Unione Val D'Enza
Comuni di Bibbiano, Campegine, Canossa, Cavriago, Gattatico, Montecchio Emilia, S. Polo D'Enza, S. Ilario d'Enza

Linee guida distrettuali sulla povertà

Dalle ipotesi di un regolamento sui contributi ad un progetto di linee guida

Val D'Enza è un distretto di 62.031 abitanti, composto da otto Comuni molto differenti per dimensioni demografiche (da un minimo di 3.843 ad un massimo di 11.021 abitanti) e per caratteristiche geografiche (dal territorio montano dei Comuni collocati a sud a quello padano dei Comuni collocati a nord). Una parte dei servizi sociali è gestita dall'Unione Val D'Enza, di fatto il nono Ente operante sul territorio distrettuale.

A partire dalla volontà di trattare congiuntamente il tema dei contributi economici:

- sono state ricostruite le differenti politiche locali, attraverso la **documentazione e l'analisi di tutti gli interventi economici** (erogazioni, esenzioni tariffarie, microprestiti, percorsi di sostegno lavorativo) attivati dai nei diversi territori in un arco temporale di 4 anni. Tale ricostruzione ha consentito di mostrare le ragioni storiche e culturali delle differenze locali, evitando le semplificazioni e sostenendo un confronto più consapevole tra i differenti approcci

- sono state raffrontate le diverse filosofie del servizio, attraverso la **ricostruzione delle prassi di lavoro** utilizzate per affrontare alcune problematiche specifiche collegate a situazioni di povertà (sfratto, mancanza di generi di prima necessità, morosità nel pagamento di utenze). Tale confronto si è sviluppato verso una prima descrizione di **prassi auspicabili** condivise da tutti i servizi

A partire da questo confronto si è superato l'obiettivo di un regolamento per l'erogazione di contributi classicamente inteso, con uno spostamento prospettico verso una **visione condivisa a livello distrettuale sulla povertà**. Si ipotizza che le presenti Linee guida, a partire dall'interpretazione delle dinamiche sociali in atto, provino a disegnare un percorso che aiuti a ridefinire **il ruolo della comunità, il ruolo delle Amministrazioni locali, il ruolo del privato sociale e dei cittadini** nel contrastare tali dinamiche e la tendenza al consumismo, all'isolamento e all'individualismo, a partire dall'assunto che la **povertà non è solo economica**, ma anche e soprattutto mancanza di risorse

relazionali e culturali (che producono però ricadute molto concrete: difficoltà ad arrivare a fine mese, indebitamento).

La costruzione di una visione condivisa

Il percorso di condivisione è stato dapprima condotto con i Comuni, ciascuno con le proprie consolidate modalità di lavoro e la propria storia di politica sociale, attraverso il confronto tra **amministratori e tecnici**, nel rispetto dei **differenti ruoli,** di programmazione da una parte e di progettazione ed intervento dall'altra. Ricomposta un'ottica distrettuale secondo il punto di vista del sistema pubblico, si vuole ampliare il confronto e la condivisione**:**

- con il **privato sociale,** con cui ricostruire le strategie e le progettualità innovative. È essenziale che partendo da spazi di confronto esistenti (Tavolo tematico inclusione, consulte locali) si ipotizzino luoghi più articolati sia a livello distrettuale, con il coinvolgimento di soggetti che possano dare una visione di sistema, sia a livello locale, includendo le possibili realtà associative formali ed informali attive in ambito sociale, educativo, ricreativo, sportivo, culturale, ambientale. Questa modalità, già praticata da molti operatori nella quotidiana collaborazione con i contesti, va sostenuta anche sul livello istituzionale da un patto che renda visibili gli orientamenti comuni ed differenti i ruoli in gioco. Le linee guida rappresentano sotto questo aspetto un'occasione inedita ed innovativa che deve essere presidiata a tutti i livelli

- con la **comunità** più allargata, la cui interpretazione di ciò che è necessario, opportuno, lecito e giusto deve essere inclusa nella visione delle strategie che vengono agite dalle Amministrazioni, dai servizi (anche educativi), dalle Associazioni. A questo scopo sembra importante allestire modalità partecipative nuove, poiché le forme tradizionali (assembleari o rappresentative) risultano sempre meno efficaci rispetto all'obiettivo di includere interlocutori nuovi e sguardi differenti rispetto a quelli già noti al sistema istituzionale, a fronte della crescente disaffezione dei cittadini verso le istituzioni

