



Servizio sociale professionale e società tra professionisti (Stp)

UNA PROPOSTA PER IL SISTEMA DI WELFARE PUGLIESE

Il progetto

1. Premessa. Il servizio sociale tra crisi e cambiamento

Il sistema dei servizi sociali e sociosanitari nel nostro Paese è in profonda trasformazione, pressato da una parte dal rapido mutare dei bisogni delle persone e delle famiglie, acuito dalla crisi economica e finanziaria, dall'altra dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica che rischia di tradursi nella progressiva riduzione delle forme di tutela dei diritti sociali per larghe fasce della popolazione.

In Puglia, come in tante altre regioni, le strette governative sulla spesa pubblica, con particolare riferimento al blocco delle assunzioni, creano non poche difficoltà agli enti locali chiamati comunque ad assicurare gli interventi essenziali in materia di servizi sociali. Oggi gli ambiti territoriali sono in grave affanno e non sono assicurati gli standard minimi previsti negli obiettivi di servizio del Piano regionale delle politiche sociali, approvato dalla Giunta Regionale il 2 agosto 2013, con Deliberazione n. 1534, nel quale è stato definito un rapporto fra assistenti sociali e popolazione residente di 1 : 5.000 . In taluni casi non è assicurata nemmeno la minima dotazione organica per il funzionamento del servizio sociale professionale, le cui incombenze sono svolte da amministrativi e collaboratori a progetto.

Per far fronte a tali situazioni, alcuni enti locali hanno tentato il ricorso all'esternalizzazione verso il non profit. Ma questa soluzione non appare la migliore, per una serie di ragioni che l'Ordine professionale prima, e la Regione Puglia poi, hanno segnalato, evidenziando un rischio di erosione progressiva del ruolo istituzionale.

A prescindere da una valutazione attenta dei costi, che spesso possono risultare persino superiori alla gestione diretta, l'esternalizzazione è considerata inopportuna perché:

1) l'affidamento in gestione ai privati modifica radicalmente il sistema di welfare regionale spostando all'esterno dell'ente pubblico il fulcro operativo del sistema integrato di servizi (accoglienza, presa in carico, organizzazione delle risposte, erogazione dei servizi, monitoraggio, valutazione, ecc.);

2) visti i compiti del Servizio Sociale Professionale, come definiti dalla legge reg. (art. 47, comma 2), con l'affidamento in gestione si delega una funzione di *governance* e non un semplice servizio (esso raccorda gli interventi, pianifica, coordina e dirige le politiche socio-assistenziali e socio-sanitarie, restituisce i feed back dell'azione amministrativa);

3) a fronte di un'esigenza di rafforzamento del sistema per fronteggiare le sempre più complesse problematiche sociali, di fatto si indeboliscono i professionisti che dovrebbero incidere in situazioni personali e familiari (spesso anche pericolose) e in situazioni giuridiche (provvedimenti dell'autorità giudiziaria), in ragione di un rapporto di dipendenza da un organismo privato prioritariamente preoccupato della propria convenzione con il Comune;

4) l'ente locale perde progressivamente il know-how professionale e le informazioni sociali (dati, rilevazioni, analisi, elaborazioni) che sono indispensabili per l'elaborazione delle politiche e la predisposizione del piano di zona;

5) il ruolo del servizio sociale promotore di risorse comunitarie non esisterebbe più (perché un gestore privato non avrebbe interesse alcuno a rafforzare altre organizzazioni del territorio, potenziali concorrenti);

6) si rischia un palese conflitto di interessi in capo all'ente gestore (con la collusione dell'ente locale) il quale potrebbe "autoalimentarsi" con gli interventi posti in essere e pagati dal Comune (inserimento di utenti in proprie strutture residenziali).

Il servizio sociale professionale, in definitiva, è una funzione "*core*" sia per gli aspetti "politici" (di lettura del disagio di una comunità locale, di collegamento fra bisogni e risposte) sia per i contenuti trattati. Si pensi alle funzioni di tutela (per donne e minori) in cui l'interlocutore pubblico assicura una prestazione professionale nell'ambito di una cornice di garanzia costituita da autonomia del professionista, imparzialità di giudizio e di intervento, con eventuale collegata spesa per l'ente relativamente a contributi economici o ospitalità in strutture di accoglienza.

2. La proposta di lavoro condivisa con l'Assessorato al Welfare della Regione Puglia

Nella ricerca di possibili soluzioni che attenuino i rischi della esternalizzazione pura e consentano agli Enti Locali di affrontare con maggiore agibilità amministrativa i vincoli imposti dalle norme in materia di contabilità, l'Ordine degli Assistenti sociali di Puglia ha inteso approfondire le opportunità offerte dalla recente introduzione nel nostro ordinamento delle società tra professionisti (stp). La legge di stabilità per il 2012 (n. 183 del 12.11.2011), ha infatti innovato profondamente l'esercizio delle attività professionali consentendo ai professionisti, regolarmente iscritti agli ordini, di esercitare la loro attività, oltre che in forma individuale e in forma associativa, anche secondo uno dei modelli societari previsti dal codice civile.

