

## L'UTILIZZO DI PROTOCOLLI SCRITTI TRA GLI ENTI PUBBLICI EROGATORI DI SERVIZI SOCIALI E SANITARI E L'UTENZA

MAURO PERINO \*

### Premessa

Mi capita con una certa frequenza, in ragione del mio incarico, di partecipare a riunioni di programmazione nelle quali gli amministratori ed i dirigenti dei servizi sociali e sanitari esprimono le loro opinioni sugli utenti. Si tratta di conversazioni, tra "addetti ai lavori" e, dunque, i partecipanti si esprimono solitamente con franchezza, visto che non corrono il rischio di essere ascoltati dai diretti interessati.

Fino ad un paio di anni fa – quando le risorse a disposizione consentivano di erogare interventi accettabili – non si percepiva una rilevante differenza tra le opinioni sugli utenti espresse "in privato" e le dichiarazioni rese in pubblico dagli amministratori o dai responsabili dei servizi. Adesso, invece, quando partecipo ad incontri per lo più finalizzati a ridimensionare attività e servizi, mi viene spesso in mente che – come ebbe a scrivere Alessandro Manzoni – *«i poveri, ci vuol poco a farli comparir birboni»*.

Il termine "poveri" va naturalmente inteso nel senso, più generale, di "deboli": non si tratta infatti solamente degli indigenti – dei quali si pensa che, in fondo, un po' di colpa, per come sono costretti a vivere, ce l'hanno eccome! – ma anche, ad esempio, delle famiglie degli utenti dei centri diurni per persone con handicap grave che si ostinano a pensare (ed a pretendere) che oltre al trasporto ed alle uscite finalizzate alla socializzazione, anche i soggiorni estivi debbano essere considerati parte integrante delle attività dei centri – e non un "lusso" superfluo – in quanto è attraverso il soggiorno – che un tempo, non a caso, si definiva terapeutico – che si fornisce un momento di "tregua" alle famiglie impegnate ad assistere i propri congiunti tutto l'anno.

Sempre più spesso, ormai, si coglie l'affermazione che chi è costretto ad utilizzare i servizi è stato "male abituato", che è finita l'epoca del "tutto è dovuto", che è ora di capire che

"bisogna accontentarsi", che le famiglie devono "farsi carico" direttamente dei problemi dei loro congiunti anziani non autosufficienti o con handicap grave. Talvolta, con riferimento alla situazione di questi ultimi soggetti, si arriva al cinismo più bieco, definendo come inutile "accanimento terapeutico" qualunque attività educativa che vada oltre la semplice custodia assistenziale. Il tutto allo scopo di abbattere gli standard gestionali dei servizi per comprimerne i costi.

Quella degli utenti dei servizi sociali e socio-sanitari è dunque, in primo luogo, una condizione caratterizzata dalla difficoltà o dall'impossibilità di autorappresentarsi e, in molte situazioni, dalla incapacità di autodifendersi. Una forma di esclusione dalla possibilità di "decidere per sé" che viene accentuata dalla dilagante opinione – espressa da molti amministratori e dirigenti dei servizi – che i diritti alle prestazioni essenziali non siano tali e che le leggi che li sanciscono siano "interpretabili" in funzione delle – sempre più ridotte – risorse finanziarie disponibili.

Se da un lato si continua (sempre più sommessamente, però!) a proclamare in pubblico che gli operatori dei servizi sociali e sanitari hanno il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono o limitano il pieno sviluppo delle persone in difficoltà, dall'altro si riformula, nella pratica, il mandato richiedendo, al personale dei servizi, di esercitare il controllo sociale sugli assistiti nelle forme decise dalla autorità politiche che mal tollerano ogni forma di dissenso.

L'obiettivo che si persegue è, in sostanza, di favorire il permanere di una sudditanza degli utenti affermando – spesso strumentalmente – che non sono in grado di rappresentare le loro reali necessità e di richiedere interventi adeguati ai loro bisogni. E la frapposizione di ostacoli alla possibilità di esprimersi sui contenuti dei servizi *«sempre e solo definiti dagli accordi stipulati dalle istituzioni e dai sindacati delegati dagli operatori, dai funzionari e dall'altro perso-*

\* Direttore del Cisap, Consorzio dei servizi alla persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco (Torino).

nale degli enti di assistenza» (1) viene, sempre più frequentemente, estesa anche alle organizzazioni che rivendicano il rispetto delle esigenze e dei diritti dei cittadini in difficoltà. Organizzazioni che, invece, dovrebbero essere coinvolte dalle istituzioni e dai servizi proprio per sostenere quegli utenti che – effettivamente – non dispongono degli strumenti necessari per rappresentarsi e difendersi.

