

Introduzione

a) L'Aspef, un prototipo del welfare municipale

L'introduzione del piano-programma 1999, il primo documento programmatico prodotto direttamente dall'Azienda a dieci mesi dalla sua nascita, prende avvio da una considerazione che solo apparentemente sembra lontana rispetto alle esigenze concrete dei cittadini della città di Mantova, destinatari privilegiati del suo agire. **Fuori da ogni dubbio l'Aspef rappresenta un prototipo per l'organizzazione del welfare municipale, una delle possibili soluzioni operative per la riforma del sistema di protezione sociale nel nostro paese.**

Da una parte, solo per fare qualche esempio, nel percorso di riforma legislativa della oramai ultracentenaria legge quadro dell'assistenza il Comitato Ristretto della Camera dei Deputati nel settembre scorso ha proposto che le Ipab vengano trasformate in aziende speciali; dall'altra, molti enti locali, istituti di ricerca, centri universitari, associazioni di comuni, ci hanno chiesto in questi mesi documenti, informazioni, confronti su quello che siamo e su quanto stiamo facendo, fatto che ci ha imposto di considerare **un nostro ruolo imprenditorialmente attivo nelle consulenze e nell'accompagnamento della creazione di nuove aziende speciali per i servizi alla persona e alla famiglia.**

Senza dimenticare poi le fitte interrelazioni che legano la nascita di questa azienda con il processo di riforma della Pubblica Amministrazione e il crescente ruolo che assumono le autonomie locali nella effettiva gestione diretta delle politiche territoriali tra cui quelle socio-assistenziali, con la (terza) riforma del Sistema Sanitario Nazionale, con le stesse linee di indirizzo della legge quadro sui Servizi Sociali, con il dibattito e le politiche per le imprese sociali, con le politiche per l'infanzia e per i giovani introdotte dalla legge 285/97, con il dibattito e le linee di intervento in seno alla Unione Europea sul ruolo delle città nella salvaguardia e crescita del modello sociale europeo, solo per citare qualche esempio, risulta ancora più chiaro il nostro ruolo di piccolo laboratorio per la riforma del welfare.

Al di là delle grandi **responsabilità che ciò determina e che coinvolgono tutta la comunità locale mantovana e chi la rappresenta**, una conseguenza concreta verificata quotidianamente nel lavoro di questi mesi riguarda la **forte carenza se non la totale mancanza di riferimenti giuridici (in termini di dottrina e di giurisprudenza) e di modelli a cui riferirci nella soluzione delle esigenze operative**, dalla partecipazione ai programmi europei alla selezione del personale. Le soluzioni individuate, centrate soprattutto sul nostro Statuto e sulla Riforma delle

Autonomie Locali, ci hanno permesso di superare i non pochi ostacoli incontrati e quindi di capitalizzare un know how giuridico-gestionale che rappresenta un patrimonio su cui vogliamo investire. Nel contempo non ci nascondiamo che molti sono ancora gli interrogativi che debbono essere risolti e che ci vedranno attivi stimolatori di un adeguato dibattito culturale e giuridico su di essi.

Secondo la legge 142/90 e successive modifiche **l'azienda speciale** è una tra le diverse forme di gestione dei servizi pubblici di cui può usufruire un ente locale nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Essa è un **ente strumentale** del Comune, ovvero un'organizzazione dotata di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto, la quale agisce con le medesime finalità dell'ente pubblico locale e nel limite delle competenze che gli sono attribuite dallo stesso. Le forme alternative, oltre alla gestione in economia, sono la concessione o l'appalto, l'istituzione, la convenzione, il consorzio e la società per azioni a prevalente o meno capitale pubblico. In questi anni, nel campo dei servizi alla persona e alla famiglia, molti enti locali, concordemente con quanto sostenuto da alcuni studiosi, hanno optato per la creazione di Istituzioni, affermando implicitamente o esplicitamente la non rilevanza imprenditoriale dei servizi realizzati.

L'Aspef, invece, in qualità di azienda speciale, opera nel campo dei servizi sociali gestendo e promuovendo tali servizi in quanto rilevanti sia sul piano economico che su quello imprenditoriale.

In questo modo il Comune di Mantova ha riconosciuto ai servizi alla persona e alla famiglia il loro carattere di **fattore di sviluppo della comunità locale**; ha pensato, di conseguenza, che l'ente gestore di tali servizi dovesse essere una vera e propria **impresa sociale territoriale**, ovvero un'impresa il cui risultato si misura sia sul piano strettamente aziendalistico e su quello della **cura, promozione e produzione del benessere personale, relazionale e sociale** dei cittadini che riesce a realizzare; ha attribuito alla stessa la funzione e il ruolo di **attore dello sviluppo locale**, al pari di altri, siano questi privati profit, privati non profit e pubblici.

Si afferma in modo molto chiaro nell'art.1 dello statuto: *“Il Comune di Mantova, espressione della comunità locale, coerentemente con i principi costituzionali della solidarietà, della partecipazione, del rispetto e della valorizzazione di ogni persona, istituisce l'azienda speciale Azienda per i Servizi alla Persona e alla Famiglia....L'Aspef, impresa sociale territoriale, in qualità di ente strumentale del Comune di Mantova per la promozione e gestione dei servizi alla persona e alla famiglia, ha come fine la cura, il consolidamento e la crescita del benessere personale, relazionale e sociale dei cittadini. Essa possiede personalità giuridica ed autonomia finanziaria e contabile, organizzativa, negoziale e processuale....Il Comune determina gli indirizzi generali, approva gli atti fondamentali, conferisce il capitale di dotazione, provvede alla copertura degli*

eventuali disavanzi, controlla i risultati in base agli obiettivi generali prefissati ed esercita la vigilanza nei limiti previsti dalla legge. ...L'Azienda può aderire ad associazioni di categoria che ne rappresentino utilmente gli interessi."

