

N.	Roles	Organisations
10	Stakeholder	Voluntary Association

Intervistatore. Intanto grazie per la disponibilità, stiamo conducendo come Università di Bologna una ricerca sui piani personalizzati della Regione Sardegna all'interno di un progetto europeo, Innosi, con altre nove università: Manchester per l'Inghilterra, Valencia in Spagna, Munster in Germania e altre – Finlandia, Svezia, etc.. L'ottica è quella dell'investimento sociale, cioè questa nuova idea, questo nuovo paradigma di welfare per cui le spese, soprattutto le spese legate al sistema dei servizi, ma diciamo tutto il welfare, non sono più considerate comunque un costo ma possono essere considerate almeno in parte come un investimento. È una logica che si sta sviluppando soprattutto nel campo accademico ma sta cercando anche di toccare il livello dell'Unione Europea e dall'Unione Europea scendere verso Paesi membri. Quindi dopo una prima parte in cui abbiamo fatto una raccolta di dati quantitativi sulle politiche di spesa, siamo oggi in una seconda fase, in cui siamo andati sul campo a vedere quali possono essere alcuni studi di caso, alcune buone pratiche, alcune politiche a livello locale. Noi abbiamo scelto per l'Italia le politiche educative della Regione Emilia Romagna e le politiche sulla disabilità della Regione Sardegna. A partire dai dati statistici, nel senso che la Regione Sardegna, dopo la provincia autonoma di Bolzano, è il maggior spenditore diciamo così sulle politiche della disabilità pro capite in Italia. E quindi siamo venuti a cercare di capire soprattutto se questa logica dell'investimento sociale si abbina anche ad una logica della personalizzazione; cioè se le due cose, investimento sociale e personalizzazione, possono stare insieme e quali sono i meccanismi che a livello sociale funzionano: sia a livello orizzontale, basso, street-level tra l'operatore e la famiglia, tra la famiglia e l'assistente sociale; e a livello invece di governo dei servizi, di governance. Quindi un'analisi multilivello, il livello di governance e quello del servizio, con una logica di co-produzione e personalizzazione. Vogliamo vedere se questo funziona in Sardegna, e vedere le parti positive, le partite più difficili di questo abbinamento, dovute al contesto, alle culture locali eccetera eccetera. Per fare questo abbiamo chiesto soprattutto ad alcuni stakeholder, ad alcuni portatori di interesse il loro punto di vista su queste politiche, per poter avere una visione complessiva. Per questo siamo arrivati a lei e chiediamo soprattutto nella sua doppia veste, ma soprattutto nella veste diciamo così di una persona che ha a che fare con i servizi sociali di tre comuni, qual è l'ottica con cui si guarda la personalizzazione, almeno personalmente e anche nel ruolo lavorativo che ricopre.

Rispondente. Una specificazione: la personalizzazione come concetto o rispetto....

I. Nella duplice veste, logicamente. Da una parte, il concetto lo possiamo studiare, lo conosciamo poi ci possono essere delle variazioni. A noi interessa dal punto di vista pratico come questo è stato operativizzato sui temi della disabilità, poi se da uno spunto anche sulle politiche per la povertà, di cui lei è esperto...

R. Voglio precisare che le dinamiche sociali richiedono una rivasitazione complessiva. Su questo sono metodologicamente, concettualmente con Prandini. Con il dato che personalizzare implica comunque non lasciare a se è un processo che a partire dalla logica della personalizzazione, da questa impostazione voglia arrivare a soddisfare i bisogni che sono collegati a diritti essenziali. Quindi la personalizzazione va bene, è un processo lento, che si sta strutturando, anche qua in Sardegna e che il piano piano vuole investire nel sistema dei servizi, nel loro complesso per arrivare a una attenzione maggiore alla capacità di progetto intorno alle risorse individuali con il sistema comunitario, della comunità locale in particolare, nel senso di sussidiarietà orizzontale, che lo riguarda. Va benissimo. Nello specifico dell'esperienza, guardando un po' dall'alto e precisando noi, essendo io un dirigente delle Acli, e seguendo aspetti che riguardano il welfare in particolare, il nostro punto di vista è complessivo rispetto al sistema dei servizi e chiaramente quindi

