

**Metodi e tecniche di analisi professionale delle regole
in materia di servizi alla persona
3° Unità didattica**

Stiamo lavorando usando implicitamente questa tabella:

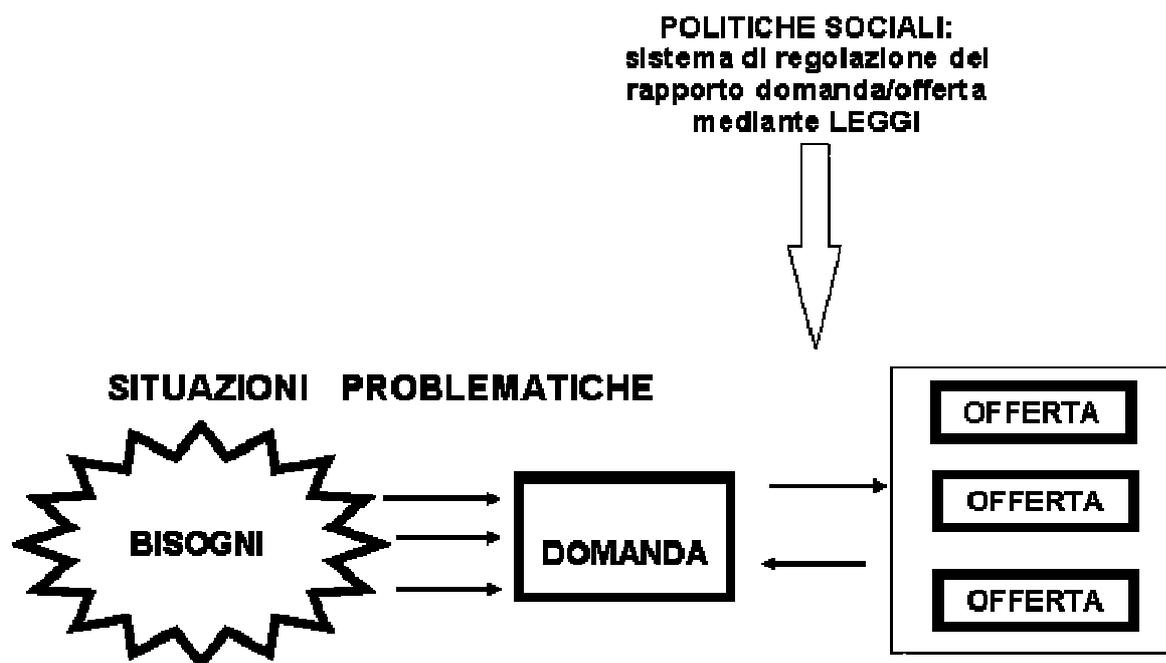
Metodi e Tecniche	Casi concreti di politiche legislative
<ul style="list-style-type: none">• l'uso professionale delle regole normative• le regole (legislative, amministrative) come indicatori• La ricerca delle unità informative essenziali• elaborare "mappe cognitive preliminari"• costruire strumenti di lavoro: TAVOLE O DIAGRAMMI DI PERIODIZZAZIONE<ul style="list-style-type: none">– MATRICI DI ANALISI DEL TESTO– MATRICI COMPARATIVE FRA TESTI– MAPPE DI LETTURA VISIVA– DIAGRAMMI DI PROCEDURA– ORGANIGRAMMI ISTITUZIONALI OD ORGANIZZATIVI	<p>Li troviamo nella comunicazione pubblica, nelle esperienze di tirocinio, nei dialoghi con gli operatori dei servizi.</p> <p>L'importante è procurarsi buone informazioni, e attingere direttamente dai documenti ufficiali.</p> <p>Dovremo analizzare alcune tematiche essenziali ed irrinunciabili:</p> <ul style="list-style-type: none">• il ciclo legislativo 1997/2001• gli effetti sui due settori dei servizi sanitari e dei servizi sociali• i Comuni ed i servizi sociali• le legislazioni regionali dopo il 2001• la specifica situazione della Regione Lombardia• alcune delle proposte di studio emerse dai materiali di riflessione proposti dai partecipanti

L'interrogativo fondamentale da porsi di fronte a questa mappa sintetica ma esauriente è:

A quali problemi funzionali rispondono le istituzioni pubbliche e private?

Per rispondere lo schema analitico più potente è:

LO SCHEMA B/D/O BISOGNI-DOMANDA -OFFERTA E RUOLO DELLE POLITICHE SOCIALI



• **PLURALISMO DI:**

- **MUTAMENTI SOCIALI**
- **TRASFORMAZIONI DELLO STATO**
- **SVILUPPO DELLE PROFESSIONI**
- **TIPOLOGIE OFFERTA**
- **CULTURE ORGANIZZATIVE**
- **CULTURE PROFESSIONALI**
- **CULTURE AMMINISTRATIVE**

In prima approssimazione possiamo definire il bisogno come:
**LA NECESSITA' DI UN BENE O SERVIZIO ATTO A SODDISFARE UNA
ESIGENZA DELLA VITA**

**IL BISOGNO PUO' TRADURSI IN DOMANDA O RIMANERE
INESPRESSO**

In chiave più approfondita:

BISOGNI

una definizione descrittiva:

**TENSIONE di un ORGANISMO (es. nutrimento)
di un INDIVIDUO (es. alloggio)
di un GRUPPO SOCIALE (es. protezione sindacale)**

**ORIENTATA AD INDIVIDUARE UNA CONCRETA SOLUZIONE
(oggetto, modello culturale, comunicazione, ...)**

**CHE RICOSTITUISCA UN EQUILIBRIO
COMPROMESSO DA UNA CARENZA**

secondo tale definizione occorre distinguere:

- **LA SITUAZIONE DI BISOGNO:
STATO DI TENSIONE CHE CERCA DI ESSERE RIDOTTO
ATTRAVERSO UNA SODDISFAZIONE**
- **IL BISOGNO COME OGGETTO:
ELEMENTO ESTERIORE INDISPENABILE AL FUNZIONAMENTO
DI UN ORGANISMO, ALLA VITA SOCIALE DI UNA PERSONA
O DI UN GRUPPO SOCIALE**



MISURAZIONE POSSIBILE

**MISURAZIONE DIFFICILE:
- FILTRI IDEOLOGICI
DELL' OSSERVATORE
- SOGGETTIVITA'**

Possiamo definire la **DOMANDA**:

