

Prospettive Sociali e Sanitarie

La cooperazione sociale tra dati e narrazioni

Innovazione nei servizi sociali in Piemonte

Tirocinio di inclusione sociale come opportunità

Quale diritto alla salute?

Percezioni, rappresentazioni e uso dei social

1-2 2025
anno LV

VERSO L'ATTUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI NEL SOCIALE

VERSO L'ATTUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI NEL SOCIALE

- 1 *Un Paese in attesa dei LEPS*
S. Pasquinelli
- 3 *Domande & risposte*
a cura di F. Pesaresi, L. Pelliccia, S. Pasquinelli
- 4 *Lo sviluppo normativo dei LEPS.
Passando (anche) per l'autonomia differenziata*
P. Torretta
- 8 *LEPS: come attuare il sistema di garanzia*
F. Pesaresi
- 12 *Quali risorse per i LEPS?*
L. Pelliccia
- 18 *Undici nodi critici nei LEPS*
M. Motta
- 23 *Il LEPS supervisione nella crisi delle professioni sociali.
Un'opportunità da coltivare*
A. Casartelli, U. De Ambrogio
- 27 *Il futuro dei LEPS*
M. Caiolfa

Cooperative sociali

- 32 *La cooperazione sociale italiana, tra dati e narrazioni*
G. Marocchi

Servizi sociali

- 38 *Uno studio sull'innovazione nei servizi sociali
del territorio piemontese*
F. I. Ferro, E. Lumetta

Servizi sociali

- 42 *Il tirocinio di inclusione sociale come opportunità.
Il modello dell'ASP Ambito 9 di Jesi*
R. Ferro, M. P. Masella

Giovani

- 46 *Quale diritto alla salute? Percezioni, rappresentazioni e uso
dei social da parte della Gen Z*
A. Capalbi

Prospettive Sociali e Sanitarie n. 1-2
anno LV inverno-primavera 2025

Direzione

Emanuele Ranci Ortigosa
(direttore responsabile)
Sergio Pasquinelli (direttore editoriale)
Ugo De Ambrogio (vicedirettore)

Caporedattore

Francesca Susani (pss@irsonline.it)

Redazione

Nicola Basile, Andrea Bilotti, Ariela Casartelli, Claudio Castegnaro, Glenda Cinotti, Carla Dessi, Valentina Ghetti, Cecilia Guidetti, Giuseppe Imbrogno, Giulia Mascagni, Francesca Merlini, Daniela Mesini, Maurizio Motta, Franco Pesaresi, Francesca Pozzoli, Remo Siza, Giorgio Sordelli

Comitato scientifico

Paolo Barbetta, Alessandro Battistella, Luca Beltrametti, Teresa Bertotti, Paolo Bosi, Annamaria Campanini, Giovanni Cellini, Maurizio Ferrera, Marco Geddes da Filicaia, Cristiano Gori, Antonio Guaita, Francesco Longo, Gavino Maciocco, Marco Musella, Franca Olivetti Manoukian, Giuseppe A. Micheli, Fausta Ongaro, Marina Piazza, Costanzo Ranci, Dela Ranci Agnoletto, Chiara Saraceno, Maria Chiara Setti Bassanini, Patrizia Taccani

Contatti

Via XX Settembre 24, 20123 Milano
tel. 02 46764276 – fax 02 46764312
www.prospettivesocialiesanitarie.it
pss.abbo@irsonline.it (Ufficio abbonati)

Abbonamento 2025

CCP n. 36973204
IBAN IT85 N034 4001 6130 0000 0110 600

€ 59,00 (privati); € 69,00 (ETS); € 89,00 (enti); € 96,00 (estero); € 99,00 (PRO).

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio al 31 dicembre.

Prezzo per copia: € 30,00.

Progetto grafico e impaginazione

Riccardo Sartori

Stampa

Grafica Sant'Angelo
Via Vicinale 6, Sant'Angelo Lodigiano (LO)
Tel. 0371 210290

Registrazione

Tribunale di Milano n. 83 del 5 marzo 1973

ISSN 0393-9510

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR ai fini dell'Abilitazione Scientifica Nazionale

È vietata la riproduzione dei testi, anche parziale, senza autorizzazione.



