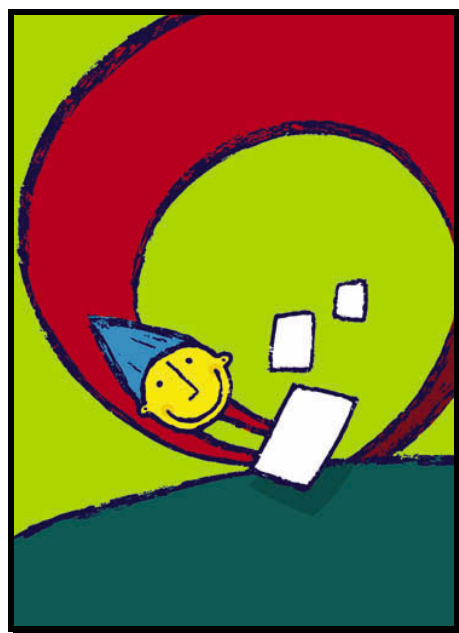


ZONA SOCIO-SANITARIA "PISTOIESE"

CARTA PER LA CITTADINANZA SOCIALE



2003

**COMUNI DI ABETONE, AGLIANA, CUTIGLIANO, MARLIANA,
MONTALE,
PISTOIA, PITEGLIO, QUARRATA, SAMBUCA PISTOIESE,
SAN MARCELLO PISTOIESE, SERRAVALLE PISTOIESE**

CARTA PER LA CITTADINANZA SOCIALE

UN PATTO DELLA COMUNITÀ LOCALE

In questo documento le amministrazioni pubbliche e gli enti locali, le organizzazioni economiche, del lavoro e della società civile, le associazioni e le rappresentanze sociali, i cittadini singoli e associati, stabiliscono i principi di riferimento, le modalità di lavoro e i rispettivi impegni per l'attuazione delle politiche sociali dei comuni della zona socio-sanitaria "pistoiese".

Questo documento costituisce un patto per la realizzazione di politiche sociali eque e condivise e le indicazioni in esso contenute saranno sottoposte a verifica periodica per valutare il raggiungimento degli obiettivi ed il rispetto di quanto sottoscritto.

Tutti sono chiamati a fare la propria parte per il benessere della comunità e delle persone che vi abitano, vi lavorano, vi sono accolte stabilmente o temporaneamente. Siamo infatti consapevoli che la solidarietà si costruisca mettendo a disposizione della comunità risorse e competenze diverse, pubbliche e private, professionali e volontarie, nel rispetto dei principi illustrati in questo documento.

Siamo pienamente consapevoli che le politiche sociali debbano essere intese come strettamente integrate con le altre politiche locali (scolastiche, del lavoro, ambientali, urbanistiche, finanziarie, culturali, ...) perché la complessità dei bisogni non permette risposte settoriali. Per questo riteniamo che sia indispensabile impegnarci per lavorare alla costruzione di una reale integrazione tra tutti gli attori, pubblici e privati, del territorio.

Pur riconoscendo la presenza di un patrimonio comune di tipo sociale, storico, geografico, economico e culturale, riteniamo necessario non disperdere le particolarità di alcune aree sia per l'approfondimento della lettura dei bisogni sia per il miglioramento dell'efficacia delle risposte. Per questo riteniamo importante l'adozione delle Aree Distrettuali Omogenee¹ come ambito di ulteriore articolazione territoriale.

¹ Il Distretto socio-sanitario coincidente con la zona socio-sanitaria "pistoiese" è stato suddiviso in tre sotto-aree così delineate: ADO Montagna: San Marcello, Cutigliano, Abetone, Piteglio; ADO Pianura: Quarrata, Agliana, Montale; ADO Centro: Pistoia, Serravalle, Marliana, Sambuca.

La Carta è uno strumento che, rispettando e valorizzando la nostra specifica realtà locale, promuove un patto tra le forze vitali del territorio per rendere concreti i diritti di cittadinanza. Non troveremo qui indicati diritti e principi generali e astratti, poiché siamo convinti che non sia la loro elencazione a renderli effettivi ma la loro applicazione concreta attraverso le politiche locali. L'arricchimento dei diritti di cittadinanza e l'effettività della cittadinanza dipendono infatti dalla capacità del governo locale di riconoscere, tradurre e onorare per i propri cittadini i principi e i valori che fanno vivere in un'area più vasta (nazionale, europea, sovracontinentale) la cittadinanza.

La cittadinanza infatti non è definita solo dall'appartenenza a una comunità e dal diritto alle prestazioni, ma richiede la promozione della partecipazione attiva dei cittadini; vede i cittadini non solo come utenti, ma anche come protagonisti attivi nella programmazione e nella verifica dei servizi; presuppone l'informazione delle persone e delle formazioni sociali che le rappresentano (vedi Legge 328/200).

La cittadinanza infine è fondata sulle responsabilità e sui doveri così come indica anche l'art.2 della nostra Costituzione laddove afferma che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo... e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"

La Carta per la cittadinanza sociale definisce un metodo di lavoro condiviso, partecipato e basato su principi riconosciuti. Le programmazioni che da questo metodo prenderanno forma (piani, percorsi, progetti) costituiranno i contenuti che di volta in volta daranno forma concreta, storicamente e socialmente definita, alle indicazioni qui contenute.

Tutti sono chiamati a fare la propria parte per il benessere della comunità e delle persone che vi abitano, vi lavorano, vi sono accolte stabilmente o temporaneamente. Siamo infatti consapevoli che la solidarietà si costruisca mettendo a disposizione della comunità risorse e competenze diverse, pubbliche e private, professionali e volontarie, nel rispetto dei principi illustrati in questo documento.