La lettura dei **fenomeni sociali** (crisi economica ormai strutturale, leggi finanziarie che ridisegnano e ridimensionano il ruolo degli Enti locali, individualismo e nuclearizzazione delle famiglie, isolamento degli individui con aumento esponenziale delle persone che sono senza lavoro, si indebitano, si impoveriscono, soffrono di depressione; affaticamento del sistema tradizionale del volontariato, determinato dall'aumento del numero di associazioni e dalla parallela diminuzione delle risorse complessivamente attive) comporta l'impossibilità di sostenere il sistema domanda-risposta impostato dalle Amministrazioni nel passato e richiede una **ridefinizione di modalità di lavoro, di aspettative e di ruoli**.

Occorre quindi richiamare le **funzioni istituzionali** delle Amministrazioni, ribadendo il loro ruolo centrale di programmazione e di coordinamento, stabilito anche a livello normativo. Occorre però anche ridefinirne le funzioni più

operative in una dimensione meno gestionale e prestazionale, andando gradualmente a superare l'idea di fornire direttamente servizi e risposte laddove queste non riescono più ad essere adeguate e sufficienti nel mutato contesto, e orientandosi invece ad un lavoro di regia nella costruzione dei problemi insieme ad altri attori, con cui si possano andare a prefigurare in modo congiunto ipotesi metodologiche differenti, che vadano a mettere maggiormente in circolo le risorse della comunità**.**

Riorientare le risorse nella direzione del lavoro di comunità

Va qui precisato che per **lavoro di comunità** non si intende soltanto la costruzione di gruppi e la proposte di iniziative promozionali, ma anche e soprattutto un modo diverso di rappresentarsi i problemi e costruire le ipotesi progettuali, valorizzando maggiormente le risorse di cui le stesse persone che occasionalmente o strutturalmente esprimono un problema sono portatrici, e mettendole in relazione con le risorse del contesto.

Il lavoro di comunità non è solo un onere/opportunità per gli operatori, ma deve rappresentare il **principio sul quale si muovono anche i livelli di responsabilità**, sia tecnici che politici, nell'individuare le priorità di lavoro e pianificare l'utilizzo delle risorse.

In un contesto di risorse limitate e di aumento delle situazioni problematiche, il punto di vista delle Amministrazioni va nella direzione di ribadire:

- la necessità di **continuare a dare risposte tutelanti e contenitive per le situazioni di fragilità ed i casi di cronicità** che non hanno possibilità evolutive, ma di cui occorre farsi carico per garantire diritti minimi e per evitare derive di forte impatto per la comunità;

- l'opportunità di sostenere un lavoro di tipo differente, meno impostato su risposte dirette ma più orientato a **sostenere le risorse personali e rafforzare le reti sociali**, per tutte le altre problematiche sociali che si manifestano, comprese quelle ad oggi solo parzialmente conosciute, ma di fatto in grande aumento.

I dispositivi per un approccio comunitario

Le Amministrazioni, riconoscendo che trasformare il modo di lavorare richiede, soprattutto in fase iniziale, alcuni investimenti di avvio, scelgono di **rafforzare dispositivi che consentono di investire sul lavoro di comunità**, partendo dall'assunto che tale tipo di lavoro possa fornire esiti migliori in termini di benessere delle persone e possa generare risorse potenzialmente illimitate, a differenza di quelle economiche. I dispositivi innovativi adottati nel sistema pubblico della Val D'Enza, che ha cercato anche di potenziare le risorse del servizio sociale professionale in questa direzione, partono dal presupposto di una forte territorialità del lavoro:

- gli **sportelli sociali** sono il luogo di accoglienza dei cittadini, vicino al contesto di vita, con funzione di primo orientamento, supporto nella ricostruzione del problema portato e di attivazione di risorse del contesto: si ipotizza che questi luoghi entrino sempre più in relazione con gli altri luoghi non istituzionali del territorio in grado di accogliere domande e di orientare risposte;

