

Cambiamento organizzativo ed apprendimento permanente: l'Osservatorio del Cambiamento Sociale del Distretto Socio-Sanitario 18 nella Provincia della Spezia

a cura di Gilda Esposito, Carlo Melani e Elisa Bertusi

1. Premessa

Questo articolo intende riflettere sull'esperienza dell'Osservatorio del Cambiamento Sociale (OCS) del Distretto Socio-Sanitario 18(DSS)¹, in particolare nei Comuni della Spezia e Lerici, nel periodo 2014-16.



Fig. 1 Logo dell'OCS che riporta il Faro dell'Isola del Tino, che dal mare guarda tutto il Golfo, estensione geografica del DSS 18

L'OCS nasce come spazio di ricerca e di apprendimento continuo all'interno del progetto di ricerca-azione partecipativa realizzato in collaborazione con il Dipartimento di Scienze della Formazione e Psicologia dell'Università di Firenze (SCIFOPSI)²: *"Riconoscere, interpretare e agire lo sviluppo di comunità. Un percorso di ricerca azione partecipativa per la costruzione di conoscenze e competenze innovative per gli operatori"*³.

L'esperienza si inserisce all'interno di un processo ben più ampio e complesso di innovazione organizzativa nella gestione dei Servizi Sociali iniziato con l'applicazione della L. R. 12/2006, adempimento regionale della L. 328/2000. Tale cambiamento ha inoltre coinciso con lo scoppio della crisi economica internazionale del 2008, i tagli allo Stato Sociale e la ricaduta diretta sui Servizi locali iniziata nel 2010.

In tale contesto complesso, l'OCS ha inteso rispondere alla necessità strategica di conoscere, interpretare e rispondere ai cambiamenti sociali, espressi in termini di bisogni di servizi di protezione e assistenza, ma anche di risorse disponibili di resilienza dei cittadini. Con un approccio di sistema alla realtà fenomenica, cioè nei suoi fenomeni osservabili e misurabili, ha promosso la cultura dei dati e della valutazione di impatto, raccogliendo, analizzando e restituendo attraverso strumenti di comunicazione mirata informazioni strategiche, che mettono i decisori e gli operatori nelle condizioni di intervenire con politiche e pratiche efficaci ed efficienti, costruite sulla base di evidenze e non di percezioni.

L'OCS si è dato inoltre l'obiettivo di comunicare e diffondere le conoscenze prodotte anche ai cittadini, attraverso contenuti fruibili e comprensibili, valorizzando le tecnologie digitali e rispondendo alle politiche sulla trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni. Dalla metà del 2015 si è lavorato insieme con il progetto *"Peoplefusion. La città per tutt@s"*, finanziato per il periodo 2015-17 dalla Fondazione Telecom Italia, con l'obiettivo di costruire una piattaforma digitale *smart*, collegata con i *social network*, che faciliti i cittadini, in particolare stranieri, ad un pieno accesso e fruibilità ai Servizi territoriali. La realizzazione di entrambi i progetti ha coinvolto la Rete dei Servizi, le Scuole Secondarie di Secondo Grado, le comunità di stranieri e le eccellenze imprenditoriali locali. L'OCS ed il progetto *"Sensori Sociali-Punto per Te"*, ideato all'interno di una ricerca azione partecipativa iniziata nel 2014, hanno inoltre sperimentato la creazione di un'antenna ed uno spazio di ascolto e risposta dai Servizi Sociali ai cittadini nei quartieri. (Fig.2)

¹ <http://distrettosociosanitario.spezianet.it/>

² <http://www.scifopsi.unifi.it/>

³ L'accordo di cooperazione tra DSS 18 e SCIFOPSI è stato perfezionato nel 02/2015 e copre il periodo 2015-17. Il costo totale dell'operazione su tre anni è di 52000 E: 22mila € nel primo anno con fondi regionali per lo sviluppo di comunità, 20mila € nel secondo all'interno del progetto *"Peoplefusion"*, supportato dalla Fondazione TELECOM Italia con 150mila € e 10mila € a fronte di un approfondimento di ricerca sugli stili genitoriali e le nuove famiglie per il terzo anno. L'Amministrazione ha inoltre investito nel 2016 circa 8mila € per le ore di lavoro extra dedicate del personale strutturato. Il co-finanziamento di SCIFOPSI è di circa 30mila € e prevede un coordinatore scientifico della ricerca, un'assegnista di ricerca a tempo completo distaccata presso i Servizi Sociali e collaborazioni di altri esperti afferenti al Dipartimento.

