

Linee guida regionali ai piani di zona: cosa ne pensano gli ambiti lombardi?

Prime reazioni dei territori al documento regionale per la programmazione sociale 2015-2017

A fine anno sono state emanate dalla Regione le linee guida per la nuova programmazione zonale. Un documento atteso dai territori, arrivati ormai a scadenza della quarta edizione della programmazione zonale.

a cura di Valentina Ghetti - lunedì, febbraio 02, 2015

<http://www.lombardiasociale.it/2015/02/02/linee-guida-regionali-ai-piani-di-zona-cosa-ne-pensano-gli-ambiti-lombardi/>

A fine anno sono state emanate dalla Regione le [linee guida per la nuova programmazione zonale](#). Un documento atteso dai territori, arrivati ormai a scadenza della quarta edizione della programmazione zonale. Si tratta di linee di indirizzo generate da un percorso di lavoro congiunto Ambiti-Asl-Regione, che ha attraversato l'ultimo anno e mezzo, e che ha costituito una prima importante occasione di confronto e condivisione sul tema.

A seguito dell'approvazione del documento "Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie le comunità", abbiamo raccolto alcune prime considerazioni da parte di alcuni ambiti lombardi^[1], rispetto alle indicazioni contenute nelle linee regionali.

Una buona premessa...puntuale sul metodo, con qualche aspetto debole sul contenuto

Un primo dato è che queste linee, anche in virtù del percorso che ha contribuito alla loro produzione, **non rappresentano una novità per i territori**. I temi tracciati costituiscono la sintesi di argomentazioni e riflessioni ampiamente condivise nel corso di questi mesi all'interno dei [gruppi di lavoro regionali](#) e delineano dunque una strada – quella della ricomposizione – che in qualche contesto si sta già cercando di intraprendere. Sono indirizzi inoltre che si collocano **in piena continuità con le precedenti linee guida** (si veda un [precedente commento](#)), proseguendo quell'impostazione che assegna alla programmazione zonale prioritariamente il compito di costruire connessione, ricomposizione e rete tra saperi, servizi e risorse (allora i termini erano diversi – piani di zona come imprenditori di rete – ma i concetti sostanzialmente analoghi).

All'interno di questa continuità, **il nuovo documento di indirizzo viene giudicato molto puntuale nel tracciare l'approccio metodologico che deve perseguire la programmazione locale, in alcuni casi nominando con molta più decisione e fermezza del passato gli obiettivi a cui è necessario tendere** (si veda ad esempio la gestione associata, il superamento della logica del puro adempimento, la programmazione congiunta della maggior quota possibile di risorse comunali...), a cui però **non seguono altrettante puntuali indicazioni di merito**. Ci si aspettava qualcosa di più sia in riferimento alle modalità concrete di attuazione di alcune indicazioni metodologiche (es. le premialità e la ricomposizione delle risorse: concretamente come verrà perseguito questo obiettivo?) che rispetto ad alcuni contenuti di policy. Sebbene venga apprezzata l'autonomia riconosciuta agli ambiti nella declinazione dei contenuti programmatori, **l'attesa era quella di avere dalla Regione indicazioni – non vincolanti ma orientative – rispetto ai contenuti del welfare del prossimo triennio**. Il nuovo clima di confronto tra ambiti e

Regione, può sicuramente favorire un atteggiamento più positivo e aperto che in passato nel recepire indicazioni dal livello superiore.

Sempre in riferimento al metodo risulta invece **molto apprezzato il sistema della conoscenza dell'evoluzione delle policy di welfare locale**, ovvero il sistema di indicatori definito nel percorso regione, Asl e ambiti, che è riconosciuto come uno strumento innovativo e fondamentale per la programmazione e da cui si auspica possa emergere materiale conoscitivo che possa essere di supporto anche ai singoli territori, consentendo di cogliere non solo la domanda espressa ma anche i bisogni potenziali del territorio. Una raccolta di informazioni di questo tipo, tuttavia, risulta molto onerosa e richiede un sistema di rilevazione condiviso con altri soggetti e agenzie (non solo Asl, ma anche scuole, aziende ospedaliere, etc), in una logica di stretta connessione non solo sul piano socio-sanitario ma anche con altre linee di policy, da sviluppare in questo triennio.

