



Prime riflessioni e orientamenti nella prospettiva del Piano di Zona 2018-2020 - documento di lavoro

LA PIANIFICAZIONE CONDIVISA VERSO UN PATTO DI COMUNITA'

Documento approvato dall'Assemblea dei Sindaci del Distretto di Lecco il 22/11/2017

ELEMENTI DI PREMESSA

Con i Piani di Zona 2012/2014 e 2015/2017 i Comuni del territorio della provincia di Lecco hanno definito un preciso orientamento politico/istituzionale nel governo della programmazione sociale, come esito di processi avviati a partire da accordi di programma provinciali su tematiche specifiche avviati nei primi anni duemila e ridefiniti poi in modo organico nell' "Accordo di programma provinciale sulle politiche sociali 2008-2011".

L'elemento caratterizzante il Piano di Zona 2012-2014 è stata infatti la scelta di orientare la programmazione attraverso l'individuazione di un percorso attento alle dimensioni complessive delle **policy sociali** (Formazione e Lavoro, Casa, Conciliazione, Integrazione socio-sanitaria, Sviluppo del terzo settore, Forme di sostegno al welfare) come richiamato dalla *DGR 2505/2011*¹ attraverso il "**Patto territoriale per il welfare**" che ha visto coinvolti - in un processo partecipativo - i Comuni, le Istituzioni locali, enti e associazioni di rappresentanza, attori sociali e del terzo settore. Un ruolo fondamentale è stato svolto della Direzione Sociale dell'ASL di Lecco che ha sostenuto e supportato, anche con competenze e risorse proprie, l'ampio processo di confronto.

Il Piano di zona 2012/2014 ha posto come cardini della programmazione :

- La definizione di un' **area comune** ai tre piani di zona, in termini di processi organizzativi e servizi, per consolidare la coesione territoriale e garantire ai cittadini pari opportunità di accesso all'offerta sociale, e come premessa di un ulteriore sviluppo di programmazioni integrate;
- La definizione di un livello di **governance a livello politico/istituzionale** della programmazione sociale in capo al Consiglio di Rappresentanza dei Sindaci della provincia di Lecco con la partecipazione costante dei tre Presidenti d'Ambito e della Provincia, e una interlocuzione permanente con la Direzione Sociale dell'ASL. Il CDR "allargato" ha assunto una funzione crescente di orientamento e sintesi nella definizione delle linee strategiche delle politiche sociali, favorendo un processo unitario del territorio sulle principali problematiche, in una posizione di coordinamento funzionale al raccordo delle scelte programmatiche.
- L'individuazione di un livello di raccordo tecnico/programmatorio delle politiche sociali attraverso l'istituzione dell' **Ufficio dei Piani**;

¹DGR 2505/2011 "Un welfare della sostenibilità e della conoscenza- Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2012-2014"

- Lo sviluppo di un confronto a tutto campo con il **terzo settore**, con l'obiettivo di promuovere un welfare diffuso e sostenibile, radicato nella cultura e nelle energie presenti e potenziali che il territorio esprime. Il Piano di Zona ha definito le forme di rappresentanza e partecipazione del terzo settore ai luoghi della programmazione (Uffici di Piano e Assemblee Distrettuali), permettendo di portare il dibattito dalle sole sedi operative a quelle del confronto sulla definizione delle scelte, pur nella differenza dei compiti e delle responsabilità, riconoscendo il valore che oggi il terzo settore riveste nella capacità di cogliere le dinamiche sociali, i problemi emergenti e le complessità sociali che attraversano le nostre comunità.

Gli esiti del lavoro avviato hanno portato all'elaborazione del **Piano di Zona unitario degli Ambiti distrettuali di Bellano, Lecco e Merate 2015/2017** che, a seguito della DGR 2941/2014², ha confermato la linea di tendenza culturale e di impostazione tracciata dal nostro territorio.

Nell'elaborazione del Piano di Zona Il CDR ha assunto come riferimento gli orientamenti della DGR 2941/14 per promuovere un'ulteriore convergenza dei tre Ambiti verso uno sviluppo della programmazione condivisa. L'area comune ai tre piani di zona ha trovato quindi maggiore impulso andando a rappresentare un volume importante delle risorse degli Ambiti e dei Comuni.

Il Piano di Zona Unitario ha ripreso e rilanciato come elementi fondanti:

- L'importanza del ruolo assunto dal Consiglio di Rappresentanza nella governance e nella definizione delle linee strategiche e orientative delle politiche sociali dei territori.
- L'integrazione fra Ambiti e il suo progressivo sviluppo, attraverso la definizione di criteri comuni e condivisi in diverse aree di attività, avvicinando anche aspetti rimasti propri della programmazione d'Ambito e le modalità di utilizzo delle risorse (FSR, FNPS, FNA).
- L'affidamento di aree di gestione amministrativa e di coordinamento alle tre gestioni associate ha reso concretamente percepibile l'orientamento ad operare per aree tematiche trasversali piuttosto che per territori, favorendo una maggiore uniformità e diffusione dell'offerta di servizi. Questo processo ha infine evidenziato come il livello programmatico e il livello gestionale, pur alimentandosi reciprocamente nel confronto, rappresentino due momenti necessariamente distinti.
- Il crescente livello di integrazione socio-sanitaria, grazie alla costante collaborazione con la direzione e i servizi dell'ASL/ATS, che ha trovato nella Cabina di regia un luogo di sintesi e di confronto costanti, orientato a far interagire organizzazioni e prassi operative.
- La presenza dei rappresentanti delle organizzazioni del terzo settore nelle Assemblee e negli Uffici di Piano che ha favorito un utile livello di confronto nelle fasi di impostazione delle scelte e degli investimenti progettuali.

Per il Piano di Zona Unitario 2015/2017 il Consiglio di Rappresentanza ha indicato quali linee strategiche di lavoro:

1. l'integrazione sovra-distrettuale:

- sviluppo dell'area comune avvicinando ulteriormente criteri e opportunità d'accesso ai servizi e le ipotesi programmatiche;
- definizione di un Piano di Zona "unitario" che renda evidente il forte orientamento all'integrazione del territorio;
- verifica della possibilità di giungere, alla fine del triennio, ad un Piano di Zona Unico e all'istituzione di un unico Ambito distrettuale, d'intesa e con il supporto di Regione Lombardia.