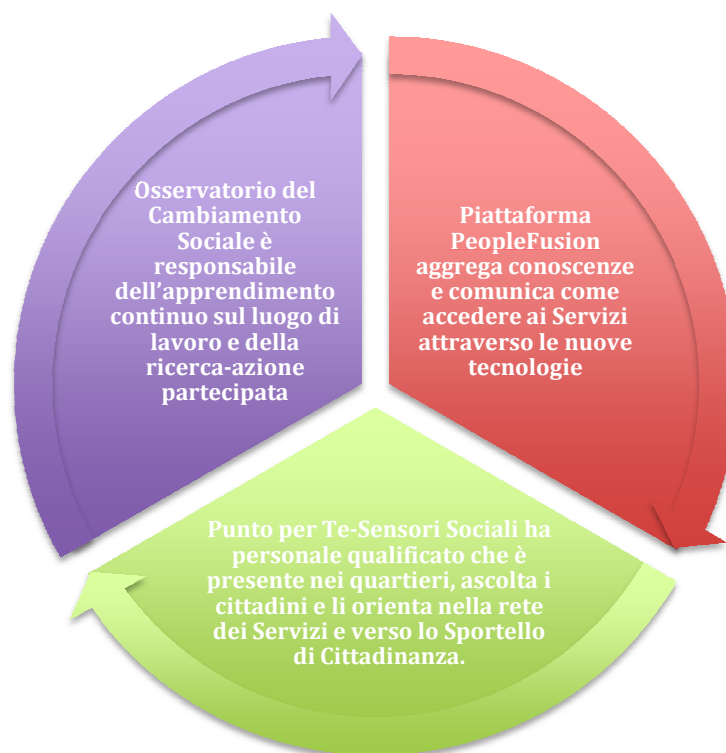


Fig. 2 Lo spazio di innovazione sociale dell'OCS

L'OCS nell'esperienza spezzina si presenta dunque come un incubatore locale di innovazione sociale, che partendo dai saperi e dalle competenze presenti, si apre alle esperienze nazionali ed europee. Secondo le definizioni correntemente adottate di innovazione sociale come "nuove idee che si concretizzano in prodotti, servizi e modelli che rispondono e soddisfano bisogni sociali, creano nuove relazioni e nuove collaborazioni in maniera più efficace e sostenibile rispetto alle alternative esistenti." ⁴ l'OCS identifica problemi e opportunità e quindi sperimenta prototipi e modelli che nel lungo periodo trasformano il sistema. (Fig.3)



Fig. 3 Nella conchiglia dell'innovazione sociale di Murray, l'OCS si trova tra la fase 4 e 5.

⁴ Liberamente adattata da Murray R., Caulier J., Mulgan G., *Il Libro bianco dell'innovazione sociale*, 2012, disponibile open access su <http://www.societing.org/wp-content/uploads/Open-Book.pdf>

2. Contesto

Dopo il picco demografico degli anni '70, i due Comuni La Spezia, capofila di Distretto, e Lerici, si sono attestati ad una popolazione di circa 104mila abitanti: intorno a 94000 il primo, e 10200 il secondo. La popolazione alla Spezia è per il 28% over 65, in maggioranza femminile e per il 12% composta da stranieri provenienti da più di 100 paesi, soprattutto Albanesi, Romeni, Dominicani e Marocchini. A Lerici i numeri, e le problematiche sociali, cambiano sensibilmente, vista la dominante vocazione turistica del territorio e la popolazione più anziana: ad esempio nella frazione di Tellaro l'indice di invecchiamento della popolazione supera 400 contro la media italiana di 154 e quella provinciale di 200.