La normativa introdotta ci consente di individuare un soggetto societario nuovo che, per alcune sue specifiche caratteristiche, può configurarsi come idoneo alla produzione di un servizio sociale che presenta le peculiarità del servizio sociale professionale. I primi approfondimenti sviluppati ci consentono di affermare che tale forma societaria può rappresentare una risorsa per il sistema di welfare regionale e aprire prospettive interessanti per una forma mista di gestione pubblico-privato, capace di conservare le specifiche prerogative del servizio sociale professionale.

In particolare la STP fra assistenti sociali offrirebbe:

- 1 – garanzie sull'autonomia tecnico professionale;
- 2 – mantenimento della responsabilità in capo all'ente per il quale il professionista della società espleta la propria attività con vincolo di mandato (in relazione alla specifica situazione presa in carico);
- 3 – garanzie di tipo deontologico;
- 4 - possibilità di garantire la prestazione professionale in regime di autonomia rispetto agli orari ai luoghi e alla tempistica dell'ente pubblico;

in quanto:

- a – le società tra professionisti soggiacciono al potere disciplinare dell'Ordine professionale in quanto hanno l'obbligo di iscrizione all'Albo (comma 7, art. 10, L. 183/2011) [l'azione di vigilanza e disciplinare può essere esercitata sul singolo professionista e sull'intera società];
- b – la forma societaria e la designazione del professionista per [scelto dal] l'utente evidenziano una condizione di "primariato" della *mission* societaria e di autonomia professionale non ravvisabile in altre forme organizzate (es. cooperative sociali, società per azioni, ecc.);
- c – la tipicità contrattuale che può intercorrere fra stp ed ente locale è nei contenuti inquadrabile come forma di accreditamento, piuttosto che come mera esternalizzazione di servizi.

Il vantaggio per l'ente locale è quello di avvalersi di professionisti che assicurino l'espletamento delle funzioni istituzionali, in una cornice di mandato predefinito e centrato sul processo di aiuto, per il singolo come per la comunità locale. Inoltre il gruppo di professionisti può assicurare ai propri membri un supporto tecnico professionale (supervisione, confronto fra pari, utilizzo di nuove tecnologie) per migliorare la qualità della prestazione e l'efficacia degli interventi.

Per gli assistenti sociali è una prospettiva di sviluppo della libera professione che potrà promuovere nuova occupazione ma anche sviluppo di modelli e strumenti nuovi di intervento e reportistica.

Per rendere concreta e perseguibile tale prospettiva vi è la necessità di:

- a – definire gli ambiti di esercizio professionale (o quantomeno gli ambiti esclusi) per circoscrivere la compatibilità/incompatibilità dell'esercizio libero professionale rispetto alla problematica e alla relativa responsabilità istituzionale;
- b – definire un accordo quadro fra Ordine professionale, Regione, ANCI, per gli aspetti tecnici, procedurali e economici (tariffario).

La proposta che avanziamo è quella di definire un'intesa che punti a verificare la fattibilità di uno specifico percorso di *accreditamento istituzionale* per le stp finalizzate alla gestione del servizio sociale professionale, in coerenza con la normativa e la programmazione regionale.

Nell'ambito dei servizi sociali l'istituto dell'accreditamento, già ampiamente utilizzato per i servizi sanitari, trova la prima applicazione con la legge quadro di riforma, la l. 328 del 2000, che ne prevede la disciplina all'art. 11. Con l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 anche in questo campo la competenza è trasferita alle Regioni, che legiferano progressivamente introducendo l'accreditamento nei propri ordinamenti regionali. In Puglia con l'approvazione della legge regionale 19/2006 prima e del regolamento regionale 4/2007 poi, l'istituto dell'accreditamento è regolato come una procedura tesa a caratterizzare una tipologia di servizio per la quale si rende necessario soddisfare, per ragioni di opportunità tecnica e amministrativa, una serie di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla procedura di autorizzazione.