2. l'integrazione sovra comunale:

- l'aumento del livello di programmazione e gestione congiunta dei servizi e degli interventi in termini di risorse co-programmate e co-gestite verso una progressiva e sempre maggiore omogeneizzazione fra i tre Ambiti.

²DGR 2941/2014 "Un Welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità - Linee di indirizzo per la programmazione a livello sociale 2015-2017"

3. L'omogeneità nell'utilizzo delle risorse

- maggiore omogeneità nell'utilizzo delle risorse regionali (FSR, FNA, FNP...) fra i tre Ambiti, sostenendo soprattutto le aree di programmazione condivisa, nella direzione del "fondo indistinto" già obiettivo di Regione Lombardia.

4. L'integrazione socio-sanitaria

- intesa come impegno alla costruzione di reti d'offerta articolate, flessibili, capaci di innovare garantendo punti di riferimento, dialogo e confronto con le famiglie, ponendo al centro la richiesta dei cittadini non solo di prestazioni qualificate ed efficaci, ma anche di contesti, di relazioni, di supporto e orientamento.

5. la governance tecnica e politico/istituzionale dell'area comune ai tre Piani di Zona

- potenziamento dell'Ufficio dei Piani attraverso la piena integrazione dell'Ufficio Unico CPE e Accreditamento, dell'attività di raccolta ed elaborazione dei dati, analisi dei bisogni, valutazione e ricerca sociale (OPS).
- conferma del ruolo del Consiglio di Rappresentanza, allargato alla partecipazione dei Presidenti delle Assemblee distrettuali e alla Provincia, con funzione di orientamento politico e istituzionale della programmazione sociale.

6. la definizione di livelli prioritari di programmazione

- adozione della cartella sociale elettronica da parte di tutti i comuni;
- applicazione del regolamento ISEE in modo uniforme sul territorio;
- criteri unitari a sostegno dell'affido familiare.

Questi obiettivi sono stati in gran parte raggiunti o sono in attuazione ma, nel corso del triennio, la programmazione territoriale ha posto attenzione anche a temi e sollecitazioni nuovi ed è stata investita da urgenze sociali - così come da cambiamenti normativi - che hanno caratterizzato la parte finale di questo Piano di Zona e caratterizzeranno il prossimo.

In particolare si segnalano tre tematiche di forte impatto con la realtà:

FLUSSI MIGRATORI E RICHIEDENTI ASILO

I crescenti flussi migratori degli ultimi anni hanno determinato una nuova condizione di emergenza organizzativa e sociale, evidenziando il ritardo del nostro Paese nell'organizzazione di un sistema efficace in materia di Asilo. E' però innegabile che l'Italia ha dovuto anche sostenere la gran parte delle fasi di accoglienza nel quadro di una disciplina europea inadeguata nel far fronte a fenomeni che vedono spostamenti di massa dal continente africano. La consapevolezza dei problemi organizzativi e dei rischi sociali di un approccio solo emergenziale è sempre stata presente al CDR di Lecco. Con l'accordo dei Presidenti d' Ambito e l'appoggio istituzionale e organizzativo di Comunità Montana della Valsassina e della Prefettura, il CDR ha quindi promosso l'Accordo territoriale del 2015, per cercare di gestire gli arrivi in un'ottica di distribuzione territoriale (accoglienza diffusa), e con l'obiettivo di orientare gradualmente il sistema verso la creazione di uno SPRAR provinciale, per dare risposte organiche e meglio definite da orientamenti e politiche nazionali e comunitarie. Il modello adottato dal nostro territorio ha anticipato i successivi provvedimenti ministeriali ed è stato mutuato da altri che hanno condiviso lo sforzo teso a governare un fenomeno complesso, nell'interesse delle nostre comunità e per un'accoglienza rispettosa delle persone.

Comunità Montana, ha svolto un lavoro difficile e importante, con grande senso di responsabilità ed equilibrio a favore di tutto il territorio lecchese. L'impegno organizzativo è consistente e defaticante, sia in termini quantitativi che di investimento qualitativo, a volte faticoso anche sul versante delle relazioni istituzionali. Le Istituzioni locali sono infatti chiamate a rivedere i diversi sistemi di offerta di fronte all'arrivo non programmabile di persone con esigenze primarie di accoglienza ma a volte anche con bisogni di non semplice gestione. Il percorso migratorio è stato infatti per tutti caratterizzato da condizioni difficili, per molti da esperienze di violenza, sfruttamento e maltrattamento, abusi con anche aspetti collegati alla tratta, all'abbandono, al lutto, con effetti di sofferenza sanitaria e psicologica di non semplice gestione. Lo sforzo degli operatori è andato anche nella direzione di aprire opportunità stimolanti per le persone accolte (accesso alla formazione linguistica e professionale, lavori di utilità sociale, iniziative sportive, aggregative e culturali...), e di tutela dei Comuni (interventi di sostegno alle fragilità, oneri per il collocamento

temporaneo in situazioni di urgenza per persone fragili...). La Convenzione con Prefettura ha consentito di utilizzare a questi scopi una parte delle risorse dei finanziamenti ministeriali, nella consapevolezza che la sicurezza del territorio è garantita più dalla capacità di riconoscere, promuovere e coinvolgere le persone che non da logiche di separazione e isolamento.

Confermando l'approccio avviato dal CDR di Lecco, il Distretto ha sostenuto il coinvolgimento dei Comuni nell'accoglienza con risultati positivi ma ancora parziali. Si assiste infatti ancora ad una distribuzione non uniforme sul territorio e ad un'irrisolta concentrazione di presenze in alcuni Comuni, aspetto che deve essere continuamente monitorato e sostenuto per trovare soluzioni di superamento, anche a seguito del nuovo bando. Si è però progressivamente ampliato il numero di Comuni che hanno aderito al sistema SPRAR, segnale che va colto come possibilità di un cambio di passo entro un sistema di maggiori garanzie.

