

Piani di Zona, dall'esperienza al rilancio dei servizi in Lombardia, per rispondere ai bisogni sociali nella crisi

Un saluto ai nostri ospiti.

Con questa iniziativa, come sindacato dei pensionati insieme con la Cgil, intendiamo fare un punto della situazione su quella che è stata l'esperienza dei Piani di zona e sulle prospettive future e abbiamo invitato a discuterne con noi la Regione, l'Anci e il Terzo settore.

Come fare oggi a rispondere alle sempre maggiori spinte, che vengono dal territorio, per garantire politiche sociali efficienti, efficaci, dentro una crisi lunga e difficile, dove i giovani, gli anziani e le famiglie saranno, ancora a lungo, i più esposti?

Le politiche sociali territoriali sono il vero punto di snodo, anche per la nostra Regione e per i nostri Comuni, sempre più in affanno e alle prese sia col patto di stabilità che con trasferimenti statali e regionali fortemente ridotti.

Non dimentichiamo che i Comuni sono l'istituzione a cui i cittadini fanno prioritariamente riferimento, così come sono i destinatari delle maggiori aspettative e richieste di protezione come le misure di sostegno al reddito, i servizi sociali, l'accompagnamento al lavoro. Paradossalmente sono anche l'istituzione a cui sono state tagliate maggiormente le risorse. La nostra società invecchia, il 17% della popolazione italiana ha più di 65 anni e aumenta la vita media. Ovviamente l'invecchiamento della popolazione porta con sé patologie croniche con complicazioni, un serio problema a cui occorre rispondere. Insomma, viviamo di più, ma non è sempre detto che vivere di più significhi vivere meglio, visto che spesso ci sono lunghi periodi di grave disabilità.

Il sistema italiano di stato sociale non può prescindere da politiche sociali, regionali e locali, che non tengano conto della necessità di svilupparsi attraverso una rete integrata di servizi socio/sanitari.

Proprio per questo una protezione sociale senza risorse, fondata prioritariamente sul contributo della famiglia e del volontariato è alla lunga impraticabile, come impraticabile è parlare solo ed esclusivamente di contenimento della spesa sociale o di compartecipazione alla stessa.

Il mondo degli anziani necessita, proprio a causa della loro fragilità, di un'azione sociale territoriale presente, puntuale e radicata così come lo richiede la famiglia - che si sta impoverendo sempre di più anche per effetto della crisi, crisi che scarica tutte le sue contraddizioni sui nostri giovani, investiti da insufficienti azioni di politiche attive relative alla formazione e al lavoro.

Ecco, questa è la ragione per cui il sindacato deve misurarsi con i notevoli cambiamenti avvenuti e quelli a venire nelle prerogative e competenze del welfare

locale, che passano attraverso il decentramento di poteri e funzioni pubbliche dal centro alla periferia.

I tagli dei trasferimenti in Lombardia sono onerosi e chi ne sta risentendo maggiormente sono i Comuni, i quali sono pressati come si diceva, dalla continua richiesta di domanda sociale.

E a questa forte domanda sociale occorre rispondere introducendo elementi di equità, cercando di affermare il principio che **chi meno ha, meno paghi** per avere l'accesso ai servizi, principio oggi non sempre affermato.

L'intuizione del legislatore è stata quella di affidare - attraverso la legge 328 - a Enti locali, Regioni e Stato il compito di assicurare alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, favorendo la qualità della vita, la tutela delle persone con handicap e i diritti di cittadinanza in coerenza con i diritti sanciti dalla Costituzione (art. 2, art. 3, art. 38)

Proprio per questo la programmazione sociale è il punto centrale dello sviluppo di tutte le politiche che si concretizzano attraverso i Piani di zona e, come verrà anche evidenziato dalla ricerca dell'Ires, invertire le priorità degli interventi o confondere i ruoli è stata una delle criticità del sistema.

La crisi economica

Lo sviluppo delle politiche sociali nel quadro attuale di crisi economica non è sicuramente compito facile.

Il Fondo politiche sociali viene ridotto di ben il 39,1% in soli tre anni nel periodo 2012-2014, stessa riduzione per il Fondo per le pari opportunità, per il Fondo politiche giovanili, per il Fondo per il servizio Civile, mentre viene azzerato il Fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (Fondo affitto).

Complessivamente le risorse per le politiche sociali nazionali sono state ridotte per il **2012 di circa 110 milioni rispetto ai 340 già previsti.**

Alla Regione Lombardia la quota spettante è di 25 milioni rispetto ai 73 del 2010.

