

## Lo Sportello sociale: analisi dell'esperienza in Emilia-Romagna

### 1. Introduzione

L'art. 22 della legge n. 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» inserisce tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali l'«informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto». Questo obiettivo deve essere perseguito, secondo il 4° c. dello stesso articolo, attraverso il «servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari».

Il Piano sociale nazionale 2001-2003<sup>1</sup>, sviluppando quanto previsto dalla stessa legge, parla di «Porta unitaria di accesso» o di «Porta sociale» con funzioni di:

- garanzia di trasparenza e unitarietà nell'accesso ai servizi;
- riduzione delle asimmetrie domanda/offerta e cittadino/istituzioni;
- filtro ed orientamento della domanda.

È sulla base di queste indicazioni, così come di esperienze già attivate, che le Regioni hanno affrontato il problema.

In generale esse hanno inteso lo Sportello sociale come struttura che ha lo scopo di assicurare ai cittadini l'accoglienza nella rete dei servizi sociali e socio-sanitari.

I suoi compiti sono più complessi della semplice erogazione di informazioni e si concretizzano in un'azione di orientamento

che può divenire accompagnamento del cittadino più debole. A questa funzione «costitutiva» si affianca quella di osservatorio della domanda espressa e di mappatura dell'offerta sociale del territorio.

Secondo le interpretazioni prevalenti lo Sportello sociale non deve essere il luogo della presa in carico con conseguente erogazione di servizi professionali; lo può essere se si tratta di prestazioni in qualche modo dovute, che non richiedono un'attività specialistica di valutazione del bisogno espresso.

Si tratta invece di un servizio finalizzato a rimuovere gli ostacoli nell'accesso ai servizi, sia quelli creati dalla complessità dell'offerta, dalla mancanza di informazioni fruibili e dalla scarsa trasparenza dei criteri e delle procedure sia quelli dovuti a fattori soggettivi (psicologici, economici e sociali) che influenzano negativamente la possibilità di accedere ai servizi necessari proprio per chi ne ha più bisogno.

Nel concreto, come vedremo, lo sportello sociale può essere «reale» o «virtuale», limitandosi in questo caso a collegare tra loro tramite soluzioni, perlopiù informatiche, realtà informative già esistenti.

Nei paragrafi seguenti si richiameranno i presupposti normativi e culturali dello Sportello sociale, per poi analizzare semplificativamente, proprio per fare emergere le possibili diversità di modelli, i progetti presentati nell'ambito della sperimentazione che la Regione Emilia-Romagna ha avviato nel 2004 con lo scopo di definire standard ottimali di servizio.

s. 1

<sup>1</sup> D.p.r. del 3 maggio 2001.

## 2. L'efficacia comunicativa come presupposto per l'accesso al sistema dei servizi

### 2.1. L'informazione nell'attività della Pubblica amministrazione

La necessità di garantire il diritto all'informazione come presupposto per l'accesso e la partecipazione non è certamente sentita solo nell'ambito delle politiche sociali; la comunicazione tra istituzioni e cittadini è un elemento estremamente importante per stabilire rapporti di fiducia e per garantire un'effettiva rispondenza dell'azione pubblica ai bisogni della popolazione.

La Costituzione italiana contiene importanti riferimenti a fondamento dell'attività di comunicazione, tutelando in particolare il diritto all'informazione nell'art. 21.

Dagli anni Ottanta del secolo scorso sono gradualmente mutate le modalità adottate dallo Stato per comunicare con i cittadini. Accanto a notificazioni, certificazioni, deliberazioni, affissioni all'albo, pubblicazioni sui bollettini ufficiali e simili, il costante espandersi del suo ruolo di erogatore di servizi ha determinato l'introduzione di nuove forme di relazione e interazione – supportate dai progressi degli strumenti di comunicazione – che hanno creato le condizioni per un lento ma continuo processo di modernizzazione della comunicazione della Pubblica amministrazione.

Pur essendo la previsione di un'adeguata organizzazione per la comunicazione trasversale a tutta l'attività della Pubblica amministrazione, alcuni interventi legislativi sono da segnalare perché particolarmente significativi in tal senso. Tra questi:

– la legge n. 67/1987<sup>2</sup> che rinnova e aggiorna la legge sull'editoria. Legge n. 416/1981<sup>3</sup> con norme che stabiliscono con precisione le competenze, le professionalità e le strutture e stabiliscono i primi criteri per la realizzazione di pubblicità di pubblica utilità;

– la legge n. 223/1990 che disciplina il sistema radiotelevisivo pubblico e privato regolamentando la distribuzione delle spese

pubblicitarie delle amministrazioni statali e degli Enti pubblici non territoriali sulle emittenti pubbliche e private;

– la legge n. 142/1990 «Ordinamento delle autonomie locali» che si occupa tra l'altro di innovazione e semplificazione amministrativa e sancisce il diritto-dovere all'informazione per la Pubblica amministrazione;

– la legge n. 241/1990 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», che sancisce la possibilità per il cittadino di accedere ai diversi procedimenti amministrativi e di conoscerne il responsabile dell'attuazione, compiendo un passo significativo verso la chiarezza e la trasparenza della Pubblica amministrazione nel dialogo con i cittadini. Queste due ultime leggi per la prima volta prendono in considerazione il tempo e lo spazio ai fini della definizione di efficacia dell'azione amministrativa; il combinato disposto delle due porta, con

– il d.l.vo n. 29/1993 «Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421» all'apertura degli Urp, con tecniche telematiche e telefoniche di servizio di sportello (l'attività degli Urp verrà poi ridefinita dall'art. 8 della legge n. 150/2000). Sempre nel 1993 vengono predisposte e pubblicate dal Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio le «Carte dei servizi pubblici»;

– la legge n. 675/1996 «Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali»;

– la legge n. 59/1997 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa»;

– la legge n. 127/1997 «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e di procedimenti di decisione e di controllo»;

– la legge n. 150/2000 «Disciplina dell'attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche amministrazioni» definisce una serie di criteri che stimolano e favoriscono l'attività di informazione e comunicazione istituzionale del soggetto pubblico,

<sup>2</sup> Legge n. 67/1987 «Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria».

<sup>3</sup> Legge n. 416/1981 «Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria».

elencando organicamente le forme, gli strumenti ed i prodotti di particolare rilevanza per lo sviluppo di tale attività;

– infine, la «Direttiva sulle attività di comunicazione delle Pubbliche amministrazioni», emanata il 7 febbraio 2002 dal Dipartimento della funzione pubblica fornisce gli indirizzi necessari per il coordinamento, l'organizzazione ed il monitoraggio di strutture, strumenti e attività previste dalla citata normativa in materia.

Come si vede, c'è stato con il passare degli anni un intensificarsi dell'attenzione del legislatore su un tema sentito come necessario e non più rinviabile: in questo clima vede la luce la disposizione contenuta nell'art. 22 della legge quadro n. 328/2000.

## 2.2. *Lo Sportello tra Segretariato sociale, comunicazione pubblica e nuove tecnologie*

L'informazione rappresenta un presupposto fondamentale per assicurare l'uguaglianza nell'accesso ai servizi e di conseguenza la tutela dei diritti sociali e civili dei cittadini; le amministrazioni devono quindi garantire l'equità non limitandosi a fornire i dati richiesti da chi si avvicina ad uno Sportello ma attivando percorsi di orientamento, accompagnamento e consulenza indirizzati specificatamente ai soggetti meno capaci di esporre compiutamente la propria domanda, così da permettere la reale esigibilità dei diritti di cittadinanza anche e soprattutto da parte delle fasce più deboli.