considera le esigenze nel loro complesso per il miglior funzionamento dei servizi, perché guardando dal punto di vista dei fruitori in Sardegna dei piani di legge 162, senza dubbio essendosi moltiplicati in modo esponenziale, sono tra 30 e 40 mila i piani in Sardegna, ormai c'è un successo. Si può dire che ha funzionato. Per cui una beneficiario di un piano 162 che abbia condizione di disabilità e non autosufficienza dice: "Sì, va bene". Guardando però intanto all'efficacia nel suo complesso, c'è molta retorica che nasconde l'efficacia effettiva. Uno perché mancando assolutamente delle procedure o comunque sia dei processi che monitorano l'andamento dei singoli piani e ne danno una valutazione, perché è la logica della presentazione prevede che il piano può nascere e morire durante il suo sviluppo, quindi può essere valutato come ancora utile o meno rispetto all'obiettivo che si è dato. Rispetto ad un approccio che guarda gli outcome, tu vai a valutare l'outcome e quindi a un certo punto puoi decidere se il piano è ancora necessario e quindi anche se lo è quell'investimento a fianco. Tutto questo è la parte più deficitaria del sistema nato con il Fondo sulla non-autosufficienza in Sardegna e che ha reso concreta sulla base di indirizzi regionali l'attuazione della legge 162/98. Questa è la parte che manca. Manca perché è partito in un approccio centralista, viene governata in un approccio centralista. Ha giusto un passaggio che è di procedura sui livelli locali ma che poi ritorna su di quelli centrali per l'analisi, la valutazione in schemi che ovviamente sono lontani dal bisogno effettivo, laddove invece la scuola del servizio sociale insegna che vi deve essere la dovuta autonomia da parte degli operatori sociali di fare, senza dubbio entro schemi che debbano essere definiti, le valutazioni necessarie. La procedura dispone un avviso pubblico richiesto dalla Regione e veicolato dai Comuni che si traduce nella compilazione di schede che tornano in un database generale che da qui tornano poi alla Regione. La regione poi conseguentemente valuta l'attribuzione di piani, o meno se quello c'è, e l'attribuzione di risorse. Il Comune ha un mero ruolo... già il Comune, cioè a dire l'ente di primo livello di riferimento della tutela dei diritti delle famiglie e dei beneficiari, ha un mero compito di passacarte. Questo viene usato semplificando nella questa formula somma così lessicale viene usata semplificando anche in termini istituzionali ormai. Il Comune deve soltanto attendere che la Regione disponga quanto dare, disponga l'avviso, disponga l'avviso e disponga se ci sono o meno i soldi, perché poi la Regione trasferirà i soldi e poi dire o meno se ne trasferisce altri, se i piani si aprono e si chiudono. Ora la logica della personalizzazione implica l'autonomia dal punto di vista pratico nella capacità di analisi e di effettiva anche sussistenza dei requisiti perché altrimenti una persona vista dentro un database regionale in una Regione di comunque, seppur piccola, di un milione e seicento mila abitanti che cosa è. Pincopallo dentro un database non è il suo sistema di relazioni. Possono essere valutati attraverso uno schema e ci sono senza dubbio delle scale o altro, ma al momento dell'operatività, il divenire del processo progettuale attivato a cui sono state attivate le risorse, non lo vede la Regione, lo vede il livello locale. Quindi questo è l'aspetto essenzialmente deficitario, perché sei il fondo per la non-autosufficienza nacque a suo tempo dentro la logica di riforma dei servizi alla persona voluta dalla legge 23, e quindi con la pianificazione locale, vuol dire con i Plus, se è nata in quella logica, è vero che però i Plus l'infrastruttura sociale necessaria a generare la capacità di monitoraggio, di progettazione coerente ed adeguata non ce l'hanno, non ce l'hanno ancora. Se ne ribadisce la bontà, ma di fatto poi non si attua. E su questo cioè una responsabilità che è del livello centrale regionale e una difficoltà operativa dei Comuni che sono stati scritti negli ultimi anni anche nella capacità di spesa e di intervento.