L'azienda deve agire secondo criteri di imprenditorialità (efficienza, efficacia, economicità) nella gestione dei servizi affidati dall'Amministrazione Comunale e nella valorizzazione **di tutte le risorse disponibili, economiche e non, con cui collabora**. Nella sua azione è chiamata a conciliare **l'ottimizzazione gestionale** con la **solidarietà sociale**, nell'assoluta consapevolezza che i servizi erogati non sono equiparabili totalmente ai beni offerti dall'imprenditoria privata.

L'Aspef quale **impresa sociale a carattere pubblico**, ha come fine la produzione di **valore sociale aggiunto**, ovvero la qualificazione dei servizi erogati attraverso una attenta gestione, il reperimento delle risorse migliori, una buona progettazione, la capacità di fare investimenti strategici, attraverso la promozione della solidarietà.

Ogni nostro intervento ha come premessa **una ponderata valutazione sulla fattibilità economica** dello stesso e delle conseguenze che esso ha sui **bilanci familiari dei possibili destinatari**, onde eliminare il rischio di dover penalizzare altri utenti e altri servizi. La cultura imprenditoriale si traduce inoltre in una forte **valorizzazione del protagonismo dei destinatari**, nella **responsabilizzazione dell'utenza** e degli **operatori** e **nella promozione dei diritti di cittadinanza**. Se essere cittadino non si riduce alla astratta titolarità di diritti, ma prevede di poter fruire effettivamente di quanto quella titolarità stabilisce, e nel contempo di avere le competenze per esercitare quella titolarità e per fruire di quella prestazione, allora l'Aspef promuove i diritti di cittadinanza e si considera un attore della loro crescita nel territorio mantovano.

Al fine di garantire risultati sempre più qualificati riteniamo essenziale **l'operare in rete, dentro e fuori l'azienda, tra i servizi dell'azienda, tra l'azienda e altri servizi e tra l'Aspef e le altre agenzie presenti**. E' necessario operare in rete e coinvolgere profondamente i destinatari, le organizzazioni non profit, gli enti pubblici e i privati. Il nostro statuto non a caso descrive con chiarezza l'opportunità e la necessità di instaurare rapporti di collaborazione con gli enti ed articolazioni dello Stato, con la Regione, con gli enti pubblici, con le associazioni, con le organizzazioni di volontariato, con le cooperative sociali, con le organizzazioni non governative di cooperazione internazionale, con gli enti non commerciali, con le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, con gli istituti di ricerca ed università, stipulando con essi convenzioni, contratti di servizio ed accordi di programma, nel rispetto degli indirizzi posti dall'Amministrazione Comunale. Riteniamo inoltre necessario **lavorare sulle relazioni** e non esclusivamente a favore del singolo individuo. La persona non è al di

fuori delle proprie relazioni familiari, conseguentemente gli interventi devono rivolgersi **insieme alle persone e alle famiglie, nel rispetto di entrambe.**

In sintesi l'ASPeF è chiamata ad essere **un'azienda dei cittadini, per i cittadini e con i cittadini.** Dei cittadini perché appartiene alla città ed è parte del processo di crescita e di partecipazione dell'intera comunità locale previsto già dalla Costituzione. Con i cittadini, perché intende suscitare coinvolgimento e responsabilizzazione della collettività, valorizzando le risorse materiali e non presenti nel territorio, creando un sistema sinergico di rapporti di collaborazione. Per i cittadini in quanto promuove ed eroga servizi alle persone e alle famiglie residenti nel territorio mantovano

b) Le domande che arrivano dal territorio

Non è certo questa la sede per analizzare la complessa articolazione dei bisogni a cui l'Aspef è chiamata a dare risposte. Se **la prima grande esigenza è quella di affrontare una domanda plurima crescente di servizi dentro un quadro di risorse sempre più limitate e di rigidità nelle modalità dell'offerta non più sostenibili e giustificabili,** (ovvero di riuscire a **dare di più e meglio valorizzando e suscitando risorse vecchie e nuove**), nel contempo tutto ciò non può prescindere dai bisogni concreti e dai soggetti in carne ed ossa a cui essi si riferiscono.

Le domande che arrivano ai nostri servizi o che abbiamo sondato grazie agli strumenti di marketing sociale da noi attivati, o ancora che ci sono sollecitati dai molti interlocutori con cui operiamo, o che ci vengono indicati dalle ricerche che vedono oggetto il territorio manovano, in estrema sintesi si muovono attorno a tre assi: **il riconoscimento di diritti fondamentali inascoltati o che non trovano canali per esprimersi; la personalizzazione e qualificazione delle risposte; la valorizzazione del protagonismo dei cittadini.**

a) Nel primo asse ritroviamo le domande che arrivano ad esempio dal mondo **dell'handicap adulto grave** in cui siamo attivamente coinvolti, da quella che altrimenti potremmo definire la fascia del post-scuola. I dati fornitici di recente dall'Asl/Assi, da cui si può desumere che l'handicap adulto grave coinvolga molte decine di cittadini e famiglie mantovane, presentano un quadro assolutamente preoccupante soprattutto se si pensa che si tratta di persone (e delle loro famiglie) che stanno invecchiando e le cui risorse relazionali e di capacità di cura diminuiscono giorno dopo giorno. A questo aggiungiamo le situazioni dei portatori di handicap "nascosti" in istituzioni improprie (come l'Ospedale Psichiatrico o le Residenze Socio-Assistenziali), o istituzionalizzati da molti anni in centri extraprovinciali. A fianco dei servizi esistenti e di quelli in via di realizzazione (che vedono un nostro

coinvolgimento diretto con la imminente creazione di una Comunità Alloggio e la sperimentazione del Servizio Educativo Domiciliare Handicap), quello che è assolutamente necessario è un **Progetto Handicap della Città di Mantova** che ponga al centro l'inscindibile legame che corre tra la persona in stato di handicap e la sua famiglia, un legame da accompagnare con attenzione e sensibilità preventiva dal momento della nascita alle separazioni che la vita impone.

