

## ***Introduzione del Presidente***

### **Tra consolidamento e transizione**

Il Piano Programma e il Bilancio previsionale del 2000 esprimono le intenzioni con cui il Consiglio di Amministrazione, la Direzione e lo Staff dei Responsabili dei Servizi vogliono portare a termine la prima fase di vita dell'A.S.P.eF.. Dopo un 1998 che è servito per prendere consapevolezza di cosa significa essere una impresa sociale pubblica operante nel settore dei servizi sociali a forte connessione sanitaria, e un 1999 durante il quale si è precisato il profilo operativo e gestionale di questa impresa, il 2000 sarà centrato sul consolidamento del sistema aziendale, dal punto di vista organizzativo finanziario economico, delle partnership e della cultura operativa e imprenditoriale. Nella ricca documentazione qui raccolta questo riferimento è evidente in ogni sua parte e, nel contempo, esso è coerente con le finalità espresse nel primo articolo dello statuto e con la sua natura di prototipo, vero e proprio laboratorio delle riforme del sistema di welfare nel nostro paese. Un consolidamento, quindi, che si accompagna con la forte vocazione all'innovazione intrinseca nella natura stessa dell'A.S.P.eF. e con il suo carattere partecipativo di azienda *“per i cittadini, con i cittadini, dei cittadini”*.

Il perseguire queste intenzioni non è però solo una esigenza interna per ciò che è oggi l'Azienda. Operare per il consolidamento del sistema aziendale significa anche preparare l'A.S.P.eF. ad affrontare le sfide che la notevole evoluzione normativa sta ponendo innanzi alle amministrazioni pubbliche. Significa, detto altrimenti, consegnare al Consiglio Comunale una realtà che possa permettere allo stesso di intraprendere, con il più ampio spettro di scelte possibili, le decisioni che riterrà più opportune.

La riforma della legge 142.90, i collegati alla Finanziaria, la progressiva implementazione della legge di riforma Sanitaria, la definizione e approvazione del nuovo Piano Socio Assistenziale della Regione Lombardia, l'approvazione dei nuovi statuti delle Fondazioni Bancarie, lo sviluppo normativo e amministrativo a livello nazionale come a quello regionale inerente la composita area del Terzo Settore, l'Agenda 2000 con la programmazione comunitaria per il prossimo sessennio, rappresentano – peraltro in modo incompleto – lo scenario dentro cui verranno a determinarsi i vincoli e le opportunità del futuro dell'A.S.P.eF..

Il 2000 sarà quindi un anno di consolidamento nella e per la transizione, ed è proprio alla luce di questo presupposto che il Piano Programma è imperniato attorno ad uno schema di priorità.

### **Gli obiettivi strategici**

Rimandando per l'approfondimento alle diverse parti del Piano, in forma sintetica, si può riassumere questo schema secondo i seguenti punti:

- a) forte investimento delle e per le farmacie, attraverso la valorizzazione delle professionalità esistenti, la integrazione sul piano gestionale con altre articolazioni aziendali, la riorganizzazione del servizio secondo criteri anticipatori della riforma legislativa in corso, la individuazione di nuovi e più adeguati locali, l'arricchimento delle prestazioni e dei prodotti offerti, il supporto formativo e di marketing;
- b) riorganizzazione del servizio di assistenza domiciliare, superando la sua funzione di “cuscinetto” tra la totale autonomia e il potenziale ingresso in Casa di Riposo, nella prospettiva di una piena e radicata presa in carico della persona assistita nel contesto di relazioni e di spazi in cui essa vive, nonché nel rispetto della sua libertà di scelta. Affermare il diritto alla domiciliarità significa intervenire in modo tale che un cittadino sia sempre e comunque messo in grado di scegliere tra opportunità diverse: lo stare in casa propria, o in una casa “amica” (presso parenti o “affidatari”), o in una casa altra “da far diventare propria” (alloggio protetto), o comunque in una casa che seppur grande – come può essere una R.S.A. – garantisce il senso dell’“abitare”. Nel concreto ciò comporterà orari di intervento più confacenti ai tempi “di vita”