I. Bene, ti ringrazio intanto per questa parte che è molto chiara e che dicevamo nelle chiacchierate precedenti coglie questo doppio passaggio, storico, sulla politica. Fino al 2008-2009 con l'assessore Dirindin c'è stato un tentativo di infra-strutturare un processo anche più complessivo, e poi invece questo è stato perso negli anni successivi...non so se la verifica

R. Questo è quanto è stato ribadito di recente in un nostro convegno regionale su appunto i 10 anni della legge 23, dove i relatori in aula, avendo lavorato a suo tempo... un nostro ex presidente regionale, anche dirigente nazionale delle Acli ha ribadito che bisogna riprendere quel percorso. Noi stiamo spingendo, io faccio parte di un gruppo di lavoro istituito dalla Regione sulle nuove linee guida dei Plus. Stiamo spingendo

perché questo venga fatto. La verità vera è che... l'impressione che ho da analista è che strutturare la nascita dei Plus come richiesti in legge, implica l'allontanamento dalla logica di controllo regionale

I....che invece si è accentuata in questi ultimi anni

R. che si è accentuata in questi ultimi anni e che anche sulla 162 dà maggiori garanzie. Perché? Perché è più facile stabilire in Consiglio Regionale quante risorse devono andare ai disabili in una convergenza che generalmente è stata di destra e sinistra. Invece è più difficile se tu strutturi un meccanismo che gioco forza per definizione sta nella stessa logica della personalizzazione e dovrebbe essere aperto. E sta nei livelli locali ed è aperto, su cui interviene semmai, in seconda battuta, in termini sussidiari la Regione a dire: "Bene, qui avete fatto bene, qui avete fatto male. Qui chi ha fatto bene o male, deve pagare. Pagare o essere pagato meglio". Però in una seconda battuta.

I. Mi interessa un affondo sull'approccio centralistico perché mi sembra un'analisi interessante su quella che è stata l'evoluzione della legge 162 dopo la sua attuazione in Sardegna. Cosa vuol dire? C'è stata un'esplosione dei piani...

R. Ragioniamo per omissioni. Hanno fatto nascere il Fondo per la non-autosufficienza, l'hanno riempito di risorse, gli hanno dato una prima logica e l'hanno lasciato andare avanti. In una fase storica, e c'è chi glielo può raccontare bene, la Regione ha allargato le maglie per far entrare all'interno più casi possibili. Questo allargamento delle maglie ha disposto, come ormai viene fatto rilevare, che molti dei piani, dei circa 40.000 piani attivi, non sono nella logica della 162, ma sono in alcuni casi piuttosto un sostegno al reddito. Cosa che non è nella logica della 162/98.

I. È tipico delle politiche italiane...

R. Esattamente. Quindi significa generare per il tramite di una procedura, un'altra funzione, che non è dentro la procedura e al contempo che tu non puoi controllare, perché dovresti disporre strumenti, non potendola controllare e anche volendola controllare, la lasci. Perché è molto più comodo sul piano politico. Questo predispone all'inefficacia della gran parte, perché tu non puoi non controllare...

I. O alla mancanza di trasparenza. Perché il paradosso ulteriore è che non possiamo sapere né l'efficacia né l'inefficacia...

R. Appunto. Mettiamo così. Parlo anche per il percepito. Se so che controllando, mi scappa il fatto, mi viene sottomano che quel piano non va bene, non controllo nulla. Se so che ci sono alcuni piani attivi e che però non sono coerenti con la logica da cui è derivato il percorso della 162, non controllo, molto meglio non controllare. Facendo danno a chi ha un piano coerente, perché lo mollo; il caso di cui le parlavo è questo. C'è chi avrebbe preferito avere un monitoraggio, per capire l'efficacia e lì serviva. Ma se inizio a controllare, devo iniziare a dire anche suggerimenti...

I. Sì, le famiglie possono essere capaci, ma possono esserlo solo in un momento della loro vita e in un altro momento no. Possono capire bene la situazione di un minore, ma quella di un ragazzo è più difficile. Da quello che vediamo noi manca tutta la parte dell'inserimento lavorativo su un piano personalizzato...

R. Sta anche accadendo che su molti piani ci si sta attrezzando. Ci sono associazioni che si fanno forti del fatto che, mancando per gli autistici oltre la scuola o comunque nell'età adolescenziale, mancando un luogo dove possano stare insieme perché non è istituito, usano i piani della 162. Fanno in modo che i piani della 162 siano governati in una logica d'insieme quasi istituzionalizzando, riprendendo in strutture sociali che governano insieme più piani. Sta accadendo, queste cose sono pubbliche.