I PRINCIPI

“La cittadinanza non è un mero insieme di principi relativi al comportamento, né è solo una base di valori comuni e di regole. Se il fine è quello di conferirle un contenuto identificabile, nonché il desiderio che venga esercitata, occorre andare oltre. La cittadinanza è un concetto composito, essendo al tempo stesso una pratica sociale, un’idea normativa e una pratica relazionale. Ha inoltre una dimensione democratica, paritaria, interculturale ed ecologica.

Alcuni individui o alcuni gruppi possono, a livelli diversi, essere inclusi o esclusi dalla cittadinanza, trovandosi, di fatto, a possedere status diversi di cittadino. Sono le disuguaglianze sociali a produrre l’appartenenza a questi status e a rendere differenti i modi di accesso alla cittadinanza. Inoltre, i diversi aspetti della cittadinanza non coincidono in maniera precisa e possono persino entrare in conflitto fra loro. Un buon esempio di questo è offerto dalla cittadinanza embrionale dell’Unione europea: ai diritti di natura giuridica riconosciuti alla mobilità non si accompagnano dei diritti politici che consentano una piena partecipazione elettorale.

Tuttavia, anche quando questi diversi aspetti della cittadinanza coesistono, alcuni gruppi possono trovarsi a essere considerati come degli "stranieri" all’interno della loro stessa società di appartenenza. Ciò avviene in particolare per i giovani: il loro accesso alla cittadinanza viene ridotto a causa dell’età, che si accompagnerebbe a scarsa maturità e responsabilità. Al giorno d’oggi, la transizione verso una vita da adulto indipendente incontra molti ostacoli, di modo che, per i giovani, la condizione di cittadino risulta ambigua per il prolungarsi della dipendenza dalla famiglia o dallo Stato assistenziale. Il fenomeno è particolarmente preoccupante per i gruppi di giovani esclusi, che non riescono a sentirsi cittadini a pieno titolo.

La cittadinanza è anche legata strettamente alla natura della società nella quale si vive; è un’idea normativa. Quindi, la cittadinanza democratica moderna è legata al concetto di società civile e alla sua difesa morale e ideologica. Questo aspetto della cittadinanza si riferisce ai valori e alle identità delle comunità politiche, vale a dire ai gruppi, culturali o etnici, e agli stati-nazione. Esso accentua il sentimento di appartenenza che si sviluppa dalle esperienze condivise: le persone si sentono chiamate in causa da un insieme di valori e di norme, e si sentono responsabili individualmente verso ogni altra persona e verso la comunità che le rappresenta tutte. Con la costruzione dell’Europa,

all'espressione della cittadinanza si aprono nuovi spazi che si sovrappongono agli altri senza sostituirli.

Quella di cittadinanza è dunque un' idea in movimento che evolve attraverso un processo dinamico nel cui corso il sentimento di appartenenza si costruisce sulla base delle differenze, della comunicazione, dei conflitti e dei compromessi negoziati, dei progetti comuni. Resta però fermo, non negoziabile, un elemento fondamentale: i diritti dell'uomo in democrazia. Chiaramente, la maggior parte degli Europei attribuisce grande importanza a quei valori fondamentali, sebbene a volte capiti di notare un certo scarto fra i principi che li ispirano e la pratica che se ne fa. Esistono certo differenze che dipendono dai contesti sociali e culturali; ma, a ben guardare, questi contesti gravitano essenzialmente intorno alla maggiore o minore facilità di accordarsi in relazione a quei principi. Le distorsioni fra i principi democratici e la pratica si manifestano in ogni strato sociale e a tutte le età.

La cittadinanza, infine, è un insieme di relazioni fra individui, tramite lo Stato, le realtà locali, le associazioni. È dunque una pratica che si sviluppa a partire dalla situazione sociale e nella partecipazione politica. I cittadini attivi reclamano di poter acquisire competenze cognitive e di comunicazione attraverso il processo sociale e quello educativo. Per questo, è necessario che essi possano esercitare i diritti cui sopra si è accennato. Tuttavia il sistema educativo ha un proprio ruolo nella promozione di una cittadinanza attiva. Questo ruolo può essere esercitato dalle istituzioni a ciò ufficialmente preposte, ma anche dai gruppi, dalla comunità, dai grandi media. Nella maggior parte degli Stati membri esiste già una educazione alla cittadinanza, ma con definizioni differenti, obiettivi differenti, durate differenti e per età e gruppi differenti. Ciò deriva chiaramente dal debole sviluppo della dimensione europea relativa alla cittadinanza; e non c'è da esserne sorpresi, perché l'idea della cittadinanza europea rappresenta ancora uno spazio concettuale ambiguo e contraddittorio".²

² Abbiamo qui riportato alcuni passi tratti dal rapporto "Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation"(Commissione Europea , DGXXII, Bruxelles-Luxembourg, 1997) che riteniamo particolarmente significativi. La traduzione italiana è tratta dal volume "La società dell'apprendimento", Edizioni Associate, Roma, 1998.

La Carta per la cittadinanza sociale propone un sistema in cui:

***il cittadino non è solo utente
le famiglie non sono solo portatrici di bisogni
la rete non si rivolge solo agli ultimi
l'assistenza non è solo sostegno economico
il disagio non è solo economico
il sapere non è solo professionale
gli interventi sociali non sono opzionali***

Tale sistema deve essere progettato e realizzato a livello locale:

***promuovendo la partecipazione attiva di tutte le persone
incoraggiando le esperienze aggregative
assicurando livelli essenziali in tutte le realtà territoriali
potenziando i servizi alla persona
favorendo la diversificazione e la personalizzazione degli
interventi
valorizzando le esperienze e le risorse esistenti
valorizzando le professioni sociali***

Vi sono principi che hanno per la storia e l'identità del nostro territorio un valore particolare: questi principi soprattutto costituiscono il riferimento per la definizione delle politiche locali e per l'esercizio dei diritti di cittadinanza.

