

**Materiale:** Prevenzione e dinamica della complessità sociale: bilancio e sfide.

**Relatore:** Livia Barberio Corsetti, CEIS.

**Titolo intervento:** L'integrazione dei servizi nella nuova concezione dei servizi sociali.

**File:** l\_72\_barberio.pdf

**N.B.** Quanto riportato nel presente documento è di responsabilità dell'autore. Esso è destinato esclusivamente a stimolare il dibattito e non rappresenta in alcuna maniera prese di posizione del Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## **L'INTEGRAZIONE DEI SERVIZI NELLA NUOVA CONCEZIONE DEI SERVIZI SOCIALI**

Il nostro Paese sta vivendo un'epoca di grandi cambiamenti istituzionali, dei quali non si avverte ancora appieno la portata perché le leggi che li hanno definiti sono tutte molto recenti e in gran parte non hanno ancora avuto applicazione. E' fondamentale che gli operatori del sociale acquistino piena consapevolezza delle opportunità offerte dal nuovo quadro generale e in quest'ottica la Conferenza nazionale sulle tossicodipendenze è un'occasione per tentare di comprendere quale sarà il possibile futuro, quali i futuri assetti di competenze, quale la sorte dei diversi protagonisti che operano nel sociale.

Esaminando in estrema sintesi le riforme che da un decennio hanno investito l'organizzazione del paese e tutti i settori della vita civile, possiamo osservare che gli interventi del legislatore nazionale si suddividono in due grandi tipologie: quelli che hanno trasformato l'assetto organizzativo dello Stato e quelli che hanno riformato il cosiddetto stato sociale.

La riforma dello Stato-amministrazione, iniziata nel 1988 con la legge n. 400, che disciplina l'organizzazione della Presidenza del Consiglio e l'azione del Governo, è proseguita con la riforma dell'ordinamento degli enti locali e con la legge sul procedimento amministrativo; con l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci; con la privatizzazione del rapporto di impiego pubblico e la separazione tra responsabilità politiche e amministrative e con l'introduzione delle prime disposizioni in materia di semplificazione normativa; con la delega generale di funzioni amministrative alle Regioni e il trasferimento diretto di competenze agli enti locali; con la legge costituzionale che ha rinforzato l'autonomia delle regioni ed ha introdotto l'elezione diretta dei presidenti delle regioni e con il decreto legislativo che ha dettato i nuovi principi di organizzazione del governo.

La riforma dello stato sociale ha preso avvio nel 1989 con la legge sulle barriere architettoniche negli edifici privati ed è proseguita con le leggi sulle tossicodipendenze, sulle cooperative sociali, sul volontariato, sui minori a rischio di criminalità e più recentemente, con le leggi sulle ONLUS, sulla previdenza, sul collocamento, sulla riforma sanitaria, sulla tutela della maternità, sulla riforma scolastica e della formazione, sul lavoro dei disabili, sull'infanzia e sull'immigrazione. Ultima in ordine di tempo, ma non certo di importanza, è la legge 8 novembre 2000, n. 238, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 13 novembre di quest'anno.

E ciò senza parlare dell'ingresso in Europa e dei molteplici interventi di settore che hanno dato vita alle diverse Autorità garanti dell'editoria, della concorrenza, della privacy, delle telecomunicazioni,

dell'energia elettrica, ed hanno dettato nuove regole nel campo dei trasporti, dei lavori pubblici, dei beni culturali, della finanza statale e regionale, del commercio, e così via.

Agli inizi del 2000 ben si può dire che del precedente sistema amministrativo e organizzativo del Paese, che tanto doveva alla tradizione ereditata dallo Stato assoluto, è rimasto in piedi ben poco.