I. Questo non sarebbe neanche... nel senso, è la libertà delle famiglie.

R. È la libertà nei termini di progettazione. Però il dato che lamentano in quel caso le famiglie è che al contrario in alcuni casi sarebbe necessario connettere l'uno all'altro come schema, in modo tale da accompagnare meglio tutto.

I. Lei qui si riferisce al fatto che gli autistici possono avere un altro supporto da un'altra legge. Giusto?

R. Gli autistici possono avere anche la possibilità di luoghi, in forma di strutture sociali, in cui vengono gestiti nella parte di tempo che va oltre la relazione diretta con la famiglia, dove di fatto non puoi lasciare in mano ad un'unica persona, un unico professionista tutto il piano. Hai bisogno di un luogo di supporto, ma anche che sia una sorta di istituzionalizzazione leggera.

I. Se il sistema cambiasse, se tornasse a rigenerarsi dal livello locale, come ha cercato di dire lei all'inizio, il servizio sociale sarebbe pronto?

R. Questo è l'altro problema: non si è fatto il lavoro all'inizio, il processo si è fermato. Per riuscire a rimetterlo in linea è necessario lavorare anche sulla infra-struttura sociale, che non c'è. Adesso una preoccupazione molto concreta, il bando SIA, sostegno inclusione attiva, che inizia ad adottare la logica che abbiamo promosso noi con l'alleanza contro la povertà del reddito di inserimento sociale, che in Sardegna è diventato legge il 2 agosto di quest'anno. Quel piano prevede che il povero viene preso, viene definito un patto di inclusione personalizzato, con la propria famiglia e viene accompagnato in un lasso di tempo. A questo si appoggia l'erogazione monetaria. Tutta la parte di accompagnamento non c'è. È definita in termini tecnici, metodologici, nel senso che l'alleanza ha le idee chiare, sa anche qual è il percorso. Noi qui in Sardegna, in un lavoro che ho predisposto io e che presenteremo a breve, sappiamo come fare. Mani siamo coscienti che non c'è quel lavoro e non ci si sta lavorando. Per cui il rischio grosso che si corre è di generare un'ipotesi che dispone esclusivamente erogazioni monetarie con un paravento filosofico rispetto al quale il sistema degli operatori sociali che, chiaramente stanno continuamente continuativamente sul bisogno, cominceranno a dire: "Sta cosa non funziona". Cominceranno a dirlo da subito, perché non vogliono mentire a sé stessi.

I. Noi quello che abbiamo rilevato con gli assistenti sociali è che nel momento attuale dicono sulla legge 162: "Almeno questa parte è coperta dal punto di vista economico e quindi lasciamo andare e lasciamo andare a livello familiare il progetto".

R. Sì sì

I. Diciamo così, è un sospendere la propria logica di azione, ma sospendendo totalmente. Non nel senso che a un certo punto si riattiva attraverso monitoraggio, ma proprio sospendendo e tirandosi indietro. Questo è quello che abbiamo prelevato...

R. Questa è la verità vera, in assoluto.

I. Senza dare nessuna colpa, semplicemente questa è la fotografia...

R. Anche per difficoltà. Sul sistema dei servizi si è scaricata una dimensione tale di domanda sociale che gli assistenti sociali sono sempre in prima fila su tutto e non sono sostenute adeguatamente dal punto di vista anche dell'investimento. Torno a dire, l'infra-struttura sociale per i piani personalizzati, quale che sia il particolare bisogno a cui ci si vuole rivolgere, è essenziale. Cioè, investire in welfare attraverso un lavoro sociale peculiare, che va anche rigenerato e che deve accompagnare anche la capacità generativa nella logica dell'investimento sociale, è essenziale. È ovvio quantomeno ti sto dando quattro soldi. Poi loro stessi ti dico: "Ah sì, si sta facendo". Perché poi dopo ti sottrai dal tuo ruolo. Perché poi se cominci... anche la politica ti dice di stare tranquilla. Perché se cominci, va a finire che devi proseguire nella logica ovvia di sistema istituzionale pubblico.