I Servizi Sociali della Spezia hanno il carico più importante in termini di risposta alla crisi e supporto della popolazione in difficoltà: nonostante i tagli, hanno realizzato sempre maggiori investimenti in collaborazione con la Rete dei Servizi territoriali per garantire le prestazioni essenziali. Gli interventi di sostegno al reddito ad esempio sono passati da 450 nel 2009 a 571 nel 2014 (aumento del 26%) e le prese in carico dei cittadini in difficoltà sono salite ad aprile 2016 a circa 3250. Contando anche interventi una-tantum che non prevedono la presa in carica, si stima che circa 6 cittadini su 100, di cui 2 stranieri, sono ricorsi all'aiuto del Servizio Sociale perchè non ce la fanno da soli. A Lerici invece i cittadini in carico ai Servizi nel 2015 sono stati 209, di cui il 15% stranieri, ma con un risultato in termini di tendenza simile a quello spezzino. Secondo il Rapporto ISTAT Liguria 2014 e la riflessione contenuta nel Piano Socio-Sanitario di Distretto (PSIR) 2013-2015 elaborato insieme con l'OCS e la rete di confronto territoriale "Parteci-piano"⁵ le principali sfide del territorio sono:

- 1) la riduzione della popolazione giovanile e l'invecchiamento della popolazione;
- 2) il calo costante dal 2008 dell'occupazione, soprattutto femminile e giovanile e la contrazione delle piccole e medie imprese, nonostante una ripresa moderata del settore turistico con una causalità diretta sull'aumento della povertà relativa ed assoluta e nel bisogno di rafforzare le politiche di contrasto alla povertà che da transitoria si trasforma in cronica e strutturale;⁶
- 3) il crescente disagio abitativo;
- 4) il venir meno di progetti di ampio respiro di integrazione dei migranti, soprattutto per i giovani di prima e seconda generazione ed i richiedenti asilo⁷.
- 5) l'insufficiente investimento in educazione e formazione dei giovani e la percezione, non corroborata se non da ricerche a campione⁸, dell'aumento dei giovani NEET (*Not in Education Employment or Training*)
- 6) la mancanza di propensione all'innovazione dell'Associazionismo che rallenta la creazione di impresa sociale, soprattutto giovanile.

Di fronte a queste sfide sempre più incalzanti, i Servizi Sociali hanno promosso un percorso di cambiamento organizzativo che ha visto la creazione dell'UPS, Ufficio di Promozione Sociale, che opera da primo accesso, filtro e canale di orientamento per l'utenza che si rivolge ai Servizi e la riorganizzazione delle unità operative per aree tematiche anziani, minori e adulti.

3. Obiettivi

La Dirigenza Sociale comprendendo che non era sufficiente, nè efficiente o sostenibile, rispondere alle emergenze sociali senza un'analisi adeguata e competente, si è data con il progetto OCS due livelli di obiettivi: interni all'organizzazione ed esterni verso il territorio e la rete di Servizi.

Obiettivi interni:

⁵ Il processo Parteci-piano inizia nel 2013 con l'obiettivo di avviare la costruzione partecipata dello PSIR 2013-15 insieme con i principali attori sociali e la cittadinanza attiva della comunità. Si crea inoltre un registro della partecipazione suddiviso per aree tematiche: sviluppo di comunità e promozione sociale, non autosufficienza, inclusione sociale e famiglie e minori.

⁶ Si veda la recente ricerca IRS "Ridefinire le politiche sociali su criteri di equità ed efficacia" ed il report territoriale realizzato in collaborazione con i Servizi ed in particolare la posizione organizzativa (PO) referente per l'OCS secondo cui si rivolgono ai Servizi utenti con caratteristiche diverse dal passato: oltre a famiglie con bassa scolarità e scarse competenze per adeguarsi nel mutato mercato del lavoro, aumentano le famiglie di classe media, che hanno perso il lavoro e hanno difficoltà a pagare l'affitto, le utenze e le spese per educazione e salute. Sia per i primi, per i quali ci si trova davanti ad una cronicizzazione della povertà, sia per i secondi che sono nuovi ai percorsi di assistenza sociale, l'intervento dell'Assistente Sociale non può essere risolutivo.