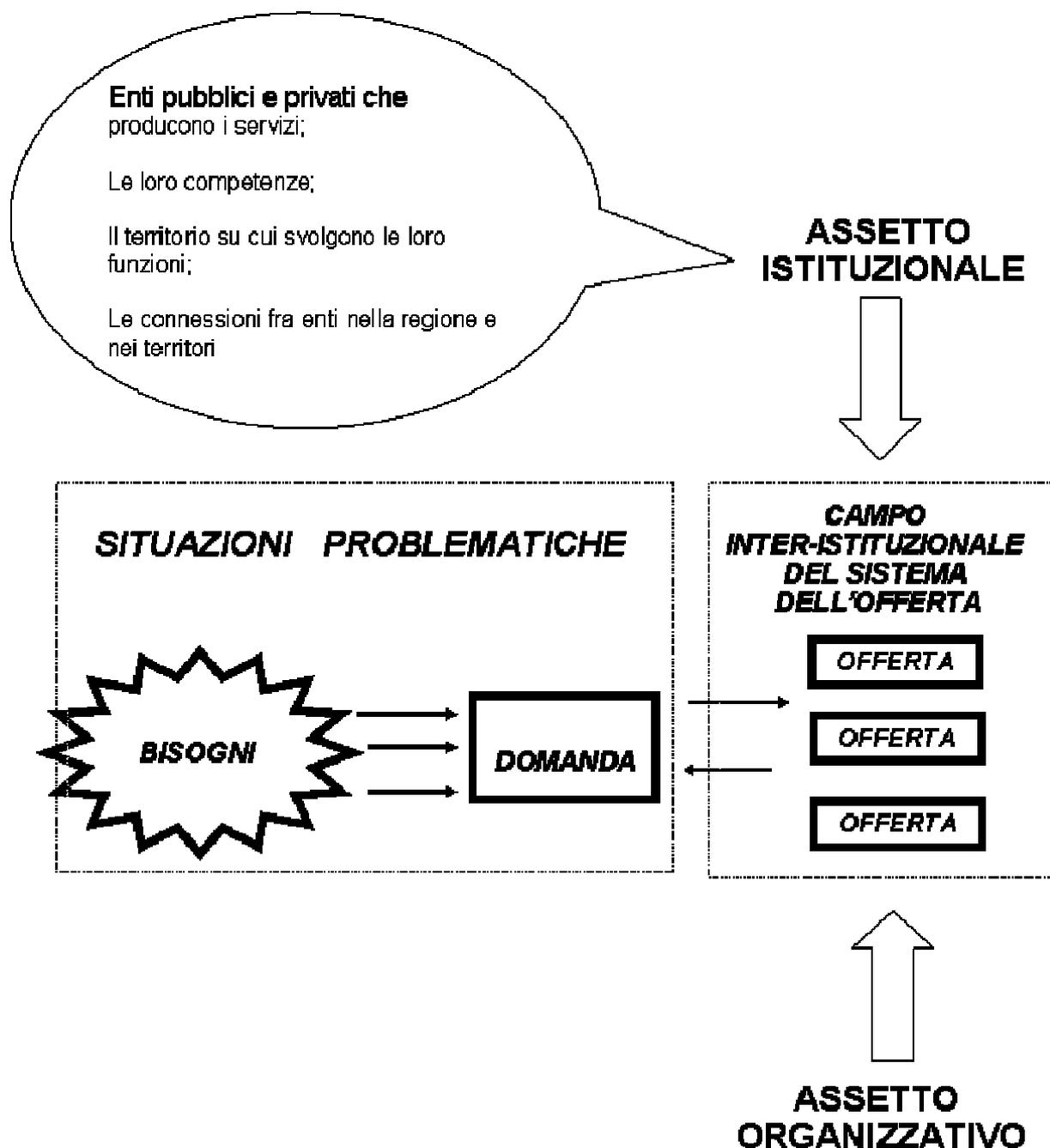
richiesta di intervento da parte degli utenti,
in rapporto alla offerta,
rappresentata dagli interventi disponibili

TIPOLOGIA DELLA DOMANDA DI SERVIZI

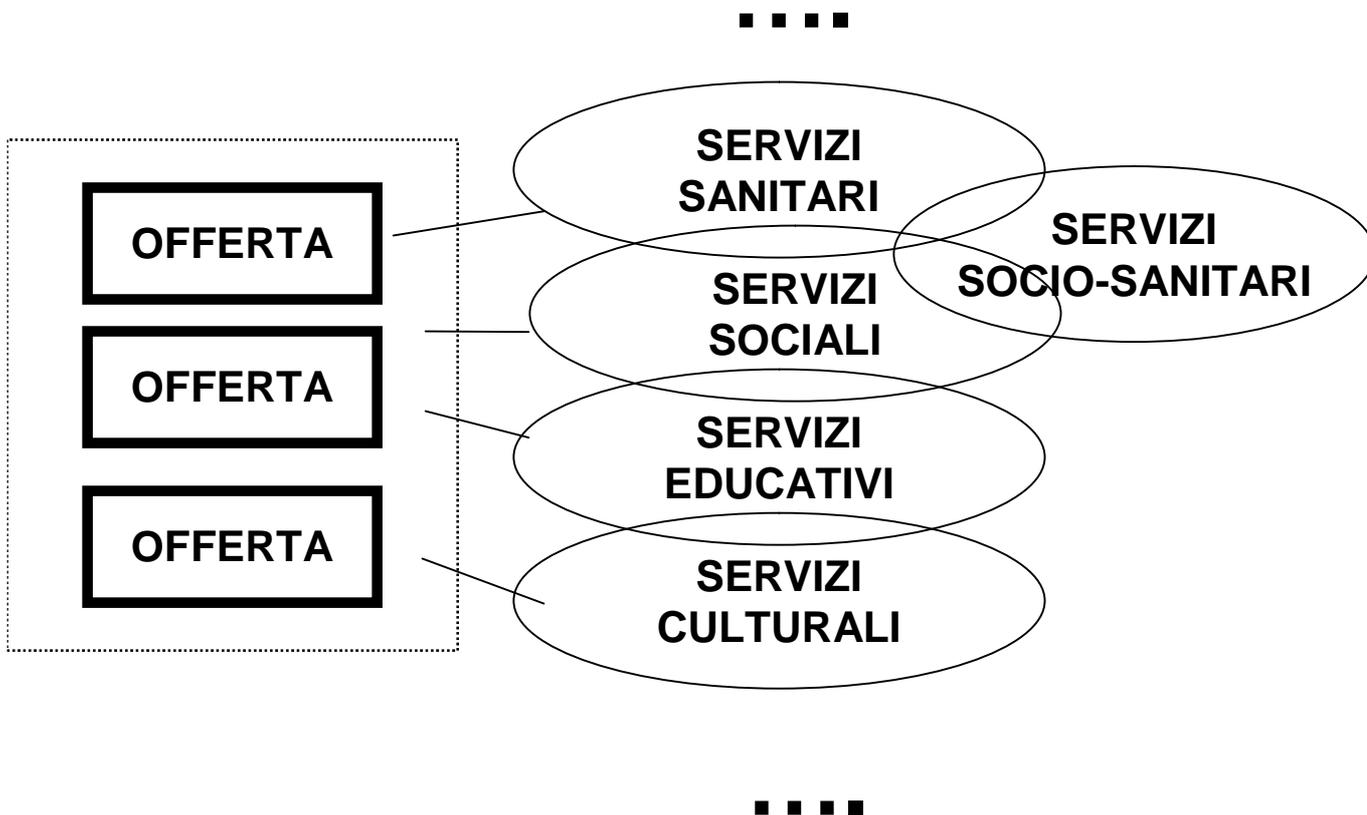
- **DOMANDA DI MAGGIORE QUANTITA' DEI SERVIZI OFFERTI (es. più prestazioni)**
- **DOMANDA DI UNA MIGLIORE QUALITA' DEI SERVIZI OFFERTI (es. riorganizzazione delle risorse interne di un servizio)**
- **DOMANDA DI UNA DIVERSA QUALITA' DEI SERVIZI RESI (es. riorganizzazione dei ruoli operativi attraverso la formazione)**
- **DOMANDA DI NUOVI SERVIZI (es. riconversione dell' offerta)**
- **DOMANDA DI RIDEFINIZIONE DELLA DOMANDA (es. modelli di intervento che implicino anche trasformazioni sociali e culturali)**