dei cittadini, il potenziamento e/o l'arricchimento delle tipologie di prestazione (con la manutenzione degli alloggi, l'attività di animazione, la consegna pasti in orario serale, la riabilitazione domiciliare, ecc.); l'integrazione con l'Assistenza Domiciliare Integrata del Distretto Sanitario di Mantova e il raccordo con i servizi ospedalieri, la sicurizzazione attraverso le nuove tecnologie e una diversa organizzazione della reperibilità, la sperimentazione di forme di assistenza notturna qualificate ed economiche, l'ampliamento dell'offerta di servizi di trasporto per necessità fondamentali e non solo, ecc. Al fine di poter valorizzare il patrimonio di professionalità maturato negli anni e non creare vuoti di prestazioni penalizzanti la cospicua utenza in carico, i tempi di attivazione di questa riorganizzazione possono variare dai sei ai nove mesi;

- c) riconoscimento e valorizzazione dell'apporto del personale al perseguimento degli obiettivi aziendali attraverso il recepimento "intelligente" del nuovo contratto degli enti locali e il conseguente riassetto della pianta organica; la sperimentazione di un contratto tipo aziendale per le collaborazioni coordinate e continuative (primo in Lombardia e anticipatore delle linee presenti nella prossima legge nazionale dei lavori cosiddetti atipici) finalizzato alla razionalizzazione e alla equità del trattamento di questi lavoratori; l'attivazione di strumenti inquadabili nel concetto di politiche attive del lavoro per l'inserimento di soggetti a rischio di esclusione o in condizioni di precarietà (ad es. L.S.U., L.P.U., ecc.); la concretizzazione del piano di formazione, parte integrante del Programma 2000; la costruzione di forme di partnership "forte" con le cooperative fornitrici di servizi; la creazione di forme innovative di imprenditorialità sociale in cui l'A.S.P.eF. sia una delle componenti della compagine sociale; la collaborazione progettuale, rispettosa delle reciproche specificità, con il mondo del volontariato; l'introduzione di sistemi di incentivazione coerenti con le particolarità di ogni servizio e, nel contempo, con l'utilità sociale prodotta dagli stessi;
- d) la definitiva messa a regime di aree e servizi assunti dall'Azienda nel corso del 1999, quali il Progetto Giovani, il Dormitorio – Casa di Accoglienza, i Servizi Ambulatoriali, l'Area Handicap, l'Area Trasporti, il centro Diurno Integrato;
- e) la sperimentazione di nuovi servizi, ancora in fase progettuale, come il Pensionato per extracomunitari, il Servizio Domiciliare Handicap, il Trasporto Protetto, il Segretariato Sociale, il Servizio Civile Volontario maschile e femminile, insieme allo studio di nuove forme di utilizzo dei mezzi informatici;
- f) il completamento delle opere di ristrutturazione avviate nel corso di quest'anno, l'avvio di quelle già deliberate e/o autorizzate e la progettazione complessiva di nuovi interventi, il tutto con lo scopo di arrivare entro la fine del 2001 a far sì che ogni attività aziendale possa avere spazi adeguati e che ogni spazio diventi effettivamente un luogo relazionale orientato al benessere e alla promozione della cittadinanza dei destinatari e partecipanti alla nostra azione;
- g) la realizzazione di nuove campagne informative "mirate" per quanto si sta già facendo o quanto si farà di nuovo.

Parallelamente ci sono le attività "ordinarie" la cui implementazione richiede un costante sforzo di innovazione, già ampiamente dimostrato in questi due anni. Dall'Area dei Servizi Generali (ragioneria, marketing, formazione, qualità e organizzazione, informatizzazione, ecc.), alla "preparazione" della Casa di Riposo "Isabella d'Este" per il futuro affiancamento e integrazione con la "Luigi Bianchi", si tratterà di operare per rafforzare e stabilizzare funzioni e prestazioni di modo che queste componenti fondamentali della vita aziendale possano "crescere" nella logica di sistema che caratterizza per l'appunto l'A.S.P.eF.