Se a questo aggiungiamo la riduzione delle risorse previste per il 2012 sul Fondo regionale per le politiche sociali, che passa da 180 a soli 63.5 milioni, abbiamo un quadro della situazione sicuramente complicato e difficile anche solo per mantenere l'attuale rete dei servizi. Siamo consapevoli della pesantezza dei tagli imposti e delle gravi difficoltà del momento, ma riteniamo che non si possano mettere a rischio servizi essenziali per la comunità, per questo occorre rafforzare l'integrazione tra finanziamento e programmazione degli interventi.

Questo è oggi il punto di criticità vero e ancora più attuale a fronte della progressiva riduzione delle risorse pubbliche disponibili.

Nella nostra Regione in questi anni le risorse sociali impiegate, se comparate con le esperienze delle Regioni del Centro Nord, non risultano molto elevate e negli ultimi anni si registra addirittura un rallentamento della crescita delle risorse sociali, specie per quanto riguarda i settori della domiciliarità e degli anziani. Di questo la ricerca ne darà conto e ci aiuterà a riflettere.

La nuova triennialità dei Piani di zona

Stiamo per affrontare la programmazione della quarta triennialità dei Piani di zona in una situazione sicuramente non facile e con uno strumento, quello della programmazione territoriale, che ha sicuramente bisogno di alcuni aggiustamenti, ma che a nostro avviso rimane ancora lo strumento migliore per una programmazione più vicina ai bisogni della gente come è nello spirito del principio di sussidiarietà previsto dalla legge.

Accanto alle difficoltà di cui diremo, vi è la necessità anche di evidenziare i molti punti positivi svolti dai Piani di zona.

Gli Uffici di piano hanno svolto, infatti, un lavoro importante a favore dell'integrazione, della ricomposizione e condivisione tra le diverse policy e tra i vari soggetti pubblici e privati coinvolti.

Hanno promosso nei territori la creazione di modalità associate di gestione dei servizi, interventi e prestazioni socio assistenziali e hanno posto la famiglia al centro delle politiche sociali territoriali.

Hanno collaborato fattivamente con la Regione allo sviluppo e alla sperimentazione di nuove politiche, verificando i risultati e portando suggerimenti e correzioni.

E, soprattutto, sono stati a nostro avviso i principali interpreti e promotori di una programmazione sovra comunale in grado di ottimizzare le risorse disponibili e di promuovere alleanze, attivando risorse locali.

Accanto a questi elementi positivi occorre però ricordare anche i punti di mancato successo che individuiamo in tre diversi capitoli:

- 1. la prima criticità è derivata dalla scarsità di risorse, che di fatto ha condizionato le scelte;**
- 2. la seconda è l'estrema frammentazione delle risorse finanziate e spesso legate a specifici capitoli di spesa troppo vincolanti;**
- 3. la terza criticità è generata dalla sottovalutazione delle amministrazioni locali che, pur condividendo gli obiettivi concordati a livello di Piano di zona, ha spesso creato interventi a livello locale contraddittori con le scelte fatte .**

In altri casi la sovrapposizione di più interventi a favore di una sola tipologia di nucleo familiare, spesso a prescindere dal reddito, ha finito col sottrarre risorse al sistema più generale di protezione delle famiglie, anche di quelle con problematicità più gravi, quali la presenza nel nucleo familiare di persone con handicap grave o anziani fragili e non autosufficienti o, addirittura, a rischio di povertà.

Se a tutto questo aggiungiamo l'obbligo per i Comuni di tutelare i minori senza fissa dimora e un sostegno alle rette per garantire la residenzialità dei soggetti fragili senza adeguate risorse economiche, abbiamo un quadro d'insieme del sistema sicuramente difficile e di forte criticità. Quadro complicato ulteriormente da un indirizzo complessivo delle politiche regionali rivolto, almeno fino ad ora, molto più a garantire l'intervento di cura residenziale rispetto a quella domiciliare, anche se su questo argomento, su nostra sollecitazione, la Regione Lombardia sta rafforzando per il futuro l'intervento rivolto alla domiciliarità, alla quale siamo fortemente interessati e di cui seguiremo attentamente il concreto sviluppo.

Intendiamo riaffermare che le politiche sociali o socio sanitarie sono state e, purtroppo, rimangono sfavorite in termini di risorse destinate dalla Regione, rispetto a quelle sanitarie e qui occorrerebbe intervenire per riequilibrare il sistema.

