I VADEMECUM DI
LombardiaSociale.it

TRA NUOVI PIANI DI ZONA E CONSOLIDAMENTO DEL WELFARE COMUNITARIO

a cura di Valentina Ghetti

PREFAZIONE DI CRISTIANO GORI

2019

Indice

Prefazione di Cristiano Gori 2
Introduzione 3

La sesta programmazione zonale
Linee guida per la programmazione zonale 2018-2020 6
I nodi aperti delle nuove linee guida ai piani di zona 11
Piani di zona: a che punto siamo? -1 17

La nuova Giunta e la regolazione del sistema
Delibera delle Regole di esercizio 2019 23
Programmazione FNPS: si cambia 30

Il consolidamento del welfare unitario
Diario di viaggio. L'esperienza di Welfare in Azione continua 35
Che forma hanno i luoghi di comunità? 40
Welfare di comunità: cosa rimane? 43

Prefazione

di Cristiano Gori, Direttore di Lombardiasociale.it

Gentili Lettrici e Lettori,

anche quest'anno, la nuova stagione di *Lombardiasociale.it* comincia con la pubblicazione dei Vademecum. Si tratta di approfondimenti tematici che raccolgono vari articoli recentemente pubblicati e riguardanti le principali tematiche del welfare seguite dal nostro sito: anziani non autosufficienti, giovani e adulti con disabilità, famiglie e minori, povertà, finanziamento e spesa, e programmazione e governance. Ognuno inserisce contributi scritti in momenti diversi nell'ambito di un quadro comune e si propone, così, come un piccolo stato dell'arte del tema esaminato. Uno stato dell'arte che vuole fornire un insieme di spunti, dati e idee utili all'operatività e alla discussione.

Abitualmente gli articoli contenuti nei Vademecum riguardano gli ultimi 12 mesi ma - questa volta - l'orizzonte temporale coperto si estende a 24, dal settembre 2017 ad oggi. Lo scorso anno, infatti, non abbiamo pubblicato i Vademecum per lasciare spazio alla nostra valutazione indipendente delle politiche di welfare lombardo della legislatura regionale 2013-2018, nella quale abbiamo cercato di fornire un'analisi d'insieme degli interventi realizzati dalla precedente Giunta, mettendo in evidenza punti di forza, criticità e sfide aperte per il futuro. Il volume è scaricabile dalla nostra homepage sia interamente sia per singoli capitoli.

I nuovi Vademecum, invece, vogliono accompagnare il lettore nel passaggio tra le due legislature al fine di cogliere continuità e discontinuità, passi in avanti e passi indietro. Ci auguriamo che rappresentino un'opportunità per far circolare ancora di più i nostri articoli, anche tra quanti hanno meno occasione di seguire il sito con continuità, e per promuovere così la diffusione e l'allargamento del dibattito sul welfare nella nostra regione. Come sempre, i commenti e le critiche ci saranno particolarmente utili.

Negli ultimi 24 mesi la crescita dei nostri lettori, in corso da tempo, è proseguita portando la media degli utenti unici mensili intorno ai 20.000 visitatori. Desideriamo ringraziare tutti coloro i quali ci danno fiducia, con l'impegno a compiere ogni sforzo per migliorare. Un ringraziamento particolare va ai nostri promotori, senza i quali né il nostro lavoro né la possibilità di fruire gratuitamente del sito sarebbero possibili. Si tratta di Fondazione Cariplo (promotore istituzionale), dei sindacati pensionati lombardi di Cgil, Cisl e Uil, Caritas Ambrosiana e Gruppo Korian (promotori principali), e di Agespi, Confcooperative e Legacoop della Lombardia (promotori ordinari)[1]. La nostra gratitudine nei loro confronti concerne sia il sostegno economico sia il rapporto instauratosi, che coniuga un continuo scambio di idee con la garanzia della totale autonomia della direzione nella definizione della linea editoriale.

Milano, settembre 2019

[1] *Maggiori informazioni sui promotori si trovano sulla nostra homepage.*

Introduzione

di Valentina Ghetti

La sesta programmazione zonale

Nel 2017 si è concluso il quinto triennio dei piani di zona lombardi e a fine dello stesso anno sono state emanate le linee guida regionali per la nuova programmazione 2018-2020.

Il primo articolo illustra nel dettaglio i contenuti della dgr enucleando i punti più rilevanti e i messaggi nodali ai territori. In particolare ci si sofferma sui due obiettivi assegnati alla nuova programmazione, a cui sono anche connesse quote premiali del Fondo Nazionale Politiche Sociali: il primo riguardante le prospettive di azzonamento, con il passaggio auspicato da 98 a 61 ambiti territoriali; il secondo sui contenuti programmatori dei piani riferiti ad omogeneità nella regolazione dei servizi, qualità e innovazione.

Il secondo articolo approfondisce le indicazioni regionali, proponendo un'analisi dettagliata delle implicazioni che gli obiettivi assunti pongono per i territori e i diversi nodi aperti dalla dgr, tra cui le differenziazioni territoriali (gli azzonamenti sono stati intesi in modo molto diverso dalle varie ATS) e le conseguenze sull'equità territoriale; l'esiguità del premio e la sua reale capacità di farsi incentivo all'azzonamento; le criticità sul piano della *governance* (capofila unico e gestioni associate in primis).

Il terzo contributo infine, mostra la situazione della programmazione zonale a fine 2018, ovvero ad un anno dall'emanazione delle linee guida, evidenziando in particolare lo scarso perseguimento dell'obiettivo dell'azzonamento (solo 1 ambito risultava aver proceduto in tal senso, mentre altri 45 no) e tentando l'enucleazione dei motivi all'origine delle scelte effettuate dalla maggior parte degli ambiti.

La nuova Giunta e la regolazione del sistema

Nel 2018 è cambiata la legislatura e si è insediata la nuova Giunta a guida del Presidente Fontana. Dal punto di vista delle scelte sulle policy (come si vedrà dai vademecum tematici) e di regolazione del sistema dei servizi, l'orientamento regionale si pone, nei fatti, all'insegna della continuità.

Il primo articolo illustra le nuove regole di sistema 2018, l'atto principe con cui la nuova Giunta conferma le scelte condotte nella precedente legislatura.

Il secondo riprende gli indirizzi del nuovo esecutivo sul fronte sociale ovvero il riparto del Fondo nazionale 2018 che, sulla scorta delle indicazioni nazionali, persegue una maggiore integrazione tra i diversi fondi esistenti (Dopo di Noi, Non autosufficienza e Povertà) e assegna non meno del 50% delle risorse all'area Infanzia e adolescenza, rimasta esclusa da fondi dedicati. La Regione introduce poi la richiesta agli ambiti di un maggior dettaglio nella programmazione, tentando un raccordo coerente tra programmazione FNPS e spesa sociale.

Il consolidamento del welfare comunitario

Si è decisamente consolidata l'innovazione generata dal Bando Cariplo "Welfare in Azione", arrivato alla sua quarta edizione, giungendo a coprire di fatto tutte le province lombarde. Il tema del welfare comunitario è entrato nelle agende dei piani di zona in questo nuovo triennio, guidando gli obiettivi programmatori di molti territori.

Lombardiasociale.it ha continuato a mantenere aperto un filone di approfondimento specifico su queste esperienze, sia proseguendo il racconto di progettualità territoriali e della sfida trasformativa compiuta a livello locale, ma anche proponendo analisi di rilievo trasversale.

Il primo articolo riporta le riflessioni condivise in occasione del convegno organizzato da Fondazione Cariplo "Welfare in Azione: diario di Viaggio" a 5 anni dall'avvio del programma, in cui sono precisate le tre direzioni lungo le quali si stanno muovendo importanti trasformazioni del welfare locale lombardo: sperimentare, apprendere, disseminare**.**

Il secondo approfondisce uno specifico tema di innovazione promosso dal Bando Cariplo, ovvero la trasformazione dei luoghi e la creazione di luoghi di welfare comunitario, riprendendo i punti salienti proposti nel 32° quaderno dell'Osservatorio della Fondazione. Da dove prendono avvio luoghi che si connotano come comunitari, cosa li caratterizza, dove sono fisicamente collocati, come vi lavorano gli operatori e cosa viene prodotto? L'articolo sintetizza le principali lezioni apprese su questi aspetti.

Infine il terzo approfondimento tenta un'analisi di alcune esperienze della prima edizione del bando, ormai giunte a conclusione, per cogliere il "precipitato" di questi grandi progetti innovativi e di cosa rimane sui territori. Ci si focalizza in particolare sui principali cambiamenti generati e su come si riesce a dare sostenibilità nel tempo alle azioni sperimentate, mettendo in luce prime riflessioni intorno alle eredità lasciate ed alla possibilità di far perdurare nel tempo le esperienze avviate.

La sesta programmazione zonale

Atti e normative

Linee guida per la programmazione zonale 2018-2020

DGR X/7631 del 28 dicembre 2017 Approvazione del documento “Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020” – (di concerto con l’Assessore Gallera)

di Valentina Ghetti

3 Gennaio 2018

Temi > Programmazione e governance, Piani di zona

Le principali novità degli indirizzi alla nuova programmazione zonale sono gli obiettivi di riorganizzazione secondo i nuovi ambiti distrettuali definiti dalla riforma approvata con la l.r. 23, che passano i piani da 98 a 61, e oltre 3,6 milioni del Fondo Nazionale Politiche Sociali assegnati secondo criteri premiali. L’articolo espone una sintesi dei contenuti più significativi.

Sono state tanto attese, negli ultimi mesi dell’anno annunciate da voci alterne che le davano talune per pronte e definite (sebbene nessuno le avesse viste) talaltre per rimandate, con proroga, sino a dopo le elezioni regionali. Allo scadere dell’anno, nell’ultima seduta utile, la Giunta regionale ha approvato le nuove linee guida per i piani di zona 2018-2020.

Il documento di indirizzo della nuova programmazione

In questo articolo focalizziamo i contenuti più rilevanti ed evidenziamo i messaggi nodali ai territori per la definizione della nuova programmazione. Certamente proseguiremo l’analisi con altri contributi, approfondendo anche l’opinione diretta degli ambiti territoriali lombardi. Qui ci limitiamo solo a sottolineare come il documento elaborato dalla Regione, nel corso dei primi 4 punti esposti, richiami aspetti piuttosto noti quali:

a) la cornice di riferimento della legislatura e della riforma introdotta dalla l.r.23 e i suoi principi ispiratori (presa in carico integrata, centralità della persona, valutazione multidimensionale…);
b) gli obiettivi assegnati alla programmazione zonale nella precedente triennalità e il sostanziale richiamo al mantenimento del focus sulla ricomposizione anche nella nuova triennalità;
c) i ruoli in gioco. Quello dell'ATS con particolare richiamo allo snodo della Cabina di regia di cui si cita l'importanza che venga ampliata alla partecipazione delle Asst. Quello strategico assegnato agli Uffici di piano come soggetto che *"si trova a governare misure e fonti di finanziamento differenti, provenienti da diversi livelli di governo, da integrare sul territorio con la programmazione sociale adottata dai singoli comuni".* Infine quello del terzo settore di cui si richiama la presenza significativa nel recente sviluppo delle esperienze di welfare comunitario, nelle pratiche di co-progettazione e per cui si invita alla predisposizione a livello locale di tavoli tecnici territoriali strutturati.

Ma gli elementi davvero significativi sono sviluppati tutti nell'ultimo punto del documento in cui si evidenziano i due obiettivi sostanziali della nuova programmazione e se ne dettaglia l'incentivo della premialità.