All'interno dello Sportello sociale si intrecciano così i temi della comunicazione pubblica, della cittadinanza sociale e del diritto all'accesso, del Segretariato sociale.

Come abbiamo visto la legge n. 328/2000 parla di Segretariato sociale. Questo termine, proprio della cultura professionale del Servizio sociale, è soggetto a interpretazioni diverse: oscilla tra essere strumento di un rapporto esclusivo tra operatore ed utente o, invece, assumere il significato più ampio di «sensore del territorio».

Nel 1987 Dal Pra Ponticelli, in un manuale utilizzato dalle scuole di servizio sociale, definiva il Segretariato come un «tipo di rapporto con l'utenza [...] che consiste in un contatto con la persona finalizzato a dare informazioni sulle risorse disponibili, a ricevere informazioni su esigenze e problemi generali, a predisporre la documentazione amministrativa necessaria per ottenere prestazioni standardizzate (domande). Può essere tuttavia lo strumento attraverso il quale si giunge a un rapporto diverso con l'utenza, cioè alla consulenza psico-sociale o all'intervento socio-assistenziale. Poiché è visto dal servizio sociale più come uno strumento di contatto iniziale con l'utenza, che può portare a rapporti successivi, che come un servizio fine a sé stesso, viene svolto per lo più dagli stessi assistenti sociali»<sup>4</sup>. Si poneva quindi l'accento sul rapporto diretto con l'utenza e sull'opportunità che chi lo pone in essere fosse professionalmente preparato a cogliere la necessità di un ulteriore intervento (definendo invece come «filtro» l'attività di segnalazione o accompagnamento di chi non riesce ad orientarsi correttamente fra le risorse disponibili).

Maggian e Menichetti riprendendo una diversa interpretazione nel 1988 scrivevano che «alcuni anni fa, nei primi anni Settanta, fu il servizio di Segretariato sociale a essere individuato come servizio finalizzato alla sistematizzazione e alla diffusione di informazioni in risposta ai bisogni più diffusi, ma i cambiamenti avvenuti sia a livello istituzionale che organizzativo e metodologico hanno interrotto questo tipo di impegno [...] Mentre il sistema sanitario [...] ha iniziato sperimentazioni di sistema informativo valorizzando così il ruolo dell'informazione, nel settore socio-assistenziale si sono registrati molti elementi di incertezza per la mancata approvazione della legge quadro sull'assi-

s. 2

<sup>4</sup> M. Dal Pra Ponticelli, *Lineamenti di servizio sociale*, Roma, Astrolabio, 1987.

stenza e della riforma delle autonomie locali»<sup>5</sup>.

Nel 1997 l'Ente italiano di servizio sociale<sup>6</sup> riassume le funzioni del Segretariato sociale in:

– informare: «rispondere alla richiesta dell'utente con una informazione aggiornata e connotata da esattezza, rapidità, estensione [...] perché l'informazione costituisca un servizio effettivo che eviti il peregrinare verso altre sedi»;

– fornire consulenza e aiuto: «l'aiuto può consistere nel segnalare e trasmettere direttamente al servizio competente la richiesta, assumendo un ruolo attivo nel contatto fra cittadino e servizio richiesto; talvolta può verificarsi l'eventualità di accompagnare la persona o di compilare i documenti necessari all'ottenimento della prestazione»;

– essere osservatorio territoriale: «la molteplicità di tipologia di utenti, numerosi contatti e collegamenti con altri servizi consentono di verificare continuamente anche attraverso la stessa utenza la validità e congruità della risorsa al bisogno manifestato. La conoscenza obiettiva dell'apparato destinato a rispondere ai diritti e ai bisogni della cittadinanza, consente di poter offrire alle sedi decisionali una panoramica aggiornata sulla reale situazione dei servizi e della normativa, di dare una valutazione costante sia sui motivi per cui esistono determinate carenze sia sulla domanda della popolazione in continua dinamica evoluzione»;

– promuovere la partecipazione e lo sviluppo comunitario in un'ottica di prevenzione. Il Piano sociale nazionale (Psn) 2001-03 chiama «Porta unitaria di accesso» o «Porta sociale» lo strumento organizzativo per accedere al sistema complessivo di servizi socio-sanitari: «è necessario che le persone e le famiglie con situazioni di bisogno più acuto o in condizioni di maggiore fragilità siano messe in grado di poter accedere ai servizi rivolti a tutti, oltre che eventualmente a misure e servizi specificamente dedicati. A questo scopo non basta definire

graduatorie di priorità che potrebbero, da sole, avere persino un effetto di segregazione sociale. Occorre soprattutto sviluppare azioni positive miranti a facilitare e incoraggiare l'accesso ai servizi e alle misure disponibili. Tali azioni dovranno riguardare la messa a punto di strumenti di informazione adeguati, di modalità di lavoro sociale (al contempo attive e rispettose della dignità e delle competenze dei soggetti), di misure di accompagnamento che compensino le situazioni di fragilità e valorizzino le capacità delle persone e delle loro reti sociali e familiari»<sup>7</sup>.

Ancora, vi si afferma che è necessario agire affinché «coloro che hanno più bisogno e perciò più titolo ad accedere al sistema integrato non vengano esclusi o, comunque, non siano ostacolati da barriere informative, culturali o fisiche nell'accesso ai servizi e agli interventi specificamente loro dedicati e a quelli universalistici. [...] È quindi un livello informativo e di orientamento indispensabile per evitare che le persone esauriscano le loro energie nel procedere, per tentativi ed errori, nella ricerca di risposte adeguate ai loro bisogni»<sup>8</sup>. Si comprende dunque che la finalità della Porta sociale è quella di favorire la trasparenza riguardo alle modalità possibili di esercizio dei diritti di cittadinanza, di semplificare l'accesso ai servizi rendendoli raggiungibili anche dai soggetti più deboli, di ridurre l'asimmetria tra cittadini e istituzioni.

Il Psn 2001-2003, oltre alla funzione informativa e quella di orientamento, attribuisce alla «Porta sociale» la funzione di «osservatorio» e monitoraggio dei bisogni e delle risorse presenti sul territorio; questa deve essere uno strumento per accrescere trasparenza e fiducia nei rapporti tra cittadino e servizi, soprattutto nella gestione della nuova emergenza costituita dai tempi di attesa nell'accesso ai servizi.

Vi si ribadisce inoltre che «il cittadino rivolgendosi al Segretariato sociale, oltre ad avere informazione e orientamento nel sistema di offerta pubblica, solidaristica e di auto-aiuto presente nel *welfare* locale, potrà avere informazioni anche sui soggetti

<sup>5</sup> R. Maggiani e G. Menichetti, *La gestione dei servizi sociali*, Roma, Nis, 1988.

<sup>6</sup> Eiss, *Studio e documentazione del servizio d'informazione sociale nei paesi europei*, in «Problemi sociali del nostro tempo», n. 58, Roma, 1997.

<sup>7</sup> D.p.r. del 3 maggio 2001 approvante il «Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003».

