

insieme. Sono due percorsi paralleli che conducono nella stessa direzione ma con tempi ed efficacia che ancora non conosciamo.

I vari modelli, comunque, perseguono obiettivi comuni, quali:

- la semplificazione dell'accesso alle prestazioni;
- la realizzazione di ambienti dedicati all'accoglienza, disponibilità di strumenti telematici per favorire informazione e orientamento, definizione di procedure per l'accesso alle prestazioni;
- l'accompagnamento dell'utente;
- la definizione del sistema di valutazione del bisogno;
- il coordinamento degli operatori e la loro integrazione.

Si differenziano invece nella tipologia delle prestazioni (sociali e/o sociosanitarie e/o sanitarie) e nella complessità delle collaborazioni istituzionali richieste (Comuni e/o Asl, ecc.).

Esistono dunque diversi modelli organizzativi dell'accesso alle prestazioni che partono dalla "Porta sociale", analizzata nel presente articolo, e che arrivano al Punto unico di accesso come approdo possibile ed auspicabile (cfr. tavola 5). I diversi modelli vanno interpretati come un percorso evolutivo che, attraverso l'autonoma costruzione di porte sociali e di sportelli sanitari, cerca di approdare al punto unico di accesso ai servizi sociali e sociosanitari (e sanitari). Nell'una o nell'altra forma, tutte le realtà territoriali si dovranno comunque confrontare con la necessità di organizzare, semplificare e migliorare l'accesso alle prestazioni sociali, tenuto anche conto della collocazione del Segretariato sociale, che tanta parte è del welfare dell'accesso, tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali (art. 22 della l. 328/00).

#### Bibliografia

- Bacciardi G., *Politiche e strumenti della semplificazione*, supplemento a *Prime Note*, 6, 2002.
- Buonagurelli A., "Lo sportello sociale: un'analisi dell'esperienza in Emilia Romagna", *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 2005.
- Dpr 3 maggio 2001, "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003".
- Leone L., Iurleo A., *La porta sociale: una buona pratica per l'accesso alla rete dei servizi*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2004.
- Regione Emilia Romagna, Dcr 22/5/2008, n. 175, "Piano sociale e sanitario 2008-2010".
- Regione Liguria, Dcr 18/11-4/1271001, n. 65, "Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004 e indirizzi ai comuni per la redazione dei Piani di zona. Modifiche ed integrazioni alla deliberazione del consiglio regionale 6 luglio 1999 n. 44 recante il piano triennale dei servizi sociali 1999-2001".
- Regione Marche, Dgr 17/6/2003, n. 868, "Approvazione linee guida per la realizzazione degli Uffici di promozione sociale".
- Regione Marche, Dcr 29/7/2008, n. 98, "Piano sociale 2008-2010".
- Regione Umbria, Dgr 16/6/2004, n. 826, "Progetto sperimentazione Uffici di cittadinanza. Adozione linee guida per gli Uffici di Cittadinanza".

# Le funzioni del welfare dell'accesso

Giovanni Devastato

Università La Sapienza, Roma

Il welfare dell'accesso, inteso come primo livello delle prestazioni sociali da garantire su scala di Ambito territoriale, costituisce una risorsa strategica per la dotazione di infrastrutture della cittadinanza con caratteri di universalità e capillarità. Pertanto diventa necessario individuarne le funzioni cardine al fine di declinare le dimensioni operative e gli elementi organizzativi che ne sostanziano la valenza innovativa.

La riforma del sistema di welfare italiano si è andata caratterizzando negli ultimi anni per l'accentuata localizzazione delle politiche e delle responsabilità programmatiche, incrementando sempre più lo sviluppo di un sistema locale di protezione sociale attiva.

Veniamo da un modello sociale che ha privilegiato una politica centralizzata di trasferimenti monetari, nell'ottica propria degli schemi assicurativi del welfare fordista, con una centratura sullo *status* di lavoratore e non sulla sfera di una cittadinanza inclusiva.

Con l'ultima stagione riformatrice, però, il nostro welfare nazionale ha assunto una diversa configurazione, connotandosi sempre più come "sistema organizzato di servizi differenziati" (prevedendo un *mix* di erogazioni economiche e offerte di percorsi assistenziali) non più basato massicciamente su misure risarcitorie post-evento, ma centrate su azioni generative mediante la costruzione di "infrastrutture di cittadinanza" nel territorio.

