

REPORT DI SINTESI RELATIVO AL PROCESSO PARTECIPATIVO RIGUARDANTE IL REGOLAMENTO SULL'AUTORIZZAZIONE E L'ACCREDITAMENTO DEI SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI

Consulta provinciale delle politiche sociali – ottobre 2017

Premessa

La Consulta provinciale delle politiche sociali è un organismo istituito ai sensi dell'articolo 11bis della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento). La Consulta ha funzioni consultive e propositive nei confronti della Giunta provinciale in ordine all'attuazione della legge sulle politiche sociali. La Consulta è composta dalle organizzazioni e dalle professioni attive nel settore socio assistenziale ed opera attraverso una sua emanazione elettiva, la Consulta ristretta, la quale si è insediata il 3 marzo 2017.

Il regolamento sull'autorizzazione e l'accreditamento ha rappresentato uno dei poli di maggiore attenzione per la Consulta ristretta che, acquisita copia del relativo testo nel luglio 2017, ha promosso un percorso di confronto nel merito. Il percorso ha preso avvio con una plenaria del Terzo settore e delle professioni sociali, svoltasi il 31 luglio, e si è successivamente articolato in sei incontri sul territorio provinciale, i quali si sono svolti secondo le aggregazioni geografiche impiegate per le riunioni che hanno preceduto le elezioni della Consulta.

Di seguito sono fornite alcune note di sintesi relative ai principali temi emersi sia durante gli incontri, sia dal materiale inviato per iscritto alla Consulta.

Per economia della trattazione quanto emerso è stato raggruppato entro alcuni capitoli tematici.

Il sistema di classificazione per intensità

La difficoltà di collocare i servizi socio-assistenziali dentro lo schema di classificazione per intensità è stata sottolineata in modo convergente da una pluralità di attori, accanto alla percezione della non pertinenza di alcuni requisiti specifici scelti. Molti servizi articolano la propria risposta in modo flessibile, modulando il livello di intensità degli interventi in funzione dei bisogni dell'utente. In pratica, lo stesso servizio può erogare interventi a bassa intensità per un utente e ad alta per un altro. E lo stesso può accadere nell'arco temporale della presa in carico di un medesimo utente. Questa possibilità è parsa un aspetto di valore dell'offerta socio-assistenziale provinciale, anche in relazione alla collocazione decentrata di servizi che, non potendo contare su una filiera territoriale diversificata, devono fornire al loro interno una risposta di aiuto differenziata in termini di intensità.

Il personale

Il tema connesso ai titoli di studio e/o all'esperienza necessaria per ricoprire ruoli professionali all'interno dei servizi si è caratterizzato per l'espressione di un ventaglio di posizioni, comprese tra due polarità: c'è chi ritiene fondamentale una definizione del requisito aperta, che lasci libertà di assumere personale focalizzandosi prioritariamente su fattori motivazionali ed attitudinali, più che sui titoli, e chi, invece, depone a favore di una declinazione del requisito che valorizzi maggiormente i titoli di studio attinenti i ruoli ricoperti all'interno dei servizi. E' questa, in particolare, la posizione delle rappresentanze delle professioni sociali che sottolineano come tale possibilità possa realizzarsi solo attraverso la definizione del catalogo dei servizi, il quale dovrà identificare le figure professionali più appropriate per ciascuna tipologia di servizio/intervento. Secondo le rappresentanze delle professioni, la valutazione di adeguatezza del personale deve essere fatta per unità operativa più che per ente.

Alcuni osservatori, pur riconoscendo l'opportunità di indirizzarsi verso l'assunzione di personale con titoli di studio specifici, hanno segnalato come non sia sempre agevole reperire figure con una

formazione specifica, questo in particolare nelle aree provinciali decentrate. Questa criticità, unita alle asimmetrie di genere nell'offerta di figure professionali specifiche¹, ha spinto alcuni a proporre che si disponga che la forza lavoro con titolo specifico copra una percentuale e non la totalità della dotazione organica di un'organizzazione.

Rispetto al ruolo di responsabile della qualità, il requisito è parso ad alcuni troppo restrittivo in termini di titoli di accesso, considerata la natura dei temi trattati, i quali appaiono trasversali ad un ampio *range* di titoli di studio, non tutti attinenti al lavoro sociale. La frequenza di percorsi formativi relativi alla qualità viene proposta come l'opzione più opportuna per sancire il rispetto del requisito.