A fianco di queste domande vi sono quelle dei **cittadini senza volto** che usufruiscono o dovrebbero usufruire dei servizi a bassa soglia, come è un dormitorio pubblico. I meccanismi dell'esclusione sociale non sempre passano per la sola mancanza di reddito. La condizione di marginalità economica a volte non è neppure quella più impellente. Mancanza di salute o di tutela giuridica, strategie di vita personali legate alle condizioni di provenienza (pensiamo agli immigrati, italiani ed extracomunitari, che non intendono insediarsi stabilmente), deficit culturali, forme di disagio psichico non inquadrabile nei clichè patologici riconosciuti, indisponibilità di alloggi, sono tutti fattori che in modo separato o mescolati insieme portano a vere e proprie forme di **segregazione sociale**. Detto altrimenti, ritroviamo qui i cosiddetti **“senza significato o senza senso”**, come i tossicodipendenti e gli alcolodipendenti, i **“senza diritti”**, come gli immigrati irregolari, i **“senza piu' imprenditorialità nei confronti di sè stessi”**, come chi vive eventi relazionalmente e socialmente traumatici (ad esempio chi viene espulso dal mercato del lavoro e non riesce a trovare altra soluzione che autoescludersi). A Mantova, grazie anche ad un tessuto di solidarietà che comunque riesce a ridurre la gravità di queste situazioni, non si arriva ai livelli che si incontrano in altre aree, soprattutto metropolitane. Tutto ciò può e deve tradursi in una diversa attenzione della città nei confronti di questi suoi cittadini, un'attenzione che assuma un approccio di **riduzione del danno sociale e relazionale** in cui tolleranza e rispetto delle scelte personali si accompagnano ad una fattiva sollecitazione ad individuare percorsi dignitosi di uscita dalla propria condizione. Infine, sempre in questo asse, troviamo chi **non chiede perchè non sa**. Già l'indagine del 1997 sulla condizione anziana a Mantova, ad esempio, indicava quanto fosse significativo il numero di anziani che, pur necessitanti di determinate prestazioni, non ne faceva richiesta semplicemente perchè non le conosceva o non riteneva di poterne fruire. Questo impone uno sforzo sia in termini di **informazione** - che non può che essere mirata - che di approccio più complessivo nel modo di gestire il servizio a partire dal destinatario per cui è stato istituito.

b) Nel secondo asse ritroviamo la generalità dei cittadini che hanno a che fare con i servizi di pubblica utilità. **Personalizzare e qualificare le risposte** è un imperativo di ogni servizio ed è una domanda crescente che viene da chi ne usufruisce. Gli esempi possono essere molti. Dalle modalità di inserimento nella casa

di riposo, alla gestione di una comunicazione telefonica, alle richieste che possono essere fatte ad un servizio para-commerciale come la farmacia, alla domanda di assistenza domiciliare notturna spesso evasa attraverso forme improprie di lavoro irregolare (e per la quale sentiamo la necessità di trovare risposte adeguate), sono alcuni tra quelli che tocchiamo con mano nel nostro lavoro. Ogni tipo di prestazione impone una propria declinazione specifica (per cui si rimanda nelle pagine che seguono). Per ognuno valgono alcuni criteri di ordine più generale. Prima di tutto il costante **ascolto della domanda**. Si potrebbe anche dire che **non è sufficiente fare ma bisogna sempre sapere, vicendevolmente, con chi si ha a che fare**. Da qui l'importanza del **marketing sociale**, sia come insieme di modalità e di strumenti di promozione dei servizi che come sistema permanente di riconoscimento della evoluzione della domanda così come può essere espressa dai diretti interessati. In secondo luogo la necessità e l'onestà di dichiarare l'intento con cui si realizzano quelle determinate prestazioni, intento che per una impresa sociale come l'Aspef non può essere tanto né tantomeno solo economico o comunque centrato sulla sola soddisfazione individuale della prestazione. La **carta dei servizi**, quale vera e propria esplicitazione dell'impegno che chi gestisce assume con chi ne usufruisce, è lo strumento attraverso cui "dichiararsi". In terzo luogo l'assunzione di un **sistema qualità** basato sul monitoraggio dei processi organizzativi, sulla definizione degli obiettivi di miglioramento incrementale, sul consolidamento del rapporto di fiducia e collaborazione con tutti gli operatori, sul consolidamento del rapporto di fiducia con gli utenti e/o clienti.