<sup>8</sup> *Ibidem*.

privati che erogano servizi a pagamento, sulle tariffe praticate e sulle caratteristiche dei servizi erogati»<sup>9</sup>.

Si osserva quindi che lo Sportello sociale richiama istanze patrimonio di culture diverse. Da un lato troviamo i temi della comunicazione pubblica come strumento per rendere accessibile a tutti le informazioni, del diritto all'accesso come prerequisito per il reale godimento dei diritti di cittadinanza, del diritto alla trasparenza e all'esigibilità delle prestazioni sociali.

Da un altro c'è la teoria del Servizio sociale, che affida allo strumento del Segretariato sociale il ruolo di accompagnare concretamente il cittadino affinché possa orientarsi e godere appieno dei possibili interventi che gli sono destinati.

A fianco di questi si impone con prepotenza lo sviluppo dei sistemi informativi supportati dalla diffusione delle nuove tecnologie. La crescita delle prestazioni di *hardware*, *software* e sistemi di comunicazione fra computer è tale da consentire di creare e rendere operativi sistemi informativi condivisi fra amministrazioni diverse e fra uffici diversi della stessa amministrazione indipendentemente, dal luogo in cui sono dislocati. Sistemi informativi che, se opportunamente progettati e realizzati, sono disponibili, accessibili ed aggiornabili in qualsiasi istante sia da chi eroga il servizio sia da chi ne fruisce.

L'introduzione di questi strumenti pone questioni diverse a seconda che si consideri il punto di vista dell'erogatore del servizio o del fruitore.

Nel primo caso si tratta principalmente di formare le competenze tecniche in grado di sfruttare al meglio gli strumenti disponibili.

Nel secondo il problema si pone quando si cerca di dare impulso all'uso diretto dello strumento (senza la mediazione di un operatore di sportello), sia per la ricerca di informazioni sia per l'eventuale accesso ad un servizio (ad es. prenotazione *on line* di

una prestazione). L'uso diretto richiede, prima ancora della capacità tecnica (come si usa), la capacità di esprimere il proprio bisogno correttamente, ovvero saper porre la domanda in modo tale da ottenere la risposta giusta. Molto spesso la quantità e/o l'urgenza del bisogno sono inversamente proporzionali alle competenze necessarie sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista della capacità di esprimere le proprie necessità o dall'immaginare che esista uno strumento liberamente disponibile per affrontare il problema (si pensi, a questo proposito, alla fasce rappresentate dalla popolazione anziana e da quella a bassa scolarizzazione).

La sfida consisterà nel riuscire a far convivere le diverse anime nella realizzazione oltre che nella progettazione degli Sportelli, nel far confluire le risorse tecnologiche, culturali ed umane in una realtà che sia al contempo il più universale ed il più singolare possibile, che riesca a mettere «tutte le risorse disponibili sul territorio» davvero a disposizione del singolo che in quel momento si rivolge allo sportello. Sarà necessario tenere in grande considerazione l'aspetto relazionale per far sì che l'aumentata possibilità di scelta diventi un'opportunità in più e non un motivo di disorientamento.

s. 3

### 2.3. I risultati di alcune ricerche

Le esperienze di Sportello sociale sul territorio nazionale sono già divenute oggetto di studi e ricerche.

Nel 2003 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha commissionato allo Studio Cevas di Roma una ricerca<sup>10</sup> sulle sperimentazioni che gli Enti locali stanno compiendo per consolidare le reti territoriali dei servizi alle persone ed alle famiglie, con l'intenzione di raccogliere e poi diffondere

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Pubblicata nel volume, Studio Cevas, *La Porta sociale: una buona pratica per l'accesso alla rete dei servizi*, Roma, 2004.

un capitale di esperienze come scambio di «buone pratiche».

Due sono gli obiettivi della ricerca: la realizzazione di un'analisi organizzativa di un insieme omogeneo di servizi e l'identificazione dei nessi esistenti tra le sperimentazioni locali e le indicazioni previste nella programmazione a livello regionale e territoriale.

Tra i casi presentati dalle Regioni, perché particolarmente interessanti sotto il profilo della paradigmaticità e dell'innovazione, ne sono stati scelti nove come campione (tre esperienze riferite a grandi città, tre a realtà medie e tre a Consorzi di piccoli Comuni per la gestione in forma associata dei servizi sociali) (vedi tabella sotto).

Sono state svolte interviste semistrutturate ai referenti dei progetti ed analizzati i Piani sociali regionali ed i Piani di zona relativi al territorio in modo da individuare eventuali collegamenti con livelli essenziali, modelli e standard organizzativi.

L'analisi dei campioni è stata svolta attraverso una griglia predefinita finalizzata a rilevare:

- ambito territoriale di riferimento e caratteristiche del contesto istituzionale in cui si colloca;
- motivazioni che hanno portato all'attuale configurazione del servizio;
- modalità organizzative e funzioni di *front* e di *back* svolte dal servizio;
- risorse umane e finanziarie impegnate;
- modalità di integrazione interne con altri uffici o servizi (es: Ufficio di piano, Urp) dell'ente titolare (es: un Consorzio o un Comune);
- ubicazione, accessibilità e livello di informatizzazione;
- modalità di integrazione con Asl e con altri organismi pubblici e del privato sociale;
- forme di esternalizzazioni previste e attuate;
- indicazioni d'ordine organizzativo posti nei Piani di zona e nei Piani sociali regionali (Psr) e riferimenti ai livelli essenziali e standard organizzativi inerenti il Segretariato sociale.

Per quanto riguarda il contenuto dei Piani sociali regionali, si nota che in osservanza

REGIONE	ENTE TITOLARE	DENOMINAZIONE DEL SERVIZIO
Sicilia	Comune di Catania	Urp dei Servizi sociali
Campania	Ambito territoriale» Napoli tredici», associazione di 7 Comuni – Sorrento Comune capofila	Sportelli sociali di accesso territoriale e di cittadinanza attiva
Umbria	Comune di Perugia	Ufficio di cittadinanza
Lazio	Consorzi dei Comuni (26) del Casinate (Fr)	Segretariato sociale
Lazio	VII Municipio del Comune di Roma	Sportello unico dei servizi socio-sanitari
Abruzzo	Ambito Territoriale N. 26 «Costa Sud» (Ch), comprensivo di 4 Comuni – San Salvo capofila	Sportello unico socio-sanitario (Segretariato sociale)
Emilia-Romagna	Consorzio per i Servizi Sociali del Ravennate (Ausl Ravenna e Comuni di Ravenna, Cervia, Russi)	Sportello sociale
Provincia autonoma di Bolzano	Distretto socio-sanitario Alta Val Venosta della comunità comprensoriale Val Venosa – Asl Mr	Infopoint della Casa comunità comprensoriale
Liguria	Divisione territoriale Valpolcevera del Comune di Genova, comprensiva del distretto di Bolzaneto e Rivarolo/Pontedecimo	Sportello polinformativo

della legge n. 328/2000 tutti prevedono i servizi di Segretariato sociale come livelli essenziali delle prestazioni, attribuendogli in alcuni casi funzioni specialistiche che fanno ipotizzare una sorta di sovrapposizione con il Servizio sociale professionale.

I Piani di zona sono più puntuali nelle indicazioni riguardo gli standard organizzativi; forniscono spesso indicazioni sul personale e le risorse per il finanziamento. In generale comunque gli strumenti di programmazione regionale e locale dichiarano soprattutto le finalità del servizio, lasciando ai territori molta discrezionalità per quanto riguarda l'aspetto organizzativo.

