

Gli Sportelli Sociali in Emilia Romagna: Esiti del primo monitoraggio Marzo 2010



**Gli Sportelli Sociali
in Emilia-Romagna:
Esiti del primo monitoraggio
Marzo 2010**

Il Rapporto è a cura del Servizio Programmazione e Sviluppo dei Servizi Sociali. Promozione Sociale. Terzo Settore, Servizio Civile della Regione Emilia-Romagna.

*Il coordinamento del lavoro di analisi e di redazione del rapporto è a cura di:
Francesca Ragazzini.*

*Il lavoro di analisi è stato condotto da un'équipe di Iress composta da:
Marisa Anconelli, Rossella Piccinini, Giusy Annicchiarico.*

*I testi sono a cura di:
Francesca Ragazzini e Rossella Piccinini.*

Si ringraziano tutti i referenti degli ambiti distrettuali (Uffici di Piano e sportelli sociali) che, compilando il questionario, rendendosi disponibili ad effettuare lo studio di caso e rispondendo con grande competenza alle richieste di chiarimento, hanno reso possibile la raccolta di tutte le informazioni quanti-qualitative presentate nel report.

Il presente rapporto è disponibile in formato PDF sul sito della Regione Emilia Romagna www.emiliaromagnasociale.it

Il progetto grafico della copertina è a cura di: Contesto Comunicazione Srl. – Modena

Stampato presso la stamperia della Regione Emilia-Romagna nel maggio 2010

Indice

Cap. 1. Ragioni e finalità dell'indagine	5
1. Il contesto nel quale si è sviluppata la rete degli sportelli	5
1.1. La sperimentazione 2003-2007	8
1.2 L'avvio del Programma regionale per la promozione e lo sviluppo degli sportelli sociali.....	9
2. Le ragioni di un monitoraggio.....	11
2.1 Note di metodo	12
Cap. 2. Una molteplicità di sportelli sociali	15
1. I tanti sportelli.....	15
2. Sedi, copertura territoriale e avvio del servizio	15
Cap. 3. Le figure professionali allo sportello.....	21
1. Premessa.....	21
2. Quanto “pubblico” e quanto “privato” allo sportello	21
2.1. Un approfondimento dagli studi di caso: quando il personale è esterno	24
3. Quali figure professionali	27
3.1. Un approfondimento dagli studi di caso: quando l'assistente sociale è allo sportello	30
4. E la formazione?	32
Cap. 4. Lo sportello sociale: porta unica di accesso per il cittadino?.....	36
1. Premessa.....	36
2. L'accesso al servizio: orari di apertura, modalità.....	37
2.1 ...e qualche dato sul numero di cittadini fruitori	38
2.2. Un approfondimento dagli studi di caso: il cittadino al centro	40
3. Le funzioni svolte dagli sportelli	42
4. La connessione con il servizio sociale	43
5. Lo sportello sociale in rete: il raccordo con gli altri servizi e sportelli del territorio.....	45
5.1. Un approfondimento dagli studi di caso: lo sportello integrato con gli altri servizi e sportelli	49
6. Il raccordo con lo sportello unico distrettuale: una sfida.....	50
Cap. 5. Alcune riflessioni e possibili piste di lavoro	53
ALLEGATO 1	58
BIBLIOGRAFIA	67

Cap. 1. Ragioni e finalità dell'indagine

1. Il contesto nel quale si è sviluppata la rete degli sportelli

In questi ultimi anni la Regione ha promosso diverse azioni per dare attuazione al dettato normativo della L. 328/00 e del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 che prevedevano l'avvio della "porta unitaria di accesso". Molta strada è stata percorsa, soprattutto grazie alla L.R. 2 /2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che ha riaffermato e sviluppato quelle disposizioni, dando avvio ad un percorso di promozione e diffusione degli sportelli sociali in tutto il territorio regionale.

Il Piano Sociale e Sanitario 2008-2009 (di seguito PSSR 2008-2010), nell'affermare il principio fondamentale dell'integrazione, nelle sue varie accezioni: istituzionale, gestionale, comunitaria e professionale, ha ri-orientato l'azione complessiva di sviluppo del sistema regionale di accesso ai servizi, ponendo come obiettivo del triennio di vigenza che a tutti i cittadini della regione sia garantito:

il diritto all'accesso alla rete dei servizi e delle prestazioni sociali e socio-sanitarie;

il diritto all'informazione e alla presa in carico;

il diritto, nell'ambito della regolazione del sistema integrato e delle risorse finanziarie che lo sostengono, ad un piano assistenziale individuale appropriato.

Oggi, anche in relazione alla complessità crescente dei bisogni espressi dai cittadini e dalle loro famiglie, diventa più che mai essenziale definire un sistema unificato, di livello distrettuale, di accesso ai servizi ed agli interventi, che preveda criteri e modalità comuni. La realizzazione di questo obiettivo passa attraverso lo sviluppo di una rete di punti unitari di accesso, gli "sportelli sociali", che svolgono il loro servizio in sedi ben visibili e che integrandosi e coordinandosi con tutte le realtà presenti su un territorio (sportelli unici distrettuali, sportelli tematici, privato sociale, ecc.) possano rendere diffusa la funzione di accesso, attraverso raccordi e forme di segnalazione. Il collegamento e il raccordo tra professionalità e anche tra sistemi informativi consentono infatti la comunicazione tra i diversi servizi, nella prospettiva di risposte unitarie e personalizzate ai bisogni delle persone.

Ciò che appare fondamentale oggi è quindi che tutti i soggetti presenti su un territorio si connettano tra loro, si conoscano e si riconoscano reciprocamente, per assolvere a questa funzione di informazione diffusa, evitando la proliferazione, senza un disegno preciso, di sedi informative ed evitando che il cittadino si confonda nella ricerca delle informazioni e pertanto venga ritardato nell'intraprendere il giusto percorso dentro i servizi.

Il PSSR 2008-2010 in particolare recita:

"Lo sportello sociale costituisce una funzione di integrazione degli accessi al sistema locale dei servizi sociali. In quanto "funzione" esso risponde ad un unico centro di responsabilità a livello di zona, ma si traduce operativamente in molteplici punti fisici di accesso rivolti alla cittadinanza.

Attraverso la funzione di sportello sociale si realizzano azioni di informazione e orientamento in modo unitario e integrato sull'intero territorio della zona, in merito al sistema dei servizi e alle procedure di accesso, rendendo concreta la possibilità per i cittadini di utilizzare i servizi, con una particolare attenzione a chi, per difficoltà personali e sociali, non è in grado di rivolgersi direttamente ai servizi.

L'istituzione degli sportelli contribuisce inoltre a promuovere l'individuazione, in raccordo e collaborazione con i servizi territoriali, di percorsi assistenziali certi e

modalità uniformi di presa in carico da parte dei servizi competenti all'interno della zona.

La funzione di sportello sociale è parte integrante del segretariato sociale di zona, servizio che deve garantire unitarietà di accesso, capacità di ascolto e primo filtro, orientamento, azioni di accompagnamento, attività di analisi della domanda, collegamento e sviluppo delle collaborazioni con altri soggetti, pubblici e privati. Lo sportello sociale svolge – all'interno del segretariato sociale - una specifica azione di "front-office", di gestione del primo contatto, dell'informazione, dell'orientamento e dell'invio a servizi specifici.

E' importante che alcuni elementi caratterizzino a livello di zona la funzione di sportello sociale e i luoghi fisici in cui essa si esercita: la connessione sistematica dei punti di accesso alla rete dei servizi sociali e socio-sanitari del territorio, anche attraverso sistemi informativi condivisi, affinché ogni punto di accesso (sociale, socio-sanitario o sanitario) sia in grado di assolvere alla funzione di accoglienza ed orientamento; l'orario di apertura dei servizi di informazione (diretta o telefonica); l'assenza di barriere architettoniche nell'accesso diretto; la tempestività nei tempi di risposta; l'adeguata assistenza nella comprensione e nella gestione degli iter burocratici; l'accoglienza, la disponibilità all'ascolto e all'eventuale invio ad un percorso consulenziale; l'eventuale accompagnamento nella rete dei servizi, nei casi più problematici". (dal PSSR 2008-2010)

Offrire al cittadino la garanzia di avere un luogo vicino dove reperire informazioni, dove vi sia la presenza di un operatore che con attenzione e motivazione lo "accompagni" alla conoscenza dei servizi cui può accedere, in relazione al bisogno espresso, costituisce una vera "porta" di accesso alla fruizione di questi servizi ed anche una garanzia di equità. Nell'attività di informazione e orientamento si giocano i diritti dei cittadini di accedere al sistema secondo criteri di trasparenza ed equità nonché la capacità e il dovere delle Amministrazioni di riconoscere ed entrare in contatto con i bisogni reali e la domanda espressa dai cittadini.

Questa garanzia è tanto più reale e solida quanto più lo sportello sociale si rende accessibile e diffuso, attraverso sedi visibili, prive di barriere, dislocate in luoghi prossimi alla comunità e quanto più i suoi operatori diventano riconoscibili e sono preparati per svolgere con continuità un ruolo fondamentale di accoglienza, anche studiando modi nuovi e originali di contatto con il cittadino. Questo significa mettersi in sintonia anche con quelle fasce di popolazione che utilizzano nuovi mezzi di comunicazione e di contatto con le pubbliche amministrazioni, senza trascurare che esiste però una fascia di popolazione, tipicamente quella più anziana, che necessita invece di un contatto vis à vis e di potere trovare negli operatori e nelle sedi fisiche di accoglienza dei punti di riferimento.

Box 1 - Inquadramento normativo

Dalla L. 328/2000, art 22

(Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)

1. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte.

2. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale:

(omissis)

i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.

3. Gli interventi del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui al comma 2, lettera c), sono realizzati, in particolare, secondo le finalità delle leggi 4 maggio 1983, n. 184, 27 maggio 1991, n. 176, 15 febbraio 1996, n. 66, 28 agosto 1997, n. 285, 23 dicembre 1997, n. 451, 3 agosto 1998, n. 296, 31 dicembre 1998, n. 476, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, nonché della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per i minori disabili. Ai fini di cui all'articolo 11 e per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare.

4. In relazione a quanto indicato al comma 2, le leggi regionali, secondo i modelli organizzativi adottati, prevedono per ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, comunque l'erogazione delle seguenti prestazioni:

a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;

(omissis)

Dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 (approvato con D.P.R. 3 maggio 2001)

La funzione di segretariato sociale (art. 22, comma 4 lett. a) risponde all'esigenza primaria dei cittadini di:

- avere informazioni complete in merito ai diritti, alle prestazioni, alle modalità di accesso ai servizi,

- conoscere le risorse sociali disponibili nel territorio in cui vivono, che possono risultare utili per affrontare esigenze personali e familiari nelle diverse fasi della vita.

In particolare l'attività di segretariato sociale è finalizzata a garantire: unitarietà di accesso, capacità di ascolto, funzione di orientamento, funzione di filtro, funzioni di osservatorio e monitoraggio dei bisogni e delle risorse, funzione di trasparenza e fiducia nei rapporti tra cittadino e servizi, soprattutto nella gestione dei tempi di attesa nell'accesso ai servizi.

È quindi un livello informativo e di orientamento indispensabile per evitare che le persone esauriscano le loro energie nel procedere, per tentativi ed errori, nella ricerca di risposte adeguate ai loro bisogni. A questo scopo occorre in particolare evitare che proprio i cittadini più fragili e meno informati vengano scoraggiati nella ricerca di aiuto a fronte di barriere organizzative e burocratiche che comunque vanno rimosse per ridurre le disuguaglianze nell'accesso.

Sul piano organizzativo occorre quindi istituire in ogni ambito territoriale, definito ai sensi degli articoli 6 e 8, comma 3 lettera a) della legge n. 328/00, una "porta unitaria di accesso" al sistema dei servizi, tale da essere accogliente nei confronti della più ampia tipologia di esigenze e tecnicamente capace di assolvere le funzioni sopra indicate.

Nel piano di zona vanno individuate le soluzioni più idonee per unificare non solo l'accesso ai servizi sociali ma, più in generale, l'accesso al sistema dei servizi

sociosanitari presenti nell'ambito del distretto, tramite accordi operativi con l'azienda sanitaria, ai sensi dell'art. 3 quater del d.lgs n. 229/99.

La funzione di segretariato sociale risulterà tanto più efficace quanto sarà progettata e attuata in modo collaborativo con tutti gli attori sociali della rete e in particolare con le organizzazioni solidali presenti nel territorio, cioè con le forme di cittadinanza attiva nella tutela dei soggetti deboli e nella promozione dei loro diritti.

Il cittadino rivolgendosi al segretariato sociale, oltre ad avere informazione e orientamento nel sistema di offerta pubblica, solidaristica e di auto-aiuto presente nel welfare locale, potrà avere informazioni anche sui soggetti privati che erogano servizi a pagamento, sulle tariffe praticate e sulle caratteristiche dei servizi erogati.

Per svolgere le funzioni di segretariato sociale è necessario disporre di professionalità idonee, dotate delle competenze necessarie per riconoscere le ricadute organizzative, gestionali nonché le implicazioni tecnico-professionali di quanto viene proposto al cittadino.

Le funzioni del servizio sociale professionale sono finalizzate alla lettura e decodificazione della domanda, alla presa in carico della persona, della famiglia e/o del gruppo sociale, all'attivazione ed integrazione dei servizi e delle risorse in rete, all'accompagnamento e all'aiuto nel processo di promozione ed emancipazione, in riferimento al dettato dell'articolo 22 della legge 328/2000.

Dalla L.R.2/2003 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” , art. 7
Istituzione degli sportelli sociali

1. L'accesso al sistema locale è garantito da sportelli sociali attivati dai Comuni, singoli o associati ai sensi dell'articolo 16, in raccordo con le Aziende unità sanitarie locali, anche avvalendosi dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2. Gli sportelli sociali forniscono informazioni ed orientamento ai cittadini sui diritti e le opportunità sociali, sui servizi e gli interventi del sistema locale, nel rispetto dei principi di semplificazione. I Comuni organizzano l'attività degli sportelli sociali con modalità adeguate a favorire il contatto anche di chi, per difficoltà personali e sociali, non vi si rivolge direttamente.

2. Agli operatori degli sportelli sociali è garantita una uniforme ed adeguata formazione.

3. Per bisogni complessi, che richiedono l'intervento di diversi servizi o soggetti, i competenti servizi attivano gli strumenti tecnici per la valutazione multidimensionale e per la predisposizione del programma assistenziale individualizzato, compresi il progetto individuale per le persone disabili ed il progetto educativo individuale per i minori in difficoltà.

4. Al fine di garantire l'attuazione e l'efficacia degli interventi previsti dai programmi assistenziali individualizzati è indicato il responsabile del caso.

5. La Giunta regionale definisce con proprio atto l'organizzazione degli sportelli sociali, gli strumenti tecnici di valutazione e controllo dei programmi assistenziali e le modalità di individuazione del responsabile del caso.

1.1. La sperimentazione 2003-2007

Per dare corpo ai principi sopra richiamati, la Regione ha promosso, nel 2003, una sperimentazione (avviata con deliberazione della Giunta regionale n. 2749/2003), con la quale si è impegnata a finanziare un contributo agli enti che avviassero uno sportello sociale, possibilmente attraverso progetti condivisi di ambito distrettuale. La sperimentazione era tesa a ricavare dalle esperienze migliori alcune indicazioni utili per sviluppare il servizio su scala regionale e si è conclusa nel corso del 2007. Ha dato come risultato l'avvio di 32 esperienze locali di sportelli sociali molto eterogenee sul piano dell'organizzazione, della dimensione territoriali coperta, del livello delle

informazioni offerte ai cittadini, dei target di popolazione soddisfatti. Accanto agli aspetti positivi quali la costruzione di reti locali di soggetti, pubblici e privati, che insieme hanno promosso la ricostruzione e la mappatura del sistema dei servizi locali e l'avvio di collaborazioni e raccordi con il sistema di accesso ai servizi sanitari, sono emersi però anche diversi elementi di criticità. Tra questi, l'elevata precarietà del personale impiegato e la necessità di rinforzare e consolidare l'integrazione con il sistema sanitario (a livello di punti informativi e di sistemi informativi) e di definire e rivedere le relazioni, la conoscenza reciproca e il livello di integrazione e coordinamento tra lo sportello sociale e gli sportelli tematici/settoriali (per stranieri, disabili, ecc.).

La sperimentazione è stata senz'altro il volano per l'avvio degli sportelli sociali, in alcuni casi però le esperienze allora avviate sono state riviste e con i fondi successivamente destinati dalla Regione al consolidamento degli sportelli sono stati finanziati progetti di sviluppo del servizio che hanno comportato anche una sostanziale revisione del modello avviato precedentemente. Questo è successo anche perché in alcuni casi le esperienze sperimentali si sono sviluppate in un periodo di grandi cambiamenti sul piano dell'organizzazione e della governance territoriale. Negli anni della sperimentazione infatti sono stati avviati processi importanti quali ritiro delle deleghe sanitarie, costituzione di forme associative per la gestione dei servizi, trasformazione delle IPAB, consolidamento della programmazione di zona. Tutti questi processi hanno ovviamente avuto un peso nella ridefinizione dei ruoli dei vari soggetti coinvolti, anche per quanto riguarda l'accesso ai servizi. L'approvazione del PSSR 2008-2010 e l'approvazione di numerosi atti attuativi ha chiarito ruolo e funzioni dei vari soggetti della governance locale portando i territori a scegliere assetti più definiti. In alcuni casi infatti la mancanza di un modello chiaro di governance distrettuale aveva reso più fragile il disegno originario di sportello sociale. In altri casi invece vi è comunque stata un'evoluzione e un consolidamento importante delle esperienze avviate a partire dal 2003-2004 e oggi queste realtà hanno sportelli sociali consolidati che oggi lavorano a realizzare forme di connessione con altre realtà di accesso presenti sul territorio (della sanità, del lavoro, ecc.). Questo offre a tutti interessanti spunti di riflessione per lo sviluppo futuro della rete di accesso, come sarà meglio illustrato di seguito nel rapporto di monitoraggio.

1.2 L'avvio del Programma regionale per la promozione e lo sviluppo degli sportelli sociali

Nel 2007 si è poi avuta la conclusione e la rendicontazione di tutte le esperienze sperimentali e, in seno ad un gruppo tecnico interistituzionale di emanazione della Cabina di regia regionale (comprendente referenti regionale, provinciali, aziendali, responsabili di Uffici di piano e coordinatori degli sportelli sociali) è stato avviato un confronto sulla sperimentazione, teso ad individuare punti di forza e di criticità emersi e sulla base di questi definire linee guida regionali ai sensi dell'art. 7 della L.R. 2/03. Quasi in contemporanea con l'approvazione del PSSR 2008-2010, e in stretto raccordo e coerenza con i contenuti di questo, è stata pertanto approvata dalla Giunta regionale la deliberazione 432/08 "Approvazione del programma regionale per la promozione e lo sviluppo degli sportelli sociali in attuazione delle deliberazioni dell'assemblea legislativa n. 514/07 e della giunta regionale n. 2128/07". La delibera n. 432/08 sviluppa gli obiettivi generali espressi dal PSSR 2008-2010 e ridefinisce il modello regionale di sportello sociale, individuando le azioni a supporto della

costruzione della rete degli sportelli e offrendo anche un supporto finanziario al suo sviluppo.

Il Programma regionale di promozione e sviluppo degli sportelli sociali è ora lo strumento che indirizza e sostiene la costruzione e il consolidamento di sportelli sociali di ambito distrettuale. Questi si connotano come punti unitari di accesso ai servizi sociali e socio-sanitari, nei quali il cittadino deve trovare risposta ai bisogni di informazione, ascolto – orientamento, registrazione e primo filtro della domanda di accesso ai servizi e possa essere avviato verso percorsi di valutazione e presa in carico, secondo il modello dell'integrazione gestionale e professionale. La capillarità dell'informazione si realizza attraverso la diffusione delle sedi fisiche, ma anche attraverso l'ampliamento delle modalità di contatto, la visibilità e l'accessibilità, in modo da favorire il contatto con il maggior numero di cittadini.

L'accesso attraverso lo sportello sociale è l'inizio del percorso che il cittadino fa nel sistema dei servizi, per questo è estremamente importante che il suo bisogno sia registrato correttamente e che, se necessario, attraverso lo sportello sociale si dia avvio alla valutazione del bisogno reale e alla successiva eventuale presa in carico. I dati di registrazione dell'accesso attraverso lo sportello sociale devono, attraverso adeguati sistemi informativi, collegarsi alle informazioni relative alla valutazione, alla presa in carico e ai servizi e interventi erogati e costituire progressivamente i contenuti di una "cartella integrata" dell'assistito, che segua tutto il percorso del cittadino nel sistema dei servizi.

La professionalità e la continuità di lavoro del personale impiegato negli sportelli diventa elemento fondamentale per la qualità e l'efficacia del servizio. Occorre quindi investire nella formazione e nella preparazione degli operatori che svolgono il ruolo delicato di informare, ma anche di "orientare" il cittadino.

Se lo sportello sociale, come prevedono il PSSR 2008-2010 e la delibera di Giunta regionale citata, diventerà il punto privilegiato di informazione e accesso al sistema dei servizi è fondamentale che sia avviata un'azione di integrazione e coordinamento tra lo sportello sociale e gli altri punti informativi esistenti spesso connotati da una specializzazione tematica. Gli sportelli tematici si connoteranno sempre più come punti della rete con funzione di informazione e accesso di carattere specialistico per l'avvio di procedure con alto contenuto tecnico (es. Centri per l'adattamento domestico), per la valutazione e presa in carico o per attività di promozione sociale con riferimento ad alcune categorie di cittadini (es. Sportelli informativi stranieri).

Il sistema di accesso, attraverso lo sportello sociale, potrà essere alimentato, oltre che da contatti diretti dell'utente, anche da segnalazioni provenienti da altri sportelli tematici o da soggetti terzi (Numero verde del Servizio sanitario regionale, istituzioni, es. ospedali, medici di medicina generale, ecc. e privato sociale). Questi soggetti, contribuendo alla funzione di "antenna" sul territorio, potranno indirizzare allo sportello richieste a loro pervenute, che, per il livello di articolazione e complessità, necessitano di essere indirizzate attraverso lo sportello sociale verso sedi più pertinenti. Tale attività di segnalazione potrà contribuire a rafforzare il legame tra i diversi soggetti che all'interno della rete locale offrono servizi assistenziali (sociali e sanitari).

In generale comunque è importante che tutti i diversi soggetti che costituiscono la rete locale di riferimento per l'accesso ai servizi (istituzionali e di privato sociale) siano coinvolti nel processo di costruzione e di sviluppo degli sportelli sociali e possano condividerne obiettivi e azioni nelle opportune sedi di confronto.