Primo obiettivo. La nuova programmazione si riorganizza a livello di distretto

E' questa la vera novità. L'indicazione delle linee guida è quella di procedere, nell'arco della triennalità, alla **definizione della programmazione all'interno dei nuovi ambiti distrettuali definiti a seguito della l.r. di riforma e declinati nei POAS delle ATS. In sostanza tendere a passare dagli attuali 98 piani ai 61 indicati post riforma.**

ATS	Attuali ambiti territoriali	Ambiti distrettuali definiti dai POAS ATS in attuazione della LR 23
CITTA' METROPOLITANA DI MILANO	19	10
BRIANZA	8	3
INSUBRIA	19	15
MONTAGNA	8	3
BERGAMO	14	9
BRESCIA	12	12
VALPADANA	9	6
PAVIA	9	3

Questo significa che per qualche ambito territoriale – non per tutti – la nuova programmazione dovrà essere predisposta su nuovi perimetri, più ampi. Non solo, **le linee guida auspicano anche una riorganizzazione conseguente dell'organismo tecnico di supporto alla programmazione, ovvero dell'ufficio di piano, che deve tendere a divenire unico a livello di ambito distrettuale. Così come unico sarà il nuovo ente capofila del nuovo accordo di programma, a cui saranno conferite tutte le risorse trasferite**. **I territori per i quali i Poas non hanno apportato variazioni nei perimetri di riferimento, e in cui dunque il vecchio ambito territoriale si trova a coincidere con il nuovo ambito distrettuale, vedono assolto** *de facto* **il primo obiettivo**.

La Regione, consapevole della necessità di dare tempo per il raggiungimento dell'obiettivo, **proroga dunque la validità delle programmazioni 2015-17 sino alla sottoscrizione del nuovo accordo di programma da parte delle Assemblee dei sindaci di ambito distrettuale**. Non viene indicato un tempo entro cui siglare tale accordo ed entro cui validare i nuovi piani, viene però definita una tempistica per la relativa premialità (si più avanti).

Ma quanto è vincolante l'aggregazione? Francamente le linee non sono chiare su questo. Il continuo utilizzo di termini come *possibilità, opportunità, auspicio, autonomia territoriale* non chiarisce se – pur in un tempo lungo – sarà un obbligo quello di addivenire all'aggregazione per quegli ambiti territoriali che sono stati ridefiniti o c'è un'alternativa, pena la mancata acquisizione della premialità ovviamente. Probabilmente no, poiché ai piani che non si aggregano mancherebbe l'organo deputato alla loro approvazione (l'assemblea di ambito distrettuale), tuttavia rimane il dubbio.

Secondo obiettivo. Il perseguimento di alcuni contenuti programmatori

Come ormai d'abitudine le linee guida non indicano temi particolari di policy su cui puntare, lasciando all'autonomia territoriale la definizione delle proprie politiche sociali locali.

Come di consueto si fa riferimento **all'importanza di sviluppare un piano territoriale in integrazione con altri settori**, in primis sanitario e sociosanitario, ma anche con altre politiche (del lavoro, della formazione professionale, dell'istruzione, dell'educazione, della casa, della sicurezza e della pianificazione territoriale). Si precisa l'integrazione con le politiche regionali – facendo esplicito riferimento alle misure del Reddito di autonomia e housing – e con quelle nazionali in particolare richiamando le misure

legate al Dopo di noi e al REI. Su quest'ultimo **si annuncia entro marzo l'uscita di un Piano regionale per la lotta alla povertà** che prevederà *"la programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del REI come livello essenziale delle prestazioni".*

Sono esplicitate poi **tre mete strategiche da perseguire nella nuova triennalità programmatoria, legate anch'esse ad una quota premiale e da riferirsi al nuovo ambito distrettuale**, ovvero il perseguimento:

- dell'**omogeneità nei criteri di accesso ai servizi**
- dell'**omogeneità nei criteri di valutazione** della qualità delle strutture e degli interventi, degli indicatori di appropriatezza e dei requisiti di accreditamento volontario
- dell'**attivazione di percorsi di innovazione sociale**, per sperimentare nuovi modelli di intervento ai bisogni emergenti. Si fa esplicito riferimento al welfare di comunità quale strumento all'interno del quale "incubare" percorsi di innovazione sociale e si precisa qui che *"in tale prospettiva il cittadino non è solo utente del welfare, ma egli stesso produttore di welfare e soggetto attivo nella rete dei servizi".*

L'incentivo della premialità

Ad entrambi gli obiettivi, la riorganizzazione territoriale e il perseguimento dei tre contenuti regolativi e di sviluppo, sono legate quote di potenziale premialità. **Nel complesso sono assegnati 3.660.000 di euro a questo incentivo, non però intese come risorse aggiuntive, ma quale quota a parte del fondo nazionale dedicato all'implementazione del sistema integrato di servizi e interventi sociali (FNPS).**

Per altro è proprio di questi giorni la pubblicazione in GU del **decreto di riparto dell'FNPS 2017 che conferma per la Lombardia 39,85 milioni**, di cui la gran parte derivanti dall'integrazione da parte del Fondo nazionale contro la povertà (30,5 milioni). Nel decreto del Ministero si dice espressamente che dovrà essere dedicata priorità di utilizzo di queste risorse ad assicurare adeguata implementazione del ReI.

Dunque le risorse destinate alla premialità pesano quasi il 10% del totale, e fino ad un massimo del 50%, 1,83 milioni complessivi, sono destinati al raggiungimento dell'obiettivo di ri-aggregazione secondo le seguenti tempistiche:

- 30.000 euro agli ambiti distrettuali che siglano il nuovo accordo di programma entro 6 mesi, ovvero giugno 2018;
- 15.000 a quelli che raggiungono l'obiettivo entro l'anno, ovvero dicembre 2018;
- 10.000 a chi lo raggiunge entro due anni, dicembre 2019;
- ovviamente nessuna premialità a chi arriva all'obiettivo dopo il biennio.

Ovviamente **saranno agevolati all'ottenimento della premiliatà quegli ambiti distrettuali che non devono affrontare alcuna aggregazione, perchè coincidenti con i precedenti ambiti territoriali**.
L'altro 50% – vincolato al raggiungimento dell'obiettivo precedente – è legato all'inclusione nel piano dei tre obiettivi strategici per cui devono essere predisposte specifiche progettualità (secondo un format definito e allegato alle linee guida) da presentarsi alla Regione entro dicembre 2019. I progetti sono soggetti a rendicontazione, dovranno quindi esprimere anche le specifiche del costo, da intendersi a cofinanziamento. La premialità sarà concessa a seguito della valutazione delle progettualità proposte, effettuata da apposita commissione regionale, prevedendo una quota premiale diversificata per obiettivi assunti: 15.000 per l'omogeneità nell'accesso, 10 mila per l'omogeneità nella valutazione, 5 mila euro per l'innovazione.

Il massimo della quota premiale assegnabile è dunque di 60.000 euro, per i piani che verranno siglati entro giugno 2018 e che realizzeranno progettualità su tutti e tre i temi.

Le linee si chiudono con la proposta di un format di riferimento anche per la redazione del piano.

Allegati

- DGR 7631

Punti di vista

I nodi aperti delle nuove linee guida ai piani di zona

Un commento alla dgr 7631 sugli indirizzi per la programmazione degli ambiti nel prossimo triennio

di Valentina Ghetti

16 Gennaio 2018

Temi > Programmazione e governance, Piani di zona, Riforma sociosanitaria

In chiusura d'anno sono state approvate le nuove linee guida per la programmazione zonale 2018-2020. Dopo aver pubblicato un articolo di sintesi dei contenuti degli indirizzi regionali, procediamo con un commento che evidenzia alcune questioni aperte in merito alla premialità, alla governance e al processo di approvazione della dgr.

A chiusura della legislatura l'Esecutivo ha posto un obiettivo di peso per i comuni lombardi. Sono anni ormai che il legislatore regionale dichiara l'intenzione di ridurre il numero degli ambiti territoriali. Già nel 2012 l'ex Ass. Boscagli aveva esplicitato questa stessa volontà. Con la riforma istituzionale introdotta dalla Giunta Maroni – L.R.23 – si sono consolidati i presupposti per la ridefinizione delle geografie istituzionali lombarde in materia di welfare, ridisegnando i nuovi perimetri delle ATS, dei distretti e degli ambiti. Ora, scaduti i piani di zona 2015-17, con le nuove linee guida per il prossimo triennio si chiede di procedere all'azzonamento, in coerenza con la nuova geografia istituzionale.

Per un dettaglio dei contenuti rimandiamo all'articolo di sintesi della delibera, richiamiamo solo i messaggi principali:

- passaggio dai 98 ambiti territoriali ai 61 ambiti distrettuali ridefiniti dai POAS delle ATS
- approvazione dei nuovi piani entro il triennio in assemblea di ambito distrettuale, fino a quel momento proroga degli attuali piani
- definizione di un unico capofila a livello di nuovo ambito distrettuale
- assunzione di 3 obiettivi strategici nella programmazione (omogeneizzazione accesso, valutazione e innovazione sociale)

- incentivo economico a seconda degli obiettivi raggiunti e della tempistica.

Riprenderemo con i territori commenti più specifici e raccoglieremo tra qualche tempo evidenze sugli orientamenti che vanno maturando a livello locale su come (e se) assumere gli indirizzi regionali. Tuttavia già da ora è possibile evidenziare alcune questioni in merito alle nuove linee guida.

Sulla premialità

La portata del cambiamento proposto dalla Regione è considerevole e certamente l'incentivo economico può rappresentare una delle leve attivabili a sostegno dell'attuazione dell'obiettivo. Tuttavia, su questo fronte sorgono alcune questioni.

Incentivo esiguo

Proprio perché la riorganizzazione degli assetti di *governace* e dei processi programmatori non è cosa di poco conto, perché sia un percorso sostanziale e non di facciata, la posta messa in palio è decisamente contenuta e sproporzionata all'investimento. Si faccia conto che al massimo i nuovi ambiti possono aspirare a portare a casa un premio di 60.000 euro (30 sull'azzonamento e 30 sui progetti strategici) e che, considerato che i riazzonamenti prevedono l'aggregazione in media di 2-3 ex ambiti, dal punto di vista degli attuali ambiti il peso reale del premio si riduce a 25-30 mila euro di media massimo per territorio. **Un incentivo che potrà dunque facilmente essere considerato rinunciabile**.

Iniquità di fondo

Alla premialità per l'azzonamento sono assegnati complessivamente 3,68 milioni di euro, che divisi per i nuovi 61 ambiti distrettuali fanno appunto i 60 mila euro massimi assegnati. Al premio però non accedono solo quegli ambiti che dovranno affrontare una riorganizzazione territoriale, ma anche quelli che non vedono variata la propria geografia a seguito dell'approvazione dei Poas. E ce ne sono. Si pensi a Brescia dove la geografia è rimasta invariata (12 ambiti erano e 12 sono rimasti) o ad alcuni territori dell'ATS Valpadana (Crema, Cremona, Mantova), dell'ATS Metropolitana (Corsico). Per altro per questi contesti sarà certamente più facile valorizzare risultati già raggiunti anche sulle progettualità strategiche come i regolamenti di accesso congiunti o i criteri omogenei di accreditamento dei servizi. **Ci saranno dunque circa un terzo dei nuovi ambiti distrettuali che prenderanno** TOUT COURT **la premialità senza grandi sforzi**.

A latere di questo rimane da capire come mai ci sono stati comportamenti così differenziati tra le diverse ATS. Alcune hanno aggregato in maniera significativa (ATS Metropolitana, Pavia, Montagna e Brianza) altre meno (Valpadana) o per nulla

(Brescia). E come mai il numero finale degli ambiti approvati dai POAS è ancora diverso da quello delineato dalla L.R.23 (es. per l'ATS Bergamo gli attuali 14 ambiti erano da trasformare in 11 per la Regione, sono diventati 9 con il POAS).

Un vero premio?

Le risorse messe in palio per la premialità provengono dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, risorse dunque già destinate ai territori per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi e interventi sociali e sociosanitari (ex l.328/00), che vengono tolte e riassegnate sulla base del raggiungimento degli obiettivi posti dalla Regione. Questa scelta, già fatta lo scorso anno in riferimento alla premialità sullo sviluppo della cartella sociale informatizzate (e per certi versi più propria se si pensa al primo macro-obiettivo assegnato sui servizi per l'accesso dal FNPS), era stata ampiamente criticata dai territori, perché considerata una **decurtazione da risorse già dovute al territorio**. Il mancato passaggio con Anci per la condivisione dell'impiego del Fondo, disattende il processo formale previsto dalla decreto nazionale.