I motivi fondamentali che hanno ispirato la riforma possono essere così individuati:

- rafforzamento delle autonomie regionali e locali e trasformazione delle funzioni dello Stato, che, anche in nome del principio di sussidiarietà, sancito in sede europea dal Trattato di Maastricht, abbandona progressivamente la gestione dei servizi per diventare titolare della programmazione e dell'indirizzo generale;
- snellimento e semplificazione amministrativa;
- predisposizione di nuovi strumenti che consentono la produzione di atti di amministrazione concertati dal basso (accordi, intese, convenzioni);
- sostituzione dei controlli preventivi con controlli di risultato;
- nuova concezione dei servizi pubblici, considerati tali non perché gestiti da una pubblica autorità, ma perché obiettivamente di rilevanza pubblica;
- progressivo ritiro dello Stato dagli enti e dalle aziende che gestiscono servizi, che subiscono un processo di privatizzazione;
- valorizzazione dell'imprenditorialità privata e delle iniziative assunte da gruppi sociali intermedi;
- allentamento dei controlli tradizionali su enti aventi finalità non di lucro, che incontrano invece la benevolenza fiscale del legislatore;
- riconoscimento di alcuni diritti fondamentali dei cittadini nei confronti dell'amministrazione pubblica, che da amministrazione autoritativa si trasforma progressivamente in amministrazione di servizio;
- realizzazione di interventi pubblici cui partecipano, su un piano di parità, anche i privati;
- piena integrazione di taluni servizi pubblici e privati;
- superamento definitivo della vecchia concezione dell'assistenza sociale, sostituita dalla nuova definizione dei servizi sociali, finalmente equiparati ai servizi pubblici.

Se si dovesse giudicare questa impresa riformatrice in senso filosofico, si potrebbe dire che stiamo assistendo ad una progressiva emersione di verità che erano a lungo rimaste nascoste, che stentavano a venire alla luce per l'inerzia di una tradizione che sembrava non riformabile. Nascoste, ma non sconosciute.

L'insofferenza per le complicazioni e i ritardi burocratici, per le lentezze della giustizia, per la completa indifferenza dello Stato di fronte a problemi sociali gravissimi, per la prevaricazione quotidiana del fisco, per le limitazioni finanziarie che pativano le autonomie locali, per i controlli asfissianti, per l'inefficienza dei servizi, erano tutti temi largamente sofferti dai cittadini e dagli amministratori locali ed erano conosciuti e dibattuti dagli studiosi da molti anni prima che il legislatore tentasse interventi radicali. Basti ricordare che la riforma del procedimento amministrativo, che dà al cittadino possibilità di partecipazione e di colloquio con l'amministrazione, fu disegnata negli '60 da una commissione presieduta dal professor Lucifredi e che il testo di legge approvato nel 1990 riprende la gran parte dei contenuti allora individuati.

L'analisi delle ragioni del ritardo è troppo complessa per poter essere contenuta in un solo intervento, ma a fronte delle numerosissime critiche e resistenze che hanno accompagnato quasi

tutti i recenti interventi riformatori è importante ricordare che essi non solo non nascono dal nulla, ma sono stati preparati da anni di dibattiti e di approfondimenti, dall'elaborazione di documenti, dalla pubblicazione di numerosissimi studi. E molte delle idee riprese dalle riforme si ricollegano direttamente agli studi della generazione liberale che precedette il fascismo. Un esempio per tutti. Chi avesse voglia di rileggere la legge istitutiva degli istituti tecnici statali, scoprirebbe che essi godevano, all'inizio del secolo, di una autonomia amministrativa addirittura più ampia di quella concessa dalla recente riforma dell'autonomia scolastica.

Vero è, invece, che la dose massiccia di riforme "inoculata" nel Paese nel giro di pochi anni, ha determinato una reazione quasi di rigetto nei destinatari delle riforme, bombardati da notizie continue di cambiamenti, dei quali non si vedono poi immediati effetti reali.

La generale insofferenza è stata aggravata dal fatto che le riforme, alla prova dei fatti, hanno richiesto molti aggiustamenti, determinando una vera e propria iperproduzione normativa, che darà lavoro ai giuristi almeno per i prossimi vent'anni.

