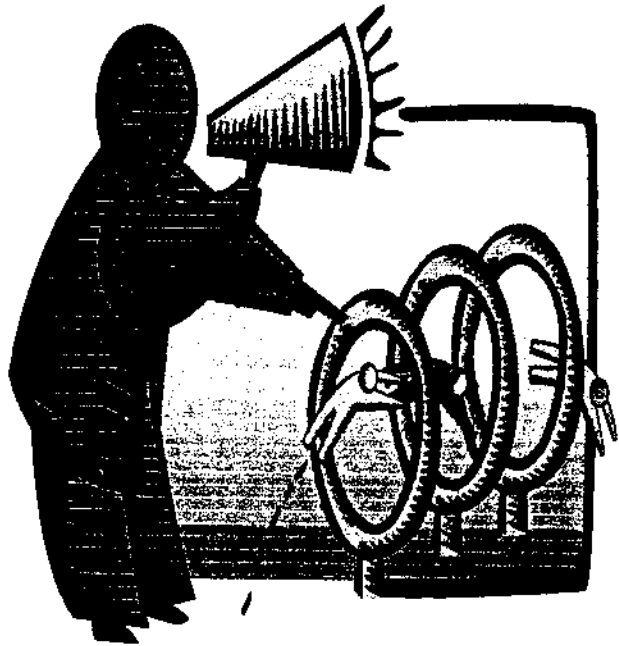
**Cinque “passaggi” (+ uno)
da rispettare:**

1

PARTECIPARE A...

fare "partecipi" i soggetti sociali ed i soggetti organizzativi della ipotesi di costruzione congiunta di un PIANO SOCIALE

Occorre non dare per scontato che gli altri abbiano le dovute informazioni, che conoscano cosa è un piano sociale, a cosa serve, ecc. E' un "lavorio" culturale, in quanto la nuova legislazione in campo sociale chiede una nuova visione e prefigurazione delle politiche sociali, meno lasciata ad una "progettualità" singola e più proiettata in un contesto comunitario



2

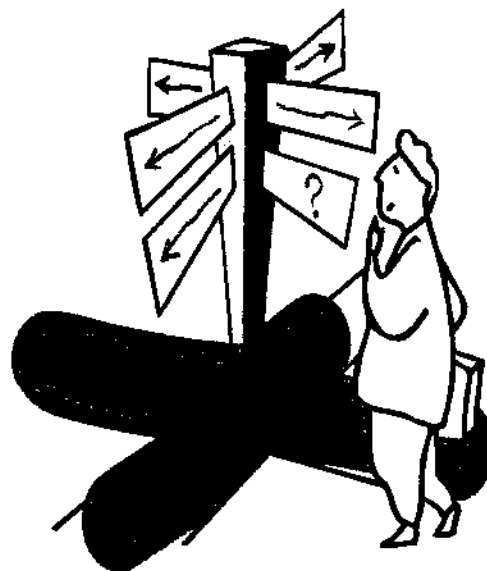
LEGGERE...

Ciascuno che è "partecipe" non è solo parte ma "prende" parte.

Ognuno deve attivare una attenta opera di lettura del territorio, che non è una ricerca sociologica, ma una raffinata capacità di capire bisogni e risorse di un territorio, delle persone che lo abitano. Bisogni non "interpretati" ma autenticamente desunti dallo stare dentro i processi

Qui va messa in campo l'effettivo radicamento sul territorio, che non è la semplice conoscenza di "chi conta" ma quel sapiente intreccio di conoscenze, relazioni, collaborazioni, disponibilità a fare azione sociale progettuale.

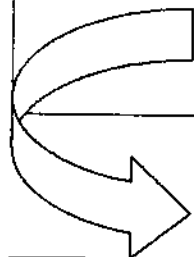
Anche qui è bene non dare per scontata la lettura, in quanto spesso si procede per luoghi comuni, soprattutto sui presunti "bisogni" della comunità



3

ACCOMUNARE CON ...