Sulla governance

Gli indirizzi sulle linee guida segnano un passo ulteriore alla definizione del nuovo assetto di governance territoriale post riforma sociosanitaria.

Geografia diversificata

Con la dgr 5507 del 2016 è stato ridefinito l'assetto di *governance* per la programmazione delle politiche sociali socio-sanitarie territoriali lombarde e i relativi gli organismi. La nuova articolazione ha previsto Conferenze dei sindaci a livello di ATS e due Assemblee dei sindaci, di Distretto – coincidenti con i confini delle nuove ASST – e di ambito distrettuale. Una *governance* dunque che vede ampliati i confini di riferimento degli organismi con compiti politico-strategici e che introduce un livello intermedio, quello di distretto appunto. Con il ridisegno degli ambiti distrettuali nei Poas delle ATS, i territori che si aggregano non vedranno più valere dunque le attuali assemblee d'ambito territoriale (l'attuale tavolo politico zonale per intendersi) ma dovranno istituire la nuova assemblea di ambito distrettuale, con un proprio presidente, che sarà dunque l'organismo deputato all'approvazione del nuovo piano di zona.

Fin qui tutto chiaro, se non che il problema sorge per quei territori per cui **i POAS hanno generato situazioni "ibride": ci sono contesti infatti in cui i nuovi ambiti distrettuali coincidono con i distretti (es. Lecco, Monza, Vimercate, Nord Milano, Lodi, Crema, Cremona…) e altri in cui tale coincidenza non c'è. Nel primo caso**

l'assemblea dei sindaci sarà una sola, ovvero quella di distretto e sarà questa a dover approvare il piano? Non solo questione formale se si pensa al fatto che cambia il tipo di interlocuzione – individuale o plurale – su temi rilevanti di rilevanza come l'integrazione sociosanitaria.

Il nodo del capofila unico

L'aggregazione comporta anche la definizione di un nuovo capofila, unico per l'ambito distrettuale, che sia il destinatario di tutti i trasferimenti legati all'ambito. Per capirsi le risorse provenienti dal Fondo Nazionale Politiche sociali, del Fondo Sociale Regionale e delle varie misure legate al Fondo Non Autosufficienza, Dopo di Noi, Reddito di Autonomia… Un compito delicato, perché dalla maggior o minor efficacia nella gestione amministrativa delle risorse (tempi dei trasferimenti, rigidità delle procedure….), può dipendere l'efficacia stessa degli interventi promossi. Nel tempo i territori hanno fatto scelte proprie su questo tema, e i capofila identificati sono di varia natura e dipendono dalle specifiche storie locali: singoli Comuni, Comunità Montane, Aziende speciali, Consorzi. Questo a dire semplicemente che **non sarà facile coordinare il raggiungimento di un nuovo accordo su questo aspetto e che quindi il tema potrà rappresentare questione spinosa per i territori**.

Uffici di piano e gestioni associate: che fare?

La dgr è chiara su alcuni punti (chi approva il piano e il capofila unico) mentre su altri aspetti esprime più che altro auspici, dunque non vincolanti. Sull'organismo tecnico di supporto alla programmazione – l'ufficio di piano – spera nell'unificazione ma non la vincola, starà ai territori decidere come procedere. Su questo è **alquanto curioso (e un po' preoccupante) trovare attribuita agli Uffici di piano primariamente una funzione di gestione**, che non gli è affatto propria, come per altro sottolineato da numerose precedenti indicazioni della stessa Regione (si vedano le indicazioni sul "Piano casa" o le precedenti linee guida).

Non si nominano invece obiettivi di unificazione degli enti per la gestione associata, come le Aziende speciali. Certo è che la riorganizzazione aprirà comunque una questione da dibattere laddove si troveranno a coesistere ad esempio più Aziende consortili in un unico ambito distrettuale. Sappiamo quanto è delicata la questione dell'associazione dei comuni alle Aziende, sensibilissima agli equilibri politici del territorio, e alle competizioni che potrebbero ingenerarsi tra Aziende per l'ampliamento della propria base associativa.

Sul processo

Nessuna condivisione

Nelle due triennalità passate le linee guida promosse dalla Regione sono state esito di un processo di confronto e partecipazione attiva da parte degli ambiti. E' da quel lavoro, all'interno del gruppo territorio costituito dalla precedente Giunta e portato avanti anche in questa legislatura, che è emerso il tema nodale della ricomposizione. Da quel processo nacque la predisposizione di un nuovo strumento integrato denominato "Sistema di conoscenza" e finanche l'affacciarsi di un nuovo ruolo regionale, che riconosceva compiti propri in tema di ricomposizione finanziaria (si veda un precedente articolo). Le precedenti linee guida, sul finire del 2014, arrivarono all'approvazione già ampiamente conosciute dagli ambiti, comunicate preventivamente e condivise con Anci Lombardia. Aspetti che purtroppo non si ritrovano nel processo di definizione delle linee per il triennio '18-'20, che tuttavia sono – per gli obiettivi di azzonamento posti – molto più rilevanti e di impatto per i territori. Tali **indirizzi infatti sono arrivati ad approvazione in Giunta senza che nessuno li avesse visionate prima**. La stessa Anci – insieme ai sindacati – è stata convocata con una presentazione per mezzo di slide il 20 dicembre, una settimana prima dell'approvazione (quella di Natale per giunta), mentre il terzo settore non è stato nemmeno informato.

Certo si cita "l'accompagnamento" che la Regione ha svolto in questo triennio appena passato, riferendosi al lavoro svolto nel gruppo territorio sull'approfondimento al tema dell'innovazione ma, a parte le poche righe dedicate su questo nel testo delle linee, non c'è stata alcuna condivisione delle evidenze emerse da questo percorso e, di fatto, l'unico impatto generato è riferito ad un obiettivo che nella premialità pesa 5.000 euro (progetti di innovazione sociale).

Un ruolo regionale da (ri)trovare?

E' evidente che la Regione in questo ultimo biennio ha cambiato la propria posizione rispetto al tema dei piani di zona e al rapporto con i comuni. La riforma sociosanitaria e poi quella della cronicità hanno catalizzato l'attenzione del legislatore ed è diminuito l'interesse verso le politiche sociali locali e la programmazione zonale. Prova ne è che dell'articolato Sistema di conoscenza non se ne trova più traccia (i dati sono fermi al 2014) e gli stessi obiettivi di ricomposizione assunti nel 2015 – della conoscenza, delle risorse e dei servizi – vengono oggi riproposti tali e quali, anzi, con l'esplicitazione della necessità di avviare un monitoraggio, evidentemente mai condotto nel triennio appena trascorso. Quanto allo specifico obiettivo della ricomposizione finanziaria, è

ormai un'evidenza inconfutabile la crescita della frammentazione dei trasferimenti e della loro regolazione, sebbene non di responsabilità unicamente regionale.

Le nuove linee guida pongono oggi obiettivi davvero ambiziosi per la realtà degli ambiti lombardi. Tolte poche eccezioni, la riconfigurazione che viene chiesta, e che implica una riarticolazione significative delle relazioni, delle regole del sistema locale dei servizi, delle scelte di policy…, non trova affatto pronti i contesti locali. Nè dal punto di vista tecnico nè politico. Ma sopratutto, prima di ogni altra cosa, ci sarà necessità di trovare (se c'è) da parte dei comuni un elemento di vantaggio al riazzonamento, perchè sino ad ora questo risponde evidentemente ad obiettivi propri della Regione e della parte sanitaria del sistema.

C'è da dire che questi indirizzi, con contenuti così di peso come detto, arrivano a conclusione della legislatura, e questo di per sé ne depotenzia il rilievo. Bisognerà cioè attendere l'esito delle imminenti elezioni regionali e conoscere il governo regionale che ne uscirà nonché gli orientamenti dell'Assessorato al sociale, per sapere se questa sarà la direzione effettivamente perseguita o se ci saranno ridefinizioni in merito.

Una cosa è però certa se si proseguirà sul solco tracciato dalla dgr: se si vorrà evitare che tali indirizzi vengano assunti unicamente come puro adempimento formale – ed era del 2015 il dichiarato regionale che auspicava il passaggio da piani di zona formali a sostanziali – questo percorso avrà necessità di essere presidiato, monitorato nella sua attuazione e supportato. **C'è spazio (e necessità) perché la Regione assuma un ruolo di facilitazione e coordinamento**.

Piani di zona: a che punto siamo? -1

di Valentina Ghetti

21 Novembre 2018

Temi > Programmazione e governance, Piani di zona

I piani di zona lombardi hanno, in questa sesta edizione, un tempo di approvazione degli accordi di programma scaglionato su più scadenze. Quanti sono stati approvati sino ad ora? E come sta andando l'attuazione della prospettiva dell'azzonamento? L'articolo fa il punto sui dati di conoscenza a disposizione e raccoglie elementi di riflessione sugli ostacoli incontrati nell'unificazione tra ambiti.

Premessa

La sesta edizione dei piani di zona lombardi sta vedendo un percorso di attuazione piuttosto articolato. Ricordiamo che nel corso del precedente triennio è stata emanata la legge di riforma del sistema sociosanitario, l.r.23/2015, che ha modificato il riferimento normativo per gli ambiti distrettuali, indicando il vincolo degli 80.000 abitanti, elevato a 120.000 nelle aree ad alta densità abitativa e ridotto a 25.000 per le aree montane e a scarsa densità abitativa. La nuova norma ha pertanto introdotto il tema dell'azzonamento per quegli ambiti che si trovano sotto tali soglie e una prospettiva, per la nostra regione, di complessiva riduzione del numero dei Piani di zona ai sensi della l.328/00.

Le linee guida 2018-2020 siglate dalla dgr 7631/2017 hanno assunto dunque tale prospettiva e hanno posto l'azzonamento come primo obiettivo per il nuovo triennio, connettendovi, come già accaduto in passato, l'incentivo di una quota premiale del Fondo Nazionale Politiche Sociali, decrescente in base ai tempi del suo raggiungimento: 30.000 euro agli ambiti distrettuali che attuano il nuovo accordo di programma entro 6 mesi, ovvero giugno 2018; 15.000 a quelli che raggiungono l'obiettivo entro l'anno, ovvero dicembre 2018; 10.000 a chi lo raggiunge entro due

anni, dicembre 2019; ovviamente nessuna premialità a chi arriva all'obiettivo dopo il biennio.

Le linee guida non si sono però riferite unicamente all'articolo 7 bis della l.r.23 e ai nuovi parametri sugli abitanti, ma hanno indicato le prospettive di azzonamento disegnate dai POAS delle nuove ATS, i Piani organizzativi aziendali strategici. I documenti programmatici delle ATS, seguiti alla l.r.23, hanno infatti declinato ipotesi più specifiche di riaggregazione degli ambiti sociali. E' sulla base di quanto contenuto in tali atti che le linee guida hanno proposto, entro il 2020, l'orientamento verso la riduzione del numero degli ambiti passando dai 98 precedenti ai futuribili 61.

Va ricordato però che, a seguito dell'approvazione delle linee guida, ci sono state alcune reazioni pubbliche (la più nota quella della Conferenza dei Sindaci di Bergamo) e diverse comunicazioni fatte pervenire alla Regione. Ne è seguita una nota da parte dell'ex direttore generale Favini in cui vengono fornite precisazioni cruciali: primo, che la ridefinizione dei confini declinata nei POAS è *"da intendersi come riferimento/indicazione propositiva […] necessitante di eventuale aggiornamento specie in questa fase di prima definizione";* secondo, che i parametri di riferimento per l'eventuale nuova zonizzazione *"non sono definiti nei POAS ma dalle l.r. 23 all'articolo 7) bis"* e, terzo, che *"non possono accedere alla quota premiale i comuni che mantengono la precedente suddivisione per ambiti territoriali ex legge 3/2008 qualora già non rispettino i parametri e i criteri definiti dall'articolo 7 bis della l.r.23".*

Quale è la situazione attuale?