Partecipazione

Ogni cittadino ha diritto a partecipare alla costruzione e alla valutazione delle politiche locali, portando il proprio contributo di sensibilità, esperienza e competenza al servizio della comunità. L'amministrazione pubblica crea e valorizza i luoghi e le occasioni per l'esercizio concreto di questo diritto da parte dei cittadini e delle loro organizzazioni.

Sostenibilità

La comunità locale deve lavorare per il miglioramento del benessere dei propri membri senza compromettere gli equilibri dell'ambiente sociale e naturale in cui vive e il diritto allo stesso livello di benessere delle generazioni future. I cittadini sono chiamati a contribuire alla realizzazione di questo principio nell'ambito delle proprie attività civili e professionali.

Responsabilità sociale

Ogni cittadino e ogni organizzazione pubblica e privata:

- riconoscono che il proprio benessere è legato al benessere degli altri cittadini e della comunità nel suo complesso;
- sono consapevoli che le proprie azioni possono avere conseguenze non solo per loro stessi o per le persone a loro vicine ma per l'intera collettività e per l'ambiente fisico e sociale in cui vivono;
- sono per questo chiamati ad attuare comportamenti socialmente responsabili cioè non lesivi dei diritti e delle opportunità di benessere di altre persone e capaci di migliorare la qualità complessiva del benessere della comunità locale.

Uguaglianza

La comunità locale si pone l'obiettivo di garantire a tutti i propri membri uguali possibilità di espressione delle proprie competenze e potenzialità sociali, relazionali, professionali, creative e spirituali, contribuendo ad eliminare gli impedimenti al loro esercizio concreto. Per questo opera per la diffusione delle occasioni di accesso al lavoro, di crescita formativa e professionale, di aggregazione, di partecipazione, di utilizzo del tempo libero, di accesso al credito, di esercizio del proprio credo filosofico o religioso lungo tutto l'arco della vita.

La cittadinanza democratica moderna è legata al concetto di società civile e alla sua difesa morale e ideologica. Le persone si sentono chiamate in causa da un insieme di valori e di norme, e si sentono responsabili individualmente verso ogni altra persona e verso la comunità che le rappresenta tutte

IL METODO DI LAVORO

La Carta riconosce il ruolo indispensabile degli enti locali per l'indirizzo, la regolamentazione, la programmazione, la gestione e il controllo delle politiche e dei servizi locali. Riconosce inoltre che è sempre più necessario valorizzare tutte le componenti della società per garantire migliori possibilità di benessere e di sviluppo economico e sociale. E' quindi importante rafforzare il ruolo delle organizzazioni economiche, del lavoro e della società civile, del mondo del volontariato, della cooperazione, dell'associazionismo e delle rappresentanze sociali in genere nonché dei cittadini singoli nella lettura dei bisogni sociali, nell'ideazione delle risposte e nella gestione e valutazione degli interventi sul territorio.

Vengono quindi individuati i seguenti "attori" che, coerentemente con le previsioni di legge e con la storia del nostro territorio, costituiscono i momenti fondamentali per l'attuazione di quanto sopra descritto.

La Conferenza dei Sindaci

Ha il compito di definire gli indirizzi programmatici coerenti con la lettura dei bisogni e di approvare il Piano di Zona, strumento principale di programmazione delle politiche sociali sul territorio.

Il Consiglio comunale

E' il livello istituzionalmente competente alla definizione delle linee di azione e dei programmi di ogni Comune. E' chiamato a svolgere le proprie funzioni di programmazione e controllo destinando momenti specifici di discussione alle politiche sociali e verificando il rispetto dei principi contenuti nella Carta per la cittadinanza sociale e di quanto stabilito dal Piano di Zona.

La Segreteria Tecnica

E' la struttura tecnica operativa dell'Articolazione zonale della Conferenza dei Sindaci ed è da essa nominata. Ha il compito di organizzare il lavoro progettuale individuando i criteri e le forme di partecipazione della cittadinanza e delle organizzazioni del territorio. Ha il compito di gestire le funzioni di monitoraggio e controllo delle politiche e di attuare le indicazioni provenienti dall'Articolazione zonale della Conferenza dei Sindaci. Cura l'organizzazione del Forum delle politiche locali e gestisce le attività di comunicazione sociale.

L'Osservatorio Sociale Provinciale

E' lo strumento di osservazione, analisi e previsione dei fenomeni sociali con compiti di elaborazione di scenario, diffusione delle conoscenze e sostegno alla programmazione delle politiche sociali integrate. E' il riferimento del sistema di informazioni sui fenomeni sociali e fornisce il supporto metodologico per le attività di monitoraggio e valutazione delle politiche. Elabora annualmente relazioni e rapporti sulla situazione sociale della zona.

Il Forum delle politiche locali

E' lo strumento per garantire la partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni alla costruzione delle politiche locali. E' una istituzione permanente di collegamento tra l'ente pubblico e la comunità locale con compiti di consultazione, valutazione e co-progettazione delle azioni di programmazione sociale. Si riunisce in forma plenaria o per gruppi di lavoro secondo le esigenze ed è presieduto da un rappresentante dell'Articolazione zonale della Conferenza dei Sindaci.

Il "Forum" è un'occasione privilegiata per prendere maggiore consapevolezza delle potenzialità e dei limiti del nostro territorio, per l'assunzione pubblica delle reciproche responsabilità e per la creazione di legami tra gli "attori" locali. Esso è un momento di confronto aperto a tutte le componenti della comunità locale (non solo del settore "sociale") ed è l'occasione per far emergere le risorse vere della comunità (pubbliche e private) e per collegarle tra loro in una rete proficua di relazioni, importante anche per il miglioramento dell'offerta dei servizi e delle opportunità.

La programmazione integrata, solitamente triennale, è il metodo generalmente adottato per garantire interventi rispondenti ai principi e allo spirito della Carta e per l'attuazione del patto di cittadinanza. Essa segue il percorso di seguito indicato. Il Piano sociale di zona è lo strumento per la gestione sul territorio delle politiche sociali integrate.