Al di là del dibattito politico sulla bontà di interventi specifici, si deve riconoscere che la nuova legislazione contiene elementi di novità di vero interesse e di sicuro progresso.

Una delle caratteristiche più salienti è la nuova considerazione che le leggi sembrano avere dei propri destinatari, visti non più soltanto come "amministrati", ma come interlocutori attivi e titolari di diritti in un sistema integrato di servizi che valorizza le risposte personalizzate, le risorse esistenti nella società, le capacità degli enti e delle comunità intermedie.

E, quello che è più interessante in un mondo caratterizzato sempre più dalla specializzazione, le nuove leggi sembrano avere tutte colto la necessità di interventi che superino la settorializzazione e si rivolgano alle persone considerate nella loro interezza. Non essendo più possibile, proprio per la sofisticazione che hanno raggiunto i diversi saperi, che l'interlocutore di diversi bisogni sia uno solo, tutte le riforme vanno nel senso di affermare la necessità dell'integrazione dei servizi tra loro e tra pubblico e privato, dimodochè ciascuno possa ricevere una risposta completa al proprio bisogno. E questo tanto sul piano dei servizi pubblici (certificazioni, pratiche burocratiche, procedimenti di vario genere) quanto sul piano dei servizi sociali (integrazione tra le politiche della formazione e del lavoro, della sanità, dei servizi sociali e del lavoro) e dei servizi pubblici in genere (dei trasporti, delle comunicazioni, del commercio e così via).

In altri termini, le riforme tendono a ricostituire un'unità che la specializzazione delle competenze e la parcellizzazione dei procedimenti aveva frantumato, imponendo il superamento della concezione di "competenza funzionale alla produzione dell'atto amministrativo" per tendere ad una nuova concezione di "competenza funzionale al raggiungimento del risultato programmato".

In quest'ottica, tutte le riforme vanno verso il superamento dell'atto amministrativo inteso come atto autoritativo emanante da un'autorità superiore, per introdurre una larga categoria di nuovi atti che, per evitare confusioni è meglio definire come "atti di amministrazione". Tali sono, a partire dalla legge sugli enti locali, gli accordi di programma, le conferenze di servizi, le intese istituzionali, i patti territoriali e così via. Si tratta di strumenti estremamente complessi, la cui definizione postula la collaborazione di più soggetti, pubblici e privati, per la realizzazione di uno scopo che tutti i partecipanti assumono come rilevante e di comune interesse.

Questi strumenti consentono di realizzare una integrazione reale degli interventi pubblici e privati, di finalizzare ingenti risorse, di semplificare la parte burocratica dell'attuazione e delle verifiche.

Altra caratteristica comune a tutte le riforme è il tentativo di ricostituire centri di responsabilità visibili ai quali ricondurre la valutazione dell'azione amministrativa. Così è per i nuovi dirigenti pubblici, responsabili dei risultati dell'azione amministrativa; per i sindaci, che sono eletti direttamente e possono avvalersi di assessori scelti direttamente; per i presidenti delle Regioni.

Si deve infine dire che i nuovi strumenti informatici di cui tutta la pubblica amministrazione ha previsto di dotarsi dovrebbero rendere possibile, nel giro di pochi anni, uno spostamento delle complessità organizzative e burocratiche dai cittadini all'amministrazione stessa, ad esempio costituendo archivi documentali o veri e propri documenti di identità su tesserina magnetica, dai quali le amministrazioni possano attingere tutti i dati necessari in occasione di gare, di concorsi, di procedure complesse, evitando agli enti e ai cittadini i costi materiali e di tempo connessi con la ripresentazione della medesima documentazione ad ogni nuova occasione.

Il pieno utilizzo della firma elettronica consentirà poi di interloquire direttamente, di concludere accordi e intese anche senza necessità di ricorrere a spostamenti e ad iper produzioni cartacee.

Bisogna però dire, per onestà, che se l'impianto normativo, fatti salvi gli aggiustamenti che si renderanno necessari, è sostanzialmente pronto, l'attuazione delle riforme è ancora lontana.

