

Misure di sostegno al cittadino: un'analisi degli assistenti sociali

Un contributo a cura di Giulia Ghezzi – assistente sociale referente del gruppo “Servizio sociale professionale negli enti locali” dell’Ordine degli Assistenti sociali della Lombardia

Il gruppo di lavoro attivato presso il CROAS (Consiglio Regionale dell’Ordine degli Assistenti Sociali) lombardo ha svolto una mappatura e un’analisi sulle misure di welfare a disposizione del cittadino lombardo, facendo emergere la grande frammentarietà degli interventi e la mancanza di un quadro organico. Gli assistenti sociali chiedono alla Regione di rendere il sistema più semplice e coerente, nonché più equo ed efficace.

a cura di Cecilia Guidetti - giovedì, 13 Febbraio, 2020

<http://www.lombardiasociale.it/2020/02/13/misure-di-sostegno-al-cittadino-lombardo-unanalisi-degli-assistenti-sociali/>

Da dove siamo partiti

Nel 2018 presso l’Ordine degli Assistenti Sociali della Regione Lombardia è stato costituito un [gruppo tematico](#) denominato “Servizio sociale professionale negli enti locali”: un luogo di confronto e approfondimento sul ruolo, le funzioni e gli strumenti in capo all’assistente sociale impiegato presso il Servizio sociale comunale e gli Ambiti Territoriali, anche al fine di formalizzare il sapere operativo presente nei servizi nonché di esprimere pareri rispetto alle misure di welfare regionali e nazionali gestite a livello locale.

Nel 2019 il gruppo ha deciso di fare il punto sulla situazione della nostra regione e **analizzare tutte le misure welfare a disposizione del cittadino lombardo**: sia quelle finalizzate ad un **sostegno di tipo economico** (es. Assegno di maternità dei comuni, Dote scuola) o ad agevolarne l’accesso ai servizi tramite una **riduzione delle rette** (es. Nidi gratis), che quelle orientate a fornire un **servizio assistenziale** (es. RSA aperta) **o educativo** (es. assistenza educativa scolastica). In questa ricognizione sono state comprese sia le misure nazionali che quelle regionali, mentre sono state escluse quelle relative a livelli territoriali più limitati (ATS, Ambiti territoriali e Comuni). Per ciascuna misura sono stati rilevati i requisiti, i tempi e le modalità di accesso, il target della popolazione beneficiaria, l’entità e la durata del beneficio, lo stanziamento totale.

Il file con la mappatura è stato pubblicato ed è consultabile sul sito dell’[Ordine](#).

I risultati della mappatura

Il primo risultato emerso dalla mappatura è stata la **difficoltà a circoscrivere il campo**, individuando quali misure includere e quali no. Infatti, a fianco degli interventi più spiccatamente riferiti all’ambito sociale (es. Dopo di noi) vi sono molti altri interventi che, pur non essendo gestiti dai Servizi sociali, vanno ad incidere sulle condizioni di vita e sulle disponibilità economiche delle famiglie, e quindi è bene

che siano noti agli assistenti sociali perché possano essere utilmente segnalati alle famiglie che ne possono usufruire (es. bonus energia).

Un secondo aspetto è che è **stato arduo reperire informazioni complete ed aggiornate** riguardo a ciascuno strumento per cui, pur essendo frutto di un notevole impegno di ricognizione, la mappatura viene considerata una prima versione e viene messa a disposizione della comunità professionale in un'ottica cooperativa e incrementale, invitando tutti a segnalare migliorie e novità.

La mappatura fotografa la situazione al 15 gennaio 2020. In questa data sono state registrate complessivamente 64 misure di welfare: 38 nazionali e 26 regionali. Alcune misure molto ampie sono state “spacchettate” nelle loro diverse componenti (es. “Dopo di noi – ricovero di sollievo”, “Dopo di noi – ristrutturazioni”) in modo da renderle più comprensibili, ma in ogni caso siamo di fronte a un **grandissimo numero di misure.**

Ciò che rende il quadro ulteriormente complicato è il fatto che **ogni misura sembra essere a sé, destinata ad una specifica categoria di destinatari e organizzata a modo proprio.**

Ad esempio, consideriamo i **requisiti di accesso.** Essi riguardano generalmente: ISEE, residenza, cittadinanza, età, disabilità, invalidità civile, composizione nucleo familiare, condizione lavorativa, condizione abitativa. Ciascuna misura prevede una propria specifica combinazione di questi e altri requisiti, ritagliando dei target di popolazione di volta in volta diversi anche nel caso di interventi teoricamente rivolti agli stessi destinatari. Ad esempio, il Bonus asilo nido dell'INPS è rivolto a tutti mentre la misura “Nidi gratis” della Regione Lombardia è solo per le famiglie con ISEE inferiore a 20.000€, la Pensione di inabilità richiede il 100% di invalidità civile mentre la misura B2 (FNA) è rivolta anche agli invalidi civili parziali, ecc.