### **La coerenza di un processo di sviluppo**

I risultati del consuntivo 1998 e i dati parziali del consuntivo 1999 ci dicono che questa strada è praticabile e coerente con il cammino svolto fino ad ora. Cito alcuni dati, rimandando al consuntivo

definitivo ogni altro approfondimento. Il S.A.D. presenta un andamento numericamente costante, stabilizzandosi sulle oltre 500 prese in carico annuali, ma con un forte incremento della quantità e qualità delle prestazioni offerte. Un dato per tutti riguarda i pasti erogati che raggiungeranno i 20000 annui. Parallelamente la R.S.A. “Isabella d’Este”, fortemente coinvolta nelle ristrutturazioni interne ed esterne, vede incrementare la percentuale di ospiti completamente non autosufficienti e nel contempo, essa – sia attraverso il Centro diurno integrato che con le attività ambulatoriali – è diventata un polo di servizi anche esterni, rivolti cioè alla popolazione anziana del quartiere e della città. La disponibilità nei confronti del Distretto Sanitario ad essere polo per le vaccinazioni antinfluenzali, proprio in questi giorni, ha messo in luce la forte potenzialità territoriale del nostro operare, visto che, in media, abbiamo avuto oltre 100 cittadini al giorno (per un’apertura ambulatoriale di non più di due ore) che hanno preferito venire presso di noi per farsi vaccinare. Così come l’inizio della collaborazione con l’Azienda ospedaliera “Carlo Poma” per le visite specialistiche (si installerà lo stesso sistema di prenotazione utilizzato dai reparti ospedalieri), la disponibilità per l’accoglienza temporanea, numericamente contenuta, di persone con quadri clinici molto seri, l’accesso diretto da parte dei nostri ospiti ai servizi ospedalieri, ecc. Le farmacie stanno incrementando mediamente di un 7% l’attività complessiva, evidenziando la loro diversa vocazione: la “Due Pini” farmacia di quartiere, la “Gramsci”, farmacia di transito. Vocazioni queste che ne determinano modalità gestionali relativamente diverse e, nel contempo, che aprono (come da Piano Programma 2000) a prospettive assolutamente positive per il loro futuro di realtà commerciali finalizzate alla produzione di salute, soprattutto in riferimento agli esiti possibili delle legislazioni in via di definizione.

Il Progetto Giovani è entrato nel vivo della sua attività, copromuovendo (con un contributo pari a non più del 50% delle spese sostenute) 22 concerti, 2 rassegne teatrali, un simposio di sculture, una mostra fotografica, e altre iniziative di servizio, come la carta giovane TARJETA. Anche il Centro di Aggregazione Giovanile si è via via “implementato” come polo di socialità e di sviluppo culturale del quartiere. L’affluenza è cresciuta. I bambini sono, mediamente, 34 al giorno, i preadolescenti 30 e gli adolescenti 36. Forte è l’azione territoriale con tutti gli attori del territorio così come significativa la collaborazione con la Comunità Islamica, lo Sportello Giovani, il Progetto Giovani.

La nascita poi di un gruppo di “grandi”, già frequentanti il centro, composto da studenti e lavoratori, il cui nome GPL (Giovani per Lunetta) è nel contempo una provocazione ma anche una fondamentale affermazione di identità positiva, non potrà che concludere in modo significativo l’esperienza di questo anno. Infine i dati del Dormitorio, dati che ci dicono quanto sia fondamentale, per la nostra città e per i mantovani tutti, approntare una seria e responsabilizzante politica di integrazione. Il 72% degli ospiti sono stranieri, questi hanno una media di notti di permanenza inferiore agli italiani di circa il 10%, e la percentuale di “successo” per entrambe è attorno al 75-80%.