L'implementazione di questa nuova logica sociale ha ridisegnato, pertanto, la geografia della cittadinanza, in quanto i sistemi locali di welfare diventano luoghi e processi di realizzazione di diritti sociali a intonazione universalistica e ad impronta comunitaria.

In tal modo si sta dando vita a un "sistema di investimento sociale fondato su una visione di welfare attivo con caratteristiche positive" (Giddens, 2007), la cui pregnanza è riconducibile a tre punti di forza:

- la centralità dei processi preventivi e proattivi;
- l'attenzione ai percorsi di vita, in una logica di crescita e cambiamento, con la personalizzazione degli interventi;
- la promozione di nuovi stili amministrativi.

La doppia leva su cui puntare è l'accrescimento del capitale umano (l'acquisizione delle competenze e delle capacità di fronteggiamento) e del capitale sociale (reti di fiducia e di scambio nel territorio), attraverso la coniugazione/intreccio tra politiche sociali e politiche di sviluppo locale all'interno di una strategia di coesione sociale.

Ciò favorisce il disegno di una visione di sistema, in quanto richiede la capacità di declinare in maniera integrata i diversi comparti delle politiche pubbliche, come dimostrano alcuni fenomeni recenti, ad esempio, le badanti extracomunitarie per le quali è necessario attivare congiuntamente politiche migratorie, politiche di cura e politiche del lavoro.

In altre parole, fare politica sociale oggi vuol dire orientarsi verso un modello di sviluppo integrato, in cui le politiche sociali rispondono al duplice imperativo dell'integrazione e della trasversalità.

Infatti, il "locale" non è solo uno spazio geografico o un puro dato amministrativo, ma è la comunità di cittadini, il laboratorio dove si definiscono nuove politiche pubbliche orientate a creare sistemi locali di welfare attraverso processi decisionali inclusivi e procedure partecipate di deliberazione pubblica.

Lo sviluppo del welfare locale richiede, dunque, un nuovo stile amministrativo da parte delle istituzioni ispirato a pratiche di:

- pianificazione strategica;
- progettazione partecipata;
- promozione di *partnership* territoriale;
- *public governance*.

## MODULI AVANZATI DI SEGRETARIATO SOCIALE NELLA PROSPETTIVA DEL WELFARE DELL'ACCESSO

È in questa cornice teorico-concettuale che assumono una rilevanza cruciale nuove modalità organizzative di offerte territoriali, che si traducono in vere e proprie strutture locali di servizi di base che, proprio per questa funzione primaria, inverano un livello essenziale del welfare locale: quello dell'accesso universale e dell'accoglienza globale dei cittadini.

Infatti, il welfare d'accesso viene indicato dalla l. 328/00 come un livello essenziale del sistema integrato di interventi e servizi sociali (art. 22, comma 4), in quanto strettamente connesso all'esercizio dei diritti di cittadinanza e, in particolare, alla possibilità concreta di primo contatto con la rete organizzata delle prestazioni sociali disponibili sul territorio.

Pertanto, nell'architettura multilivello del sistema differenziato di welfare,<sup>1</sup> la prima linea è svolta dalle funzioni generaliste (ma non generiche) del welfare di accesso che universalizza i processi di accoglienza e orientamento, in quanto rivolto alla totalità dei cittadini per la generalità delle problematiche, enfatizzando l'aspetto consulenziale e supportivo del lavoro sociale (come vedremo in seguito) e riqualificando la componente prestazionistica, superando i limiti dell'approccio clinico-assistenziale.

La declinazione tecnico-operativa di questa unità di offerta prende il nome (non del tutto originale, anzi abbastanza datato e "stratificato") di Segretariato sociale,<sup>2</sup> che ha lo scopo di riorganizzare in modo nuovo e più evoluto le funzioni tipiche del Servizio sociale di base, rappresentando il primo nodo di ingresso al sistema territoriale dei servizi come parte integrante del sistema di welfare locale, dove si pratica un'accoglienza globale del cittadino.

Secondo il Piano sociale nazionale 2001-2003 (parte III), la funzione essenziale del Segretariato sociale risponde all'esigenza primaria dei cittadini di:

- "avere informazioni complete sulla gamma dei diritti, delle prestazioni e delle modalità di accesso al sistema locale dei servizi sociali e al sistema dei servizi sociosanitari";
- "conoscere le risorse sociali disponibili nel territorio in cui i cittadini vivono, che possono risultare utili per affrontare esigenze personali e familiari nelle diverse fasi della vita".