Formazione e supervisione

La proposta di regolamento è percorsa dal riferimento alla formazione in diversi passaggi. Ciò pone molti enti di fronte a problemi di sostenibilità economica (i corsi costano) ed operativa (quando il personale è in formazione, non è operativo nei servizi), che dovranno essere debitamente valutati.

Rispetto alla formazione è stato proposto che non venga declinata limitandola esclusivamente alla tipologia formale (quella, per intendersi, che si svolge in aula), ma includa anche leve formative legate all'immersione lavorativa (*training on the job*) e, in generale, a tutte le esperienze formative (partecipazione a convegni, ricerche, tavoli di approfondimento di specifiche tematiche, ...) che compongono il portfolio delle competenze di un professionista.

Una forte convergenza è stata registrata rispetto all'esigenza di non esplicitare i temi della formazione in sede di requisiti, come appare nella proposta in analisi, ma di rimettere la loro identificazione alla valutazione dei singoli enti, concertata con i *partner* pubblici di riferimento in relazione ad analisi dei fabbisogni riferite alla natura dei servizi ed alle linee d'indirizzo della programmazione (Piani sociali di comunità). Nella redazione del piano della formazione il riferimento al partner pubblico interlocutore è parso più pertinente e percorribile di quanto lo sia quello alle rappresentanze sindacali (disposto in uno dei requisiti).

Alcuni partecipanti hanno sottolineato come la supervisione debba ritenersi un requisito per alcune tipologie di servizio/intervento, ma non per altre.

La formazione dei volontari

Il tema della formazione dei volontari ha sollecitato numerose riflessioni volte a sottolineare come essa debba trovare declinazioni mirate e, per alcuni versi, personalizzate. Il mondo del volontariato comprende aspettative e campi d'azione molto diversificati, a cui dovrebbe corrispondere un'offerta formativa "su misura", in quanto commisurata a mansioni e fattori motivazionali: ad esempio, vi sono volontari che contribuiscono ad attività specifiche (dipingere la sede, ad esempio), i quali non hanno alcuna motivazione a partecipare ad iniziative formative, mentre altri esprimono un maggiore interesse per esse. In particolare, è stato sottolineato come la leva della "formazione non formale" risulti congeniale a rispondere ai bisogni dei volontari, la cui domanda prevalente è quella di "andare sul campo" ed "imparare sul campo".

Alcuni osservatori hanno sottolineato come la formazione formale possa avere un effetto *boomerang*, scoraggiando i volontari e allontanandoli dall'impegno per gli altri.

¹ La componente femminile vede una sovraesposizione statistica nel campione relativo ai candidati con titolo, con ciò creando non pochi problemi di reperibilità di figure maschili, in alcuni casi fondamentali per bilanciare la composizione delle equipe educative.

Misure di welfare aziendale

Per le misure di welfare aziendale è stato proposto che il possesso di certificazioni, come il *Family Audit*, sia ritenuto idoneo ad assolvere tale requisito. Questa possibilità non vincola le organizzazioni ad acquisire il *Family Audit* o altre certificazioni, ma punta a riconoscere tali attestazioni per chi già le possiede.

Le modalità di assegnazione dei servizi

Uno dei temi di maggiore interesse e dibattito emerso dagli incontri territoriali è stato quello delle modalità attraverso cui i servizi/interventi verranno assegnati alle organizzazioni accreditate. Si tratta di un passaggio nodale la cui esplicitazione è fondamentale per impostare il profilo del sistema di accreditamento e ipotizzare il futuro assetto del sistema socio-assistenziale. Se l'obiettivo nella redazione del regolamento è quello di sviluppare un sistema di welfare che valorizzi i legami territoriali e il lavoro di comunità, è necessario che gli strumenti di affidamento siano a ciò coerenti. Al proposito, è stato messo in evidenza come lo sviluppo di strumenti di tipo competitivo impatti negativamente rispetto alle possibilità di radicamento territoriale delle organizzazioni, che non possono esprimersi in modo adeguato su archi temporali brevi come un triennio. Oltre a ciò, alcuni hanno sottolineato come risulti difficile ipotizzare processi di cooperazione tra enti chiamati a competere per sopravvivere, come pure delineare lo sviluppo di *partnership* pubblico-privato, in cui il primo sia chiamato ad includere od escludere i *partner* sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La specialità dei servizi sociali e la specificità del Terzo settore trentino, nonché gli spazi di opportunità derivanti dall'autonomia provinciale sollecitano la definizione di modelli di relazione pubblico-privato che possano dare respiro e prospettiva all'azione delle organizzazioni. Più di un'organizzazione ha sottolineato come la continuità e la stabilità dell'operato di realtà partecipate e riconoscibili da parte delle comunità, siano ingredienti fondamentali per agire efficacemente in risposta ai bisogni sociali e capitalizzare competenze.

