



Analisi e valutazione dei mutamenti del welfare locale

Indicazioni per la valorizzazione del rapporto pubblico/privato nel sistema integrato di servizi e prestazioni sociali

Premessa

Le Organizzazioni Sindacali e il Forum del terzo Settore di Monza e Brianza hanno sentito l'esigenza di confrontarsi sui mutamenti del welfare locale originati da spinte normative nazionali e regionali che hanno definito i nuovi capisaldi del sistema di protezione sociale, quali: l'accreditamento, la libera scelta, la tariffazione delle prestazioni, la classificazione delle fragilità, la sussidiarietà verticale e orizzontale, in riferimento ai grandi cambiamenti di scenario in atto (es. cambiamenti demografici, le biotecnologie...), alle minori risorse destinate agli enti locali gestori dei servizi e all'aumento dei trasferimenti diretti all'utenza da parte delle pubbliche amministrazioni.

La crisi economica in atto non solo ha prodotto un aumento della domanda di aiuto e di sostegno, quale estensione di situazioni personali e familiari a rischio di marginalità sociale, ma colpisce il sistema di protezione impoverendolo di risorse, con rischi di chiusura di parte dei servizi e trasferimento dei suoi costi sul Terzo Settore non profit (soprattutto quello organizzato in forma imprenditoriale) che in questi anni è considerevolmente cresciuto quale soggetto gestore di unità di offerta socio-sanitarie e socio-assistenziali, co-partecipando, nel corso dell'ultimo ventennio, alla estensione universale dei servizi e alla quantificazione economica degli stessi.

Osservazioni generali

I primi segnali di trasferimento dei costi della crisi verso la cooperazione sociale sono già evidenti con il ricorso degli ammortizzatori sociali da parte di quest'ultima. Ma ciò che più allarma è l'ambito dei rapporti di lavoro, che nelle realtà spurie di cooperazione sociale sono sottopagati e precari, generando una cattiva competizione e comportamenti illegali sotto il profilo dei diritti contrattuali, circa il rispetto del principio di mutualità interna, inficiando così il rapporto tra Enti Locali e Terzo Settore.

Si avvertono segnali di chiusura dei progetti/interventi finanziariamente legati al Fondo Nazionale Politiche Sociali e Fondo Regionale Politiche Sociali, in particolare nel campo della prevenzione e dell'innovazione. Altrettanto vi sono sintomi di risposte inopportune alla crescente domanda di aiuto da parte di servizi, anche pubblici, che non essendo in condizioni di farvi fronte (per carenze di personale), producono un aumento delle liste di attesa. Tutto ciò porterà

inevitabilmente ad una riduzione complessiva dell'intervento del sistema sociale nel territorio e complicherà ogni sforzo di riqualificazione attraverso un accreditamento di qualità dell'offerta pubblica e del privato sociale.

In questo scenario, pur nelle difficoltà evidenziate, è consigliabile provare ad affrontare la crisi anche come un'opportunità, verso un sistema migliore di welfare, per renderlo più trasparente e responsabile, anche con una revisione e riorganizzazione della spesa pubblica.

Orientamenti

Dal confronto sono emerse alcune considerazioni da porre all'attenzione degli Enti Locali, per indurli a scelte e comportamenti che rafforzino il sistema integrato di servizi e prestazioni, fondato sulla migliore relazione tra le realtà sociali organizzate del territorio e la Pubblica Amministrazione locale.

La prima attiene al rapporto che si manifesta negli ambiti programmatici e negoziali del sistema sociale tra Terzo Settore (cooperative sociali, associazioni, organizzazioni di volontariato) e Organizzazioni Sindacali, Comuni, Provincia e Aziende Sanitarie. In questi anni, accanto alla rappresentanza dei bisogni di ampie fasce di cittadini, l'apporto di idee, esperienze e competenze assicurate dal Terzo Settore e dai Sindacati nella partecipazione ai tavoli di programmazione partecipata e nel confronto negoziale con le istituzioni è stato importante ed ha influito sulle scelte politiche che hanno orientato le risorse, le risposte e le progettazioni del welfare territoriale.