In particolare, sempre secondo il Piano nazionale, "l'attività di segretariato sociale è finalizzata a garantire:

unitarietà di accesso, capacità di ascolto, funzione di orientamento, funzione di filtro, funzioni di osservatorio e monitoraggio dei bisogni e delle risorse, funzione di trasparenza e fiducia nei rapporti tra cittadino e servizi, soprattutto nella gestione dei tempi di attesa nell'accesso ai servizi".

In quest'ottica, il Segretariato sociale costituisce il dispositivo di base attraverso il quale si punta ad alimentare la tenuta dei legami sociali e delle relazioni comunitarie in direzione dell'*empowerment*.

Di conseguenza, pur avendo un'importante componente informativa, i servizi dell'accesso, intesi come moduli avanzati di un moderno Segretariato sociale, non sono assimilabili con le operazioni tipiche di uno sportello informativo: non è in gioco semplicemente uno scambio informativo tipico di una postazione *front-office*,<sup>3</sup> ma una macrofunzione più complessa che vuole configurare la cosiddetta "porta unitaria di accesso" alla rete dei servizi con modalità proattive e relazionali, una delle quali è sicuramente l'attività di *counselling* sociale, che si caratterizza per la riconosciuta centralità alle dimensioni dell'ascolto, dell'orientamento, dell'affiancamento leggero, della guida relazionale, del supporto sociale e del coordinamento di rete.

## LE FUNZIONI CARDINE DEL WELFARE DELL'ACCESSO

Questa macrofunzione complessa, a sua volta, si declina e articola al suo interno in un quadrilatero di funzioni specifiche.

### Funzione 1. Informazione

La funzione informativa, che costituisce la base delle attività di Segretariato senza esaurirsi in essa, comprende tutte quelle attività che, partendo dall'ascolto dei bisogni/ricieste dell'utente, informano e orientano lo stesso sulle risorse disponibili in un dato territorio e sulle modalità di accesso ai servizi locali. La funzione informativa può contemplare la risposta a una data domanda, il sostegno all'utilizzo delle informazioni ricevute, o l'orientamento verso il canale più adeguato per ottenerla. Può contemplare, inoltre, l'erogazione di prestazioni di base come il disbrigo pratiche.

### Funzione 2. Promozione

Un servizio di accesso svolge una funzione di promozione nel momento in cui esplica una modalità proattiva e di animazione territoriale con l'obiettivo di:

- promuovere all'esterno un servizio e la sua visibilità sul territorio (logica del servizio che si auto-promuove);

- tutelare l'esigibilità dei diritti sociali dei cittadini/utenti e promuovere il corretto utilizzo del Sistema integrato dei servizi sociali (logica del sistema);
- sviluppare reti di partenariato e di *empowerment* territoriale (logica di rete).

A tale proposito, può svolgere le seguenti attività:

- distribuzione di informazioni sull'istituzione e/o funzionamento di specifici servizi;
- distribuzione di informazioni rispetto a opportunità di accesso ai servizi in relazione ad aree di bisogno e azioni di *marketing* mirato;
- distribuzione di informazioni sulle risorse disponibili sul territorio (nodi della rete).

### Funzione 3. Accompagnamento

La funzione di accompagnamento costituisce una fase più avanzata rispetto a quella informativa e promozionale. Tale funzione si attiva in presenza di richieste o casi che richiedono:

- una prima analisi del caso, per fornire indicazioni appropriate sul servizio richiesto;
- un affiancamento all'utente nella fase di accesso al servizio richiesto (compilazione domanda, contatto con personale del servizio);
- un percorso di facilitazione per la messa in contatto dell'utente con il Ssp o l'Uvm, nell'eventualità in cui il caso sia di tipo complesso;
- la costruzione di sinergie operative con il Ssp o l'Uvm per l'elaborazione del progetto personalizzato fino alla decisione di avviare un piano personalizzato mediante una presa in carico strutturata (che, in questo caso, chiama in causa un servizio di secondo livello).