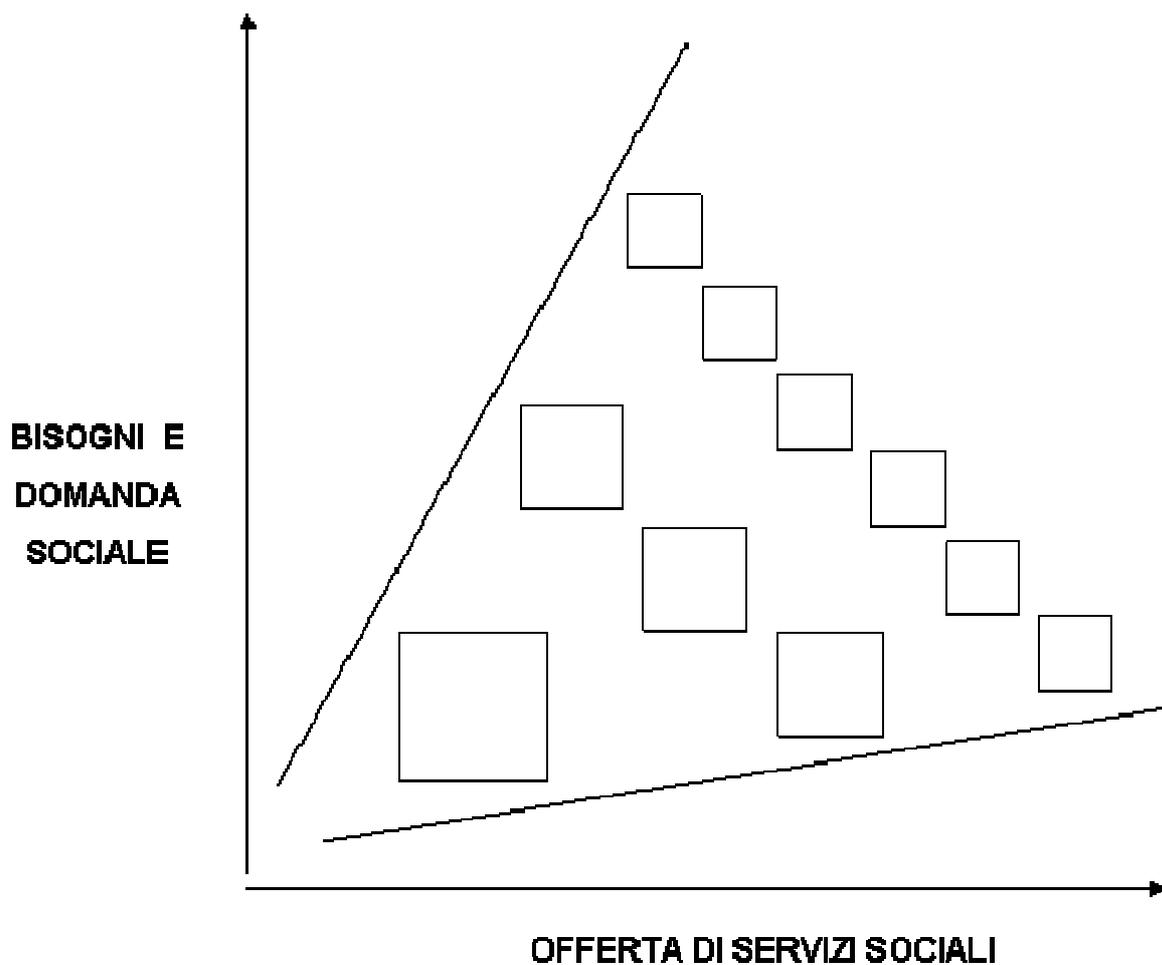
Svariate potenzialità conoscitive, metodologiche,
tecniche, professionali dello Schema B D O

COSA SI INTENDE PER "ASSETTO ISTITUZIONALE DEI SERVIZI" ?