Guardando al testo del regolamento alcuni osservatori hanno sottolineato come l'articolo 7 (*Accreditamento per lo svolgimento di servizi socio-assistenziali residenziali e semi-residenziali in strutture non messe a disposizione dell'ente affidante*) presenti dei problemi interpretativi e sia esposto a criticità applicative.

Il rapporto tra accreditamento e valutazione dei risultati

Il sistema di accreditamento proposto è parso, a giudizio di alcuni osservatori, eccessivamente focalizzato sull'ottemperanza a requisiti formali e scarsamente o per nulla centrato sulla rilevazione di risultati che permettano di verificare la qualità effettiva degli interventi e, conseguentemente, l'affidabilità del soggetto erogatore. Alcuni partecipanti hanno sottolineato come il *set* di requisiti scelto sia del tutto congeniale a far entrare nel sistema dell'offerta anche soggetti esterni al nostro territorio, spesso ben più attrezzati delle organizzazioni locali in termini di attestazioni formali. Nella versione in esame il regolamento ipotizza che un ente possa essere accreditato senza alcuna esperienza specifica nel settore e nel territorio di pertinenza, opzione che, secondo alcuni, espone la nostra terra a dei rischi. Su questo versante la proposta è quella di irrobustire il regolamento con riferimenti alla qualità dei risultati ed al radicamento territoriale e con idonee misure di vigilanza.

La rilevazione del giudizio di utenti e stakeholder

Il regolamento prevede che siano gli enti erogatori a rilevare il giudizio di qualità sui servizi da essi erogati, interpellando utenti e *stakeholder*. A parere di alcuni tale funzione dovrebbe essere invece assolta da soggetti terzi, emanazione degli enti pubblici di riferimento. Tale rilevazione rappresenterebbe un elemento chiave anche per alimentare la vigilanza sugli enti accreditati,

altrimenti basata sull'esibizione di requisiti formali, che non forniscono garanzie sostanziali rispetto alla qualità degli interventi svolti.

I servizi che non trovano collocazione pertinente in nessuna delle quattro aree

Gli incontri territoriali hanno fatto emergere interrogativi e proposte anche rispetto alla collocazione di specifici servizi nelle quattro aree (età evolutiva, anziani, disabili, adulti) e nei tre ambiti (servizi semiresidenziali, servizi residenziali, servizi domiciliari e di contesto), indicati nel regolamento. Alcune delle organizzazioni che operano nel settore dei servizi di accompagnamento al lavoro hanno sottolineato l'opportunità che, in considerazione delle specificità del settore in cui operano e della diversificazione degli utenti², si preveda l'istituzione di un'area ad hoc per i servizi di accompagnamento al lavoro. Per tale area è stato proposto un regime di accreditamento semplificato o, comunque, focalizzato sulla valorizzazione della documentazione che tali servizi devono già produrre per dare seguito alla propria azione.

Altre organizzazioni hanno sottolineato come risulti opportuno individuare un'ulteriore area, in ipotesi denominata "territorio", ove possano fluire le progettualità ed i servizi che non possono essere configurati nelle altre aree. Servizi che, ad esempio, si rivolgono a *target* di destinatari trasversali in termini di età (minori, adulti, anziani) e condizione o che percorrono traiettorie di sviluppo di tipo innovativo e sperimentale. Infatti, quest'area dovrebbe rappresentare anche un contesto dedicato all'innovazione sociale ed all'incubazione di nuove realtà organizzative, direttrici a cui dovrebbe essere ispirata l'individuazione di requisiti specifici, legati alle linee di sviluppo della programmazione locale.

