

## SVILUPPARE IL VALORE DELL'INTEGRITÀ E DELL'ETICA NELLE AUTONOMIE SOCIALI

---

### I. CONTESTO

#### **Promuovere l'integrità**

La promozione dell'integrità nei sistemi sociosanitari non si limita al rispetto degli aspetti normativi dell'anticorruzione e della trasparenza: i fenomeni vanno letti in un contesto più ampio, dove l'etica professionale e la cultura organizzativa risultano essenziali per creare valore nei servizi offerti ai cittadini.

All'interno di questo più ampio contesto, l'integrità si manifesta come il processo culturale che porta il valore del singolo a generare un comportamento sociale nel momento in cui questo viene condiviso tra più soggetti, ispirandone l'agire collettivo.

Un primo passo per promuovere la cultura dell'integrità consiste nel diffondere la consapevolezza che il sistema informale di favoritismi non venga più percepito come "normale".

#### **Costruire la strategia**

Operativamente, questo passaggio si può realizzare nel definire processi di erogazione dei servizi in modo lineare, trasparente, condiviso, attraverso un ragionamento che rinforza la logica del controllo con quella dell'apertura e della partecipazione.

Un'operazione di taglio culturale per promuovere l'integrità può così consistere nello sviluppo - tanto per il personale sociosanitario quanto per i cittadini - di una più approfondita conoscenza dei processi di erogazione e i loro potenziali rischi.

### **Creare alleanze**

Su questi temi l'Agenzia regionale di sanità della Toscana, la Conferenza permanente per le Autonomie sociali (CoPAS) e l'Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR) hanno promosso una giornata di lavoro per i referenti delle organizzazioni del volontariato, della promozione sociale e della cooperazione sociale aderenti a CoPAS.

Il workshop si è tenuto il 15 ottobre 2015, con il proposito di individuare gli strumenti che sviluppino e garantiscano etica ed integrità nelle attività e nel rapporto fra le organizzazioni del Terzo settore e gli Enti pubblici. Tali strumenti sono stati delineati a seguito di un percorso partecipato con le Autonomie sociali e i referenti di ESTAR.

La creazione di un'**alleanza** tra i soggetti impegnati nel processo di negoziazione dell'affidamento dei servizi sociosanitari può costituire un elemento strategico per la promozione dell'integrità delle cure nel territorio.

### **Lavorare insieme**

I partecipanti all'incontro sono stati coinvolti in 2 gruppi di lavoro con l'obiettivo di proporre strumenti a sostegno di etica e legalità. I gruppi nello specifico hanno cercato di rispondere a 2 differenti domande:

#### *1 – Etica nella cura:*

“Quali aspetti qualificanti la relazione con l'utenza e l'etica professionale dovrebbero rientrare nel sistema di regole per la gestione di un servizio in ambito sociosanitario? Quali elementi potrebbero qualificare un codice etico che le Autonomie sociali potrebbero volontariamente adottare e praticare?”

2 - *Sostenere la legalità:*

“Quali elementi per scongiurare i rischi di illegalità dovrebbero rientrare nel sistema di regole per l’affidamento di un servizio in ambito sociosanitario?”

### **Metodo di lavoro**

I lavori di gruppo sono stati gestiti attraverso la tecnica della “discussione visualizzata”<sup>1</sup>, una metodologia che organizza visivamente le proposte dei partecipanti, raccolte sotto forma di parole chiave su cartoncini e poi esposti su un tabellone.

## **II. LAVORI DI GRUPPO**

### **Partecipanti**

Erano presenti 12 referenti della CoPAS e di altre organizzazioni del Terzo settore, più i rappresentanti della III Commissione Consiliare, dell’Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR), del Centro toscano per i servizi al volontariato (CESVOT), di ANCI Toscana e del Difensore civico regionale.

### **Indicazioni dai gruppi**

Nel riassumere le discussioni sviluppatesi nei due gruppi di lavoro, i fumetti le affermazioni tratte direttamente dagli interventi dei partecipanti, così come riportate dai cartellini apposti sulla lavagna.

---

<sup>1</sup> Le regole della Discussione visualizzata, nel dettaglio, sono semplici:

- utilizzo di cartoncini, distribuiti inizialmente in numero uguale ad ogni partecipante;
- ogni cartoncino può esprimere un singolo pensiero (frase di 5-7 parole, il più possibile auto-esplicativa);
- i cartoncini sono illustrati, discussi e disposti sul tabellone creando aree concettuali omogenee in modo condiviso dal gruppo di lavoro.