Nell'ottica dell'integrazione dei sistemi di accesso tra sociale e sanitario diventa un obiettivo del triennio anche quello di avviare un percorso graduale e progressivo di

integrazione funzionale tra gli sportelli sociali e gli sportelli unici distrettuali e di costruzione di forme di collegamento e raccordo operativo tali da garantire che gli utenti, in entrambe le sedi, siano correttamente indirizzati rispetto al bisogno assistenziale manifestato. Gli sportelli sociali e gli sportelli unici distrettuali, pur mantenendo competenze proprie specifiche, dovranno concordare dei livelli minimi di informazione comune da offrire agli utenti al fine di semplificare i percorsi informativi e di orientamento della persona nell'accesso ai servizi distrettuali.

Infine è bene ricordare che, in questo quadro generale, la Regione si è impegnata a realizzare alcune azioni di supporto e accompagnamento agli ambiti distrettuali attraverso la realizzazione di azioni formative, lo scambio di buone pratiche e il collegamento tra sistemi informativi regionali e sistemi informativi locali. In particolare ha avviato un sistema di rilevazione della domanda espressa agli sportelli. L'azione prevede che le richieste registrate dai vari sportelli sociali, possano, attraverso appositi collegamenti, essere riversati in un sistema regionale di raccolta dati. Il sistema di rilevazione IASS (Integrazione Applicativi Sportelli Sociali), finanziato dalla Regione a partire dal 2009, si collega direttamente agli applicativi gestionale locali che registrano gli accessi e da questi scarica i dati sulla domanda espressa secondo un tracciato record, che è stato definito dal gruppo interistituzionale sopra citato. I dati raccolti caratterizzano l'utenza che si presenta agli sportelli, la provenienza della segnalazione, la/le tipologie di domanda espressa e infine registra l'esito del contatto. Questi dati, rielaborati dalla Regione, costituiranno una base utile e omogenea di informazione sulla domanda espressa agli sportelli, offrendo anche la possibilità di comparare i diversi ambiti distrettuali. Contribuiranno inoltre, congiuntamente ad altre forme di monitoraggio e rilevazione, a fornire elementi e informazioni utili a indirizzare le politiche regionali in ambito sociale e socio-sanitario, nonché a supportare gli ambiti distrettuali nella conoscenza del bisogno e quindi nella programmazione locale.

La realizzazione della rete degli sportelli sociali sarà quindi nei prossimi anni un obiettivo strategico di programmazione regionale e, come tale, è oggetto di sostegno e di monitoraggio puntuale, nell'ottica di consolidare e rafforzare le esperienze che si stanno realizzando a livello locale, nonché di promuovere miglioramenti e azioni di qualificazione.

Il programma è stato finanziato nel 2008 con un contributo finalizzato all'interno del Fondo sociale regionale. Dal 2009 non vi è più un contributo ad hoc, ma il finanziamento è dato all'interno del Fondo sociale locale (vedi DAL 196/2008) che la Regione assegna direttamente all'ambito distrettuale per promuovere la gestione associata degli interventi e dei servizi. Lo sviluppo dello sportello sociale rientra a pieno titolo tra quei servizi per cui si richiede un impegno congiunto dei Comuni per lo sviluppo di una rete locale di soggetti, competenze e punti unitari di accesso.

2. Le ragioni di un monitoraggio

Nel corso del 2009 vi è stato da parte di tutti i territori un impegno considerevole per rafforzare la funzione di informazione e orientamento attraverso gli sportelli sociali. Questo è presente e affermato in tutti i documenti di programmazione approvati dagli ambiti distrettuali nel corso del 2009: nei Piani di zona per la salute e il benessere sociale 2009-2011 e nei Programmi attuativi annuali 2009. In questi atti sono stati definiti obiettivi puntuali di sviluppo della funzione e, nella programmazione annuale, sono state progettate le azioni necessarie e attribuite specifiche risorse.

L'idea di procedere nel 2009 ad un primo monitoraggio dello stato di attuazione della DGR 432/08 è nata dall'intento di registrare questa positiva evoluzione e di verificare anche attraverso un'indagine diretta e puntuale in che misura e con quale forma le indicazioni regionali abbiano trovato attuazione nei vari territori. L'interesse è stato concentrato nel porre in evidenza quali siano gli elementi che caratterizzano la maggior parte delle esperienze, sia come punti di forza sia come criticità sulle quale potere intervenire con indicazioni correttive o azioni regionali di sostegno.

Con la rilevazione che è stata alla base di questo monitoraggio la Regione si è posta una pluralità di obiettivi:

- ricostruire una mappa precisa degli sportelli esistenti, analizzando le principali modalità organizzative adottate;
- capire fino a che punto si è spinto quel processo auspicato e sostenuto attraverso la DGR 432/08 di ricomposizione delle sedi di accesso presenti sui vari territori, in alcuni casi anche di razionalizzazione, ma soprattutto di proficua integrazione, volto a semplificare il percorso dei cittadini all'interno dei servizi;
- comprendere il legame che si è costruito nei vari territori tra gli sportelli sociali e gli altri soggetti che a vario titolo si occupano di accogliere i cittadini nei loro percorsi di assistenza (patronati, associazioni, cooperative sociali, ecc.), le cosiddette "antenne";
- capire e approfondire che tipo di investimento in termini di personale e di sua preparazione e formazione vi sia stato per garantire professionalità e continuità del servizio;
- in stretto collegamento con il punto precedente, ulteriore obiettivo è stato quello di valutare in che modo il servizio di sportello si raccordi con l'altro fondamentale tassello dell'accesso ovvero con il servizio sociale professionale per dare vita ad un sistema unitario che offra al cittadino continuità tra l'orientamento e l'eventuale successiva presa in carico.

In generale si può affermare che obiettivo di fondo di questo monitoraggio è stato comunque quello di stimolare un dibattito rispetto alle "forme" differenti che, pur all'interno di un inquadramento normativo e di indirizzo comune fornito alla Regione, hanno assunto gli sportelli sociali nel nostro territorio regionale e, possibilmente, anche quello di stimolare un confronto e uno scambio di esperienze. Lo studio di alcuni casi, che arricchisce questo monitoraggio, ha proprio lo scopo di approfondire, al di là delle statistiche, alcune esperienze consegnando a tutti importanti spunti di riflessione.

2.1 Note di metodo

L'indagine di seguito presentata ricostruisce al 2009 la presenza e le principali caratteristiche organizzative degli sportelli sociali presenti in Emilia Romagna. In particolare, si sono approfondite le scelte organizzative e le modalità di funzionamento del servizio in rapporto all'utenza e nel raccordo con i servizi sociali e con altri soggetti attivi nel territorio nell'ambito delle politiche di welfare. Non è invece stato oggetto di analisi la strumentazione utilizzata dagli operatori di sportello per raccogliere le domande dei cittadini e quindi per monitorare gli accessi e i bisogni. Ciò in quanto, al momento in cui si è effettuata l'indagine presentata, erano già in essere percorsi di analisi e monitoraggio di tali aspetti messi in campo dalla stessa Regione.

Date le finalità del lavoro, sono state effettuate due azioni di ricerca empirica: studi di caso e questionari di monitoraggio.

Tutto il lavoro è stato svolto tra la primavera e il dicembre 2009; le azioni di ricerca empirica sono state concentrate nell'estate-autunno 2009.

Gli **studi di caso** sono stati selezionati in modo da rispondere ai seguenti obiettivi conoscitivi: innanzitutto, poter raccogliere una riflessione, anche di tipo valutativo, sui cambiamenti intervenuti nei rapporti con la cittadinanza dopo l'avvio dello sportello. In tal senso si è voluto sondare quanto lo sportello costituisca, per i cittadini, una facilitazione all'accesso ai servizi sociali oppure un ulteriore passaggio per trovare risposte e informazioni adeguate alle proprie richieste/bisogni. Un secondo obiettivo conoscitivo riguarda l'approfondimento delle ricadute nel lavoro dei servizi sociali in termini di alleggerimento o sgravio di alcune funzioni svolte dalle assistenti sociali. Infine, attraverso lo studio di caso, si è cercato di approfondire le peculiarità di ciascun servizio in termini di scelte organizzative, di finalità progettuali, ma anche di sperimentazioni messe in campo (ad es. nel raccordo con i servizi sanitari o con quelli formativi-del lavoro).

Per gli studi di caso sono stati scelti gli sportelli sociali di Piacenza città, Carpi (MO), San Pietro in Casale (BO) e Cesena, in maniera da avere informazioni su realtà dislocate nelle varie zone della regione.

In ogni realtà si è proceduto all'analisi della documentazione disponibile (dati di attività, pubblicazioni di presentazione del servizio, ecc...) e all'effettuazione di alcune interviste individuali o di gruppo con il responsabile del servizio, con un operatore addetto allo sportello sociale e con un'assistente sociale.

All'interno del presente rapporto gli studi di caso sono stati utilizzati con due modalità: in primo luogo quanto emerso viene riportato nel testo a supporto e integrazione del commento dei dati del questionario, in secondo luogo ciascuno è stato trattato in maniera approfondita all'interno di box inseriti nei capitoli in relazione ad alcune loro peculiari caratteristiche (ad esempio, i casi di Piacenza e Cesena vengono approfonditi nei box 1 e 2 entro il capitolo 3, mentre i casi di Carpi e San Pietro in Casale sono riportati nei box 1 e 4 nel capitolo 4).

Parallelamente all'effettuazione degli studi di caso, nell'autunno è stato inviato a tutti i 38 ambiti distrettuali un **questionario di monitoraggio**¹ suddiviso in due parti: una parte generale, per raccogliere informazioni e dati riferiti a tutti gli sportelli presenti nei comuni dell'ambito distrettuale, e una seconda parte con domande specifiche relative a ciascuna singola sede.

Con riferimento alla totalità degli sportelli presenti a livello distrettuale si sono chieste informazioni sulle sedi esistenti, sul raccordo tra sportelli sociali e sportelli unici distrettuali dell'A.USL, sulla presenza di una rete di collaborazione e scambio con altri sportelli tematici, o con altri soggetti pubblici e privati operativi nell'ambito distrettuale e, infine, sulle azioni di comunicazione sociale rivolte alla cittadinanza.

Con riferimento alle singole sedi di sportello sono stati approfonditi aspetti organizzativi del servizio, quali orari e modalità di accesso, personale impiegato, funzioni svolte dallo sportello, modificazioni previste rispetto all'assetto organizzativo. Occorre precisare che il questionario inviato nel settembre 2009 chiedeva di indicare varie informazioni con riferimento al 31/08/2009, ciò nell'ipotesi di chiudere la rilevazione entro il mese di ottobre. Di fatto non è stato possibile rispettare questa tempistica, in quanto il questionario è arrivato nei territori in un momento di forte dinamismo della situazione "apertura sportelli sociali". In altri termini, più di un territorio

¹ Per maggiori dettagli il questionario è stato inserito in allegato.

ha attivato il servizio proprio nel corso dell'autunno 2009, da cui uno slittamento di tempi è risultato inevitabile per poter consentire di fornire informazioni il più aggiornate possibile sulla "vita" dello sportello. Per le motivazioni descritte, quindi, l'indagine si è chiusa a dicembre 2009, per cui le informazioni e i dati raccolti "fotografano" la situazione regionale a fine 2009.

Cap. 2. Una molteplicità di sportelli sociali

1. I tanti sportelli

La rilevazione effettuata nell'autunno 2009 ha consentito di ricostruire una fotografia della presenza e delle principali caratteristiche organizzative degli sportelli sociali attivi in Emilia Romagna a dicembre 2009. Si vuole da subito evidenziare quanto emerso, ossia che gli sportelli sociali, nonostante le indicazioni presenti nella delibera regionale n. 432/2008, hanno "volti" estremamente diversificati. "Volti" che sono il risultato di **fattori strutturali** (ad esempio, numero di abitanti del Comune e numero di risorse impegnate nel servizio sociale), di **scelte contingenti di gestione organizzativa** dei servizi sociali (ad esempio, costituzione di unioni o di gestioni associate tra Comuni, decentramento dei servizi presso poli/quartieri nelle città capoluogo definite poli corrispondenti ad una o più circoscrizione), ma anche di **definizione diverse delle finalità** di questo servizio. Quest'ultimo fattore di distinzione determina quindi differenti scelte organizzative rispetto alle figure professionali da impiegare, agli orari di apertura, alle funzioni attribuite, agli strumenti utilizzati per la rilevazione del bisogno espresso dai cittadini.

Come si vedrà nel presente capitolo, la combinazione di questi tre fattori incide profondamente sulle caratteristiche degli sportelli sociali censiti. In alcuni casi è parso di individuare *lo* sportello sociale, una sorta di ideal-tipo così come definito dalla delibera regionale; in altri casi è parso di non rintracciarne *nessuno*, nel senso che nessuno sportello ha le caratteristiche previste dalla delibera regionale pur svolgendo una sorta di segretariato sociale, ossia una delle dimensioni del lavoro dell'assistente sociale. Vi sono poi sportelli non rapportabili all'ideal-tipo in quanto utilizzano modalità organizzative (soprattutto per quanto riguarda le funzioni svolte, le figure professionali impegnate e la connessione con gli altri servizi territoriali) molto diverse tra loro, che prefigurano *tanti* modelli di sportello sociale.

Obiettivo del capitolo è di entrare nel merito di queste diversità, nel tentativo di definire alcune tipologie di sportelli sociali utili per avere una visione più sistematica della situazione a livello regionale.

2. Sedi, copertura territoriale e avvio del servizio

In generale, a fine 2009 lo sportello sociale è un servizio presente o in via di attivazione in tutti i 38 ambiti distrettuali della regione Emilia-Romagna. In particolare, sono trentacinque gli ambiti distrettuali² che hanno dichiarato di avere già attivo nel 2009 uno o più sedi di sportello sociale.

I numeri rilevati indicano **263** sedi di sportello già attive nell'autunno 2009 e 8 sedi previste in apertura entro dicembre. Stando quindi a tali indicazioni al 31/12/2009 sarebbero presenti 271 sedi di sportelli sociali. Si ricorda, tuttavia, che nel questionario si chiedeva ai territori di rispondere alle domande facendo riferimento alle sole sedi aperte al momento della rilevazione (quindi alle 263) e non anche a quelle programmate.

Un maggiore dettaglio rispetto alle sedi di sportello presenti negli ambiti distrettuali si può osservare nella tavola sottostante.

² Tre distretti hanno esplicitamente dichiarato che nel 2009 non sono presenti sportelli sociali come indicati dalla Regione e, tuttavia, a partire dal 2010 sono previste azioni per il loro avvio. Si tratta, in particolare, dei distretti di Correggio (RE), Valli Taro e Ceno (PR) e Faenza (RA).

Tavola 1 – N. sedi di sportello sociale attive ad autunno 2009 per ambito distrettuale

Provincia	Ambito distrettuale/Zona sociale	N. sedi di sportello sociale
	Piacenza	2
	Ponente	6
	Levante	17
Totale Piacenza		25
	Fidenza	1
	Parma	9
	Sud Est	13
	Valli Taro e Ceno	In via di attivazione
Totale Parma		23
	Castelnovo	7
	Correggio	In via di attivazione
	Guastalla	9
	Reggio Emilia	11
	Scandiano	7
	Val d'Enza	7
Totale Reggio Emilia		41
	Carpi	1
	Castelfranco Emilia	6
	Mirandola	1
	Modena	5
	Pavullo	10
	Sassuolo	8
	Vignola	9
Totale Modena		40
	Bologna	10
	Casalecchio di Reno	3
	Imola	3
	Pianura Est	15
	Pianura Ovest	6
	Porretta	13
	San Lazzaro di Savena	6
Totale Bologna		56
	Centro Nord	14
	Ovest Centro	7
	Sud Est	11
Totale Ferrara		32
	Faenza	In via di attivazione
	Lugo	10
	Ravenna	5
Totale Ravenna		15
	Cesena Valle Savio	5
	Forlì	15
	Rubicone Costa	3
Totale Forlì-Cesena		23
	Riccione	4
	Rimini	4
Totale Rimini		8
Totale Emilia-Romagna		263

Da evidenziare un dato di ricerca significativo: se è pur vero, come sopra affermato, che nella quasi totalità degli ambiti distrettuali sono presenti sedi di sportello ciò non significa che tutti i Comuni ne abbiano uno.

Con riferimento **all'ubicazione delle sedi e al bacino di utenza** a cui risponde il servizio occorre precisare che nella maggioranza dei casi il servizio ha un'unica sede presso il singolo Comune e risponde alle richieste dei cittadini ivi residenti. Ci sono tuttavia alcune eccezioni che riguardano soprattutto le città capoluogo.

Nella maggioranza delle città capoluogo, infatti, sono presenti più sedi di sportello. Tali sedi sono perlopiù ubicate presso i cosiddetti *poli* dei servizi sociali, solitamente corrispondenti ad una o più circoscrizione (nel caso di Bologna gli sportelli sono ubicati presso le sedi dei quartieri); in tutti i casi ciò è motivato come necessità di avvicinare il servizio il più possibile ai contesti di vita del cittadino e, in tale senso, circoscrizioni o quartieri sono considerati sedi decentrate che rispondono maggiormente a questo obiettivo. Se ne rintracciano esempi nelle città di Ravenna, Ferrara, Bologna, Modena, Parma, Reggio Emilia, Piacenza; il numero di sedi varia da un minimo di due (è il caso di Piacenza), fino ad un massimo di 10 come nel caso di Bologna (i quartieri sono nove ma in uno di questi, avente molta popolazione, sono presenti due sedi). Diversamente, nelle città di Forlì, Cesena e Rimini è presente una sola sede (cfr. tavola 2).

Tavola 2 – N. sedi di sportello sociale presenti nelle città capoluogo di provincia

Città	N. sedi sportello sociale
Piacenza	2
Parma	6
Reggio Emilia	5
Modena	5
Bologna	10
Ferrara	5
Ravenna	4
Forlì	1
Cesena	1
Rimini	1
Totale	40 (pari al 15,2% del tot. sportelli presenti)

Con riferimento al bacino di utenza del servizio, nel Comune di Cesena lo sportello sociale risponde ai cittadini cesenati ma anche ai residenti di un Comune limitrofo (Montiano); ugualmente anche a Ravenna uno dei quattro sportelli presenti in città è rivolto anche alla popolazione del Comune di Russi.

Casi analoghi, ossia di uno sportello che risponde a cittadini residenti in più Comuni, lo si rintraccia nel caso di Unioni tra Comuni o forme associate di gestione dei servizi. Laddove, infatti, lo sportello sociale rientra nelle competenze della gestione associata o dell'Unione si presentano due situazioni: presenza di un'unica sede del servizio presso il Comune di maggiori dimensioni che risponde ai cittadini residenti di più Comuni. Oppure, presenza di più sedi "coperte" da un unico operatore che, in maniera itinerante, riceve i cittadini presso i singoli Comuni (entrambi i casi riguardano comuni montani).

E tuttavia, la **tendenza prevalente** è di avere **uno sportello per singolo comune** o, nel caso delle realtà con una popolazione numerosa, una sede di sportello per circoscrizione o quartiere.

A completamento di questa analisi, è utile considerare anche la **copertura territoriale**: nella maggioranza degli ambiti distrettuali (66%) viene dichiarato che il servizio è presente in tutti i Comuni dell'ambito distrettuale (copertura totale), mentre sono il 17% gli ambiti distrettuali che dichiarano una copertura inferiore al 50% e altrettanti che dichiarano una copertura compresa tra il 51 e il 99% (Cfr. tav. 3).

Tavola 3 - Copertura territoriale* per ambito distrettuale (val %)

% di copertura	% ambiti distrettuali	Nomi ambiti distrettuali
Meno del 50%(ossia presenza in meno della metà dei Comuni dell'ambito distrettuale)	17%	PR: Fidenza MO: Carpi e Mirandola BO: Casalecchio e Imola RN: Riccione
Tra il 51 e il 99%	17%	PC: Ponente e Levante RE: Val D'Enza FE: Centro Nord FC: Rubicone Costa RN: Rimini
100% (ossia presenza in tutti i Comuni dell'ambito distrettuale)	66%	PC: Piacenza PR: Parma, Sud est RE: Castelnuovo Monti, Guastalla, Reggio Emilia, Scandiano MO: Castelfranco E., Modena, Pavullo, Sassuolo, Vignola BO: Bologna, Pianura est, Pianura ovest, Porretta, S. Lazzaro di Savena FE: Ovest Centro, Sud est RA: Ravenna, Lugo FC: Cesena Valle Savio, Forlì
Totale	100	35

* Numero sedi di sportello/numero Comuni componenti l'Ambito distrettuale

Questo dato è interessante in quanto negli intenti regionali lo sportello sociale dovrebbe essere un progetto condiviso a livello distrettuale e quindi implementato da tutti i comuni dell'ambito distrettuale. I dati sembrerebbero evidenziare che per la maggioranza degli ambiti distrettuali ciò sia avvenuto.

Può essere importante a tale proposito integrare questo dato emerso dal monitoraggio con quanto rilevato negli **studi di caso**. Nelle interviste, infatti, sono state sottolineate le forti difficoltà a condividere tra Comuni una medesima scelta rispetto all'apertura e alle caratteristiche del servizio. Nel caso del distretto di Pianura est (BO) tali difficoltà sono state superate, giungendo all'avvio del servizio in tutti i Comuni, seppur in tempi e con scelte organizzative differenti. Nel caso invece del distretto di Carpi (MO) il progetto è partito solo nel Comune di maggiori dimensioni mentre non è partito nei restanti comuni. Le difficoltà indicate da questi due territori possono presumibilmente

essere estese anche ad altri contesti: sono state segnalate *carenze di personale* (ciò è tipico di Comuni di piccole dimensioni nei quali il servizio sociale è composto da un'unica assistente sociale che si occupa di tutti i target di popolazione e viene solitamente supportata da una figura amministrativa per il disbrigo di funzioni burocratiche); la *mancaza di spazi adeguati* (e, ovviamente, di risorse per poter eventualmente ristrutturare sedi ad hoc); in taluni casi, possono esservi inoltre *“resistenze” politiche* (ad es. il caso in cui il comitato di distretto dia indicazione di non aumentare il personale) o dei *tecnici*, in quest'ultimo caso espresse dalle assistenti sociali che vedono nello sportello sociale uno sconfinamento nel loro specifico professionale, nonché, talvolta, un rischio di confusione nei confronti dei cittadini. E sono proprio alcune delle difficoltà qui indicate a motivare i diversi tempi di avvio degli sportelli in Regione.

Al fine di approfondire i “volti” dei 263 sportelli indicati dai comuni o dagli ambiti distrettuali, anche la **variabile temporale** consente di evidenziare ulteriori differenziazioni.