In pratica, le due proposte precedentemente delineate ipotizzano la definizione di un sistema di accreditamento a sei aree (età evolutiva, adulti, anziani, disabili, accompagnamento al lavoro, territorio) che preveda la sotto-articolazione in tre ambiti (servizi residenziali, semiresidenziali e domiciliari) per le prime quattro e nessuna sotto articolazione per le seconde due (accompagnamento al lavoro e territorio), alle quali sia dedicato un regime di requisiti di accreditamento essenziale e focalizzato sulle rispettive specificità di area.

Sostenibilità economica ed organizzativa degli adempimenti previsti dal regolamento

Gli adempimenti previsti dal regolamento configurano un quadro di impegni che molti interlocutori hanno definito essere particolarmente gravoso sotto il profilo economico e amministrativo-organizzativo. Il rischio paventato da alcuni è che le piccole organizzazioni diffuse secondo forme di radicamento territoriale che si è detto voler valorizzare attraverso l'accredimento, si trovino in difficoltà, non disponendo di apparati gestionali svincolati dall'operatività. Questa criticità merita di essere tenuta in considerazione per non incorrere nell'effetto paradossale di promuovere un sistema regolamentare che nelle intenzioni percorre una visione di sviluppo del welfare territoriale e nella pratica "eradica" ed emargina proprio le organizzazioni legate ai territori. Alcune strategie, come la costruzione di reti di collaborazione tra piccole organizzazioni, possono permettere di superare alcune criticità, ma non tutte. Al proposito, più di un osservatore ha sottolineato come la morfologia stessa del nostro territorio rappresenti un elemento di criticità che, ad esempio, rende difficoltosi o, comunque, onerosi in termini di tempi di spostamento i rapporti tra centro e periferie.

² Gli utenti dei centri di socializzazione al lavoro, ad esempio, possono essere minori, disabili, adulti, con ciò attraversando tre delle quattro aree indicate dal regolamento.

Il rapporto tra accreditamento socio-sanitario e accreditamento sociale

Tra i quesiti emersi vi è anche quello relativo al rapporto ed alle eventuali forme di integrazione tra accreditamento socio sanitario, curato dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari, e accreditamento sociale. E' stato ricordato che vi sono organizzazioni che operano sia in ambito socio sanitario che in ambito sociale.

Il ruolo dell'autorizzazione come soglia di accesso al sistema

Alcuni interlocutori hanno segnalato come il profilo dell'autorizzazione, così come delineata nella proposta di regolamento, risulti troppo leggero se letto in una prospettiva di tutela degli utenti. L'autorizzazione è un atto che abilita un soggetto erogatore ad esercitare funzioni socio assistenziali anche in regime privatistico. A giudizio di alcuni, la "soglia" disegnata dal regolamento sull'autorizzazione appare poco selettiva rispetto ad eventuali comportamenti opportunistici degli erogatori, questo anche in considerazione della platea di organizzazioni interessate, la quale include anche il mondo *for profit*. La maggior parte dei requisiti identificati per l'autorizzazione si sostanzia, infatti, in dichiarazioni di impegno riportate nella guida dei servizi e questo è parso configurare una barriera scarsamente tutelante per i cittadini.

Premi ed incentivi per i dipendenti

Il requisito che prevede un sistema premiale per i dipendenti è parso scarsamente percorribile a molti partecipanti, sia per la oggettiva impossibilità a riconoscere incentivi economici, sia per la natura delle organizzazioni interessate. Nell'esperienza di questi interlocutori nelle organizzazioni del Terzo settore ciò che motiva il personale non sono gli incentivi legati alla carriera o i premi di carattere economico, ma la condivisione di relazioni ed azioni legate a scopi solidaristici.

I servizi che accolgono persone provenienti da tutto il territorio provinciale

Tra le questioni emerse dagli incontri vi è anche quella relativa ai modelli di erogazione e finanziamento dei servizi che hanno un bacino di utenza non circoscritto ad una singola comunità di valle e che, in alcuni casi, possono soddisfare la domanda di aiuto anche in assenza di un invio da parte di un soggetto pubblico. L'interrogativo emerso al proposito ha riguardato, in particolare, le modalità di finanziamento, considerata, appunto, la provenienza dei soggetti accolti.