Immagine di copertina

Toni Clavel

www.pexels.com/@toni-clavel-62572784



Prospettive Sociali e Sanitarie è stampata usando le carte Recital White + e Respecta 100 di Burgo Distribuzione, composte al 100% da fibre riciclate

Ci sono voluti 25 anni, ma alle fine per i livelli essenziali nel campo del sociale si è aperta una strada. La legge 328/00 li voleva tutti insieme, integrati, qui invece arrivano un po' per volta, e con un cammino ancora lungo da compiere. Ma iniziare a nominarli, a definirli, a porsi il tema di come finanziarli e governarli, come monitorarli, significa molto. Vuol dire passare da prestazioni e servizi sociali forniti in base alle possibilità e alle contingenze del luogo, del momento, delle persone, a servizi e prestazioni garantiti in quanto diritti, in quanto leggi dello Stato.

Significa passare da un approccio assistenziale, ultimo retaggio della storica beneficenza, a un approccio incardinato in diritti stabiliti dallo Stato, permanenti, certi, universali. Con dosi variabili, e inevitabili, di selettività, perché dietro abbiamo un grande problema di sostenibilità finanziaria.

Certo, siamo ancora lontani dall'obiettivo, siamo all'inizio di un percorso. Più di vent'anni fa, nel 2003, pubblicavamo il numero speciale di *Prospettive Sociali e Sanitarie* (15-17, curato da Cristiano Gori) dal titolo "Livelli essenziali delle prestazioni sociali: dai principi alla pratica?".¹ Oggi il percorso si è avviato.

DAI LEPS "DI CARTA" AI LEPS REALI

Negli ultimi quattro anni leggi, decreti e piani hanno generato un florilegio di LEPS, definiti con gradi molto diversi di dettaglio. Franco Pesaresi in questo inserto ne conta 16, ampiamente illustrati in un recente *Punto di Welforum*.² Una sorta di ipertrofia definitoria ha toccato diversi nodi cruciali della rete dei servizi alla persona.

Ma di che cosa stiamo parlando? I LEPS finora identificati, talvolta anche minuziosamente, lo sono prevalentemente sulla carta, se ci riferiamo letteralmente a diritti individuali a prestazioni. Il "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023" individua come prioritari: il pronto intervento sociale, la supervisione del personale dei servizi sociali, i servizi sociali per le dimissioni protette, la prevenzione dell'allontanamento familiare, i servizi per la residenza fittizia, i progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente.

Si chiamano "livelli essenziali" ma non lo sono, semplicemente perché mancano di una caratteristica fondamentale: l'esigibilità. Che siano di erogazione o di processo, per ognuno di essi vanno identificati obiettivi di servizio, costi, fabbisogni standard e relativi finanziamenti dedicati, per ridurre dotazioni regionali

profondamente diverse (e fuori dall'illusione di un percorso a saldi di bilancio invariati). L'unico LEPS quantificato e finanziato è quello che riguarda il servizio sociale professionale, che deve essere garantito con un assistente sociale ogni 5.000 abitanti.

È evidente che non basta qualificare un servizio come un LEPS per far sì che esso diventi tale nella realtà, cioè un servizio universale, garantito, esigibile. Il punto diventa allora come passare, per usare i termini proposti da Michelangelo Caiolfa, da una logica narrativa ad una logica determinista, con tutto ciò che ne consegue in termini di organizzazione e finanziamenti.

Il tema di come passare dal dichiarato all'effettivo è trattato da molti contributi di questo inserto. Direi che è il cuore di questo inserto. Tema complesso, che tocca aspetti diversi, e che richiede competenze tecniche istituzionali, organizzative, finanziarie. La sensazione è che sia tempo di dedicare le energie verso i processi di attuazione, e prenderci una sosta dall'onda narrativo-definitoria, onda che è arrivata a creare dei LEPS anche un po' bizzarri, come quello (richiamato qui da Maurizio Motta) che riguarda la sostituzione temporanea degli assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità. Un'azione non esattamente in cima alla lista delle cose da fare per sostenere il lavoro privato di cura in Italia, un settore sempre più sommerso e lontano dai servizi pubblici.