Utilizzando il criterio temporale (tempi di avvio) gli sportelli possono essere suddivisi in tre raggruppamenti:

- *sportelli “storici”*, ossia servizi aperti già dal 2003-2005 che hanno sperimentato per primi questa nuova modalità di accesso ai servizi e che hanno costituito uno dei punti di riferimento per la definizione della delibera regionale (rientrano in questo primo gruppo tutti gli sportelli che parteciparono alla prima sperimentazione regionale, quali, ad esempio, gli sportelli dei comuni di Carpi, Piacenza, Cesena e San Pietro in Casale, in provincia di Bologna, ecc.). Si tratta di servizi che nel 2009 risultano ormai consolidati e che, in taluni casi, hanno rivisto nel corso degli anni il loro modello organizzativo per adattarlo meglio alle esigenze del territorio;
- *sportelli “giovani”*, ossia avviati tra il 2007 e il 2008. Tra questi si possono collocare realtà territorialmente molto diverse, quali ad esempio la città di Bologna³ che ha inaugurato i suoi dieci sportelli presso le sedi di quartiere nell'ottobre 2008, ma anche il piccolo Comune di Rivergaro (circa 7.000 abitanti) nell'ambito distrettuale piacentino di Ponente che ha aperto il servizio nel settembre 2008 attivando un nuovo contratto di assistente sociale.
- *sportelli “in trasformazione”*, ossia servizi che a fine 2009 si stanno strutturando come sportello sociale, ma la cui organizzazione e il cui funzionamento è ancora molto simile a quello svolto dal servizio sociale territoriale (in particolare dalle assistenti sociali). Una strutturazione che proseguirà nel corso del 2010 e che riguarda perlopiù le modalità di raccolta dei dati, i supporti informativi, la formazione. Ne sono un esempio gli sportelli di alcuni ambiti distrettuali collinari o montani nelle provincie di Parma, Reggio Emilia, Modena.

Infine, occorre segnalare alcuni **casi atipici**.

Il caso di Ferrara-Centro nord è abbastanza peculiare in quanto vengono indicati nella città 4 sedi di sportello sociale presso le circoscrizioni, uno sportello CUP telefonico che dà informazioni anche sui servizi sociali e un ulteriore sportello presso l'A.Usl che fornisce anche informazioni sul comparto dei servizi sociali (ad es. relativamente a

³ In realtà il comune di Bologna aveva presentato un progetto per aderire alla sperimentazione promossa dalla Regione già nel 2004, tuttavia rilevanti cambiamenti a livello istituzionale hanno portato ad un procrastinarsi dei tempi di avvio del servizio.

richieste di assistenza agli anziani). Tutte queste sedi fanno parte di un unico progetto informativo rivolto al cittadino, denominato "T'informo" e, in tal senso, vengono indicati tutti come sportelli pur essendo evidenti le diversità in termini di accesso per i cittadini. Sempre nei 263 sportelli segnalati sono presenti due *sportelli attivi presso l'ospedale*: si tratta del Comune di Castelfranco (MO) e di quello di Guastalla (RE). In entrambi i casi si tratta di servizi recenti, aperti tra il 2008 e il 2009.

Altra particolarità è quella di Reggio Emilia. Questa città da anni ha strutturato presso ciascuna sede dei servizi sociali (poli) un *punto di accoglienza* e di prima lettura del bisogno. L'apertura a fine 2009 di nuove sedi di sportello sociale ha comportato una ricomposizione dell'esperienza precedente con il nuovo modello organizzativo.

Da ultimo, occorre segnalare la presenza di alcune realtà aventi più *sedi di sportello sociale ciascuna dedicata a specifici servizi*: in altre parole sono presenti sportelli sociali che si occupano in maniera prevalente o esclusiva di alcuni ambiti di intervento sociale. Un esempio in tale senso si rintraccia nel Comune di Scandiano (RE) ove sono presenti due sportelli sociali: uno gestito dai servizi sociali associati che si occupa di minori e disabili e uno gestito direttamente dal Comune che si occupa di anziani (materia che, entro l'ambito distrettuale, è rimasta in capo ai singoli Comuni e non è confluita nella gestione associata). Similmente nel Comune di Bondeno (FE) vengono segnalati due sportelli, uno avente sede presso i servizi sociali e scolastici e il secondo presso l'Urp: ciascuno dei due sportelli consente l'accesso a specifici servizi/prestazioni.

Pur riconoscendo gli sforzi fatti da molte amministrazioni locali per semplificare l'accesso ai servizi da parte dei cittadini, il monitoraggio ha comunque evidenziato le difficoltà ancora presenti nel realizzare, concretamente, quella "porta unitaria di accesso ai servizi da parte dei cittadini", considerata dalla Regione un importante tassello nel riassetto del welfare regionale.

In sintesi... il monitoraggio effettuato sugli sportelli sociali presenti in Emilia Romagna ha evidenziato le svariate differenze esistenti tra le 263 sedi del servizio indicate dagli ambiti distrettuali o dai singoli Comuni. Tali differenze afferiscono principalmente a scelte tecnico-organizzative ma anche a definizioni e finalità attribuite a tale servizio. Si possono individuare alcune variabili rispetto alle quali gli sportelli differiscono:

- anno di avvio;
- sede e bacino di utenza al quale rispondono;
- progettualità di livello distrettuale o prettamente di singolo Comune;
- ambito di intervento rispetto al quale erogano informazioni e/o servizi.

Altre differenze riguardano le caratteristiche organizzative del servizio, quali ad esempio le figure professionali impiegate, le funzioni attribuite allo sportello sociale, il raccordo con gli altri servizi del territorio. Su questi aspetti si soffermerà l'analisi nei successivi capitoli.

Cap. 3. Le figure professionali allo sportello

1. Premessa

Il tema delle risorse umane è stato indagato con numerose domande del questionario, nel tentativo, sempre difficile da trattare compiutamente, di poter definire quanti siano gli operatori coinvolti nel servizio, quali contratti siano presenti (a tempo determinato o indeterminato), quanto sia il peso dei contratti con Enti pubblici o con organizzazioni del privato (soprattutto privato sociale); e, infine, quali siano le figure professionali che si è scelto di impiegare allo sportello sociale.

Per avere un panorama costruito con parametri uniformi, è stato comunque necessario effettuare ulteriori verifiche telefoniche effettuate in seguito alla riconsegna dei questionari compilati. Si è così evidenziato, attraverso i numerosi contatti telefonici, che alcune domande sono state di difficile compilazione per i territori, soprattutto laddove si chiedeva di indicare il numero di contratti attivati per operatori di sportello sociale (prima domanda), e il numero di operatori impegnati a tempo pieno a questo servizio (seconda domanda).

Nel primo caso emerge un problema di sottostima, in quanto alcuni territori hanno indicato il dato solo relativamente a personale assunto specificatamente per svolgere la funzione di operatore di sportello, non indicando invece anche il personale amministrativo che, già presente da prima dell'apertura degli sportelli, ha assunto anche questa nuova funzione. Nel caso della seconda domanda invece il problema è di una sovrastima dei numeri indicati, in quanto, in alcuni casi, sono stati segnalati tutti gli operatori impiegati allo sportello e non solo quelli che svolgono tale compito per la totalità del loro tempo lavoro.

Detto ciò, l'elaborazione e la presentazione dei dati focalizza l'attenzione sul quadro generale, nel tentativo di cogliere tendenze e scelte soprattutto a livello distrettuale, più che di singolo Comune, o di singola sede di sportello (laddove in uno stesso Comune ne siano presenti più d'uno).

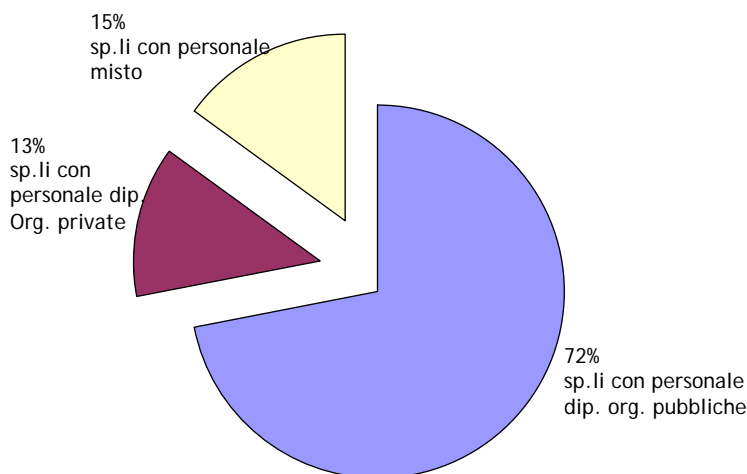
Si precisa, infine, che tutte le analisi qui presentate fanno riferimento a **259 sedi di sportello** (e non alle 263 complessive): ciò in quanto in quattro casi non sono state compilate le domande relative a tutte le sedi di sportello dichiarate come presenti al 2009.

2. Quanto “pubblico” e quanto “privato” allo sportello

Sono **407** i contratti per operatore di sportello sociale indicati: rispetto ai dettagli forniti sul tipo di contratto il 77% risulta a tempo indeterminato e il 23% a tempo determinato. Come si accennava poco sopra, è presumibile che i contratti siano anche superiori a questo numero, tuttavia, già questo primo numero indica come l'attivazione dello sportello sociale (considerato che sono 35 gli ambiti distrettuali nei quali, al 2009, è attivo almeno una sede di questo servizio) impieghi un numero importante di operatori. Da chi dipende tale personale, ossia di quale tipo di organizzazione, pubblica o privata?

Il grafico sottostante presenta la situazione a livello regionale per quanto riguarda questo aspetto.

Graf. 1 – Sportelli per tipo di personale impiegato (solo dipendente di organizzazioni private, solo di organizzazioni pubbliche, misto). %



Nella maggioranza dei casi (72%, pari a 187 sportelli sociali) il servizio è gestito da personale dipendente di un Ente pubblico – perlopiù un Comune, oppure, in numero più limitato A.Usl, Aziende Ospedaliere, Aziende pubbliche per i servizi alla persona (ASP). Diversamente, nel 13% dei casi (pari a 33 sedi di sportello) tutto il personale impiegato per il funzionamento del servizio è dipendente di un'organizzazione privata, quale ad esempio una cooperativa (sociale o società cooperativa). Infine, nel 15% dei casi (pari a 39 sportelli) è presente personale dipendente sia di organizzazioni pubbliche che private.

Se ne evince un forte peso del pubblico nella gestione di tale servizio, che potrebbe essere interpretata anche come una scelta tesa a garantire continuità a tale servizio (in linea con le indicazioni date dalla stessa Regione).

Questa situazione (presenza di solo personale pubblico) si rintraccia nelle città capoluogo di provincia quali Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Rimini, Cesena, ma è diffusa anche in tanti altri comuni di minori dimensioni.

Un'analisi più dettagliata per ambito distrettuale consente di evidenziare le scelte dei diversi territori con riferimento a questo aspetto.

Tavola 1 – Numero di sportelli presenti nell’ambito distrettuale con personale dipendente in tutto, in parte, per nulla di organizzazioni private (es. cooperative, associazioni, etc...) v.a.

Provincia	Ambito distrettuale	N. sportelli con personale <u>tutto</u> dipendente di organizzazioni private	N. sportelli con personale <u>in parte</u> dipendente di organizzazioni private	N. sportelli con personale dipendente di <u>organizzazioni pubbliche</u>	Tot. sportelli
Piacenza	Piacenza	2	/	/	2
	Ponente	2	2	2	6
	Levante	8	6	3	17
Parma	Fidenza	/	/	1	1
	Parma	/	1	8	9
	Sud Est	/	/	13	13
	Valli Taro e Ceno	/	/	/	/
Reggio Emilia	Castelnovo	/	/	7	7
	Correggio	/	/	/	/
	Guastalla	9	/	/	9
	Reggio Emilia	/	/	11	11
	Scandiano	/	1	6	7
	Val d'Enza	/	1	6	7
Modena	Carpi	/	/	1	1
	Castelfranco Emilia	1	/	5	6
	Mirandola	/	/	1	1
	Modena	/	/	5	5
	Pavullo	/	/	10	10
	Sassuolo	/	1	7	8
	Vignola	/	/	9	9
Bologna	Bologna	/	/	9	9
	Casalecchio di Reno	1	1	1	3
	Imola	/	/	3	3
	Pianura Est	/	/	15	15
	Pianura Ovest	/	/	6	6
	Porretta	1	12	/	13
	San Lazzaro di Savena	1	2	3	6
Ferrara	Centro Nord	1	4	6	11
	Ovest (Cento)	/	/	7	7
	Sud Est	/	/	11	11
Ravenna	Faenza	/	/	/	/
	Lugo	/	1	9	10
	Ravenna	/	5	/	5

Segue

Forli- Cesena	Cesena Valle Savio	/	/	5	5
	Forlì		1	14	15
	Rubicone Costa	/	1	2	3
Rimini	Riccione	4	/	/	4
	Rimini	3	/	1	4
Totale Regione		33	39	187	259*

* sportelli di cui è stata compilata la scheda del questionario

La scelta di utilizzare personale dipendente di un Ente pubblico si rintraccia in modo omogeneo per tutti gli sportelli degli ambiti distrettuali parmensi e nella maggioranza di quelli reggiani, modenesi, bolognesi e ferraresi; più orientati al privato risultano gli ambiti distrettuali della provincia di Rimini, quelli piacentini di Levante e Piacenza e l'ambito distrettuale di Guastalla (RE).

Negli studi di caso, come si vedrà di seguito, il tema della scelta del personale è stata oggetto di uno specifico approfondimento: è emerso come tale scelta sia stata un elemento centrale nella progettazione iniziale dello sportello, supportata tuttavia da motivazioni differenti.

2.1. Un approfondimento dagli studi di caso: quando il personale è esterno

Nel caso dello sportello di Piacenza la scelta di esternalizzare tutto il personale impegnato allo sportello è strettamente legata alle finalità attribuite a questo servizio, ossia fornire informazioni a tutto tondo sull'offerta di servizi e di opportunità sociali presenti nel territorio. Non a caso lo sportello è denominato "Informasociale" ed è stato affidato ad una società esperta nell'ambito della comunicazione (che inoltre gestisce anche altri sportelli informativi nella città).

Nel box sottostante, oltre ad approfondire questo aspetto, vengono forniti anche alcuni elementi di contesto che consentono di inquadrare meglio le scelte operate da Piacenza.

Box 1 – Il caso dello sportello sociale di Piacenza

L'apertura – Nella città di Piacenza sono attive due sedi di sportello sociale: uno centrale ubicato accanto all'Ufficio di Piano, nella stessa struttura del servizio minori e di altri uffici amministrativi comunali, ed uno periferico, presso una struttura in cui è ubicato il servizio sociale dell'area anziani e un decentramento dell'area minori. Lo sportello sociale del Comune di Piacenza nasce nel 2005 come sportello "Informasociale" con l'obiettivo di orientare il cittadino all'interno del labirinto di offerte in ambito sociale, socio-sanitario e socio-educativo. Con riferimento a questo aspetto il logo ideato per lo sportello sociale è un labirinto con un palloncino, in cui quest'ultimo rappresenta lo sportello sociale che consente di non perdersi all'interno di questo labirinto. La preoccupazione per l'orientamento del cittadino è uno degli aspetti centrali alla base della progettualità del servizio. Fin dalla sua nascita la responsabilità dello sportello sociale è stata attribuita all'Ufficio di Piano.

L'accesso - Lo sportello presso la sede centrale apre da lunedì a sabato dalle 9,00 alle 12,30 e 2 pomeriggi a settimana dalle 15,00 alle 18,00. Il sabato è presente anche un operatore del centro per le famiglie. L'altra sede apre da lunedì a venerdì dalle 8,45 alle 13,00 e 2 pomeriggi a settimana dalle 15,30 alle 17,30. Durante gli orari di apertura gli utenti possono accedere allo sportello di persona, telefonicamente o via mail. La risposta al telefono avviene anche durante lo svolgimento dei colloqui. Nelle ore di back office le operatrici continuano a rispondere alle telefonate e alle e-mail dei cittadini. La banca dati sull'offerta da cui attinge lo sportello è accessibile anche dal cittadino tramite il sito del Comune nella sezione "Informasociale". La registrazione degli accessi avviene attraverso il programma dell'osservatorio provinciale sul bisogno. I dati poi vengono periodicamente scaricati ed analizzati dall'Ufficio di Piano.

Le figure professionali allo sportello – La gestione del front office è appaltata ad una società cooperativa modenese specializzata in comunicazione che fornisce tutto il personale impegnato nei due sportelli attivi nella città. Si tratta complessivamente di tre persone (tre giovani donne tutte residenti nel piacentino) dipendenti della cooperativa con lauree nelle seguenti facoltà: scienze della formazione, psicologia, scienze della comunicazione. Requisito del personale addetto allo sportello, infatti, deve essere una laurea breve o un diploma superiore con una comprovata esperienza nell'area sociale, nonché una pregressa conoscenza di base del panorama cittadino delle offerte in ambito sociale.

Il raccordo con l'Ufficio di Piano - Lo sportello sociale fa capo all'**Ufficio di Piano** che "governa" l'offerta informativa del servizio; l'**Ufficio di Piano** si occupa inoltre di supervisionare l'operato degli sportellisti: a tale fine sono previsti incontri periodici tra il personale dei due servizi (**Ufficio di Piano** e sportello sociale). Secondo il responsabile del servizio la principale competenza richiesta alle operatrici dello sportello è di "essere in grado di effettuare un'accoglienza *friendly* ma, contemporaneamente, snella, senza invadere la sfera di competenza dell'assistente sociale".

Le motivazioni alla base dell'esternalizzazione del personale impegnato allo sportello - Lo sportello sociale di Piacenza si caratterizza fortemente per la distinzione tra informazione/orientamento e segretariato sociale inteso come presa in carico dei servizi sociali: lo sportello fa esclusivamente lettura del bisogno informativo, non fa analisi del bisogno sociale e non gestisce l'agenda delle assistenti sociali. Lo sportellista indica al cittadino una serie di possibili strade per trovare la soluzione al proprio problema, tra cui fornisce il numero telefonico dell'assistente sociale (è quindi il cittadino a chiamare direttamente l'assistente sociale). Questa scelta di caratterizzazione giustifica la decisione di appaltare il servizio ad una ditta esterna di specialisti dell'informazione.

La formazione - La formazione degli operatori è curata principalmente dalla cooperativa. Ogni nuovo sportellista prima dell'inserimento lavorativo partecipa ad una specifica formazione inerente, tra l'altro, la gestione dell'utente, la rete dei servizi, la gestione della banca dati informativa. Inoltre, le operatrici fanno spesso incontri di équipe per discutere sull'andamento del lavoro e sugli eventuali problemi riscontrati.

Le funzioni svolte - Lo sportello sociale dà informazioni su tutti i servizi sociali del territorio. Per le informazioni che non rientrano nella competenza dello sportello, l'operatore invia il cittadino all'ufficio di riferimento. Per alcuni contributi economici lo sportello fa solo consulenza e poi le pratiche vengono gestite da altri uffici amministrativi del Comune o da sportelli specialistici (es. l'informahandicap per i contributi d'invalidità, oppure il centro per le famiglie per l'assegno di maternità); per altri tipi di contributi, invece, lo sportello si occupa della compilazione e del ritiro pratica (es. bonus energia, ecc). Nelle ore di back office, gli sportellisti si occupano: dell'aggiornamento delle schede sull'offerta inserite nella banca dati, della rassegna stampa (consultazione on line di alcune testate giornalistiche), della newsletter (nella quale vengono raccolte anche dai servizi avvisi o informazioni che si vogliono diffondere).

Il raccordo con i servizi sociali – Lo sportello funziona come fonte informativa e di aggiornamento anche per le assistenti sociali, tramite una newsletter mensile. Lo sportello sociale aggiorna il servizio sociale per esempio sulle novità inerenti ai contributi

economici. La banca dati dello sportello viene convalidata periodicamente dai responsabili delle tre aree dei servizi sociali (adulti, anziani e disabili/minori).

Negli altri comuni dell'ambito distrettuale – Nel 2005, quando viene aperto lo sportello a Piacenza, l'ambito distrettuale comprendeva 7 comuni: 4 di questi avevano un progetto comune di costruzione di uno sportello sociale che però non è mai decollato, i restanti 2 si sono accorpati a Piacenza per un "progetto a tre" di sportello, in cui era previsto che lo sportello situato nella città di Piacenza facesse da riferimento anche per gli altri 2 comuni periferici. Da quando poi si è passati alla nuova territorializzazione (2007) lo sportello di Piacenza si è concentrato esclusivamente sulla città capoluogo. Al momento dell'effettuazione dello studio di caso Piacenza è l'unico Comune (di quell'ex ambito distrettuale) che ha sportelli sociali.

Punti di forza – La forte connessione in termini di scambio e aggiornamento di informazioni tra più servizi o sportelli tematici è uno dei punti di forza del servizio: in tal senso lo sportello sociale a Piacenza funge da raccordo per tutte le offerte pubbliche e private (anche di terzo settore). Questo aspetto è stato un elemento centrale fin dalla prima progettazione del servizio: a tal fine, prima dell'avvio degli sportelli, furono convocate e consultate tutte le realtà volontaristiche ed associative di area pro-sociale e pro-sanitaria, le cooperative sociali, i sindacati e patronati, nell'intento di coinvolgerli già in fase di costruzione dello sportello. Inoltre, tra Urp, Informagiovani e sportello sociale (Informasociale) viene condivisa la medesima banca dati (ciò è stato possibile anche perché il personale dei tre sportelli è tutto esternalizzato alla stessa società cooperativa). Lo sportello in quanto punto di informazione e orientamento sgrava il lavoro delle assistenti sociali dai cittadini che hanno solo un bisogno informativo (tra cui anche i numerosi cittadini che chiedono informazioni sulle pratiche dei bonus nazionali); inoltre lo sportello, in alcune situazioni, ha aiutato i servizi sociali a riflettere e a ridefinire meglio la divisione interna di competenza tra le varie aree (minori, disabilità, ecc.).

Criticità – Lo sportellista compila una scheda d'accesso del cittadino, ma non vi è uno scambio di informazioni con gli assistenti sociali su questo aspetto: a tale proposito viene considerato un punto critico il non sapere se il cittadino effettivamente si sia recato dall'assistente sociale.

Diversamente dal caso di Piacenza, in altri due studi di caso effettuati (Carpi –MO- e San Pietro in Casale - BO) le operatrici (sempre donne) addette al servizio sono state individuate all'interno del personale dipendente comunale.