Se da una parte gli italiani ospiti del dormitorio sono fortemente coinvolti in problemi di emarginazione sociale e di dipendenza, gli ospiti stranieri vivono principalmente la mancanza di una sistemazione alloggiativa adeguata alle loro “disponibilità” finanziarie.

Rileggere gli obiettivi aziendali e le progettualità di cui è intriso il Piano Programma conferma senza ombra di dubbio le “linearità” dello sviluppo aziendale e la coerenza delle proposte qui raccolte. Quello che però preme sottolineare è che questo sviluppo ha un senso solo nella misura in cui è crescita di socialità, di qualità della vita, di riconoscimento fattivo dei diritti di cittadinanza della città nel suo insieme. Se non fosse così sarebbe comunque un risultato complessivo a somma zero (fa più l’A.S.P.eF., fanno meno gli altri, la città non cambia) e, in un certo qual modo, risulterebbe un insuccesso finale per un’impresa sociale come l’A.S.P.eF. Mentre il risultato deve essere positivo, deve manifestare il valore sociale aggiunto che l’A.S.P.eF., insieme ai cittadini, alle organizzazioni sociali, alle categorie economiche, alle istituzioni, riesce a produrre.

### **Rendere conto del risultato sociale**

Chi ha letto il Piano Programma del 1999 e ha avuto modo di partecipare agli incontri realizzati nel corso dell'anno, conosce l'impegno che abbiamo profuso nell'introduzione di un doppio livello di rendicontazione del nostro operare. Da una parte, con un percorso "bottom up" siamo oramai in grado di presentare per ogni attività A.S.P.eF. la Carta dei Servizi. Con essa ogni utente/cliente può verificare direttamente l'aderenza tra il dichiarato e il realizzato. Dall'altra siamo altresì definitivamente pronti ad applicare il Bilancio di Utilità Sociale per l'insieme delle attività aziendali. Chi conosce la materia sa che, a tutt'oggi, non esistono schemi codificati di Bilanci Sociali.

A livello europeo e internazionale il confronto, peraltro molto ricco, è ancora in corso e in ambito comunitario si stanno predisponendo modelli di certificazione nuovi rispetto alla tipologia degli ISO. Anche in questo caso, quindi, l'A.S.P.eF. è un laboratorio nel quale, senza presunzione, si ricercano soluzioni innovative per rispondere in modo il più possibile adeguato alla costante anche se sempre nuova domanda di benessere e cittadinanza.

Nel concreto questo ha voluto dire realizzare, con dati 1998 e in via assolutamente sperimentale, un bilancio di utilità per alcuni servizi, testarne la capacità euristica, utilizzarne la logica in fase programmatica per predisporre un sistema a regime per quest'anno. La cosa che è qui fondamentale evidenziare è che un bilancio sociale non è un atto ex-post bensì ex-ante, ovvero la sua introduzione deve avvenire prima dell'avvio del processo che si vuole verificare.

Ecco perché esso è – anche o ancor più – uno strumento programmatico e di monitoraggio in itinere di quanto si va realizzando. Nel corso del 2000, quindi, esso andrà a regime e questo ci permetterà di offrirne un prototipo completo già con il consuntivo 1999.

### **Equità e compartecipazione**

Un bilancio di utilità sociale, se deve spiegare il valore sociale aggiunto che si è riusciti a realizzare, sia in termini di benessere che di cittadinanza, deve – proprio per questo – spiegare anche l'effetto complessivo di inclusione sociale, di perequazione nell'uso delle risorse, di equità di trattamento e di corretta corresponsabilità nella spesa da parte dei cittadini.

In queste settimane l'Amministrazione Comunale e le Organizzazioni Sindacali stanno definendo le modalità di introduzione dell'ISE, altresì detto Redditometro. Si tratta di un fatto rilevante dal punto di vista di principio e nel contempo impegnativo dal punto di vista dell'applicazione.