Alla prima scadenza prevista dalla dgr regionale, il 30 giugno scorso, sono andati ad approvazione 48 ex ambiti e siglati accordi di programma per 46 nuovi piani di zona. Di questi 46, **solo uno ha proceduto nella direzione di un nuovo azzonamento**. Si stratta del nuovo ambito della Lomellina, che aggrega tre precedenti piani – Vigevano, Mortara e Sannazzaro – due dei quali non avrebbero rispettato il vincolo sugli abitanti posto dalla l.r.23.

I restanti 45 sono di fatto ambiti immutati nei confini rispetto alle precedenti programmazioni. La maggior parte di questi lo è in coerenza con le previsioni dei POAS, che non avevano apportato modifiche al perimetro dell'ambito (es. ambiti dell'ATS di Brescia, gli ambiti di Crema, Lodi, Corsico, Mantova). Una parte di questi ha invece scelto di non adeguarsi alle previsioni dei POAS vedendo però rispettato il vincolo cogente della l.r. 23. Questo è quanto accaduto per gli ambiti dell'ATS della

Brianza (7 su 8 ad esclusione di Vimercate non ancora andato ad approvazione) e parte degli ambiti dell'ATS di Bergamo e dell'Insubria.

C'è però un'ultima categoria, ovvero quella di **ambiti che sono andati ad approvazione dell'accordo sui vecchi confini pur non rispettando il vincolo normativo** ovvero trovandosi sotto, talvolta di poco, al limite degli 80.000 abitanti. Solo alcuni potranno avvalersi della soglia dei 25.000 abitanti potendo riferirsi alla presenza di un territorio montano. Per qualcuno si porrà, invece, il tema di capire cosa fare, non solo in riferimento alla premialità, ma alla stessa legittimità dell'ambito stesso.

Cosa ostacola l'azzonamento?

La presenza di ambiti che non hanno aderito, almeno in prima battuta, alle previsioni dei POAS pone alcuni interrogativi circa le difficoltà che evidentemente incontra la prospettiva dell'azzonamento. Al netto delle possibili riflessioni su un certo "campanilismo" e sulla frammentazione territoriale che connota il territorio regionale, vorremmo soffermarci sugli aspetti di rilievo tecnico che abbiamo riscontrato dal confronto con alcuni ambiti.

Ricordiamo che per molti contesti la prospettiva di una programmazione sovra-ambito (intesa come indicazioni programmatiche declinate nel documento triennale del Piano di zona) è già cosa consolidata da tempo. Gli ambiti della provincia di Lecco, Monza e Bergamo, ad esempio, da almeno tre edizioni del Piano di zona redigono documenti di programmazione con un'ampia parte congiunta. E allora la vera criticità non è legata alla definizione di un documento programmatico comune, quanto alle implicazioni che l'azzonamento ha sull'assetto di governance e sull'impianto organizzativo dell'ambito, prime tra tutte l'organo politico – l'assemblea dei sindaci – che si amplia in modo significativo (raddoppia come minimo il numero dei comuni, talvolta triplica) e la definizione di un unico ente capofila, che deve svolgere funzioni di referenza per un bacino di comuni molto più ampio, in molto più casi decisamente oltre il limite degli 80.000 abitanti (si veda un precedente articolo).

Ma le ragioni di merito che abbiamo riscontrato sono anche altre e riguardano innanzitutto **la necessità di un tempo di studio e valutazione approfondita** della prospettiva di azzonamento, che sino alle linee guida non è stata quasi mai posta in seria considerazione da parte dei Comuni. Anche laddove le Assemblee dei Sindaci si sono espresse – in fase di declinazione dei POAS – in modo favorevole all'unione tra ambiti, questa adesione raramente ha poggiato su analisi approfondite, anche sotto il

profilo tecnico. Sarà interessante da questo punto di vista osservare cosa accadrà per i 50 ambiti rimanenti, che hanno avuto e avranno a disposizione un tempo maggiore.

Emergono però anche altre riflessioni, che evidenziano la diversità dei contesti territoriali, sotto vari punti di vista. La presenza di **scelte programmatorie non sempre convergenti**. Un esempio per tutti sono i criteri di riparto del Fondo Sociale Regionale e le scelte sulle unità di offerta da sostenere. Ci sono territori ad esempio che da tempo non sostengono il SAD, in ragione del finanziamento ricevuto dal Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza, mentre altri che continuano a finanziarlo in modo significativo. Ci sono ambiti, poi, che hanno scelto di finanziare "altri interventi" entro la misura del 10% prevista dalla dgr regionale, ambiti invece che questa opzione non la considerano o finanziano servizi differenti.

O ancora, **ostacoli sul tema dell'equità territoriale**. L'omogeneità dei criteri d'accesso e l'armonizzazione tra le diverse regolamentazioni dei comuni spesso è un risultato recentissimo per i territori, a cui si è arrivati non senza difficoltà. Regolamenti omogenei a livello di singolo ambito, sia in materia di accesso che – talvolta – di tariffazione, non significa omogeneità tra ambiti diversi. L'azzonamento ripropone dunque una partita molto complessa, i cui risultati acquisiti sono frutto di accordi recenti, raggiunti con fatica, e dunque da consolidare nella loro attuazione. Difficoltà analoghe si riscontrano anche in riferimento alle strumentazioni (es. cartella sociale informatizzata).

Infine, sebbene l'azzonamento abbia valore per la dimensione programmatoria, sono spesso anche le **scelte gestionali** a rappresentare un ostacolo all'attuazione di questa prospettiva. Non solo la presenza o meno di un ente strumentale dei comuni per la gestione associata, ma soprattutto gli stessi modelli gestionali che si sono via via costruiti e che possono divergere a seconda di quanto sia privilegiata ad esempio la gestione diretta o mediante accreditamento o, viceversa, il ricorso all'esternalizzazione mediante appalto.

Sono tanti i livelli e le implicazioni che mette in capo il tema dell'azzonamento, e da questa prima tornata di approvazione dei piani sembra emergere una complessità forse maggiore rispetto a quanto abbia ipotizzato il legislatore.

Conclusioni

Ci apprestiamo alla seconda dead line prevista dalle linee guida per accedere alla premialità, datata a fine dicembre. A breve avremo quindi altri dati su quanti ambiti andranno ad approvazione e in che forma. Se vi saranno adesioni alla prospettiva di azzonamento sarà possibile tentare un approfondimento che metta in luce anche quali sono i fattoti che, al contrario, sostengono tale scelta e completare l'analisi che qui si è proposta.

Nel frattempo saranno da osservare le scelte che farà Regione, in riferimento alla partita e agli ambiti che non rispettano il vincolo normativo della l.r.23. Non va dimenticato che le linee guida sono state uno degli ultimi atti del precedente esecutivo, si andrà in continuità o qualcosa cambierà con la guida dell'Assessore Bolognini?

La nuova Giunta
e la regolazione del sistema

Atti e normative

Delibera delle Regole di esercizio 2019

Dgr XI/1046 del 17/12/2018 “Regole per la gestione del servizio sociosanitario per l’esercizio 2019”

di Marco Noli

30 Gennaio 2019

Temi > Programmazione e governance, Anziani, Disabili, Famiglia e minori, Regole di sistema, Riforma sociosanitaria

L’articolo sintetizza le prime regole di esercizio emanate dalla XI legislatura che definiscono tre grandi obiettivi del Servizio Sociosanitario regionale, in continuità con la riforma introdotta dalla legge regionale 23/2015 e le azioni sviluppate nella Xma legislatura.

Come ogni anno, Regione Lombardia a dicembre ha emanato le Regole di esercizio per il 2019.
Leggendo il testo dell’imponente delibera, corredata da indici analitici e tematici, si rileva, come ormai di consuetudine, l’istituzione di numerosi tavoli nonché l’avvio di nuove sperimentazioni.

Obiettivi di legislatura

Prima di indicare le azioni da implementare per il 2019, la delibera espone i seguenti tre grandi obiettivi di legislatura:

- **completamento del nuovo modello di presa in carico dei pazienti affetti da patologie croniche;**
- **riordino della rete dell’unità di offerta;**
- **contenimento delle liste di attesa per la funzione delle prestazioni ambulatoriali.**

Questi tre macro obiettivi, profondamente interconnessi, andranno perseguiti nei prossimi cinque anni e declinati con puntuali azioni annuali. La Regione e le ATS dovranno quindi sviluppare una maggior sinergia nella funzione di programmazione, indirizzo e controllo e per questo si prevede l’istituzione del **Dipartimento Unico delle**

ATS (DUA) che prevede la partecipazione di tutti i Direttori delle ATS, del Direttore Generale, del Vice direttore Welfare e del Direttore dell'Osservatorio epidemiologico regionale.
Si ripropone l'interrogativo iniziale quando, a fronte dell'istituzione di 8 ATS, ci si chiedeva se non fosse opportuno istituire un'unica Agenzia di Tutela della salute come hanno fatto altre Regioni.

Quadro economico

Le regole 2019 sono approvate a normativa vigente e in attesa dell'approvazione della legge di stabilità, quindi prudentemente si considera:

- che il valore del FSR complessivo per il 2019 rimane **invariato** rispetto al 2018 (**707 mld di euro);**
- che rimane **invariato** lo stanziamento per le funzioni e i ricoveri;
- che subiscono **incrementi**: la farmaceutica (circa 60mln); l'assistenza protesica integrativa (circa 15 mln); ADI (4 mln); UCP DOM (2,5 mln) l'assistenza a soggetti autistici (1,5 mln).

Cronicità

Preso atto che nella precedente legislatura si è svolta la prima fase caratterizzata dalla riorganizzazione della governance e della impostazione del modello di presa in carico nel 2019 si prevede:

- **un'integrazione degli algoritmi** di stratificazione utilizzati per l'analisi della domanda di salute, anche attraverso una condivisione con altre regioni, tesa a una valutazione della specificità della classificazione delle patologie (entro maggio 2019);
- la possibilità di **un'adesione continuativa** da parte dei MMG/PLS (sia in forma singola che associata), in attuazione della d.g.r XI/754/2018, fino alla fine di marzo 2019. Anche ai pazienti potranno arruolarsi entro tale data. Viene anche definito che la **finestra annuale** di arruolamento dei pazienti sarà dal 1° dicembre al 28 febbraio dell'anno successivo;
- una modalità di reclutamento proattivo dei pazienti cronici nei diversi servizi sanitari;
- la **definizione dei tempi di rinnovo dei PAI** (30gg solari prima della data di scadenza fino ai 30gg successivi a tale data). Si prevede, inoltre, che i nuovi PAI e quelli rinnovati contengano una sezione aggiuntiva relativa agli stili di vita e ai fattori di rischio dei pazienti. Infine si anticipa che si potrà stampare un promemoria cartaceo del PAI presso le farmacie;
- che il Patto di cura ha durata annuale e **non è tacitamente rinnovabile**;

- che nel 2019 le strutture di erogazione, soprattutto le ASST, dovranno individuare delle **agende dedicate ai pazienti cronici**. A tal fine si avvia una sperimentazione nell'ATS di Milano.

Liste di attesa

Si conferma la norma che **le strutture devono rispettare le classi di priorità indicate dal medico prescrittore sulla ricetta** e quindi si ribadiscono le modalità che esse devono mettere in atto per garantire le prestazioni entro tali tempi.
Nel 2019 vengono previste misure per **responsabilizzare il paziente**, comprese quelle di carattere sanzionatorio, rispetto alle prestazioni prenotate e non erogate per mancata presentazione del cittadino, senza disdetta della prenotazione con almeno 3 giorni lavorativi di anticipo.
Questi tempi di preavviso destano perplessità, come pure il meccanismo che prevede che l'onere del pagamento di queste prestazioni scatti alla successiva prenotazione, con la previsione che in caso di rifiuto di pagare "senza indugio" sarà emessa la cartella esattoriale.

Riordino della rete

Richiamando il D.M 70/2015 e i nuovi Lea, le Regole prevedono un riordino delle cure sub-acute, delle sperimentazioni delle degenze post – acute che sono ridefinite in **"cure di transizione".** Entro il 31.3.2019 la Giunta deve predisporre un provvedimento che:

- **ridefinisca le tipologie di offerta di riabilitazione e di cure di transizione** sia ospedaliere che territoriali;
- **definisca i servizi e le tipologie di offerta erogabili dai Presidi Ospedaliere Territoriali (POT) e dai Presidi Socio Sanitari territoriali (PreSST);**
- valuti la rete di offerta esistente con indicazioni che permettano alle ATS di programmare sul proprio territorio **il riordino dell'offerta esistente** e l'eventuale messa a bando i nuovi servizi.