In entrambi i casi si è pensato di "ricollocare" e "riqualificare" il personale disponibile entro l'Ente, o amministrativo (nel caso del Comune bolognese, ma solo personale di profilo C) o di livello operativo (Oss/Ota nel caso di Carpi) come operatrici di sportello. La scelta, in questi casi, è legata ad una valorizzazione del personale interno, oltre che, ovviamente, a motivazioni di sostenibilità economiche dell'Ente pubblico.

In entrambi i casi il personale è stato scelto in stretta connessione con le competenze che si ritengono importanti per questa funzione oltre che con i compiti stessi dello sportello. Nell'individuazione del personale interno sono state considerate prioritarie la capacità di ascolto, la chiarezza nel fornire le informazioni, la capacità di leggere il bisogno del cittadino, competenze che il personale selezionato, supportato anche da un adeguato percorso formativo, ha dimostrato di avere acquisito: i responsabili del servizio esprimono quindi una valutazione positiva rispetto alle scelte compiute.

Ma, proprio questi ultimi esempi introducono due ulteriori importanti elementi: il tipo di personale impiegato allo sportello, ossia quali figure professionali siano ritenute maggiormente adeguate a ricoprire tale funzione e, non ultimo per importanza, i percorsi formativi attivati a livello locale per fornire gli strumenti necessari all'operatore per lo svolgimento del suo lavoro.

3. Quali figure professionali

Uno degli aspetti più critici rispetto all'organizzazione del servizio è quale tipo di figura professionale sia più idonea a svolgere le funzioni richieste al personale addetto allo sportello sociale. Il dibattito ha visto, nella fase di avvio di alcuni sportelli (intorno al 2005/2007) il prevalere di due posizioni: la prima tipica di quanti sostenevano la necessità che allo sportello fosse presente un'assistente sociale, in quanto figura con specifiche competenze nella lettura del bisogno, mentre la seconda sosteneva la possibilità di collocare anche personale amministrativo, adeguatamente formato o comunque altro tipo di personale con specifiche competenze nel "fornire informazioni".

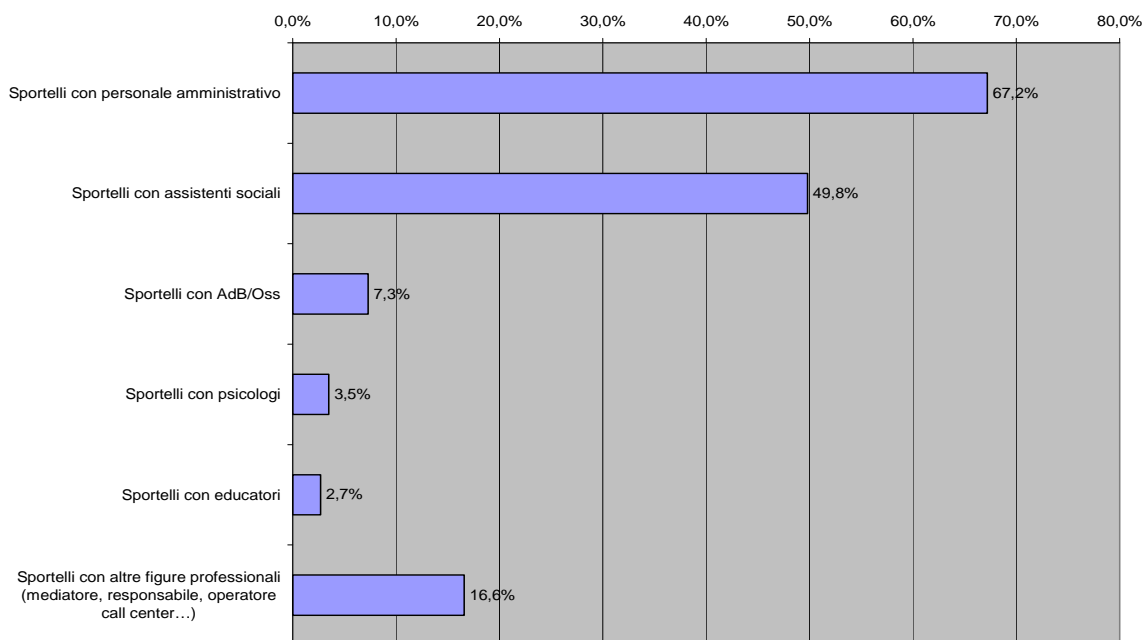
A questa se ne affianca una terza, inizialmente sostenuta e praticata da un numero ridotto di sportelli: tale posizione è rappresentata da quanti ritengono centrale la funzione di accoglienza e di lettura del bisogno, competenza presente anche in altri profili professionali, oltre che nell'assistente sociale, quali psicologi o educatori.

Al 2009 la situazione regionale vede il seguente quadro:

- 174 sportelli (67% dei casi) impiegano personale amministrativo;
- 129 sportelli (50% dei casi) impiegano *assistenti sociali*;
- 19 sportelli (7% dei casi) impiegano *assistenti di base/operatori socio-sanitario*;
- 9 sportelli (3,5% dei casi) impiegano *psicologi*;
- 7 sportelli (3% dei casi) impiegano *educatori*.

Infine, vengono indicate anche nella voce "*altro*" ulteriori figure, quali mediatori interculturali, responsabili del servizio sociale, operatori di call center (17% dei casi, pari a 43 sportelli).

Graf. 2 – Sportelli per tipo di figura professionale impiegata



Occorre fin da subito precisare che, in generale, la rilevante presenza di personale amministrativo è fortemente motivata anche da esigenze pratico-operative.

Lo sportello, infatti, espleta nella maggioranza dei casi varie funzioni di disbrigo di pratiche amministrative (es. richieste contributi economici, attestazioni Isee, etc...) che

rendono quasi inevitabile il coinvolgimento del personale amministrativo spesso già a supporto dei servizi sociali.

Con riferimento all'ampio impiego dell'assistente sociale allo sportello, la questione attiene principalmente alle finalità dello sportello e alla sua organizzazione. Tale figura professionale è indicata dalla maggioranza degli sportelli che, nel secondo capitolo, sono stati definiti "in trasformazione" ossia in fase di passaggio da segretariato sociale a sportello sociale vero e proprio. In tale senso, per queste realtà, l'assistente sociale svolge la funzione informativa e di orientamento al cittadino per parte del proprio tempo lavoro. Nella restante parte continua ad occuparsi della presa in carico⁴.

Nella tavola 2 vengono riportati i valori assoluti per singolo ambito distrettuale rispetto al numero di sportelli che indicano la presenza delle figure professionali indicate.

Tavola 2 – N. sportelli sociali per tipo di figure professionali impiegate e per ambito distrettuale. (v.a.)

Provincia	Ambito distrettuale	N. sportelli con personale amministrativo	N. sportelli con assistenti sociali	N. sportelli con Adb/Oss	N. sportelli con psicologi	N. sportelli con educatori	N. sportelli con personale "altro"	N. totale di sportelli nel ambito distrettuale*
Piacenza	Levante	4	16	-	-	-	2	17
	Piacenza	-	-	-	1	1	1	2
	Ponente	3	5	1	-	-	-	6
Parma	Fidenza	-	-	1	-	-	-	1
	Parma	9	1	-	-	-	-	9
	Sud Est	5	13	-	-	-	2	13
	Valli Taro e Ceno	-	-	-	-	-	-	-
Reggio Emilia	Castelnovo Monti	3	7	1	-	-	1	7
	Correggio	-	-	-	-	-	-	-
	Guastalla	-	5	-	4	-	-	9
	Reggio Emilia	11	11	-	1	2	2	11
	Scandiano	5	4	1	-	-	-	7
	Val d'Enza	4	3	1	-	-	2	7
Modena	Carpi	-	-	1	-	-	-	1
	Castelfranco Emilia	4	-	3	-	-	-	6
	Mirandola	1	-	-	-	-	-	1
	Modena	5	5	-	-	-	-	5
	Pavullo	4	3	2	-	-	3	10
	Sassuolo	7	3	2	-	-	-	8
	Vignola	9	-	-	-	-	-	9

Segue

⁴ Si tratta di una considerazione che non trova un riscontro nelle domande poste e quindi nei dati qui riportati, e, tuttavia, è avvalorata dai confronti avuti telefonicamente con numerosi territori.

Bologna	Bologna	9	-	-	-	-	8	9
	Casalecchio di Reno	1	3	-	-	2	-	3
	Imola	3	1	2	-	1	-	3
	Pianura Est	15	-	-	-	-	-	15
	Pianura Ovest	3	4	2	-	1	-	6
	Porretta	11	2	-	1	-	13	13
	S. Lazzaro di Savena	6	4	-	-	-	1	6
Ferrara	Centro Nord	6	-	-	-	-	5	11
	Ovest Centro	7	1	-	-	-	-	7
	Sud Est	11	-	-	-	-	1	11
Ravenna	Faenza	-	-	-	-	-	-	-
	Lugo	10	1	1	-	-	1	10
	Ravenna	-	5	1	-	-	-	5
Forlì-Cesena	Cesena Valle	-	5	-	-	-	-	5
	Forlì	15	14	-	-	-	1	15
	Rubicone	3	-	-	-	-	-	3
Rimini	Riccione	-	3	-	2	-	-	4
	Rimini	-	4	-	-	-	-	4
Totale Emilia-Romagna		174	129	19	9	7	43	259

* Trattandosi di domande a risposta multipla la somma dei valori riportati per ciascuna figura professionale non corrisponde al numero di sportelli presenti in quell'ambito distrettuale.

L'analisi dei dati riportati in tavola 2 consente di evidenziare le tipologie di scelte organizzative in merito al personale nonché il grado di omogeneità/disomogeneità rispetto a questo aspetto a livello distrettuale.

Innanzitutto, sono rintracciabili **quattro tipologie di scelte organizzative rispetto alle figure professionali da impiegare allo sportello:**

1. Sportello gestito solo da personale amministrativo: es. ambiti distrettuali di Parma, Bologna, Mirandola e Vignola nel modenese, Centro Ovest e Sud est nel ferrarese, Rubicone Costa (FC);
2. Sportello gestito da assistenti sociali (in molti casi supportate da personale amministrativo). Ne sono esempi gli sportelli degli ambiti distrettuali di Levante (PC), Parma Sud Est, Modena, Ravenna, Cesena, Forlì, Rimini e Riccione.

Questi primi due gruppi sono quelli prevalenti a livello regionale.

3. Sportello gestito da operatori sociali, quali educatori, psicologi, operatori socio-sanitari o ex assistenti di base, mediatori culturali. Tale scelta è presente ad esempio negli ambiti distrettuali Piacenza, Guastalla (RE), Carpi (MO), Porretta (BO).

Questa terza tipologia riguarda un numero ridotto di sportelli e tuttavia, come si dirà in seguito, più di un ambito distrettuale, che al momento della rilevazione rientrava nelle prime due tipologie, ha indicato nel questionario di voler procedere verso una modifica di questa scelta organizzativa: l'orientamento in tal caso è verso l'utilizzo di operatori sociali (ma non di assistenti sociali).

4. Sportello gestito da operatori di call center. E' un caso più residuale rintracciabile con riferimento a sportelli telefonici quali lo sportello CUP telefonico di Ferrara.

Infine, un'ultima considerazione può essere svolta in relazione alle figure professionali impiegate.

Nonostante si sia detto nel capitolo 2 che lo sportello sociale incontra molte difficoltà a "nascere" come progettualità unica tra tutti i Comuni di uno stesso ambito distrettuale, con riferimento al personale emerge una **forte omogeneità a livello distrettuale** nelle figure professionali utilizzate nella gestione del servizio. In altre parole, nella maggioranza degli ambiti distrettuali è prevalente una delle tipologie sopra descritte.

Rientrano, ad esempio, nella prima tipologia tutti i nove sportelli dell'ambito distrettuale di Parma nei quali appunto è sempre utilizzato personale amministrativo; ugualmente accade per i nove sportelli di Vignola nel modenese o in tutti quelli della città di Bologna (in quest'ultimo caso vengono segnalati anche i responsabili del servizio). Costituiscono un esempio della seconda tipologia gli ambiti distrettuali piacentini di Levante e Ponente nei quali tutti gli sportelli (tranne uno) sono gestiti da assistenti sociali.

Più ridotto invece il numero di ambiti distrettuali nei quali le **scelte organizzative** rispetto al personale sono prevalentemente **disomogenee**: ne sono un esempio l'ambito distrettuale bolognese di Pianura Ovest e quello reggiano della Val D'Enza ove in alcuni Comuni lo sportello è gestito solo da personale amministrativo (prima tipologia), in altri solo da assistenti sociali (seconda tipologia), in altri ancora da AdB/Oss (terza tipologia).

3.1. Un approfondimento dagli studi di caso: quando l'assistente sociale è allo sportello

Di seguito si presenta quanto emerso nello studio di caso effettuato a Cesena. Una peculiarità dello sportello sociale è di essere gestito, fin dalla sua attivazione, da assistenti sociali. L'esperienza ormai consolidata di questo sportello è stata colta come occasione per poter approfondire punti di forza e criticità di questa scelta, ma anche le motivazioni che tuttora la sostengono.

Il box sottostante riporta, in modo sintetico, vari elementi organizzativi utili a comprendere le caratteristiche generali di questo sportello, potendo in questo modo inquadrare la scelta della figura professionale entro la cornice più complessiva del servizio.

Box 2 – Il caso dello sportello sociale di Cesena

L'apertura - Lo sportello sociale del Comune di Cesena viene aperto con la prima sperimentazione regionale (2003/2004) e serve i cittadini residenti a Cesena e nel Comune di Montiano. Nel 2006/2007 anche i restanti 4 Comuni dell'ambito distrettuale

aprono ciascuno un proprio sportello sociale, scegliendo il medesimo modello organizzativo di Cesena. L'apertura dello sportello a Cesena viene spiegata come necessità di rispondere ad una crescente domanda di informazioni e di accesso ai servizi sociali territoriali da parte dei cittadini; l'organizzazione dei servizi sociali precedente non facilitava l'accesso dei cittadini, ed inoltre, le assistenti sociali si trovavano a dare informazioni sottraendo tempo alla presa in carico. In altre parole, lo sportello sociale "nasce" per rispondere ad un disagio dei cittadini ma anche delle assistenti sociali: obiettivo del nuovo servizio è di rendere più fluido l'accesso e più appropriato l'utilizzo della figura professionale dell'assistente sociale.

Il contesto istituzionale - Nel 2006/2007 i Comuni dell'ambito distrettuale ritirano le deleghe all'A.Usl per i servizi rivolti a minori, gli stessi Comuni scelgono di gestire in modo associato questa area; a seguire, avviene la costituzione di un'Azienda per i servizi alla persona (ASP) per la gestione di servizi per minori e per anziani. I servizi per la disabilità continuano ad essere in delega all'A.Usl.

L'accesso - Lo sportello sociale di Cesena è aperto settimanalmente tre mezze giornate, per un totale di 15 ore. L'accesso allo sportello può avvenire direttamente negli orari di apertura, oppure per mail o per telefono, anche oltre gli orari di ricevimento del pubblico.

Le figure professionali allo sportello - Fin dall'inizio si è scelto di mettere allo sportello un'assistente sociale. In una primissima fase le assistenti sociali, già operanti entro il servizio sociale territoriale, si alternavano allo sportello, svolgendo quindi sia la funzione di informazione/orientamento che di valutazione/presa in carico. Nel tempo invece si è reso necessario attivare un nuovo contratto. A partire da luglio 2009 è presente un'assistente sociale con contratto a tempo determinato assunta dall'ASP cittadina: tale figura si occupa dell'apertura dello sportello, svolge le attività di back office (es. istruttorie pratiche, chiusura compilazione scheda sociale), ma non solo. Dall'autunno 2009 tale figura si occupa anche di dimissioni protette: non si tratta quindi di un impegno a tempo pieno allo sportello. Da sottolineare che l'assistente sociale addetta allo sportello non si occupa della presa in carico che viene sempre rimandata ad altre colleghe del servizio sociale.

Il raccordo con i servizi sociali - L'assistente sociale allo sportello fornisce le informazioni, istruisce le pratiche (per esempio dall'autunno 2009 quelle relative alla richiesta di contributi economici per coloro che si trovano in difficoltà a causa della perdita del lavoro), fornisce l'appuntamento con le assistenti sociali dei servizi anziani e adulti. Per quanto riguarda l'area dei minori, stante la recente riorganizzazione (ritiro deleghe e gestione associata) nonché la complessa gestione dell'agenda delle operatrici che lavorano in questa area, l'operatore allo sportello non fornisce appuntamento per l'area minori, per cui il cittadino deve contattare direttamente le assistenti sociali.

Negli altri comuni dell'ambito distrettuale - L'apertura dello sportello è inferiore alle 15 ore. Fino al 2008 era presente un'unica assistente sociale che "ruotava" sugli sportelli dei quattro comuni; poi, dal 2009 ogni Comune si è organizzato con i propri assistenti sociali che alternano il lavoro allo sportello alle prese in carico.

Punti di forza - Vengono valutati punti di forza dello sportello l'essere ubicato nella stessa sede ove lavorano le assistenti sociali (si sottolinea che la vicinanza fisica facilita lo scambio e il confronto), l'aver semplificato l'accesso dei cittadini ai servizi sociali in quanto le richieste espresse possono trovare subito una risposta oppure in quanto la "domanda" posta può essere adeguatamente letta e compresa (da una figura competente quale l'assistente sociale). In tale senso viene evidenziato che la presenza dell'assistente sociale allo sportello consente di recuperare una specifica connotazione professionale di questa figura, ossia un'adeguata lettura del bisogno ed una rapidità di risposta al cittadino. Grazie allo sportello le assistenti sociali hanno un'agenda organizzata e meno fila davanti ai loro uffici

Criticità - La funzione di sportellista può essere percepita come "riduttiva" o non del tutto consona alle competenze professionali dell'assistente sociale, per cui ciò può indurre insoddisfazione e quindi turn-over. Nell'esperienza di Cesena vi è l'idea che la natura del servizio richieda o implichi una inevitabile rotazione, in quanto per un'assistente sociale diventa un primo *step verso l'approdo allo specifico del suo profilo ossia la presa in*

carico. Un ulteriore nodo critico è rappresentato dalla mancanza di un sistema informativo a rete tra Comuni e A.USL: manca un'interfaccia che consenta alle cartelle dei pazienti di poter essere uniche e accessibili dallo sportello sociale e dal Punto Unico di Accesso dell'A.USL. Questo consentirebbe una maggiore efficienza dei due sportelli. Infine, viene indicata come criticità la presenza di una molteplicità di sportelli tematici non in rete tra loro, che lavorano talvolta in modo disomogeneo: ciò trova parziale soluzione nel raccordo informale tra operatori che, date le non grandi dimensioni della città di Cesena, "si conoscono un po' tutti".

Nel caso di servizi più consolidati, con riferimento alla presenza dell'assistente sociale allo sportello emergono due diverse posizioni. Vi sono alcuni territori nei quali questa scelta è considerata un punto di forza del servizio in quanto le competenze di questa figura professionale consentono un'adeguata lettura del bisogno e possono, nel caso, rispondere subito alla richiesta del cittadino; rispetto al cittadino inoltre questa scelta, secondo alcune assistenti sociali, è valutata positivamente nel momento in cui avendo parlato direttamente con l'assistente sociale ottiene subito una risposta al proprio bisogno senza ulteriori passaggi.

Esiste tuttavia chi invece ha scelto di non mettere l'assistente sociale proprio per migliorarne il lavoro. L'assistente sociale libera da funzioni di mera informazione ha infatti la possibilità di focalizzarsi meglio sulle funzioni di valutazione del caso e presa in carico. Emblematico a tale proposito il caso di Forlì che, a partire dal 2010, rivedrà il proprio modello organizzativo centrato sulla presenza allo sportello dell'assistente sociale. La scelta, già definita ma da rendere operativa nel corso del 2010, è di esternalizzare il servizio ad una società privata (tramite bando di gara): la figura professionale richiesta sarà l'educatore professionale in quanto si intende potenziare l'offerta informativa erogata dallo sportello, ampliandola anche all'ambito socio-educativo e alle tematiche trattate dal "Centro donna". In questo modo si intende migliorare l'offerta al cittadino, ma, al contempo, utilizzare al meglio le assistenti sociali.

Ugualmente anche l'ambito distrettuale di Ravenna segnala che, a fine 2009, sta valutando la possibilità di non utilizzare più in modo prevalente le assistenti sociali: l'intenzione di informatizzare lo sportello sociale, si dice che comporterà l'individuazione di altre figure specifiche dedicate a tale servizio.

Insomma, una situazione molto dinamica nel panorama degli sportelli sociali, per cui i modelli organizzativi sono suscettibili di cambiamenti anche di rilievo.

Rispetto all'impiego dell'assistente sociale allo sportello non va sottaciuto anche un altro aspetto evidenziato direttamente da alcune assistenti sociali: il lavoro di sportellista pare essere considerato, in taluni casi, una "fase di passaggio" nel percorso professionale di un'assistente sociale. A tal proposito può emergere una sorta di insoddisfazione per questo tipo di lavoro dato che il cittadino non viene immediatamente preso in carico ma, se necessario, lo si rimanda al servizio sociale territoriale. Si tratta di un aspetto che riguarda la sfera delle motivazioni personali e delle aspettative professionali, ma che può anche avere ricadute sull'organizzazione laddove ciò si traduca in "forte turn over" del personale impegnato allo sportello.

4. E la formazione?

Alla domanda se il personale attualmente impegnato allo sportello abbia partecipato a corsi di formazione/aggiornamento entro i primi otto mesi del 2009 hanno risposto

affermativamente il 44% degli intervistati (pari a 115 sportelli), mentre il 56% ha risposto negativamente (pari a 144 sportelli).

Ovviamente, essendo alcuni sportelli attivi già prima del 2009, ciò non significa che il personale addetto al servizio non abbia fruito di momenti formativi anche specifici alla propria funzione e alle competenze necessarie. Piuttosto la domanda intendeva indagare la continuità dell'offerta formativa per questo personale, oltre che l'attenzione posta a questa dimensione del lavoro.

Tutti i dati dettagliati per ambito distrettuale sono presentati nella tavola 3 di seguito riportata.

Con riferimento ad essi, è possibile rintracciare, a livello distrettuale, tre orientamenti:

- *Forte attenzione alla formazione.* Tutti gli sportelli hanno coinvolto il personale in percorsi formativi: rientrano in questo caso 67 sportelli, pari al 26%;
- *Attenzione differenziata alla formazione.* Solo una parte degli sportelli hanno coinvolto il personale in percorsi formativi (rientrano in questo caso 135 sportelli, pari al 52%);
- *Formazione sul campo.* Nessuno sportello ha coinvolto il proprio personale in percorsi formativi (rientrano in questo caso 57 sportelli, pari al 22%).