Con l'accordo del 2009 con la Regione Lombardia abbiamo certamente indicato come per noi fosse necessario individuare luoghi di ricomposizione delle politiche sociali e sanitarie, compito che abbiamo affidato alla nascita dei CeAD.

Luoghi che rimangono per noi importanti per coordinare l'istanza sociale con quella sanitaria.

Con le ultime linee guida 2012-2014 assistiamo a un ulteriore processo di modifica del sistema del welfare promosso dalla Regione Lombardia. Se pur il processo messo in campo nel suo insieme ha luci e ombre, rischia di incontrare difficoltà di sviluppo se non verrà ricercata una condivisione progettuale con gli enti locali, con il mondo delle associazioni e delle organizzazioni sindacali.

I tempi di realizzazione preventivati dalla Regione per modificare il welfare lombardo risultano oggettivamente essere troppo compressi rispetto ai bisogni di riadattamento e riorganizzazione del sistema che lo dovrà gestire. Riconosciamo che in tal senso uno sforzo è stato fatto nella stesura delle nuove Linee Guida della programmazione regionale socio assistenziale per gli anni 2012-2014, allungando i tempi di programmazione all'aprile 2012.

Il fattore tempo è indispensabile per evitare che i servizi che oggi sono operativi non vadano incontro a una vera e propria crisi e, se vogliamo che questo non avvenga, occorre usare bene la prossima triennialità.

Occorre che il soggetto pubblico programmatore svolga fino in fondo il proprio ruolo di lettura dei bisogni, dedicando a una fase successiva il necessario confronto con il terzo settore per la parte di realizzazione, evitando così di dare risposte non appropriate in funzione della mancata capacità strumentale dei soggetti erogatori.

Andrebbero definite a nostro avviso anche per i soggetti del terzo settore nuove sinergie capaci di creare economie di scala.

Lo strumento proposto fino ad oggi per le sperimentazioni, ossia quella della piccola progettazione a cadenza annuale, ha di fatto inibito scelte strategiche di più ampio respiro.

I soggetti gestori sono risultati poco interessati a investire risorse su progetti che non avevano la certezza della continuità temporale e, spesso, i fondi destinati a questa progettualità sono rimasti inutilizzati o destinati a progetti di dubbia utilità creando a nostro avviso uno spreco di risorse sicuramente da evitare nel futuro.

Tutto questo ci fa dire che occorre riflettere sulle politiche sociali della Regione in maniera più organica e strategica. L'accordo sindacale firmato con la Regione il 23 novembre scorso, è sicuramente uno strumento utile per proseguire su questo cammino. Per noi questo accordo non è la condivisione di un progetto di trasformazione del welfare lombardo che la Regione sta praticando, poiché riteniamo che rimangano e permangano elementi di criticità. Ad esempio, riteniamo non utile l'estensione del voucher, anche perché è uno strumento poco utilizzato.

L'accordo siglato richiama la necessità di arrivare a un governo delle rette partendo dalla loro trasparenza e, in questo campo, per il 2012 vengono adeguate - anche se di poco - le risorse per i servizi residenziali per anziani e disabili; si ribadisce, poi, la necessità di creare una rete di servizi diffusa e differenziata, incrementando la diffusione dell'ADI su tutto il territorio regionale. Per questo verranno adeguate le risorse per servizi diurni e domiciliari, migliorando la quantità e l'appropriatezza degli interventi, al fine di garantire la presa in carico delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e favorire la massima fruibilità dei servizi.

Viene esteso nell'accordo la necessità di aiuto ai care giver familiari, oggi limitato alle patologie SLA e agli stati vegetativi, al fine di estenderle ad altre patologie da individuare.

Viene anche richiamata la necessità di completare il percorso per la definizione di quella materia spinosa che è la compartecipazione alla spesa sociale, tema molto delicato che non può rinchiudersi solo ed esclusivamente nel Fattore Famiglia Lombardo, così come delineato dalla Regione Lombardia. Vanno, infatti, colte le vere criticità, facendo contribuire alla spesa sociale chi più ha, senza basarsi solo sul numero dei componenti della famiglia, criterio non sempre oggettivo, soprattutto nella realtà di oggi che vede un numero sempre minore di famiglie numerose. È per questo che riteniamo che tutto ciò debba trovare una ricomposizione delle obbiettività a livello regionale attraverso la scrittura di un regolamento applicativo condiviso da organizzazioni sindacali, Regione e Anci, che indichi con chiarezza l'espressione di una politica di equità, tema questo che deve impegnare anche la politica e i gruppi consiliari regionali.