L'attivazione del percorso

La Conferenza dei Sindaci, nella sua Articolazione zonale, avvia il processo curando l'informazione nei confronti di tutti i soggetti interessati e coinvolgendo, insieme ai comuni, l'amministrazione provinciale, l'azienda unità sanitaria locale e gli altri enti ritenuti significativi e operanti nel territorio. In tale sede vengono definite le procedure, i tempi, gli apporti, le diverse funzioni e le modalità per garantire le forme di partecipazione di tutti i soggetti locali alla programmazione. La Conferenza dei Sindaci, anche attraverso

forme specifiche di delega, si caratterizza come organo politico con compiti di "regia" e di definizione della "rotta". Essa nomina la segreteria Tecnica di Zona come organo tecnico con funzioni operative e di supporto al soggetto istituzionale nella predisposizione del piano.

La costruzione della base conoscitiva e del "profilo di comunità"

In questa fase la Segreteria Tecnica, in stretta collaborazione con l'Osservatorio Sociale Provinciale, predispone tutti gli elementi conoscitivi utili per effettuare la "diagnosi di comunità" e quindi la scelta degli obiettivi e delle priorità. E' opportuno leggere i bisogni ma anche le risorse, individuare i percorsi di integrazione già presenti o quelli ritenuti indispensabili da raccordare e mettere in rete, costruire la "mappa" dei soggetti presenti e operanti e il sistema delle collaborazioni in atto. Viene inoltre effettuata una "fotografia" del sistema dei servizi e delle prestazioni esistenti che risulterà utile al momento della verifica dei risultati prodotti dal piano. Questa fase viene realizzata anche con il contributo delle organizzazioni economiche, del lavoro e della società civile, del mondo del volontariato, della cooperazione, dell'associazionismo e delle rappresentanze sociali in genere nonché dei cittadini singoli. In sintesi, il "profilo di comunità" dovrà contenere almeno i seguenti elementi:

- la lettura delle caratteristiche sociali del territorio con particolare riferimento ai punti di forza e di debolezza;**
- le principali problematiche con particolare riferimento alle vulnerabilità sociali emergenti;**
- le risorse della comunità con l'indicazione delle opportunità e dei servizi, pubblici e privati, suddivisi a livello di Aree Distrettuali Omogenee, con riferimento alle tipologie e agli ambiti evidenziati dalla legislazione di settore;**
- i livelli essenziali di assistenza confrontati anche con le altre zone socio-sanitarie della regione;**
- i risultati dell'attività di valutazione con riferimento agli indicatori evidenziati in questa Carta.**

La diagnosi di comunità e la scelta degli obiettivi

La Conferenza dei Sindaci, con il supporto della Segreteria Tecnica, analizza i dati emergenti dalla "base conoscitiva", prende atto del "profilo di comunità" così come emerge dalla lettura della realtà, definisce quali opportunità garantire, prende in esame i vincoli e le opportunità, individua i fattori di sviluppo locali e delinea il tipo di *welfare* locale che intende garantire attraverso il piano. In tale fase l'organo politico prende in esame i bisogni (legati a povertà economiche e/o culturali, a marginalità relazionali e/o sociali, a disfunzionalità fisiche e/o psichiche, a impossibilità o incapacità

degli adulti a garantire corretti processi di crescita dei soggetti in età evolutiva), e i "sogni", cioè quei livelli di benessere da garantire a tutta la popolazione qualificando e supportando i normali ambiti di vita e relazione, valorizzando, soprattutto, i contesti familiari. Gli obiettivi devono risultare osservabili, misurabili, perseguibili, pertinenti e compatibili e devono essere confrontati con le diverse articolazioni della società civile attraverso forme di partecipazione diffusa.

La definizione dei contenuti

I contenuti del piano si configurano come la traduzione in azioni concrete dei principi contenuti nella "carta per la cittadinanza sociale". Si sancisce così un patto di corresponsabilità tra istituzioni e altri soggetti comunitari che, a diverso titolo, si impegnano a realizzare il programma nel periodo previsto.

In questa fase, i due organi, il politico e il tecnico, operano in stretta sinergia e definiscono la pianificazione con particolare attenzione a:

- il sistema dei servizi e delle prestazioni da realizzare nell'ambito territoriale e nell'arco del triennio. I servizi e le prestazioni devono conformarsi a criteri di complementarietà, flessibilità, integrazione, devono essere contestualizzati e devono valorizzare forme e modalità di intervento rispettose della cultura della qualità sociale maturata nel nostro territorio;
- le modalità di finanziamento del sistema, specificando la quota ricevuta in assegnazione dalla regione e dagli altri livelli territoriali, le risorse messe in campo dagli enti locali, le quote a carico del bilancio sanitario dell'azienda unità sanitaria locale, le risorse provenienti da altri enti, le quote derivanti dal concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni;
- l'organizzazione e gestione compresa la definizione degli standard e delle modalità di verifica e valutazione dei risultati della qualità dei servizi con riferimento agli indicatori evidenziati nella Carta per la cittadinanza sociale nonché i tempi e le metodologie per la sorveglianza e il monitoraggio;
- le modalità di coinvolgimento dei soggetti privati nella progettazione e nella gestione del sistema dei servizi;
- le modalità di accesso alla rete dei servizi, di progettazione individualizzata e di personalizzazione degli interventi;
- le modalità e gli strumenti di coordinamento tra gli enti locali, le altre istituzioni pubbliche, gli organi periferici delle amministrazioni statali;
- le modalità di integrazione tra i servizi sociali e i servizi sanitari e tra le politiche sociali e le altre politiche locali (del lavoro, della formazione professionale, del territorio, dello sviluppo socio-economico, ...);

- le azioni strategiche utili a sostenere e qualificare l'impostazione e la realizzazione del sistema integrato locale quali ad esempio le modalità di funzionamento del sistema informativo locale, l'attivazione di un ufficio di piano, la programmazione di iniziative di formazione e di aggiornamento del personale.