Nonostante la recente e drastica riduzione degli arrivi, il territorio dovrà comunque, nei prossimi anni, far fronte al perdurare dei processi di accoglienza e dovrà sviluppare una particolare attenzione ai temi dell'integrazione sociale evitando il rischio di sacche di emarginazione e isolamento delle persone ospitate. Il sistema degli Enti locali non potrà sottrarsi alla corresponsabilità nel tentare di governare con responsabilità il fenomeno, prevenendo ed affrontando le criticità, in una stretta relazione con i Sindaci ed i Comuni, anche in relazione del recente *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*.

CONTRASTO ALLA POVERTA'

Nel corso dell'ultimo biennio sono state adottate misure di contrasto alla povertà; dal 2016 in via sperimentale attraverso il SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva) e nel 2017 attraverso il REI (Reddito di Inclusione). Per la prima volta viene affrontato in Italia, con una norma specifica, il tema della povertà evidenziando il problema di accesso al reddito e ai servizi di un numero importante di cittadini. Il REI è concepito come un sostegno economico accompagnato da servizi personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa. Non quindi una misura assistenzialistica, un beneficio economico passivo ma la proposta di un impegno ad attivarsi rivolta agli stessi beneficiari, sulla base di un progetto personalizzato che accompagna il nucleo verso l'autonomia.

Questo approccio è pur presente nel nostro territorio da anni, attraverso interventi specifici che hanno cercato di coniugare l'intervento sociale ad azioni di sostegno alla ricerca attiva del lavoro, tirocini, attività scio-occupazionali con l'obiettivo di promuovere l'impegno e la responsabilità della persona nel suo disegno di emancipazione (fasce deboli, SEL, CeSeA). Il REI rappresenta anche per il territorio un'occasione importante perché sostenuta da un piano nazionale e dal Fondo nazionale, e richiede una razionalizzazione degli strumenti esistenti. Inoltre, per la prima volta, si assiste a una misura che accompagna l'erogazione di risorse economiche al cittadino con investimenti a favore degli Ambiti/Comuni per sostenere l'organizzazione di un sistema di valutazione del bisogno e di servizi finalizzati ad avviare percorsi di promozione delle persone in difficoltà.

Il SIA/REI sollecita fortemente la programmazione territoriale anche sul piano culturale e del metodo. La presa in carico del nucleo familiare (in chiave multidimensionale e sistemica) è vista infatti come occasione per programmare il coordinamento di più interventi contemporanei, mirati a dare risposta a bisogni complessi, e richiede la messa in atto di interventi personalizzati di valutazione, consulenza, orientamento, monitoraggio, attivazione di prestazioni sociali, nonché di interventi in rete con altre risorse e servizi pubblici e del privato sociale del territorio.

Si tratta cioè di definire un patto che non riguarda solo la persona, il suo nucleo familiare e i servizi sociali, ma che richiede un approccio di sistema che promuove l'adozione di specifiche e coordinate modalità di collaborazione in rete tra le amministrazioni competenti in materia di servizi per il lavoro, tutela della salute, formazione e istruzione e altri soggetti privati e del terzo settore.

Chiama fortemente in causa i livelli istituzionali oltre che operativi. Il tema della povertà può diventare allora centrale nelle politiche sociali del nostro territorio se viene raccolto lo stimolo ad operare in chiave di rilettura e riorganizzazione dei servizi. E' l'occasione per potenziare le competenze degli operatori sociali nella progettazione di interventi articolati e coordinati, di sperimentare modelli e strumenti operativi nuovi.

Si apre dunque l'opportunità di una riflessione culturale e poi organizzativa del sistema della presa in carico delle povertà che può ridefinire la natura stessa del lavoro sociale in una prospettiva di promozione e corresponsabilità delle persone, condizionando gli stessi obiettivi del Piano di Zona.

FRAGILITA' SOCIALE NON AUTOSUFFICIENZA E DISABILITA'

L'invecchiamento della popolazione è una caratteristica del nostro Paese e riguarda in modo sensibile anche il nostro territorio. Non si tratta solo di un fattore sociologico ma costituisce uno dei principali elementi che determinano la spesa in ambito sanitario, sociosanitario e sociale. Nella nostra ATS dal 2003 al 2017 l'incremento degli over 65 sulla popolazione è stato del 4,5% medio; l'Ambito di Bellano registra un più 5,10% (23,6% della popolazione), l'Ambito di Lecco più 4,2% (22,6% della popolazione), l'Ambito di Merate più 4,80% (21,5% dei residenti). Nello stesso periodo gli ultraottantenni sono aumentati mediamente del 2,4%.

Questi dati determinano un incremento delle patologie croniche, invalidanti e della non autosufficienza, con effetti rilevanti sulla qualità della vita delle persone e dei nuclei e sulla capacità del sistema dei servizi di dare una risposta adeguata ai bisogni.

Con la L.R. 23/2015 e con la DGR 6164/2017 *"Governo della domanda: avvio della presa in carico di pazienti cronici e fragili"* si sta definendo un nuovo scenario normativo e organizzativo che investe fortemente i cittadini e, conseguentemente, il ruolo degli enti locali. Occorre infatti che l'evoluzione del sistema sanitario e sociosanitario sia accompagnata da una capacità di rileggere le politiche sociali adeguandole ai bisogni della popolazione e rivedendo la rete dell'offerta in chiave sempre più integrata. Occorre però anche che i Distretti e il CDR possano interloquire con maggiore efficacia non solo con l'ATS ma anche con la Regione, nella definizione di politiche di intervento razionali, meno frammentate e in grado di dare stabilità di risorse e investimenti a sostegno delle famiglie. E' necessario infatti collegare e mettere maggiormente in relazione tutti i provvedimenti che riguardano la non autosufficienza (per non disperdere risorse) con le politiche sociali, incrementando il livello di integrazione a partire dalla progettazione e dalla condivisione di obiettivi.

Il presidio della salute va prioritariamente garantito nei luoghi di vita ove sono presenti i legami familiari, identitari e di prossimità, condizioni che sostengono il benessere della persona. Questo significa, per esempio, rileggere la prospettiva dei PReSST in chiave territoriale con il concorso e la pianificazione dei Comuni/Ambiti e valorizzando e stimolando le risorse e gli investimenti locali, come più avanti richiamato.