I. A sostegno di questo possiamo dire che alcune alcune famiglie che abbiamo intervistato, sempre anche qui non stiamo parlando di un campione rappresentativo, anche qui l'idea è che almeno da 10 anni a questa parte, forse un po' meno, comunque da quasi 10 anni a questa parte non ci sia più co-progettazione con l'assistente sociale sui piani.

R. Adesso ti chiedo, la logica della co-progettazione nella definizione degli avvisi pubblici verrebbe svolta nella fase di apertura del bando pubblico...

I. Che però sono 15 giorni con più di 300 casi in un Comune...

R. Ma lei come fa a fare? La logica del piano personalizzato richiede che tu sia disponibile, sui tempi necessari.

I. Con piani anche pluriennali.

R. Con investimenti che sia che sono garantiti. Il nostro suggerimento anche all'assessorato è: "Molla la parte di investimento, le risorse dalle direttamente ai territori, le dai in una quota basata, e queste sono anche tornate in parte però non adottate, le dai in una quota che è coerente con il volume storico di servizio che tu hai erogato. Cioè a dire, in un anno in un comune io ho attribuito 100 e so che c'è questo 100. Benissimo, quali sono i piani me li fai pluriennali. Io ti ridò 100 a te, Comune. Ti dico tu devi generare uno schema molto chiaro che è coerente con questi principi e poi monitoro e questo dovrebbe tornare alla Regione. La Regione non dovrebbe interloquire con 375 Comuni ma dovrebbe interloquire giusto con gli ambiti associati e quindi dare un ruolo e un compito anche a quella governance di secondo livello che sono i plus. I plus però, perché possano fare questo, vanno strutturati: hanno bisogno di un ufficio di piano serio, di una coerenza sull'indicazione socio-sanitaria, di tutta l'infrastruttura necessaria a che questo possa funzionare. Questo non si sta facendo.

I. Questo livello intermedio...

R. I Comuni dicono: "Dalli a me i soldi, me li dai direttamente". Io conosco situazioni in cui non c'è bisogno del piano da rinnovare ogni anno, hai bisogno di monitoraggio attraverso una appropriata batteria di indicatori di outcome per capire come sta andando avanti, ma quella è disabile! Ma questa cosa ce la siamo detti e ridetti e abbiamo provato a farla passare. La verità è che bisogna governarlo questo aspetto e governarlo significa metterlo in discussione, metterlo in discussione implica che equilibri che si sono generati sul piano politico e che ritornano in termini di ricaduta molto concreta crea problemi. Perché hai comunque consenso... per cui non vale la vulgata per cui in questo schema esiste un modello ottimo, esiste una modalità altra per cui in Sardegna si sta facendo politica che riguarda nello specifico i disabili. Ora tutto buono come filosofia di base, facciamola però. Abbiamo il coraggio di dire quali sono i limiti, perché questo torna poi sul cittadino-utente e sulla famiglia, su tutti gli altri che non hanno a che fare in particolare con quel bisogno e sull'investimento di politica sociale che inizia a recuperare risorse per altre categorie di bisogno, cosa che invece si sta facendo una fatica immane a ottenere. Nel frattempo però il Fondo per la non autosufficienza però è arrivato a 160-170 milioni di euro. E si fa fatica a recuperare risorse per i poveri, che in questo lasso storico è l'altra emergenza sociale.

I. Le chiedo questo. Quali sono secondo lei le cause che hanno portato a confondere i due piani, a non strutturare un governo esplicito della politica sociale?

R. Bisogna tornare all'origine. La Sardegna riprendendo un'immagine di Michelangelo Pira è la terra delle tante nazioni, ogni comune è una nazione. Questa è la nostra antropologia, c'è poco da fare. Comprimerle queste illusioni, lo dissi anche in alcuni convegni pubblici con altri con cui abbiamo fatto le cose qua allo lares, abbiamo accompagnato il processo di definizione e generazione del Plus, come abbiamo detto. Comprimerle nel lasso di tempo di un paio d'anni i Comuni in una logica sovracomunale quando invece la legge 4 dell'88 disponeva i Comuni ad avere ciascuno i propri programmi socio-assistenziali comunali, le