Entrando nel dettaglio dei campioni analizzati, si osserva che tutte le esperienze che si riferiscono a funzioni di Segretariato sociale e di primo accesso prevedono un rapporto tra offerta e popolazione pari a un punto di accesso ogni 20-24.000 abitanti. Fanno eccezione i casi di Roma e Catania che sono però, in effetti, sportelli specializzati o di secondo livello <sup>11</sup>.

Per quanto riguarda le funzioni espletate, tutte le realtà offrono *informazioni* sul sistema socio-sanitario, e almeno tre includono anche l'offerta di organismi privati e del privato sociale. Le modalità utilizzate sono diverse: tutti prevedono l'accesso diretto e quello telefonico, solamente tre sono contattabili anche tramite Internet.

La funzione di *accompagnamento* al soggetto erogatore del servizio richiesto è presente in tutti i casi (tranne uno), con differenti declinazioni. Si va dall'accompagnamento fisico del cittadino alla compilazione di pratiche e alla fissazione di appuntamenti. In alcuni casi vi può anche essere un accesso diretto, quando le prestazioni richieste sono in qualche misura «dovute», ed è quindi presente un elevato livello di automatismo che esclude la valutazione del bisogno da parte del Servizio sociale professionale.

<sup>11</sup> In particolare, nel caso di Roma lo Sportello consente l'accesso ai servizi ad alta integrazione con il sistema sanitario, mentre a Catania lo Sportello si occupa del Reddito minimo di inserimento.

Tutti i casi effettuano un *monitoraggio* più o meno raffinato della domanda che perviene al servizio, mentre la mappatura del sistema di offerta dei servizi socio-sanitari non è in genere di esclusiva pertinenza del servizio di Sportello, che collabora invece ad una attività coordinata e diretta a livello di Ufficio di piano.

Riguardo alle figure professionali impiegate sono previsti assistenti sociali (sette casi) e personale amministrativo (sei casi) in un ruolo di *front-office*. Sociologo, psicologo, pedagogista, informatico sono indicati in quattro casi, con funzioni tipiche di *back-office*. Solo nel caso di Perugia si parla di operatore specializzato in comunicazione sociale.

La gestione della funzione di Sportello è quasi sempre in capo all'Amministrazione pubblica, con poche eccezioni di deleghe esterne. Questo appare una logica conseguenza del significato che vuole assumere lo Sportello il quale, regolando l'accesso al sistema dei servizi, è uno strumento delicato perché riguarda direttamente i diritti dei cittadini ed è, d'altro canto, un mezzo per permettere alla Pubblica amministrazione di conoscere, misurare e valutare la domanda espressa ed i bisogni del territorio.

Il privato sociale gestisce Sportelli che sono in genere tematici e possono essere collegati tramite sistemi informativi al sistema di Segretariato sociale progettato.

Anche il Foromez ha realizzato nel corso del 2004 un progetto denominato «Sportelli sociali per l'accessibilità dei servizi nei contesti locali», i cui risultati finali sono stati presentati durante un seminario che si è tenuto a Firenze nel dicembre scorso. La ricerca si è occupata di quanto sta accadendo nelle Regioni obiettivo 3.

Queste possono essere divise in tre gruppi: quelle che non hanno ancora maturato una riflessione specifica sul *welfare* d'accesso (Friuli, Lombardia, Valle d'Aosta); quelle che hanno sviluppato nei relativi indirizzi delle riflessioni specifiche e fornito indicazioni mirate (Liguria, Marche, Lazio, Provincia autonoma di Trento, Veneto); quelle infine che hanno fornito indirizzi ed attiva-

to linee specifiche di attività e di finanziamento, ovvero Abruzzo, Umbria, Toscana ed Emilia-Romagna (di cui ci occuperemo diffusamente).

Dall'indagine risulta che gli Sportelli, diversamente definiti nei vari contesti territoriali, assolvono prioritariamente a quattro funzioni:

- informazione;
- promozione;
- accompagnamento;
- osservatorio;

che possono essere in equilibrio tra loro o, al contrario, prevalere l'una sulle altre.

### 3. Il caso Emilia-Romagna

#### 3.1. *La legge regionale n. 2/2003 ed il processo di avvio della sperimentazione*

In Emilia-Romagna la sperimentazione dello Sportello sociale è prevista dall'art. 7 della l.r. n. 2/2003 che innova il sistema di interventi e servizi sociali.

Art. 7 «Accesso al sistema locale dei servizi sociali a rete. Istituzione degli Sportelli sociali»

1. L'accesso al sistema locale è garantito da Sportelli sociali attivati dai Comuni, singoli o associati, ai sensi dell'art. 16, in raccordo con le Aziende unità sanitarie locali, anche avvalendosi dei soggetti di cui all'art. 2, 2° c. Gli Sportelli sociali forniscono informazioni ed orientamento ai cittadini sui diritti e le opportunità sociali, sui servizi e gli interventi del sistema locale, nel rispetto dei principi di semplificazione. I Comuni organizzano l'attività degli Sportelli sociali con modalità adeguate a favorire il contatto anche di chi, per difficoltà personali e sociali, non vi si rivolge direttamente.

2. Agli operatori degli Sportelli sociali è garantita una uniforme ed adeguata formazione.

3. Per bisogni complessi, che richiedono l'intervento di diversi servizi o soggetti, i competenti servizi attivano gli strumenti tecnici per la valutazione multidimensionale e per la predisposizione del programma assistenziale individualizzato, compresi il progetto individuale per le persone disabili ed il progetto educativo individuale per i minori in difficoltà.

4. Al fine di garantire l'attuazione e l'efficacia degli interventi previsti dai programmi assistenziali individualizzati è indicato il responsabile del caso.

5. La Giunta regionale definisce con proprio atto l'organizzazione degli Sportelli sociali, gli strumenti tecnici di valutazione e controllo dei programmi assistenziali e le modalità di individuazione del responsabile del caso.

Il Servizio pianificazione e sviluppo dei servizi sociali e socio-sanitari dell'Assessorato alle politiche sociali ha strutturato la sperimentazione con l'obiettivo di definire standard qualitativi e funzionali del servizio<sup>12</sup>.

L'iter ha avuto inizio con la delibera del Consiglio regionale n. 514 del 4 novembre 2003<sup>13</sup> che stabilisce di destinare euro 800.000 alla sperimentazione degli Sportelli sociali con l'obiettivo di inserire in una apposita futura direttiva<sup>14</sup> la definizione ottimale delle caratteristiche organizzative che sarebbero emerse. La stessa delibera rinvia ad un successivo atto di Giunta l'approvazione di uno specifico bando per l'accesso al finanziamento.

In seguito la Giunta regionale ha emanato la deliberazione n. 2749, con la quale approva le modalità di accesso ai finanziamenti e dà atto che successivamente – previa istruttoria condotta dal Servizio competente – provvederà all'individuazione dei progetti ammessi a finanziamento fino alla concorrenza massima del 50% della spesa ammissibile e comunque per un importo non superiore a euro 40.000 a progetto.