Conseguentemente, si richiamano gli **obiettivi strategici in materia di accreditamento,** tra cui:

- **la revisione del sistema di accreditamento** al fine di una maggiore integrazione tra l'ambito sanitario e quello socio sanitario e tra ospedale e territorio;
- **il riordino e sviluppo del sistema delle degenze territoriali**, quali degenze per sub acuti, cure intermedie, degenza post acuti e cure palliative;
- **la riqualificazione della rete di offerta, con particolare riferimento all'attivazione di POT e PreSST,** definendo i requisiti di accreditamento:

- **il riordino del sistema delle cure domiciliari** con definizione di un nuovo modello di presa in carico e di programmazione dell'assistenza;
- **la promozione di un modello di presa in carico della disabilità anche grave** orientata allo sviluppo delle competenze e, se possibile, al passaggio a contesti di vita con maggior autonomia al di fuori della rete di dei servizi.

Area sociosanitaria. Ampliamento dell'offerta di posti di RSA/RSD per soggetti con elevato carico assistenziale

Per le RSA/RSD si prevede la possibilità **di riconvertire** posti letto di nuclei ordinari, già accreditatati e contrattualizzati, integrando l'attuale dotazione di:

- **1670 posti letto per demenze e Alzheimer** nelle ATS con indice di dotazione inferiore a 2 posti letti ogni 1000 anziani over 65 anni;
- **150 posti letto per stati vegetativi** nelle ATS con aree distrettuali prive di nuclei dedicati o con indice di dotazione inferiore alla media regionale.

I nuovi posti letto saranno attivati nelle ATS tramite procedura di evidenza pubblica **entro il 30/04/2019.**

Le risorse messe a disposizione sono rispettivamente: per i **posti per demenze fino a 8.000.000 €,** per i **posti per gli stati vegetativi fino a 2.500.000 €.**

Si rileva che queste risorse sono quelle che lo scorso anno hanno finanziato la misura del voucher sperimentale rette a sostegno delle persone che avevano famigliari ricoverati in classe Sosia 1 e 2 e Alzheimer (d.g.r n. 7012/2017)[1].

Inoltre, per la **malattia del motoneurone** viene riconosciuto un incremento di tariffa da 160 €/die a 170 €/die, per un finanziamento complessivo pari a 800.000€.

Le ATS possono approvare, tramite bando di evidenza pubblica entro il 30/04/2019, **progetti di attività sperimentali qualificate come villaggio Alzheimer,** (la delibera definisce standard e requisiti sperimentali) da remunerare con una tariffa sperimentale di **29 €/die**, per un finanziamento complessivo massimo di 2.000.000 €.

Rete cure palliative e Hospice pediatrico

Nel 2019 prosegue la riorganizzazione dell'area delle cure palliative ed in particolare:

- si continua l'azione evolutiva del modello organizzativo e la delibera nei sub allegati E e F fornisce specificatamente **strumenti per l'identificazione dei pazienti affetti da malattie in fase avanzata con bisogni di cure palliative e strumenti per la valutazione dell'intensità assistenziale in cure palliative domiciliari";**
- si costituisce **un unico fondo per l'area delle cure palliative**, per le attività di ricovero (hospice e day hospice) e per le cure domiciliari, a completamento

dell'iter di unificazione delle U.O sanitarie e sociosanitarie iniziato con la d.g.r 5918/17;

- si definiscono le **caratteristiche del livello di intensità assistenziale delle cure** suddivise in cure di base e specialistiche;
- si prevede la possibilità di accreditare un **hospice pediatrico,** dedicato a bambini con dolore complesso o patologie inguaribili che necessitano di interventi specifici. Risorse disponibili fino a 600.000 €.

Assistenza Domiciliare Integrata

Le ATS garantiscono la funzione di governo della rete degli erogatori ADI attraverso un **piano di governo** (entro 31 marzo 2019) che dovrà prevedere il monitoraggio periodico della spesa e della presa in carico, declinate per ambito distrettuale, per erogatore e per tipologia di profilo. È prevista l'attivazione di un tavolo con gli erogatori e il coinvolgimento del Dipartimento di cure primarie e dei MMG per migliorare l'appropriatezza prescrittiva.

Vengono riconfermate le disposizioni regionali in materia di ADI vigenti con la precisazione che:

- la **VMD del bisogno è "tuttora" in capo alle ASST**[2];
- l'attivazione dell'ADI entro 72 ore è prevista solo per i pazienti in dimissioni dall'ospedale e per punteggio alla valutazione di primo livello pari o superiore a 3.

Misure a favore della fragilità

Vengono confermate tutte le misure previste per un ammontare di risorse economiche identico a quello riconosciuto nel 2018, pari a € 57.949.000.Nel 2019 ci procederà a:

- stabilizzare la misura **residenziale per minori disabili gravissimi** incrementando, fino numero massimo di 35 posti letto. È in previsione una stabilizzazione finalizzata ad una distribuzione dell'offerta più articolata sul territorio della misura. Risorse complessive previste 3.400.000€;
- incrementare l'offerta di posti di **residenzialità assistita di religiosi/e** di ulteriori 80 posti letto e ridefinire la misura. Si procederà inoltre alla sottoscrizione dei contratti con le ATS. Risorse complessive previste 5.334.000€;
- incrementare il budget annuo per ogni beneficiario della misura della **RSA aperta** portandolo da **3.600 € a 4.000 €,** al netto del costo della valutazione. Risorse complessive previste 33.050.000€;
- confermare la misura "comunità per **minori vittime di abuso e gravi maltrattamenti"**. Risorse complessive previste 11.000.000€;

- stabilizzare le misure di **riabilitazione dei minori e del case management disabili** entro il 2019.

Nuove modalità di calcolo del budget ADI e UCP-DOM

Ai soggetti erogatori di ADI/UCP DOM sarà riconosciuto lo stesso budget annuale del 2018. La novità consiste nel fatto che le strutture potranno erogare fino un valore pare al 106% del budget assegnato con la precisazione che la produzione tra il 100% il 106% verrà finanziata per un valore pari al 40%. **La produzione oltre il 106% non verrà remunerata**.

Si procederà inoltre a riequilibrare gradualmente l'offerta territoriale:

- di ADI per le ATS che non raggiungono un indice pari a € 7,30 per abitante;
- di UCP – DOM per le ATS che non raggiungono l'indice pari a € 2,15 per abitante.

Incremento complessivo delle risorse:

- per l'ADI é definito fino a un massimo di 4 milioni di euro;
- per UCP – DOM è definito fino a un massimo di 2,5 milioni di euro.

L'altra novità è che le ATS garantiranno agli enti gestori sociosanitari **acconti mensili**, e non trimestrali come in precedenza, pari al 95% di tutte le prestazioni socio sanitarie contratto e a regolare il saldo annuale definitivo entro 60 giorni dalla validazione regionale.

Mentre per l'esame completo e approfondito delle altre voci della normativa si rimanda alla delibera, qui preme segnalare un aspetto che sta destando preoccupazione nei gestori dei servizi residenziali e semiresidenziali. La DGR infatti prevede che "*La certificazione ai fini fiscali delle spese sanitarie sostenute dagli ospiti o dai loro familiari rilasciata dagli enti gestori delle unità di offerta residenziali o semiresidenziali per anziani e disabili****, deve essere redatta secondo le indicazioni della vigente normativa fiscale in tema di detrazione e deducibilità dei costi, che superano le precedenti indicazioni regionali in materia***". Purtroppo la normativa fiscale nazionale non definisce come si determinano le spese sanitarie in caso di ricovero in strutture residenziali e semiresidenziali sociosanitari. Infatti, in tali strutture c'è una componente di spesa sociale e alberghiera non riconducibile alle spese sanitarie che, in assenza di indicazioni regionali univoche, é di difficile determinazione. Si è quindi aperta **una situazione d'incertezza che andrà presto sanata**, considerato che a fine febbraio i cittadini inizieranno a chiedere la dichiarazione fiscale agli enti gestori.

[1] Per approfondimenti: "La misura sperimentale lombarda di riduzione delle rette delle RSA" e "La riduzione delle rette delle RSA lombarde: un cerotto su una ferita?", entrambi contributi pubblicati su questo sito.

[2] La delibera testualmente prevede che è "tuttora" in capo alle ASST perché, benché nelle precedenti delibere fosse stato previsto il passaggio della VMD ai soggetti gestori, di fatto non è ancora avvenuto.

Atti e normative

Programmazione FNPS: si cambia

Linee guida regionali per il flusso di monitoraggio del Fondo Nazionale Politiche Sociali

di Valentina Ghetti

28 maggio 2019

Temi > Piani di zona, Programmazione e governance, FNPS, Fondi nazionali

L'articolo presenta le novità introdotte dalle nuove linee guida regionali recentemente approvate riguardo la trasmissione e il monitoraggio dei dati a cura degli ambiti territoriali concernente l'utilizzo delle risorse del FNPS.

Sul Fondo Nazionale Politiche Sociali si era in attesa di un nuovo format per la programmazione, annunciato da Regione nella dgr di riparto del medesimo, emanata lo scorso mese (dgr 1448/2019). Il 15 maggio, puntuali, sono arrivate agli ambiti lombardi le Linee guida per la gestione del flusso FNPS che indicano le modalità con cui si dovrà procedere nella comunicazione del preventivo e del consuntivo dell'unico fondo ancora indistinto destinato al sociale.

In premessa vanno ricordate le indicazioni che vengono direttamente dal Ministero:

- la priorità data all'area infanzia e adolescenza, unica a non essere finanziata ad hoc da altri fondi (es. l.112 sul Dopo di Noi e FNA per la disabilità e non autosufficienza; il Fondo povertà istituito dal d.lgs 147 sul REI e proseguito con il Reddito di cittadinanza) e per la quale la nostra regione ha scelto di innalzare la percentuale indicata dal Ministero – di almeno il 40% – al 50%;
- l'introduzione di un dettaglio nella programmazione dell'area infanzia e adolescenza, con alcune voci di specifica per i servizi di assistenza domiciliare, centri diurni e altri servizi territoriali (si veda il precedente articolo);
- l'inclusione, all'interno del Fondo, della quota di finanziamento del programma P.I.P.P.I. Degli oltre 38 milioni assegnati alla Lombardia, poco più di 437 mila euro vengono obbligatoriamente destinati a questo programma.

Sino ad oggi il modello di programmazione e monitoraggio utilizzato dagli ambiti ha previsto la compilazione della matrice ministeriale, ovvero una griglia piuttosto sintetica organizzata sulle tre aree – infanzia, adolescenza e responsabilità famigliari; disabilità e non autosufficienza; povertà ed esclusione sociale – articolata per obiettivi di servizio – accesso, presa in carico, assistenza domiciliare, centri diurni e servizi territoriali, comunità/residenzialità, inclusione.

Le indicazioni regionali

Maggior dettaglio

Le nuove linee guida a cui da quest'anno gli ambiti dovranno uniformarsi per comunicare il preventivo di spesa e, successivamente il consuntivo, introducono alcuni elementi di novità.

Innanzitutto si cerca di **uniformare il più possibile la raccolta del dato**, precisando le macro voci dell'abituale schema ministeriale, integrandole con il dettaglio delle tipologie di interventi e servizi connessi a ciascun obiettivo.
Non basterà ad esempio indicare la quota omnicomprensiva per l'assistenza domiciliare nell'area minori e famiglie, ma andrà specificato a cosa tale spesa è destinata: interventi a sostegno della domiciliarietà; assistenza domiciliare minori; specifici sostegni a bambini nei primi mille giorni di vita; attivazione sostegni innovativi (percorsi gruppali, famiglie / persone di appoggio etc…); interventi per progetti e altri interventi sociali. E in maniera analoga anche per gli altri obiettivi di servizio e per le altre aree.