risorse per generare anche i progetti obiettivo, era un'illusione. Per cui la prima fase fu di impatto non assolutamente efficace. Quindi nei contesti più pronti i Plus hanno camminato molto velocemente e si sono dati anche condizioni adeguate, e però hanno sofferto in questo lasso di tempo hanno sofferto molto la mancanza di indirizzi e di accompagnamento e di agevolazione del processo da parte della Regione, anche in quei contesti. Tutti gli altri hanno preferito proseguire secondo le dinamiche conosciute, anzi cercando di accomodare le nuove esigenze istituzionali alle proprie esigenze. Cioè della serie: la prima fase del processo Plus disponeva, ed è ancora così, un vincolo per accompagnare la spesa associata. Quindi diceva: il Comune capofila individuato dall'ambito Plus sarà il destinatario del 20% della spesa storica in modo tale che questa cominci a generare un governo - perché ti devi mettere il problema di gestirlo insieme - quindi non te li tocca il 20%. Ora le realtà pronte e anche quelle con tecnici illuminati e coerenti rispetto alla prospettiva, nel senso che ne erano convinti, hanno camminato col processo e in qualche modo hanno generato belle cose, e poi però si sono trovati privi di strumenti per accompagnarle. Le altre, invece, cosa hanno fatto? "Benissimo, di 100 mi togli 20. Quel 20 a me serviva a che cosa? Serviva a fare questo, questo e quest'altro. Bene, me lo ridai, quando io faccio la spesa associata, esattamente nella stessa quota". Cioè si sono adeguati, però per non cambiare. Non l'hanno sposata. Quindi il processo non si è strutturato per questo motivo, perché non ha letto immediatamente - infatti è una discussione in questo gruppo di lavoro costituito di cui faccio parte con la Regione - non si è adeguato comunque alle nostre caratteristiche. Tu non puoi venire con un bacino di utenza anche minima di 100.000 abitanti, ci sono 30 comuni sopra. 30 Comuni che sono distanti anche per esigenze geografiche. Non puoi chiedergli all'improvviso di mettersi a lavorare insieme. Devi consentire semmai di fare dei passi in quella prospettiva e in quella direzione.

I. Sui Plus ci sono alcune tracce del percorso che è stato fatto? Nel senso che una delle cose che io riscontro sulla 162 è che oltre al monitoraggio e alla valutazione che non esistono, non esiste neppure un corpus organico di documenti che ne possono spiegare, da una parte, la filosofia di base e, dall'altra parte, gli sviluppi e, infine, le idee future.

R. È stata eletta come una mera procedura.

I. E sui Plus c'è qualcosa in più?

R. Sì, perché comunque ci si è posti il problema di cercare di generare qualcosa...La verità vera è che però andava accompagnato meglio.

I. Volevo leggere qualcosa sui Plus, per capire qualcosa su questo livello di governo. A me interessa anche l'architettura di governance...

R. Per il suo lavoro qui in Sardegna, secondo me non è un caso che lei non abbia lavorato molto sui Plus. Perché senza dubbio avrà avuto degli obiettivi. L'obiettivo è molto chiaramente orientato a quella prassi. Lei starà rispondendo un mandato. L'idea è che noi stiamo alimentando, e l'abbiamo fatto anche l'altro giorno con Remo...l'idea è che si prenda il welfare locale e lo si strutturi. Si individuino i punti di debolezza di quanto già fatto e si determinino condizioni, attraverso scelte, che abbiamo anche proposto alla Regione. Ma sono lì ferme. Perché il welfare locale non interviene sui disabili punto, interviene sul profilo di salute, interviene sulla prospettiva, sull'insieme di risorse necessarie, interviene sulla capacità di quella comunità di generarne altre risorse. Ci siamo su questo? Non è un problema di disabili punto. Il problema dei disabili...

I. Noi siamo partiti da lì, perché non facevamo una ricerca sui servizi sociali in generale...

R. Il punto è quello lì, se tu collochi il bisogno in una comunità locale e lo affianchi alla domanda generale complessiva, puoi generare più risorse, più capacità. E poi le metti una contigua all'altra, anche in grado di rendersi disponibili.

I. Grazie della disponibilità.