c) La valorizzazione del **protagonismo dei cittadini** è il terzo asse su cui si articolano le domande che incontriamo. Ovviamente non per tutti i bisogni né tantomeno per tutti i cittadini vale questo assunto. Per molti, e soprattutto molto più di quanto comunemente si creda, questo è comunque vero. La presenza delle **associazioni di volontariato**, di ordine generale o tematico come può essere quello rivolto alla popolazione anziana, ne sono un esempio. Così come **le forme di aggregazione per lo più informale dei giovani mantovani**. Forte nel nostro territorio è la doppia domanda di **fare per esserci e di esserci per fare**. Si tratta di un patrimonio fondamentale per la qualità della vita del territorio, una risorsa da **riconoscere**, da **valorizzare** e con cui **confrontarsi** in modo corretto. Non sempre questo è facile. Le difficoltà di comunicazione (ovvero di capire i linguaggi, i comportamenti e i tempi dell'altro) sono all'ordine del giorno. Spesso più che un partner con cui concertare azioni comuni si vive l'altro come una controparte con cui negoziare il minimo possibile o da cui ottenere qualcosa, poiché lo si interpreta portatore di interessi concorrenziali. Questo, oltretutto, non solo risulta essere un dispendio inutile di energie ma determina una oggettiva perdita di risorse relazionali e

civiche insostituibili. Le **forme di promozione**, per esempio attraverso **l'accreditamento** presso gli utenti delle associazioni che svolgono servizi particolari a partire da protocolli di intesa che garantiscono gli standard degli interventi, sono un terreno di impegno coerente con la funzione promozionale dell'azienda speciale. Così come **le forme di co-gestione** per le iniziative del mondo giovanile, nelle quali i giovani stessi siano ideatori e realizzatori delle proprie proposte, sono un'altra linea di impegno da perseguire secondo la medesima ottica.

Trasversalmente a quelle fin qui indicate vi sono **le domande di domani**, quelle che si porranno per l'evoluzione naturale di una serie di condizioni che caratterizzano il territorio mantovano, e non solo. Tra queste vi sono sicuramente il **progressivo invecchiamento della popolazione, la diminuzione della capacità di prendersi cura dei nuclei familiari e il consolidamento di una società multietnica**. Già oggi, nel solo comune di Mantova, gli ultrasessantacinquenni che vivono soli sono circa l'8% della popolazione complessiva e nelle scuole di primo grado la percentuale di figli di immigrati cresce costantemente. Le conseguenze sul piano della domanda, sia in termini di quantità che di qualità, sono facilmente intuibili. La responsabilità gestionale e promozionale dell'azienda così come di tutti gli attori che svolgono una funzione pubblica è quella di **governare questa evoluzione**, di anticiparla e orientarla attraverso le risposte che già oggi vengono date innovando progressivamente le stesse in funzione delle prospettive che si delineeranno.

c) Una rete nelle reti: l'Aspef dopo un anno

A distanza di meno di un anno dalla sua nascita, l'azienda si trova oggi impegnata in sei settori di intervento: salute, terza età, famiglia, giovani, handicap, marginalità. Il numero di servizi e di iniziative "complementari" supera la trentina. Il numero di fornitori di beni e servizi supera le venti unità e i diversi partners con cui si collabora sono oltre trenta.

Questi numeri esprimono prima di tutto il grosso impegno nello **sviluppo di un sistema aziendale reticolare** finalizzato a valorizzare e ottimizzare le sinergie possibili tra servizi e settori apparentemente lontani. Nel contempo, questi numeri ci dicono che altrettanto impegno è stato profuso per **creare, valorizzare e consolidare l'insieme delle reti di cui è composto il territorio mantovano**, o quella parte di esso che più interpella l'agire aziendale. Inutile sottolineare che si tratta di un grande patrimonio di rapporti, di fiducia, di sinergie.

La gestione di questa fitta **rete nelle reti** si è mossa a partire da tre fondamentali criteri guida:

la capitalizzazione dell'esperienza acquisita, soprattutto per quanto riguarda i servizi e le prestazioni “storiche” riconosciute come valide; i “gioielli di famiglia”, presenti un po' in tutti i settori, che il Comune ha dato in dote all'azienda nel momento della sua nascita;

la forte spinta **innovativa per i nuovi servizi** e per quelle prestazioni non più adeguate alla evoluzione dei bisogni; questa è avvenuta e sta avvenendo sulla base della progettazione definita dagli organi gestionali dell'azienda, sulla concertazione delle linee di intervento con i partners potenziali, su una selezione di personale qualificato o sulla formazione di quello già in servizio, sulla valutazione dei risultati a partire da obiettivi definiti e concordati con i responsabili dei servizi;

la **stabilizzazione e qualificazione** dei rapporti di collaborazione con enti e realtà sia *prossime che apparentemente lontane* dai campi di intervento dell'Aspef. Tra i partners privilegiati dell'azienda vi sono le amministrazioni locali (Comune, Provincia e Asl) e le società collegate al Comune. A prescindere dai rapporti di controllo e di indirizzo stabiliti dallo Statuto e dalle leggi incentrati soprattutto sulla figura del Sindaco e del Consiglio Comunale, con l'Amministrazione Comunale l'Aspef ha costruito un doppio rapporto di collaborazione, nel senso che sul piano operativo l'interlocutore principale e privilegiato è **l'Assessorato ai Servizi Sociali**. Nel contempo però, vista l'articolazione delle azioni e delle iniziative che vengono realizzate i punti di contatto e di collaborazione sono molteplici e toccano un po' tutti gli assessorati e le aziende controllate o a partecipazione comunale. Con l'Amministrazione Provinciale intensa è la collaborazione con l'Assessorato alle Politiche Sociali e, attraverso di questo, con il resto dell'Amministrazione. Con l'Asl, l'interfaccia è l'Assi, sia per quanto riguarda le funzioni di controllo che questo ha rispetto ad alcuni settori di intervento dell'azienda sia per la definizione di linee di lavoro comuni. Parallelamente l'Osservatorio sulla Condizione Anziana, il Tavolo del Progetto Giovani, il gruppo di lavoro per la Comunità Alloggio per l'Handicap, sono altri importanti momenti di collaborazione con il mondo del terzo settore, con le rappresentanze sindacali, con enti e realtà impegnate nei settori dell'economia locale e delle infrastrutture.