I servizi e gli interventi indicati sono coerenti con la classificazione della spesa sociale dei comuni e con le indicazioni fornite dalla regione per la cartella sociale informatizzata. Sostanzialmente gli ambiti dovranno "spacchettare" le quote assegnate alle macro-voci, indicando la destinazione sulle singole tipologie di intervento previste, collocando ciascuna quota nella voce corrispondente. Le linee guida riportano il dettaglio di ogni codice e la specifica del servizio a cui esso si riferisce, precisando che l'allocazione delle quote del fondo, nelle diverse voci, debba avvenire seguendo il criterio della "prevalenza".

Questo consentirà per la Regione – dicono le linee – **un'analisi più puntuale sull'utilizzo delle risorse assegnate** agli ambiti territoriali.
All'interno di questa operazione di dettaglio degli interventi, la Regione recepisce così quanto richiesto dal Ministero, in riferimento all'area infanzia e adolescenza. Sarà cioè

possibile restituire al livello centrale, il dettaglio che viene chiesto per quest'area di servizio.

Si aggiunge alle aree previste dalla matrice ministeriale, anche una area definita "**azioni di sistem**a" in cui esplicitare di fatto le parti del fondo che sono destinate a funzioni trasversali, in cui è possibile ad esempio allocare i costi destinati alla gestione dell'ufficio di piano, ai sistemi informativi, al coordinamento di interventi associati.

Rilevazione di indicatori di risultato

Un'altra novità sostanziale è che per ognuna delle voci riferite ai servizi erogati grazie alle risorse del fondo, sia a preventivo che poi a consuntivo, si chiedono anche dati aggiuntivi che sembrano riguardare il **monitoraggio dei risultati**:

- il numero di utenti beneficiari del servizio/intervento finanziato
- il numero degli enti destinatari di quella quota del fondo, differenziando tra enti pubblici, no profit e profit.

In questo caso non si tratta quindi di una riformulazione del dato già raccolto anche nelle modalità precedenti di programmazione, ma di informazioni aggiuntive che gli ambiti dovranno considerare.

Nuove modalità di trasmissione

Cambia infine la modalità di trasmissione del flusso, che avverrà mediate **piattaforma SMAF**, già in uso per il debito informativo di altri fondi. Verranno aperte finestre temporali in cui caricare i 2 file excel predisposti dalla DG, uno per il preventivo e uno per il consuntivo, questo ultimo da caricare in due tempi al fine di agevolare la registrazione di eventuali variazioni nella spesa.

Cosa cambia per gli ambiti?

L'operazione implica, a livello territoriale, **qualche onere in più**, sicuramente. Rispetto all'abitudine di programmare – e gestire una rendicontazione – su quote ampie, da quest'anno gli Uffici di piano lombardi dovranno ricostruire l'impegno, e poi la spesa effettivamente sostenuta, con maggior dettaglio. Per altro, come sempre, **questa operazione avverrà in corso d'anno, con tutta la fatica di ricostruirne la coerenza con i bilanci dei propri enti di riferimento** (Aziende speciali, consorzi, comune capofila…).

Bisognerà acquisire una certa dimestichezza nell'uso dei codici e fare attenzione alla separazione delle varie componenti della spesa. **Non sarà affatto facile poi fornire**

quei dati di monitoraggio richiesti, su cui sarà alto il rischio di azzardare numeri, scarsamente fondati su oggettivi riscontri.
Il valore aggiunto, oltre che una maggior trasparenza, è però quello di **avere in cambio più omogeneità** nelle modalità di compilazione da parte dei diversi ambiti e una maggiore possibilità, per gli ambiti stessi – se ancora non lo facessero – e per gli enti sovraordinati, di comprendere l'orientamento della spesa di questo Fondo e la correlazione con il complesso della spesa per il welfare territoriale. Sostanzialmente ricavarne **un supporto alla programmazione.**

Qualche contesto, interpellato per la stesura del presente contributo, ha esplicitamente dichiarato di sentirsi sollevato dalla possibilità di limitare l'autoreferenzialità nell'allocazione e di vedere formalmente riconosciute le voci di spesa delle cosiddette azioni di sistema e di poterne trovare un'univoca e indiscutibile collocazione.

Qualche preoccupazione sorge invece rispetto alle indicazioni del 50% della spesa sull'area minori e famiglia. Non tanto perché non sia rispettato il vincolo di spesa, quanto il fatto che possa essere considerevolmente superato. Su questo sarà importante che gli ambiti forniscano le motivazioni di tali scostamenti. Stessa preoccupazione è riferita a possibili disallineamenti tra preventivo e consuntivo.

Infine la domanda più frequente tra i territori è: **che tipo di utilizzo sarà fatto di questi dati?** Da una parte questo svela una certa ansia che serpeggia a livello locale, ovvero che il nuovo sistema possa essere utilizzato unicamente per fini di controllo e successivamente di vincolo del Fondo che, come abbiamo detto, è rimasto di fatto l'unico a totale discrezionalità del territorio. Dall'altra però rivela anche l'interesse di avere ritorno dei dati esposti, attraverso elaborazioni ed aggregazioni comparative, che possano sostenere la funzione di programmazione, sia regionale che locale.

Allegati

- Linee guida flusso FNPS v.1.2

Il consolidamento del welfare comunitario

Nel territorio

Diario di viaggio. L'esperienza di Welfare in Azione continua

Rielaborazione dell'intervento di Beatrice Fassati – Fondazione Cariplo al convegno Diario di Viaggio

a cura di Valentina Ghetti

10 Aprile 2019

Temi > Programmazione e governance, Innovazione

Sperimentare, apprendere, disseminare. Le tre direzioni lungo le quali il programma Welfare in Azine di Fondazione Cariplo sta muovendo importanti trasformazioni del welfare locale lombardo. L'articolo riprende, in sintesi, l'intervento di apertura al convegno Diario di Viaggio del 28 marzo 2019.

Il 28 marzo scorso si è tenuto un importante momento di condivisione di quanto mobilitato grazie al programma promosso da Fondazione Cariplo "Welfare in azione". Un nuovo appuntamento, dopo quello di settembre 2017, che ha richiamato molte persone da tutta la regione a partecipare ad una giornata di riflessione e approfondimento su quanto sviluppato in questi anni.

Beatrice Fassati, che coordina il programma, nel suo intervento di apertura della giornata ha riassunto le tre direzioni lungo le quali il programma si sta muovendo: sperimentare, apprendere, disseminare.

Sperimentare

Welfare in azione (WiA) è ad oggi il più grande contesto di sperimentazione sul welfare comunitario a livello nazionale. Sono 37 le idee finanziate nelle quattro edizioni del Bando, dal 2015 ad oggi. Idee diventate progettualità articolate, che oggi coprono tutte le province di riferimento della Fondazione (quelle lombarde e parte di quelle piemontesi) e che toccano una vasta eterogeneità di temi: nuove vulnerabilità, lavoro di cura, conciliazione, minori, giovani, lavoro, disabilità, abitare, migranti…. Si tratta di sperimentazioni che costituiscono un bacino sufficientemente ampio per fornire spunti

ed elementi di riflessione sulle strategie intraprese dai territori per mettere in campo risposte nuove e trasformazioni concrete verso un welfare capace di farsi più vicino ai bisogni dei cittadini e dunque più efficace.

La mobilitazione generata dal Bando WiA è notevole: si tratta di 37 progetti che sono derivati da 175 idee, selezionate all'interno di un bando a tre fasi, che ha visto concretizzarsi 51 percorsi di accompagnamento per supportare il passaggio dall'idea al progetto candidabile. Nel complesso sono stati investiti da parte della Fondazione 36,5 milioni di euro, ma il valore complessivo di risorse messe in circolo dalle progettualità, da parte di pubblico e privato, è diventato più del doppio, raggiungendo quasi gli 83 milioni.

Anche una grande mobilitazione di soggetti: i 37 partenariati coinvolgono oltre 350 organizzazioni (92 pubbliche e 256 del terzo settore) e, contando anche gli attori della rete, si arriva ad oltre 1.470 organizzazioni attivate. Numeri destinati per altro a crescere nel corso della realizzazione dei progetti stessi.

I 37 progetti sono a punti diversi di evoluzione. Quelli della prima edizione hanno di fatto appena concluso il triennio e stanno lavorando sulle eredità lasciate dalle esperienze condotte e sugli spazi di continuità per il futuro (si veda un articolo precedente). Quelli della seconda edizione entro l'estate si avvieranno verso la conclusione. Quelli della terza stanno vivendo il momento cruciale, di possibile radicamento delle azioni sul territorio. La quarta edizione invece è appena partita.

Apprendere

Ciò che è stato messo in campo in questi anni ha generato indubbiamente un grande bagaglio di conoscenze ed esperienze. Si è trattato di un processo collettivo di apprendimento, per i territori, ma anche per la Fondazione stessa. Si è cercato di avere cura di accompagnare questo processo attraverso l'allestimento di contesti che consentissero la costruzione di sguardi plurali, evitando autoreferenzialità limitanti, e questo certamente ha sostenuto in modo significativo la comprensione di quanto via via si stava costruendo. Per questo Fassati parla di *apprendimento trasversale*: generato da un sistema di monitoraggio e valutazione che viaggia progetto per progetto, scende nel dettaglio, azione per azione, con strumentazioni omogenee (schede e quadro logico,), ma poggiato anche su indicatori comuni riferiti agli assi trasversali del bando (Innovazione di servizi e processi, ricomposizione delle risorse, governance). Un percorso sostenuto ed accompagnato da 16 valutatori, 14 fundraiser a fianco dei progetti nella raccolta e analisi dei dati[1].

Un apprendimento che si è fatto però anche **CIRCOLARE** grazie alle occasioni delle comunità di pratiche: 4 incontri all'anno per ciascuna edizione, a cui si aggiunge una summer school annuale, che rappresenta un prezioso spazio di confronto e dibattito, che ha generato anche relazioni di scambio autonome tra i progetti e tra territori.

Tra i tanti, l'apprendimento più sfidante, quello indicato come il più stupefacente, è stato quello riferito alla necessità per questi progetti di *abbracciare l'inatteso:* l'importanza di coltivare progetti aperti e in costante ascolto, di accogliere il "fattore sorpresa", di considerare che sbagliare – trattandosi di "esperimenti" che lavorano in costante relazione con la comunità di riferimento – è lecito. In sostanza che "imparare facendo" è la miglior postura da assumere perché dagli errori e dagli inciampi, da bisogni originariamente non correttamente interpretati, in molti casi sono nati nuovi percorsi, sono scaturite nuove azioni che sono diventate, col senno di poi, il vero valore aggiunto del progetto.

Disseminare

Oggi WiA ha mobilitato un bacino considerevole, si diceva, di esperienze di innovazione e di trasformazione del welfare locale. Il tema cruciale diventa allora sempre più quello di dare forma e sistematizzare per poter diffondere, far conoscere. La seconda parte della giornata è stata per questo dedicata a workshop tematici, focalizzati sull'approfondimento di 6 specifiche esperienze che stanno emergendo come possibili "prototipi".