⁷ Secondo CARITAS hanno transitato sul territorio circa 800 richiedenti asilo da marzo 2014 a maggio 2016, per il 95% uomini e per il 67% con età compresa tra 19 e 34 anni.

⁸ "La dispersione scolastica in Liguria ricerca quali-quantitativa sulla dimensione del rischio e l'esperienza della dispersione 2012", www.regione.liguria.it/doc/8789-la-dispersione-scolastica-in-liguria-report.html

- costruire attraverso un processo di apprendimento sul luogo di lavoro competenze diffuse di ricerca e progettualità innovativa e trasformativa, sulla base delle evidenze e non soltanto della percezione o in risposta alle emergenze;
- per politici e tecnici comprendere e governare il cambiamento sociale attraverso politiche e pratiche valutate come adeguate, efficaci ed efficienti;
- migliorare gli scambi tra i diversi livelli decisionali interni sulla base della condivisione di conoscenze e competenze;
- ricondurre il lavoro operativo e quotidiano degli operatori ad una dimensione di riflessione sociale più ampia

Obiettivi verso l'esterno:

- stimolare una genuina partecipazione dal basso dei gruppi sociali, delle famiglie e degli individui nell'identificazione dei problemi e nelle sperimentazioni di progetti integrati di sviluppo di comunità;
- coinvolgere attori fino a questo momento distanti, come la Scuola o le famiglie, realizzando progetti di ricerca azione congiunti, finalizzati alla modellizzazione di nuovi servizi (ad esempio servizi per le famiglie, alternanza scuola lavoro, etc.);
- comunicare il cambiamento sociale in maniera comprensibile e trasparente.

4. Metodologia

L'OCS esplora la complessità dei fenomeni sociali attraverso un modello di analisi che misura gli aspetti qualitativi e quantitativi in forma integrata e li rielabora in indicazioni sulla programmazione rispetto ai mutamenti sociali in essere. Tale metodo si basa sulla ricerca scientifica, in particolare sui principi della ricerca azione partecipativa⁹ e su un approccio olistico che coinvolge la comunità cittadina. In altre parole l'OCS porta alla definizione di una filiera di progettazione degli interventi come in fig. 5.