### **Pretendere l'applicazione delle leggi sulla trasparenza amministrativa**

Eppure, nel nostro Paese, è sancita, per legge, la facoltà di qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché dei portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, di intervenire nei procedimenti delle pubbliche amministrazioni finalizzati all'adozione di provvedimenti dai quali possa loro derivare un pregiudizio.

Si tratta della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni che detta le "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto all'accesso ai documenti amministrativi" stabilendo, all'articolo 2, che «1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. 2. Le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di provvedimento, in quanto non sia già direttamente disposto per legge o regolamento, il termine entro il quale esso deve concludersi. Tale termine decorre dall'inizio d'ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte. 3. Qualora le pubbliche amministrazioni non provvedano ai sensi del comma 2, il termine è di trenta giorni. 4. Le determinazioni adottate ai sensi del comma 2 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti».

L'articolo 4 della legge sopra citata sancisce inoltre che «ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di provvedimento relativo ad atti di

*loro competenza l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale».*

È bene inoltre ricordare che, in base all'articolo 7 della legge 241/1990, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare, ai soggetti ai quali è destinato il provvedimento, le notizie relative all'avvio del procedimento finalizzato ad adottarlo, l'ufficio e la persona che ne è responsabile, l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti. Il diritto di accesso ai documenti è infatti previsto, ai sensi dell'articolo 23, «nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi».

### **Pretendere l'adozione di regolamenti orientati all'utenza per garantirne i diritti**

A tali disposizioni sono dunque tenuti ad uniformarsi anche gli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali e le Aziende sanitarie che hanno il dovere di produrre dei regolamenti "orientati al cittadino" – e quindi rispettosi dei principi di trasparenza e di integrità – con riferimento ai criteri ed alle modalità di erogazione degli interventi e dei servizi destinati alla cittadinanza.

I regolamenti devono stabilire chiaramente i diritti e i doveri da rispettare nel rapporto tra il cittadino e gli operatori addetti ed in particolare: i requisiti ed i criteri di accesso alla prestazione ed i tempi di erogazione (chi ha diritto a cosa, entro quanto tempo); l'eventuale concorso al costo dei servizi in base al reddito (quanto si deve pagare e per quali prestazioni); la partecipazione del cittadino alla scelta delle prestazioni che gli necessitano (chi fa che cosa, come e per quanto tempo); la verifica con il cittadino dei risultati attesi (come e quanto è migliorata la situazione problematica); i vincoli al rispetto delle regole stabilite e le forme di controllo (finalizzate ad accertare l'assolvimento degli impegni e la veridicità delle informazioni fornite ai servizi).

A tutela dei diritti dei cittadini ogni regolamento deve prevedere che, nei procedimenti ad istanza di parte, il responsabile del procedimento, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunichi tempesti-

(1) Maria Grazia Breda, Francesco Santanera, *Gli assistenti sociali visti dagli utenti*, Utet Libreria, Torino, 2002.

vamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. I cittadini richiedenti, entro un termine prefissato (nel regolamento) dal ricevimento della comunicazione, hanno diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine prefissato. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni deve esser data ragione nella motivazione del provvedimento finale.

Inoltre è doveroso che al cittadino sia data la possibilità di ricorrere, in caso di diniego alla richiesta di servizi o prestazioni, al legale rappresentante dell'amministrazione entro un termine prefissato che decorre dalla data della comunicazione scritta che deve essere obbligatoriamente inviata all'interessato. Nella comunicazione va altresì indicato il provvedimento adottato e fornita ogni indicazione utile alla presentazione del ricorso. Il legale rappresentante – esaminata la documentazione e, se del caso, sentito l'interessato – decide, entro un termine definito e decorrente dalla data del ricorso, in ordine alla corretta applicazione del regolamento. Con tale procedura si consente al cittadino di tutelarsi non solo mediante il ricorso nei confronti dell'amministrazione preposta all'erogazione dei servizi e delle prestazioni, ma anche per via giurisdizionale – nei casi di violazione dei regolamenti da parte dell'ente stesso o qualora le norme in essi contenute risultino contrarie alla legge – impugnando al Tribunale amministrativo regionale i provvedimenti adottati.