La delibera illustra nel dettaglio gli obiettivi prefissati, partendo dalla considerazione che il tema dell'accesso al sistema locale è

<sup>12</sup> Per definire gli ambiti ed i criteri della sperimentazione da inserire nel successivo bando sono state raccolte informazioni tramite, tra l'altro, la somministrazione di interviste semistrutturate a responsabili di sportelli settoriali scelti tra le realtà già esistenti a livello regionale, e specificatamente il Servizio immigrazione del Comune di Modena, il Servizio famiglie di Carpi e lo Sportello unico del Consorzio sociale di Ravenna. Sono stati inoltre considerati gli strumenti di rilevazione adottati dalla ricerca Cevas di cui sopra.

<sup>13</sup> Deliberazione del Consiglio regionale n. 514 del 4 novembre 2003 «Programma annuale degli interventi e dei criteri di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, 3° c., della l.r. n. 2/2003. Stralcio del Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ai sensi dell'art. 27, l.r. n. 2/2003».

<sup>14</sup> Come da 5° c., art. 7, l.r. n. 2/2003.

uno dei nodi strategici del processo di costruzione e rafforzamento della zona come soggetto responsabile della programmazione e della gestione della rete integrata dei servizi sociali e socio-sanitari. La sperimentazione è volta ad individuare modalità ottimali di organizzazione degli sportelli e di raccordo fra questi e gli altri punti informativi del territorio, perseguendo primariamente gli obiettivi di:

- garantire ai cittadini pari opportunità di accesso al sistema, con una particolare attenzione a chi, per difficoltà personali e sociali, non è in grado di rivolgersi direttamente ai servizi;

- garantire omogeneità e completezza di informazione sull'intero territorio della zona;

- promuovere l'individuazione, in raccordo e collaborazione con i servizi territoriali, di percorsi assistenziali certi e modalità uniformi di presa in carico da parte dei servizi competenti all'interno della zona;

- razionalizzare e semplificare le modalità di accesso alle informazioni e alla rete dei servizi;

- garantire la massima trasparenza delle procedure e dei criteri di accesso al sistema locale dei servizi, nel rispetto della tutela dei dati personali ai sensi della legge n. 675/96»<sup>15</sup>.

Le risorse destinate ai progetti, che devono essere preferibilmente di ambito zonale, proposti dai Comuni anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e del privato non-profit operanti sul territorio, sono finalizzate al sostegno delle azioni di:

- ricostruzione della mappa delle basi informative e degli sportelli presenti sul territorio, attivati da altri soggetti istituzionali, dai soggetti del terzo settore, dalle organizzazioni di rappresentanza e tutela dei cittadini;

- progettazione e/o costruzione di un sistema informativo dell'intera rete dei servizi sociali e socio-sanitari del territorio di riferimento, in condivisione con tutti gli Spor-

telli presenti sul territorio ed eventualmente accessibile anche da parte di soggetti che svolgono a vario titolo attività di informazione, orientamento, assistenza di cui al punto precedente;

- individuazione di un nodo della rete con compiti di gestione, aggiornamento e manutenzione del sistema informativo di cui sopra;

- progettazione, costruzione e/o organizzazione, su ambiti di preferenza coincidenti con la «zona», di una rete di Sportelli informativi in grado di raccordarsi tra loro e con i diversi punti già operativi di accesso al sistema dei servizi (Servizio sociale professionale, S.a.a., «Sportelli unici» delle Aziende Usl, sportelli settoriali quali «Informafamiglie», «Sportello stranieri», ecc.), nonché alle sedi e ai luoghi (Urp, patronati, «Sportello per l'impiego», ecc.) in cui normalmente avviene il contatto con il cittadino che necessita di informazioni. Gli Sportelli potranno essere utilmente collocati anche presso sedi di sportelli già esistenti, laddove si ritenga utile evitare duplicazioni di sedi, e dovranno dotarsi di strumenti adeguati di monitoraggio della domanda;

- realizzazione di percorsi di formazione e di aggiornamento rivolti agli operatori degli Sportelli, anche con riferimento all'esigenza di favorirne il raccordo con le professionalità sociali già operanti sul territorio;

- iniziative/campagne di informazione collegate allo sviluppo del sistema;

- attività di verifica e monitoraggio del funzionamento del sistema progettato e/o costruito»<sup>16</sup>. La decisione di individuare come destinatari dei finanziamenti i Comuni e le forme associative di cui all'art. 16 della l.r. n. 2/2003 è stata presa al fine di mantenere in stretto collegamento le funzioni di programmazione con quelle di garanzia ai cittadini di equità di accesso al sistema locale dei servizi; i progetti il cui ambito di attuazione non coincida con la zona devono pertanto portare in allegato il parere del Comitato dei Sindaci di distretto

s. 5

<sup>15</sup> *Ibidem*.<sup>16</sup> *Ibidem*.

in merito alla coerenza degli stessi con gli obiettivi della programmazione territoriale, ed in particolare dei Piani di zona.

Il Comune individuato come capofila diviene destinatario del finanziamento; i criteri per l'ammissione sono:

- pertinenza agli obiettivi indicati nel [...] bando;
- collaborazione tra più istituzioni, enti e soggetti, pubblici e privati, finalizzata all'individuazione di un unico progetto;
- ambito territoriale sovracomunale (coincidente con la zona o con aggregazioni subzonali);
- valorizzazione e razionalizzazione delle risorse esistenti (personale, sedi, punti di accesso, ecc.);
- definizione dei criteri e dei soggetti/strutture responsabili dell'aggiornamento del sistema informativo e della selezione delle informazioni da mettere in rete;
- presenza e grado di articolazione di un sistema di valutazione del processo e dei risultati del progetto <sup>17</sup>.

Qualora l'importo complessivo dei finanziamenti ammissibili superasse l'ammontare massimo delle risorse destinate, la delibera prevede che vengano utilizzati quali ulteriori criteri di selezione prioritariamente quello di una omogenea distribuzione territoriale dei progetti e, in seconda istanza, quello della valutazione della qualità progettuale.

È previsto inoltre che il 50% dei finanziamenti venga erogato a seguito dell'approvazione della graduatoria da parte della Giunta regionale, l'altro 50% a seguito di presentazione, entro il termine di 18 mesi dalla data di comunicazione dell'avvenuta assegnazione, di una relazione attestante la conclusione del progetto e da cui risultino le modalità di attuazione dell'iniziativa ed i risultati quantitativi e qualitativi raggiunti. L'allegato A contiene il fac-simile dello schema di presentazione del progetto <sup>18</sup>.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Fac simile schema di presentazione del progetto:

- Soggetto capofila.
- Responsabile referente del progetto.
- Soggetti e/o strutture organizzative coinvolte - indicazione dei modi e degli strumenti del coinvolgimento (protocolli, convenzioni, accordi, ecc.).
- Obiettivi del progetto.
- Ambito territoriale di riferimento.
- Destinatari.

Il termine per la presentazione dei progetti è stato fissato al 15 aprile 2004.

Il 30 luglio 2004 con delibera n. 1620 <sup>19</sup> la Giunta regionale dichiara che dalla valutazione tecnica e amministrativa condotta è emersa la rispondenza di tutti i progetti presentati ai criteri previsti e che pertanto tutti sono stati ammessi al finanziamento. Inoltre è stata definita al 40% della spesa ammissibile la percentuale del contributo concesso per ogni sperimentazione, fissando altresì in euro 33.050 l'importo massimo per ogni contributo.