Oggi però questo sforzo è indebolito da molti fattori. Le realtà più piccole dell'associazionismo, poco dotate di risorse economiche ed organizzative, ma non meno rappresentative della realtà e dei bisogni territoriali, faticano a tenere l'impegno oneroso ai tavoli di partecipazione per ragioni diverse. Il Forum del Terzo Settore ha realizzato una indagine conoscitiva per comprendere le cause di questa difficoltà. Ma il problema è di tutti perché quando si indebolisce la partecipazione si svigorisce tutto il complesso sistema integrato di welfare, la qualità della democrazia, il valore della sussidiarietà e lo sviluppo responsabile delle comunità locali.

E' importante continuare ad investire nel sistema di miglioramento della rappresentanza e della qualificazione per gli Enti del Terzo Settore e dei Sindacati, nel quadro di una sussidiarietà che tenga conto della distinzione, delle tipologie e delle relative caratteristiche di ciascuno nel sistema di relazioni che si è manifestato in questi anni e che ha riguardato diversi ambiti del welfare locale: sanitario, socio-sanitario, socio-assistenziale, educativo, formativo, del mercato del lavoro.

Dai tavoli dei Piani di Zona e dell'ASL Monza e Brianza ai confronti sindacali con le aziende sanitarie, con la Provincia e con i Comuni, si deve proseguire su traiettorie virtuose puntando:

- A migliorare la rappresentanza e la qualificazione per gli Enti del Terzo Settore e delle Organizzazioni Sindacali;
- Ad evitare il ritorno a forme di centralismo decisionale da parte dell'ente pubblico;
- A distinguere le tipologie e le relative caratteristiche dei soggetti gestori.

Una seconda considerazione, riguarda la valorizzazione dell'apporto del volontariato: registriamo una minore disponibilità delle persone verso l'impegno assiduo e continuativo nelle associazioni di volontariato e ciò non deve essere trascurato. Diverse cause stanno alla base di questa difficoltà. Occorre considerare, per esempio, le differenti circostanze e percorsi sociali e di vita attuali rispetto a quelli del passato. Famiglie sulle quali pesano i costi delle relazioni di cura che

rendono vulnerabili i tradizionali valori solidaristici. D'altra parte si intravede un legame con una crisi che è anche sui valori, crisi che costringe a ripiegarsi su di sé, sulle proprie condizioni di necessità, che produce paure (alimentate anche dalle politiche securitarie) e determina condizioni soggettive di resistenza alla disponibilità verso l'altro, ad accoglierne la diversità che si manifesta non solo per cultura, genere ed etnia ma anche nella fragilità, nel dolore e nel bisogno.

Una terza considerazione concerne la dovuta attenzione alle nuove soggettività alle quali riferirsi. Pensando alle possibili innovazioni nell'ambito del welfare, sussiste un atteggiamento di trascuratezza verso investimenti in progettazione di nuovi servizi per nuove soggettività emergenti (famiglia, giovani, migranti, soggetti deboli...).

Queste osservazioni ci propongono un orizzonte di azione che promuova benessere nella comunità, non solo per curarne le ferite. Le politiche sociali, soprattutto in questa fase di ridotte risorse economiche, devono rivolgersi anche verso la promozione di legami solidali tra le persone, di rapporti di vicinato, di prossimità e di volontariato, per ravvivare una matrice di atteggiamenti diffusi, civili e solidali, verso le condizioni di fragilità e bisogno e su questa matrice innestare gli indispensabili sostegni pre-ordinati dal sistema di servizi e prestazioni. Nel contempo sono necessarie politiche sociali che agiscano nei contesti urbani, di lavoro, educativi e scolastici, della casa e tempo libero, a sostegno e sviluppo delle autonomie delle famiglie, dei giovani, dei soggetti deboli, dei migranti e delle donne. Esse riguardano tutti gli attori del welfare e particolarmente l'interazione tra i settori del pubblico e del privato sociale, accomunati dalla comune funzione di promuovere l'interesse pubblico a tutela dei diritti di tutti. Settori non in competizione, ma cooperanti nella funzione pubblica di assicurare servizi e prestazioni alla generalità dei cittadini.