La riforma del Governo si realizzerà solo con la nuova legislatura, le deleghe alle Regioni e i trasferimenti agli enti locali sono in larga parte ancora inoperanti, la riforma della scuola e delle formazioni sono in mezzo al guado, l'attuazione della nuova legge sui servizi sociali non è ancora iniziata.

Le resistenze all'innovazione, come si è già detto, sono molto forti e si corre il rischio, se non si impianta subito un progetto attuativo con scadenze serie, sottoposte a continue verifiche, che tra qualche anno, come Dante, nel 1300, ci porremo la domanda "le leggi son, ma chi pon mano ad elle?"

Il che, tradotto in un linguaggio moderno, vuol dire che le leggi sono importanti, ma al fine di realizzare una civile convivenza che dia risposte efficaci ai bisogni di tutti occorre soprattutto che alle leggi seguano i fatti, le azioni, le realizzazioni concrete.

I mass-media hanno la cattiva abitudine di annunciare le innovazioni legislative come rivoluzioni di fatto. Questa è nella maggior parte dei casi una vera falsità. Le uniche leggi che innovano direttamente sono quelle cosiddette "ordinamentali", ovvero quelle che, modificando direttamente i rapporti sostanziali, hanno immediata applicazione nel quotidiano, nelle aule giudiziarie, nella vita di tutti i giorni. Una legge che modifica le maggioranze condominiali è una legge che innova direttamente la realtà.

Tutte le altre leggi, fino a quando non sono attuate dai regolamenti e dall'azione amministrativa, restano "pensieri del legislatore". Pensieri che in astratto sono vincolanti, ma che, in concreto, possono non essere mai attuati. E, nella storia del nostro paese, ve ne sono fin troppi esempi.

L'ostacolo più grande all'introduzione delle novità risiede nella resistenza passiva delle amministrazioni, fortemente restie –ma non sempre per fortuna- a ripensare al loro ruolo.

E' evidente che la nuova amministrazione pubblica, sia essa statale, delle regioni o degli enti locali, è stata pensata dal legislatore in funzione di servizio e non di esercizio del potere. I poteri sono soltanto strumenti che l'amministrazione ha per rendere il proprio servizio. Servizio, che, come si è visto, non è più concepibile come esercizio di attività deliberate dall'alto, gestite dall'alto e verificate dall'alto, ma è essenzialmente, programmazione concertata con tutti i soggetti operanti sul territorio, coordinamento dei servizi sul territorio e verifica dei risultati.

La legge quadro sui servizi sociali chiarisce fin dall'inizio che la programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato dei servizi sociali è affidata agli enti locali, alle regioni e allo Stato, che debbono però adottare il duplice criterio dell'integrazione intersettoriale (sanità, istruzione, formazione, lavoro) e dell'integrazione intersoggettiva attraverso la concertazione e cooperazione con i soggetti del privato sociale.

Questa previsione cancella definitivamente una ambiguità insita nel termine "integrazione", da molti considerata solo come una forma di collaborazione tra amministrazioni o tra diversi settori. Non è così: l'integrazione è questo, ma è anche integrazione intersoggettiva, all'interno della quale è riconosciuta, apprezzata e utilizzata la capacità di soggetti che dimostrino di avere professionalità adeguate all'assunzione di servizi di rilievo pubblico.

Il termine "intersoggettivo" evoca immediatamente il rapporto, ma anche le caratteristiche che tale rapporto deve avere. Si deve ad esempio escludere che tale rapporto possa essere strutturato come rapporto di dipendenza, nel quale il pubblico tutto decide e il privato esegue. Questa, infatti, non è una visione di integrazione, ma una visione centralistica e burocratica, che riconduce ad un solo soggetto, mandante, tutta la responsabilità dell'agire. Perché si abbia un rapporto intersoggettivo inteso in senso moderno, occorre che tutti i soggetti siano titolari di autonomia e responsabilità.