Stante la difficoltà a definire una procedura univoca per ciascuna tipologia di servizio la Regione Puglia nel 2008¹ introduce una modifica al regolamento regionale 4 stabilendo che *“in sede di prima applicazione la procedura è avviata contemporaneamente su tutto il territorio regionale con deliberazione di Giunta regionale da pubblicare sul B.U.R.P.. con la quale sono fissati i termini entro cui gli ambiti territoriali devono provvedere a pubblicare l'avviso per invitare i soggetti interessati a presentare istanza, specificando le aree di intervento e le tipologie di strutture e servizi per le quali si intende procedere all'accreditamento. L'istanza è presentata dal legale rappresentante degli enti di cui all'art. 28 comma 2, rispettivamente presso l'ambito territoriale in cui ricade la struttura, ovvero presso l'ambito territoriale ove ricade la sede operativa del servizio. L'accreditamento in ogni caso ha valore sull'intero territorio regionale.”*.

Anche in ragione di tale previsione regolamentare, di fatto, l'accreditamento è oggi scarsamente utilizzato nel sistema regionale dei servizi. Al tempo stesso però l'esperienza delle altre Regioni, la letteratura sul tema e il dibattito scientifico degli ultimi dieci anni hanno fornito un valido contributo, utile a chiarirne il senso e gli sviluppi applicativi. Nella gran parte dei casi l'accreditamento si rende necessario per rispondere alle esigenze di sviluppo e messa in sicurezza del sistema, a innalzare la qualità complessiva delle prestazioni, a contenere i volumi di offerta in relazione alle risorse pubbliche disponibili, a selezionare i produttori. Più in dettaglio esso si rileva efficace per alcune sue caratteristiche intrinseche.

Un primo punto che va evidenziato è il livello di applicazione dell'istituto dell'accreditamento, che in ogni caso si configura come atto procedurale 'successivo' a quello dell'autorizzazione, sul quale l'ente regionale conserva una rilevante funzione regolativa e di controllo. Ciò consente di circoscrivere il campo degli attori e dei soggetti, a vantaggio della qualità del servizio e della verifica puntuale del rispetto dei requisiti di correttezza professionale. Non a caso con l'applicazione di tale istituto s'individua una sostanziale equiparazione tra soggetti pubblici e privati, nel rispetto dei medesimi diritti e doveri. Si configurerebbe così un doppio livello di regolazione e controllo, esercitato sul versante dell'accreditamento dalla Regione e su quello professionale dall'Ordine (ai sensi del già citato comma 7, art. 10, L. 183/2011).

¹ Con l'art. 8, comma 1, del Regolamento Regionale 7 agosto 2008, n. 19

Un secondo punto meritevole di sottolineatura riguarda la propensione dello strumento dell'accreditamento all'esigenza di presidiare con particolare attenzione la quantità di prestazioni erogate e la conseguente spesa, connettendolo alle previsioni e ai budget programmati nei piani regionali o locali. Ciò appare particolarmente coerente con il rispetto della strategia programmatoria regionale, che individua gli obiettivi di servizio prioritari del sistema regionale di welfare, e con le previsioni di cui all'art. 27 del reg. reg. 4/2007 in materia di definizione degli standard di copertura delle prestazioni, attraverso l'individuazione di parametri di riferimento regionale per la copertura delle diverse tipologie di servizi rispetto ai correlati bisogni sociali.

Nondimeno la proposta richiede ulteriori e necessari approfondimenti in ordine ad alcune specifiche questioni applicative. In primo luogo merita una specifica riflessione la questione della libertà di scelta, prevista sia dalla normativa relativa alle stp che da quella vigente per l'istituto dell'accreditamento. Se l'applicazione di tale previsione risulta relativamente più agevole nei servizi sanitari, spesso caratterizzati da un profilo prevalentemente prestazionale, per i servizi sociali la questione è più complessa: gli utenti che ricorrono ai servizi in questo caso risultano spesso in condizione di estrema fragilità sociale e culturale, con un potere contrattuale decisamente modesto o persino nullo, come nel caso delle prestazioni che si rendono necessarie nei servizi di tutela minorile su disposizioni dell'amministrazione giudiziaria. Appare evidente che in questi casi il tema della libertà di scelta da parte dell'utente appare difficilmente applicabile nelle forme tradizionali.

Per gli aspetti economici legati alla determinazione delle tariffe si renderà necessario uno specifico lavoro di approfondimento tecnico, teso alla valutazione dei profili prestazionali tipici del servizio, nel rispetto di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 32 del Regolamento Regionale n. 4/2007. Il regolamento regionale prevede, infatti, che per la determinazione delle tariffe regionali di riferimento si deve tener conto dei seguenti criteri:

- a) costo del servizio in relazione ai contenuti ed alle modalità di erogazione, sulla base di parametri medi regionali desunti da apposite analisi di mercato;
- b) caratteristiche strutturali, organizzative e professionali del soggetto accreditato;
- c) grado di complessità della prestazione, ovvero esigenza di personalizzare la prestazione in relazione a specifiche situazioni di bisogno;
- d) esigenza di promuovere e facilitare il consumo di determinati servizi, nella platea dei potenziali utenti beneficiari.