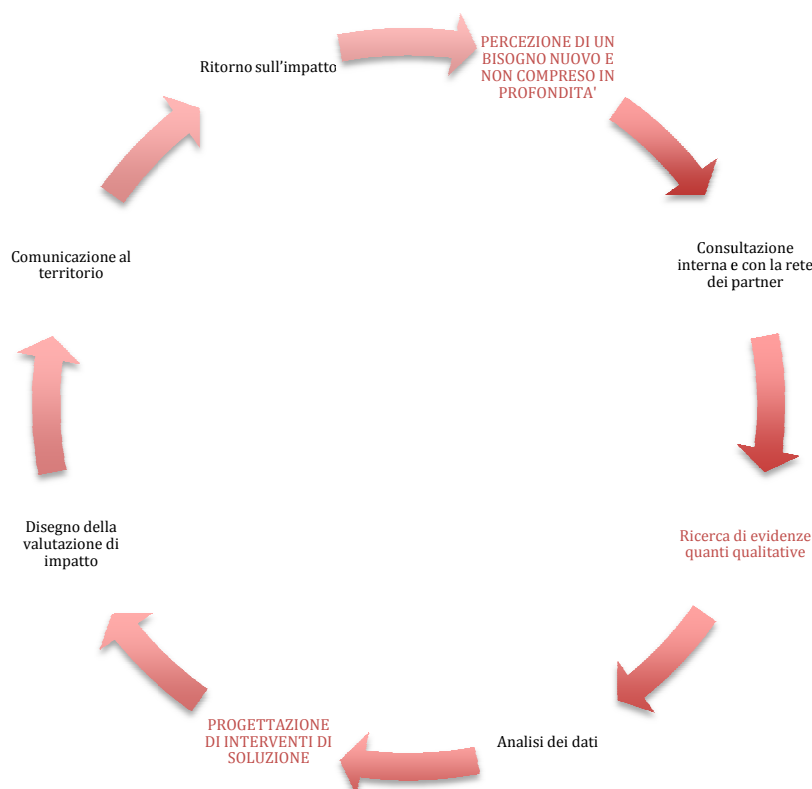


Fig. 4 Filiera della progettazione sociale

Il capitale sociale rappresenta la risorsa fondamentale dell'OCS. Il primo passo nella costruzione del modello è stato scattare la fotografia della rete dei Servizi e coinvolgerli nella progettazione.

⁹ Per la letteratura italiana sulla ricerca azione si veda Orefice P., *La ricerca azione partecipativa. Teoria e pratiche*, Liguori, Napoli 2006

Nel coltivare tale rete la dimensione della collaborazione inter-professionale e inter-disciplinare ha acquistato una particolare rilevanza confermando la tendenza ormai radicata all'interno dei Servizi di lavorare all'interno di *équipe* integrate ed in tavoli di consultazione intersettoriali.

5. Analisi

L'esperienza risponde a tutti i criteri proposti nel bando IRS CNOAS Costruiamo Welfare dei Diritti¹⁰, ma in particolare:

- criterio 3: **coerenza tra analisi dei bisogni, progetto, intervento.** L'OCS grazie ad una comprensione adeguata dei nuovi fenomeni, attraverso un processo intenzionale di apprendimento in servizio, sviluppa le conoscenze e competenze necessarie per elaborare e sperimentare soluzioni innovative che rispondano in termini di politiche, mutamenti organizzativi ed interventi per la prevenzione e la protezione dei diritti sociali dei cittadini. Tale processo avviene dunque non solo sulla base di una generale percezione del cambiamento in corso, ma di una raccolta ed analisi rigorosa di evidenze sia quantitative sia qualitative, attraverso un metodo condiviso. L'adozione da parte dei Servizi Sociali della piattaforma informatica ICARO nel 2012/13 per la dematerializzazione della gestione del flusso di lavoro del Servizio ha messo a disposizione un potente strumento di analisi e valutazione del flusso di dati numerici di accesso ai Servizi.
- criterio 4: **promozione di esperienze di welfare comunitario integrato.** All'interno dell'OCS si è approfondita la riflessione e l'azione intorno alle politiche e pratiche di sviluppo di comunità, indispensabili alla luce della trasformazione del *Welfare State*¹¹ e di fronte alla forbice tra riduzione delle risorse a disposizione per la protezione sociale e l'acuirsi della vulnerabilità dei cittadini. E' apparso evidente che fosse necessario orientarsi verso l'identificazione dei meccanismi di resilienza dei cittadini, intesi come singoli, famiglie e gruppi di interesse. Di fronte ad un aumento degli spazi del conflitto e della paura collettiva, i Servizi hanno messo in piedi sperimentazioni innovative di supporto alle Comunità locali, attraverso azioni dirette nei quartieri, che sono parsi l'unità territoriale più vicina ai cittadini. In collaborazione con gli Uffici per il decentramento e la partecipazione e insieme con la rete di cooperative e associazioni che già da anni collaborano con il Comune le sperimentazioni "Registro della Partecipazione", "Punto per Te", "Migliori Vicini", "Agenzia per la Casa", "Officine della Solidarietà", "Banca del Tempo", "Gruppi di Auto-Mutuo Aiuto", hanno messo in risalto le competenze dei cittadini a rispondere in maniera creativa alla crisi in corso.