Riteniamo, inoltre, che si debbano convogliare le poche risorse delle politiche sociali di provenienza nazionale o regionale indirizzate verso i Piani di zona in un fondo unico, al cui finanziamento partecipino anche i soggetti locali con risorse significative. Ciò permetterebbe di superare la logica del piccolo intervento a livello di singolo Comune, logica poco efficace per rispondere ai bisogni, vista la dimensione dei nostri Comuni spesso al disotto dei mille abitanti, con poche

capacità di intervento e di spesa, che se disperse in tanti rivoli non rispondono al bisogno.

Nei Piani di zona bisogna superare la logica di programmazione frammentata; occorre rafforzare il confronto tra tutte le parti sociali per individuare al meglio i bisogni della popolazione, partendo dalla domanda e su questa base stabilire le priorità e costruire progetti di largo respiro, misurandone le effettive potenzialità e i risultati qualitativamente raggiunti.

Occorre, poi, favorire una logica di coesione anche tra soggetti gestori diversi per l'acquisizione di beni e servizi, che potrebbe tradursi in riduzione dei costi e di conseguenza in un contenimento delle rette a carico dell'utenza.

I risultati si potrebbero già vedere nel breve periodo, importante sarà il tipo di collaborazione che la Regione riuscirà a dare in questa fase perché ciò avvenga.

Inoltre, questa nuova capacità di lavorare in maniera consociata potrebbe creare le condizioni, per esempio applicandola al mondo delle Rsa, perché le stesse diventino soggetti attivi di altre politiche sociali sul territorio, per esempio svolgendo le attività di ADI-SAD.

Servirebbe anche una politica regionale meno attenta alla sola logica della semplice dotazione economica per la soluzione dei problemi; una politica regionale più impegnata a valorizzare la programmazione locale, sia in termini di trasferimenti regionali, sia dal punto di vista della promozione del ruolo dei Comuni, per essere maggiormente in grado di rispondere ai bisogni.

Va per questo sviluppata una scelta di presa in carico da parte dell'Ente pubblico come gestore delle problematiche e punto di sicuro affidamento per utenze e familiari per la costruzione della risposta più adatta ai bisogni, che ricordiamo sono sempre più spesso sociali oltre che sanitari.

Abbiamo, quindi, davanti un periodo di lavoro lungo e impegnativo per correggere il modello del welfare in Lombardia, che si deve - a nostro avviso - sempre più sviluppare sulla base dell'equità, facendosi garante delle situazioni dei più deboli e fragili. Per questo indichiamo alcune possibili soluzioni:

- **favorire lo sviluppo di sinergie per le strutture al fine di sviluppare economie di scala, soprattutto per le piccole realtà delle strutture residenziali;**
- **creare le condizioni per la nascita di un fondo unico territoriale per le politiche sociali;**
- **una programmazione nei Piani di zona che dovrebbe realizzarsi con la fattiva collaborazione delle associazioni, dei soggetti istituzionali e del sindacato;**
- **perseguire, nell'ottica di una maggior trasparenza, la separazione della fase di programmazione da quella di contrattazione con gli Enti gestori;**
- **intensificare la lotta all'evasione fiscale a livello regionale e locale per reperire risorse che vanno indirizzate alle politiche sociali;**

- **rilanciare il ruolo dei Comuni nella programmazione dei Piani di zona perché la vera sconfitta è il rinchiudersi nella propria piccola realtà comunale; rispondere a una politica di forte direzione da parte della Regione nella gestione delle poche risorse disponibili con un'altrettanto forte capacità dei Comuni di fare sinergia nei Piani di zona e di programmare interventi a livello locale coinvolgendo tutti i soggetti presenti sul territorio;**
- **rilanciare la costituzione di un fondo per la non autosufficienza.**

Come organizzazioni sindacali - visto anche il ruolo che ci viene riconosciuto nelle linee di indirizzo regionali - siamo chiamati a svolgere al meglio il nostro compito nella fase di programmazione dei Piani di zona portando il nostro contributo e le nostre conoscenze. Lo faremo concretamente implementando l'apertura dei nostri sportelli sociali in tutta la regione, per essere sempre meglio interpreti della domanda dei bisogni sociali.

Con questa introduzione abbiamo voluto offrire una serie di considerazioni che speriamo vengano accolte dai nostri ospiti come contributo e che saranno certamente arricchite dalla ricerca che qui esporrà Francesco Montemurro.