### **Promuovere l'adozione di protocolli scritti tra gli enti erogatori dei servizi e l'utenza**

Fra gli interventi forniti dagli Enti gestori socio-assistenziali e dalle Aziende sanitarie per quanto attiene all'area socio-sanitaria, ve ne sono alcuni che prevedono l'assunzione di impegni sia da parte degli operatori addetti che da parte degli utenti (chi fa che cosa, come e per quanto tempo). Nel caso degli affidamenti familiari entrano in gioco anche dei terzi: gli adulti che – su base volontaria – accolgono nel

proprio nucleo il minore con necessità di sostegno educativo.

Proprio nell'ambito di questa tipologia di intervento – l'affido declinato nelle sue varie forme (residenziale, diurno, di vicinato) ed attivato non solo a beneficio dei minori, ma anche di anziani e di persone con handicap – si utilizza da tempo lo strumento del protocollo per regolare, in modo trasparente e verificabile, i rapporti tra tutti i soggetti coinvolti. Nel protocollo, infatti, gli operatori, gli affidatari e gli stessi affidati (nel caso di anziani ed adulti con handicap) indicano – in termini di quantità, qualità e durata – i rispettivi e reciproci impegni per la buona riuscita dell'intervento. Il documento – nel quale devono essere puntualmente indicati gli obiettivi da raggiungere a fronte delle risorse impiegate ed i compiti di ciascuno – rimane naturalmente a disposizione di tutti i soggetti coinvolti che lo utilizzano nelle diverse fasi di verifica dell'affidamento (2).

L'utilizzo dello strumento del protocollo, così come sopra articolato, dovrebbe a mio parere essere esteso a tutti gli interventi socio-assistenziali e socio-sanitari. A prescindere del ruolo più o meno attivo che il beneficiario può svolgere nell'ambito del processo di aiuto che lo riguarda, gli impegni del servizio e degli operatori sono infatti comunque presenti ed è doveroso che vengano formalizzati e resi conoscibili e verificabili dall'utenza.

Del resto – come si è detto – gli assistiti hanno il diritto di conoscere le valutazioni effettuate sulla loro situazione ed i progetti e i piani di intervento che li vedono coinvolti ed a tale documentazione devono poter avere libero accesso così come prevede la legge.

In tal modo l'azione di sostegno verrebbe condotta dando dignità di cittadinanza agli assistiti, ai famigliari che li rappresentano ed alle organizzazioni di tutela che essi esprimono, per quanto concerne l'accertamento delle esigenze, la predisposizione e le modalità di fornitura dei servizi e delle prestazioni, nonché nella verifica dei risultati raggiunti attraverso gli interventi effettuati.

Va inoltre considerato che l'adozione di una prassi che preveda la definizione ed il rilascio di

---

(2) Cfr. "Impegno sottoscritto dall'Asl To 3 e dal Cisap con il figlio per la cura a domicilio della madre non autosufficiente", *Prospettive assistenziali*, n. 169, 2010.

specifici protocolli d'intervento (verificabili nel tempo anche da parte degli amministratori), volti a regolare e a documentare il rapporto professionale con gli assistiti, costituisce non solo una tutela per coloro che usufruiscono dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, ma anche per gli operatori incaricati di fornirli che potranno – in ogni momento – dimostrare l'impegno e le risorse messe in campo per il raggiungimento degli obiettivi esplicitati nel protocollo.

Infine giova considerare che il protocollo è lo strumento che consente di mantenere la necessaria coerenza operativa, nella realizzazione degli interventi, anche a fronte delle purtroppo frequenti sostituzioni del personale addetto.

### **Prevedere che gli utenti possano avvalersi del sostegno delle proprie organizzazioni**

Come ho precedentemente segnalato, la legge 241/1990 prevede, all'articolo 9, che i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati possano intervenire nel procedimento. Dunque non si possono accampare motivi ostativi alla possibilità che gli enti pubblici erogatori dei servizi prevedano – nei propri regolamenti – che, ad ulteriore garanzia dell'utenza, sia data a quest'ultima la facoltà di avvalersi del sostegno delle associazioni che ne tutelano gli interessi nelle varie fasi dei procedimenti finalizzati ad ottenere l'erogazione di una prestazione. E che pertanto i rappresentanti delle stesse, se indicati dagli utenti, possano concorrere anche alla definizione, al monitoraggio ed alla verifica dei protocolli di intervento.