DEFINIRE MENO, ATTUARE (E ACCOMPAGNARE) DI PIÙ

Nuovi, ulteriori LEPS sono in via di pubblicazione.³ Ha senso continuare a dichiararli, senza dare le gambe per poterli rendere tangibili? Sembra qui riproporsi un male antico del nostro Paese, quello di sottovalutare l'attuazione delle politiche, sopravvalutando la forza delle norme. Per vincere la sfida dell'attuazione occorrono meno sforzi definitori e più sforzi nell'iniziare ad applicare quanto dichiarato. Su un *piano di sistema* e su un *piano di accompagnamento* dei processi.

Sul piano di sistema significa realizzare le molte cose qui discusse da Pelliccia, Pesaresi, Motta e Caiolfa: precisare il contenuto dei servizi, la platea a cui ci si rivolge, le condizioni

Note

- 1 www.prospettivesocialiesanitarie.it/arretrato.php?id=103
- 2 www.welforum.it/dossier/leps-rassegna-analitica
- 3 Il nuovo Piano sociale nazionale 2024-2026, (non ancora pubblicato al momento di scrivere, con oltre un anno di ritardo), ne contiene di ulteriori.

di esigibilità, gli obiettivi di servizio, i costi da sostenere e da coprire, i modi migliori per farlo.⁴ Dobbiamo arrivare a una fonte unificata di risorse, un Fondo unico che riassorba a monte i troppi fondi e fondini oggi esistenti, che obblighino a valle ricomposizioni sempre più faticose e cariche di adempimenti amministrativi.

In secondo luogo, l'attuazione ha bisogno di essere accompagnata. A volte si confonde l'accompagnamento con il monitoraggio e i sistemi informativi. Strumenti che registrano quanto succede, ma che non guidano le decisioni, non le sostengono, non le accompagnano. Per un accompagnamento dei processi serve una alleanza tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni e ANCI regionali: perché i LEPS vengono realizzati sul territorio, dagli Ambiti territoriali sociali. Vanno avviati processi formativi, comunità di pratiche, attività diverse di orientamento, di vero e proprio *coaching* dei territori. Azioni di accompagnamento orientate a identificare quali sono le migliori condizioni istituzionali, organizzative e professionali per una piena attuazione dei LEPS.

In questa direzione pesa la mancanza di un soggetto tecnico che si occupi di questa attività, estesa e impegnativa, in affiancamento al Ministero del lavoro. Manca un'“AGENAS del sociale”, capace di ascoltare i territori e formare processi di *capacity building* al loro interno, a vari livelli. Che metta in campo capacità e *know how* per guidare i cambiamenti.

CONCILIARE UNIFORMITÀ CON PERSONALIZZAZIONE

I livelli essenziali rinviando a un approccio di uniformità. È possibile che l'uniformità lasci spazio alla personalizzazione, necessaria in molti ambiti del sociale? È una sfida che abbiamo davanti. Da un lato abbiamo livelli essenziali definiti tali, uguali per tutti. Dall'altro si insiste da anni su un welfare a misura della persona, valore magistralmente incarnato nei progetti di vita indipendenti e nel budget di progetto, formule che rinviando a qualcosa di unico, irripetibile, non comprimibile dentro standard predefiniti.

Note

4 Un interessante e ancora utile contributo metodologico alla definizione dei livelli essenziali nel sociale rimane quello di De Felici P. et al., *Definire i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza*, i Quid, 5, Prospettive Sociali e Sanitarie, 2009, www.prospettivesocialiesanitarie.it/iQuid

5 È il caso anche dello specifico finanziamento nazionale per assistenti sociali nei PUA delle Case della Comunità, che si scontra però con i vincoli alle assunzioni dei Comuni, con il risultato di risorse in parte non utilizzabili.