- le **equipe integrate** sono luogo di confronto dei diversi saperi portati dagli operatori attivi nello specifico contesto, con funzione di progettazione a più sguardi e di attivazione delle risorse personali e della rete; anche questo livello, già inclusivo di operatori del privato sociale e volontari, potrebbe maggiormente aprirsi al confronto con risorse della comunità già nelle fasi di lettura interpretativa del problema e di progettazione;

- nelle **sperimentazioni locali**, adottate in alcuni territori con la funzione costruire approcci per problemi e lavorare con gruppi di utenti , che potrebbero essere condivise con sistemi più allargati di interlocutori e contaminare esperienze di diversi territori

L'impostazione di questi dispositivi ed i presupposti da cui si muovono sono il punto di partenza per un confronto con il contesto che dovrà profondamente ridisegnarli in un'ottica più partecipata, in cui si renda più evidente il ruolo di protagonismo e corresponsabilità dei privati nella costruzione e nel mantenimento del nuovo sistema.

Confronti tra comunità ed raccordo tra le risorse del privato sociale

Il lavoro di costruzione e consolidamento di una comunità coinvolta e consapevole deve fare un salto ulteriore nella direzione di **contaminazione reciproca delle diverse comunità locali**, superando particolarismi ed assumendo una visione d'insieme delle problematiche e delle risorse. Linee guida che tendono a costituire dei punti di riferimento comuni sul territorio sovracomunale debbono poggiare su comunità disposte a loro volta ad assumere un punto di vista più ampio, a confrontare e scambiare tradizioni e comportamenti virtuosi di fatto generando nuove risorse.

In tal senso occorre favorire, valorizzare e sostenere i percorsi di confronto e le prime **forme di coordinamento:**

- in particolare **fra le realtà *no profit*** che si sono andate sviluppando negli ultimi anni attorno ad iniziative specifiche collegate alla crisi economica, che hanno avuto l'effetto virtuoso di creare occasioni di confronto e di ottimizzazione: coordinamento fra le Caritas locali, iniziative di scambio sulle attività di banco alimentare in capo a diverse associazioni di volontariato promosse da Dar Voce, gruppi di acquisto;

- in generale **fra tutte le organizzazioni e gruppi di associazioni**, formali o informali, che superando le impostazioni "specialistiche" di partenza cercano di contrastare la polverizzazione del volontariato individuando

obiettivi comuni e progettualità condivise, come sta avvenendo ad esempio sul tema della genitorialità e delle responsabilità familiari.

Il cambiamento strutturale del sistema di welfare e l'approccio educativo. La percezione dell'urgenza ed il tempo per la valutazione

Si presuppone in questa riflessione il graduale superamento di una visione sovraordinata ed "interventista" della Pubblica Amministrazione, ereditata dall'impostazione originaria dei servizi, definita già a livello istituzionale come assistenziale e beneficiaria, che comportava la traduzione di una domanda in un bisogno e la conseguente attivazione di una risposta quasi automatica e conforme. Il passaggio ad una visione differente, in cui il problema portato dal cittadino viene ricostruito nel dialogo con il servizio, riposizionato ed eventualmente tradotto in un progetto partecipato e condiviso, in cui si valorizzano le risorse personali e del contesto, richiede il superamento di automatismi, la disponibilità a mettere in discussione i punti di vista di partenza, e necessita di conseguenza di un **tempo per la valutazione** di tutti gli elementi in campo.

Se in sostanza il Servizio sociale ha avuto in passato un'utile vocazione assistenziale, e si è di fatto mosso nei suoi primi passi con funzioni "sostitutive" in caso di ridotte capacità dei singoli e delle famiglie, va ora sempre più mettendo in gioco nella relazione di aiuto **una funzione di carattere educativo** volta a valorizzare le risorse e le responsabilità delle persone e delle famiglie, e ad attivare quelle del contesto.
Questa nuova situazione, in cui i servizi sono portatori di competenze che mettono a disposizione nella relazione, non prevede attivazioni automatiche ed immediate sul tema della povertà, ma prima di tutto l'analisi complessiva e a più sguardi del problema portato, delle risorse presenti e di conseguenza delle progettualità attivabili.