L'OCS si inserisce dunque nello spazio di incontro tra le due dimensioni come dimostra la figura che segue:

¹⁰ Cfr. i 4 criteri su www.irsonline.it/materiali/CWDsulterritorio_B.pdf

¹¹ E' impossibile in questa sede citare la letteratura in merito a, ad esempio, Secondo *Welfare*, *Welfare Mix* e *Welfare* generativo, che è ampiamente accessibile open access sul *web*.



Fig. 5 Mappa della relazione tra raccolta delle evidenze sui bisogno ed opportunità del territorio, riflessione sul cambiamento sociale in corso, elaborazione di pratiche di *welfare* comunitario integrato e processo costante di valutazione e riprogrammazione

Dal 2016, l'Amministrazione comunale ha autorizzato la creazione di un *team* di lavoro composto da un referente PO, 5 assistenti sociali ed un supporto amministrativo. Questo ha rappresentato un salto di qualità nella gestione dell'OCS perchè ha permesso di impostare un processo di programmazione e raccolta dati condiviso, basato sulla collaborazione tra professionisti afferenti ad ambiti diversi, come si evince nell'organigramma sotto riportato.

I risultati del lavoro dell'Osservatorio si possono riassumere in tre macro-aree collegate tra loro:

a) Apprendimento sul luogo di lavoro

E' stato realizzato un percorso di formazione di tutto il personale coinvolto in momenti di confronto collettivo sia in presenza (seminari) sia a distanza (raccolta dati attraverso questionari o interviste), ma in particolare una formazione specializzata in tecniche di ricerca sociale per il gruppo di lavoro dell'OCS.

b) Cultura dei dati

Sulla base di una griglia autoprodotta di indicatori si è avviata la ricerca sul territorio, sono state disegnate info-grafiche ed è in via di definizione il primo rapporto del cambiamento sociale 2016.

Fig. 11 Esempio di infografica

c) Interventi di comunità

E' stata avviata la sperimentazione di nuove forme di intervento sociale, con un approccio comunitario integrato. Vista però l'ampiezza degli interventi dei Servizi, e l'impossibilità di dare contezza in questa sede di tutta la progettazione, si è scelto di citare solo la pratica Punto per Te.

Grazie alle operatrici socio-sanitarie (OSS) della Cooperativa Sociale KCS, il cittadino può chiamare negli orari di ufficio un numero fisso per chiedere, anche in forma anonima, un appuntamento per esporre i propri problemi e bisogni e richiedere un aiuto o un consiglio competente. Senza andare presso i Servizi, questo colloquio avviene nel quartiere di residenza del cittadino. Entro ventiquattro ore questi viene richiamato e dopo due giorni due OSS qualificate e formate all'ascolto ed all'orientamento incontrano il cittadino in uno spazio a lui familiare e gli offrono un accompagnamento ed un supporto all'interno della rete dei Servizi pubblici e privati. Le operatrici non aspettano solo una telefonata: visitano i quartieri, parlano con i negozianti e le Associazioni e osservano, attraverso lo strumento della mappa di comunità, i possibili problemi, in un'ottica di prevenzione. Mettono, ad esempio, il cittadino in contatto con il progetto "*Buoni Vicini*", coordinato dall'Associazione di Volontariato Anteas, che offre compagnia e un piccolo aiuto domestico o nei disbrighi burocratici alle persone in difficoltà. Anteas e KCS, grazie a questo progetto hanno cominciato a lavorare insieme scambiando informazioni e valorizzando momenti di formazione comune e richiedendo la collaborazione delle Scuole attraverso l'alternanza scuola lavoro.

6. Conclusioni:

L'OCS ha confermato alcune ipotesi formulate in sede di progettazione:

1) Se è importante coinvolgere nella ricerca i professionisti con le adeguate competenze tecniche, è strategico non delegare l'intero processo verso l'esterno. La metodologia della ricerca azione partecipativa e dell'apprendimento intenzionale sul luogo di lavoro adottata dall'OCS infatti realizzano percorsi che non solo costruiscono nuove conoscenze, ma soprattutto facilitano l'acquisizione di competenze da parte del personale, la presa in carico dei problemi e l'attivazione degli attori sociali, che può avvenire solo se questi si sentono protagonisti del processo di cambiamento e non solo meri informatori o esecutori.