L'approvazione

Il piano è adottato attraverso un accordo di programma al quale partecipano i comuni della zona, l'amministrazione provinciale, l'azienda unità sanitaria locale, e gli altri enti ritenuti significativi e operanti nel territorio in cui vengono specificati gli organi di governo del "patto" tra i soggetti, per garantire non solo l'immediata operatività del piano, dopo la sua approvazione, ma anche la soluzione di eventuali difficoltà che potrebbero insorgere nel corso della sua attuazione e implementazione.

Trattandosi di uno strumento di programmazione, è necessario il coinvolgimento dei consigli comunali.

***E' sempre più necessaria la valorizzazione di tutte le componenti della società per garantire migliori possibilità di benessere e di sviluppo economico e sociale
La programmazione integrata è il metodo generalmente adottato per garantire interventi rispondenti ai principi e allo spirito della Carta e per l'attuazione del patto di cittadinanza***

GLI INDICATORI

Questi indicatori costituiscono il riferimento per la progettazione, la realizzazione e la valutazione delle politiche locali e per la verifica della loro coerenza con i principi della Carta. Nell'ambito della programmazione locale saranno individuati gli opportuni strumenti per la verifica dei livelli di soddisfazione di questi indicatori.

Accessibilità: si riferisce alla necessità che a tutti i cittadini sia garantito l'esercizio concreto dei propri diritti facilitando l'accesso ai servizi e alle informazioni e sviluppando forme di decentramento sul territorio.

Affidabilità: si riferisce alla necessità che i cittadini siano garantiti sull'effettiva corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto esistente in termini di opportunità e servizi.

Appropriatezza: si riferisce alla necessità che i servizi e le attività pubbliche e di interesse pubblico siano adeguati come qualità e quantità e che siano definiti criteri, indicatori e standard per la loro valutazione.

Efficacia: si riferisce alla necessità che i servizi e le attività pubbliche e di interesse pubblico producano risultati verificabili e cambiamenti concreti delle condizioni di bisogno.

Efficienza: si riferisce alla necessità che i risultati siano ottenuti con l'utilizzo razionale ed ottimale delle risorse economiche a disposizione.

Equità: si riferisce alla necessità di rispondere in maniera diversificata ma universale ai bisogni dei cittadini. Pone anche la necessità di contributi proporzionali e di modalità di compartecipazione dei cittadini alla spesa pubblica.

Flessibilità: si riferisce alla necessità che i servizi e le attività pubbliche e di interesse pubblico siano attuati utilizzando strumenti e percorsi diversificati e innovativi per rispondere a tipologie differenziate di cittadini e di richieste controllando e modificando in corso d'opera strumenti e modalità rivelatesi non adeguate.

Innovazione: si riferisce alla necessità di trovare risposte nuove a bisogni emergenti.

Integrazione: si riferisce alla necessità che gli interventi siano progettati, gestiti e valutati integrando le diverse risorse e le competenze presenti sul territorio, evitando quindi inefficienze e massimizzando l'efficacia delle risposte.

Pari opportunità: si riferisce alla necessità che le politiche siano attuate al di fuori di ogni logica discriminatoria tra uomini e donne.

Personalizzazione: si riferisce alla necessità che i servizi e le attività pubbliche e di interesse pubblico tengano conto della unicità delle persone che formano la comunità locale e dell'esigenza di rispondere con forme non standardizzate alle necessità dei cittadini.

Qualità: si riferisce all'esigenza che i servizi e le attività pubbliche e di interesse pubblico siano erogati secondo standard qualitativi adeguati ai bisogni dei cittadini.

Tempestività: si riferisce alla necessità che le risposte siano attivate in tempi adeguati, certi e funzionali alla soluzione dei problemi.

Trasparenza: si riferisce alla necessità che i servizi e le attività pubbliche e di interesse pubblico siano gestiti secondo criteri di massima trasparenza e buona amministrazione e che tutte le informazioni relative alle modalità di progettazione, erogazione e valutazione, e alle diverse responsabilità, siano accessibili e chiaramente identificabili.

Tutela: prevede la necessità che al cittadino sia garantito un livello minimo essenziale di godimento dei diritti chiaramente identificato.

Umanizzazione: si riferisce alla necessità che le attuazioni delle politiche siano realizzate e percepite al di fuori di logiche burocratiche ma avvengano all'interno di un clima di attenzione alla relazione e di fiducia diffusa.

Gli indicatori costituiscono il riferimento per la progettazione, la realizzazione e la valutazione delle politiche locali e per la verifica della loro coerenza con i principi della Carta

GLI IMPEGNI

Garantire livelli essenziali di assistenza³

Riteniamo necessario iniziare un processo che costruisca risposte ai bisogni sociali che diventino, di fatto, risposte e servizi concretamente esigibili dai cittadini.

Perché questa esigibilità dei diritti sia reale è indispensabile prevedere modalità certe di informazione non solo all'insieme della popolazione ma anche e soprattutto al singolo cittadino.

I cittadini devono essere messi in grado non soltanto di risolvere il problema immediato ma di esercitare le loro libertà personali. Questo implica che i destinatari dei servizi vengano anche inclusi nei circuiti normali (e non separati o speciali) della vita, della società, del mondo del lavoro facendo crescere la società civile come soggetto attivo di inclusione ed integrazione sociale.

Riteniamo che perché il principio della personalizzazione degli interventi in relazione ai bisogni della persona non venga solo enunciato, o scarsamente rispettato, o applicato in modo superficiale dai diversi livelli istituzionali e professionali coinvolti nel processo di presa in carico, sia indispensabile indicare, insieme alla definizione dei servizi garantiti, elementi qualitativi e quantitativi chiari e valutabili.