### 3.2. Il metodo di indagine

I progetti sperimentali presentati alla Regione Emilia-Romagna sono stati messi a disposizione dal Servizio pianificazione e sviluppo servizi sociali e socio-sanitari dell'Assessorato alle politiche sociali ed analizzati secondo la seguente griglia:

Ambito territoriale e Comuni coinvolti  
Soggetto capofila

1. Nella costruzione degli Sportelli:

a) quali obiettivi sono stati particolarmente perseguiti?

- Azioni previste (descrizione analitica).
  - Modalità e strumenti di integrazione con altri servizi comunali, con la rete dei servizi socio-sanitari e con la rete complessiva dei servizi.
  - Funzioni assegnate allo Sportello.
  - Caratteristiche di accessibilità (distribuzione sul territorio, sede, orari e giorni di apertura, strumenti di comunicazione con l'utente, ecc.).
  - Aggiornamenti del sistema informativo (criteri e soggetti coinvolti).
  - Strumenti e modalità di valutazione dei risultati.
  - Tempi di realizzazione.
  - Risorse umane.
  - Risorse strumentali.
  - Indicazione analitica delle spese previste (spese per studi di fattibilità, indagini conoscitive, ricerche; spese per acquisizione di beni e servizi. Specificare. (es. arredi, attrezzature, *software*, ecc.); spese di personale aggiuntivo rispetto alla dotazione/disponibilità esistente; spese per attività di formazione; spese per attività promozionali, di documentazione; spese generali (materiale di consumo, utenze, ecc.).
  - Risorse esistenti coinvolte nella realizzazione del progetto (personale, sedi, attrezzature) ed escluse dalle spese di cui sopra.
- <sup>19</sup> Delibera Giunta regionale n. 1620/2004, avente ad oggetto «Approvazione progetti e assegnazione finanziamenti finalizzati alla sperimentazione dello Sportello sociale in attuazione della delibera di G.r. n. 14/03, lett. a) punto 2 e n. 2749/03».

- b) Quali azioni sono previste?
2. Destinatari del progetto
  3. Da chi è composta la rete dei soggetti, pubblici e privati, che partecipano alla costruzione degli Sportelli sociali?
  4. Presso quali servizi o uffici dei Comuni sono ubicati gli Sportelli sociali?
  5. Altri sportelli sono stati messi in rete con lo Sportello sociale? Se sì, quali?
  6. Personale addetto allo Sportello?  
Numero  
Qualifica professionale  
Formazione specifica prevista
  7. Modalità di organizzazione degli Sportelli  
Numero di sedi presenti sul territorio della zona  
Giorni e orari di apertura  
Forme di contatto
  8. È prevista qualche forma di rilevazione della domanda? Se sì, quali sono gli strumenti adottati?
  9. Sono previste forme di monitoraggio e valutazione dell'attuazione degli Sportelli sociali? Se sì, qual è il disegno complessivo e gli strumenti?
  10. All'attivazione degli Sportelli sociali si accompagna l'elaborazione della Carta dei servizi?
  11. Il livello di integrazione con il sistema sanitario?  
Integrazione dei sistemi informativi  
Collocazione fisica degli Sportelli  
Raccordi con Ausl per erogazione di prestazioni socio-sanitarie
  12. Sono previste azioni di accompagnamento ai servizi?
  - 13) Importo complessivo del progetto:
    - a) di cui per *software+hardware*+eventuale assistenza e formazione informatica (ove specificata);
    - b) di cui per personale aggiuntivo;
    - c) di cui per formazione.
  14. Rapporto con eventuali processi a livello zonale di armonizzazione delle regole per l'accesso: unificazione regolamenti, applicazione Isee, ecc.
  15. Note
- Sono inoltre state realizzate interviste a responsabili dei progetti e a dirigenti e fun-

zionari regionali e provinciali coinvolti nella sperimentazione.

### 3.3. I progetti

Sono stati presentati 32 progetti provenienti da 30 delle 39 zone in cui è suddivisa la Regione; due Comuni capoluogo hanno infatti presentato un proprio progetto distinto da quello degli altri Comuni della zona di cui fanno parte. Tutte le zone delle Province di Bologna, Piacenza, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini hanno partecipato; mancano invece alcune zone per le Province di Modena, Parma, Reggio Emilia e Ferrara.

Inoltre, non sempre hanno partecipato tutti i Comuni di una determinata zona: si parla di subzona nel caso della zona del Rubicone (2 su 9), nel distretto di Cesena – Valle del Savio (4 su 6), nel distretto Parma Sud-Est ha partecipato solo la Comunità Montana Appennino Parma Est e non gli altri 5 Comuni del territorio ed infine per il distretto di Correggio ha presentato il progetto solo Correggio (con la prospettiva di ampliarlo agli altri 5 Comuni). In un caso, distretto di Portomaggiore Sud-Est (Ostellato), il progetto è di sovrazona comprendendo anche il Comune di Voghiera (appartenente al distretto limitrofo); per gli altri 23 il progetto è stato presentato dall'intera zona.

Per quanto riguarda le città capoluogo, hanno presentato un progetto autonomo Bologna, Modena, Ferrara e Piacenza: il territorio dei primi due Comuni coincide con quello della zona; Ferrara<sup>20</sup> e Piacenza hanno presentato un progetto centrato sul territorio cittadino ma con prospettive di raccordo con gli altri Comuni della zona: i restanti capoluoghi aderiscono invece al progetto della propria zona.

I soggetti indicati come capofila per la sperimentazione – ed in quanto tali destinatari del finanziamento – possono non coincidere col capofila della zona sociale; in 29 casi

<sup>20</sup> In seguito hanno aderito altri due Comuni.

Provincia	Capofila dei Progetti presentati	Zona sociale/distretto
Bologna	Bologna San Giovanni in Persiceto San Pietro in Casale Sasso Marconi Consorzio Servizi Sociali Imola Pianoro Porretta	Bologna Pianura Ovest Pianura Est Casalecchio di Reno Imola S. Lazzaro di Savena Porretta Terme
Modena	Modena Fiorano Modenese Carpi Castelfranco Emilia	Modena Sassuolo Carpi Castelfranco Emilia
Reggio Emilia	Reggio Emilia Castelnuovo ne' Monti Consorzio Servizi Sociali Correggio	Reggio Emilia Castelnuovo ne' Monti Correggio
Parma	Parma Comunità montana Appennino Parma est	Parma Sud-Est
Piacenza	Piacenza Podenzano Fiorenzuola d'Arda Bobbio Castel San Giovanni	Piacenza Piacenza Val d'Arda Fiorenzuola d'Arda Alta Val Trebbia Alta Val Nure Val Tidone Castel San Giovanni
Ravenna	Ravenna Lugo Servizi Sociali Associati Faenza	Ravenna Lugo Faenza
Ferrara	Ferrara Copparo Ostellato	Ferrara – Centro-Nord Ferrara – Centro-Nord Portomaggiore – Sud-Est
Forlì-Cesena	Forlì Cesena Savignano sul Rubicone	Forlì Cesena – Valle del Savio Del Rubicone
Rimini	Rimini Riccione	Area di Rimini Area di Riccione

questi corrispondono ad un Comune, due progetti indicano il Consorzio per i servizi sociali (cui partecipano Comuni ed Ausl) come capofila ed uno solo la Comunità montana.