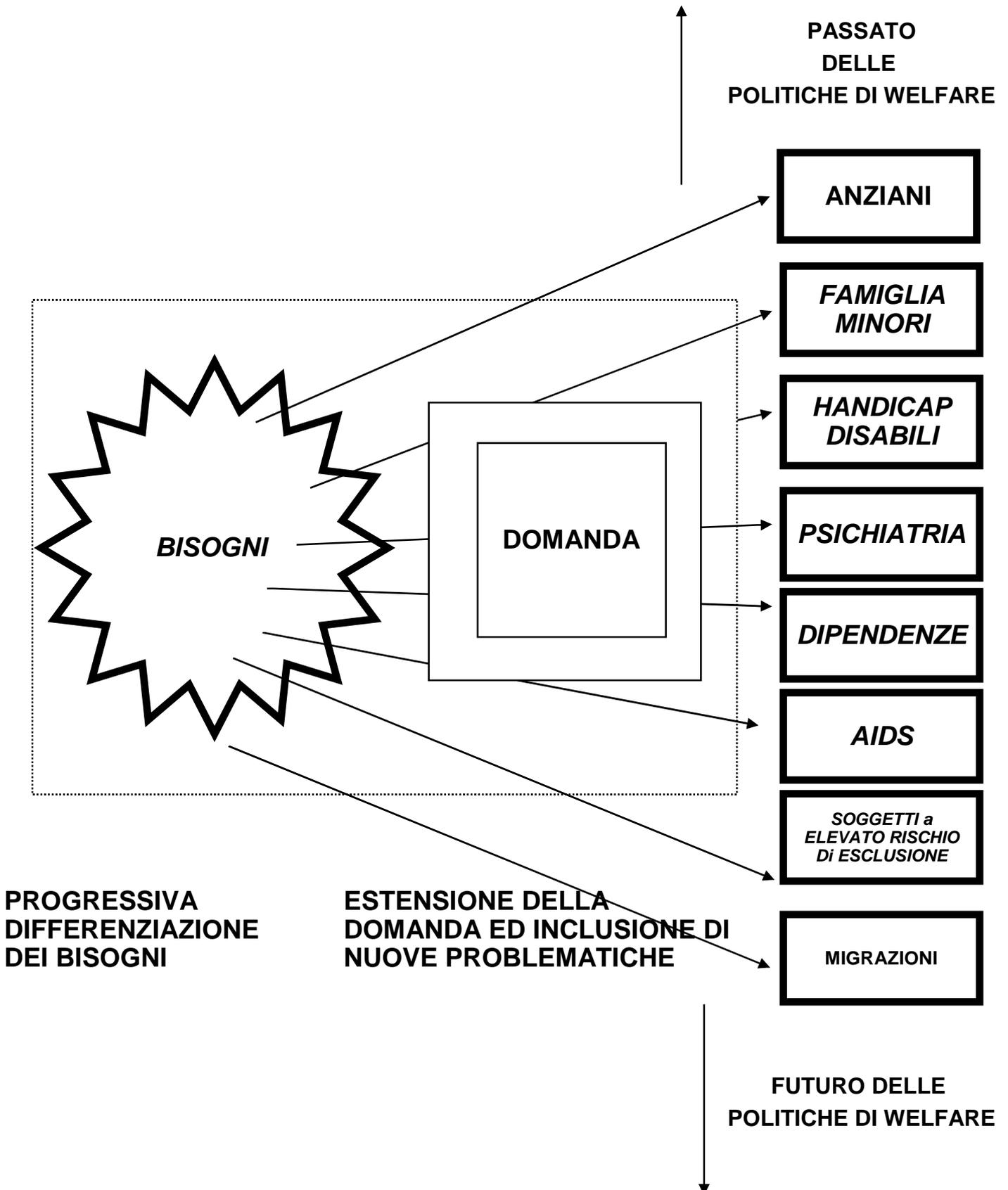


ARTICOLAZIONE e INTRECCI DEL SISTEMA DI OFFERTA DEI SERVIZI

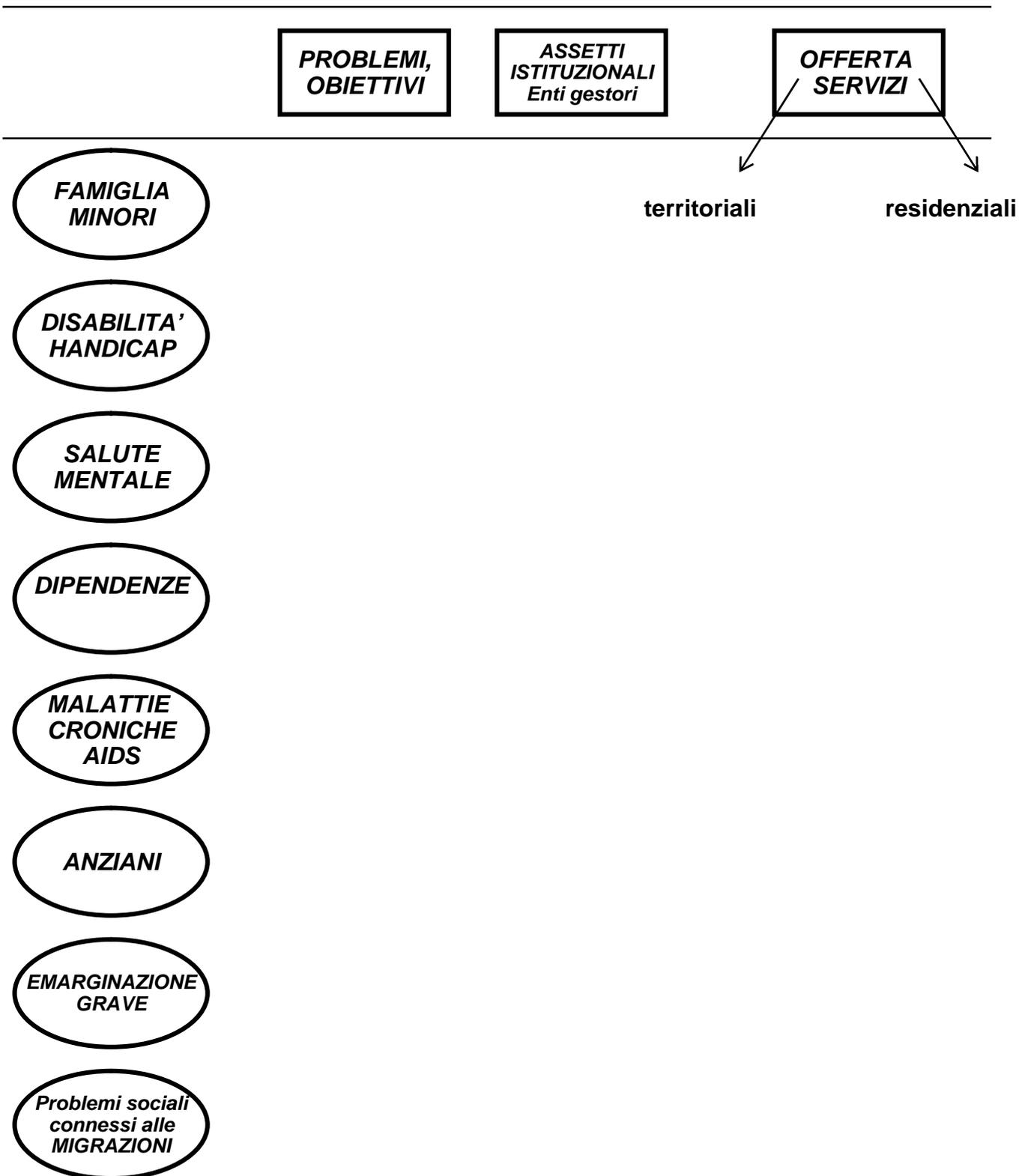




SVILUPPO DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI

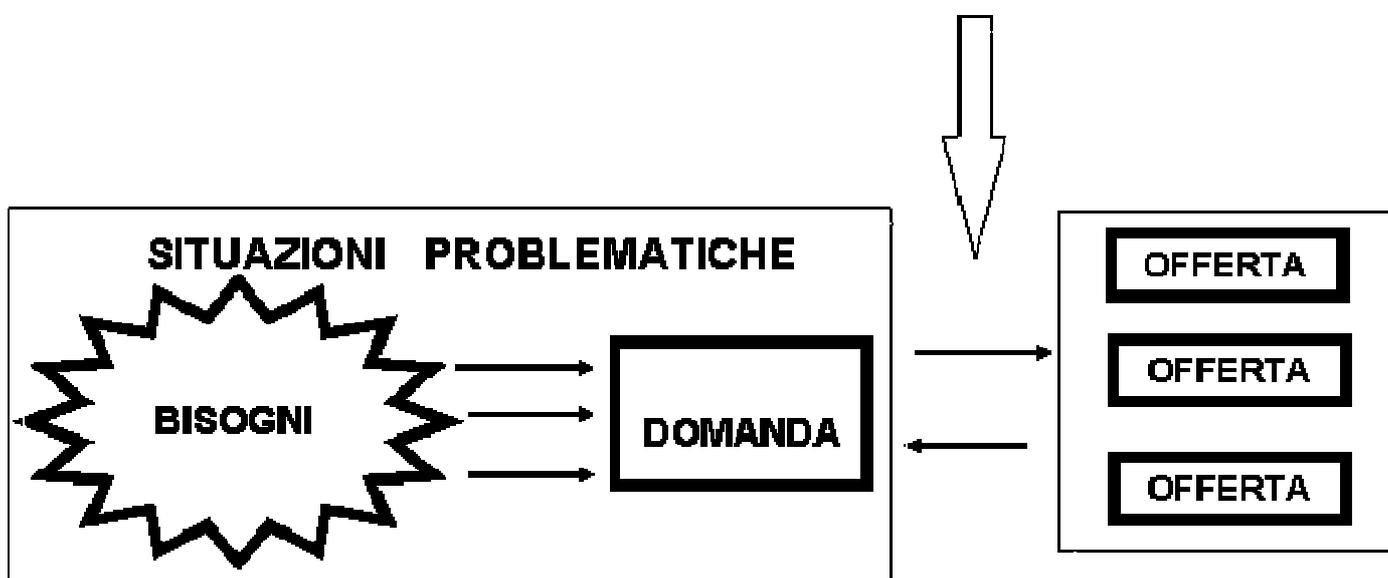


L'ANALISI DELLE POLITICHE DEI SERVIZI SOCIALI una matrice per l'analisi



SCHEMA BISOGNI-DOMANDA -OFFERTA IL RUOLO DELLE POLITICHE SOCIALI

**POLITICHE SOCIALI:
sistema di regolazione del
rapporto domanda/offerta
mediante REGOLE E
FLUSSI FINANZIARI**



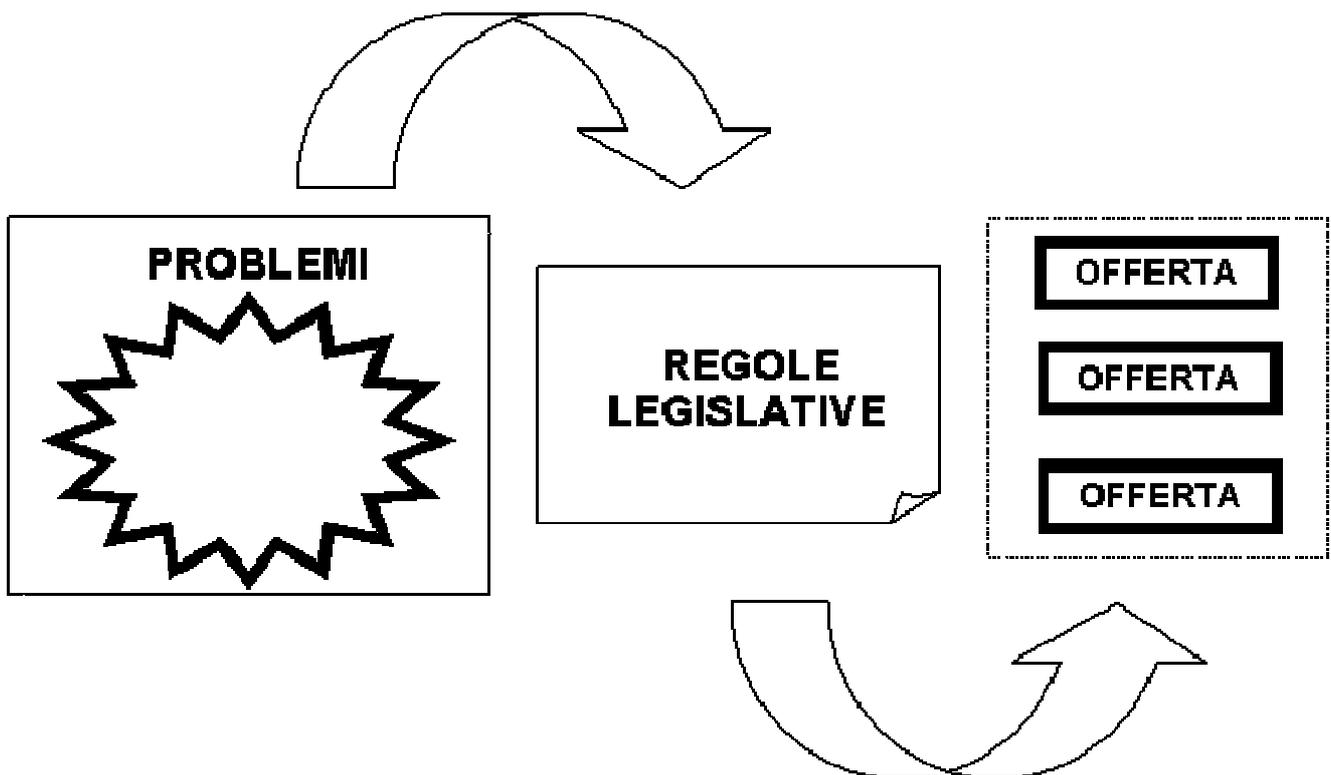
Sul lato dei problemi:

- **CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI**
- **CAMBIAMENTI SOCIO-CULTURALI**
- **CAMBIAMENTI PSICOLOGICI**
- **CAMBIAMENTI DEGLI STILI DI VITA
E DEI VISSUTI INTRA-PSICHICI**
- **CAMBIAMENTI RELAZIONALI**
- ...