Tavola 3 – % sportelli per ambito distrettuale che hanno coinvolto il proprio personale in percorsi formativi dall'1/1/2009 al 31/08/2009

Provincia	Distretto	% di sportelli che hanno coinvolto il proprio personale in percorsi formativi	N. totale di sportelli nel distretto*
Piacenza	Levante	- -0	17
	Piacenza	100,0%	2
	Ponente	16,7%	6
Parma	Fidenza	-	1
	Parma	66,7%	9
	Sud Est	38,5%	13
	Taro Ceno	-	-
Reggio Emilia	Castelnovo Monti	28,6%	7
	Correggio	-	-
	Guastalla	100,0%	9
	Reggio Emilia	100,0%	11
	Scandiano	-	7
	Val d'Enza	57,1%	7
Modena	Carpi	100,0%	1
	Castelfranco Emilia	16,7%	6
	Mirandola	100,0%	1
	Modena	100,0%	5
	Pavullo	-	10
	Sassuolo	12,5%	8
	Vignola	11,1%	9

Segue

Bologna	Bologna	100,0%	9
	Casalecchio di Reno	66,7%	3
	Imola	-	3
	Pianura Est	46,7%	15
	Pianura Ovest	33,3%	6
	Porretta	100,0%	13
	S. Lazzaro di Savena	16,7%	6
Ferrara	Centro Nord	100,0%	11
	Ovest Centro	14,3%	7
	Sud Est	45,5%	11
Ravenna	Faenza	-	-
	Lugo	60,0%	10
	Ravenna	20,0%	5
Forlì-Cesena	Cesena Savio	100,0%	5
	Forlì	-	15
	Rubicone Costa	33,3%	3
Rimini	Riccione	25,0%	4
	Rimini	-	4
Totale Emilia-Romagna		44,4%	100

Al di là del dato numerico occorre ricordare quanto emerso in sede di intervista. In particolare, negli studi di caso effettuati a San Pietro in Casale (BO, a Carpi (MO) e a Piacenza, le operatrici addette allo sportello hanno ribadito l'esigenza di una formazione che consenta di "reggere" la fatica del *front office* con il cittadino, ma, allo stesso tempo, che consenta di mantenere aggiornate le proprie competenze e a rafforzarle, anche con riferimento ai cambiamenti della società e delle esigenze poste dall'utenza. Si tratta di casi in cui lo sportello è aperto tutti i giorni quindi con alti numeri di accessi che rendono forse più cogente il bisogno di una formazione continua.

A tale proposito riportiamo alcune stralci di intervista che sintetizzano quanto detto proprio dal punto di vista dell'operatore (in questo caso si tratta di personale amministrativo o di ex AdB/Oss):

Stare allo sportello è pesante. L'utenza è molto esigente e molto informata, vuole andare via con tutte le informazioni che cerca. La formazione è importantissima. Fu fatta all'inizio all'apertura del servizio, sulla capacità comunicativa, ma servirebbe una formazione costante sull'approccio con l'utenza.

La formazione è un problema...è carente. La formazione serve anche per motivare il lavoratore. È importante continuare a fare formazione.

Infine, sempre con riferimento a quanto emerso dagli studi di caso è necessario fare un sintetico affondo sulle **competenze** che devono costituire i “saperi” del personale impegnato allo sportello.

Si tratta di un aspetto non indagato dal questionario ma che è emerso più volte nel corso negli studi di caso. Secondo i responsabili dei servizi contattati, ma anche di alcuni operatori, sono indispensabili competenze specifiche e trasversali, connesse al *saper fare* oltre che *al saper essere*.

Il lavoro dello sportellista è molto impegnativo: ci vuole molta pazienza, gentilezza e disponibilità. L'operatore riceve l'utente, lo ascolta e gli dà le informazioni che è in grado di dare. Di fronte ad alcune situazioni molto delicate lo sportellista può trovarsi in difficoltà emotiva. Col tempo comunque si diventa più forti.

È fondamentale essere chiari con l'utente, usare un linguaggio semplice e comprensibile. L'operatore deve avere la capacità di capire qual è il problema e cercare di orientare il cittadino in maniera precisa senza fargli girare troppi uffici.

Allo sportello serve il personale migliore, più competente e con ampia disponibilità di ore.

Gli sportellisti devono essere in grado di fare un'accoglienza friendly ma contemporaneamente snella, senza invadere la sfera di competenza dell'assistente sociale, devono conoscere le opportunità presenti nel contesto locale e per questo è importante che il personale viva nel territorio.

In sintesi... il personale impegnato agli sportelli sociali è prevalentemente dipendente pubblico e si tratta, nella maggior parte dei casi, di personale amministrativo e/o di assistenti sociali. E' da segnalare tuttavia il fatto che gli sportelli di recente costituzione, ma anche qualche caso di sportelli “storici”, si stanno orientando verso l'esternalizzazione del servizio e/o l'utilizzo di figure professionali quali educatori, psicologi, laureati in scienze della comunicazione, mediatori culturali.

La scelta di quale figura professionale impiegare appare legata, in primis, alla storia e all'organizzazione del servizio sociale professionale, ma anche, in seconda battuta, alle sue recenti trasformazioni (ritiro deleghe alle A.Usl, nascita di gestioni associate dei servizi, trasferimento alle Asp della gestione di alcuni servizi). Le valutazioni sull'utilizzo dell'assistente sociale allo sportello sembrano fortemente collegate proprio a questi fattori.

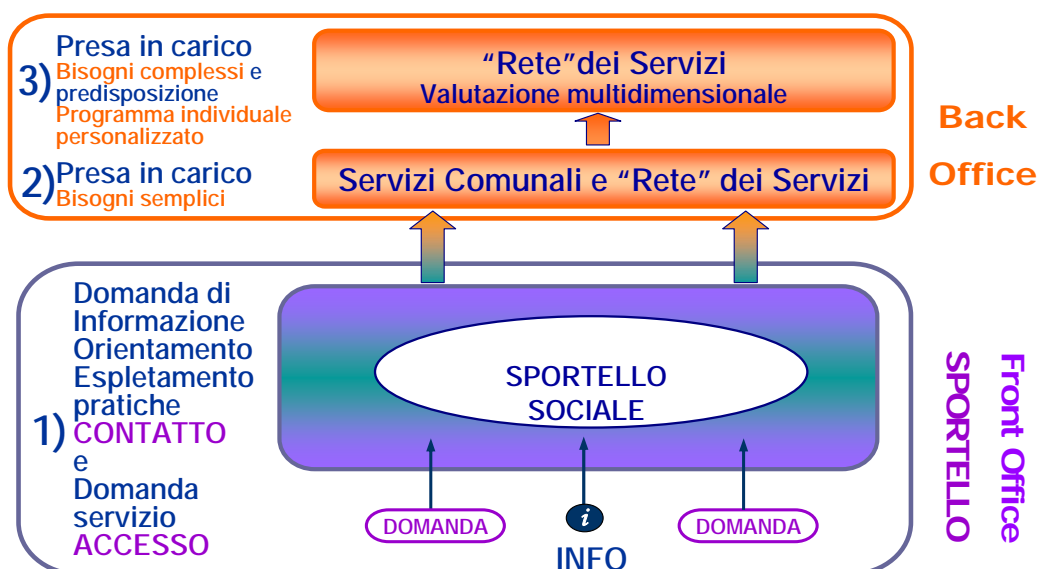
Dagli studi di caso viene ribadita l'importanza della formazione per gli operatori addetti agli sportelli: formazioni continue non sono tuttavia praticate dalla maggioranza dei servizi monitorati.

Cap. 4. Lo sportello sociale: porta unica di accesso per il cittadino?

1. Premessa

In questo capitolo si analizzano i tempi e gli orari di apertura, le modalità di accesso da parte del cittadino (diretto o telefonico, ecc.) e quelle di raccordo dello sportello sociale con altri sportelli e servizi, nonché le funzioni esplicitate dal servizio. In altre parole, si entra nello specifico dell'organizzazione del servizio. Pertanto, si vuole dar conto di come gli sportelli riescano concretamente a rispondere alle necessità del cittadino in termini di semplificazione di accesso ai servizi (sociali in primis), di necessità di informazioni, orientamento e ascolto, cioè, come rispondono alla loro principale mission.

Negli studi di caso è emersa frequentemente come una adeguata organizzazione consenta di creare reali opportunità di ascolto e orientamento per il cittadino: emblematica a tal proposito la testimonianza degli operatori di San Pietro in Casale (Bo): *“un elemento positivo dell'organizzazione del nostro sportello è la funzione di orientamento al cittadino e l'ascolto. La sedia è simbolica della possibilità di ascolto attento e, questo, rassicura l'utente”* (dallo studio di caso di San Pietro in Casale, BO). Come noto, le funzioni esercitate nello sportello si possono classificare in azioni di *front* e *back office*. Fra le prime si annoverano l'accoglienza (pertanto quanto concerne l'organizzazione dell'accesso), fra le seconde, tutte quelle azioni messe in campo dai singoli sportelli per la connessione con i servizi sociali, con l'A.Usl, con altri soggetti del territorio e con gli sportelli tematici presenti nel contesto locale. A tale proposito può essere utile ricordare quanto previsto nel modello regionale nello schema riportato di seguito.



2. L'accesso al servizio: orari di apertura, modalità...

L'accesso al servizio è stato indagato innanzitutto richiedendo nel questionario gli **orari di apertura** al pubblico dei singoli sportelli.

Come si osserva nella tavola 1, il 70% circa degli sportelli ha un orario di apertura che non supera le 25 ore settimanali; mentre poco meno del 30% prevede un'apertura dalle 26 alle 36 ore e anche oltre.

Tavola 1 – Ore di apertura settimanali per sportello

Ore di apertura settimanale	V.a.	Val. %
Meno di 15 ore	79	30,5
Da 15 a 25 ore	106	40,9
Da 26 a 36 ore	61	23,6
Più di 36 ore	13	5,0
Totale	259	100

L'analisi compiuta negli studi di caso entra nel dettaglio dell'orario di apertura sui singoli giorni della settimana:

- Carpi ha un orario molto ampio, di 37 ore settimanali, con apertura tutte le mattine (sabato compreso) e tre pomeriggi (una giornata anche fino alle 18) con orario continuato dalla mattina;
- Piacenza ha un orario di 27 ore settimanali (sede centrale) che prevede l'apertura al pubblico tutte le mattine (sabato compreso) e due pomeriggi;
- San Pietro in Casale (BO) ha un orario settimanale di 21,5 con apertura tutte le mattine (tre ore, sabato compreso) e un pomeriggio;
- Cesena ha un orario settimanale di 15 ore con apertura alcune mattine e un pomeriggio.

Il dettaglio per sede di sportello e Comune offre alcune riflessioni: in primo luogo, l'ampiezza dell'apertura non è necessariamente legata alle dimensioni del Comune, come mostra il confronto fra Carpi e Piacenza. Inoltre, si nota anche una significativa variabilità delle scelte adottate: l'apertura nella pausa pranzo, o l'orario prolungato nel pomeriggio è un segno di attenzione anche ai tempi e agli orari di vita delle persone. L'orario di apertura, in questo senso, può essere considerato come una sorta di "biglietto da visita" dello sportello nei confronti dei propri potenziali fruitori.

Un'ulteriore domanda del questionario indagava le **modalità di accesso al servizio**.

Tutti gli sportelli prevedono sia l'accesso diretto che telefonico (100% dei casi); molto frequente risulta anche l'accesso tramite mail (89% dei casi).

Informazioni più dettagliate sono emerse negli studi di caso: l'accesso telefonico può avvenire sia negli orari di ricevimento del pubblico che negli orari di chiusura nei quali il personale è comunque presente per lo svolgimento delle attività di back office. In questi stessi sportelli le operatrici rispondono alle telefonate anche mentre è in corso il colloquio con il cittadino.

In alcuni casi, vengono previsti anche *siti internet* ai quali il cittadino può accedere per rintracciare in autonomia le informazioni. Carpi ha istituito un sito internet specifico dello sportello sociale nel quale il cittadino può trovare informazioni dettagliate

sull'attività e le funzioni svolte dal servizio di sportello. A Piacenza il cittadino ha la possibilità di consultare, via internet, la banca dati dell'offerta di servizi e opportunità disponibili a livello territoriale, banca dati utilizzata anche dalle stesse operatrici dello sportello che provvedono al suo periodico aggiornamento. Si è forse di fronte a due orientamenti diversi, entrambi però finalizzati ad offrire informazioni utili a orientare il cittadino. In un caso più finalizzato ad illustrare il funzionamento dello sportello e le sue opportunità, nell'altro più finalizzato a fornire una panoramica costantemente aggiornata della totalità dell'offerta al cittadino. In entrambi i casi, è emerso l'impegno alla continuità dell'aggiornamento del sito stesso.

Tra le varie realtà comunali che hanno predisposto questo tipo di strumento, si cita, a titolo esemplificativo, il Comune di *Bologna*. Fin dall'apertura degli sportelli (nel 2008) si è progettata la costruzione di un portale del servizio stesso. All'interno del sito internet, accessibile sia agli operatori che ai cittadini, viene presentata una panoramica completa sull'offerta del servizio sociale e dei settori di confine (sanitario, abitativo, scolastico, ecc...). Il portale viene aggiornato da una redazione operativa ad hoc che produce anche varie rubriche informative e newsletter.

Anche gli sportelli dell'ambito distrettuale di Lugo (RA) segnalano nel questionario la disponibilità di una banca dati consultabile prioritariamente a livello informatico e presente in una sezione del portale dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna.

Nel ricercare le modalità ritenute più adeguate per semplificare l'accesso del cittadino, i Comuni si organizzano in modo tale da poter raccogliere e "filtrare" la prima richiesta telefonica del cittadino per poi indirizzarlo negli uffici preposti a soddisfare tale richiesta. Questa operazione di "filtro" può essere organizzata in varie modalità, più o meno strutturate: emblematico il caso di Parma (cfr. box sottostante) che, in un allegato al questionario, ha presentato il Contact Center come modalità generale di accesso al Comune, di cui lo sportello sociale rappresenta un "secondo livello di accesso".

Il Contact Center di Parma

Da gennaio 2008 il Comune di Parma ha istituito il Progetto "Comune Amico": 13 operatori telefonici (+ team leader) che rispondono a tutte le telefonate in entrata sul Comune comprese quelle del settore sociale (denominato Welfare). Questi operatori sono stati formati e sono supportati tecnicamente da schede informative sempre aggiornate per una prima informazione: quando il cittadino necessita di una informazione più approfondita, o necessita di un accesso ai servizi la telefonata viene passata agli operatori dello Sportello Sociale che, con questa nuova scelta organizzativa, si trova ad operare prevalentemente con i cittadini che si recano di persona presso gli sportelli (il lavoro telefonico è ovviamente molto diminuito). La collaborazione tra i due progetti è continua: ad oggi però non viene compilata la scheda di monitoraggio per le chiamate che riguardano il Sociale: il Contact Center opera su tutte le chiamate in entrata nel Comune. (testo inviato dall'ambito distrettuale di Parma in allegato al questionario)

2.1 ...e qualche dato sul numero di cittadini fruitori

Nel progettare lo sportello sociale, solitamente i Comuni pongono una specifica attenzione all'ubicazione e all'organizzazione degli spazi della sede. È infatti condiviso che il luogo fisico in cui è collocato lo sportello debba essere facilmente accessibile a tutti i cittadini, da cui l'attenzione posta anche alle barriere architettoniche. Deve

essere inoltre uno spazio ben visibile, riconoscibile, comodo, con un adeguato spazio per le attese; infine, al momento del colloquio il cittadino deve poter sedersi in uno spazio che consenta anche un minimo di privacy. Tutti questi aspetti sono chiaramente emersi nel corso degli studi di caso: l'attenzione alla "sedia" della testimonianza dell'operatore intervistato è emblematica della necessità di una ospitalità favorente dialogo e ascolto.

Un ulteriore elemento riguardante l'accesso, indagato con il questionario, è il numero di utenti che mediamente si rivolgono allo sportello. Il dato consente, in prima battuta, di "misurare" la mole di accessi e a seguire, seppur in maniera indiretta, la significatività per il contesto locale di questo servizio. Tuttavia non tutti gli sportelli sono attrezzati per rilevare questo tipo di informazione (ad esempio, sono 59 gli sportelli sociali che non indicano il numero di accessi medi giornalieri, né il totale di accessi nei primi otto mesi del 2009); inoltre, tra quanti forniscono i dati, è stata verificata una disomogeneità di modalità di raccolta dell'informazione: alcuni rilevano infatti i singoli utenti, altri il numero di accessi⁵. (Tavola 3).

Tavola 2 – N. accessi medi quotidiani di cittadini per sportello

N. accessi medi quotidiani	V.a	Val. %
Fino a 2 persone	35	17,5
Da 2 a 10 persone	108	54
Da 11 a 20 persone	31	15,5
Da 21 a 40 persone	17	8,5
Più di 41 persone	9	4,5
Totale	200*	100

* Non hanno risposto a questa domanda 59 sportelli

Tavola 3 – N. accessi di singoli cittadini dall'1/1/2009 al 31/8/2009 per sportello

N. accessi	V.a.	Val. %
Fino a 400 persone	71	35
Da 401 a 800 persone	35	17,5
Da 801 a 1200 persone	33	16,5
Da 1201 a 2000 persone	27	13,5
Da 2001 a 2400	8	4,0
Più di 2401 persone	26	13,0
Totale	200*	100

* Non hanno risposto a questa domanda 59 sportelli

Almeno la metà degli sportelli si posiziona sui primi due valori (i più bassi): oltre il 70% degli sportelli non superano i 10 accessi medi giornalieri; nel caso degli accessi sui

⁵ Di tale incongruenza ci si è accorti durante le telefonate di verifica presso gli operatori degli sportelli.

primi 8 mesi dell'anno poco più della metà degli sportelli ne segnala non più di 800. Occorre ricordare che questi numeri possono essere spiegati da vari fattori: le piccole dimensioni dei comuni (tanti sportelli hanno sede in Comuni anche di poche migliaia di abitanti); l'essere un servizio "giovane" in molte realtà (in più di un ambito distrettuale gli sportelli sono stati aperti nel corso del 2008 e 2009); gli orari di apertura al pubblico (come si è visto nella maggioranza dei casi inferiore alle 25 ore). Senza dimenticare poi quei casi in cui il servizio è gestito solo da assistenti sociali e che di fatto è strutturato ancora più come segretariato sociale che come vero e proprio sportello.

Si potrebbe inoltre porsi il quesito se il servizio sia conosciuto dai cittadini. Le risposte date alla domanda presente nel questionario evidenziano gli sforzi fatti dai singoli Comuni per rendere visibile lo sportello e farlo conoscere alla cittadinanza, tuttavia il dato principale è che azioni mirate di **comunicazione sociale** rivolte alla cittadinanza sono state realizzate soprattutto nelle fasi di avvio del servizio, più difficilmente vengono effettuate azioni a cadenza periodica.

Questi aspetti che il solo questionario non consente di approfondire sono tuttavia estremamente importanti per valutare l'impatto reale dello sportello sociale rispetto ai bisogni della cittadinanza. Una valutazione di tali aspetti con adeguati strumenti di indagine si ritiene quanto mai importante.

2.2. Un approfondimento dagli studi di caso: il cittadino al centro

Nel caso dello sportello di Carpi la progettazione del servizio ha posto molta attenzione a quest'ultimo aspetto, ossia al cittadino. Lo stesso nome dato al servizio "Nemo" intendeva sottolineare questo aspetto; il nome infatti è ispirato al capitano Nemo protagonista del romanzo "Ventimila leghe sotto i mari" che esplora e porta in superficie: ugualmente lo sportello sociale di Carpi vuol dare la possibilità ai cittadini di avere le informazioni in superficie e di accedere dove è difficile arrivare.

Nel box sottostante, si presentano gli elementi caratterizzanti il modello organizzativo dello sportello del Comune modenese, con particolare attenzione alle scelte effettuate al fine di semplificare i percorsi di accesso ai servizi da parte dei cittadini.

Box 1 – Il caso dello sportello sociale di Carpi

L'apertura – L'avvio dei lavori per lo sportello sociale di Carpi parte con la partecipazione nel 2003 alla sperimentazione promossa dalla Regione Emilia Romagna: a tal fine viene presentato il progetto denominato "Una rete innovativa per l'accesso ai servizi sociali nell'ambito distrettuale di Carpi: sportelli sociali, informazioni agli anziani sul territorio, volontari a domicilio". Partner iniziali del progetto sono la Regione Emilia Romagna, due centri sociali, una cooperativa sociale e l'INPS. La sede dello sportello è stata completamente ristrutturata nel 2005 progettandola con criteri di alta accessibilità e, al contempo, come uno spazio accogliente.

L'accesso - Lo sportello ha un ampio orario di apertura (lunedì e mercoledì 8/14 - 15/18, giovedì 8/18, venerdì 8/14, sabato 8/13). All'interno dello sportello è prevista una postazione per ipovedenti e non vedenti: si tratta di una postazione priva di barriere digitali, in cui c'è un computer con una tastiera Braille e un video ingranditore, per cui la persona può cercare autonomamente le informazioni. Nella medesima sede in cui è ubicato lo sportello sociale sono presenti anche lo sportello informahandicap, lo sportello sulla mediazione dei conflitti, lo sportello stranieri (tutti aperti in orari ad hoc). Tranne lo sportello stranieri, tutti sono coordinati dalla stessa figura che si occupa dello sportello

sociale. Prima dell'apertura dello sportello il percorso di accesso era organizzato come segue: portineria, singoli settori e all'interno del settore "servizi sociali" le varie aree (anziani, adulti, minori). L'utente arrivava, guardava gli orari di ricevimento delle assistenti sociali e tornava negli orari giusti, mettendosi in fila davanti alla porta dell'assistente sociale.

Visibilità e pubblicità del servizio - È un punto di grande attenzione sul quale lo sportello di Carpi lavora molto: ad esempio la modulistica e le bacheche sono sempre aggiornate. Secondo tutti gli intervistati (responsabile, operatrice addetto allo sportello e assistente sociale), i cittadini conoscono l'esistenza dello sportello e lo apprezzano: tale soddisfazione è legata soprattutto al fatto che la persona trova risposta alle proprie domande. Nel 2007 venne svolta una ricerca sulla percezione del servizio da parte degli utenti nella quale vennero effettuate 342 interviste *face to face ad utenti*: i risultati furono molto positivi.

Gli accessi dei cittadini - Gli accessi medi giornalieri sono circa un'ottantina. Nel tempo il numero di cittadini è aumentato: prevalentemente le richieste sono di poter avere un contributo economico. Lo sportello rappresenta un servizio che semplifica l'accesso del cittadino a vari servizi dato l'ampio spettro di informazioni che lo sportello rende disponibili: in questo senso si dice che le persone vanno via contente e ringraziano.