Prima di passare all'analisi occorre specificare che in molti casi si tratta di «progetti di massima» elaborati al fine di concorrere al finanziamento regionale, mentre progetti con un maggior livello di specificazione sono stati costruiti una volta ottenuti i finanziamenti: questo ne giustifica la varietà anche dal punto di vista della completezza.

Gli obiettivi dichiarati ricalcano comprensibilmente quelli indicati dal bando di finanziamento; si possono comunque suddividere in due filoni principali, da un lato l'attenzione al cittadino come destinatario del servizio e, dall'altro, il favore per lo sviluppo di sistemi informativi in grado di comunicare tra loro permettendo lo scambio, l'integrazione e l'aggiornamento delle informazioni.

Su 32 progetti 18 si orientano verso il primo gruppo di obiettivi, due sono prevalentemente orientati verso il secondo, 10 li fanno coesistere. Solo due non accennano al cittadino, descrivendo esclusivamente la costruzione del sistema informativo. Sono poi dichiarati obiettivi specifici che particolarizzano alcuni progetti rispetto agli altri: si parla quindi dello Sportello come opportunità per porre attenzione all'ascolto, per migliorare la percezione della qualità dei servizi, per aumentare la fiducia tra cittadini e Pubblica amministrazione. Ancora, un progetto definisce lo Sportello come «luogo delle opportunità» dove trovare non maggiore ma migliore informazione.

Per quanto riguarda i destinatari, la quasi totalità dei progetti (30 su 32) dichiara di rivolgersi, esclusivamente od assieme ad altri soggetti, ai cittadini, solo due esclusivamente agli operatori dei servizi. Il fatto di rivolgersi espressamente anche a chi lavo-

rerà negli Sportelli (14 casi) indica che la funzione di supporto e semplificazione affidata allo Sportello non viene intesa come operante solo verso l'esterno, ma anche verso l'interno della struttura stessa.

#### *Come è organizzato lo Sportello?*

I territori dispongono nella sostanza di tre opzioni verso cui orientarsi. La prima possibilità è quella di creare Sportelli unici nuovi, ed anche di ampliare le competenze di quelli settoriali già esistenti (e le due ipotesi non sono in alternativa). È la soluzione scelta dai territori che vedono questa sperimentazione come l'occasione per «coprire» Comuni (o comunque zone) prima non serviti sufficientemente.

La seconda via è quella di mettere in rete gli Sportelli già esistenti, sia generici che tematici, creando uno strumento che serva a distribuire, aggiornare e rendere accessibili ai vari punti della rete già esistenti le informazioni che ciascuno detiene per la sua parte (funzioni di redazione, manutenzione e potenziamento); spesso i progetti gli assegnano anche funzioni di monitoraggio del processo e valutazione dei risultati. Questa soluzione si concretizza il più delle volte in un portale virtuale, fruibile dalle amministrazioni e in molti casi anche dai cittadini, eventualmente prevedendo alcune limitazioni all'accesso.

La terza possibilità, quella scelta dalla maggioranza dei progetti, è combinare le prime due, con il risultato di un'organizzazione che si sviluppa su due livelli.

Si osserva che spesso i centri più grossi dispongono già di Sportelli settoriali e la necessità maggiormente sentita è quella di una razionalizzazione – ed eventualmente potenziamento – dell'esistente.

Per i Comuni più piccoli la sperimentazione può invece rappresentare l'occasione per dotarsi degli strumenti informatici necessari, o per accordarsi con gli altri Comuni della zona al fine di un migliore utilizzo delle risorse umane e tecnologiche a disposizione.

In generale si può affermare che territori con caratteristiche differenti presentano esi-

genze difformi che giustificano la sperimentazione di più modelli.

Risulta, come prevedibile, che lo Sportello sarà situato in almeno una sede di ogni Comune coinvolto: talvolta presso l'Urp (specificato in sei casi) e spesso presso la sede dei Servizi sociali, rappresentando un forte elemento di continuità nel percorso tra il primo accesso e la presa in carico.

Riguardo a quali Sportelli verranno collegati, poco meno di un terzo dei progetti dispone di mettere in rete solo quelli di Comune e Ausl, che sono quasi sempre abbinati nella rete dei soggetti che partecipano alla costruzione degli Sportelli sociali. Sette casi prevedono genericamente di collegare più realtà. Nei restanti quindici progetti, che al contrario specificano quali Sportelli saranno messi in rete, per dodici volte viene indicato il terzo settore, che in cinque casi risulta essere l'unico partner. È interessante notare il ruolo dei patronati, presenti in sette progetti, e quello dei sindacati, indicati quattro volte (di cui due da soli). Infine per due volte compaiono i Centri per l'impiego e le Agenzie delle entrate.

In generale i Comuni hanno attuato l'indicazione regionale di «fare rete» sia tra pubblico e privato, che tra l'area del sociale e quella sanitaria.

Tutti i progetti prevedono la possibilità di un accesso diretto agli sportelli da parte della cittadinanza, sebbene per quanto riguarda i giorni e gli orari di apertura i progetti siano estremamente differenziati; alcuni danno indicazioni molto precise, altri rinviano agli orari praticati dagli Sportelli già esistenti, altri ancora non specificano in alcun modo. Sono previste molte altre modalità di contatto: telefono, Internet, campagne di sensibilizzazione ed incontri informativi, periodici, *mailing* e cartellonistica, fino alla previsione di spot radiofonici e televisivi su emittenti locali. Una gamma ampia di stili comunicativi che prende in considerazione diverse tipologie di destinatari. Ben 19 progetti su 32 fanno ricorso al termine «accompagnamento», in un caso si accede direttamente dallo Sportello ai servizi erogabili, ed in un altro è possibile ef-

s. 7

fettuare dallo Sportello prenotazioni *on line*. Tre territori parlano più genericamente di «invio mirato», «indirizzamento» e «orientamento», infine otto non accennano ad alcuna tipologia di aiuto al cittadino che si rivolge allo Sportello. Pur nella difficoltà di comprendere dalla sola lettura quale significato verrà dato al termine e come verrà poi declinato nella concreta realizzazione, sembra comunque che la maggioranza sia attenta alle esigenze del cittadino che si presenta, in ottemperanza a quanto indicato anche negli obiettivi dalla delibera n. 2749 ovvero porre «particolare attenzione a chi, per difficoltà personali e sociali, non è in grado di rivolgersi direttamente ai servizi». Si soddisfa inoltre la necessità di garantire a tutti i cittadini pari opportunità di accesso come presupposto per un effettivo godimento dei diritti di cittadinanza che, come si è visto, è uno dei grandi temi che sta affrontando la Pubblica amministrazione.

Tutti i progetti prevedono la realizzazione di attività formative per il personale addetto allo Sportello, composto da assistenti sociali ma più spesso da «operatori» o impiegati amministrativi. Alcuni progetti includono nei fruitori anche i membri del gruppo di coordinamento del progetto e in due casi la proposta è estesa ai volontari che andranno ad operare nei punti «informali» di raccolta della domanda.

Una buona parte di progetti (11, più di un terzo del totale) prevede generiche attività di formazione senza specificarne il contenuto (oppure utilizzando una dizione non chiarificatrice «formazione integrata e trasversale»).