d) Il bilancio di previsione: criteri, limiti e potenzialità

Tutto quanto fin qui detto confluisce nelle tabelle e nei numeri del bilancio di previsione. Il suo valore, al di là degli aspetti economici non certo irrilevanti per la realtà mantovana (poco meno di 12 miliardi di spesa corrente e potenzialmente altrettanti di spese per investimenti), sta prima di tutto nel fatto che esso è l'esito di un processo di **costruzione comune** che ha visto partecipi sia il Consiglio di

Amministrazione che lo Staff Dirigenziale, coordinati dalla Direzione e supportati dallo Staff della Presidenza. Detto altrimenti **questo non è solo un bilancio per l'azienda ma un bilancio dell'azienda.**

Definiti gli obiettivi di ogni servizio, le conseguenti previsioni economiche e verificato il risultato complessivo atteso, il passaggio successivo è stato quello di determinare quanto il sistema aziendale nel suo insieme potesse accollarsi, da una parte grazie alla ulteriore ottimizzazione delle risorse impiegate (eliminando o riducendo alcuni costi attraverso sinergie possibili) e dall'altra all'aumento delle entrate (attraverso la realizzazione di nuove prestazioni, come l'apertura di servizi ambulatoriali a pagamento, l'incremento della vendita di pasti o l'offerta di servizi di trasporto specialistici), **degli oneri derivanti dal particolare tipo di mercato in cui opera.**

Insieme a servizi commerciali (come le farmacie) e a servizi a budget fisso (come il dormitorio) ve ne sono altri il cui andamento economico è in buona parte determinato **da quanti sono, da chi sono e da se e quanto devono pagare i cittadini che ne usufruiscono.** Per l'Aspef la casa di riposo e il servizio di assistenza domiciliare rappresentano insieme all'incirca il 60% del proprio bilancio. Nelle entrate di questi due servizi e di quelli ad essi connessi l'incidenza della contribuzione diretta è di poco meno del 50%. Difficile, inoltre, e' **stabilire quanti cittadini in condizioni economiche disagiate possono chiederne l'intervento.** Si tratta di un numero che può variare in modo notevole e sulla base di fattori poco controllabili, siano essi di natura epidemiologica che socio-economica.

Nel contempo l'Azienda, in qualità di ente strumentale, non può autonomamente definire nè le modalità di contribuzione diretta dei cittadini e neppure selezionare a chi dare o non dare risposta. E' infatti compito del Comune stabilire le rette che devono pagare gli utenti e chi non deve pagarle perchè in particolari condizioni socio-economiche. **L'Azienda ha invece il compito, insieme ad una gestione improntata all'economicità, di condividere con l'Ente Locale i costi della domanda sociale crescente, soprattutto di quella proveniente dalle fasce più svantaggiate della popolazione.** Si tratta di un elemento imprescindibile, **assieme a quello di promuovere benessere e cittadinanza,** del suo essere impresa sociale pubblica. Tradotto in termini di bilancio ciò significa, per l'appunto, stabilire quanto della quota determinata da questi fattori può essere assorbita **grazie ad un certo modo di gestire** imprenditorialmente la rete dei servizi Aspef.

Nel bilancio previsionale 1999, insieme alla **ulteriore riduzione del costo medio delle prestazioni,** a parità e/o con incremento della qualità; tenuto conto della riduzione di trasferimenti regionali per la casa di riposo del 20% rispetto al 1998 (250 milioni in meno); rispetto alla quota complessiva integrativa a carico del Comune **la "compartecipazione" dell'Azienda è pari al 30%,** ovvero 200 milioni (senza

contare il risultato delle farmacie). Da qui la richiesta di 450 milioni per il servizio domiciliare e per la casa di riposo. Gli ulteriori contributi chiesti al Comune riguardano le prestazioni svolte da servizi a budget fisso (il centro di aggregazione giovanile, il dormitorio pubblico, i trasporti e le attività connesse al Palatè).

Due sono le questioni che rimangono aperte e che dovranno essere affrontate appena possibile. **La prima riguarda i processi di recepimento, analisi, selezione della domanda e di attivazione della risposta.** Attualmente questo viene svolto, per il ricovero in struttura, dalla Unità di Valutazione Geriatrica presso l'Asl; mentre per gli interventi domiciliari, dall'Assessorato ai Servizi Sociali. Al di là del fatto che l'Azienda si trovi ad essere un terminale passivo di decisioni legittimamente prese da altri, il che conferma però il suo essere **priva di strumenti diretti per governare il mercato in cui opera,** per un corretta e buona (equa) gestione è quantomai necessario che chi decide l'invio ad un servizio sia anche **responsabile** del controllo delle risorse disponibili per soddisfare quel bisogno. Da qui la necessità, a nostro parere, di **regolare in modo diverso le procedure e le responsabilità dei diversi attori/enti coinvolti.**

La seconda questione, solo apparentemente più delicata, riguarda **il sistema delle rette.** Non è compito dell'Azienda entrare nel merito politico (se e di quanto aumentare) di tale delicato nodo. Esso spetta al Consiglio Comunale. Le considerazioni che possono essere fatte dal nostro punto di vista sono di natura operativa. Prima di tutto l'esperienza ci dice che un eventuale aumento deve essere comunque **graduale** poichè, se così non fosse, ne verrebbe fortemente condizionata la stessa relazione di aiuto tra operatore e utente. In secondo luogo, dal punto di vista strettamente economico l'aumento nominale deve essere confrontato con l'aumento reale, ovvero bisogna tenere presente **l'incidenza dell'ammontare complessivo determinato dalla quota dei non paganti.** Paradossalmente, l'aumento delle rette potrebbe portare, se la percentuale dei non paganti fosse alta, ad un aumento delle spese a carico dell'Ente Locale e non ad una sua diminuzione. Conseguentemente vi è un problema di **equità,** ovvero di chi e di quanto deve contribuire direttamente un cittadino per un servizio. Sul piano operativo questo significa **definire la modalità, l'efficacia e l'efficienza** di strumenti di gestione della tariffazione. Ragionando sempre per paradossi, ma poi non tanto viste le esperienze passate, il costo della gestione potrebbe risultare pari o maggiore dei risultati attesi. In sintesi, **gradualità, economicità, equità ed efficacia, sono le quattro coordinate dentro cui, dal punto di vista aziendale, deve essere affrontata la questione delle rette.**