Due paradigmi incompatibili? Certamente diversi: il primo è quello proprio di una rete dei servizi strutturata, standardizzata, che tende all'equità orizzontale, stabilisce garanzie ma anche vincoli poco funzionali: è successo nel LEPS supervisione del personale sociale (si veda Casartelli e De Ambrogio in questo inserto).⁵ Il secondo paradigma, emergente, riguarda la spinta verso la personalizzazione, l'auto-determinazione, la composizione di sostegni individualizzati.

Standardizzazione e personalizzazione possono convivere? Forse sì, se corrono in parallelo, più difficile se incrociano le loro strade. Occorrono capacità che mettano in equilibrio estensione ed efficacia, quantità e qualità, senza snaturare le specificità dei diversi dispositivi. Anche qui, e ancora, capacità che vanno costruite, accompagnate, guidate.

PER CONCLUDERE

I LEPS finora individuati richiamano temi importanti, ma anche promesse difficili da mantenere, perché comporterebbero – se applicati davvero – investimenti rilevanti nel welfare, che confliggono con le condizioni in cui si trova oggi la finanza pubblica. In un Paese che ha prima ridotto il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile a 25 milioni di euro per il 2024 (erano 100 l'anno precedente) e poi a soli 3 milioni per il 2025. È dunque difficile prevedere il futuro su questa partita, difficile dire se siamo di fronte a misure che rimarranno a scartamento ridotto, poco universali e molto selettive, o se finalmente entreranno negli investimenti di governo.

In ogni caso, è importante continuare a tenere alta l'attenzione e la discussione, valorizzare i passi che si stanno facendo, e che con non poca fatica operatori, funzionari e amministratori riescono a compiere, dai Ministeri alle Regioni, ai territori.

Con questo inserto facciamo la nostra parte. Abbiamo cercato di offrire uno sguardo molteplice sui LEPS: giuridico, professionale, economico, organizzativo. A tutte le autrici e gli autori coinvolti va un sentito ringraziamento, per la disponibilità messa in campo senza esitazioni, e per la rapidità con cui si sono attivati. Una disponibilità che ha consentito di costruire un risultato ricco e aggiornato, cui seguirà un appuntamento *online*, un *webinar* promosso da PSS e Welforum.it, nel corso dei prossimi mesi, per aprire il confronto. Il nostro è dunque un arrivederci.

Buona lettura.



LEPS: una rassegna analitica

a cura di **Franco Pesaresi**

il Punto di **welforum**



nei limiti delle risorse disponibili; anche in questo caso si tratta di un atto dal particolare rilievo fondativo per un sistema dei servizi sociali legato alle condizioni di effettiva esigibilità dei diritti costituzionali. Analoghe previsioni sono contenute nelle due leggi delega sulla non autosufficienza e sulla disabilità e nei relativi decreti legislativi.

La rete per l'inclusione e la protezione sociale istituita dal D.Lgs. 147/2017 è presieduta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e coinvolge altri 6 ministeri, venti rappresentanti regionali e venti rappresentanti comunali; dispone anche di una segreteria tecnica e di gruppi di lavoro che in questi anni hanno contribuito alla redazione dei piani nazionali e di altri dispositivi di rilievo. Date le finalità di legge e il suo l'assetto esplicitamente multilivello, questo organismo sembra essere il luogo ideale per la profilazione contenutistica dei LEPS nella visione costituzionale successiva al 2001.

Una prospettiva operativa per l'immediato futuro che, in una più ampia visione di medio periodo, va posta però in stretta relazione sia con i percorsi legislativi attivati nell'ambito della cosiddetta "autonomia differenziata" (che riguardano materie di competenza regionale,

ma che producono riflessi evidenti anche per tutte le altre materie regolate dal rapporto tra i LEPS e i diritti civili e sociali da garantire); sia con le attività della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, che presiede alla costruzione tecnica dell'approccio determinista ai LEPS.