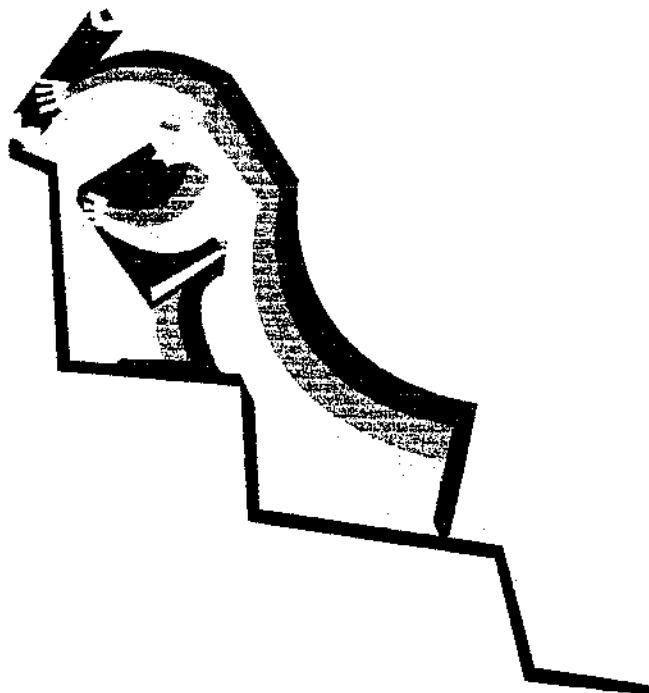
L'accomunamento è il lavoro di rintracciare e mettere in comune non tanto le "azioni" o le "iniziative", quanto le idee, la visione di futuro in un determinato contesto territoriale: quali ipotesi, quali aspettative si esprimono a favore di una comunità



L'accomunamento è quell'azione di co-costruzione collettiva di una ipotesi.

E' un pensiero comunemente costruito e condiviso attorno ad una ipotesi di visione della realtà.

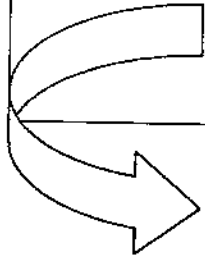
Non è semplicemente una acquisizione di consenso ma la ricerca e valorizzazione di "pensiero altro"



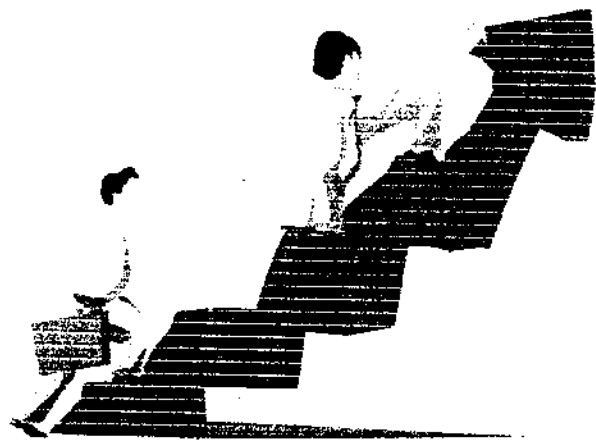
4

PIANIFICARE

La pianificazione non è l'opera di "assemblaggio" di varie idee o progetti ma bensì un lavoro intersettoriale e sinergico di un sistema complesso di azione sociale



Alla pianificazione prendono parte tutti gli attori di una organizzazione; ognuno, pur rappresentando le peculiarità e le specificità di ogni settore (formazione, animazione, sport, assistenza fiscale, tutela, ecc), compie un'opera "ad accumulo" cioè a intreccio ed interrelazioni tra le varie parti, scegliendo e decidendo sulle **priorità strategiche, temporali ed operative.**



5

PROGETTARE

La progettazione è la costruzione dei piani di fattibilità (vedi schema allegato) che comprende le finalità, gli obiettivi, la metodologia, le iniziative e le azioni, i mezzi e le risorse, la scansione temporale, i risultati attesi, il budget, ecc.

La progettazione deve rispondere ad alcuni criteri che non sono di tipo meccanicistico ma "di senso".

Un elemento essenziale è che la progettualità di una organizzazione sociale, mentre per un verso esprime l'anima dell'organizzazione stessa dall'altra rientra e viene "assorbita" da una pianificazione territoriale, comunitaria, di tipo "politico"

La progettazione indica nel dettaglio il "chi fa cosa"



e adesso cosa ne faccio

del mio piano e dei miei progetti



(+uno)

CONCERTAZIONE

La concertazione è la nuova "filosofia" dell'azione sociale e in genere delle politiche di welfare.

Concertazione, per una organizzazione sociale, significa tessere relazioni (che spesso sono conflittuali) con tutti quei soggetti e attori sociali, istituzionali e non, che possono essere interessati ad una azione, promozione, progetto, o processo,

nei nuovi
assetti delle
politiche
sociali (legge
328)

lo spazio/luogo
privilegiato
della

concertazione è
rappresentato
dal

PIANO di ZONA
(P.d.Z.)