Le funzioni svolte - Lo sportello offre attività di segretariato sociale, informanziani, informahandicap, punto cliente INPS, rilascio attestazioni ISEE, infolavoro. Lo sportello sociale dà informazioni sulle modalità di accesso ai servizi e sulle risorse del territorio con riferimento ai settori sociale, sanitario, culturale e ricreativo, relativamente alle aree anziani, minori e famiglie, disagio adulti, handicap. Nel caso in cui l'operatore non abbia le informazioni adeguate si riserva di ricercarle e di ricontattare il cittadino; laddove necessario, lo sportellista fissa un appuntamento con l'assistente sociale. Lo sportello svolge due altre funzioni peculiari: a) rilascio attestazioni ISEE; b) punto cliente INPS - il singolo cittadino può fruire anche presso lo Sportello Sociale dei servizi offerti dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale grazie alla collaborazione tra i due enti coinvolti.

Le figure professionali allo sportello - Lo sportello sociale impiega 3 sportellisti (ex OSA) scelte all'interno di un bacino di 13 Oss/Ota già in dotazione al Comune di Carpi, per i quali era previsto un riposizionamento su altri servizi. Nella selezione si è privilegiato, tra l'altro, la capacità di ascolto. Oltre a questo personale sono presenti un coordinatore, un assistente sociale ed un volontario per l'informahandicap, un operatore ACER per l'affitto casa garantito (tutte attività che sono fortemente connesse con lo sportello sociale). Le funzioni svolte dal personale addetto allo sportello consistono in: ascolto, orientamento, accompagnamento alla presa in carico, gestione delle agende degli assistenti sociali, registrazione degli accessi. Importante è la capacità di capire, mediante l'ascolto, quando è necessario fissare un appuntamento con l'assistente sociale.

Il raccordo con i servizi sociali - Prima dell'apertura dello sportello sociale i cittadini si recavano direttamente presso gli uffici degli assistenti sociali nei rispettivi orari di apertura al pubblico. Con la ristrutturazione dei locali e l'apertura dello sportello sociale il servizio sociale professionale non è più accessibile liberamente dal pubblico; lo sportellista lascia passare solo gli utenti che hanno ricevuto un appuntamento tramite lo sportello. Questo rappresenta un miglioramento sia per l'assistente sociale, che ha un'agenda organizzata e un minimo di informazioni sugli utenti che riceverà, sia per il cittadino che non fa fila, non è messo nelle condizioni di confondere giorni e orari, riceve maggiore attenzione nell'ora a sua disposizione. Mediamente vengono fissati 4 appuntamenti al giorno per le assistenti sociali, ciascuno della durata di un'ora.

Punti di forza - Secondo tutti gli intervistati il punto di forza del servizio è proprio il tipo di organizzazione che consente al cittadino di venire in qualsiasi momento della giornata ed ottenere una risposta immediata: "È un modello organizzativo semplice ma che permette di risolvere i problemi del cittadino". Il lavoro degli assistenti sociali è migliorato grazie all'introduzione del ricevimento su appuntamento; questo sistema evita la fila fuori dalla porta e permette di approfondire il colloquio con l'utente.

Criticità – Dati gli elevati numeri di accessi giornalieri le operatrici allo sportello sono sottoposte ad un certo stress; inoltre l'ampio orario di apertura al pubblico in raffronto al tempo del back office (nel quale occorre compilare moduli, terminare la preparazione di documentazione, etc...) non è sempre adeguato rispetto al numero delle risorse umane impiegate.

3. Le funzioni svolte dagli sportelli

E veniamo alle funzioni che svolgono gli sportelli sociali presenti in Regione.

Già nel box sullo studio di caso di Carpi si sono anticipate alcune attività offerte dal servizio: in alcuni casi, come l'accoglienza o l'orientamento ai servizi presenti nel territorio si tratta di **funzioni diffusamente presenti** in molti altri contesti. In altri casi, come le attestazioni Isee o il punto di accoglienza clienti Inps si tratta invece di **funzioni specifiche** di quello sportello. Con questa chiave di lettura si possono ugualmente leggere i dati a livello regionale.

Tavola 4 – Le funzioni espletate dagli sportelli

Tipo di funzioni	N. sportelli che espletano le funzioni indicate (su un totale di 259)	Val. %
Prima accoglienza, ascolto e informazioni sul sistema integrato delle risorse socio-sanitarie	252	97,3
Orientamento e consulenza sui servizi (sociali, ricreativo, sportivo, sportelli tematici,...)	237	91,5
Espletamento pratiche per richiesta contributi economici (es. bonus gas, energia elettrica, contributo affitto, ...)	202	78,0
Fornire appuntamento con assistenti sociali	187	72,2
Rilascio moduli e materiale informativo sui servizi sanitari	177	68,3
Accompagnamento alla compilazione/preparazione di pratiche (es. documentazione per richiesta invalidità,)	159	61,4
Compilazione Isee	75	29,0
Richieste per trasporto scolastico, mensa, pre/post scuola	70	27,0
Iscrizioni a nidi, scuole dell'infanzia	67	25,9
Espletamento pratiche per rilascio permessi (es. contrassegni per invalidi)	30	11,6
Altro	85	32,8

Nota: trattandosi di domanda a risposta multipla la somma dei valori riportati è superiore a 100 (per i valori percentuali) e superiore ai 259 sportelli presenti con riferimento ai valori assoluti.

Innanzitutto, c'è un *primo gruppo* di funzioni espletate dalla quasi totalità degli sportelli sociali: si tratta delle funzioni di prima accoglienza, ascolto e informazioni sull'offerta di servizi ed opportunità sociali e socio-sanitarie (97%), e delle attività di orientamento e consulenza sui servizi (91,5%).

Un *secondo gruppo* di funzioni raggruppa i due terzi circa degli sportelli. Tali funzioni riguardano: fornire appuntamento con assistenti sociali (72%), rilascio moduli e materiale informativo sui servizi sanitari (68%), accompagnamento alla compilazione di pratiche (61%).

Un *terzo gruppo* di funzioni sono più peculiari e, presumibilmente, si connettono a scelte organizzative del servizio stesso: ad esempio, l'iscrizione a nidi e scuole dell'infanzia (26%), le richieste per trasporto scolastico, mensa, pre/post scuola (27%), la compilazione delle attestazioni Isee (29%), espletamento pratiche per rilascio permessi (12%).

Infine, sono state indicate altre funzioni (nel 33% dei casi) che è interessante approfondire: si propongono alcuni esempi di risposte indicate dai singoli sportelli che consentono di cogliere gli sforzi fatti dai Comuni per rispondere ad una molteplicità di bisogni posti dai cittadini. Allo stesso tempo rappresentano esempi delle specificità territoriali connesse alla storia di uno specifico contesto locale e all'organizzazione dei servizi di quel contesto. Ad esempio, il *Comune di Massa Fiscaglia (FE, ambito distrettuale Sud Est)* segnala che il proprio sportello sociale collabora con Caritas e Croce Rossa Italiana per il reperimento e la consegna prodotti alimentari; il Comune di Toano (*RE, ambito distrettuale Castenuovo ne' Monti*) segnala il rapporto con i medici di medicina generale per visite specialistiche e prenotazione di tali visite per assistiti del servizio di assistenza domiciliare; lo sportello sociale del *Comune di Fusignano (RA, ambito distrettuale di Lugo)* fornisce, tra l'altro, informazioni riguardanti offerte di lavoro sul territorio, e svolge anche le funzioni di sportello informativo per cittadini stranieri rispetto a permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare, invito per turismo. Infine, nel caso di alcuni *Comuni del distretto Pianura Ovest (BO) quali San'Agata Bolognese, Calderara di Reno e S. Giovanni* è stato sottolineato come gli sportelli offrano una consulenza professionale da parte di un assistente sociale o di un educatore professionale, presa in carico e accesso alla rete dei servizi, nonché predispongono progetti individualizzati.

Va inoltre segnalato che nelle interviste è emerso il forte aggravio sullo sportello derivato dall'introduzione dei bonus economici "statali". Di fatto l'accesso a questi contributi non doveva gravare sui Comuni o sui servizi sociali, in quanto non è prevista una presa in carico o una valutazione dell'assistente sociale. I cittadini invece hanno preferito rivolgersi ai Comuni e lo sportello sociale è diventato il ricettore di tutti i quesiti e le richieste informative. Gli sportelli sociali si sono in molti casi attivati autonomamente per reperire sul sito ministeriale le informazioni, predisporre brochure esplicative rivolte ai cittadini, accompagnare gli stessi nella compilazione della modulistica. Ciò ha comportato probabilmente un aggravio organizzativo cui, pare, gli sportelli hanno saputo fare fronte: come ha sottolineato un'operatrice *"Da quando c'è il bonus energia gran parte del tempo del back office viene dedicato a terminare quelle pratiche che non si riescono a concludere durante il front office"*.

In sintesi, dall'analisi emerge un quadro regionale che conferma la molteplicità di "volti" degli sportelli sociali anche per quanto concerne la loro mission prioritaria: il quadro mostra servizi progettati e organizzati come porta di accesso ai servizi sociali, ma anche sportelli nei quali è ancora prevalente la funzione di segretariato sociale con buona probabilità implementata secondo modalità organizzative in gran parte preesistenti allo sportello stesso.

4. La connessione con il servizio sociale

L'analisi dei dati sul tipo di raccordo esistente tra sportello e servizio sociale consente di approfondire ulteriormente gli aspetti, critici e non, di tale rapporto.

Come si osserva dalla tavola 5, da un punto di vista operativo la connessione tra sportello e servizio sociale si sostanzia in *passaggi di informazioni tra gli operatori dei*

due servizi (indicato da 227 sportelli, pari all'87,6% dei casi); in *periodiche riunioni* (indicato da 177 sportelli, pari al 68,3%); infine nel *fissare gli appuntamenti con le assistenti sociali* (indicato da 174 sportelli pari al 67,6% dei casi).

Tavola 5 – Le azioni di raccordo tra sportelli e servizi sociali

Tipo di funzioni	N. sportelli che espletano le funzioni indicate (su un totale di 259)	Val. %
Abituale passaggio di informazioni tra sportello e servizi	227	87,6
Riunioni periodiche tra operatori allo sportello e assistenti sociali	177	68,3
Gli operatori dello sportello fissano gli appuntamenti con le assistenti sociali	174	67,6
Altro	29	11,2

Nota: trattandosi di domanda a risposta multipla la somma dei valori riportati è superiore a 100 (per i valori percentuali) e superiore ai 259 sportelli presenti con riferimento ai valori assoluti.

Si propone un approfondimento sulle risposte "Altro": gli esempi riportati mostrano come i confini tra i due servizi non siano chiaramente definiti quando lo sportello è gestito dalla figura professionale dell'assistente sociale o, a maggior ragione, è integrato nel servizio sociale professionale.

Box 2 - Alcuni esempi significativi di ulteriori azioni di raccordo tra sportelli e servizi sociali come da loro indicate

Comune Baiso (RE, ambito distrettuale di Scandiano) – Non si segnala nessuna azione di raccordo in quanto lo sportello sociale è gestito dalla stessa assistente sociale.

Comune Villa Minozzo (RE, ambito distrettuale di Castelnuovo Monti) – Lo sportello è seguito da un'assistente sociale a tempo pieno che svolge contemporaneamente sia le funzioni proprie dello sportello sociale sia dell'assistente sociale.

Unione Comuni della Bassa Romagna (RA, ambito distrettuale di Lugo) – Le assistenti sociali territoriali svolgono anche la funzione di Sportello Sociale e primo accesso nelle sedi territoriali del Servizio Sociale dell'Unione.

Comune Polinago (MO, ambito distrettuale di Pavullo) – Gli operatori del Servizio Sociale sono gli stessi del servizio sportello sociale.

Comune Modena – Gli sportelli sono integrati nel servizio sociale territoriale.

Comune Calderara di Reno, Sala Bolognese, S. Giovanni in P. (BO, ambito distrettuale di Pianura ovest) – Lo sportello sociale è integrato nei servizi sociali comunali, pertanto c'è un raccordo sistematico, strutturale e costante fra l'attività di front-office e di back-office e relativi operatori.

Negli **studi di caso** si sono approfondite, infine, le ricadute dell'apertura dello sportello sul servizio sociale: in particolare si è chiesto se l'avvento dello sportello abbia sgravato o alleggerito il lavoro dell'assistente sociale.

Unanime è il parere rispetto alla *funzione di filtro dello sportello*: gli operatori infatti rispondendo subito a quei cittadini che hanno bisogni informativi, di orientamento, di necessità di supporto per la predisposizione di richieste sgravano il lavoro dell'assistente sociale da questa potenziale funzione e, di conseguenza, da questa

potenziale utenza. Ciò inoltre consente alle assistenti sociali di concentrare il loro tempo lavorativo sulle situazioni che necessitano di una presa in carico o di un accompagnamento e un supporto. In altre parole, il servizio di sportello consente una maggiore appropriatezza rispetto alle finalità del lavoro dell'assistente sociale.

Le valutazioni sono più positive, ossia orientate a riconoscere un miglioramento delle condizioni lavorative dell'assistente sociale, in quei casi in cui vi è un forte e continuo raccordo tra i due servizi in termini di scambi informativi preliminari all'effettuazione del primo colloquio tra l'assistente sociale e il cittadino inviato dallo sportello (ad esempio a Carpi, San Pietro in Casale); laddove invece questo raccordo risulti più blando, la percezione sulle ricadute nel proprio lavoro da parte delle assistenti sociali è più difficilmente valutabile.

5. Lo sportello sociale in rete: il raccordo con gli altri servizi e sportelli del territorio

Con riferimento al solo livello distrettuale nel questionario venivano poste domande per sondare la presenza di azioni di raccordo e coordinamento tra sportelli sociali, sportelli tematici e altri soggetti, pubblici e privati, operanti nel territorio (ambito distrettuale).

Complessivamente, gli sportelli dichiarano di svolgere diffusamente quel complesso insieme di attività (cfr tavole sottostanti) e ciò dimostra quanto essi siano in rete con altri servizi: la presenza di questa importante rete di relazioni, non necessariamente formalizzate in protocolli o in accordi ad hoc, testimonia gli sforzi compiuti dai singoli territori per mettere in rete gli sportelli sociali con quanto già presente nel proprio contesto locale (altri sportelli tematici o altri soggetti e servizi).

Le difficoltà tuttavia non mancano: gli studi di caso testimoniano come sia difficile per lo sportello diventare "porta unitaria di accesso" proprio per la difficoltà a razionalizzare e ottimizzare le funzioni di front office. I dati del monitoraggio, sul fronte del back office, mostrano come le maggiori difficoltà riguardino l'attivazione di collegamenti tra diversi sistemi informativi di Enti pubblici.

Trenta ambiti distrettuali (85,7%) segnalano l'esistenza di azioni di raccordo operativo tra sportelli sociali e sportelli tematici (Cfr. tavola 6).

Tavola 6 – Le azioni di raccordo tra sportelli e sportelli tematici

Tipo di azioni di raccordo	N. ambiti distrettuali (sul totale di 35)	Val. %
Messa in rete/scambio di dati	27	77,1
Tavoli di lavoro congiunto tra referenti di diversi sportelli/servizi	26	74,3
Condivisione di un set minimo di informazioni comuni agli sportelli	25	71,4
Progetti di formazione integrata fra operatori di diversi sportelli	18	51,4
Altro	8	22,9

Nota: trattandosi di domanda a risposta multipla la somma dei valori riportati è superiore a 100 (per i valori percentuali) e superiore ai 35 ambiti distrettuali aventi sportelli attivi con riferimento ai valori assoluti.

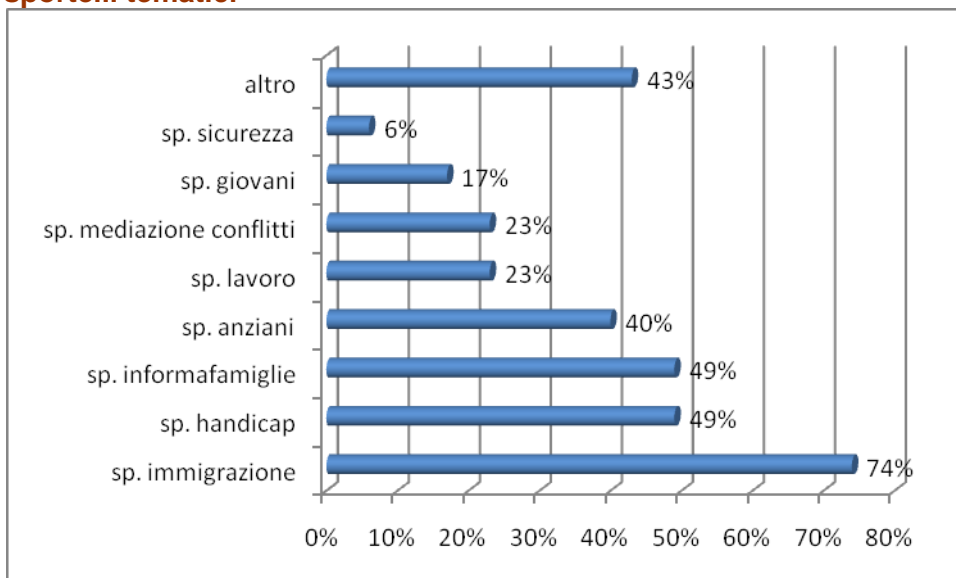
La messa in rete o lo scambio di dati è stato indicato da 27 ambiti distrettuali; seguono i tavoli congiunti (26 ambiti distrettuali) e la condivisione di un set minimo di informazioni (25 ambiti distrettuali). Meno comuni la formazione integrata tra operatori di differenti sportelli (indicata da 18 ambiti distrettuali su 35).

Come si evidenzia nel graf. 1 si tratta di azioni che coinvolgono soprattutto gli sportelli immigrazione (74%, pari a 26 ambiti distrettuali) e, a seguire, gli sportelli handicap e gli informafamiglie (entrambi indicati dal 49% dei ambiti distrettuali, pari a 17).

Negli studi di caso di Piacenza e di Carpi è emerso come la collaborazione tra i due servizi può consistere anche nella presenza di personale di uno sportello tematico allo sportello sociale: nel caso di Carpi, ad esempio, è presente un volontario dell'informahandicap, mentre nel caso di Piacenza un giorno a settimana presso lo sportello sociale è presente un operatore del Centro per le famiglie.

Al di là delle pratiche in atto nonché di sperimentazioni avviate in taluni contesti (a tale proposito si veda il box 4 sullo studio di caso effettuato a San Pietro in Casale in provincia di Bologna), la molteplicità di sportelli tematici e specialistici sorti negli anni rendono difficoltoso costruire percorsi lineari e chiari per i cittadini: non va dimenticato infatti che occorre tempo per rendere visibile e far conoscere un servizio, per cui alcuni sportelli (come l'informahandicap o lo sportello immigrazione) continuano ad essere il primo riferimento per i target di popolazione a cui si rivolgono. Ulteriori difficoltà possono riguardare gli assetti organizzativi, ad esempio possibili resistenze dei tecnici degli sportelli tematici. Insomma, il rischio è che lo sportello sociale, essendo il più recente come costituzione, si aggiunga agli altri sportelli già attivi e noti da più tempo, riuscendo a diventare solo parzialmente "porta unitaria di accesso" ai servizi.

Graf.1 –% ambiti distrettuali che segnalano raccordi tra sportelli sociali e sportelli tematici



Con riferimento alle azioni di raccordo tra sportelli e altri **soggetti pubblici** le risposte fornite sono riportate nella tavola 7.

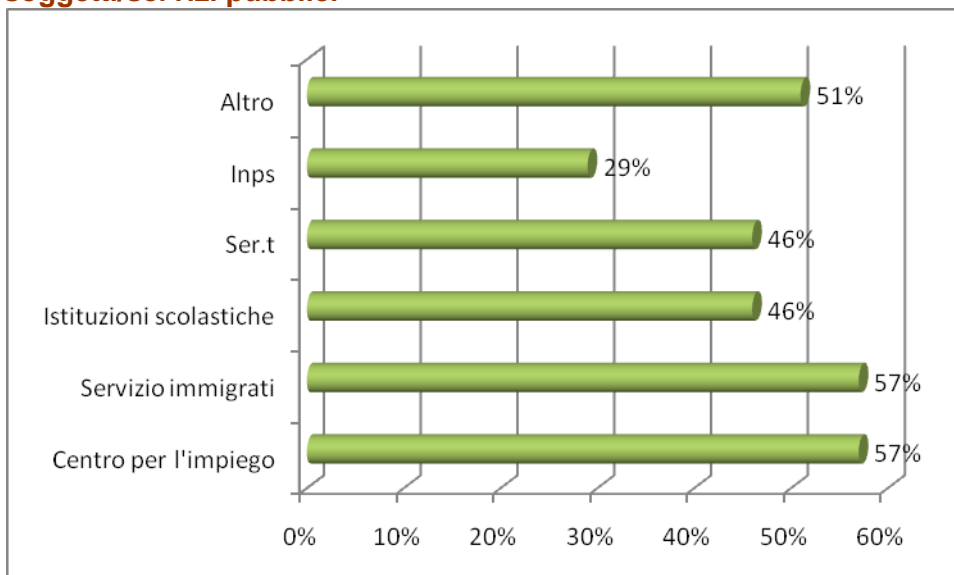
Tavola 7– Le azioni di raccordo tra sportelli e altri soggetti pubblici

Tipo di azioni di raccordo	N. ambiti distrettuali (su un totale di 35)	Val. %
Aggiornamento informazioni sui servizi	23	65,7
Raccordo operativo per la gestione dei casi	22	62,9
Scambio dati	19	54,3
Collegamenti sistemi informativi	14	40,0
Altro	3	8,6

Nota: trattandosi di domanda a risposta multipla la somma dei valori riportati è superiore a 100 (per i valori percentuali) e superiore ai 35 ambiti distrettuali aventi sportelli attivi con riferimento ai valori assoluti.

Come si osserva la maggioranza delle azioni riguardano l'aggiornamento di informazioni sui servizi, il raccordo operativo per la gestione dei casi e lo scambio di dati. I maggiori raccordi sono segnalati con il Centro per l'impiego e il servizio immigrati (indicati in entrambi i casi da 20 *ambiti distrettuali*).

Graf.2 –% ambiti distrettuali che segnalano raccordi tra sportelli sociali e altri soggetti/servizi pubblici



Infine, con riferimento alla presenza di accordi/protocolli operativi tra Comuni e altri soggetti privati, quali cooperative sociali, associazioni, parrocchie ecc., il 60% degli ambiti distrettuali segnala azioni relative alla segnalazione dei casi e all'aggiornamento

di informazioni sui servizi; il 31% degli ambiti distrettuali indica anche lo scambio di dati.