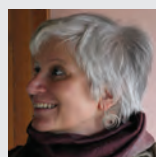
Tuttavia, gli elementi decisivi per alimentare un percorso di medio periodo per la reale determinazione dei LEPS risiedono nella cultura diffusa e nel dibattito pubblico, perché ormai bisogna affrontare la vera questione di base: *quali sono le reali possibilità che i Livelli Essenziali delle Prestazioni siano davvero universalisti* (vedi figura). O meglio, occorre definire quale sia il grado di copertura costituzionalmente accettabile e necessario.

Il futuro dei LEPS dipenderà in buona parte da come la comunità delle istituzioni, delle professionalità, degli ordini, delle parti sociali, delle organizzazioni del terzo settore, dell'accademia e della ricerca, riusciranno a fare evolvere la visione di questo istituto; per poi alimentare il dibattito pubblico sul reale significato che assumono i LEPS di fronte al profondo cambiamento in corso della struttura demografica ed economica, che il nostro Paese si trova ad affrontare partendo da una base già fortemente disuguale. L



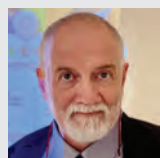
Michelangelo Caiolfa

Si occupa di programmi operativi e sistemi di servizi in ambito sanitario territoriale, sociosanitario, socioassistenziale. Ha partecipato alle riforme del sistema sanitario e sociosanitario della Regione Toscana e allo sviluppo dei Piani Integrati di Salute.



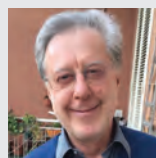
Ariela Casartelli

Vicedirettore della Scuola IRS per il Sociale, è formatrice senior, assistente sociale, Analista Transazionale specializzata in counselling. Da vent'anni svolge attività di supervisione di assistenti sociali e formazione nei servizi sociali e sociosanitari.



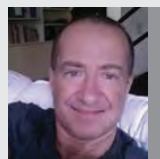
Ugo De Ambrogio

Sociologo e Analista Transazionale in campo organizzativo, è Responsabile di linea dell'area Politiche e servizi sociali e sanitari dell'IRS, direttore e docente della Scuola IRS per il Sociale, e vicedirettore di *Prospettive Sociali e Sanitarie*.



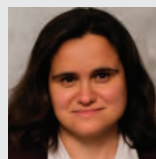
Maurizio Motta

Docente a contratto di Servizio sociale e di Politiche e Servizi sociali all'Università di Torino, insegna in percorsi formativi e di aggiornamento per operatori sociali e sanitari. È stato dirigente dei servizi sociali del Comune di Torino.



Sergio Pasquinelli

Direttore di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, è presidente di ARS e fa parte della direzione di *Welforum.it*. Si occupa in particolare di non autosufficienza e disabilità e fa parte della cabina di regia del Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza.



Laura Pelliccia

Funzionario di Regione Lombardia nell'ambito della gestione delle risorse per i servizi sociosanitari, svolge anche analisi nel campo dell'economia sanitaria e sugli aspetti economico-finanziari delle politiche sociali.



Franco Pesaresi

Direttore generale dell'ASP Ambito 9 di Jesi (AN), che gestisce i servizi sociali per 21 Comuni. Coordinatore del Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza. Autore e curatore di diversi volumi sulla spesa sociale e sulle politiche sociosanitarie.



Paola Torretta

Professore ordinario di Diritto costituzionale e Presidente dei Corsi di laurea in Servizio sociale presso l'Università di Parma, dove insegna anche Diritto pubblico per il welfare.

Prospettive Sociali e Sanitarie

Da 55 anni una presenza nel panorama del dibattito sulle politiche sociali in Italia, pronta per un anno di approfondimenti sui temi più caldi per il welfare sociale e le professioni d'aiuto.



2025

TARIFFE DI ABBONAMENTO

PRO* 99€ | **Enti** 89€ | **ETS** 69€ | **Privati** 59€

* Comprende l'accesso a 29 anni di archivio digitale.

CCP 36973204 – IBAN IT85 N034 4001 6130 0000 0110 600 – Via XX Settembre 24, 20123 Milano

www.prospettivesocialiesanitarie.it – pss.abbo@irsonline.it – tel. 02 46764276

prospettivesocialiesanitarie.it/abbonamento