Inoltre, la quantità dei requisiti rende difficile capire chi ne abbia effettivamente diritto e talvolta addirittura impedisce di raggiungere i destinatari: si pensi, ad esempio, alla misura regionale contro la morosità incolpevole^[1] che, oltre ai requisiti di ISEE e di residenza, non solo specifica il *range* di debito ammesso ma elenca i motivi “legittimi” di morosità, rendendo così molto complicato individuare i soggetti potenzialmente interessati.

Inoltre, ogni misura prevede **tempi e modalità di presentazione delle domande** diversi: a bando o a sportello, on line o di persona, in comune o in altre sedi, ecc.

Anche **l'importo e la durata delle prestazioni** variano sensibilmente: si va da poche decine di euro all'anno a diverse centinaia di euro al mese, da contributi *una tantum* ad altri *sine die*.

Come se non bastasse, solo poche di queste misure sono strutturali e dunque continuative nel tempo, quindi **ogni anno intervengono novità e variazioni** non solo in termini di aggiornamenti ISTAT ma anche di modifiche sostanziali.

La mappatura restituisce quindi un quadro eccessivamente composito e farraginoso.

Quali conseguenze per i cittadini?

Il nostro quotidiano lavoro all'interno dei servizi sociali comunali ci permette di rappresentare le principali conseguenze che vediamo interessare i cittadini:

1. un sistema così complesso richiede una certa competenza per comprendere a quali misure

- accedere, per destreggiarsi tra moduli e scadenze, per avere il tempo e la capacità di rivolgersi agli uffici competenti. **Il rischio è che i soggetti più fragili non ce la facciano.** Oppure che i soggetti già conosciuti dal servizio sociale siano quelli che più facilmente accedono alle misure perché vengono informati dagli assistenti sociali o perché loro stessi sanno “cosa chiedere”, mentre chi è lontano dai servizi continua ad esserlo;
2. i soggetti e le famiglie multiproblematiche accedono a “frammenti” di welfare gestiti in modo indipendente e scollegato, e quindi **non ricevono una risposta che affronta i loro problemi in modo globale e integrato**;
 3. il fatto che le misure non siano strutturali ma vengano rinnovate (forse) di anno in anno, limita il loro impatto sulle scelte dei cittadini i quali, non sapendo se lo stesso contributo sarà disponibile anche in futuro, **tendono ad essere prudenti.** Ad esempio, una misura incerta, oltre che esigua, come il “Bonus badante” regionale risulta spesso insufficiente per incentivare le famiglie a regolarizzare il proprio assistente familiare;
 4. le persone **non ricevono un trattamento equo** quando ci sono misure che trattano in modo uguale situazioni diverse. Si pensi al “premio alla nascita”, che dà 800€ *una tantum* ad ogni neonato, a prescindere dal reddito della sua famiglia, o all’indennità di accompagnamento che prevede 520€/mese a prescindere dai bisogni di cura della persona invalida: sono misure che, non distinguendo tra i diversi gradi di bisogno di destinatari, possono creare iniquità. Analogamente, risultano sperequative quelle misure che trattano in modo diverso situazioni uguali. Si pensi al Reddito di cittadinanza, destinato ai poveri ma solo se residenti per almeno 10 anni sul territorio nazionale: discriminando i destinatari sulla base di criteri che non hanno a che vedere con la definizione del bisogno, alimenta le disuguaglianze sociali;
 5. alcune situazioni sono destinatarie di tanti provvedimenti, ancorché sovrapposti e non coordinati (es. maternità e prima infanzia) e altre invece godono di **scarsa attenzione** legislativa (es. famiglie numerose);
 6. i trasferimenti economici non vanno a incidere sulla quantità e la qualità dei servizi a disposizione dei cittadini, per cui ci sono territori che hanno Unità di Offerta in grado di soddisfare i bisogni di tutta la popolazione e altri che rispondono solo a quelli di una parte. Questa disomogeneità pone un serio **problema di uguaglianza di accesso** tra persone che hanno lo stesso bisogno ma abitano in territori diversi (es. una persona con disabilità non ha la stessa possibilità di accedere ad uno SFA se abita in un comune o in un altro).

Quali conseguenze per gli assistenti sociali?

Molti assistenti sociali avvertono il disagio di lavorare in un sistema molto burocratico e poco in grado di rispondere ai bisogni reali dei cittadini.