Per quanto ci compete, non solo sosterranno la corretta e positiva implementazione di questo strumento di equità, ma promuoveremo ogni sforzo affinché esso possa essere esteso fin dove è utile (...socialmente...) e possibile, ad ogni prestazione a pagamento. Pensiamo, in particolare, al servizio di assistenza domiciliare, la cui tariffa fissa oltre che essere notevolmente insufficiente rispetto ai costi reali degli interventi, livella la compartecipazione, riducendo involontariamente le risorse per chi è in condizioni di maggiore disagio.

### **La collaborazione con il sanitario**

Pretendere di introdurre sistemi di equità nella compartecipazione dei servizi significa, da parte di chi eroga, dover garantire con maggiore responsabilità, risposte adeguate alla domanda che proviene dai cittadini. Nei fatti, per l'A.S.P.eF. tutto ciò determina uno sforzo costante alla integrazione intelligente con il sistema sanitario. E' d'altro canto la storia del sistema lombardo di prestazione sociale che ha via via fatto crescere la consapevolezza della integrazione socio sanitaria come cifra della validità del sistema stesso. Lo scarto che in genere si coglie non è quindi sulle linee di indirizzo (ribadite nel nuovo PSA in fase di elaborazione e definizione), e neppure sullo sforzo operativo, poiché personale assolutamente qualificato riesce effettivamente a garantire funzionalità e fruibilità comunque di standard mediamente elevato, quanto sulla impossibilità di coniugare

logiche organizzative e quindi anche gestionali diverse, tendenzialmente impermeabili, tra socio assistenziale, sociosanitario e sanitario. Insomma il nodo riguarda la logica gestionale ed è su quella, sulla integrazione che si riesce a realizzare a quel livello, che si deve ragionare per garantire effettivamente la conseguente integrazione operativa.

Per questo, anche nel corso del prossimo anno, continueremo nella ricerca di modalità di collaborazione fattiva con il Dipartimento ASSI (anziani, handicap, tossicodipendenze), con il Distretto Sanitario di Mantova (medicina di base e servizio cure domiciliari), con l’Azienda Ospedaliera “Carlo Poma” (formazione, 118, visite specialistiche, ecc.), secondo quanto ogni servizio A.S.P.eF. ha messo in programma di fare.

### **Lo statuto, tra vincoli e opportunità**

L’esperienza di questi due anni, nel complesso assolutamente positiva, ha messo in luce, e non poteva essere diversamente, anche i limiti degli strumenti di cui disponiamo per perseguire il compito affidatoci dalla Amministrazione Comunale. Uno strumento per eccellenza è per noi lo Statuto.

Molti punti, a parte quelli ovviamente stabiliti dalle leggi, sono risultati utili. Altri sono oggi limitanti e insufficienti. Come Consiglio di Amministrazione crediamo quindi che, con tutto il tempo e l’approfondimento necessario, si debba affrontare questa questione, secondo modalità e con prospettive che solo il Consiglio Comunale potrà definire. Nostro compito sarà quello di rendere evidenti e comprensibili tali problemi e collaborare tecnicamente alla loro soluzione.

### **Partnership, sviluppo sociale, costruzione di istituzioni civili**

In conclusione vorrei richiamare quello che, spero, si possa aver quantomeno intuito e che rappresenta il background della politica aziendale dell’A.S.P.eF.