Nel raggruppamento per dimensioni concettuali si assicura il rispetto della validità semantica, che indica la corrispondenza fra i concetti che emergono dall’analisi di un testo e i significati che ha quel testo nell’ambito studiato. In senso più esteso, si considera la validità semantica nella ricerca qualitativa il grado di coerenza fra le categorie dell’analisi e il significato che esse hanno rispetto all’uso che ne viene fatto dai soggetti studiati.

***1. Etica nella cura: “Quali aspetti qualificanti la relazione con l’utenza e l’etica professionale dovrebbero rientrare nel sistema di regole per la gestione di un servizio in ambito sociosanitario? Quali elementi potrebbero qualificare un codice etico che le Autonomie sociali potrebbero volontariamente adottare e praticare?”***

Dalla discussione svolta nel gruppo di lavoro è emersa, in qualità di premessa, la necessità che il Terzo Settore si evolva e si adatti alle caratteristiche che contraddistinguono l’attuale situazione socio-economica e culturale del Paese. L’idea di base è che “si deve prendere coscienza dell’utilità ma inadeguatezza del Terzo Settore”; in altre parole, sebbene l’esistenza di un sistema etico sia considerata fondamentale, tutti concordano sulla evoluzione nel tempo dei valori che caratterizzano il sistema etico e conseguentemente sull’urgenza che il mondo delle Autonomie sociali ne prenda coscienza.

Seguendo l’evoluzione della discussione, il gruppo ha inizialmente affrontato la questione dei principi ispiratori dell’attività delle Autonomie Sociali, per poi tradurli in quelli che dovrebbero essere i contenuti dell’agire delle organizzazioni, a loro volta da rendersi operativi attraverso gli strumenti proposti.

***a) I PRINCIPI ECONOMICI, RELAZIONALI, ETICI***

Non si deve mai dare per scontato l’aver fatto propri i valori del non profit. Deve sempre essere chiaro che...

*chi punta al profitto non può essere considerato ‘sociale’*

... e quindi parte del Terzo settore; inoltre non si devono obbligatoriamente rispettare logiche di mercato pur di rispondere ad esigenze reali non previste ed imprevedibili.

Il principio della solidarietà, che implicitamente prende vita da considerazioni in ambito economico, e che antepone agli interessi soggettivi i bisogni della comunità, deve essere costantemente riaffermato. Lo stesso vale per tutti i principi che afferiscono alla sfera degli aspetti relazionali, quali la responsabilità, l'ascolto, il rispetto e la fiducia, e quelli della sfera più propriamente etica: integrità, legalità, correttezza, trasparenza ed equità.

I principi etici, tuttavia, devono saper coesistere con quelli "tecnici", anche di natura economica, in chiave di efficienza ed efficacia.

### *b) I CONTENUTI DELL'AGIRE*

I "contenuti" si riferiscono a quegli elementi che dovrebbero costituire il lavoro vero e proprio delle organizzazioni, e che garantiscono l'erogazione di un servizio pubblico di qualità.

Interpretare la realtà circostante richiede di rivolgere lo sguardo oltre i problemi che affliggono i quotidiani ambiti di azione, considerando quei temi che al giorno d'oggi richiamano una maggior attenzione da parte della società, quali la qualità delle risorse naturali (l'ambiente, l'acqua, il cibo...) e la qualità delle relazioni, internamente ed esternamente alle organizzazioni (equilibri di genere e generazionali).

Si richiede particolare attenzione alle relazioni tra Autonomie sociali e Istituzioni, dove occorre ...

*un maggior rispetto degli ambiti di competenza, un maggior riconoscimento dei ruoli, tra committente ed erogatore, e dei saperi*

### *c) GLI STRUMENTI*

I contenuti possono essere raccolti in un codice etico, che però non può essere solo una dichiarazione di principio, ma uno strumento dinamico per la loro attuazione. Durante tutta la discussione si ricorda l'urgenza di far seguire alle parole i fatti, e la consapevolezza che non ci si può limitare a fare sfoggio dei valori, ma si deve trovare il modo di renderli concreti e applicarli nella quotidianità.

Ad esempio, i principi di fiducia e rispetto, che dovrebbero caratterizzare i rapporti tra componenti delle associazioni, dovrebbero essere riscontrabili nelle attività che si svolgono in un determinato territorio/comunità.