Il sistema d'offerta regionale che riguarda la fragilità, in particolare per quanto riguarda anziani e disabili, è caratterizzato da modelli che rispondono ormai solo parzialmente ai bisogni e dal costo molto elevato. Le sperimentazioni avviate in questi anni per rispondere alle sollecitazioni dei cittadini e dei comuni, sia in termini di qualità che di sostenibilità, costituiscono la base per l'avvio di un confronto che possa permettere di rendere aderente il sistema dell'offerta all'evoluzione dei bisogni come indicato dalla DGR 116/2013. Le norme regionali e nazionali in ordine al "Reddito d'Autonomia", "Vita indipendente", "Dopo di Noi" hanno reso ancor più evidente questa necessità di accordi territoriali sulle sperimentazioni, intese che potranno rappresentare una base di analisi per il legislatore regionale.

L'EVOLUZIONE DEL WELFARE TERRITORIALE A SEGUITO DELLA L.R. 23/2015³

Con l'approvazione della L.R. 23/2015, e dei nuovi assetti istituzionali che prevedono un'organizzazione della programmazione sociosanitaria articolata su territori di maggiori dimensioni organizzati in ATS, si è posta, con evidenza, la necessità di attuare una programmazione socio-assistenziale dei Comuni che coniughi l'appartenenza a contesti più ampi e diversificati con il tema delle specificità e delle esigenze particolari, proprie di territori omogenei.

La scelta del legislatore regionale di operare per bacini più grandi riconosce, comunque, la presenza di aree omogenee che sono cresciute, per lungo tempo, organizzando una rete di risposte locali in relazione alle caratteristiche e possibilità di ogni territorio.

La definizione di Distretti corrispondenti al numero delle ASST (Lecco, Monza e Vimercate per il nostro territorio) e il riconoscimento della loro articolazione in Ambiti distrettuali ha deposto infatti a favore del processo avviato nel nostro territorio provinciale e oggi declinato con il Piano di Zona Unitario.

³ Legge regionale 11 agosto 2015 - n. 23 *Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)*

Nella logica di garantire insieme l'omogeneità necessaria e il presidio delle specificità locali, e in coerenza con la L.328, Regione Lombardia articola il governo del territorio attraverso l'Assemblea dei Sindaci del Distretto e l'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito Distrettuale con l'obiettivo di promuovere luoghi di sintesi ma anche di governo delle esigenze dei territori che, pur entro una sostanziale omogeneità, sono anche caratterizzati da specificità che devono essere salvaguardate nel rispetto del principio programmatico attribuito agli enti locali.

La L.R. 23/2015 ha rimandato alla singole ATS la possibilità di dotarsi di "una organizzazione idonea alla propria realtà territoriale" prevedendo, tra gli altri, un "dipartimento della programmazione per l'integrazione delle prestazioni socio-sanitarie con quelle sociali, con la possibilità di attivare una cabina di regia con funzioni consultive rispetto alle attività del dipartimento".

In attuazione alla L.R. 23/2015, pertanto, i Comuni dell'ATS Brianza hanno provveduto all'elezione e alla nomina del **Consiglio di Rappresentanza dei Sindaci** (08 novembre 2016) che vede la presenza di due rappresentanti locali (vicepresidente e componente) e all'approvazione del Regolamento delle Assemblee⁴.

In attuazione dell'art. 1 comma 4 del Regolamento citato, e a sua parziale integrazione, il 19/04/2017 è stato adottato il **documento programmatico territoriale "Governance e partecipazione alla programmazione territoriale nel Distretto di Lecco"** che ha definito i modelli organizzativi per favorire la di partecipazione alla programmazione sociale :

- **Ufficio di coordinamento dei Sindaci del Distretto di Lecco**

del quale si avvalgono il Presidente e Vicepresidente del Distretto al fine di favorire i processi di partecipazione, protagonismo e corresponsabilità dei Comuni nelle scelte relative alle politiche distrettuali e sovra distrettuali.

L'Ufficio di Coordinamento è composto da:

- Presidente e Vicepresidente del Distretto di Lecco; - Presidenti e Vicepresidenti degli Ambiti distrettuali di Bellano, Lecco e Merate; - Rappresentanti del territorio eletti nel CDR dell'ATS Brianza; - Presidente della Provincia di Lecco. All'Ufficio di Coordinamento partecipa stabilmente, con compiti di assistenza tecnica, il coordinatore dell'Ufficio dei Piani e, secondo gli argomenti, i coordinatori dei tre Uffici di Piano o altri tecnici in relazione ai temi trattati, il responsabile dell'Ufficio Sindaci dell'ATS per i necessari raccordi, il direttore di distretto ATS.

L'Ufficio di Coordinamento dei Sindaci del Distretto di Lecco orienta la programmazione territoriale a garanzia di pari opportunità di accesso e qualità dell'offerta a tutti i cittadini, coordinando le politiche comuni ai tre Ambiti, come previsto dal Piano di Zona .

- **Comitato d'Ambito**

del quale si avvalgono il Presidente e Vicepresidente dell'Ambito individuando alcuni rappresentanti dei Comuni tra i componenti dell'Assemblea, secondo un principio di equilibrio territoriale della rappresentanza. Al Comitato d'Ambito partecipa stabilmente, con compiti di assistenza tecnica, il Responsabile dell'Ufficio di Piano dell'Ambito distrettuale. Compito del comitato d'Ambito è quello di favorire i processi di partecipazione, protagonismo e corresponsabilità dei Comuni nelle scelte relative all'Ambito e nelle politiche distrettuali e sovra distrettuali.

- **Gruppo d'intesa territoriale e Consulta d'Ambito**

Dei quali si avvalgono rispettivamente il Distretto e l'Ambito territoriale per facilitare la relazione con il territorio e con le diverse istanze sociali, lo sviluppo e il governo di modelli di welfare locale e partecipato nello spirito dei dettami normativi (L.328/2000, LR3/2008, LR 23/2015, le DGR n. 2505/2011, n.116/2013, 2941/2014).