Questo comporta lo sviluppo di una cultura amministrativa capace di applicare regole generali per l'acquisto dei servizi utilizzando criteri adeguati ai servizi sociali e di prevedere procedure per il riconoscimento delle caratteristiche qualitative che siano effettivamente sensibili alla caratteristica sociale del servizio.

E' necessario quindi attuare un "sistema qualità sociale" caratterizzato da un insieme di regole, di incentivi e di controlli capaci di assicurare che gli interventi e i servizi sociali siano orientati alla qualità in termini di adeguatezza ai bisogni, efficacia dei metodi e degli interventi, uso ottimale delle risorse impiegate, integrazione con gli altri servizi e le altre risorse del territorio, valutazione dei risultati, apprendimento e miglioramento continuo.

³ Un contributo importante per la definizione di quanto di seguito esposto ci è venuta dal documento del Forum Permanente del Terzo Settore, *Livelli essenziali di assistenza: documento di proposta*, 31 marzo 2003.

A tal fine la zona socio-sanitaria deve all'interno del Piano sociale, per quanto di sua competenza e in collaborazione con i diversi livelli amministrativi e territoriali:

- individuare la tipologia dei servizi da includere nel sistema per la qualità sociale;**
- promuovere sedi di concertazione sui principi generali ispiratori della qualità dei diversi interventi e servizi sociali, invitando tutti i soggetti interessati al sistema;**
- definire le norme per l'autorizzazione al funzionamento e le norme per l'accreditamento dei produttori di servizi;**
- individuare i soggetti istituzionali, le metodologie e gli strumenti, per controllare l'applicazione delle norme in modo omogeneo, trasparente e imparziale sul territorio;**
- programmare e attuare piani di formazione e di incentivazione per favorire e sostenere l'applicazione delle norme e diffondere una cultura della qualità sociale;**
- adottare propri strumenti di valutazione della qualità dei servizi, del funzionamento e dell'impatto del sistema qualità;**
- definire i requisiti professionali degli operatori dei servizi programmando piani di formazione professionale capaci di garantire agli utenti livelli di professionalità tendenzialmente omogenei e di assicurare agli enti che gestiscono i servizi di poter reperire sul mercato del lavoro locale il personale richiesto dalle norme;**
- individuare strumenti adeguati per il monitoraggio e la verifica della "qualità percepita" dai destinatari dei servizi.**

Il "sistema qualità sociale" deve interessare non soltanto i servizi previsti dalla programmazione di zona ma anche quei servizi e interventi a contenuto sociale e socio-educativo che i cittadini acquistano direttamente da enti privati o da lavoratori autonomi.

L'approccio basato sulla qualità sociale dei servizi alla persona richiede la definizione di regole per l'affidamento a soggetti privati della gestione dei servizi orientate alla selezione di qualità. E' necessario privilegiare procedure di aggiudicazione che garantiscano trasparenza e riconoscano la capacità progettuale e di autonomia organizzativa dei soggetti gestori.

Non deve essere esclusa tuttavia l'ipotesi di assegnazione del servizio tramite convenzione, soprattutto nei casi in cui il contraente sia una organizzazione di volontariato: resta inteso comunque l'obbligo di attenersi ai vincoli previsti in materia di standard organizzativi sia di tipo strutturale che professionale.

Tra i criteri di aggiudicazione andrebbe privilegiato quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa valutabile in base ad

elementi tecnici e caratteristiche funzionali testimoniate non solo dal progetto di servizio ma anche dall'esperienza pregressa. Devono essere escluse in quest'ambito le gare con aggiudicazione al massimo ribasso. I capitolati di gara devono prevedere tutte le modalità e le caratteristiche del servizio che sono irrinunciabili per la qualità della prestazione ai cittadini.

In particolare è necessario prevedere le seguenti cautele:

a) sono da ammettere alle gare i soggetti che presentino requisiti di piena applicazione dei contratti di lavoro e dei relativi accordi integrativi, di adeguata capacità economica e finanziaria, con particolare riguardo all'esperienza nel campo specifico, alla capacità tecnica ed organizzativa e alla competenza ed esperienza del personale;

b) particolare attenzione dovrà essere dedicata all'identificazione dei requisiti del soggetto gestore del servizio con riguardo non soltanto alla forma giuridica ma al suo concreto lavoro nella realtà di riferimento.

c) sono da evitare gare per aggregati di servizi eccessivamente ampi e disomogenei e privi di riferimento a confini territoriali precisi. E' preferibile una suddivisione per lotti ed ambiti territoriali omogenei. E' preferibile favorire la crescita di una pluralità di soggetti nell'ambito dello stesso territorio, evitando il formarsi di posizioni di monopolio;

d) in relazione alle esigenze di continuità degli interventi è da prevedersi una durata medio-lunga del contratto (non inferiore a 3 anni, eventualmente rinnovabili) che consenta di procedere a verifiche puntuali in merito non solo all'efficienza ma anche all'efficacia del servizio;

e) l'importo a base di gara dovrà essere accuratamente calcolato ed essere realistico, comprendendo sia il costo del lavoro (applicazione dei contratti e degli accordi integrativi), sia il costo dei beni di consumo, degli ammortamenti oltre al costo di gestione e all'utile d'impresa;

f) è preferibile richiedere la presentazione di offerte economiche scomposte tra i vari elementi di costo (personale, formazione e supervisione, spese di gestione, ecc....) onde poter evidenziare quelle che non consentano l'applicazione dei contratti di lavoro del settore e risultino in contraddizione con le dichiarazioni rese dal concorrente in materia;

g) l'offerta va valutata con equilibrio dando il giusto peso sia alla componente economica sia alla componente tecnico progettuale. In particolare va valutata la qualificazione, la formazione e l'esperienza degli operatori, il livello organizzativo ulteriore rispetto al minimo richiesto in sede di accreditamento, i criteri per la selezione del personale e per il contenimento del ricambio, il legame con il territorio e con le risorse sociali della comunità, le relazioni di rete, l'arricchimento dell'offerta con ulteriori elementi qualitativi;

Un discorso a parte meritano gli appalti per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi finalizzati a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate: è possibile la stipula di convenzioni con le cooperative sociali di tipo "B" anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della Pubblica Amministrazione; in presenza di una pluralità di soggetti di questo tipo è opportuno confrontare le offerte in termini di qualità e prezzo con la modalità della trattativa privata.