2) La conoscenza dei fenomeni e l'elaborazione di risposte ai bisogni sociali ed educativi dei cittadini si costruisce a partire dal confronto e dalla collaborazione tra portatori di interesse e professionisti diversi, anche potenzialmente in conflitto tra loro. La differenza di punti di vista ed interpretazione dello stesso fenomeno è generatrice di soluzioni nella complessità dei fenomeni. Questo rappresenta senza dubbio una difficoltà da non sottovalutare nella gestione dei processi, perchè comporta tempi lunghi di trasformazione di mentalità e forme organizzative delle Istituzioni e di chi ne fa parte. In questo ambito spiccano importanti sfide da raccogliere: una fra tutti l'integrazione tra banche dati diverse, ma anche tra diverse concezioni delle stesse e principi diversi in termini di trasparenza, condivisione e collaborazione.

3) La ricerca non può essere solo descrittiva, ma deve necessariamente trasformarsi in laboratorio di progettazione capace di produrre e valutare modelli e interventi per il benessere dei cittadini. Per questo l'OCS contribuisce ad attivare un processo ben più ampio di sensibilizzazione dei Servizi e della sua rete di riferimento.

La sfida aperta, di fronte ad un modello organizzativo promettente, ma ancora fragile, si riassume nelle seguenti domande, alle quali si sta cercando una risposta:

1) Quali sono le prospettive realistiche di sostenibilità, in una fase di tagli della spesa pubblica? E' possibile, ad esempio, proporre il modello OCS come strumento di valutazione di impatto della recente politica di Sostegno all'Inclusione Attiva?

2) Vista la cultura europea dei *big data* e le esperienze di cruscotto di direzione delle *smart cities*, quali sono le prospettive di contaminazione e replicabilità in altri contesti? Si può proporre all'ANCI¹² la *governance* di questo processo di scambio?

3) Due anni di sperimentazione sono sicuramente insufficienti per testare la bontà di un modello, anche se si inseriscono in un periodo ben più lungo, di almeno dieci anni, di profondo cambiamento organizzativo. Per mantenere viva la sperimentazione si potrebbe coinvolgere tutta la rete di attori sociali e chiedere, all'interno degli appalti, una componente obbligatoria di ricerca-azione e formazione in servizio congiunta tra Enti e Aziende sociali?

¹² Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, cfr. <http://osservatoriosmartcity.it/>

Sitografia e bibliografia minima

ARS, *Ridefinire le politiche sociali su criteri di equità ed efficacia*, Report territoriale Comune di La Spezia, 2016 http://welfaredeidiritti.co.nf/wp-content/uploads/2016/04/CWD-Comune_LaSpezia-report.pdf

Federighi P., *L'educazione incorporata nel lavoro*, 2009
<http://www.fupress.net/index.php/sf/article/viewFile/8592/8040>

ISTAT, *Rapporto Statistico della Liguria 2014*
https://statistica.regione.liguria.it/File/Pubblicazioni/RapportoStatisticoLiguria_2014.pdf

Murray R., Caulier J., Mulgan G., *Il Libro bianco dell'innovazione sociale*, 2012, <http://www.societing.org/wp-content/uploads/Open-Book.pdf>

Orefice P., *La ricerca azione partecipativa. Teoria e pratiche*, Liguori, Napoli 2006

PSIR 2013-2015 Distretto Socio-Sanitario 18

Regione Liguria, *La dispersione scolastica in Liguria ricerca quali-quantitativa sulla dimensione del rischio e l'esperienza della dispersione* 2012, www.regione.liguria.it/doc/8789-la-dispersione-scolastica-in-liguria-report.html

<http://distrettosociosanitario.spezianet.it/>

<http://osservatoriosmartcity.it/>

<http://secondowelfare.it/>

<http://www.scifopsi.unifi.it/>

<http://www.welfaregenerativo.it/>

Materiale grigio raccolto dall'Osservatorio del Cambiamento Sociale nel periodo 2014-16