SUL TEMA DELLA RAPPRESENTANZA

⁴ Regolamento di funzionamento delle Assemblee dei Sindaci del Distretto e delle Assemblee dei Sindaci dell'Ambito Distrettuale

A poco meno di un anno dalla costituzione del CDR dei Comuni dell'ATS Brianza e a pochi mesi dalla costituzione dell'Ufficio di Coordinamento dei Sindaci del Distretto di Lecco si possono cominciare a trarre alcune prime riflessioni.

Con la riforma del sistema a seguito della L.R. 23/2015 si è generato un triplice livello di responsabilità e rappresentanza programmatica che vede al vertice il CDR dei Comuni nella relazione diretta con l'ATS, in particolare in ordine ai temi dell'integrazione socio-sanitaria. Va rilevato però che Regione Lombardia, per ormai quasi tutti gli interventi anche di natura sociale, gestisce le relazioni con gli Ambiti tramite le ATS per cui, oggetto del confronto CDR/ATS, sono sostanzialmente tutte le principali politiche di intervento sociale.

Per la dimensione dell'ATS, le peculiarità dei diversi territori, la stessa storia organizzativa e di esperienza degli Ambiti, rischiano di non poter essere efficacemente rappresentate e valorizzate da un organismo di sintesi di questa natura se non si concretizzano alcune condizioni favorevoli. L'allungamento della linea dei rapporti fra Ambiti e CDR fa correre infatti il rischio della perdita della dimensione del locale, dell'eccesso di semplificazione o, al contrario, della lentezza nell'assunzione di decisioni condivise.

Un ruolo decisivo, in questo senso, può essere assunto dai Distretti che possono diventare, come nella nostra esperienza, un effettivo luogo di orientamento, condivisione e punto di incontro delle sensibilità, delle esigenze, delle letture che emergono dai territori. Una governance distrettuale della programmazione sociale permette il giusto equilibrio e la giusta distanza/vicinanza tra i luoghi ove si formano le proposte e le decisioni. Per questo la partecipazione dei Presidenti dei Distretti al CDR diviene un elemento essenziale.

Insieme a questo è inoltre importante che **il CDR si doti di una minima struttura tecnica** che garantisca le relazioni con i Distretti/Ambiti istruendo documentazione e proposte di intervento e restituendo informazioni e valutazioni ai livelli decisori, interfacciandosi con gli Uffici di piano, meglio ancora se organizzati a livello distrettuale.

E' ora ancor più evidente che il processo di sintesi avviato nel nostro territorio con gli ultimi due Piani di Zona, trova uno stimolo ulteriore e una conferma nel disposto di Regione Lombardia.

Per il triennio 2018/2020 si dovrà valutare, nelle diverse sedi istituzionali a partire dal confronto in Ufficio di Coordinamento Sindaci, l'opportunità di confermare o meno l'orientamento per un unico Piano di Zona degli Ambiti distrettuali di Bellano, Lecco e Merate, supportato da un solo Ufficio di Piano. Questa ipotesi infatti, a questa data, appare più complessa di quanto previsto tre anni fa, non essendo mai stati attivati i necessari approfondimenti con Regione Lombardia e con il Ministero. Questo tema porta con sé anche la definizione delle modalità di erogazione delle risorse relative, in particolare, al FNPS, FNA, FSR, SIA e alle altre normative generali. Occorre inoltre valutare attentamente anche gli effetti economici di questa prospettiva, poiché concreto è il rischio di perdere alcuni vantaggi territoriali derivanti da attribuzioni specifiche (es. per territorio montano, per alta percentuale anziani o disabili ecc.), risorse aggiuntive che potrebbero vanificarsi all'interno di un campione di popolazione più ampio. Inoltre va verificata la disponibilità politica ad affrontare un percorso di unificazione della programmazione in un unico Piano di Zona/Unico Accordo di programma/Unico ente capofila dell'AdP.

In ogni caso, va quantomeno confermata la prospettiva di un secondo Piano di Zona Unitario che consenta di accompagnare ulteriori passaggi di convergenza programmatica fra i nostri Ambiti pur nel rispetto delle specificità locali.

A livello territoriale si ritiene quindi, in vista del nuovo Piano di Zona, di:

- confermare il ruolo e le funzioni di orientamento, governo e sintesi della programmazione sociale da parte del Distretto attraverso l'Ufficio di Coordinamento dei Sindaci allargato alla partecipazione dei presidenti e vicepresidenti degli Ambiti, della Provincia e dei rappresentanti locali eletti nel CDR. Importante prevedere, a supporto del Presidente e Vicepresidente, l'attribuzione di aree di "competenza" ai membri dell'Ufficio di

Coordinamento dei Sindaci per garantire l'ampia copertura delle materie trattate e un riferimento unitario a livello dei rapporti istituzionali

- confermare le funzioni di consultazione, supporto alla individuazione dei problemi, proposta di iniziativa da parte degli Ambiti attraverso un costante rapporto con i Comitati d'Ambito e con le forme previste di coinvolgimento dei soggetti del territorio e del terzo settore;
- calendarizzare con regolarità le riunioni dell'Ufficio di Coordinamento per consentire agli Ambiti la possibilità di un'ampia trattazione delle materie prima delle scelte di orientamento;
- ribadire il ruolo decisionale e formale dei Comuni nella definizione degli orientamenti e delle scelte di programmazione sociale ed economica, e degli enti capofila delle gestioni associate nell'assunzione degli atti amministrativi che traducono le scelte in elementi organizzativi.

VERSO IL NUOVO PIANO DI ZONA

E' prevedibile che le prossime Linee Guida per i Piani di Zona saranno ampiamente influenzate dai cambiamenti introdotti dalla LR 23/2015. L'ANCI, in più occasioni, ha evidenziato che Regione Lombardia potrebbe orientare i territori verso un'aggregazione degli Ambiti per ridurli e farli coincidere con i Distretti. Questa prospettiva già considerata, a suo tempo, dai CDR di Lecco e Monza a seguito della L.R.23, potrebbe avvenire con gradualità o per libera adesione secondo equilibri in corso di costruzione.