Più volte, discutendo piccole e grandi indicazioni raccolte nelle pagine che seguono, come Consiglio di Amministrazione ci siamo confrontati sull’orizzonte del nostro operare. In esso trovano sintesi tre linee guida. La prima è quella della partnership. Con questo termine intendiamo una collaborazione fattiva, basata su una forte comunanza di intenti, dove interessi e valori trovano il giusto equilibrio, e dove l’esito è la crescita del “tasso di integrazione” e dell’appartenenza reciproca ad un medesimo progetto. Partnership è, in questo caso, l’opposto di concorrenza ed è una parola chiave nel futuro delle politiche sociali. Gli amici della Bocconi da tempo sostengono che – secondo il gergo aziendalistico- in “mercati quasi saturi” come può esserlo quello sociale, la concorrenza crea più problemi di quanti non ne risolva. Basta guardare a cosa è successo con l’applicazione del criterio solo economico alle gare per l’appalto dei servizi per cogliere tutta l’evidenza di tali affermazioni. Partnership è, sempre a livello metodologico –perché è a questo livello argomentativo che ci si deve porre anche per la concorrenza- il criterio orientativo che meglio ottimizza la gestione delle risorse complessive e che permette di affrontare le sfide di un “mercato” particolare come quello socio-sanitario.

La seconda parola riguarda il “telos” di una politica sociale moderna. Il settore è stato interpretato da due grandi posizioni culturali, peraltro trasversali in non pochi casi, agli schieramenti politici. Da una parte vi è (o vi era) chi ritiene che le politiche sociali siano tout court dei diritti da rendere fruibili semplicemente perché Costituzione prima, norma dopo, le stabiliscono. Dall’altra chi invece ritiene che essendo queste subordinate alle risorse disponibili esse siano di fatto un fattore residuale della vita comune e, in particolare, un costo che viene a gravare nella possibilità di crescita del PIL di un paese. In realtà, come sostiene anche l’Unione Europea, esse sono un fattore imprescindibile dello sviluppo di un territorio: città, regione, nazione o comunità internazionale. Rispetto alla realtà mantovana, noi crediamo che i servizi che l’A.S.P.eF. insieme a tante altre realtà (cooperative sociali, aziende sanitarie, associazioni di volontariato, centri di tutela, ecc.) eroga siano un investimento per lo sviluppo della nostra città, e lo siano proprio perché riconoscono i diritti dei

cittadini e perché mettono in circolo ricchezze in termini di opportunità di lavoro, risorse economiche, professionalità, processi comunicativi, ecc. Compito dell’A.S.P.eF. come di ogni impresa sociale è quindi quello di far sì che sia un buon investimento, che nuova ricchezza affluisca e che tutto il sistema territorio/città ne tragga frutto.

Promuovere partnership per lo sviluppo sociale di un territorio significa costruire istituzioni civili, consolidare quei sistemi di regolazione sociale che permettano –tutti- di rapportarci gli uni con gli altri, di convivere in modo il meno problematico possibile. Se l’A.S.P.eF., come è stato detto più volte, è una “rete nelle reti”, queste consolidandosi diventano patrimonio comune, diventano risorse per fare ancora di più, diventano identità collettiva, appartenenza. Una comunità locale ha bisogno che le sue istituzioni costantemente siano rigenerate ma ha altresì bisogno che si formino –secondo una corretta impostazione del principio di sussidiarietà- nuove e autonome istituzioni, le istituzioni civili appunto, le quali rafforzano e consolidano la comunità locale stessa. Pensare quindi che, come stiamo sperimentando, il diritto alla mobilità dei cittadini anziani, diritto inscindibile da quello della domiciliarità; ovvero che il servizio trasporti protetti sia effettivamente fruibile e accessibile dal maggior numero possibile di utenti; diventi un servizio co-promosso e co-gestito da dodici realtà diverse e tra loro complementari, come sono le associazioni di volontariato aderenti insieme e alla pari con l’A.S.P.eF., questo significa nel concreto fare partnership, partecipare allo sviluppo della città contribuendo a migliorare la mobilità individuale, e consolidare una rete di cittadini e di organismi che partecipa –nel senso che si riconosce facente parte e che prende effettivamente parte- alla vita della “nostra” città.

E’ con questo impegno e augurio che a nome del Consiglio di Amministrazione, della Direzione e dell’Azienda tutta, consegno al Sindaco e alla Giunta, al Consiglio Comunale e alla Amministrazione questo fondamentale documento della vita aziendale.

Il Presidente  
Dott. Massimo Campedelli