Indirizzi per l'affidamento dei servizi al Terzo Settore

Vi sono dunque aspetti importanti e non trascurabili che riguardano il ruolo del Terzo Settore (sia quello che accentua le funzioni di advocacy e tutela, sia quello che interviene nella gestione del welfare) nel rapporto con l'istituzione e viceversa. Occorre ri-attualizzare il modello di "welfare integrato" nelle sue funzioni di responsabilità, programmazione, gestione e controllo. Le procedure di affidamento al Terzo Settore non devono essere specchio di una gestione della crisi che comprime le risorse, ma piuttosto essere l'espressione di qualificazione di tutto il sistema di protezione sociale. La spesa sociale non può solo diminuire (e comunque mai oltre la soglia essenziale per garantire livelli di assistenza rispettosi dei diritti costituzionali fondamentali) ma, nella condizione di operare delle scelte, deve essere sempre il risultato di trasparenza, universalità, equità e giustizia.

Nel definire i presupposti per le politiche d'integrazione tra Terzo Settore e sistema pubblico dei servizi, indichiamo tre importanti aree di riferimento che meritano attenzione prioritaria:

- a) delle alte fragilità/tutele in cui la responsabilità pubblica è chiamata a non dismettere i propri impegni; ciò riguarda, per esempio, la programmazione e la gestione di servizi di base, come il Segretariato Sociale e Professionale, le Tutele (p.es dei minori). E' difficile pensare ad un trasferimento di questi servizi attualmente in gestione ai Comuni. Quando il concorso e l'apporto del Terzo Settore fosse utile e necessario, occorrerà precisare le deleghe e le rispettive integrazioni per valorizzare le diverse responsabilità, che non realizzino una elusione del divieto di intermediazione di mano d'opera;
- b) dell'offerta di servizi e prestazioni diurne, residenziali, semi residenziali, dove l'integrazione con il Terzo Settore è avanzata da tempo, sia per l'introduzione della procedura di accreditamento che delle pratiche di affidamento con procedure di evidenza pubblica. E'

bene chiarire che l'accreditamento nel welfare non si esaurisce con la formula concessoria di un servizio (come possono essere le autostrade o i trasporti) ma sempre deve rappresentare un avanzamento della qualità. Così come le procedure di gara non devono perseguire il risparmio di spesa che necessariamente si scarica sul costo del lavoro (costo primario in tutti i servizi), ma promuovere qualità e garantire il radicamento del servizio nel territorio;

- c) della sperimentazione/innovazione, senza la quale il welfare non si rinnova, non risponde adeguatamente ai cambiamenti sociali, alla comparsa di nuove soggettività sociali e alle nuove frontiere della marginalità. Il Terzo Settore ha storicamente investito in questo campo, portando culture, saperi e competenze avanzate di progettazione sociale. L'innovazione è il lievito del sistema di protezione sociale ma anche l'area più esposta e aggredibile dai tagli alle risorse perché non ha la visibilità di un servizio strutturato.

La Regione Lombardia, con il recente dispositivo *“Linee guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli enti del terzo settore nell’ambito dei servizi alla persona e alla comunità”*, nel definire la tipologia e le modalità di procedure di affidamento al Terzo Settore, ha positivamente stabilito l'importanza delle pratiche di partecipazione alle funzioni programmatiche che riguardano l'insieme delle espressioni organizzate della società e la valorizzazione degli aspetti progettuali su quelli di costo nelle scelte di affidamento di servizi e prestazioni. Non contrastare l'illegalità dei comportamenti di dumping nell'offerta di servizi al di sotto dei costi di produzione, anche fra realtà non profit, altera la buona competizione e squalifica ogni procedura di selezione, anch'essa richiamata dal dispositivo regionale come fase obbligatoria nelle procedure di affidamento.