La proposta di Piani di Zona unitari, e non ancora unici, potrebbe essere il punto di evoluzione in attesa che Regione condivida i nuovi assetti degli Ambiti con il Ministero. Questa soluzione intermedia manterrebbe i finanziamenti nazionali per Ambiti ma renderebbe possibile governarli a livello di piano di zona unitario/unico.

Questo scenario risulta in linea con quanto il nostro territorio ha già definito ma non necessariamente lo sarà per gli altri, soprattutto se non viene avviato subito un investimento per l'avvicinamento delle politiche programmatiche a livello di Distretti e CDR.

Le indicazioni regionali vanno da tempo nella direzione di una netta separazione fra le funzioni di programmazione e le funzioni di gestione.

Con la DGR 2505/2011⁵ Regione Lombardia ribadisce che *"il Piano di Zona rappresenta il documento di programmazione teso a integrare la programmazione sociale con quella sociosanitaria, con l'obiettivo di integrare risorse e conoscenze, attraverso la consultazione e il confronto degli attori locali. Il PdZ si deve connettere con altri strumenti di programmazione degli enti locali e con l'iniziativa del terzo settore. Regione Lombardia incentiva una programmazione sociale condivisa tra più Ambiti. Si ritiene rilevante regolamentare all'interno dell'Accordo di Programma per il Piano di Zona le diverse forme di collaborazione con il terzo settore, in particolare attraverso la co-progettazione, la sperimentazione di nuovi servizi prevedendo anche la partecipazione economica di tali soggetti, la sperimentazione di nuove modalità gestionali.(...) Regione Lombardia individua nella gestione associata la forma idonea a garantire efficienza ed efficacia delle unità d'offerta di competenza dei Comuni, mediante il ricorso alle diverse modalità gestionali previste dalla normativa vigente permettendo quindi l'identificazione delle specificità del territorio"*.

Con la DGR 2941/2014⁶ confermando il ruolo programmatico dei Comuni dell'Ambito, Regione richiama ulteriormente la necessità di separazione tra funzione programmatica e funzione gestionale.

⁵ DGR 2505/2011 "Un welfare della sostenibilità e della conoscenza- Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2012-2014"

⁶ DGR 2941/2014 "Un Welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità - Linee di indirizzo per la programmazione a livello sociale 2015-2017"

La Legge regionale 23/2015 (art.2) ribadendone il principio per quanto riguarda il servizio sanitario e sociosanitario regionale (SSR), prevede la separazione delle funzioni di programmazione, acquisto e controllo da quelle di erogazione. E' sulla base di questo principio che nascono le ATS (programmazione, acquisto e controllo) e le ASST (erogazione di prestazioni anche territoriali).

Occorre pertanto prestare attenzione a questo tema, provvedendo, nel caso siano confermate le indicazioni normative, a differenziare i soggetti istituzionali cui viene attribuito il ruolo di programmazione da quelli individuati per le gestioni associate dei servizi.

Come già richiamato, la prospettiva che si rende, ad oggi, ragionevolmente percorribile per il prossimo triennio è il consolidamento del percorso finora svolto, attraverso la riproposizione del **Piano di Zona Unitario a livello Distrettuale con declinazioni specifiche per i tre Ambiti**, approvato dalle Assemblee d'Ambito riunite in seduta congiunta nell'Assemblea Distrettuale dei Sindaci, come avvenuto per il precedente Piano. In questo modo si conferma la presenza di tre Accordi di programma specifici, ma convergenti nella parte comune del Piano di Zona Unitario.

Si prevede quindi di incrementare ulteriormente la parte programmatica condivisa attraverso una riorganizzazione più incisiva dell' **Ufficio dei Piani** alla formazione del quale, come attualmente previsto, devono concorrere con proprie risorse umane e organizzative i tre territori nel rispetto delle dinamiche istituzionali territoriali.

All'Ufficio dei Piani faranno capo anche le funzioni di:

- analisi e conoscenza del bisogno;
- programmazione degli interventi e orientamenti della programmazione; autorizzazione e accreditamento delle unità d'offerta sociali e controllo;
- armonizzazione delle risorse economiche;
- programmazione della formazione degli operatori sociali per garantire la qualità dei servizi;
- ricerca di fondi integrativi che possono sostenere lo sviluppo del welfare, attraverso azioni condivise e plurali;
- sviluppo del rapporto con il terzo settore;
- raccordo con ASST e ATS sulle tematiche dell'integrazione-sociosanitaria;
- raccordo con tutti gli Ambiti dell'ATS Brianza;
- supporto tecnico all'Ufficio di Coordinamento dei Sindaci e alle Assemblee.

A presiedere e orientare questa funzione programmatica generale è l'Ufficio di Coordinamento dei Sindaci del Distretto che garantisce i massimi livelli di rappresentanza previsti dalla L.23/2015 (presidenti e vicepresidenti di Distretto e di Ambito uniche figure riconosciute dalla normativa) ma anche la garanzia di un raccordo con Provincia, ATS e CDR.

I TEMI TRASVERSALI CHE DOVRANNO CARATTERIZZARE IL NUOVO PIANO DI ZONA

Il Piano di Zona 2018/2020, in continuità con quelli precedenti ma con scelte più decise e investimenti concreti, dovrà mettere al centro politiche di intervento capaci di investire tutti i soggetti sociali che direttamente o indirettamente intervengono nella costruzione dei sistemi di welfare. Questo significa, metodologicamente, avviare un ampio e allo stesso rapido lavoro di consultazione, condivisione, sviluppo di alleanze con gli stakeholder del sistema in una logica di condivisione del comune interesse pubblico al governo del territorio.