Tendenzialmente, gli strumenti individuati dal gruppo di lavoro si distinguono tra quelli a valenza interna, per l'organizzazione del servizio, e quelli a valenza esterna, per i rapporti con le istituzioni.

Nell'ambito della valenza interna si indicano:

- motivazione e valorizzazione delle professionalità del personale attraverso il suo coinvolgimento nell'organizzazione nelle scelte strategiche e nella definizione del servizio da erogare;
- valutazione costante del "clima interno";
- formazione degli operatori;
- verifica e monitoraggio dei rapporti con l'utenza coinvolgendo i familiari degli utenti.

Nell'ambito della valenza esterna, lo strumento più rilevante nel condizionare in senso etico il rapporto con le istituzioni è indicato in un patto adottato tra committente ed erogatore, dove, più che il capitolato, lo strumento "tecnico" dell'affidamento sia rappresentato da un vero e proprio "codice di servizio" configurato in modo specifico sull'oggetto dell'erogazione.

In altri termini, la proposta è quella di passare da un codice etico, generico e decontestualizzato, ad un contratto per l'esecuzione del servizio attraverso il quale la stazione appaltante diventa indirettamente un regolatore etico del mercato.

## ***2. Sostenere la legalità: “Quali elementi per scongiurare i rischi di illegalità dovrebbero rientrare nel sistema di regole per l’affidamento di un servizio in ambito sociosanitario?”***

### ***a) CONCENTRARSI SUI MECCANISMI DI AFFIDAMENTO***

La prima discussione affrontata ha riguardato il titolo. Il gruppo infatti ha trovato più opportuno argomentare il tema del sostegno della legalità attraverso non solo lo sviluppo di strumenti che ne consentano il rispetto, ma anche attraverso le opportunità che la stessa legge offre per valorizzare l’attività delle Autonomie sociali in un’ottica non solo di mercato, ma anche sociale.

Il presupposto è che, in periodi di ristrettezze economiche, la tendenza delle istituzioni a provvedere ad affidamenti secondo la mera logica del massimo ribasso rischia di compromettere tanto la qualità dei servizi quanto la produzione di quella coesione sociale che costituisce il valore aggiunto dei servizi delle Autonomie sociali.

La predilezione delle istituzioni per il meccanismo del massimo ribasso è talvolta viziata da una non perfetta conoscenza delle opportunità che la legge offre per utilizzare, all’interno dei bandi, quelle clausole sociali che possono dare valore alle naturali propensioni delle organizzazioni non profit.

Più in generale, i meccanismi di affidamento dei servizi rivestono una particolare importanza in chiave di legalità, dato che la garanzia di un’attività di cura integra e di qualità si ottiene nel momento in cui si definiscono i criteri che permettono di distinguere e premiare le organizzazioni virtuose.

### ***b) L’HUMUS CULTURALE PER LE AZIONI CONCRETE***

Dopo una prima raccolta di contenuti sul tema, il gruppo ha deciso di operare una prima analisi degli aspetti teorici, “di principio”, per poi concentrarsi sulle azioni pratiche che da essi traggono spunto.

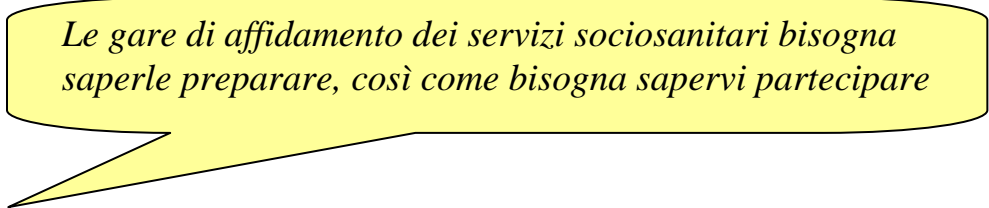
Il messaggio chiave di questa operazione è che l’humus culturale in cui le azioni per la legalità devono radicarsi deve essere riorientato verso la valorizzazione dei

principi di trasparenza, responsabilità, e di relazionalità, sia a livello interno alle organizzazioni, come il clima di fiducia e il benessere degli operatori, sia a livello esterno come gli aspetti della pratica di cura e della coesione sociale.