Nei contratti in cui viene previsto l'obbligo dell'impiego di soggetti svantaggiati è necessario quantificare i programmi di recupero e di inserimento lavorativo che saranno valutati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, premiando la qualità e l'efficacia dell'inserimento. Pertanto nel capitolato andranno indicate le modalità di verifica delle attività di inserimento nonché specificate le conseguenze di eventuali inadempienze

Riferimenti indispensabili per un "sistema qualità sociale" sono i principi di "sussidiarietà verticale" tra le istituzioni pubbliche (laddove si intenda che "l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini" (articolo 4 della Carta Europea delle autonomie Locali) e "sussidiarietà orizzontale" fra istituzioni pubbliche e società civile. In virtù di quest'ultimo principio, le istituzioni pubbliche devono soddisfare i bisogni di interventi e di servizi sociali solo allorquando gli interessati stessi ovvero altre componenti della comunità locale non siano in grado di provvedere adeguatamente. Nei casi cioè in cui l'intervento sociale provenga dalla comunità, soddisfacendo direttamente il bisogno, esso è alternativo ai servizi sociali forniti direttamente o in appalto dall'ente pubblico.

La soddisfazione di questo principio deve comunque avvenire nel rispetto del principio, altrettanto fondamentale, di solidarietà che presuppone che l'istituzione pubblica conservi e rafforzi il proprio ruolo di sostegno costante alle risorse della società civile e di nella sorveglianza sul sistema di offerta complessivo garantendo l'imparzialità e la completezza della rete degli interventi e dei servizi del territorio.

Per rendere compatibile l'applicazione del principio di sussidiarietà con livelli di risposta adeguati ai bisogni, è necessario che l'ente locale svolga pienamente le funzioni di lettura dei bisogni, di pianificazione e programmazione dei servizi e degli interventi, di definizione dei livelli di esigibilità, di identificazione delle risorse, di coinvolgimento qualificato della rete dei soggetti e degli attori locali, di valutazione della qualità e dei risultati.

Coerentemente con quanto indicato sopra, questa Carta indica di seguito gli impegni concreti che la comunità locale intende assumere per garantire livelli essenziali di cittadinanza applicati all'ambito sociale.

Si ritiene innanzitutto indispensabile seguire alcuni criteri generali:

- istituire il servizio di accesso-valutazione-presenza in carico al quale affidare il compito di analizzare i bisogni dei cittadini, predisporre il progetto globale sulla persona e sul suo contesto familiare e il progetto individuale in riferimento ai quali orientare il cittadino ad uno o più servizi territoriali in una logica integrata. Sia il progetto globale che il progetto individuale vanno costruiti coinvolgendo il cittadino-utente nella stipula di un patto condiviso di cittadinanza attiva. Alla costituzione e attivazione di un tale servizio vanno orientate prioritariamente le risorse disponibili. L'ente locale rappresenterà, in questo modo, il luogo di garanzia della esigibilità del diritto ad usufruire dei servizi per lui individuati;**
- prevedere la destinazione di parte dei fondi disponibili per progetti sperimentali e innovativi da prevedere nel Piano di Zona;**
- realizzare percorsi di formazione permanente per il personale pubblico e privato implicato nella gestione dei servizi**
- trovare forme sempre più efficaci di coordinamento tra i servizi perseguendo una logica di alta integrazione.**
- analizzare la domanda sociale e dei bisogni espressi attraverso: strumenti di partecipazione;**
- definire criteri di programmazione e allocazione degli interventi e dei servizi sociali sul territorio;**
- definire strumenti e metodologie esplicite, chiare e "reali" di concertazione territoriale che siano flessibili, partecipati e condivisi;**
- definire in maniera esplicita i modelli di gestione dei servizi sul territorio con particolare riferimento alla regia e alla regolazione del sistema, all'informazione e alla tutela del cittadino, alla prossimità dell'erogazione dei servizi, al diritto di scelta del servizio più consono, al diritto di rivalsa per i diritti non garantiti;**
- definire in maniera esplicita gli strumenti e i livelli territoriali di monitoraggio e di valutazione dei servizi e degli interventi erogati.**

Indichiamo di seguito alcuni elementi qualitativi ritenuti indispensabili rispetto alle prestazioni essenziali previste dalla Legge 8 novembre 2000 n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". L'individuazione di ulteriori elementi qualitativi e degli elementi quantitativi caratterizzati da un più stretto legame con le mutevoli condizioni sociali è demandata al Piano sociale di zona.