d) Le priorità del 1999

Un bilancio previsionale esprime le priorità di una gestione. Per l'Azienda, nel 1999, queste sono cinque: **dare consistenza al sistema aziendale; arricchire**

l'offerta; qualificare le strutture: da immobili a luoghi; realizzare l'offerta di servizi diretti; redigere un primo bilancio sociale.

- **Consolidare il sistema**

L'Aspef, nel corso di questi primi dieci mesi, ha incrementato notevolmente il numero dei suoi servizi e, all'interno di ognuno, la tipologia di prestazioni offerte. Le potenzialità del sistema aziendale, per tradursi in effettive realtà, necessitano oggi di un programma di consolidamento complessivo, basato:

- **sulla nuova pianta organica.** Il personale dipendente aumenterà di circa il 20-25%, mentre diminuirà proporzionalmente il numero di collaboratori esterni. Alla base di tale scelta vi è la convinzione che per il tipo di servizi svolti, **le forme di "outsourcing"**, ovvero di esternalizzazione di alcune attività, **non sempre garantiscono il rapporto qualità/prezzo.** Fattori imprescindibili, rispettate ovviamente le condizioni economiche, sono la carica motivazionale o, in negativo, la riduzione dei fenomeni di "burn out", la condivisione della missione aziendale, il senso di appartenenza alla stessa, la effettiva possibilità di diventare protagonisti del proprio lavoro e di poter contribuire all'innovazione delle prestazioni e dell'organizzazione, il sentirsi non precari (che non significa "garantiti" per sempre). **Questo vale anche per alcune figure professionali.** Nella nuova pianta organica, infatti, sono stati inseriti quelli che attualmente sono i ruoli svolti dai professionisti esterni della casa di riposo (medici, animatore/trice, massiofisioterapista, fisioterapista, ecc.). Sono poi state notevolmente incrementate le figure **amministrative**, settore questo che più ha subito il carico di questi mesi e parte strategica per un buon funzionamento di tutto il sistema aziendale.

- **sulla qualificazione organizzativa.** La comprensione del sistema aziendale (organigramma funzionale), la semplificazione e/o eliminazione di processi comunicativi interni inefficaci, "l'empowerment" dei responsabili nella conduzione, gestione e innovazione dei propri servizi, la compartecipazione degli stessi alla costruzione delle decisioni di carattere generale (staff dirigenziale), la suddivisione delle deleghe tra i consiglieri sulla base delle competenze (il CdA come risorsa), il presidio continuativo di alcune funzioni strategiche (con lo Staff di Presidenza), la separazione nella fornitura di prestazioni tra personale dipendente e personale di imprese esterne, sono le linee che si intendono seguire per qualificare il sistema aziendale e renderlo adeguato alla complessità dei bisogni (degli utenti e dei lavoratori) con cui ci dobbiamo misurare.

- **sulla formazione dello staff dirigenziale.** Se la qualificazione organizzativa passa attraverso la "abilitazione" alla assunzione della responsabilità nella gestione dei servizi, è conseguente l'importanza di una adeguata formazione gestionale dei responsabili, almeno su due linee di lavoro: l'acquisizione degli strumenti di gestione, il miglioramento delle capacità di lavoro in rete (intra-aziendale ed extra-aziendale).

- **Arricchire l'offerta**

Valorizzazione dell'esperienza consolidata e forte spinta innovativa sono i principi a cui si è ispirato il Consiglio di Amministrazione nella assunzione e implementazione dei servizi via via acquisiti. In continuità con quanto iniziato nel 1998, anche nel prossimo anno si presterà particolare attenzione ad **arricchire quantitativamente e qualitativamente l'offerta di prestazioni**, sia introducendone di nuove affinché si allarghi la gamma delle risposte possibili (e quindi rendendole più adeguate alla crescente **domanda di personalizzazione** degli interventi) sia migliorando quelle esistenti attraverso il consolidamento del **sistema di marketing sociale** con piani specifici per ogni servizio e l'introduzione del **sistema di qualità** con riferimento alle diverse figure coinvolte (utenti/clienti, familiari e dipendenti). Infine, l'arricchimento della nostra offerta passa anche attraverso lo sviluppo di **percorsi formativi finalizzati a sperimentare nuovi servizi** attualmente non contemplati, come il servizio domiciliare handicap e il servizio di manutenzione degli alloggi di anziani in condizioni di disagio abitativo.