*c) IL MANUALE DI GESTIONE DELLA QUALITÀ DELL’AFFIDAMENTO DI SERVIZI SOCIOSANITARI*

Stabiliti i presupposti, la discussione si sviluppa ben oltre le singole proposte visualizzate sulla lavagna, perseguendo, individuando e definendo una serie di veri e propri processi operativi le cui fasi potrebbero tranquillamente costituire l’ossatura di un “Manuale di gestione della qualità dell’affidamento di servizi sociosanitari.”

- FASE 1: PREPARAZIONE (*plan*)



*Le gare di affidamento dei servizi sociosanitari bisogna saperle preparare, così come bisogna sapervi partecipare*

Questo vuol dire che è necessaria una formazione ad hoc. E ai fini della formazione, è opportuno costruire delle “linee guida specifiche” che aiutino il personale amministrativo a cogliere gli spunti normativi che permettono di andare oltre il “format” del massimo ribasso. Questa proposta appare particolarmente rilevante nell’ambito degli affidamenti di servizi alla persona, dove è importante progettare bandi in grado di valorizzare in modo effettivo le potenzialità sociali del servizio di assistenza.

Le Linee guida dovranno ovviamente proporre la definizione chiara di regole, criteri e indicatori di valutazione degli affidamenti, prevedendo anche eventuali indicazioni dei costi effettivamente comprimibili nell’ambito dell’erogazione. Tutto questo dovrà portare alla redazione di un bando chiaro e trasparente.



## - FASE 2: NEGOZIAZIONE (*do*)

Il bando dovrà essere coerente con i “mercati” di riferimento e con il “dimensionamento” del servizio a livello locale.

La strategia di affidamento dovrà essere aperta a modalità innovative tali da valorizzare la qualità dell’offerta tecnica e del progetto di gestione.

L’Amministrazione dovrà prevedere nell’atto di affidare i servizi anche un meccanismo di autocontrollo per la gestione dei rischi che possono essere connessi sia all’ottica di un risparmio economico non appropriato che a gestioni miste dalle quali si possa innescare un sistema incontrollato di subappalti.

## - FASE 3: CONTROLLO e VALUTAZIONE (*check – act/assess*)

Oltre ai dovuti controlli sulla coerenza dello svolgimento del servizio e della effettiva convenienza dell’affidamento, la fase di valutazione dovrebbe dare valore anche gli aspetti relazionali e alla coesione sociale generata dal servizio. Tale obiettivo può essere perseguito attraverso il coinvolgimento degli utenti nel giudicare il servizio.

Questo passaggio è rilevante sia nell’ottica del miglioramento dei bandi da realizzare in futuro, che in quella dello sviluppo di un sistema premiante che possa valorizzare la reputazione dell’organizzazione affidataria, basata sull’integrità e sull’impatto sociale dell’operato.

Il presupposto di tale sistema potrebbe essere costituito dalla costituzione di uno specifico patto di integrità, o, come è stato proposto dall’altro gruppo di lavoro, un “codice di servizio”.

### III. CONCLUSIONI

In base alla rielaborazione delle indicazioni scaturite dai gruppi di lavoro, sintetizziamo le conclusioni in una serie di azioni utili a costruire e consolidare un'alleanza tra Amministrazione e Autonomie sociali per valorizzare l'integrità degli affidamenti.

#### **Azioni per ed elementi caratterizzanti un “capitolato etico”**

- 1) Costruire delle **linee guida specifiche** per aiutare il personale amministrativo a fare le gare e costruire bandi in grado di valorizzare le potenzialità del servizio di assistenza
- 2) Monitorare con grande attenzione il clima interno attraverso rilevazioni costanti del **benessere organizzativo** e valorizzare il coinvolgimento del personale nelle scelte organizzative
- 3) Adottare a livello di Amministrazione un meccanismo efficace di controllo per la **gestione dei rischi** che includa il monitoraggio sistematico dei risultati dell'affidamento
- 4) Coinvolgere sempre gli **utenti** nella valutazione del servizio
- 5) Sviluppare un sistema premiante che valorizzi la **reputazione** e l'**accountability** delle organizzazioni affidatarie, ovvero la loro capacità di render conto in modo oggettivo e trasparente dei risultati conseguiti e delle corrispondenti responsabilità.
- 6) Sviluppare tra committenti ed affidatari un patto di integrità espresso nella forma del **“codice di servizio”**, configurato in modo specifico sull'oggetto dell'erogazione