### Funzione 4. Osservatorio

La funzione di osservatorio consiste nell'attività di raccolta di dati sulla domanda tramite attività di *front-office*, realizzazione di ricerche mirate, loro analisi e interpretazione dei dati sull'utenza, per l'elaborazione di relazioni o rapporti sociali. Può consistere anche nell'attivazione di analisi di *customer satisfaction*, gestione dei reclami e valutazione della capacità di risposta.

Si tratta di quell'attività che qualifica il servizio come centro di lettura e sensore delle dinamiche del territorio, che consente agli operatori di recuperare quella dimensione fondamentale dell'agire professionale che consiste nelle pratiche di riflessività o di "conversazione riflessiva con la situazione" (Schön, 1999).

Per questi motivi, nel campo degli studi e delle ricerche sulla metodologia dei processi formativi rivolti ad adulti

immersi in contesti lavorativi complessi, si sta facendo strada la “svolta riflessiva”, secondo cui la formazione consiste nell’accompagnare e promuovere lo sviluppo di comunità professionali riflessive (Fabbri, 2007).

Saper attivare processi di riflessività e, conseguentemente, di continua crescita professionale, è una delle caratteristiche essenziali dell’operatore sociale in grado di affrontare le sfide che emergono da contesti operativi in divenire. Un tale professionista riflessivo è capace di conoscere nell’azione e riflettere sull’azione e nel corso dell’azione (nel senso di pensare a ciò che viene fatto nel momento in cui si sta agendo) per adeguare il proprio agire professionale ai bisogni sociali e contesti organizzativi dominati dall’incertezza (Schön, 2006).

Ciò dà luogo a un approccio situazionale in cui “il fertile disordine della pratica” (Fabbri, 2007) si configura come terreno generatore di saperi contestualizzati, localmente costruiti, che si concretano nelle azioni del welfare municipale, nelle quali si sviluppano le cosiddette pratiche di comunità (ossia il lavoro sociale di comunità).

## LE DIRETTRICI DEL PROCESSO DI INNOVAZIONE NELL’AMBITO DEL WELFARE DELL’ACCESSO

Dall’insieme delle funzioni descritte, emergono tre direttrici importanti nel processo di innovazione, in quanto il livello dell’accesso si connota:

1. come servizio universale che interpreta la funzione sociale pubblica rispetto alla sfera dei diritti sociali di cittadinanza; è per questa ragione che ha senso parlare, a proposito di questo servizio, di una nuova “infrastruttura sociale di base”, come pavimentazione essenziale del territorio in ordine alla garanzia dell’accesso ai servizi, all’universalità delle prestazioni e all’esigibilità dei diritti;
2. come servizio per la normalità; si interviene nei circuiti ordinari della vita quotidiana e nelle varie fasi del ciclo vitale dei cittadini; a questo riguardo si sottolinea, molto opportunamente, come questa particolare curvatura del servizio non può limitarsi all’erogazione di prestazioni specialistiche, ma rinvia all’esigenza di politiche sociali complessive (abitative, del lavoro, del reddito, ecc.);
3. come servizio per generare e sviluppare capitale sociale; quest’ultimo costituisce un obiettivo centrale, ridefinendo il servizio sociale non tanto in termini di strutture, ma di processi e, in particolare, di processi sociali e interorganizzativi; in questa direzione si

muovono “quei servizi o quei sistemi di servizi che tendono a misurare l’azione e i suoi esiti non sulle prestazioni erogate, bensì sulle relazioni attivate, sulle reti istituite; non su singole operazioni, ma su connessioni” (Bifulco, 2003).

## LA CENTRALITÀ STRATEGICA DEL CAPITALE SOCIALE NEI PERCORSI DI ACCESSO

Abbiamo osservato in precedenza che i servizi del welfare dell’accesso, per loro stessa natura, sono connessi e, nel contempo, creano connessioni; in altre parole, sono diffusori di capitale sociale ed essi stessi rappresentano un giacimento importante della dotazione di capitale sociale di un dato territorio.

Tale considerazione ci induce a sottolineare la dimensione strategica di questa componente nell’attivazione di percorsi e/o servizi di accesso.

Infatti, per capitale sociale intendiamo la rete di relazioni capace di mobilitare l’azione collettiva e, in particolare, di promuovere l’agire cooperativo in cui i beni prodotti diventano beni collettivi fondati su processi sostenibili in termini di coesione sociale e legami di comunità (Donolo, 2003).