Si deve così escludere che un'integrazione tra pubblico e privato possa essere realizzata mediante una "colonizzazione" dei servizi del terzo settore attuata con protocolli rigidi e metodologie imposte, che snaturano le vocazioni e le professionalità specifiche dei soggetti. Questa idea è chiaramente espressa nella legge quadro, che all'articolo 5 prevede che gli enti pubblici ricorrano a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale.

Questa disposizione è molto importante sia perché pone alla base dell'integrazione tra pubblico e privato il rispetto della soggettività dei privati sia perché chiarisce che i controlli, in futuro, dovranno sempre meno essere cartacei e sempre più volti alla verifica dei fattori sostanziali: qualità e professionalità.

E veniamo al problema del finanziamento dei servizi. Fino ad oggi gli amministratori pubblici hanno chiesto al privato sociale di realizzare servizi efficienti con meno di un terzo dei finanziamenti ritenuti necessari per gli stessi servizi se gestiti da amministrazioni pubbliche. Esempio clamoroso è quello dei contributi che il Ministero di grazia e giustizia dà alle comunità terapeutiche per il mantenimento dei detenuti loro affidati con arresti domiciliari, che non raggiungono neanche un quarto della cifra che mediamente lo Stato spende per tenerli in cella,

senza provvedere alla loro riabilitazione e spesso senza neppure fornire il minimo indispensabile per l'igiene personale.

Non solo: il terzo settore spesso è costretto a lavorare in condizioni di precarietà, senza sapere se i contributi saranno rinnovati e quando lo saranno e ricevendo con grande ritardo anche il pagamento di servizi autorizzati e già resi.

E' evidente che l'integrazione tra pubblico e privato non può essere un sistema per risparmiare sul costo dei servizi, il quale va corrisposto sulla base di analisi che tengano conto dei costi degli interventi, delle spese generali e dell'efficacia dei servizi. Se l'organizzazione privata può generare economie, essa non può però fare miracoli. Né può esserne valutata la qualità, che si misura come produzione di valore aggiunto rispetto ad investimenti eguali.

Anche se questo punto non è espressamente risolto dalla legge quadro, vi è una disposizione che va chiaramente in questa direzione. Mi riferisco all'articolo 17, che dà ai comuni la possibilità di concedere agli utenti titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Il valore di tali titoli dovrà necessariamente essere unitario per ciascun tipo di servizio e dovrà anche essere remunerativo del servizio, non potendosi concepire un titolo di acquisto che abbia un valore inferiore al servizio reso perché ciò conterrebbe una contraddizione intrinseca con il principio basilare dell'ordinamento, in base al quale la controprestazione dell'acquisto è il valore della cosa o del servizio acquistato.

Bisogna ricordare, infine, che non può esservi integrazione se non c'è continuità. In questo quadro va ripensato anche il finanziamento su progetti innovativi. Accade spesso, infatti, che un progetto sia realizzato, che esso trovi la piena soddisfazione degli utenti e che dopo uno o due anni di attività lo si debba chiudere perché viene meno il finanziamento. In un quartiere a rischio, in una comunità colpita dal disagio sociale, ciò può comportare un danno più grave di quello che si sarebbe avuto se il progetto non fosse affatto iniziato. Il valore della continuità degli interventi va pienamente riconosciuto e ad una prima, eventuale fase di sperimentazione, ove la valutazione sia positiva, deve seguire l'accreditamento stabile del servizio.

Anche su questo punto la legge quadro appare sufficientemente chiara. Il sistema dei servizi sociali dovrà poggiare principalmente sull'accreditamento, anche se la programmazione prevede ampi spazi per il finanziamento di progetti innovativi, ciò che dà spazio alla nuova creatività e alla possibilità di soccorrere i nuovi bisogni....