Tale percorso di lavoro, condiviso in più riprese con l'Assessorato al welfare della Regione Puglia, Servizio politiche di benessere sociale e pari opportunità, richiede tempi medi di attuazione e, per il suo carattere sperimentale e innovativo, di tappe gradualistiche di sviluppo e implementazione, opportunamente monitorate al fine di validarne i contenuti e verificarne l'efficacia.

3. La sperimentazione

L'intesa raggiunta con l'Assessorato al Welfare della Regione Puglia prevede lo sviluppo di una collaborazione che consenta la sperimentazione della *società tra professionisti* tra assistenti sociali come strumento di gestione del servizio sociale professionale in quegli ambiti territoriali pugliesi (per un massimo di tre) che si trovano in condizioni di difficoltà nel raggiungimento dello specifico obiettivo di servizio previsto dalla programmazione regionale.

Tale sperimentazione, opportunamente condivisa e valutata nei suoi esiti, consentirà alla Regione Puglia di valutare l'opportunità di disciplinare, nell'ambito delle proprie procedure di accreditamento, lo sviluppo delle Stp nel quadro più complessivo del sistema regionale di welfare. Ciò potrà avvenire attraverso la puntuale definizione delle relative procedure, secondo le linee d'indirizzo e i principi previsti dalla normativa regionale, a integrazione di strumenti e procedure già definite dall'ordinamento amministrativo.

Il progetto procederà per fasi e si avvarrà della collaborazione degli enti e dei soggetti istituzionali coinvolti (Regione Puglia - Servizio Politiche di benessere sociale e pari opportunità, Ordine Regionale degli Assistenti Sociali, Università del Salento – Dipartimento di Storia, Società e studi sull'uomo Anci - Associazione Nazionale Comuni d'Italia, sede regionale) ciascuno per la parte di propria competenza, come di seguito specificata.

La collaborazione sarà oggetto di approvazione formale, attraverso la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra i soggetti e gli enti indicati.

Nell'ambito di tale collaborazione la Regione Puglia s'impegna a coordinare il progetto, d'intesa con gli altri enti e soggetti sottoscrittori, facilitarne la realizzazione nell'ambito dell'esercizio delle proprie funzioni, valutarne gli esiti, anche al fine di inquadrare la sperimentazione nel più complessivo sistema di welfare regionale. S'impegna altresì a individuare gli ambiti territoriali da coinvolgere nella sperimentazione, con riferimento ai criteri di opportunità e necessità, individuati nell'ambito delle attività di monitoraggio e assistenza tecnica ordinariamente svolte.

L'Ordine regionale degli Assistenti Sociali, anche attraverso la propria Fondazione F.I.R.S.S. (Formazione Ricerca e Intervento per il Servizio Sociale) s'impegna a collaborare attivamente al progetto, attraverso il supporto alla costituzione formale delle stp, il monitoraggio delle attività, l'accompagnamento alla realizzazione del progetto, anche attraverso specifici interventi formativi e di consulenza specifica a i propri iscritti.

L'Università del Salento – Dipartimento di Storia, Società e studi sull'uomo, giusta convenzione vigente con l'Ordine regionale degli Assistenti Sociali, s'impegna a collaborare al progetto attraverso il sostegno alle attività di formazione, il monitoraggio e la valutazione di processo e di esito.

L'Anci s'impegna a collaborare al progetto, attraverso il contributo all'individuazione degli ambiti territoriali coinvolti nella sperimentazione, con riferimento alla condivisione dei criteri di opportunità e necessità.

- Fase 1: sottoscrizione del protocollo d'intesa tra Regione Puglia, Assessorato al Welfare, Ordine degli Assistenti Sociali, Università di Lecce, Corso di Laurea in Scienze del Servizio Sociale, che fa propria la presente intesa e definisce il percorso di lavoro comune dei diversi enti sottoscrittori (approvazione della deliberazione della Giunta Regionale);
- Fase 2: individuazione degli ambiti territoriali da coinvolgere nella sperimentazione;
- Fase 3: costituzione delle Stp e realizzazione attività formative;
- Fase 4: affidamento (in via sperimentale) del Servizio sociale professionale degli ambiti territoriali coinvolti alle Stp;
- Fase 5: monitoraggio delle attività;
- Fase 6: valutazione del progetto, verifica dei risultati e eventuali ulteriori adempimenti.

PROGETTO STP PUGLIA

FASI	MESE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
1	Protocollo d'intesa DGR																								
2	Individuazione ambiti																								
3	Costituzione stp e formazione																								
4	Affidamento servizio sociale																								
5	Monitoraggio attività																								
6	Conclusione e verifica																								