- Bando di attivazione comunitaria del progetto #VAI Ambito Territoriale di Garbagnate – MI) che ha sperimentato l'utilizzo dei bandi Generare legami, per far emergere le idee e le risorse latenti delle piccole comunità. Il laboratorio ha focalizzato l'attenzione su cosa succede nelle varie fasi di vita dello strumento: dallo scouting alla pro-gettazione, dalla selezione all'accompagnamento.
- Il servizio territoriale di educazione finanziaria – Progetto #Oltreiperimetri (Rhodense – MI) per capire nel concreto cos'è l'educazione finanziaria, a chi e come viene proposta, che cosa significa accompagnare le persone a definire un'economia personale consapevole e come si inserisce questa proposta nel sistema dei servizi tradizionali.
- La partecipazione del volontariato nel progetto La cura è di casa (Verbano, Cusio, Ossola) per comprendere come il volontariato di servizio può essere un pilastro per innovare e rigenerare il welfare locale. Come fare ad ingaggiare concretamente le persone, come prendersi cura dei volontari attivati e come coordinarli con i professionisti del welfare.
- Gli spazi WeMi del Progetto Welfare di tutti (Milano), una piattaforma web e una rete di spazi distribuiti in città per l'incontro fra domanda e offerta di servizi per la cura e il benessere. Il workshop ha messo a fuoco il tema dell'uscita dalla logica dei servizi e target codificati, del diverso ruolo dell'operatore e della qualità degli spazi.
- I Patti gener-attivi per l'inclusione sociale del Progetto FareLegami (Crema, Cremona, Casalmaggiore) ovvero la sottoscrizione di accordi di collaborazione tra la persona in difficoltà, i servizi ed anche un rappresentante della comunità (parrocchia, azienda, onp…), che investe sulle capacità delle persone, l'assunzione di precise responsabilità individuali e collettive, l'attivazione di relazioni e la reciprocità verso la comunità.
- Il Fundraising di comunità diffuso con il Progetto +++ Segni Positivi (Sondrio) per comprendere il senso profondo del fundraising, non solo come ricerca di risorse ma anche come preziosa occasione per costruire e agire un welfare davvero di comunità.

E' bene precisare come parlare di prototipi e di disseminazione non debba far pensare a "modelli preconfezionati" da trasferire *tout court*, quanto piuttosto – sempre nella logica dialogica che attraversa WiA – quello di aprire uno spazio riflessivo e di ragionamento sulla possibilità di raccogliere spunti utili per i propri territori di provenienza. La disseminazione non avviene per modelli chiavi in mano, ma dallo sforzo che ciascun operatore può mette in campo per cogliere uno stimolo da riportare nel proprio contesto. L'aspetto più rilevante infatti per Fondazione è favorire la conoscenza di quanto si sta realizzando, sostenere la promozione di incontri a livello locale, collaborare con altre Fondazioni e realtà nazionali.

Per conoscere di più del programma e delle esperienze condotte dai progetti finanziati, invitiamo a consultare il portale http://welfareinazione.fondazionecariplo.it/it/

---

[1] I servizi di supporto sono stati gestiti da Codici e Istituto Italiano di Valutazione per la valutazione e, per il fundraising, da Good point e Fundraisier per passione.

Dati e ricerche

Che forma hanno i luoghi di comunità?

Appunti dal Quaderno “Prendiamoci un caffè. I luoghi del welfare nel Programma Welfare in Azione” di S. Laffi e M. Conte

a cura di Valentina Ghetti

20 Giugno 2019

Temi > Programmazione e governance, Innovazione, Welfare di comunità

Un approfondimento sul tema dei luoghi del welfare di comunità nelle esperienze sostenute dal programma Welfare in Azione di Fondazione Cariplo. Da dove prendono avvio, cosa li connota, dove sono fisicamente collocati, come lavorano gli operatori, cosa viene prodotto… L’articolo sintetizza le principali lezioni apprese.

E’ stato pubblicato di recente un lavoro di ricerca, promosso da Fondazione Cariplo all’interno del programma di Welfare in Azione, che ha posto sotto la lente d’osservazione il tema dei luoghi del welfare, ovvero quei contesti in cui ha preso forma il welfare di comunità, allestiti e sperimentati dai progetti finanziati in questi anni, che partendo da spazi fisici (o anche arrivandoci come destinazione) hanno generato “interazioni ripetute tra le persone, orientate allo sviluppo di relazioni di sostegno reciproco e di forme di collaborazione”.

Stefano Laffi e Massimo Conte, autori del 32° quaderno dell’Osservatorio Cariplo, a partire dal lavoro di monitoraggio e valutazione dei progetti direttamente condotto in questi anni per la Fondazione, hanno cercato di approfondire diverse questioni: da dove si comincia per “dare vita a un luogo di comunità”; che cosa connota questi luoghi; dove sono fisicamente ubicati e che relazione c’è con il contesto che li circonda; come viene giocato il ruolo degli operatori; quali sono le forme di ingaggio dei cittadini; cosa viene prodotto e cosa si genera in questi luoghi; cosa rimane ovvero quale continuità e sostenibilità per il futuro…

Il quaderno è corredato da immagini fotografiche scattate dal fotografo Luca Meola (compresa quella utilizzata in questo sito), che ritraggono molti di questi luoghi e le persone che li vivono.

Lezioni apprese

Il lavoro di ricerca è molto ricco, rimandiamo alla sua lettura integrale, per poter cogliere appieno i tanti spunti di riflessione e le articolate osservazioni proposte. Qui ci soffermiamo su alcune considerazioni che emergono nella parte conclusiva, in cui si tenta di focalizzare alcune lezioni apprese che, come specificano gli autori, non sono intese tanto come linee guida prescrittive, piuttosto aspetti a cui prestare attenzione, quesiti da porsi e temi su cui riflettere nell'apprestarsi ad affrontare questo tema. Nel testo sono riportate tredici lezioni, qui se ne riprendono alcune – riproponendole in altra forma – ovvero quelle che hanno risuonato di più in chi scrive.

L'estetica e la cura – Tenere a mente l'estetica dei luoghi è importante. Per poter essere spazi in cui alle persone venga voglia di sostare e soprattutto di tornare, devono essere spazi resi belli e accoglienti. La cifra della cura, del calore, della piacevolezza è un tratto fondamentale di questi luoghi.

La duttilità – I luoghi di comunità sono attraversati da target differenti e sono utilizzati per fare cose molto diverse (laboratori, attività di gruppi, incontri individuali). La possibilità di essere modificati agevolmente, riadattati a seconda dell'occorrenza, è un'altra connotazione importante. Servono luoghi modulabili, con angoli allestiti in modi differenti e soprattutto modificabili direttamente da chi li abita.

La piccola scala – Nei luoghi di welfare non conta tanto realizzare iniziative per raggiungere grandi numeri, ma la qualità della relazione che si riesce ad instaurare tra le persone. Per questo sono luoghi tarati su piccola scala, dove le persone possono riuscire a relazionarsi, riconoscersi e costruire legami.

L'apertura e la permeabilità – Non sono luoghi chiusi tra le loro mura e non si esauriscono nelle azioni che lì dentro si realizzano, ma sono contigui al contesto che li circonda. Sono "simili a soglie" si dice nella ricerca, per sottolineare l'importanza della permeabilità che devono avere, della conoscenza e interazione con il contesto che vi sta intorno, della connessione con tutti gli altri luoghi che in quel contesto coesistono e che fanno parte della quotidianità delle persone lo vivono (negozi, piazze, parchi, bar…).

L'allestimento in progress – I luoghi di comunità sono luoghi co-costruiti con chi li abita. Se vogliono generare attivazione nelle persone non possono essere già definiti, pensati da altri, "saturi" di iniziative già strutturate, ma piuttosto prendere forma in modo incrementale, attivando il protagonismo delle persone, da completare dunque in itinere e da sistemare continuamente. Per altro gli autori sottolineano quanto questa partecipazione all'allestimento generi senso di appartenenza e la possibilità di costruire progressivamente un utilizzo autonomo e responsabile degli spazi da parte dei cittadini stessi. Questo ha a che fare con la dimensione del potere ("riconoscere agli altri il potere di decidere e di poter fare" in questi luogo) e della fiducia che si riesce reciprocamente ad accordare.

La possibilità dell'uscita – I luoghi di welfare non sono luoghi statici, non lo sono nella forma come si è detto, ma neanche nella partecipazione e nelle relazioni costruite. Proprio perché sono luoghi di senso, il senso può evolvere e le persone possono decidere, e sentire, che quell'esperienza di partecipazione è giunta al termine. E' importante che la "possibilità di uscita", si dice, sia garantita e curata come quella di aggancio e ingaggio, anche perché un'uscita da **QUESTO** luogo, può segnare la semina e il germoglio di qualcosa d'altro, in un luogo **ALTRO.**

Una certa dose di inefficienza – L'attivazione di luoghi di welfare è un processo ad alto grado di inefficienza. Ricordano gli autori quanto i tempi si dilatino nella ricerca di una progettazione partecipata con i cittadini; quanto la ricerca di una collaborazione tra diversi, porti naturalmente con sé conflitti e turbolenze; quanto gli stalli e le sospensioni facciano parte del percorso di generazione di luoghi di welfare. Il valore di quanto costruito però non è tanto da ricercare nel prodotto realizzato (l'evento, la festa, il laboratorio), quanto nel processo che lo ha generato, nel protagonismo che ha mobilitato, nelle competenze che ha permesso di scambiare e acquisire, nei nuovi legami che ha contribuito a costruire…

Il pensiero alla sostenibilità – E' importante avere da subito il pensiero rivolto alla sostenibilità e alla continuità dei luoghi del welfare. Come possono andare avanti, come devono trasformarsi questi luoghi una volta concluso il progetto? *"Il luogo recuperato non può essere fatto tornare all'abbandono, le energie attivate non possono essere lasciate spegnersi le relazioni coltivate non possono improvvisamente interrompersi".* Abbiamo tentato in questo sito di raccogliere le esperienze di come i progetti della prima edizione stanno affrontando la sostenibilità di quanto avviato con il Bando WiA ed emergono alcune strategie e orientamenti: l'acquisizione all'interno della programmazione dell'intervento pubblico, la ricerca di altri bandi e occasioni di finanziamento, la trasformazione delle pratiche amministrative per poter condividere responsabilità con i cittadini…

Punti di vista

Welfare di comunità: cosa rimane?

Riflessioni attorno ai progetti Welfare in Azione che si sono conclusi

a cura di Velntina Ghetti. Elisabetta Dodi e Cecilia Guidetti

30 Gennaio 2019

Temi > Programmazione e governance, Innovazione, lavoro di comunità

Cosa rimane delle esperienze di innovazione sociale promosse dal Bando della Fondazione Cariplo Welfare in Azione? Quali i cambiamenti più tangibili lasciati dalle esperienze condotte? Cosa prosegue delle tante iniziative di welfare comunitario avviate e come viene garantita la loro sostenibilità nel tempo? L'articolo, a partire dalla conoscenza diretta di alcune progettualità, prova a mettere in luce prime riflessioni intorno alle eredità lasciate ed alla possibilità di far perdurare le esperienze avviate.

Il programma lanciato da Fondazione Cariplo nel 2014 ha visto concludersi i progetti finanziati dalla prima edizione del Bando Welfare in Azione. Un bando, ricordiamo, risultato piuttosto rivoluzionario per il welfare locale lombardo. Arrivava in un momento in cui gli effetti della crisi socio economica erano all'apice e i territori stretti tra i vincoli di spesa e la contrazione drastica dei tradizionali fondi nazionali a sostegno del settore sociale. Welfare in azione ha rappresentato una vera "boccata d'ossigeno", un'opportunità concreta per fugare il rischio di ripiegamento su una strategia di difesa dell'esistente, che ha consentito di giocare il difficile momento come occasione di rilettura dei propri contesti e dei problemi che li attraversano, di ripensamento dell'approccio e delle strategie d'azione dell'intervento sociale e del sistema di alleanze, presenti e da costruire.

I nove progetti avviati nel 2015 sono arrivati a conclusione del finanziamento, terminando anche i possibili 6 mesi di proroga. Ci siamo chiesti: cosa rimane delle esperienze di innovazione sociale? Quali i cambiamenti più tangibili lasciati dalle esperienze condotte? Cosa prosegue delle tante iniziative di welfare comunitario avviate e come viene garantita la loro sostenibilità nel tempo?

Domande su cui cominciamo a condividere prime riflessioni, alle quali faremo seguire ulteriori approfondimenti e contributi diretti dai territori. Riflessioni che ci derivano

principalmente dalla conoscenza di alcune di queste esperienze e da approfondimenti specifici che vi abbiamo realizzato[1].

Che cosa resta?

Nel merito delle ricadute che i progetti di Welfare in Azione hanno generato nei territori e nei sistemi di programmazione locale in termini di soggetti, governance e strategie programmatorie, emergono in modo evidente alcune trasversalità che, seppur con specificità e declinazioni proprie, segnalano evidenze importanti.