• Dalla condivisione di obiettivi al Patto di Comunità

Elemento qualificante e trasversale della programmazione sociale dovrà essere l'approccio integrato, con i Comuni, il Distretto e gli Ambiti promotori di una reale capacità di coinvolgimento di tutti gli attori sociali che concorrono al welfare. Si tratta di integrare non solo le politiche di intervento, ma anche gli approcci culturali, le sensibilità sociali, le competenze, le diverse rappresentazioni con cui si risponde ai problemi della comunità. Occorre formulare un Piano di Zona espressione della capacità dei diversi soggetti sociali, dal Terzo settore alle rappresentanze di categoria, dalle agenzie formative agli Enti pubblici dell'area sanitaria, di concorrere unitariamente nella risposta ai bisogni e alle trasformazioni sociali in atto, di guardare al tema della

fragilità sociale, del lavoro, della casa, dell'integrazione sociosanitaria in modo condiviso ed aperto all'apporto dei soggetti qualificati del territorio. Non solo interventi sociali ma politiche strategiche che sappiano rispondere ai bisogni di inclusività, appartenenza e sicurezza, tutela dei legami, **condizioni che fanno di un territorio una comunità**.

Il Piano di Zona 2018-2020 deve cogliere l'opportunità di qualificarsi, dunque, come **Patto di comunità**, delle nostre comunità, che trovano un punto di sintesi nel documento di programmazione, pianificando il triennio di lavoro, definendo insieme i livelli di co-partecipazione, di co-progettazione, di co-gestione, di corresponsabilità.

Il prossimo appuntamento degli Stati Generali del Welfare, previsti per novembre, sarà dedicato a temi fondamentali per il Piano di Zona e le politiche sociali, alla luce della L.R.23/2015. Per questo è opportuno che si arrivi all'appuntamento attraverso un'azione preliminare di ampio coinvolgimento dei soggetti, affinché gli Stati Generali possano rappresentare un effettivo momento di sintesi e rilancio.

A questo fine è importante definire a breve **un gruppo di lavoro tecnico/politico** che accompagni la fase preparatoria, e dare attivazione al **Gruppo di intesa distrettuale**⁷ previsto dal documento programmatico territoriale " Governance e partecipazione alla programmazione territoriale nel Distretto di Lecco" ad integrazione del Regolamento delle Assemblee che definisce il coinvolgimento dei soggetti sociali alla programmazione sociale.

Gli Stati Generali devono divenire l'avvio di un ampio lavoro partecipato di definizione degli obiettivi e contenuti del prossimo Piano di Zona, attraverso una serie di tappe preliminari che permettano di attivare uno sguardo plurale per disegnare insieme il futuro del welfare locale.

- **Casa e abitare**

Come ricordava Enzo Bergamaschi agli Stati Generali, la casa è un bene particolare perché è il luogo dell'intimità, delle relazioni primarie, dell'identità. Intorno alla casa si costruisce la propria condizione sociale, da lì si muove per affrontare la vita. La crisi occupazionale ha messo in difficoltà molte persone e famiglie ma anche molti proprietari compressi tra una legittima aspettativa e il dispiacere di sfrattare gli inquilini morosi. Viviamo in un territorio che ha il paradosso di una grande presenza di alloggi invenduti e centinaia di persone che non trovano alloggi accessibili. Su questo tema il prossimo Piano di Zona, attraverso un coinvolgimento di ALER, ANCE, ANACI, ASSPI, OOSS ecc. dovrà individuare delle prospettive di lavoro concrete ed efficaci.

Almeno quattro obiettivi sembrano perseguibili:

- Attivare l'Agenzia provinciale per la casa come servizio specializzato che si occupa di mediare offerta e domanda di alloggi di mercato privato e pubblico in un' area intermedia fra ERP e libero mercato. L'Agenzia potrebbe intervenire con gli strumenti promossi da Regione Lombardia o direttamente dai Comuni nelle procedure di sfratto, nei casi di morosità incolpevole o difficoltà temporanee, nella forma di contributi a garanzia concessa dai proprietari che accettano di stipulare contratti di locazione a canone moderato. Sviluppare accordi per l'individuazione di nuovi alloggi a canone concordato in base al vigente accordo territoriale con i piccoli proprietari
- Sviluppare forme di housing sociale, incrementando il patrimonio di alloggi disponibili in tutto il territorio provinciale non solo per dare casa ma per costruire progetti sociali e di sostegno alle situazioni;

⁷ In attuazione dell'art.9 c.2. del Regolamento approvato dalla Conferenza dei Sindaci dell' 08/11/2016, l'Assemblea del Distretto, tramite L'Ufficio di Coordinamento dei Sindaci del Distretto, si avvale del Gruppo di Intesa Distrettuale, rappresentativo degli Ambiti distrettuali, degli enti territoriali che operano in materia sociale e socio-sanitaria, di organismi di rappresentanza dei cittadini, del terzo settore e del volontariato, delle parti sociali e produttive di maggiore rilievo sociale per facilitare la relazione con il territorio e con le diverse istanze sociali, lo sviluppo e il governo di modelli di welfare locale e partecipato nello spirito dei dettami normativi. La composizione del Gruppo di Intesa Distrettuale è definita con atto di indirizzo

- Sviluppare forme abitative e di servizio coerenti con i bisogni delle persone disabili interessate a un progetto di vita indipendente o di "dopo di noi", e progetti evolutivi della "residenzialità leggera" in psichiatria;
- Garantire forme di accoglienza abitativa a bassa soglia per le persone con sole con gravi disagi personali e sociali garantendo forme minime di tutela

- **Lavoro**

Il lavoro è un'altra delle condizioni indispensabili per la coesione sociale. Il tavolo di lavoro territoriale, avviato a seguito degli Stati Generali, sarà un luogo di riferimento per capire quali dinamiche istituzionali possono essere messe in moto a livello locale per favorire forme di occupazione.

In termini di politiche sociali vanno ripresi i temi accennati in questi mesi:

- Promozione e sviluppo dei Fondi locali per il lavoro, in collaborazione con le Caritas, le Parrocchie, i Comuni, la Fondazione, a sostegno di tirocini e di progetti sociali legati all'occupabilità (cantonieri di quartiere, lavori di utilità sociale, riqualificazione...);
- Promozione e sviluppo di progetti socio-occupazionali sul modello di CeSeA in favore delle situazioni più fragili e con problemi di integrazione;
- Azioni di riqualificazione di persone che perdono il lavoro in età adulta in direzione di professioni non presenti nel mercato del lavoro territoriale (compiti di cura, assistenti personali disabili ecc.);
- Rilancio di progetti rivolti ai giovani che garantisca continuità con le esperienze avviate da Living Land, Piazza l'idea, Work station ecc...