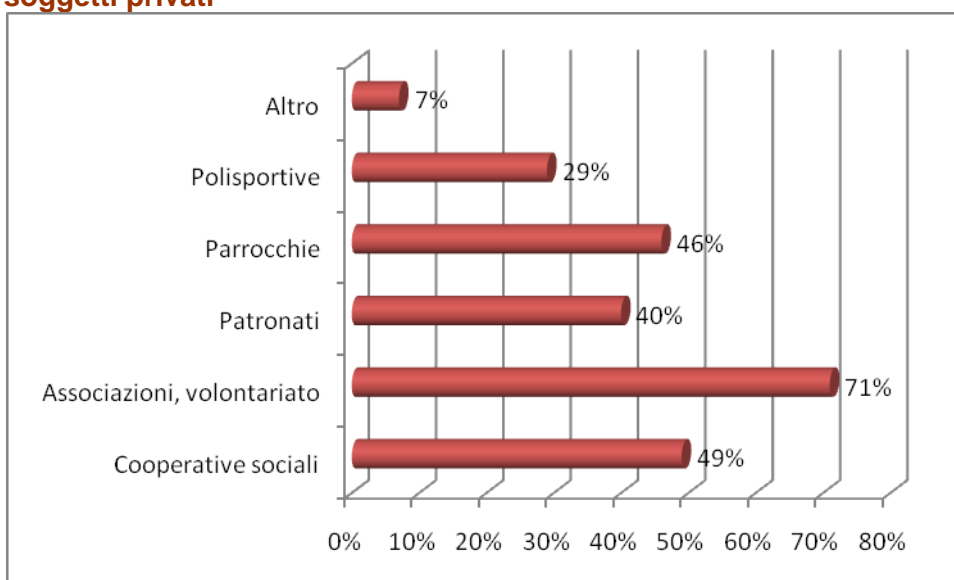
Tavola 8– Le azioni di raccordo tra sportelli e altri soggetti privati

Tipo di azioni di raccordo	N. ambiti distrettuali (su un totale di 35)	Val. %
Segnalazioni casi	21	60,0
Aggiornamento informazioni sui servizi	21	60,0
Scambio dati	11	31,4
Collegamenti sistemi informativi	2	5,7
Altro	6	17,1

Nota: trattandosi di domanda a risposta multipla la somma dei valori riportati è superiore a 100 (per i valori percentuali) e superiore ai 35 ambiti distrettuali aventi sportelli attivi con riferimento ai valori assoluti.

I soggetti con i quali vengono segnalati raccordi e collaborazioni sono prima di tutto le organizzazioni del Terzo settore, ma anche le parrocchie vengono indicate da quasi la metà degli ambiti distrettuali. Seguono i patronati (ai quali gli sportelli solitamente rimandano per l’Isee) e le polisportive.

Graf.3 –% ambiti distrettuali che segnalano raccordi tra sportelli sociali e altri soggetti privati



5.1. Un approfondimento dagli studi di caso: lo sportello integrato con gli altri servizi e sportelli

Nel caso dello sportello di San Pietro in Casale (BO) sono numerosi gli sforzi per connettere il servizio con i restanti servizi sociali e scolastici e con gli sportelli specialistici, con lo sportello unico distrettuale l'A.Usl.

Nel box sottostante, oltre ad approfondire questo aspetto, vengono forniti anche alcuni elementi di contesto che consentono di inquadrare meglio le scelte operate da questo Comune.

Box 3 – Il caso dello sportello sociale di San Pietro in Casale (BO)

L'apertura – Il progetto dello Sportello Sociale nasce come sportello socio-scolastico con la sperimentazione regionale del 2003-2004: l'apertura del servizio avviene nel marzo del 2004. Il servizio è ubicato vicino agli altri servizi (es. Urp, servizi sociali), in un luogo già conosciuto dai cittadini.

L'accesso - Lo Sportello Sociale è aperto tutti i giorni da lunedì al sabato dalle 8,30 alle 11,30 e il giovedì dalle 14,00 alle 17,30. Durante questi orari gli sportellisti ricevono il pubblico e danno loro anche risposte telefoniche e via mail. Dalle 11,30 alle 14,30, orario in cui lo sportello è chiuso al pubblico, lo sportellista continua a rispondere al telefono. Negli orari di chiusura i cittadini possono lasciare un messaggio nella segreteria telefonica dell'Urp. Lo sportello registra gli accessi utilizzando uno specifico applicativo gestionale.

Le figure professionali allo sportello – Gli sportellisti sono due (entrambi dipendenti comunali): una è stata trasferita dal Comune di Bentivoglio e, precedentemente, operava come amministrativo del settore scolastico, l'altra è una ex-cuoca. Nei periodi di maggiore affluenza gli sportellisti vengono aiutati dal personale amministrativo del back office. Entrambe le sportelliste hanno partecipato ad una formazione svolta a livello provinciale sul tema dell'accoglienza del pubblico e sul front office; è stata inoltre effettuata anche una formazione interna.

La visibilità del servizio e la comunicazione al cittadino - I cittadini conoscono bene l'esistenza dello sportello sociale; lo dimostra, secondo gli intervistati, il numero di accessi (circa 4000 accessi annui, con dei picchi nei mesi di maggio, giugno e luglio). All'inaugurazione è stato distribuito ai presenti una guida ai servizi dello sportello sociale; la stessa guida è stata consegnata ai genitori dei bambini iscritti alle scuole di ogni livello ed a tutti gli utenti che passavano in Comune.

Le funzioni svolte - Lo sportello sociale si occupa di dare informazioni ed orientamento con riferimento all'ambito sociale e scolastico; prepara le pratiche riguardanti gli assegni di cura, l'inserimento scolastico dal nido alle scuole medie, la mensa, il trasporto e i centri estivi, fornisce informazioni ed avvia le pratiche per contributi economici e bonus vari (che poi vengono terminate in sede di appuntamento con l'assistente sociale), rilascia i contrassegno invalidi, dà informazioni sulle strutture di cura e per l'assistenza domiciliare, ma anche sulle strutture sportive e culturali, prenota/organizza con l'Auser i trasporti di alcune fasce di anziani alle visite mediche, rilascia le dichiarazioni Isee, aiuta i cittadini nella compilazione della modulistica.

Il raccordo con i servizi sociali – Prima dell'apertura dello sportello sociale il Comune di San Pietro in Casale non aveva assistenti sociali, in quanto il sociale era in delega all'A.USL. Dal 2004 è presente un'assistente sociale e lo sportello svolge una funzione di filtro e, quando necessario, fissa gli appuntamenti con l'assistente sociale; quindi all'assistente sociale arrivano effettivamente i casi che necessitano del suo intervento.

Il raccordo con gli altri sportelli – E' presente un raccordo tra sportello sociale e tutti gli altri sportelli tematici comunali: nella stessa sede dello sportello infatti c'è un ufficio che li

racchiude tutti. Ad esempio, una volta a settimana apre il punto migranti ovvero lo sportello immigrazione e, se serve lo sportello sociale può chiedere aiuto alla mediatrice culturale laddove si trovi in difficoltà con la lingua. Una volta al mese fa ricevimento lo sportello legale donna e famiglia, e una volta a settimana apre lo sportello SAP, servizio aiuto alla persona, con un operatore dell'Anfass. Lo sportello sociale, qualora ne valuti la necessità, orienta il cittadino ad uno di questi sportelli specifici.

La sperimentazione con lo sportello lavoro – Lo sportello sociale di San Pietro in Casale ha sperimentato il raccordo con lo sportello lavoro. Con lo sportello lavoro sono state messe in rete le due realtà, ciò è stato facilitato anche dalla medesima sede e quindi dalla vicinanza degli uffici. Lo sportello lavoro è gestito da un operatore del Cip di Minerbio, che una volta a settimana fa servizio a San Pietro in Casale. Allo sportello lavoro si rivolge il cittadino che ha difficoltà a trovare lavoro o che ha perso lavoro, ha una professionalità medio-bassa e, solitamente, ha superato i 40 anni. Tale sportello lavora su due fasi: nella prima riceve il cittadino facendo un colloquio informativo, nella seconda prende in carico l'utente per costruire il suo curriculum e cercare lavoro tramite le banche dati dello sportello stesso. Prima del raccordo con lo sportello sociale, il servizio sociale inviava il cittadino allo sportello lavoro, il quale lo prendeva in carico, ma non aveva un ritorno sull'efficacia del percorso. La messa in rete dei due sportelli invece ha significato, in primis, una condivisione delle banche dati per cui entrambi i servizi possono verificare l'evoluzione della situazione di quel cittadino. L'utente può rivolgersi direttamente allo sportello lavoro oppure passare prima dallo sportello sociale, il quale lo invierà allo sportello lavoro. Condividendo le banche dati gli operatori di entrambi gli sportelli possono addirittura programmare assieme (eventualmente anche incontrandosi di persona) il percorso di un utente, laddove il bisogno sia di tipo lavorativo e sociale. Questa prima fase di sperimentazione si è conclusa nel corso del 2009: i servizi stanno valutando la possibilità di proseguire e di individuare canali di rifinanziamento.

Punti di forza – Lo sportello sociale consente di sgravare parte del lavoro dell'assistente sociale consentendole di concentrarsi meglio sulla gestione dei casi; inoltre, anche quando il cittadino viene inviato al servizio sociale, l'assistente sociale si trova tutta una parte della pratica già completata dallo sportello. Altro punto di forza, sopra descritto, è la condivisione di banche dati tra sportello sociale e sportello lavoro.

Criticità – Il raccordo con lo sportello lavoro è stata una sperimentazione il cui prosieguo sarà oggetto di una valutazione interna al servizio con riferimento anche alle risorse economiche disponibili.

6. Il raccordo con lo sportello unico distrettuale: una sfida

Con riferimento alla costruzione di un raccordo tra sportello sociale e sportello unico distrettuale, è utile riprendere quanto previsto dalla delibera regionale sugli sportelli sociali (DGR n. 432/2008):

Come previsto dal Piano regionale sociale e sanitario è obiettivo del triennio avviare un percorso graduale e progressivo di integrazione funzionale tra gli sportelli sociali e gli sportelli unici distrettuali e di costruzione di forme di collegamento e raccordo operativo tali da garantire che gli utenti, in entrambe le sedi, siano correttamente indirizzati rispetto al bisogno assistenziale manifestato. Gli sportelli sociali e gli sportelli unici distrettuali, pur mantenendo competenze proprie specifiche, devono concordare dei livelli minimi di informazione comune da offrire agli utenti al fine di semplificare i percorsi informativi, di orientamento della persona nell'accesso ai servizi distrettuali. Tale processo di raccordo deve essere sostenuto e accompagnato con azioni formative, a carattere integrato, rivolte agli operatori dei due sportelli. (Allegato A, par. 2.3)

Nel questionario si chiedeva agli ambiti distrettuali di indicare la stipula di accordi/protocolli operativi, condivisione di linee guida o prassi operative fra Comuni dell'ambito distrettuale e A.USL (per omogeneità di confini territoriali si è scelto la dimensione distrettuale come unità di analisi).

Rispondono affermativamente al quesito 11 ambiti distrettuali su 35 pari al 31,4%; a questi vanno aggiunti ulteriori 15 ambiti distrettuali che entro la fine del 2009 prevedono di attivare azioni in tale senso.

Entrando nel merito delle specifiche azioni messe in campo le risposte vengono riportate nella tavola sottostante.

Tavola 9 – Le azioni di raccordo tra Comuni e A.USL

Tipo di azioni di raccordo	N. ambiti distrettuali che indicano le azioni di raccordo (su un totale di 35)	Val. %
Tavoli di lavoro congiunto tra referenti comunali e A.Usl	23	65,7
Disponibilità allo sportello sociale di modulistica sanitaria	19	54,3
Condivisione di un set minimo di informazioni comuni allo sportello del Comune e dell'A.Usl per il cittadino	17	48,6
Possibilità di avviare procedure integrate tra il Comune e l'A.Usl (es. per prenotazione trasporto a visite mediche, ecc.)	13	37,1
Messa in rete/scambio di dati tra anagrafe comunale e sanitaria	7	20,0
Progetti di formazione integrata fra operatori degli sportelli sociali e degli sportelli unici distrettuali	11	5,7
Altro	8	14,3

Nota: trattandosi di domanda a risposta multipla la somma dei valori riportati è superiore a 100 (per i valori percentuali) e superiore ai 35 ambiti distrettuali aventi sportelli attivi con riferimento ai valori assoluti.

Comuni e A.USL hanno intrapreso un percorso di avvicinamento, ma la difficoltà di connettere le due organizzazioni è evidente dalle risposte riportate nella tavola 9: due terzi degli ambiti distrettuali indica di avere attivato tavoli di lavoro congiunto, poco più della metà indica la disponibilità allo sportello sociale di modulistica sanitaria, quasi la metà, infine, segnala la condivisione di un set di informazioni comuni tra lo sportello sociale del Comune e quello dell'A.USL. Insomma, si tratta di azioni preliminari all'avvio di un raccordo strutturato e operativo.

I restanti dati sono interessanti in quanto evidenziano chi sta cercando di spingersi oltre predisponendo formazioni comuni tra gli operatori (ad esempio è il caso di alcuni ambiti distrettuali della provincia di Bologna e di Modena); avvio di procedure integrate, quali ad esempio la prenotazione del trasporto sociale a visite mediche (soprattutto con riferimento ad anziani o persone non autosufficienti). Quest'ultima azione è stata indicata da vari ambiti distrettuali come si è già osservato nel paragrafo precedente con riferimento al raccordo tra sportelli e servizi sociali.

Infine, sono sette gli ambiti distrettuali che hanno avviato la messa in rete o lo scambio di dati tra anagrafe sanitaria e comunale: due ambiti distrettuali ferraresi (Centro Nord e Sud Est), tre ambiti distrettuali della provincia di Forlì Cesena (Rubicone Costa, Cesena Valle Savio e Forlì), un ambito distrettuale bolognese (San Lazzaro di Savena) e l'ambito distrettuale di Riccione (RN).

Sportelli sperimentali presso l'A.USL sono stati indicati dagli ambiti distrettuali di Castelfranco (MO) e di Guastalla (RE) e, tuttavia, non è stato possibile reperire informazioni più dettagliate anche perché trattasi di servizi di recente apertura (2008/2009). Infine, va ricordato il caso del Comune di Ferrara nel quale due sedi dello sportello si occupano anche di effettuare la prenotazione della specialistica ambulatoriale; inoltre lo sportello dell'A.USL fornisce informazioni anche sull'offerta dei servizi sociali e socio-sanitari (es. strutture residenziali per anziani): emerge tuttavia che sono ancora pochi i cittadini che si rivolgono allo sportello dell'A.USL per informazioni di tipo sociale *“forse perché”* specifica il responsabile del servizio *“andando poco lontano il cittadino raggiunge direttamente il servizio sociale e quindi ottiene subito una risposta più utile”*.

In sintesi... ancora una volta emerge un quadro molto vario rispetto alle azioni di front office e di back office praticate dagli sportelli sociali ma, allo stesso tempo, emergono anche i tanti sforzi delle Amministrazioni locali di rispondere in modo sempre più appropriato alle necessità del cittadino. Ad esempio, emergono molte differenze negli orari di apertura dello sportello, ma, allo stesso tempo, è evidente una diffusa attenzione all'accoglienza e ad offrire più di una modalità di accesso: diretta, ma anche telefonica e via mail. Da segnalare anche alcuni elementi di criticità comuni a più sportelli: ad esempio, l'attenzione al cittadino difficilmente si traduce nell'effettuazione di indagini per rilevarne la soddisfazione; molti gli sforzi per costruire rete con i servizi e gli interventi pubblici e del privato sociale presenti nel contesto locale, ma ancora tante le difficoltà a realizzare processi integrati di lavoro, di formazione, di raccolta di dati. In particolare, appare ancora lontano per molti territori la costruzione di un raccordo con lo sportello unico distrettuale. Da sottolineare, inoltre, il rischio di frammentazione, ossia che lo sportello sociale non diventi la porta unica di accesso, ma si affianchi o si sovrapponga a servizi più consolidati e conosciuti. Certamente vanno segnalati gli sforzi compiuti dai Comuni di portare entro il servizio un ampio ventaglio di funzioni (sempre nel tentativo di raggiungere l'obiettivo di semplificare l'accesso ai servizi da parte del cittadino), ma emerge al contempo la necessità di ricondurre il tutto entro una progettualità complessiva che consenta di ricomporre la percezione di frammentazione, prima di tutto in termini di soggetti e funzioni svolte, che emerge dai dati fin qui analizzati.

Cap. 5. Alcune riflessioni e possibili piste di lavoro

L'analisi svolta nel corso del 2009 ci restituisce molti dati e molte informazioni sulle scelte fatte dai differenti ambiti distrettuali nello sviluppare la funzione di sportello sociale. In generale, quello che emerge è un quadro in cui si sono sviluppati tre orientamenti principali: un primo che riguarda quei territori che hanno sportelli sociali avviati da più tempo, e quindi più strutturati sull'accoglienza, che stanno ora tentando di costruire percorsi sperimentali di raccordo con altri sportelli e servizi; i territori che hanno avviato o stanno avviando i passaggi necessari alla costruzione dello sportello, così come descritti dalla delibera regionale e infine quei territori che non ritengono prioritario distinguere il servizio di informazione e orientamento dal servizio sociale professionale, in taluni casi per scelta, in altri per oggettive condizioni strutturali, principalmente carenza di organico, di sedi fisiche, ecc.

Rispetto a questi tre diversi orientamenti, diventa interessante chiedersi quali siano gli elementi e le possibili piste di lavoro, che pur preservando l'originalità delle singole esperienze, consentano però di rispondere a due esigenze che la Regione ha inteso promuovere con l'avvio degli sportelli, cioè quella di migliorare, arricchire e rendere più accessibile la funzione informativa e di orientamento già svolta all'interno del segretariato sociale e di realizzare nel tempo una rete di "punti unitari di accesso" che garantiscano al cittadino, anche a quello in condizione di maggiore fragilità:

- 1) *l'informazione sul sistema dell'offerta di servizi pubblici e/o del privato sociale operante sul territorio;*
- 2) *un orientamento personalizzato rispetto al ventaglio delle opportunità concretamente attivabili;*
- 3) *l'accompagnamento all'avvio del percorso assistenziale (per esempio fissando direttamente gli appuntamenti con l'assistente sociale attraverso un servizio condiviso di "agenda");*
- 4) *il supporto nella compilazione e nell'accoglienza di richiesta di prestazioni/interventi standardizzati e non complessi, quali contributi economici, ecc. (dalla DGR 432/08)*

Ripensare il sistema di accesso nell'ottica dell'integrazione

Per molti territori come si è visto nel monitoraggio, l'avvio dello sportello è stata un'occasione per ripensare l'organizzazione dell'accesso ai servizi sociali socio-sanitari, nonché per rivedere le procedure in un'ottica di maggiore rispondenza alle esigenze dei cittadini. Interessanti a tale proposito le parole della responsabile di un ambito distrettuale della provincia reggiana:

L'avvio dello sportello ha cambiato le procedure e le connessioni tra servizi, tra uffici, tra professionalità: ha stimolato un lavoro di ripensamento organizzativo dei percorsi di accesso dei cittadini, teso ad un maggiore coordinamento. La nostra innovazione è anche sul fronte informativo: stiamo caricando le informazioni sugli utenti storici, lo faremo anche per i nuovi. In corso di svolgimento l'attivazione di collegamenti in rete per la cartella sociale.

L'ottica proposta dal PSSR 2008-2010 e da alcuni territori perseguita in questi anni in maniera anche molto proficua è quella di lavorare alla costruzione di un sistema di accesso fortemente integrato dove le singole parti si connettano sia sul piano organizzativo, sia sul piano professionale per garantire unitarietà e raccordo nella gestione dei casi. L'idea è che si possa realizzare un *continuum* assistenziale tra le varie fasi: intercettazione della domanda, informazione e orientamento, decodifica del

bisogno attraverso i servizi sociali territoriali o le unità di valutazione multidimensionali, a seconda del caso, e, infine, la predisposizione dei piani assistenziali, la vera e propria presa in carico e il monitoraggio del percorso assistenziale nel tempo.

Gli strumenti e le condizioni perché ciò possa avvenire sono molteplici e insieme concorrono a costruire il sistema.

La condivisione e l'integrazione operativa che può realizzarsi con accordi, protocolli ecc. come suggerito anche nella DGR 432/08 deve poggiare a monte su scelte di coordinamento e raccordo fatte a livello di governo e di programmazione territoriale, che definiscano gli impegni e le responsabilità specifiche rispetto alle varie fasi.

L'integrazione organizzativa e professionale consente di attivare un sistema di lettura condivisa della domanda. Il cittadino che si presenta allo sportello è portatore di un bisogno che non sempre riesce a esprimere compiutamente. Il raccordo costante, l'interconnessione tra professionalità dedicate all'informazione e primo orientamento e professionalità dedicate alla valutazione e alla eventuale presa in carico consente una migliore lettura del bisogno e una migliore capacità di orientamento e di accompagnamento dell'utenza.

I sistemi informativi e gestionali

La base informativa che si crea dalla condivisione dei dati sull'utenza diventa poi uno strumento fondamentale di conoscenza per orientare la programmazione territoriale e rendere più adeguata e pertinente al bisogno l'organizzazione del sistema dei servizi.

Il tema della lettura del dato, essenziale come abbiamo visto sia per l'esercizio delle funzioni di governo e programmazione sia a supporto della gestione dei casi, impone una riflessione importante sulla modalità di raccolta di questi dati e sull'interconnessione tra sistemi informativi atti a registrare le differenti fasi di accesso e fruizione dei servizi.

Le informazioni che può fornire lo sportello come primo punto di accesso al sistema sono fondamentali e lo sono ancora di più se possono diventare il primo tassello conoscitivo cui connettere le successive informazioni relative al percorso del cittadino all'interno dei servizi. Si pone quindi la necessità di costruire un sistema informativo continuativo, omogeneo, utile e utilizzato da tutti i soggetti che si occupano di gestione dei casi e di programmazione dei servizi, che porti nel tempo alla costruzione di "cartelle sociali" integrate.

I territori e i singoli sportelli sociali sono impegnati, quotidianamente, nella raccolta informatizzata di dati su ogni singolo accesso, dati che si sta cercando di rendere il più possibile omogenei a livello distrettuale e, nel tempo, anche a livello provinciale e regionale. Tuttavia risulta ancora scarso il loro utilizzo a livello locale: la percezione è che non siano oggetto di analisi entro gli uffici di piano, né entro i tavoli tematici della programmazione. Gli sportelli sociali rappresentano oggi importanti antenne sul territorio, sensori dei bisogni dei cittadini, dei mutamenti nella domanda sociale e come tali possono offrire dati di analisi della domanda molto importanti.