Per consentire questo spostamento occorre condividere con gli Amministratori e con il contesto cosa viene considerato urgente, quali situazioni richiedono realmente una tempestività di intervento, e comportano l'attivazione di interventi di sostegno posticipando una valutazione più approfondita, e quali invece rientrino più in una **"percezione" di urgenza**, che può essere ridimensionata aprendo il confronto ed il percorso di lettura del problema. Nelle ipotesi sottese a queste Linee guida questa seconda categoria rappresenta la quasi totalità delle situazioni di povertà ad oggi note e trattate.

La condivisione e la costruzione di nuovi immaginari

Questa nuova prospettiva deve coinvolgere, come sopra ipotizzato:

- in prima battuta i partner del **privato sociale**, interlocutori e collaboratori storici dei servizi, che dovrebbero condividere sia i presupposti sull'urgenza reale o presunta delle situazioni, sia lo spostamento verso un approccio educativo e verso la valorizzazione delle risorse portate dalla

persona e delle risorse potenziali presenti nei contesti di vita. Per favorire tale approccio, oltre a sostenerlo nella collaborazione quotidiana fra servizi ed associazioni, si possono costruire momenti formativi specifici (meglio se laboratoriali), finalizzati a sostenere una visione comune e a rafforzare di conseguenza le modalità di collaborazione

- in secondo luogo, più ampie fasce di cittadinanza, attraverso **nuove forme partecipative** che consentano individuare interlocutori ulteriori da quelli già attivi e di ridefinire l'immaginario consolidato del sistema di welfare, nell'ottica di allargare lo sguardo a punti di vista differenti - mondo della finanza, dell'impresa, della cultura e del tempo libero, dell'urbanistica, della pubblica sicurezza - generando nuove ipotesi di lavoro e nuove risorse

Le possibilità progettuali attivabili a partire da un problema di povertà. La valorizzazione del sapere pratico portato dagli operatori.

Il presupposto che la povertà si configuri spesso come scarsità di risorse personali, culturali o relazionali, è di per sé indicativo rispetto alla **non centralità del contributo economico** fra le ipotesi progettuali che è possibile mettere in campo.

Si vuole infatti in queste linee guida rendere visibili tutte le piste di lavoro finora utilizzate dai servizi, partendo dall'ipotesi che le contaminazioni tra modelli operativi differenti possano innescare sinergie virtuose e declinare **prassi auspicabili** condivise da tutto il sistema, in prima battuta tra i servizi ed in secondo luogo con gli interlocutori del contesto, come ipotizzato.

La scelta di declinare prassi operative a partire dai presupposti culturali finora condivisi ha molteplici valenze:

- da una parte viene valorizzata e condivisa la ricchezza culturale e professionale presente nel sistema dei servizi, che in un contesto rapidamente e radicalmente mutato, a partire dall'operatività, ha saputo mettere in campo intelligenti iniziative innovative

- dall'altra si vogliono tradurre le ipotesi costruite in concrete indicazioni di lavoro da sperimentare sul campo, con la prospettiva di rivederle ed arricchirle con l'esperienza e con il confronto; sotto questo aspetto si prevede di utilizzare le Linee guida come un canovaccio sempre aperto, da arricchire e modificare progressivamente con nuove ipotesi e piste di lavoro

- infine, si ravvisa l'utilità di fornire agli operatori strumenti che supportino modalità di lavoro più omogenee tra territori e che autorizzino allontanamenti progressivi, non scontati né semplici, dalle modalità più tradizionali di "presa in carico", in direzione di una nuova immagine di sé, dei servizi e dei cittadini.

Gli aspetti da valutare nella costruzione dei progetti

Intendendo omogeneizzare e semplificare gli strumenti di lavoro, e contemporaneamente adottare la prospettiva della valorizzazione delle risorse presenti nelle situazioni su cui si inizia a progettare un percorso di aiuto, si è lavorato ad uno strumento unico di valutazione per tutti gli operatori e le equipe attive sul distretto.