<i>Prestazioni essenziali</i>	<i>Elementi qualitativi</i>
SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE	<p>il servizio si deve configurare come luogo istituzionale/professionale/organizzativo che garantisca l'attivazione del processo di presa in carico della persona e della famiglia. Il servizio è il luogo istituzionale a cui la persona e la famiglia possono fare riferimento per essere coinvolti nel momento della valutazione del bisogno e della definizione del piano di intervento. Riguardo alla fase della valutazione, il servizio si connette con le diverse articolazioni sul territorio, in relazione alla situazione personale/familiare da valutare ed in relazione alle varie aree di intervento (anziani, minori, disabili, ecc.).</p> <p>Il servizio, nell'ottica di rendere effettiva la libertà di scelta all'interno delle varie tipologie di interventi, deve altresì garantire i diritti di informazione e di partecipazione per la persona e la famiglia.</p>
SEGRETARIATO SOCIALE PER INFORMAZIONE E CONSULENZA AL SINGOLO E AI NUCLEI FAMILIARI	<p>Il servizio deve raggiungere l'obiettivo indicato nel Piano Sociale Nazionale della "Porta Unitaria di Accesso" alla rete dei servizi sociali e socio-sanitari. Dovendo funzionare come punto nevralgico della rete, è necessario che tale funzione sia anche in stretta connessione con i servizi e le funzioni sanitarie erogati dall'azienda dell'unità sanitaria locale.</p>
SERVIZIO DI PRONTO INTERVENTO SOCIALE PER LE SITUAZIONI DI EMERGENZA PERSONALI E FAMILIARI	<p>La funzione del pronto intervento sociale è una metodologia che deve essere adottata dal servizio sociale professionale in strettissima connessione con le altre istituzioni.</p> <p>Le iniziative di pronto intervento sociale devono garantire, tenendo conto della specificità delle situazioni di emergenza, la tempestiva connessione con gli operatori del territorio che, in relazione alle specifiche caratteristiche del bisogno espresso dalla persona e/o dalla famiglia, hanno competenze e responsabilità.</p> <p>Le funzioni di pronto intervento sociale devono rispondere alle specifiche caratteristiche del territorio di riferimento, per il quale deve essere garantita la valutazione delle potenziali situazioni di rischio sociale. Tale azione deve essere svolta in connessione istituzionale/professionale/organizzativa con il distretto sociosanitario dell'azienda unità sanitaria locale, gli enti locali, le istituzioni preposte all'amministrazione della giustizia, dell'istruzione, del collocamento e della gestione del territorio.</p> <p>Deve essere garantito un costante rapporto con le strutture deputate alla prevenzione.</p>

Prestazioni essenziali	Elementi qualitativi
ASSISTENZA DOMICILIARE	<p>Per “domicilio” va inteso non il mero luogo di residenza della persona o della famiglia, quanto il luogo sociale della relazione. Gli interventi di assistenza domiciliare devono essere caratterizzati da una elevata integrazione istituzionale/professionale/organizzativa con le competenze del servizio sanitario e delle altre agenzie e istituzioni interessate dal progetto individuale/familiare</p> <p>Deve essere garantita un’adeguata azione di formazione e supervisione a beneficio degli operatori, soprattutto in relazione agli interventi rivolti all’area dell’infanzia e dell’adolescenza e per tutte le situazioni multiproblematiche in cui il grado di complessità lo richieda.</p>
<p>STRUTTURE RESIDENZIALI E SEMIRESIDENZIALI PER SOGGETTI CON FRAGILITÀ SOCIALI</p> <p>-</p> <p>CENTRI DI ACCOGLIENZA RESIDENZIALI O DIURNI A CARATTERE COMUNITARIO</p>	<p>Per ogni struttura in cui vengono erogate prestazioni alla persona devono essere individuati degli indicatori che tengano sotto monitoraggio permanente dimensioni quali:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quantità e tipologia dei destinatari presi in carico (anche in relazione alla copertura territoriale) 2. Quantità delle risorse umane e professionalità specifiche del personale 3. Caratteristiche strutturali (accessibilità, spazi, ricettività, tempi di erogazione del servizio, vivibilità...) <p>Per ogni organizzazione (pubblica o privata) che eroga prestazioni alla persona è necessaria la presenza di un progetto generale del servizio in cui siano esplicitati:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Finalità del servizio erogato e sintesi delle tipologie dei servizi erogati 2. Articolazione e descrizione delle tipologie dei servizi 3. Modello organizzativo 4. Adozione di progetti, modalità operative, risposta personalizzata agli utenti, valutazione dei risultati 5. Composizione e funzione dei dipendenti e del volontariato 6. Modalità e procedure di ammissione 7. Lavoro di rete, interazioni con la famiglia e il tessuto sociale 8. Misure a garanzia dei diritti degli utenti

Nota

Questa "Carta per la cittadinanza sociale" è il risultato di un lavoro iniziato su impulso della Regione Toscana che ha visto il lavoro integrato di amministratori pubblici, tecnici degli enti locali della zona e dell'Azienda USL 3 nonché il contributo della cittadinanza e delle organizzazioni della società civile chiamati a partecipare ad un forum pubblico nell'ottobre 2002. Il testo è stato poi rivisto da un gruppo di lavoro ristretto e ha utilizzato, oltre alle indicazioni di volta in volta emerse nel percorso di confronto e partecipazione, contributi diversi. I principali documenti di riferimento sono stati, oltre ai risultati dei percorsi delle altre zone socio-sanitarie della Toscana, la *Costituzione della Repubblica Italiana*; la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*; il Rapporto della Commissione Europea DGXXII, *Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation*, Bruxelles-Luxembourg, 1997 (traduzione italiana in "La società dell'apprendimento", Edizioni Associate, Roma, 1998); il contributo del Censis, *I Consigli regionali rinnovati attori della rappresentanza sociale*, Torino, 22 marzo 2002, in www.censis.it/censis/ricerche/2002/cittadinanza/#01; il lavoro di Franco Vernò della Fondazione Zancan, *Uno strumento per riordinare il sistema: I Piani di Zona*, in www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/lassist.htm; il documento del Forum Permanente del Terzo Settore, *Livelli essenziali di assistenza: documento di proposta*, 31 marzo 2003 in http://www.forumterzosettore.it/documenti.pic1?DOC_ID=156; l'estratto del rapporto finale del progetto di ricerca della Regione Toscana e della Fondazione Zancan su *Livelli essenziali e organizzazione dell'offerta dei servizi*, del 20 dicembre 2002; il rapporto dell'Azienda Servizi alla Persona e alla Famiglia di Bolzano, *La carta dei servizi come strumento dell'azienda sociale nell'erogazione delle prestazioni per gli anziani in regime residenziale e semiresidenziale*; gli atti del seminario di studi della Provincia di Modena, *La carta dei servizi strumento di sviluppo locale*, 7 ottobre 2002.