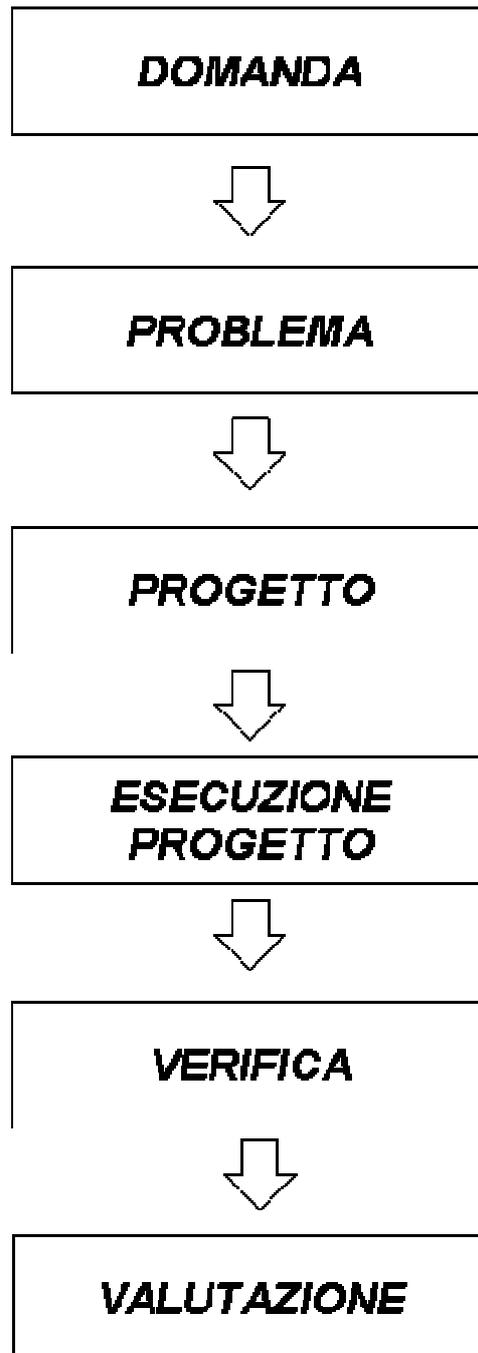
Sul lato dell' offerta:

- **TRASFORMAZIONI DEL
MERCATO**
- **TRASFORMAZIONI DELLO
STATO**
- **SVILUPPO DELLE
PROFESSIONI**
- **ARTICOLAZIONE DEGLI
ENTI DI SERVIZIO**
- **ARTICOLAZIONE DELLE
TIPOLOGIE DI OFFERTA**

LE REGOLE LEGISLATIVE COME INDICATORI DELLE POLITICHE SOCIALI



PROCESSI DI LAVORO NEI SISTEMI DEI SERVIZI

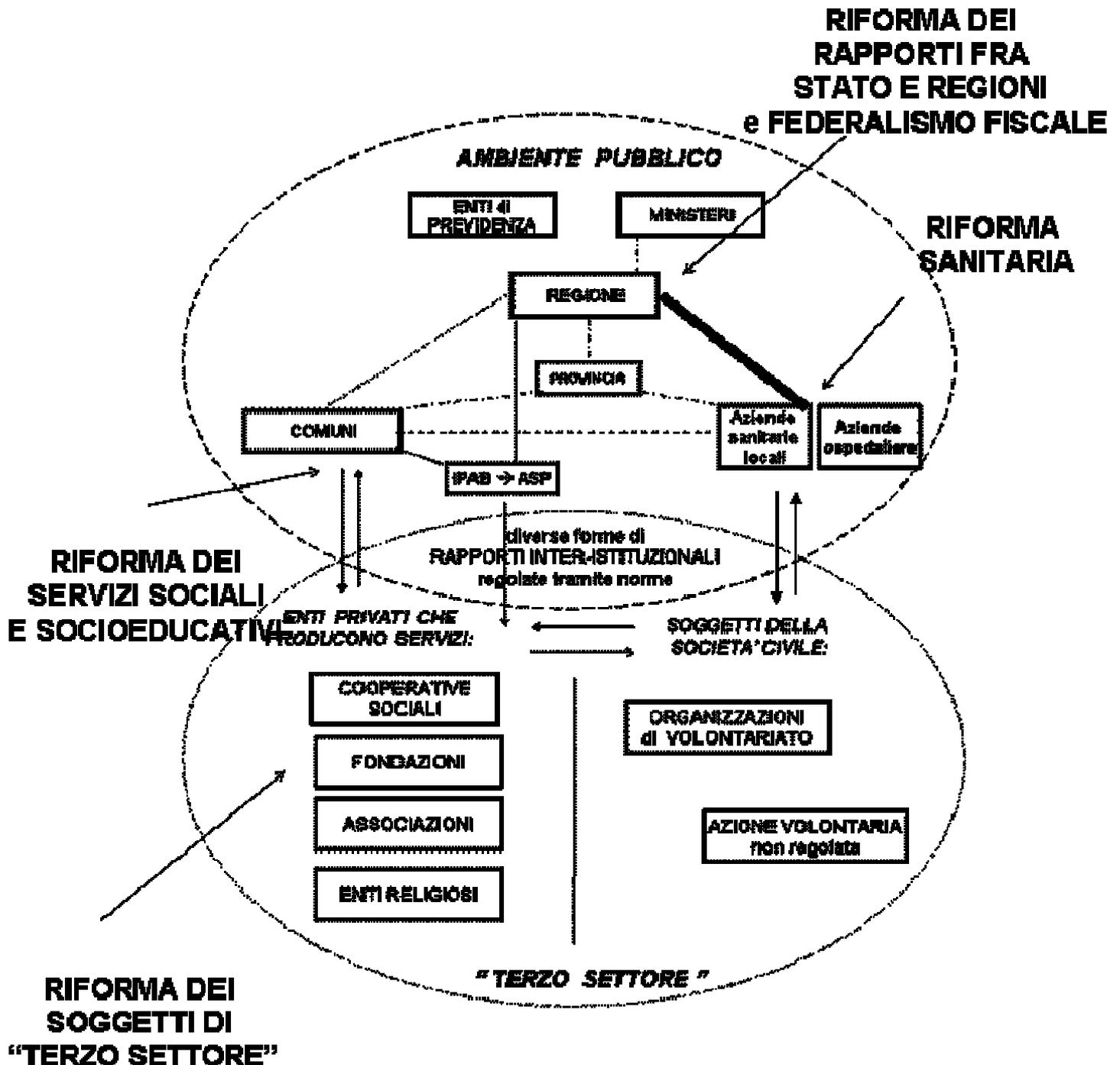


**Torniamo alla Mappa Rete istituzionale
che, pure, si presta a svariate potenzialità conoscitive,
metodologiche, tecniche**

Ricordiamo ancora di che cosa parliamo quando parliamo di:

POLITICA DEI SERVIZI SOCIALI

**processi storici, politici, legislativi,
organizzativi e professionali
connessi alla lettura dei bisogni sociali,
alla formazione delle domande di servizio
ed alla produzione dell'offerta
di servizi sociali ed educativi,
sanitari e socio-sanitari**



CONCETTI UTILI PER CAPIRE UN “SISTEMA”

- **COMPOSIZIONE DELLA RETE**

ad esempio:

- I SINGOLI ENTI
- LE COMUNICAZIONI INTER - ISTITUZIONALI

- **IL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO**

ad esempio:

- I FLUSSI ECONOMICO – FINANZIARI
- LE TRASFORMAZIONI STORICHE

- **I RAPPORTI CON L'AMBIENTE SOCIO –
CULTURALE**

ad esempio:

- DOMANDA SOCIALE e
- BISOGNI su cui interviene

- **LA “FUNZIONALITA’”**

OSSIA LA CAPACITA’ DI QUESTO SISTEMA DI

RAGGIUNGERE GLI OBIETTIVI PER I QUALI E’ NATO

E SI E’ SVILUPPATO

PERCHE' NEL SETTORE DEI SERVIZI ALLA PERSONA LA PAROLA "RETE" RICORRE CON MOLTA FREQUENZA?