Partendo da strumenti esistenti, costruiti in modo descrittivo, molto raffinati ed articolati ma anche di non immediata lettura, si è provato ad elaborare un grafico semplificato, con apposita legenda, con lo scopo di visualizzare innanzitutto lo stato delle **risorse presenti nella situazione**, ed in particolare:

- le risorse personali portate dal cittadino: capacità di lettura e percezione della situazioni, capacità di iniziativa, competenze di tipo lavorativo
- le risorse presenti nel suo contesto di vita: relazioni familiari e sociali
- le risorse economiche: situazione patrimoniale, condizione lavorativa, situazione abitativa

Partendo dal presupposto che il dato delle risorse economiche fotografa una situazione contingente, il dato delle risorse personali e del contesto indicano invece in modo molto diretto quali sono gli ambiti possibili di sviluppo del progetto, e su cosa sostanzialmente dovrà orientarsi il lavoro del servizio.

Un elemento che influenzerà in modo considerevole l'approccio da adottare è individuato nel **rapporto che il cittadino ha con il servizio**, da un estremo negativo rappresentato dalle situazioni che presentano atteggiamenti oppositivi o manipolatori all'estremo positivo di situazioni pienamente collaboranti, passando attraverso situazioni deleganti, con ambivalenze, oscillanti.

Si è ritenuto di distinguere nettamente, anche con un segno di distanza visiva, le variabili istituzionali che, a prescindere dalla presenza o meno di risorse personali o di contesto su cui lavorare e dall'atteggiamento del cittadino nei confronti dei servizi, possono determinare la **necessità di procedere comunque ad una presa in carico e ad interventi di carattere assistenziale e riparativo**. Si tratta sostanzialmente:

- di nuclei familiari con figli **minori che necessitano di tutela**
- di situazioni di **salute gravemente compromessa**: invalidità totale, disturbi psichiatrici gravi, non autosufficienza

La visualizzazione grafica di tutte queste variabili indica le possibili piste di lavoro, e consente anche di **monitorare** l'andamento dei percorsi attivati in termini di efficacia nell'attivazione delle risorse.

Vale qui la pena di sottolineare come alcune delle situazioni ad oggi note ai servizi presentano tali **caratteri di instabilità e di oscillazione**, in particolare sul fronte delle risorse personali e nel rapporto con il servizio, da richiedere una costante ridefinizione del progetto. Si tratta prevalentemente delle situazioni di dipendenza da sostanze e di disturbi psichici, per i quali vanno individuate di

volta in volta strategie specifiche, e che comportano quindi un oneroso lavoro di continua riprogettazione. Tali situazioni, anche se provviste di risorse, possono risultare per questo aspetto più complesse delle situazioni molto gravi ma con caratteri di stabilità, che consentono invece di adottare modalità di lavoro più standardizzabili.

Differenziare gli investimenti

Partendo dal presupposto - non più attuale - di una comunità sostanzialmente coesa e con livelli alti di benessere diffuso, **fino poco tempo fa** tutto il lavoro e le energie dei servizi si sono rivolti ad una **fascia numericamente molto ristretta di cittadini in difficoltà,** sostanzialmente situazioni di cronicità o nuclei immigrati e privi di reti, per i quali sono stati attivati percorsi di presa in carico molto consistenti in termini di risorse dedicate, sia economiche che professionali.

Nella fase attuale, alle situazioni tradizionali e che per esigenze di tutela occorre continuare a prendere in carico a prescindere dalla presenza di potenzialità evolutive, si affianca però anche **una marea montante di situazioni nuove**, determinate dai cambiamenti sociali in premessa richiamati, da perdita del lavoro, da indebitamento dovuto a stili di vita al di sopra delle proprie possibilità, da progressivo sgretolamento di reti familiari e sociali, che interessano anche la comunità autoctona.

Questa considerazione richiede di cambiare in modo radicale l'approccio alle situazioni, e richiede di adottare due differenti linee strategiche.