- **Integrazione sociosanitaria, presa in carico delle fragilità, sviluppo dei PreSST come presidi sociali e sociosanitari**

Vi è un'evidente possibilità che la LR 23/2015 e gli atti successivi, per la implicita forte dimensione sanitaria, possano fagocitare un'idea di programmazione che snaturi il ruolo dei comuni e delle politiche sociali, oppure che si percorrano ancora una volta binari paralleli, perdendo un'occasione importante. Vanno invece utilizzate al meglio due condizioni favorevoli: il Piano di Zona Unitario a cui siamo orientati; la presenza di una Direzione ATS che ha una visione non solo sanitaria della realtà e che ha fatto del dialogo con i comuni e con il sociale una propria caratteristica.

Sono due condizioni utili per costruire la possibilità di una integrazione socio-sanitaria primaria, di base, che, nello scenario attuale possa meglio rispondere ai bisogni di tutela, sicurezza, protezione dei cittadini senza perdere di vista l'assoluta importanza che questi bisogni trovino risposta in famiglia, a casa propria, nel proprio territorio, attraverso forme (qualificate anche) di prossimità..

A partire da questo occorre sviluppare una lettura integrata del tema della programmazione e dello sviluppo dei PreSST, anche in relazione al tema della presa in carico delle fragilità, secondo la matrice di ispirazione: *"I PreSST costituiscono una modalità organizzativa di riferimento con lo scopo di integrare le attività e le prestazioni di carattere sanitario, sociosanitario e sociale e concorrono alla presa in carico della persona e delle fragilità."*

La nostra ATS ha posto l'accento, fin dall'origine, sul concetto di **PreSST comunitari/territoriali** come ribadito nell'allegato alla Delibera ATS Brianza n. 443 del 28 07 2016 "Linee di indirizzo per l'attivazione dei PreSST sul territorio dell'ATS della Brianza.

Si può quindi pensare ad una programmazione di Distretto declinata **per aree territoriali omogenee** per servizi, bacini di traffico, organizzazione scolastica, accesso ai servizi ecc. A questa condizione diventa interessante e possibile, con il nuovo PdZ, scomporre e ricomporre il territorio degli Ambiti con criteri diversi, introducendo una visione d'insieme che tenga conto di una pluralità di fattori sociali, socio-sanitari, presenza di reti di servizi, servizi di prossimità, popolazione, investendo anche altri temi di policy e governo del territorio (es. piano dei trasporti, piani di conciliazione, reti di housing...) modificando pian piano le direttrici su cui si muove la popolazione per trovare risposta ai bisogni.

Queste aree omogenee (favorendo la circolarità delle relazioni) potrebbero essere sovrapposte con i **PreSST** in modo da rinforzare il presidio della salute, della qualità della vita, del sostegno alle fragilità dentro il luogo di vita. Una nostra iniziativa come Comuni eviterebbe, almeno contrasterebbe, il rischio di una prevalenza sanitaria delle esperienze. Occorre anche porre attenzione all'esperienza dei **Punti Salute** (9 a livello provinciale), esperienze di prossimità in termini preventivi, di attivazione locale, di responsabilità diretta dei cittadini sul tema salute, di possibile coordinamento, che possono rappresentare un punto di riferimento soprattutto per gli anziani e i fragili, nell'ambito di PreSST territoriali. A livello di **Polo sociale territoriale/PreSST** potrebbero essere organizzate o quantomeno coordinate iniziative relative alle DGR non autosufficienza, alla conciliazione famiglia-lavoro, socio-occupazionali, e altro ancora, anche con attribuzione di budget specifici, secondo la programmazione da parte dell'Ambito/Distretto e con azioni di fundraising locali

Al tema dei bacini territoriali /PreSST si può collegare anche l'attenzione al tema dell'incremento della popolazione anziana e alle esperienze che taluni territori che stanno avviando una rilettura globale dei servizi abitativi, dei servizi sociali, dei trasporti, delle barriere architettoniche per consentire una permanenza attiva e relazionale degli anziani nelle loro comunità.

- **Programmazione territoriale/Fondazione Comunitaria del Lecchese/Terzo Settore**

Il livello di intensità delle relazioni e di condivisione di interventi con la Fondazione Comunitaria lecchese permette oggi di pensare alla stessa come partner strategico e permanente della programmazione sociale. Si prevede, in previsione del Piano di Zona, di avviare un confronto a breve termine per verificare la possibilità di :

- condividere e sostenere alcuni filoni di lavoro distrettuali di forte impatto sociale: Lavoro; Casa; Fragilità sociale e riqualificazione urbana in favore delle persone più in difficoltà (vivere la propria comunità).
- far dialogare i bandi semestrali della Fondazione comunitaria che distribuiscono alcune centinaia di migliaia di euro a varie associazioni dentro a un disegno programmatico condiviso con Distretto e Ambiti. Pur mantenendo il finanziamento alle diverse realtà del terzo settore (nella logica del welfare diffuso) sarebbe interessante ricercare una condivisione degli obiettivi di intervento con l'Ufficio dei Piani. Questo consentirebbe da un lato di facilitare aggregazioni di enti minori che lavorano su obiettivi simili, dall'altro di finalizzare meglio le diverse proposte rispetto alla lettura dei bisogni.
- Sostenere come Piano di Zona l'azione filantropica della Fondazione comunitaria a favore del territorio lecchese, anche sviluppando esperienze innovative quali i Fondi di comunità presso i singoli Comuni o i Fondi tematici. A questo proposito l'esperienza del Fondo Living Land evidenzia come processi di fund raising partecipati da enti pubblici, soggetti del terzo settore e comunità locale possano produrre risultati di primissimo livello, sia in termini economici che partecipativi.
- Verificare con il Terzo settore, la possibilità di scelte comuni di investimento e ricerca risorse, in ragione di obiettivi condivisi. Si tratta di mettersi al tavolo di confronto apertamente, leggere insieme urgenze e priorità, proporre tratti di strada comuni, chiedere di investire congiuntamente sul territorio di riferimento.