Cambiamento culturale

I progetti di welfare comunitario sono stati articolati nel tempo e con un coinvolgimento ampio di soggetti, attori e settori di intervento (sociale, educazione, ambiente, cultura, impresa…). Questa "dimensione ampia e prolungata" ha certamente concorso ad attivare un cambiamento culturale. Questo significa innanzitutto **trasformazioni nella lettura delle dinamiche sociali**: si sa di più, si vedono meglio aree grigie prima poco permeabili, si hanno oggi ipotesi interpretative più solide. Un esempio per tutti il tema della vulnerabilità, praticamente assente prima del 2014 nel dibattito pubblico.

Si evidenziano cambiamenti nei significati e nelle finalità degli interventi sociali stessi. **Trasformazioni nei processi di ingaggio e coinvolgimento dei cittadini e di attivazione e reperimento di nuove risorse**.

Un cambiamento culturale che si vede agire nell'attivazione di nuove progettualità, trasferendo strategie e metodologie sperimentate nei progetti di Welfare in azione anche in altri ambiti di intervento non "toccati" originariamente dai progetti. Questa contaminazione è un segno molto rilevante.

Orientamento alla programmazione sociale

Il cambiamento culturale si è "concretizzato" in un **ri-orientamento della programmazione pubblica,** nel senso che le finalità e le strategie di intervento dei progetti di Welfare in azione sono entrate a pieno titolo negli obiettivi delle programmazioni zonali connotandole in modo specifico nella direzione di un welfare territoriale e comunitario. È utile ricordare che in Lombardia, per i progetti che hanno concluso la prima triennalità, la chiusura delle progettazioni ha coinciso con la conclusione del Piano di Zona 2015/2018 e con il conseguente rinnovo della programmazione sociale locale. Coincidenza che ha certamente favorito la continuità e l'individuazione di azioni e processi a supporto della sostenibilità di quanto implementato negli anni precedenti sul fronte dell'innovazione sociale. In molti dei

territori a cui facciamo riferimento infatti, il welfare di comunità è stato assunto come obiettivo dalle programmazioni zonali con maggior puntualità e concretezza del triennio precedente: tanto nei tavoli di programmazione e governance, quanto nei documenti programmatori, è più chiaro che cosa sia il welfare comunitario e quali siano i percorsi utili da sostenere per orientare il welfare locale in questa specifica direzione. A questo si aggiunge anche il più recente Piano territoriale di contrasto alla povertà, dove apprendimenti e interventi sperimentati nel contrasto alla vulnerabilità vengono ripresi e rinforzati.

Muta lo sguardo della politica?

Gli esiti e le ricadute fin qui descritte hanno una relazione certamente molto stretta con un **"cambiamento culturale e strategico" di molti amministratori** che nei territori hanno seguito, accompagnato, sostenuto le azioni di Welfare in azione. Un numero consistente di amministratori e decisori politici è stato coinvolto attivamente nelle azioni progettuali. Soprattutto nei comuni più piccoli, sindaci e assessore hanno sperimentato e fatto proprio un metodo di lavoro con il territorio e lo stanno riproponendo, sostenendo progettazioni sociali con la metodologia del welfare territoriale, valorizzando il coinvolgimento della popolazione e prestando attenzione allo **SCOUTING** di nuove risorse, anche non immaginate fino a qualche anno fa.

Un patrimonio relazionale e di "saper fare"

I progetti di Welfare in azione hanno generato poi ricadute sulla **geografia dei network locali.** Talvolta si sono rinforzate alcune alleanze e si è sperimentato e valorizzato il senso (e la forza) dell'agire in partnership superando logiche consolidate di "spartizione del territorio" e di concorrenzialità. In altri casi le reti locali si sono agganciate a network più ampi (come il caso degli Empori e la rete Caritas) oppure sono entrati nuovi attori e si sono modificate le reti pre-esistenti. Quel che rimane sono certamente reti di partenariato più solide che, nel collaborare per accedere anche ad altri finanziamenti, hanno sviluppato identità e strategie comuni, tanto nel pensiero quanto nell'azione. Oggi si sa più chiaramente cosa proporre quando si concorre ad un bando e si hanno evidenze da esperienze concrete da valorizzare.

I progetti di Welfare in Azione hanno anche contribuito, nel loro svolgersi, a costruire **dispositivi, metodologie e strumenti di lavoro** che, terminati i progetti, "restano ai territori" in un'ottica di ulteriore implementazione e messa a sistema. Strumenti specifici per l'attivazione dei cittadini (Bandi, Hub), dispositivi di integrazione tra settori di intervento differenti (tra politiche sociali e politiche del lavoro, in alcuni caso anche con politiche educative o ambientali), metodologie e strumenti per

intercettare e coinvolgere le persone in condizioni di vulnerabilità (empori, anche di scambio di tipo relazionale), tavoli territoriali, piattaforme digitali per la messa a sistema e in rete dei servizi e degli operatori, sono alcuni esempi di ciò che oggi resta nei territori.

Nuovi luoghi

Una cosa specifica che rimane è certamente relativa ai tanti spazi che i progetti hanno contribuito ad attivare (o ri-attivare): Punti di Comunità, Hub, Empori, ma anche spazi più destrutturati (parchi, sentieri, luoghi di aggregazione…) che hanno contribuito a portare il welfare fuori dai confini abituali e dalle solite conformazioni e relazioni, rendendoli spesso più vicini alle persone e concreti. Su questo tema Fondazione Cariplo ha posto un particolare accento e si sta svolgendo un approfondimento di ricerca dedicato.

Come si va avanti?

Oltre alle tante cose che restano, per i progetti un nodo fondamentale degli ultimi mesi è stato anche quello di individuare nuove fonti di energia, e quindi nuove risorse e canali di finanziamento con cui dare continuità, sviluppo o prosecuzione alle attività e iniziative realizzate in questi anni.

In questa direzione alcuni dei progetti si sono mossi verso nuove direzioni, e hanno individuato altre opportunità al di fuori dei canali abitualmente utilizzati per sviluppare parte delle azioni. In particolare due dei progetti analizzati (Rho e Bollate) porteranno avanti alcune delle azioni sperimentate con WIA grazie ad un **nuovo progetto – RiCA** – finanziato da un nuovo bando ministeriale denominato "Periferie". L'aspetto interessante di questa scelta è stato il fatto di giocarsi su bando che riguardava i temi della rigenerazione urbana con una focalizzazione tradizionale sulla ristrutturazione strutturale di spazi e immobili, aprendolo al fronte della rigenerazione sociale in chiave comunitaria (community hub, mediazione sociale e condominiale, custodia sociale, attivazione della cittadinanza, educazione finanziaria…), rimettendo in circolo il patrimonio di innovazione sperimentato grazie a Welfare in Azione.
Altri progetti, tra cui Più Segni positivi a Sondrio, darà nuovo input a una parte delle azioni, in particolare legate allo sviluppo dell'Emporion, grazie a un altro canale di finanziamento sempre legato a Fondazione Cariplo, ovvero **Doniamo Energia**.
Così anche gli altri territori si sono mossi verso uno o più canali di finanziamento nuovi, a volte anche segmentando le proprie linee di intervento in linea con opportunità di finanziamento differenti, come il progetto del magentino, che ha ricercato continuità sia attraverso i bandi della **Fondazione Con i Bambini** sul contrasto alla povertà

educativa, sia attraverso le risorse regionali dedicate alla conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro per la parte di interventi più attinente a questa finalità, sia tramite diversi piccoli progetti finanziati dalla **Fondazione Ticino Olona**(per esempio, lo spazio mamma e bambino ampliato però a situazioni di maggiore fragilità).
Di fatto, dunque, l'accesso a nuove fonti di finanziamento tramite il meccanismo del bando ha oggi, per tutti i territori, il vantaggio di avere reti di partenariato più solide e sperimentate, che hanno maggiori evidenze ed esperienze da valorizzare e che si trovano facilitate nella costruzione di visioni e strategie comuni.

Allo stesso tempo, il coinvolgimento e la partecipazione delle comunità e degli amministratori locali realizzato in questi anni è spesso riuscita a spostare, a favore dei progetti, quantità talvolta anche ingenti di risorse proprie dei Comuni, che vanno a integrare quelle relative ai finanziamenti ad hoc intercettati tramite la partecipazione a bandi.
In generale, elemento di interesse è il fatto di rilevare movimenti di sviluppo dei progetti che non ne prevedono la replica o la semplice continuazione nel tempo ma che per lo più hanno costituito uno stimolo per riprogettare, sviluppare, innovare ulteriormente, modificare e soprattutto coinvolgere nuovi soggetti.

Quali temi sono ancora aperti?

Guardando a questi progetti, che si trovano ora alla chiusura delle attività, e ripensando ai principi guida e alle sfide che hanno orientato il bando Welfare In Azione fin dalla sua prima edizione, sono due gli aspetti su le trasformazioni sembrano più deboli, se non in poche eccezioni: da una parte il tema **del cambiamento nel lavoro sociale**, a partire proprio dalla diffusione di trasformazioni nella metodologia e nell'approccio del Servizio Sociale istituzionale, dall'altra l'**ampliamento delle fonti di finanziamento del progetto**, anche attraverso l'introduzione di una parte di domanda pagante per i servizi realizzati all'interno del progetto.

Per quanto riguarda la prima sfida, le ricadute sono state molto differenti, a seconda delle esperienze, e i servizi sociali dei Comuni, nei diversi territori, hanno reinterpretato con modalità molto eterogenee le sperimentazioni attivate nei progetti di welfare comunitario. Talvolta però abbiamo notato come siano stati davvero molto tangenziali alle innovazioni sperimentate e, più in generale, emerge una certa difficoltà da parte degli operatori pubblici a farsi promotori diretti e soggetti attivi nella declinazione di pratiche, competenze e strumenti di lavoro in continuità con le ipotesi e le azioni realizzate dai progetti.

L’altro tema, rimasto debole, è sull’attuazione di ipotesi innovative di sostenibilità, capaci anche di intercettare fonti inedite. Abbiamo appena visto come la gran parte delle progettualità trova occasioni di continuità grazie al rilancio su altri bandi, tendenzialmente agganciando risorse pubbliche o di Fondazioni. La possibilità che le azioni di progetto si aprissero a “domanda pagante” era una delle sfide richiamate dal Bando di Fondazione Cariplo, soprattutto in un’ottica di sostenibilità. Di fatto, anche per la finalità che ha caratterizzato tanti di questi progetti, relativamente al tema della vulnerabilità, questo pare oggi una sfida colta molto parzialmente e rispetto alla quale potrebbe essere utile un affondo ulteriore con i progetti e le esperienze locali.

---

[1] In particolare le riflessioni derivano dalla conoscenza e dall’interlocuzione con i progetti #VAI di Garbagnate M., #oltreiperimetri del Rhodense, di Lodi, di Comunità Possibili di Magenta e Più segni positivi di Sondrio

LombardiaSociale.it è un sito indipendente che si occupa di analisi e valutazione del sistema lombardo dei servizi e degli interventi sociali, sociosanitari e socio educativi, ampiamente intesi come welfare sociale. É un progetto ideato da Cristiano Gori, che lo dirige, realizzato da un'équipe di ricerca collocata presso l'Istituto per la Ricerca Sociale e finanziato e promosso dai principali soggetti che si occupano di welfare sociale in Lombardia.

Il principale obiettivo che persegue è la costruzione di uno spazio di confronto sul welfare lombardo, attraverso la pubblicazione online di materiali di analisi delle misure regionali, l'aggiornamento e la raccolta di punti di vista ed esperienze territoriali e l'organizzazione di seminari ed eventi di discussione e confronto con quanti operano nell'area del welfare sociale in Lombardia.

PROGETTO REALIZZATO DA
Associazione per la Ricerca Sociale

PROMOTORE ISTITUZIONALE
Fondazione CARIPLO

PROMOTORI PRINCIPALI
KORIAN
caritas Caritas Ambrosiana
CGIL SPI Lombardia
UILPENSIONATI Milano e Lombardia
FNP CISL PENSIONATI LOMBARDIA

ALTRI PROMOTORI
AGeSPI Lombardia
LegaCoop
Confcooperative

IN COLLABORAZIONE CON
ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE irs