- **Da immobili a luoghi**

La terza grande priorità riguarda gli stabili. Per una azienda come l'Aspef essi svolgono un ruolo fondamentale non solo dal punto di vista materiale (dare un tetto..) ma, insieme, come **fattore intrinsecamente costitutivo della qualità delle prestazioni** che vengono offerte. Questo vale per le farmacie come per la casa di riposo, solo per citare due dei tanti servizi dell'azienda. Molti sono gli interventi che partiranno e/o si concluderanno nel 1999. Il centro diurno, la comunità alloggio per handicap, gli alloggi protetti per anziani, la ristrutturazione del dormitorio pubblico, l'adeguamento del centro di aggregazione giovanile, la ristrutturazione di alcuni reparti della casa di riposo Isabella d'Este, la costruzione della nuova casa di riposo, sono alcuni di questi. L'attenzione con cui ci si è approcciati e si intende operare nel prossimo futuro rispetto alle questioni inerenti il patrimonio è imperniata sulla consapevolezza che gli **spazi** (interni o esterni, nostri o degli utenti dei nostri servizi) nei quali operiamo, grazie anche al nostro operare, debbono diventare **luoghi**, ovvero contesti di relazioni significative atte a promuovere benessere e cittadinanza. E tutto ciò deve imperniare anche le scelte tecniche, oltre che quelle strettamente economiche.

- **Vendere servizi**

Le potenzialità presenti nel sistema aziendale permettono di sviluppare l'offerta attraverso **la vendita diretta di servizi** quali quelli legati alla riabilitazione fisica in ambulatorio, in palestra, in vasca o a domicilio, la realizzazione di iniziative (spettacoli, mostre, ecc.) i cui introiti siano frutto di sponsorizzazioni e/o di vendita di biglietti, ecc. Lo statuto rende possibile peraltro la partecipazione a consorzi e società. Si tratta di un terreno nuovo e importante sul piano dei **risultati economici**,

nonché su quello della **strategia aziendale** e dell'assetto che verranno ad avere le **politiche sociali**, da implementare comunque con attenzione. **L'Azienda è e rimane una realtà che deve essere ben ferma nel perseguire il suo fine istituzionale.** Proprio per questo, però, si deve considerare l'evoluzione in corso nelle politiche dell'offerta dei servizi sociali, soprattutto per la progressiva presenza nel settore non solo di realtà non-profit ma anche di vere e proprie imprese profit. Un primo rischio che si intravede, infatti, è quello di una divisione nel rapporto domanda/offerta per cui da una parte la popolazione più abbiente si rivolgerà al profit per motivi di status o perché desiderosa di servizi supplementari a quelli standard, mentre quella in condizioni economiche peggiori al pubblico e al non-profit. Per chi gestisce questi ultimi le conseguenze sono quelle del potenziale aumento percentuale del numero di soggetti non in grado di pagare le rette e quindi di una maggiore sofferenza nel raggiungimento del pareggio di bilancio, con tutto ciò che questo comporta in termini di qualità dei servizi e di condizioni di lavoro degli operatori. A fianco **della tendenziale creazione di un doppio circuito dei servizi**, si pone poi il secondo nodo relativo alla **concorrenza reciproca** connessa alle forme di accreditamento e di libertà di scelta degli utenti. Gli eventuali errori strategici delle imprese profit spingerebbero verso la ricerca di nuovi clienti/utenti anche tra le fasce di popolazione non facoltosa, e l'effetto sarebbe il consolidamento della tendenza sopra richiamata. Per una azienda pubblica come l'Aspef diventa quindi fondamentale delineare una strategia che eviti tali rischi, e questo proprio per garantire prestazioni di qualità anche per chi è in condizioni disagiate. In terzo luogo nel campo dei servizi alla persona vi sono **zone grigie**, come l'assistenza notturna a domicilio o presso una struttura, dove davanti ad oggettive situazioni di bisogno non coperte dai sistemi pubblici, i costi della assistenza privata sono particolarmente gravosi e ciò determina il rivolgersi a lavoratori irregolari, doppiolavoristi, giovani pensionati, o immigrati non regolarizzati. Le forme di contrattazione possono avere esiti ovviamente molto diversi a seconda di chi è e in che condizioni si trova chi vi partecipa, sia da una parte che dall'altra. La norma presente nella Finanziaria attualmente in discussione di permettere forme di detrazione fiscale per gli interventi domiciliari dovrebbe almeno in parte favorire l'emersione legale di questo vero e proprio lavoro sommerso. La leva fiscale, basata sul principio di convenienza relativa, da sola non risolve automaticamente i molti problemi implicati. Pensiamo solo alla concorrenza al ribasso che si instaurerebbe tra chi può regolarizzarsi e chi non può o non lo vuole fare; o alla preparazione del personale, condizione imprescindibile per una assistenza dignitosa; ecc. Riuscire ad entrare in questo mercato, svolgendo da una parte la funzione di calmiera dei prezzi e dall'altra di innalzamento della qualità complessiva, sarebbe quantomai significativo e coerente con le finalità istituzionali.

- **Redigere un primo schema di bilancio sociale**

L'ultima priorità riguarda l'introduzione di forme di rendicontazione sociale a partire dal consuntivo 1998. Il risultato del lavoro sociale solo in parte può essere correttamente rappresentato dal bilancio economico. Di conseguenza è fondamentale dire non solo quanto e come si è speso, ma se questa spesa è servita a migliorare le condizioni complessive dei destinatari, delle loro famiglie e della comunità locale tutta.