- **PER LA PRESENZA DI MOLTI SOGGETTI ISTITUZIONALI**

- **PER LA PRESENZA DI MOLTI TIPI DI SERVIZIO,
ALTAMENTE DIFFERENZIATI IN RAPPORTO ALLE
DOMANDE E BISOGNI SU CUI INTERVENGONO**

- **PERCHE' EFFETTIVAMENTE I SERVIZI SI PRESENTANO
COME ATTIVITA' PROFESSIONALI CARATTERIZZATE DALLA
ESISTENZA DI**
 - **"NODI" (LE SINGOLE UNITA' DI SERVIZIO) e**

 - **"LEGAMI" (OSSIA LE RELAZIONI COMUNICATIVE ED
AMMINISTRATIVE FRA I VARI SOGGETTI ED
ORGANIZZAZIONI)**

4.2. Rete istituzionale e integrazione dei servizi

Mentre il termine “rete” costituisce un paradigma per ambienti applicativi molto ampi, la parola “integrazione” appartiene molto di più al campo semantico degli operatori dei servizi sociali e sanitari.

Alla radice di “integrazione” troviamo l’aggettivo latino *integer*, nell’accezione di “intero”, significato che è alla base delle motivazioni storico-culturali per cui tale termine ha avuto tanto successo nel linguaggio degli operatori dei servizi. Nei processi di lavoro dei servizi, infatti, si tenta sempre di conferire unitarietà nelle risposte ai bisogni sempre più complessi e diversificati delle persone. L’idea sottostante a tale concetto è che ai *bisogni unitari* dell’individuo e dei gruppi sociali dovrebbero poter corrispondere *risposte altrettanto unitarie*.

Nell’importante fase ideativa degli anni settanta del xx secolo, questa ha rap-

presentato un’idea molto significativa, cui ancora oggi molti operatori fanno riferimento per dare senso al proprio lavoro. Tuttavia, chi agisce all’interno di questo sistema sperimenta che la progressiva differenziazione delle persone e dei gruppi sociali, assieme alle sempre più diverse specializzazioni professionali, rende assai problematico il lavoro sociale tendente all’integrazione. Il dato di fatto è che molte sono le istituzioni implicate nel funzionamento dei servizi sociali e sanitari, che altrettanto numerose sono le tipologie organizzative dei servizi e i professionisti, ciascuno caratterizzato da paradigmi teorici e da modelli di comportamento tecnico e metodologico fortemente differenziati fra loro.

La figura 4.2 fornisce una rappresentazione visiva (solo evocativa e non analitica) di alcune relazioni, regolate dalle leggi e dai finanziamenti, che si instaurano ai diversi livelli territoriali dello Stato italiano tra gli attori del sistema dei servizi alla persona.

Tratto da:

Paolo Ferrario, *Gli attori e la rete dei servizi*,
in *Costruire l’integrazione sociosanitaria*,

a cura di G. Bissolo e L. Fazzi, Carocci Faber, Roma 200, p. 61-76

Il saggio integra il libro *Politica dei servizi sociali*,

Carocci Faber (in particolare il capitolo 4, paragrafi 4.1 e 4.2)

IL PLURALISMO DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO E L'ARTICOLAZIONE PER LIVELLI TERRITORIALI

196 AMMINISTRAZIONI CENTRALI	Amministrazione statale e Organi costituzionali	19
	Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	7
	Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	
	Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	13
	Enti produttori di servizi economici	6
	Enti di regolazione dell'attività economica	5
	Enti a struttura associativa	6
	Autorità amministrative indipendenti	
	Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	60
	Enti produttori di servizi culturali	2
	Enti produttori di servizi socio-sanitari	
	Enti di ricerca	36
	Enti ed istituzioni di ricerca	42
Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca		
9.352 AMMINISTRAZIONI LOCALI	Enti territoriali	22
	Regioni e Province autonome	100
	Province	8.153
	Comuni	
	Enti produttori di servizi sanitari	197
	Aziende sanitarie locali	123
	Enti ed aziende ospedaliere	
	Enti locali produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	102
	Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	120
	Enti per il turismo	20
	Enti portuali	355
	Comunità montane	15
	Enti regionali di sviluppo	
	Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	73
	Università e istituti di istruzione universitaria	58
	Enti per il diritto allo studio universitario	13
	Enti lirici e istituzioni assimilate	19
Enti parco	32	
Enti regionali per la ricerca e per l'ambiente		
25 ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE		25
	Enti nazionali di previdenza e di assistenza sociale	
<i>Le pubbliche amministrazioni al 31 dicembre 1999. Dati ISTAT</i>		

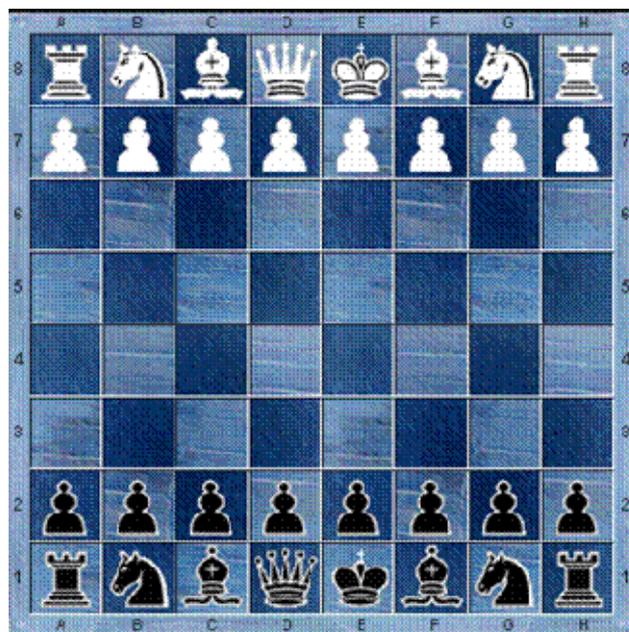
Qualche spunto di lettura della "Mappa- Rete"

- **GLI ENTI CHE FUNZIONALMENTE SI COLLOCANO NELL'AMBIENTE PUBBLICO SONO DISTRIBUITI SUI TRE LIVELLI TERRITORIALI INDIVIDUATI DALLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA:**
 - **STATALE**
 - **REGIONALE**
 - **LOCALE**

- **GLI ENTI CHE FUNZIONALMENTE SI COLLOCANO NEL COSIDDETTO "TERZO SETTORE" VANNO DISTINTI IN BASE ALLA LORO STRUTTURA GIURIDICA. OCCORRE DISTINGUERE FRA:**
 - **SOGGETTI IMPRENDITORIALI CHE GESTISCONO ATTIVITA' ANCHE COMPLESSE**
 - **SOGGETTI PROVENIENTI DALLA SOCIETA' CIVILE E A VOCAZIONE VOLONTARIA****E AL LORO INTERNO OCCORRE ANCORA DISTINGUERE FRA I DIVERSI TIPI DI ENTI**