Andando ad osservare invece le singole voci si nota che la più riportata è di gran lunga quella relativa alle competenze relazionali, (16 progetti su 21), che sono necessarie per un approccio efficace con il cittadino che si rivolge direttamente allo Sportello. Si parla di comunicazione ma si utilizzano anche termini più «caldi» quali «accoglienza» e «ascolto dell'altro».

Seguono quelle definite come «competenze specifiche di lavoro sociale»<sup>21</sup>, anche se bisogna ricordare che gli Sportelli sono generalmente intesi come strutture di primo li-

vello, che quindi non effettuano una presa in carico ma rimandano, orientano od accompagnano al servizio sociale professionale ed alle altre risorse del territorio. Viene poi la voce «conoscenza dei servizi e delle opportunità sociali ed educative del territorio», competenza che va ad integrare le informazioni che gli operatori possono reperire nelle basi di dati; il lavoro di rete è oggetto di formazione esplicitato in sei progetti.

La formazione relativa alle nuove tecnologie, ai sistemi informativi ed informatici è richiamata 6 volte su 21 progetti (ricordiamo però che ben 11 non hanno esplicitato il contenuto dell'azione formativa).

Per quanto riguarda i costi, le differenze fra i diversi progetti sono notevoli: si va infatti da un minimo di 19.000 ad un massimo di 198.736 euro, con frequenze praticamente equipartite rispetto a media, mediana e moda che hanno valori quasi coincidenti.

Rispetto ai costi complessivi di tutta la sperimentazione le voci più significative sono rappresentate da *software/hardware* e dal personale che impiegano rispettivamente il 32% ed il 40% del totale, mentre alla formazione viene lasciato solo il 9%.

Considerando i singoli progetti vi sono rapporti interni assai diversi fra le diverse componenti; sia il *software/hardware* sia il personale aggiuntivo variano dallo 0% a circa il 90% del costo totale, mentre la formazione varia fra lo 0% ed il 49%.

In termini di frequenze, la voce *software e hardware* è assente in un progetto, ha costi inferiori al 20% e fra il 20% ed il 40% rispettivamente in circa un terzo dei progetti, mentre il restante terzo di progetti si trova nelle tre classi superiori.

È interessante osservare come tutte le zone della Provincia di Bologna (esclusa Bologna città) abbiano partecipato alla sperimentazione dello Sportello sociale in modo coordinato, utilizzando i finanziamenti proprio per acquistare lo stesso *software* applicativo, Garsia, già da tutte utilizzato per la creazione e la gestione della rete dei servizi rivolti alla popolazione anziana.

La voce personale è assente in quattro progetti e per il resto abbastanza ripartita fra le diverse classi con un picco fra il 20% ed il 40% ed un unico progetto dove rappresenta oltre l'80% dei costi.

<sup>21</sup> Orientamento, lettura del bisogno, definizione di obiettivi, multiproblematicità, gestione dell'emergenza, valutazione dello svantaggio.

La voce formazione è assente in cinque progetti mentre per oltre l'80% dei progetti rappresenta una spesa inferiore al 20%.

#### 4. Conclusioni

Ci si può chiedere se gli Sportelli, così come sono stati pensati, puntino più alla comunicazione efficace, all'ascolto e all'accompagnamento del cittadino, oppure all'aspetto tecnologico ed informatico, non fruibile dal cittadino che non possiede competenze di base. L'analisi dei progetti fornisce elementi contraddittori che in questa fase iniziale non possono essere valutati, ma solo osservati. Vi sono contenuti che mostrano una forte attenzione alla persona: in particolare, nel dichiarare gli obiettivi perseguiti si mette in evidenza di volere primariamente facilitare l'accesso dei cittadini alle informazioni. Inoltre, la previsione della funzione di «accompagnamento» – che è un passo in più rispetto all'«orientamento» richiesto dalla legge – è dichiarata dai due terzi dei progetti ed è un segno di attenzione ai destinatari più deboli.

Anche la formazione del personale vede gli interventi sulle competenze relazionali e di lavoro sociale superare di gran lunga quelle sulle competenze informatiche.

Infine, la variegata previsione di modalità per fare conoscere lo Sportello alla cittadinanza e renderlo accessibile, che prevede sì il web, ma anche tanti mezzi di diffusione più tradizionali, fa pensare che si siano tenute in considerazione tutte le fasce di popolazione.

Per quanto riguarda invece le previsioni sui costi, l'elaborazione dei dati sulle spese previste mostra che globalmente si prevede di spendere un po' più per il personale (40%) che per *software* e *hardware* (32%), e molto meno per la formazione (9%). A seconda dei progetti, il «personale aggiuntivo» è rappresentato da operatori di *front-office* o da addetti alla creazione della rete informatica e all'inserimento dati.

Si può quindi dire con certezza che c'è un grande investimento nell'informatizzazione,

ma non che questo vada necessariamente a scapito del reperimento e della formazione del personale che detiene le competenze relazionali.

In conclusione, nella sperimentazione emiliano-romagnola, dove si riscontra una varietà di modelli correlata alle diverse caratteristiche dei territori, vi è una dichiarata attenzione all'aspetto relazionale assieme alla previsione di un ampio spazio per l'innovazione tecnologica.

Restano alcuni problemi aperti: in primo luogo – ricordando che questa sperimentazione serve alla Regione Emilia-Romagna per «giungere a una migliore definizione delle caratteristiche essenziali di organizzazione degli Sportelli» – bisogna capire quale dovrà essere il ruolo effettivo dello Sportello nell'ambito dei Servizi sociali di base e, in relazione a questo, identificare le figure più idonee all'attività di *front-office*. Non sempre, infatti, risulta netta la distinzione tra i compiti del servizio sociale professionale e quelli del Segretariato sociale, che sono comunicanti ma non si equivalgono.

Per fare dello Sportello un elemento di novità rispetto all'esistente, questo deve diventare il luogo dove il cittadino possa esporre una volta per tutte la complessità della propria storia. Qui deve trovare personale preparato a scomporre il racconto cogliendo le differenti domande che vi sono sottese, e che sia così in grado di indirizzare ai diversi punti che potranno dare risposte specialistiche. Per fare questo sarà sufficiente un operatore di Sportello ben formato o sarà invece necessaria la presenza di un professionista assistente sociale?

Infine, è necessario non cadere in un eccesso di tecnologia. Citando Rovinetti<sup>22</sup>, lo scenario tecnologico è quello che con maggior rapidità e mutevolezza si propone all'attenzione dell'intero sistema pubblico. La tecnologia in quanto tale non è solutiva-

s. 8

<sup>22</sup> A. Rovinetti, *Diritto di parola: strategie, professioni e tecnologie della comunicazione pubblica*, «Il Sole-24 Ore», 2002.

ce di alcun problema, essa fondamentale-  
mente accelera l'esistente e quindi se orga-  
nizzazioni, procedure, iter amministrativi  
non funzionano, la tecnologia renderà solo  
più veloce da parte dei cittadini la presa di  
coscienza di limiti e ritardi. Essa produce

cambiamento nella misura in cui le ammi-  
nistrazioni sono capaci di utilizzarne appie-  
no i contenuti innovativi e riorganizzativi.

[ANNA BUONAGURELLI]

I	Programmazione locale e Piani di zona	3.2.4.
2005		

s. 00



I	Programmazione locale e Piani di zona	3.2.4.
2005		

s. 00