Per un'azienda come l'Aspef i modelli attualmente disponibili, a livello nazionale ed internazionale, solo in parte permettono di raggiungere questo scopo e questo ci impone di operare in modo sperimentale ed incrementale, in stretto collegamento con gli ambiti di ricerca specializzati. E' nostra intenzione permettere a chiunque ne fosse interessato di poter partecipare ai diversi momenti di approfondimento che verranno realizzati.

e) Alcune questioni aperte

Non possiamo non richiamare, in chiusura, alcune questioni che sono emerse durante questo primo anno e che sicuramente ci accompagneranno nel 1999. Su di esse ci sentiamo impegnati per arrivare ad una loro positiva soluzione. La prima riguarda **il modo con cui viene rappresentata l'Azienda**. Essendo un'esperienza praticamente ancora unica in Italia è comprensibile che i nostri interlocutori, dai clienti più o meno frettolosi delle farmacie agli utenti dei servizi più strutturati, dagli enti con cui collaboriamo alle organizzazioni di rappresentanza di diversa natura, trovino difficoltà a identificarla con le sue proprie specificità. Tutto ciò, a volte, può creare delle difficoltà. Nel prossimo anno le vie già intraprese per superare questo limite continueranno ad essere perseguite, come gli appuntamenti periodici di presentazione e approfondimento dell'andamento aziendale, la partecipazione a momenti pubblici, la cura delle relazioni con i mass media e, più in generale, le attività di marketing sociale. Sentiamo il bisogno che dentro questo sforzo di far conoscere **che cosa è e, conseguentemente, cosa non può essere un'azienda speciale**, alcuni interlocutori per noi privilegiati, come il Comune e l'Amministrazione Provinciale, nell'ambito delle loro attività formative, recepiscano questa esigenza e collaborino affinché il personale e gli amministratori siano informati.

A ciò si deve affiancare **la qualificazione della collaborazione con l'Amministrazione Comunale** attraverso la definizione di protocolli operativi con i quali, oltre che ridurre i rischi di moltiplicazione degli interventi, si rendano più chiare e quindi più propositive le responsabilità e i compiti di ogni operatore. Già nel corso di quest'anno, nonostante il periodico - e positivo - passaggio di molti servizi, lo sforzo di definizione è stato notevole e certamente utile. Delineato il profilo

dell'Azienda si impone comunque un salto di qualità. Il Contratto di Servizio dovrà prevedere tali protocolli.

Una terza questione riguarda lo **Statuto dell'Azienda**. La sua sperimentazione ha messo in luce la fondamentale validità dello stesso ma anche la necessità di alcune sue correzioni, ad esempio in merito ai campi di intervento, alle modalità di partecipazione e di controllo, ecc. In particolare l'art.4 comma 4 prevede la possibilità di costituire un organo di sorveglianza che svolga funzioni di vigilanza sull'aderenza al pubblico interesse delle attività aziendali. Tale organo, in accordo con le rappresentanze sindacali dei pensionati, non è poi stato costituito perchè troppo ridondante e di difficile realizzazione. Meglio sarebbe prevedere un organo "aperto", a base assembleare, che coinvolga tutti i soggetti che interagiscono con l'Azienda. La finalità sarebbe quella di promuovere la partecipazione attiva della comunità, formalizzando per quanto possibile l'idea di **un'azienda dei cittadini**: contribuendo da una parte alla trasparenza amministrativa e creando un'ulteriore occasione di proposta per il raggiungimento effettivo dei fini statutari. Tra le sue possibili attribuzioni questo organo potrebbe formulare proposte, esprimere pareri sui programmi e le attività, partecipare alla definizione del bilancio sociale, incoraggiare le attività stabilite dai fini statutari.

L'integrazione con il S.S.N. rappresenta infine un tema da approfondire e da tradurre con proposte operative che recepiscano ed eventualmente anticipino l'evoluzione normativa in corso. Praticamente ogni nostra area di intervento ha uno o più servizi che si collocano naturalmente in una posizione di interfaccia con il sistema sanitario. Diversi di essi peraltro sono per legge sotto la "vigilanza" dell'Asl e dell'Assi in particolare. Vi sono quindi le condizioni per **praticare un'integrazione fattiva**. Nel campo dei servizi domiciliari, ad esempio, si deve realizzare non solo l'assistenza domiciliare integrata, ma arricchire l'offerta di prestazioni per fare sempre di più della domiciliarità un diritto e, nel contempo, una risorsa. L'Azienda, proprio per l'articolazione di questi suoi interventi e per la domanda che incontra ma cui oggi non può dare risposta sente l'esigenza di essere riconosciuta come **ente accreditato** nel campo delle prestazioni sanitarie, come la riabilitazione motoria e neurologica.

f) 1999 Anno Internazionale dell'Anziano

Non possiamo chiudere l'introduzione a questo piano di programma 1999 senza sottolineare che esso é stato dichiarato Anno Internazionale dell'Anziano. Molte saranno le celebrazioni e le occasioni di riflessione e di confronto che verranno realizzate. Non può che essere così vista l'importanza del tema. Come Azienda, coinvolta fortemente nel campo dei servizi per anziani ed espressione di una città che vive le contraddizioni ma anche la bellezza e la ricchezza di questa età, il nostro

impegno si muoverà su due direttrici. Una prima riguarda la costruzione del **Progetto Anziani della Città di Mantova**. Si tratta di un'esigenza condivisa da più parti e veramente necessaria per il nostro territorio. Dentro di esso dovranno confluire, in un disegno più possibile organico e nel contempo sufficientemente flessibile per adattarsi all'evoluzione dei bisogni, i servizi irrinunciabili che devono essere dati ai cittadini anziani, le modalità di fruizione, ecc. In altri termini, si deve arrivare a stabilire **quali e quanti, a chi e a che condizioni**, servizi garantire. La seconda direttrice si fonda sulla centralità della **domiciliarità** come prospettiva chiave per ri-leggere e ri-pensare i servizi per anziani e per le loro famiglie. Dai trasporti alla fornitura di pasti, ma anche al modo di organizzare il centro diurno o di prevedere l'inserimento nella casa di riposo, di organizzare le attività di animazione come quelle di riabilitazione, ogni servizio e ogni prestazione sono chiamati a misurarsi con l'obiettivo di permettere, fin dove è possibile, ad una persona di poter rimanere nella propria casa, con i propri cari.

A nome di tutto il Consiglio di Amministrazione

Massimo Campedelli

.