Un punto di profondo accordo tra le scriventi consiste nel sostenere con forza che nella gestione di servizi alla persona non ci sono significativi costi comprimibili oltre a quelli del lavoro, per il semplice fatto che la forza lavoro è la fonte primaria e superiore alle altre. Ciò induce ad una particolare vigilanza e contrasto sia verso affidamenti che di fatto obbligano al non rispetto dei Contratti Nazionali di Lavoro, sottoscritti dalla maggiori rappresentanze sindacali, sia verso quelle Coop. Sociali spurie operanti anche in Brianza. Compito e responsabilità certamente degli organi preposti, ma estendibili anche alle istituzioni locali per evitare, a monte, eventuali procedure amministrative basate sia sul piano formale, sia e soprattutto sul piano sostanziale, sul massimo ribasso. La vigilanza non è solo mero controllo, ma può essere utilmente indirizzata a vantaggio di tutta la collettività. Ciò contribuisce a far emergere le realtà del Terzo Settore che promuovono interessi socialmente meritori, non profittevoli, ma di giustizia sociale a tutela dell'utenza (portatrice di diritti di cura e assistenza inderogabili) e dei rapporti di lavoro (per una giustizia retributiva e per una migliore qualità del lavoro).

Conclusioni

Tra le mutazioni richiamate in premessa ve ne sono altre che attengono alle nuove forme di tutela per le persone. Da qualche anno emerge una linea tendenziale di individualizzazione delle risorse con trasferimenti monetari ai cittadini e con fondi sanitari stabiliti dai contratti nazionali di lavoro presenti in alcune categorie. E' una nuova dimensione del welfare non esente da insidie. In mancanza di livelli essenziali di prestazioni sociali, con un sistema federale alle porte, possono determinarsi differenze sostanziali tra sistemi e persone. L'insidia riguarda le persone non tutelate da questi sistemi assicurativi/contrattuali e dai provvedimenti monetari. Una nuova fascia di vulnerabilità che può produrre aumento della povertà, già oggi fenomeno non trascurabile per dimensione e condizione. Chi si occuperà di chi sarà escluso? Come? Con quali risorse? Con quali responsabilità?

Questa nostra preoccupazione ci induce a sollecitare una particolare attenzione verso lo sviluppo di un sistema locale di welfare, responsabile, giusto e equo, nel definire le proprie prestazioni e servizi essenziali. Un welfare dal contenuto chiaro e che si contraddistingue per essere qualificato come un micro distretto, certificando modelli, procedure (affidamento-accreditamento) e risorse, superando i localismi per una proposta omogenea nell'offerta di servizi e prestazioni, integrata con altri settori (istruzione, formazione, lavoro) e attori sociali (Terzo Settore, associazioni, patronati, sindacato).

Nel prosieguo del confronto prossimamente indirizzeremo la nostra attenzione su questo aspetto perchè riteniamo importante prepararci alle prossime fasi programmatiche con una comune visione e con proposte innovative.

Nei prossimi mesi affronteremo altri temi che ci riguardano, sui quali trovare le necessarie intese e gli impegni comuni; essi sono:

- i cambiamenti nel lavoro di cura: l'organizzazione dei servizi, le tutele lavoristiche, le valorizzazioni professionali;
- l'integrazione lavorativa delle persona svantaggiate;
- il rischio di eccessiva sovrapposizione/sostituzione tra prestazioni di volontariato e prestazioni lavorative;
- l'individuazione partecipata dei Livelli Essenziali di Assistenza su scala territoriale (ambiti distrettuali), anche in assenza della promulgazione nazionale;

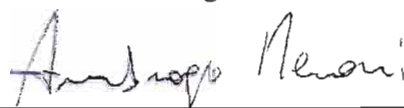
e manterremo la prassi del confronto continuativo ogni qual volta è utile uno scambio per migliorare le conoscenze e le proprie competenze sugli eventi che incidono nelle politiche di welfare del territorio.

Monza, novembre 2011

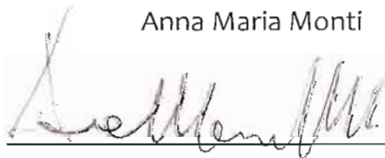
CGIL Monza e Brianza
Lorella Brusa



CISL Monza e Brianza
Ambrogio Meroni



UIL Monza e Brianza
Anna Maria Monti



Forum Terzo Settore Monza e Brianza
Lucio Fossati