Naturalmente il passaggio dall'assistenza-beneficienza –che manterrà comunque tutti i suoi spazi di libertà e di autofinanziamento- all'assunzione di servizi stabili, comporta anche per il terzo settore necessità di riorganizzazione, di ripensamento delle proprie strutture, di elevazione degli standard organizzativi, logistici e professionali, di informatizzazione. Occorre peraltro che nell'attuazione della legge quadro gli standard minimi organizzativi, professionali e logistici siano costruiti nel rispetto di un principio di realtà, per evitare ad esempio che dalla loro applicazione discenda l'esclusione di intere zone del paese dai benefici della legge.

Una introduzione progressiva degli standard, a tappe compatibili con una elevazione costante, ma sostenibile, della qualità delle prestazioni, renderà certo un servizio migliore rispetto alla brusca imposizione di livelli irraggiungibili nell'immediato. Le recenti riforme dell'istruzione e della formazione hanno peraltro valorizzato appieno i crediti formativi acquistati sul lavoro: un'intesa

istituzionale tra le amministrazioni degli affari sociali, della pubblica istruzione e del lavoro potrà avere come esito un sistema nel quale i necessari titoli di istruzione e qualificazione possano essere acquistati tesaurizzando le esperienze accumulate dagli operatori di prima linea.

Perché un sistema integrato di servizi possa efficacemente realizzarsi è però indispensabile pensare fin d'ora ad una formazione degli amministratori pubblici preposti ai diversi settori del sociale diversa da quella legata soltanto ai tradizionali concetti di legalità e legittimità. Criteri che mantengono la loro importanza, ma debbono essere integrati con valori quali l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, tutti affermati dalle recenti riforme. Amministratori anch'essi soggetti a verifiche di qualità della loro azione, che siano chiamati a rendere conto periodicamente delle responsabilità loro affidate.

Una corretta concorrenza e una crescita complessiva di professionalità nel settore pubblico e nel settore privato possono solo giovare agli utenti da un lato e agli addetti ai diversi settori dall'altro, che potranno usufruire di maggiori opportunità di mobilità e di gratificazione.

Alcune considerazioni finali

Ritengo personalmente che il termine integrazione debba essere accolto nella sua accezione letterale. Integrare vuol dire unire, arricchire o completare.

Nella scarsità delle risorse esistenti deve naturalmente avere la precedenza il completamento, territoriale (carenza di servizi) o specialistico (carenza di determinate prestazioni) dei servizi essenziali.

L'integrazione si realizza innanzitutto in fase di programmazione, dove tutta la complessità organizzativa e finanziaria deve trovare la propria risposta e dove una corretta attuazione del principio di sussidiarietà deve privilegiare, per la realizzazione e l'affidamento dei servizi, le realtà nate sul territorio, che si radicano nell'esperienza delle comunità locali. Naturalmente, perché tale opera sia rispondente alla realtà occorre che il territorio sia esaminato, scusate il bisticcio, sul territorio e non sulle carte e che la programmazione sia equilibrata rispetto alle risorse disponibili.

Progettazioni faraoniche, non compatibili con le risorse, generano più problemi di quanti non ne risolvano. Occorre, soprattutto, non contentarsi di tamponare i problemi –cosa che ha sempre costi molto elevati- ma affrontarli fino in fondo, magari rinviando la soluzione di alcuni, ma non permettendo più che nascano realtà traballanti fin dal loro inizio e destinate, inevitabilmente a chiudere. Organizzazione, professionalità e stabilità.

La programmazione deve peraltro subire verifiche in fase di attuazione. Occorre a tal fine che gli utenti possano esprimere e far valere le loro opinioni, che i servizi pubblici e privati possano fare proposte, in altri termini che vi sia una “centrale” pensante, espressa dalle amministrazioni, ma anche dagli operatori, che monitori costantemente il corpo vivente dei servizi.

Solo in questo modo, lavorando insieme, si potrà apprezzare le caratteristiche migliori gli uni degli altri e raggiungere quel livello di rispetto reciproco che fa la differenza tra uno Stato fatto per le istituzioni e uno Stato fatto per i cittadini.