È propriamente in questo senso che sosteniamo la necessità di un cambio di paradigma in grado di promuovere un viraggio da una logica di aiuto sociale a una logica sociale di aiuto.<sup>4</sup>

Si tratta di lavorare sui processi di abilitazione e capacitazione mediante la cura dei beni comuni, suscitando l’*agency*<sup>5</sup> in cui i cittadini, da destinatari passivi, diventano co-agenti delle scelte e degli interventi che li riguardano, valorizzando i potenziali locali e moltiplicando i reticoli di fiducia e le relazioni primarie a carattere informale.

Partecipazione discorsiva, riflessività, *governance* e sussidiarietà costituiscono la nuova grammatica per l’efficacia delle politiche pubbliche di welfare, alimentando e coltivando spazi pubblici necessari per lo sviluppo di welfare locali.

## OLTRE L’ACCESSO ...E POI?

Vogliamo concludere con un interrogativo di non poco conto: abbiamo sostenuto che il welfare dell’accesso è il primo livello delle azioni di welfare; ma come operano o, meglio, come sono organizzati i successivi livelli? Basta innovare nel punto di ingresso e lasciare immutato il retrostante impianto strutturale? Qualsiasi operatore di buon senso risponderebbe certamente no. Eppure le cose non sono così scontate.

Pertanto bene hanno fatto quegli amministratori locali che, volendo investire nei servizi di primo ingresso (nelle

variegate formulazioni che questi dispositivi hanno avuto: Sportelli sociali, Porte sociali, Uffici della cittadinanza, Uffici di promozione sociale, ecc.) hanno affrontato il nodo della riconfigurazione complessiva dell’assetto organizzativo del sistema locale di offerta, intrecciando strettamente l’innovazione di servizio (le porte sociali) con l’innovazione di sistema (l’architettura multilivello del sistema di welfare locale).

In altre parole, questi percorsi hanno senso se diventano volani di trasformazione dell’assetto dei servizi esistenti e meccanismi propulsivi di un nuovo modo di operare nelle comunità, al punto tale che la questione-chiave non riguarda tanto il *design* di un nuovo servizio, quanto piuttosto la rimodulazione di una nuova logica di lavoro sociale.

## Bibliografia

- Bifulco L., *Il genius loci del welfare locale*, Officina, Roma, 2003.
- Devastato G. (a cura di), *Pratiche di welfare municipale*, Ediesse, Roma, 2007.
- Donolo C., *Il distretto sostenibile. La cura di beni comuni*, Angeli-Eutropia, Milano-Roma, 2003.
- Fabbri L., *Comunità di pratiche e apprendimento riflessivo*, Carocci, Roma, 2007.
- Folgheraiter F., *La logica sociale dell’aiuto*, Erickson, Trento, 2007.
- Giddens A., *L’Europa nell’era globale*, Laterza, Bari, 2007.
- Schön D. A., *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari, 1999.
- Schön D. A., *Formare il professionista riflessivo. Per una nuova prospettiva della formazione e dell’apprendimento nelle professioni*, Franco Angeli, Milano, 2006.

## Note

1 Con questa espressione ci riferiamo al disegno organizzativo che molti piani territoriali (in particolare la Regione Umbria e il Comune di Roma) hanno previsto per differenziare, seppur in una logica unificante e coordinata, i livelli di intervento, articolandoli in base a criteri di intensità e complessità assistenziale, e che sono stati definiti livelli di welfare.

2 La storia semantica di questo termine è abbastanza lunga e nel corso della sua evoluzione ha subito diverse declinazioni, fino a quella recente di servizio incardinato dentro il welfare dell’accesso con tutte le sue nuove implicazioni.

3 Infatti, dal nostro punto di vista, non è corretto identificare il Segretariato sociale con lo Sportello sociale, in quanto nel primo servizio entrano in gioco anche altre funzioni che superano la logica puramente informativa o di semplice *front-office*.

4 Riprendiamo qui la suggestione (ma non solo) del titolo dell’ultimo libro di Folgheraiter, 2007.

5 Usiamo questo termine nel significato ad esso attribuito nella produzione teorica di A. Sen.

La Direzione e la redazione di *Prospettive Sociali e Sanitarie* sono vicini al vicedirettore Ugo De Ambrogio per la recente scomparsa di suo padre Aldo De Ambrogio.