- **OGNI ENTE VA ANALIZZATO IN DETTAGLIO, CON PARTICOLARE ATTENZIONE A:**
 - **OBIETTIVI**
 - **RISORSE**
 - **DOMANDE CUI RISPONDONO**
 - **OFFERTE CHE ORGANIZZANO**
 - **DECISIONI**
 - **TERRITORIO DI RIFERIMENTO**
 - **CONNESSIONI INTER-ISTITUZIONALI ED INTER-ORGANIZZATIVE**

GLI ATTORI DELLE POLITICHE SOCIALI E LA METAFORA DEL GIOCO DEGLI SCACCHI



OGNI **PEZZO** E' MOSSO IN FUNZIONE DEL **RUOLO** CHE SVOLGE:

- IL **RE** PUO' MUOVERSI LUNGO QUALSIASI DIREZIONE, PERO' DI UNA SOLA CASELLA
- LA **REGINA** PUO' MUOVERSI LUNGO QUALSIASI DIREZIONE NEL NUMERO DI CASELLE DESIDERATO
- LA **TORRE** PUO' MUOVERSI SOLO LUNGO LE CASELLE ORIZZONTALI E VERTICALI, MAI LUNGO LE DIAGONALI
- L' **ALFIERE** PUO' MUOVERSI PER UN QUALSIASI NUMERO DI CASELLE, PERO' SOLO LUNGO LE DIAGONALI. QUINDI PUO' MUOVERSI SOLO LUNGO LE CASELLE DI UN UNICO COLORE E SOLO LUNGO LA META' DELLE CASELLE DELLA SCACCHIERA
- LA MOSSA DEL **CAVALLO** DESCRIVE UNA "L": DUE CASELLE A SINISTRA, DESTRA, IN ALTO O IN BASSO E POI, DOPO UNA ROTAZIONE DI 90°, UN'ALTRA CASELLA
- IL **PEDONE** PUO' MUOVERSI SOLO DI UNA CASELLA ALLA VOLTA. PERO', QUANDO E' NELLA POSIZIONE INIZIALE, PUO' MUOVERSI ANCHE DI DUE CASELLE

SISTSER

FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DEI SERVIZI E LA METAFORA DEGLI SCACCHI

SISTEMA DEI SERVIZI	GIOCO DEGLI SCACCHI
CAMPO O SITUAZIONE ENTRO CUI OPERANO I VARI SOGGETTI	LA SCACCHIERA
ATTORI, SOGGETTI	I VARI PEZZI DEL GIOCO
REGOLE	TIPO DI MOSSA
GLI OBIETTIVI	SINGOLE MOSSE ORIENTATE AGLI OBIETTIVI
STRATEGIE ossia il rapporto fra vincoli e possibilità	IL COMPLESSO DELLE MOSSE DEI GIOCATORI

SISTEMA DEI SERVIZI SOCIALI E SANITARI CICLI STORICI DI MUTAMENTO LEGISLATIVO

PERIODI	EVENTI ISTITUZIONALI
...	PERIODI PRECEDENTI
1968-1972	• NASCITA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
1972 - 1977	• PRIMA DEFINIZIONE DEI POTERI E DEI RUOLI LEGISLATIVI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI
1978-1986	• PRIMO CICLO DELLE RIFORME • NASCITA, SVILUPPO E IMPLEMENTAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE
1986-1991	• RIASSESTAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE
1990-1997	• SECONDO CICLO DI RIFORME
1997-2001	• MUTAMENTO DI RUOLO DELLE REGIONI ED DEI COMUNI NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE
2001-	• FRAMMENTAZIONE REGIONALISTICA DEGLI ORDINAMENTI E LOCALISMO DEL SISTEMA

C'E' UN APPROCCIO UTILE PER VEDERE ED ANALIZZARE QUESTA RETE ISTITUZIONALE ?

SI PUO' METTERE SOTTO OSSERVAZIONE IN CHIAVE STORICA E FUNZIONALE

- **I SOGGETTI COMPONENTI DELLA RETE**
 - POSIZIONE FUNZIONALE DI CIASCUN ENTE
 - LE POLITICHE LEGISLATIVE
 - TIPI DI SERVIZIO GESTITI DAGLI ENTI

- **LE CONNESSIONI**
 - FRA GLI ENTI
 - FRA LE ORGANIZZAZIONI DI SERVIZIO
 - FRA I PROFESSIONISTI DEI SERVIZI E GLI ALTRI SOGGETTI DEL TERRITORIO

- **LE CULTURE**
 - STORIA DI QUESTI ENTI
 - I LORO MODELLI DI COMPORTAMENTO
 - I LORO MODI DI PENSARE ED ORGANIZZARE I SERVIZI

LE GRANDI RIFORME CHE DETERMINANO IL FUNZIONAMENTO DEI SERVIZI ALLA PERSONA

• LE RIFORME SANITARIE:

- anni '70: Legge n. 833/1978)
- anni '90: Decreti Legislativi n. 502/1992; n. 517/1993; n. 229/1999)

• LA RIFORMA DELLE REGIONI E DEI RAPPORTI FRA STATO E REGIONI:

- ANNI '70
- ANNI '90: Decreto Legislativo n. 112/1998;
- Legge Costituzionale n. 3/2001

• LE RIFORME DI DUE COMPONENTI DEL "TERZO SETTORE":

- COOPERATIVE SOCIALI: Legge n. 381/1991
- VOLONTARIATO: Legge n. 266/1991

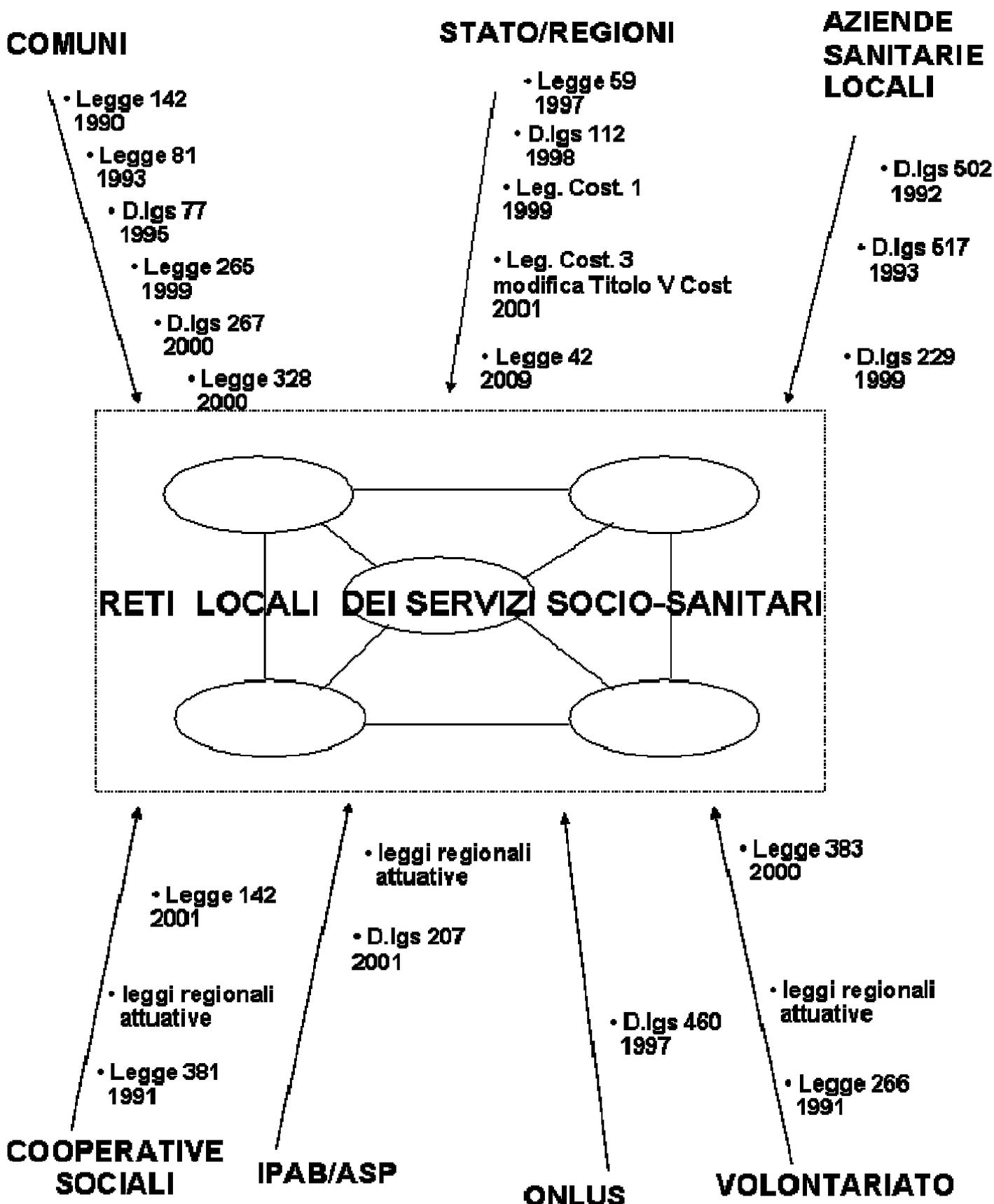
• LE RIFORME DEI COMUNI e dei SERVIZI SOCIALI:

- anni '90: Legge n. 142/1990; Decreto Legislativo n. 267/2000; Legge n. 328/2000

• La progettata RIFORMA DEL FEDERALISMO FISCALE:

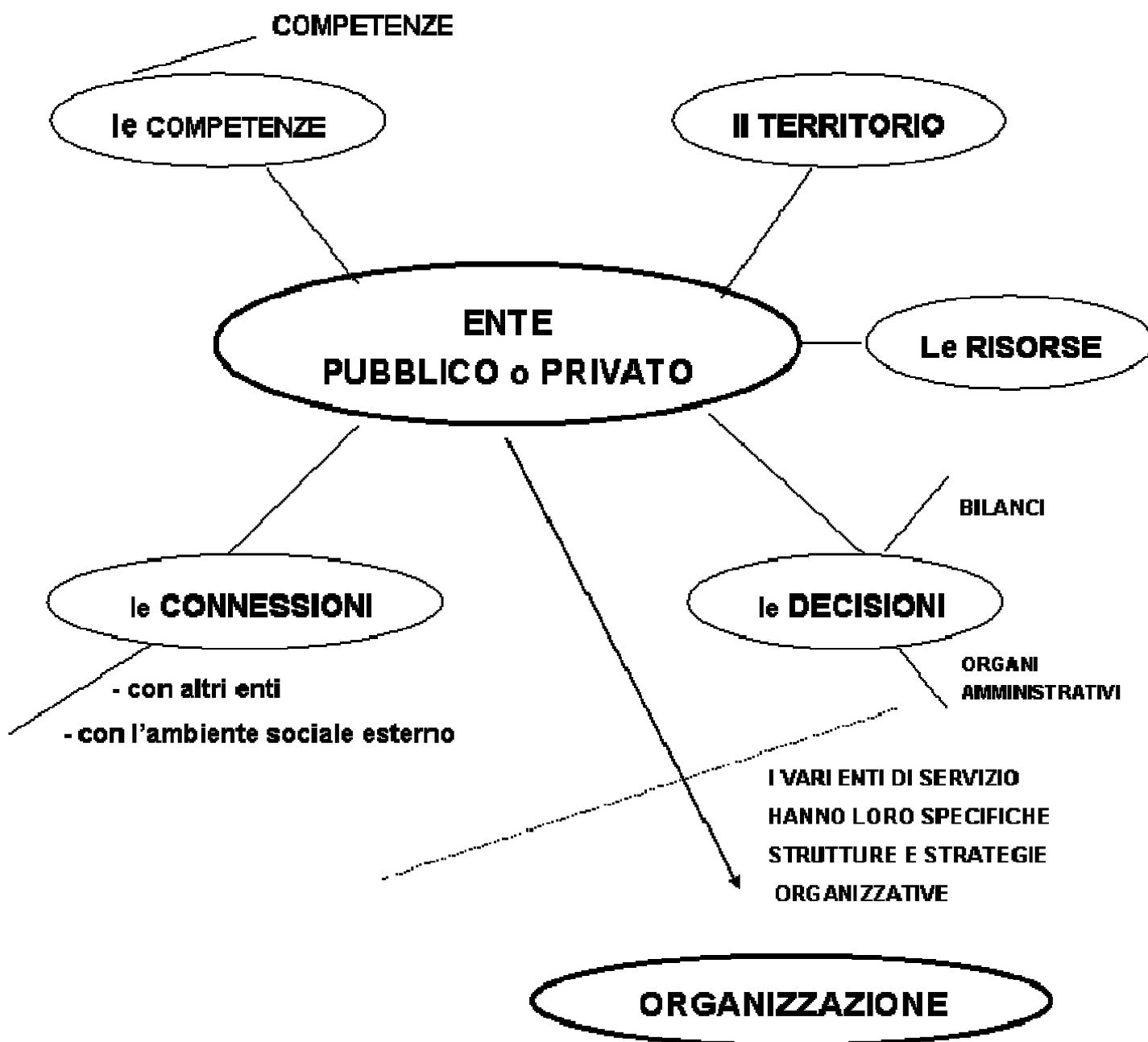
- Legge n. 42/2009

RETI LOCALI DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI: regolazione degli enti dagli ANNI '90



LA "CASSETTA DEGLI ATTREZZI":

L'ANALISI DEGLI ENTI TRAMITE LA LEGISLAZIONE: Una mappa di riferimento



LE DOMANDE CHIAVE SUGLI ENTI CHE PRODUCONO ED ORGANIZZANO I SERVIZI ALLA PERSONA

CHI?	<ul style="list-style-type: none">• Quale soggetto istituzionale• Organi di governo (decisioni)
CHE COSA?	<ul style="list-style-type: none">• Competenze• Risorse• Domanda• Offerta, tipi di servizi gestiti
DOVE?	<ul style="list-style-type: none">• in quale territorio
COME?	<ul style="list-style-type: none">• Procedure• Organigramma
CON CHI?	<ul style="list-style-type: none">• con quali collaborazioni interistituzionali

Definizioni

SOGGETTI DEL TERZO SETTORE

COOPERATIVE SOCIALI	<p>IMPRESE COOPERATIVE CHE PRODUCONO SERVIZI SOCIO SANITARI ED EDUCATIVI O CHE COINVOLGONO "SOGGETTI SVANTAGGIATI" NELLE LORO ATTIVITA'</p> <p>Legge n. 381/1991</p>
ASSOCIAZIONI	<p>ORGANIZZAZIONI COLLETTIVE PRIVATE CHE PERSEGUONO UNO SCOPO COMUNE (IDEALITA', VALORI, ...) DIVERSO DALL'ESERCIZIO DI UNA ATTIVITA' ECONOMICA</p> <p>Si dividono in: ASSOCIAZIONI RICONOSCIUTE (hanno autonomia patrimoniale) e in ASSOCIAZIONI NON RICONOSCIUTE</p> <p>Fonti giuridiche: Cost. art. 18-20, 39, 49; Codice civile art. 12; 14-24</p>
FONDAZIONI	<p>PERSONE GIURIDICHE IL CUI ELEMENTO SOSTANZIALE E' COSTITUITO DAL PATRIMONIO VINCOLATO A UNO SCOPO</p> <p>Fonti giuridiche: Codice Civile artt. 14-35</p>
ENTI RELIGIOSI	<p>ENTI CHE HANNO ORIGINE DALLE STRUTTURE E DALL'ORDINAMENTO DELLA CHIESA CATTOLICA E POSSONO AGIRE, A DETERMINATE CONDIZIONI, NELL'ORDINAMENTO DELLO STATO</p>

ONLUS

Nozione di “assenza di fine di lucro”

Enti i cui statuti od atti costitutivi prevedono ...

**“il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione
nonché fondi, riserve o capitale durante la vita della organizzazione**

...

**Obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione
delle attività istituzionali e di quelle a essa direttamente connesse**

D.Lgs. 4 dicembre 1997 n. 460, art. 10