Capita che, a fronte di un bisogno complesso, **le risposte istituzionali siano troppo rigide, oppure che i criteri posti per l’individuazione dei destinatari siano eccessivamente vincolanti.**

Nel tentativo di dare in qualche modo risposta al cittadino, l’assistente sociale è costretto ad “incasellare” i suoi bisogni in una delle misure a disposizione, ma in questo modo **si passa dal chiedere “di che cosa hai bisogno” al chiedere “a che cosa puoi aver diritto”.**

Ma anche quando è possibile attivare una risorsa per una famiglia, questo avviene all’interno di un **iter burocratico che poco ha a che vedere con un autentico processo di presa in carico e accompagnamento all’autonomia**

Inoltre, con questi strumenti è difficile arrivare alle situazioni più fragili, alle persone con meno risorse oppure alle cosiddette nuove povertà, non abituate a frequentare i servizi. Come assistenti sociali comunali **avvertiamo la responsabilità di essere l'interfaccia del welfare** e percepiamo chiaramente che un quadro di misure come quello sopra descritto non appare "amichevole" e perciò risulta poco accessibile a larghe fasce di popolazione.

Anche l'organizzazione del lavoro ne risente. Ciascuna misura richiede tempo per essere compresa, comunicata, gestita, rendicontata. **Quanto più le misure sono complicate e riformulate in modo diverso di anno in anno, tanto più i tempi per le attività di *back office* aumentano a discapito di quelli per le attività propriamente rivolte ai processi di aiuto e ai progetti sul territorio.**

Bisognerebbe alleggerire il lavoro burocratico degli operatori per liberare risorse da investire diversamente sia in termini strettamente economici che in termini di tempo lavoro.

Proposte nel breve periodo

È certamente possibile immaginare di migliorare il sistema di welfare attuale pur mantenendo invariate le risorse economiche già allocate: nel breve periodo (12/18 mesi) auspichiamo che si proceda ad una generale **semplificazione e razionalizzazione del quadro regionale**, pur considerando che questo resti nella sostanza invariato. Le nostre proposte vanno nella direzione di mitigare l'eccessiva complessità e burocratizzazione attraverso cinque azioni:

- Semplificare i requisiti di accesso alle misure e renderli il più omogenei possibile;
- Armonizzare le modalità di accesso (ridurre, semplificare, omogeneizzare);
- Rendere le misure strutturali (o almeno triennali);
- Razionalizzare le misure (semplificare, riunificare, renderle più significative);
- Individuare una misura principale su cui eventualmente innestare componenti aggiuntive (per esempio, nell'ambito delle misure contro la povertà ogni ulteriore intervento dovrebbe considerare il Reddito di cittadinanza come il pilastro principale da integrare).

Proposte nel medio periodo

Nel medio periodo (2-3 anni) si può invece immaginare **un cambio di prospettiva**, superando la logica delle "categorie" (disabili, anziani, minori, ecc.) per offrire risposte istituzionali più flessibili e modulari, combinabili *ad hoc* per ogni situazione e perciò maggiormente "su misura", nonché infrastrutturando il territorio regionale in modo da garantire uguaglianza di opportunità a tutti i suoi cittadini.

Le nostre proposte si muovono su due direttrici:

- Creare un **catalogo delle prestazioni** da assicurare omogeneamente su tutto il territorio. Attraverso una presa in carico globale della famiglia, l'assistente sociale individua con essa il mix degli interventi e dei servizi maggiormente corrispondenti ai suoi bisogni e co-costruisce un progetto di intervento unico e integrato;

- Stabilire degli standard territoriali per **garantire a tutti i cittadini un effettivo accesso alle unità di offerta**, considerando come criterio non tanto la distanza chilometrica ma l'effettiva possibilità di raggiungere il servizio in un lasso di tempo ragionevole (es. due km in città non sono uguali a due km in montagna).

Conclusioni

Come professionisti impegnati quotidianamente nei servizi sociali comunali riteniamo di avere **un punto di vista privilegiato** per osservare il funzionamento delle misure di welfare e la loro adeguatezza ai bisogni dei cittadini. Per questo riteniamo nostro dovere esercitare una **funzione di advocacy** e portare la voce delle persone che incontriamo nel dibattito politico, al fine di contribuire all'elaborazione di politiche sociali più efficaci ed eque.

Il 2 dicembre 2019 abbiamo avuto un primo [incontro](#) con l'Assessorato alle Politiche Sociali, Abitative e Disabilità di Regione Lombardia, in cui abbiamo proposto un **confronto stabile tra l'Ordine e le strutture dell'assessorato** e abbiamo verificato la possibilità di avviare delle collaborazioni. Regione Lombardia si è dichiarata disponibile ad una maggiore interlocuzione, anche attraverso il nostro coinvolgimento nei tavoli tecnici, per cui ci auguriamo che nel 2020 si possa dare concretamente seguito a questa apertura.

[1] Misura 2 dgr.606/2018