È ben vero che – come ho già avuto modo di osservare – *«il rispetto e la promozione dei diritti fondamentali dei cittadini costituisce (...) un dovere per gli operatori dei settori sociali e sanitari, sia che essi operino direttamente nelle pubbliche istituzioni, sia che appartengano alla cooperazione sociale»* (3) ma, se i principi sono chiari, la realtà è più complessa e variegata.

*«Prima di tutto bisogna ricordare che i diritti che dovrebbero difendere per la loro peculiarità professionale gli assistenti sociali sono diritti sociali, sono diritti cioè che storicamente*

*segnano il passaggio dai diritti politici che si riferiscono all'uomo generico ai diritti che si riferiscono all'uomo specifico, nella specificità dei suoi diversi status sociali. Nei diritti sociali compaiono, accanto all'uomo astratto e generico, nuovi soggetti di diritti: la donna, il bambino, l'anziano e il molto anziano, il malato, l'handicappato e così via. Si parla di diritti sociali come di "diritti imperfetti" poiché la loro realizzazione dipende da scelte politiche e dai rapporti di forza in lotta per la distribuzione delle risorse. È chiaro che in questa prospettiva chi è malato, molto anziano e soprattutto non autosufficiente è più soggetto a non contare politicamente e quindi a essere messo ai margini»* (4).

Posto che i diritti sociali si affermano, oggi più che mai, nel conflitto – poiché è raro che qualcuno volontariamente rinunci ai suoi privilegi per sostenere i diritti dei più deboli – e che gli assistenti sociali sopra citati non hanno in mano né le risorse, né il potere politico ed economico, è di fondamentale importanza – senza nulla togliere al dovere degli operatori di perseguire l'interesse degli assistiti – che si dia spazio al volontariato dei diritti per l'effettivo riconoscimento delle esigenze delle persone e dei nuclei familiari, con particolare riferimento ai soggetti che, a causa dell'età o delle condizioni psico-fisiche, non sono in grado di auto difendersi.

*«Sarebbe altresì auspicabile che i rappresentanti delle suddette organizzazioni assicurasse la loro consulenza (ovviamente gratuita e senza alcun obbligo di tesseramento) ai soggetti interessati, accompagnandoli – previa loro richiesta – agli uffici di assistenza per l'inoltro della prima istanza e per le eventuali successive convocazioni. In questo modo si attuerebbe un bilanciamento delle parti in causa. Infatti l'utente è quasi sempre in condizione di forte inferiorità nei confronti degli operatori»* (5).

### **Nota conclusiva**

In questa fase di debolezza dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari e di mercato disim-

(segue alla pag. 21)

(4) Maria Grazia Breda, Francesco Santanera, *Op. cit.*, Utet Libreria, Torino, 2002.

(5) Maria Grazia Breda, Donata Micucci, Francesco Santanera, *La riforma dell'assistenza e dei servizi sociali*, Utet Libreria, Torino, 2001.

pegno delle istituzioni pubbliche deputate ad assicurarli occorre, a mio avviso, che tutti coloro che vogliono conseguire l'obiettivo di ottenere, per gli utenti, adeguati interventi in caso di necessità, uniscano le forze. L'assenza di dialogo fra le rappresentanze degli operatori e degli utenti favorisce infatti la svalutazione del lavoro degli uni e la sudditanza degli altri, fornendo inoltre un comodo alibi agli amministratori degli enti territoriali preposti che sono – insieme al livello politico nazionale – i principali responsabili della pratica illegale di negare il diritto alle prestazioni di livello essenziale ai cittadini.

Anche a costoro – come ai dirigenti ed agli operatori dei servizi – è d'uopo ricordare *«che il domani ci può riservare sorprese ineliminabili e molto dolorose, ad esempio l'incapacità anche totale di provvedere alle nostre esigenze e, nei*

*casi più gravi, anche l'impossibilità di esprimere le nostre necessità vitali (fame, sete, caldo, freddo, sicurezza, ecc.). Si tratta, in altre parole, di attivarsi per la prevenzione delle eventuali difficoltà personali, familiari, amicali e sociali che possono sopraggiungere. Tenuto conto che la durata delle condizioni di dipendenza può persistere anche per molti anni, non è certamente una prova di buon senso fare affidamento sui risparmi accantonati e sulla disponibilità dei propri congiunti. È molto più prudente fare assegnamento anche, anzi soprattutto, sui servizi garantiti da leggi e da una adeguata prassi che ne assicuri la corretta attuazione»* (6).

---

(6) Maria Grazia Breda, Francesco Santanera, *Op. cit.*, Utet Libreria, Torino, 2002.