Da una parte è necessario mantenere in carico le situazioni che per esigenze di tutela necessitano – temporaneamente o continuativamente - di azioni di protezione, diminuendo tuttavia il livello di investimento temporale laddove non vi siano potenzialità evolutive. Si ritiene che questo sia possibile procedurizzando e **standardizzando gli interventi**, in un'ottica di bassa soglia e di intervento minimo che vada a garantire risposte ai bisogni essenziali e integrare risorse attualmente non presenti. Sulle tipologie di situazioni da tutelare e sul livello minimo da garantire è essenziale che vi sia condivisione sia con il privato sociale attivo o attivabile sulla situazione, che può svolgere un importante ruolo educativo e di monitoraggio (anche vedendo cose diverse rispetto a quello che vedono i servizi), sia con la comunità in senso più allargato, per una piena consapevolezza ed un consenso attorno agli investimenti di risorse che comunque si vanno a sostenere.

D'altra parte, si ritiene invece che vi siano due aree prioritarie a cui destinare **investimento di tempo lavoro** e di dispositivi innovativi. Si tratta:

- di situazioni che portano un problema, ma anche risorse su cui lavorare e presentano quindi **potenzialità evolutive** su cui è possibile costruire un progetto con obiettivi precisi ed impegni di attivazione e verifica;

- di situazioni che, pur scivolando gradualmente in una situazione di difficoltà, **non si rivolgono ai servizi,** e per le quali occorre progettare modalità nuove di avvicinamento ed emersione.

Sotto il profilo dell'equità, in questo scenario così mutato in cui al "benessere diffuso" si è sostituita una "fragilità diffusa", diventa decisivo non occuparsi solamente di chi ha approcci culturali più portati all'esplicitazione di una richiesta di aiuto ma cercare di avvicinare anche chi, pur essendo in difficoltà, è meno portato a chiedere. Nell'avvicinamento di queste situazioni un ruolo strategico può essere giocato dagli esponenti della comunità che, via via coinvolti nel ripensamento del sistema di welfare, vorranno portare il loro contributo progettuale ed operativo.

Raggruppamenti di problemi: individuazione di possibili tipologie

Le numerose variabili che entrano in gioco vanno a disegnare un universo molto complesso ed articolato di situazioni, con differenti livelli di consapevolezza, di instabilità, di fragilità e di risorse.

Pur nella consapevolezza che ogni semplificazione porta a tralasciare alcuni casi particolari, si ritiene utile ricomporre questa complessità attraverso alcune tipologie generali, a cui si riconosce che può essere ricondotta la grande maggioranza delle situazioni ad oggi in carico ai servizi. Si tratta quindi di uno sguardo parziale, che dovrà arricchirsi nel più ampio confronto con il contesto che prende avvio dalle Linee guida.

Essendo queste tipologie costruite a partire da variabili che possono modificarsi nel tempo, la loro **definizione è da intendersi come temporanea e fluida**, da tenere costantemente aggiornata in base ai mutamenti sociali in corso, alle azioni di sistema che si riusciranno a costruire e che potranno portare cambiamenti significativi nell'assetto di partenza.

Procedure per sostenere modalità di lavoro innovative

Allo scopo di condividere la traduzione operativa delle ipotesi sopra esposte, differenziare gli investimenti a seconda delle caratteristiche dei problemi e delle risorse portate e di conseguenza sostenere nella quotidianità il difficile compito di chi ha la responsabilità di valutare ed attivare percorsi di aiuto, si è provato a predisporre alcune procedure. Si tratta sostanzialmente di indicazioni operative che, nella descrizione delle fasi di lavoro dei servizi, contengono suggerimenti su **come differenziare il lavoro**, e quindi il livello di investimento, a partire dalle variabili individuate e dalle tipologie successivamente proposte.

Viene evidenziato come il medesimo problema possa essere affrontato con azioni di intensità differente e strategie diverse a seconda delle tipologie, in base quindi al livello di risorse presenti nella situazione e al tipo di relazione con il servizio.

Anche queste proposte operative, trattandosi di una prima proposta unitaria per tutto il territorio distrettuale, si dovranno verificare, modificare ed arricchire nel passaggio alla sperimentazione pratica che prende avvio dalle Linee guida.

Allegato 1 – strumento di valutazione con legenda sintetica
Allegato 2 – tipologie di problemi (in corso di definizione)
Allegato 3 – procedure (in corso di definizione)