E' opportuno quindi lavorare per sviluppare una politica attiva sul dato: non si tratta infatti solo di archiviare i dati e le informazioni, ma di utilizzarli, come si è detto sopra, nel supportare i processi decisionali inerenti le attività di gestione, programmazione e valutazione dei servizi e degli interventi⁶.

⁶ "Verso la definizione dei Lep nel Comune di Mantova", ricerca a cura di Daniela Bucci e Roberto Fantozzi dell'Associazione Nuovo Welfare di Roma, maggio 2009.

Un altro aspetto riguarda inoltre la necessità di connettere i diversi sistemi informativi tra Comune e A.USL e tra questi e i tanti sportelli specialistici presenti a livello comunale o distrettuale in modo che possano sempre più dialogare e consentire lo scambio di informazioni.

Ovviamente si tratta di un nodo particolarmente critico in quanto agisce su situazioni molto consolidate e strutturate, con una storia e spesso una forte caratterizzazione, è opportuno però mettere mano al sistema, dal livello regionale a quello locale per rivederlo in ottica di connessione e scambio costante tra sistemi già in uso o da attivare.

L'impegno futuro della Regione su questo fronte consisterà:

- nel completare il collegamento del sistema regionale IASS (di rilevazione della domanda espressa agli sportelli sociali) con tutti gli applicativi di registrazione degli accessi in uso presso gli sportelli. Questo porterà ad avere una base comune di dati di livello regionale sulla domanda espressa che consentirà nel tempo di costruire un osservatorio permanente fruibile a tutti i livelli territoriali e in grado di offrire a ciascuno di questi uno spaccato della domanda del proprio territorio, messa in relazione con quella degli altri della regione;
- nel rivedere l'impianto complessivo dei sistemi informativi regionali di area sociale e socio-sanitaria nell'ottica di razionalizzare i flussi, connettere le informazioni e quindi offrire un'opportunità di lettura integrata dei dati. In questo quadro IASS potrà offrire importanti dati sulla domanda che essendo raccolti su base individuale potranno essere collegati ai dati registrati dagli altri sistemi informativi.

La formazione

Il ruolo degli sportelli sociali nell'ottica sopra descritta diviene essenziale in quanto sempre più si configurerà come il primo anello del sistema di accesso. Questo comporta la necessità di investire e motivare gli operatori coinvolti, sia che ad essi si richieda una specifica professionalità di area sociale sia che si investa su professionalità più di tipo amministrativo. Dai dati e dalle riflessioni raccolte emerge l'importanza di supportare il lavoro degli operatori allo sportello e di accompagnarli nei processi di cambiamento (organizzativi, dei servizi, dei fenomeni sociali). Più volte è stata ribadita l'importanza strategica della formazione in un tipo di funzione che, laddove i numeri degli accessi siano elevati, risulta particolarmente impegnativa e logorante. In questo ambito la Regione, ma anche le Province possono supportare gli ambiti distrettuali nell'offrire occasioni di scambio, confronto e di formazione per tutti gli operatori impegnati allo sportello sociale. Non va dimenticato a tale proposito che alcuni territori hanno segnalato l'elevato turnover degli operatori. Da questo deriva la necessità di lavorare alla stabilizzazione del personale impiegato o, dove ciò non sia possibile, quantomeno di sostenere formazioni continuative.

La formazione, come richiamato all'interno della DGR 432/08, deve poter avere un carattere interdisciplinare e interfunzionale e coinvolgere poi tutti i soggetti della rete integrata dell'accesso, per condividere linguaggi e prassi. La si può pensare come una sorta di "coordinamento permanente", che offra agli operatori un spazio nel quale ragionare su soluzioni e azioni comuni, realizzare momenti di confronto sui casi, portando crescita professionale dei singoli e apprendimento organizzativo e quindi crescita complessiva del sistema.

Proprio per il carattere di forte interconnessione tra le varie fasi dell'accesso, più volte ribadito, si ritiene difficilmente praticabile la scelta della esternalizzazione della

gestione del servizio di sportello. Ed anche laddove questa scelta sia stata fatta per la necessità di sopperire a carenze strutturali e di risorse interne diventa importante che si riaffermi in maniera netta la titolarità pubblica della funzione attraverso un'azione di indirizzo e coordinamento forte rispetto alle modalità organizzative del servizio, alla scelta e alla professionalità degli operatori, alla garanzia di raccordo con i servizi di valutazione e presa in carico e infine al controllo della qualità del servizio erogato.

La rete territoriale

Il discorso generale fatto sopra sulla costruzione di un sistema integrato per l'accesso chiama in causa tutti i soggetti che su un dato territorio svolgono funzioni di informazione, accompagnamento e/o offerta di servizi, sia quelli che gestiscono sedi di accesso a titolarità pubblica sia quelli del privato sociale. Ciò che rileva il monitoraggio è che esiste ancora una certa difficoltà a costruire reti stabili tra gli sportelli sociali e gli altri soggetti presenti sul territorio. Per il futuro è necessario sviluppare questa connessione che ha la funzione di semplificare il percorso dei cittadini nei servizi e di offrire un'informazione omogenea e coerente evitando duplicazioni e inutili passaggi da una sede all'altra alla ricerca di informazioni e consulenza. Interessanti sono le esperienze di raccordo operativo tra diversi sportelli di accesso, ad es. tra sportelli sociali e sportelli lavoro, oppure le forme di coordinamento avviate tra sportelli sociali e sportelli tematici, con eventuale condivisione degli operatori impiegati nell'accoglienza. Interessante anche il sistema di segnalazione reciproca di casi sperimentato da alcuni territori con associazioni locali e cooperative sociali.

Su questa strada è importante proseguire, anche approfondendo e prevedendo, nel rispetto della normativa vigente, forme di scambio e condivisione dei dati e delle informazioni.

Il raccordo con gli sportelli unici distrettuali

Interessante sarà sviluppare in futuro anche un raccordo più stabile con gli sportelli unici distrettuali. La Regione attraverso propri atti (DGR 2011/2007 e DGR 432/2008) ha più volte ribadito l'importanza di sperimentare forme di integrazione e semplificazione dei percorsi informativi e di orientamento della persona anche attraverso raccordi operativi tra sportelli sociali e sportelli unici distrettuali. La formazione congiunta degli operatori, lo scambio informativo bidirezionale tra i due punti informativi diventa essenziale per potere poi avviare procedure condivise di gestione dei casi che si presentano all'uno o all'altro sportello, superando quindi l'autoreferenzialità e in alcuni casi, soprattutto per gli sportelli unici distrettuali, andando oltre al ruolo di sede di accesso a servizi meramente amministrativi.

In conclusione

Sono molte e varie le azioni che possono ancora essere sviluppate nelle varie sedi per ampliare e migliorare la rete di accesso, sia migliorando la qualità del servizio offerto, attraverso apertura di sedi, qualificazione del personale, ecc., sia creando importanti collegamenti tra soggetti che operano su un dato territorio e potrebbero a pieno titolo fare parte della rete.

Ciò non toglie, come già sottolineato in premessa, che debbano essere preservati e sostenuti alcuni elementi di originalità e flessibilità nell'applicazione degli indirizzi regionali, che anche il monitoraggio ci restituisce.

Il tratto però che distingue le esperienze meglio riuscite, pur nella loro varietà, è rappresentato dalla capacità del progetto di sportello sociale di inserirsi in una rete

locale già strutturata cercando di coglierne e valorizzarne le caratteristiche e le potenzialità. In altre parole, quello che serve non è tanto un modello univoco e riproponibile, quanto piuttosto la capacità di sapere leggere la preesistente organizzazione dei servizi ed innestare in questo una funzione che migliora e supporta il sistema organizzativo in essere. In sostanza lo sportello non si configura come qualche cosa di necessariamente diverso e aggiuntivo, quanto piuttosto come un'opportunità in più - organizzativa e funzionale - per fare andare bene ciò che già c'è.

ALLEGATO 1

SCHEDA PER Monitoraggio Sportello Sociale
--

Distretto di: _____ -

Provincia di _____

NOTA PER LA COMPILAZIONE:

Con il presente questionario, che vi chiediamo di compilare attentamente, la Regione intende promuovere, dopo circa un anno e mezzo dall'avvio del programma di sviluppo degli sportelli sociali (promosso con DGR 432/2008), un monitoraggio capillare sull'attuazione della suddetta delibera e sull'avvio e sviluppo degli sportelli sociali sul territorio regionale.

Si compone di due parti. La prima riguarda informazioni relative all'insieme di tutte le sedi di sportelli sociali presenti nel territorio distrettuale. La seconda parte del questionario, invece, si riferisce a ciascuna sede di sportello sociale presente nel territorio distrettuale. Alla Regione dovranno quindi essere consegnate una "prima parte" di livello distrettuale e tante "secondo parti" quante sono le sedi di sportello sociale presenti nel distretto (Nel caso di Comune di grandi dimensioni con più sedi di sportello sul territorio comunale si chiede comunque di compilare la seconda parte per ciascuna delle sedi).

Il questionario (completo di tutte le sue parti) deve essere inviato dal referente coordinatore della rete distrettuale degli sportelli sociali oppure dall'Ufficio di piano competente alla Regione via e-mail a fragazzini@regione.emilia-romagna.it o via fax al 0515277080, all'attenzione di Francesca Ragazzini, e deve pervenire entro il 30 settembre 2009.

In caso di difficoltà o dubbi sulla compilazione, potete contattare Iress che ci supporterà successivamente nella elaborazione dei dati, ed in particolare Rossella Piccinini, per mail a segreteria@iress.it o telefonicamente al 051/237985.

Per informazioni più generali sul monitoraggio e sul programma regionale di sviluppo degli sportelli sociali potete invece rivolgervi a Francesca Ragazzini, presso Regione Emilia-Romagna, tel. 051/6397358, fragazzini@regione.emilia-romagna.it.

PRIMA PARTE GENERALE
(RELATIVA A TUTTI GLI SPORTELLI ATTIVI NEL DISTRETTO)

SEDI ESISTENTI DELLO SPORTELLO SOCIALE E PERSONALE

1. Indicare il n. sedi presenti al 31/08/2009: _____

2. Specificare il Comune/i Comuni nei quali è presente lo sportello sociale al 31/08/2009:

3. Indicare la copertura territoriale: n. comuni in cui è presente il servizio/n. comuni distretto al 31/08/2009: _____

4. Indicare il n. di sedi che si prevede di aprire entro la fine del 2009: _____

5. Indicare, a livello distrettuale, il n. totale di contratti per operatori di sportello sociale dall'1/1/09 al 31/08/2009: _____

- di cui a tempo determinato: _____

- di cui a tempo indeterminato: _____

RACCORDO TRA SPORTELLI SOCIALI E SPORTELLI UNICI DISTRETTUALI (A.USL)

6. Sono stati stipulati accordi/protocolli operativi/condivisione di linee guida o prassi operative fra Comuni e AUSL per l'avvio di integrazione funzionale tra gli sportelli sociali e gli sportelli unici distrettuali al 31/08/2009?

sì ¹ no ²

6.1. Se sì, indicare la copertura territoriale, ossia il numero di Comuni coinvolti sul totale di quelli che compongono il distretto: _____

7. Si prevede la stipula di accordi/protocolli/condivisione prassi operative entro la fine del 2009? sì ¹ no ²

8. Indicare le azioni di raccordo attivate al 31/8/2009:

- progetti di formazione integrata fra operatori degli sportelli sociali e degli sportelli unici distrettuali

Sì ¹ No ²

- tavoli di lavoro congiunto tra referenti comunali e A.Us

Sì ¹ No ²

- messa in rete/scambio di dati tra anagrafe comunale e sanitaria

Sì ¹ No ²

- disponibilità allo sportello sociale di modulistica sanitaria

Sì ¹ No ²

- possibilità di avviare procedure integrate tra il comune e l'A.Usl (es per prenotazione trasporto a visite mediche, ecc.)

Sì ¹ No ²

- condivisione di un set minimo di informazioni comuni allo sportello del Comune e dell'A.Usl per il cittadino

Sì ¹ No ²

altro specificare _____

**AZIONE DI RACCORDO E COORDINAMENTO TRA SPORTELLI SOCIALI E SPORTELLI
TEMATICI**

9. Sono presenti raccordi operativi fra sportelli tematici e sociali al 31/8/2009?

Sì ¹ No ²

9.1 Se sì, specificare tutti gli sportelli tematici coinvolti?

- sportello immigrazione
- sportello handicap
- sportello anziani
- sportello informafamiglie
- sportello giovani
- sportello lavoro
- sportello mediazione conflitti
- sportello sicurezza
- altro (specificare) _____

9.2 Indicare quali azioni sono state attivate al 31/8/2009:

- progetti di formazione integrata fra operatori di diversi sportelli
Sì ¹ No ²

- tavoli di lavoro congiunto tra referenti di diversi sportelli/servizi
Sì ¹ No ²

- messa in rete/scambio di dati
Sì ¹ No ²

- condivisione di un set minimo di informazioni comuni agli sportelli
Sì ¹ No ²

- altro (specificare _____)

AZIONI DI RACCORDO E COORDINAMENTO TRA SPORTELLI SOCIALI E ALTRI SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI OPERATIVI NELL'AMBITO DISTRETTUALE
--

10. Indicare la presenza di accordi/protocolli operativi fra Comuni e altri soggetti pubblici per

- | | | | | |
|---|----|---------------------------------------|----|---------------------------------------|
| - scambio dati | Sì | <input type="checkbox"/> ¹ | No | <input type="checkbox"/> ² |
| - collegamenti sistemi informativi | Sì | <input type="checkbox"/> ¹ | No | <input type="checkbox"/> ² |
| - aggiornamento informazioni sui servizi | Sì | <input type="checkbox"/> ¹ | No | <input type="checkbox"/> ² |
| - raccordo operativo per la gestione dei casi | Sì | <input type="checkbox"/> ¹ | No | <input type="checkbox"/> ² |
| - altro (specificare _____) | | | | |

10.1 Indicare tutti i soggetti pubblici coinvolti:

- Centro per l'impiego
- Inps
- istituzioni scolastiche
- servizio immigrati
- Ser.t
- Altro (specificare _____)

11. Indicare la presenza di accordi/protocolli operativi fra Comuni e altri soggetti del volontariato, cooperazione sociale, patronati, parrocchie ecc. per

- | | | | | |
|--|----|---------------------------------------|----|---------------------------------------|
| - scambio dati | Sì | <input type="checkbox"/> ¹ | No | <input type="checkbox"/> ² |
| - segnalazioni casi | Sì | <input type="checkbox"/> ¹ | No | <input type="checkbox"/> ² |
| - collegamenti sistemi informativi | Sì | <input type="checkbox"/> ¹ | No | <input type="checkbox"/> ² |
| - aggiornamento informazioni sui servizi | Sì | <input type="checkbox"/> ¹ | No | <input type="checkbox"/> ² |
| - altro (specificare _____) | | | | |

11.1 Indicare tutti i soggetti coinvolti:

- cooperative sociali
- associazioni di promozione sociale, volontariato (es. Auser)
- patronati
- parrocchie
- polisportive
- altro (specificare _____)

AZIONE DI COMUNICAZIONE SOCIALE

12. Indicare tutte le modalità di accesso allo sportello sociale al 31/08/2009

- telefono
- mail
- diretto allo sportello
- altro (specificare) _____

13. Al 31/8/2009 sono state svolte azioni di rilevazione del gradimento dei cittadini?

- sì, solo all'avvio dello sportello sociale ¹
- sì, con cadenza periodica ²
- no ³

13.1 Se sì, indicare la data dell'ultima rilevazione (anno)_____

14. Per rendere visibile lo sportello sociale e per farlo conoscere alla cittadinanza sono state realizzate azioni specifiche?

- ¹ sì, vengono svolte con cadenza periodica
- ² sì, sono state svolte solo ad avvio dello sportello sociale
- ³ non ne sono state svolte

14.1 Specificare il tipo di azioni svolte:

La scheda è stata compilata da

Nome e cognome: _____

Ruolo: _____

Comune di: _____

Recapito: _____

Grazie!

**SECONDA PARTE SPECIFICA PER SINGOLA SEDE DI SPORTELLO
SOCIALE**

Sportello sociale del Comune di: _____

ORARI, PERSONALE E AZIONI DI QUALIFICAZIONE DELLO STESSO

1. Indicare le ore di apertura settimanali:

- meno di 15 ore ¹
da 15 a 25 ore ²
da 26 a 36 ore ³
più di 36 ore settimanali ⁴

2. Indicare il n. di operatori impegnati a tempo pieno allo sportello sociale al 31/08/2009: _____

3. Il personale è dipendente di organizzazioni private (es. cooperative, associazioni,...)

- sì, tutto ¹
sì, solo in parte ²
no ³

4. Indicare la professionalità di tutti gli operatori che lavorano allo sportello sociale:

- Adb/Oss
 educatore
 assistente sociale
 amministrativo
 psicologo
 altro (specificare) _____

5. Tra il personale impegnato allo sportello sociale sono presenti volontari?

- sì ¹ no ²

6. Il personale attualmente impegnato allo sportello ha partecipato a corsi di formazione/aggiornamento dall'1/01/09 al 31/08/2009

- sì ¹ no ²

6.1. Se sì, indicare il n. di corsi a cui il personale ha partecipato:

6.2. Se sì, indicare il n. di operatori che hanno partecipato a tali corsi:

FUNZIONI DELLO SPORTELLO

7. Indicare, tra quelle indicate, tutte le funzioni espletate dallo sportello sociale:

- prima accoglienza, ascolto e informazioni sul sistema integrato delle risorse socio-sanitarie
- orientamento e consulenza sui servizi (sociali, ricreativo/sportivo, sportelli tematici,...)
- espletamento pratiche per richiesta contributi economici (es. bonus gas, energia elettrica, contributo affitto, ...)
- espletamento pratiche per rilascio permessi (es. contrassegni per invalidi)
- accompagnamento alla compilazione/preparazione di pratiche (es. documentazione per richiesta invalidità,)
- iscrizioni a nidi, scuole dell'infanzia
- richieste per trasporto scolastico, mensa, pre/post scuola
- compilazione Isee
- fornire appuntamento con assistenti sociali
- rilascio moduli e materiale informativo sui servizi sanitari
- altro (specificare) _____

8. Indicare il n. accessi di singoli utenti dall'1/1/09 al 31/08/2009:

9. Indicare il n. di accesso medi giornalieri dall'1/1/09 al 31/08/2009:

10. Indicare quale tra le seguenti azioni di raccordo servizi sociali e sportello sociale vengono svolte:

- gli operatori dello sportello fissano gli appuntamenti con le assistenti sociali

sì ¹ no ²

- riunioni periodiche tra operatori allo sportello e assistenti sociali

sì ¹ no ²

- abituale passaggio di informazioni tra sportello e servizi

sì ¹ no ²

- altro (specificare) _____

11. Entro la fine del 2009, sono previste variazioni rispetto al PERSONALE impegnato allo sportello sociale?

- ¹ sì, aumento del n. di operatori
² sì, riduzione del n. di operatori
³ no, nessuna modifica

12. Entro la fine del 2009, sono previste variazioni rispetto agli ORARI DI APERTURA dello sportello sociale?

- ¹ sì, aumento del n. di ore
² sì, riduzione del n. di ore
³ no, nessuna modifica

13. Entro la fine del 2009, sono previste variazioni rispetto alle FUNZIONI espletate dallo sportello sociale?

- ¹ sì, ampliamento ad alcune funzioni
² sì, riduzione del n. di operatori
³ no, nessuna modifica

14. Entro la fine del 2009, sono previste variazioni rispetto alla SEDE dello sportello sociale?

- ¹ sì, spostamento della sede dello sportello sociale
² sì, adeguamento dei locali in cui ha sede lo sportello sociale
³ no, nessuna modifica

La scheda è stata compilata da

Nome e cognome: _____

Ruolo: _____

Comune/quartiere di: _____

Recapito: _____

Grazie!

BIBLIOGRAFIA

Leone L., Iurleo A., La Porta Sociale: una buona pratica per l'accesso alla rete dei servizi, CEVAS - Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2004.

Bonaugurelli A., La sperimentazione dello Sportello sociale. Alcuni esempi dall'Emilia-Romagna, in Autonomie locali e servizi sociali, Il Mulino, Bologna, n. 12/2005.

Fabbri V., Lippi A., Il segretariato sociale. Storia e modelli organizzativi, Carrocci, Roma, 2007.

Accaparlante (rivista), La città e il desiderio, numero monografico della rivista HP-Accaparlante sul tema degli sportelli sociali, n. 4/2008.

Ragazzini F., Gli sportelli sociali in Emilia-Romagna, in HP Accaparlante, volume 6, n. 4/2008

AA.VV., Punto unico di accesso, presa in carico, continuità assistenziale: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna, in rivista MONITOR-Trimestrale dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, 2° supplemento al numero 21/ 2008

Prospettive sociali e sanitarie (Rivista), Numero monografico sul tema degli sportelli sociali n.18/2008.

Pesaresi F., "La porta sociale: le tendenze in Italia", in Prospettive sociali e sanitarie, n.18/2008.

Devastato G., "Le funzioni del welfare dell'accesso", in Prospettive sociali e sanitarie, n.18/2008

Atti del Convegno "La porta sociale, Lo sportello sanitario, Il punto unico di accesso", Comune di Ancona, 19-20 giugno 2008.

Annicchiarico G., Civitella G., Pancaldi A., Zucchini M., L'esperienza degli sportelli sociali a Bologna: tra struttura e funzione, tra informazione e presa in carico, in Autonomie locali e servizi sociali, Il Mulino, Bologna, n.3/2009.

Salute e Società (rivista), Le reti dell'accesso per la sanità e l'assistenza, Franco Angeli, n. 1/2009

Forni M., Paltrinieri F., Ragazzini F., "L'accesso sociale: il nuovo sportello sociale". La sperimentazione della Regione Emilia-Romagna e l'esperienza della Provincia di Bologna", in Salute e Società, n.1/2009.



Gli Sportelli Sociali in Emilia Romagna: Esiti del primo monitoraggio

Il rapporto presenta gli esiti del primo monitoraggio sulla rete degli sportelli sociali in Emilia Romagna. L'indagine ricostruisce al 2009 la presenza e le principali caratteristiche degli sportelli sociali. Approfondisce le scelte organizzative e le modalità di funzionamento del servizio in rapporto all'utenza e nel raccordo con i servizi sociali e con altri soggetti attivi nel territorio nell'ambito delle politiche di welfare. Ne emerge un quadro in forte cambiamento ed evoluzione in cui gli sportelli sociali assumono volti molto diversificati. Volti che sono il risultato di fattori strutturali, di scelte contingenti di gestione organizzativa dei servizi sociali, ma anche di definizione diversa dei compiti di questo servizio.