Dunque la prima impressione generale è quella di **un documento ancora in fase di definizione, che tocca molti temi ma ancora sul piano del dichiarato, senza però dettagliare le modalità per un'attuazione concreta di quanto indicato.**

Apprezzata la distribuzione delle responsabilità e il nuovo ruolo regionale

Se l'obiettivo principe della prossima programmazione zonale è quello della ricomposizione, è molto apprezzato che la Regione riconosca plurime responsabilità per il positivo raggiungimento di questo obiettivo: certamente dei comuni e degli uffici di piano ma anche delle ASL e della Regione stessa. **E' vista positivamente dunque la complessiva distribuzione di responsabilità tra i diversi soggetti** ed in particolare l'impegno diretto regionale verso la ricomposizione della spesa, nella direzione di quel budget unico da tempo auspicato, e di condivisione delle informazioni che derivano dai flussi informativi regionali per sostenere la programmazione e l'azione di benchmark tra territori.

Su questo tema, tuttavia, come su diversi altri, **si ritiene positivo e apprezzabile il messaggio ma si rileva la sua scarsa definizione operativa e dunque si richiama la necessità di osservarne l'applicazione concreta per esprimere un giudizio definitivo**, anche in considerazione del fatto che la realtà è spesso molto distante da quanto auspicato. Un esempio su tutti: in tema di ricomposizione delle risorse, la Regione si impegna direttamente ad applicare la logica del budget unico e del rispetto dei tempi programmatori. Ovviamente c'è ampia condivisione dell'obiettivo, ma il dubbio sull'applicazione rimane, stante anche recentissime vicende andate esattamente in direzione opposta (es. Fondi FNA 2014 arriveranno ai territori con un salto temporale di qualche mese, senza dunque poter garantire la continuità delle prestazioni ai cittadini).

Rispetto, infine, alla relazione tra Regione e ambiti l'aspettativa raccolta è che il **ruolo paritetico** richiamato nel documento sia **sviluppato e mantenuto in diversi ambiti di programmazione del welfare**, ad esempio in riferimento a quanto indicato nelle Regole 2015 in materia di tutela minori (nuove Linee Guida) oppure sulla neuropsichiatria, e in riferimento ad temi che toccano da vicino il welfare locale.

I nodi critici della premialità e della distinzione tra gestione e programmazione

Ci sono due temi su cui abbiamo riscontrato posizioni non sempre allineate e che mostrano come il dibattito sia ancora aperto e sui quali forse sarebbe necessario anche da parte della Regione un supplemento di riflessione.

Il primo è riferito alla logica della premialità, ovvero l'idea di assegnare agli ambiti una quota di risorse

sulla base del livello di integrazione/ricomposizione raggiunto e, viceversa, applicare decurtazioni ai territori che presentano livelli inferiori a quanto atteso. Seppur in generale questo appaia un principio e una logica che trova l'accordo e la reazione favorevole dei più poiché rappresenta un incentivo allo sviluppo della programmazione, si riconoscono due aspetti potenzialmente critici. Il primo, come detto poco fa, è riferito a come verrà praticata nel concreto tale premialità. **Ad oggi manca l'esplicitazione degli indicatori di riferimento e di modalità chiare per la definizione dell'eccellenza; inoltre destano qualche preoccupazione le precedenti applicazioni** di quote premiali, giudicate generalmente poco adeguate e molto poco capaci di riconoscere e valorizzare i contesti più avanzati (ad esempio le premialità FSR, declinate solo sulla base dell'effettivo impiego delle risorse). Per alcuni territori, cioè, la Regione avrebbe potuto procedere sin da ora nell'individuazione di indicatori che consentissero di riconoscere ad alcuni territori uno stato di avanzamento maggiore, così da spronarli ulteriormente già in questa fase programmatica. Qualcuno evidenzia poi **il rischio che la logica premiale vada ad acuire le differenze territoriali che già sono ampiamente conosciute e riconosciute**, lasciando indietro alcuni territori, soprattutto poi se a questo si collega l'assenza di indicazioni precise sulle priorità di sviluppo.

Il secondo tema è riferito ai diversi passaggi che nel documento si fanno sulla programmazione e gestione associata. Su questo tema è apprezzato in modo particolare il richiamo, più chiaro e incisivo che in altri atti, ad assumere la logica associata nel governo della maggior quota possibile di risorse comunali, indicando che questo sarà uno degli elementi che potrà interessare la premialità. Tuttavia **le indicazioni riferite ai servizi da privilegiare per la gestione associata sembrano essere un po' datate e legate ad una lettura poco attualizzata della realtà dei piani di zona lombardi** (si indicano come in passato i soli segretariato sociale e tutela minori). Inoltre **il richiamo alla separazione tra funzioni gestionali e funzioni programmatiche riscontra opinioni contrastanti**: per qualcuno si tratta di un pregiudizio, lontano dal contesto reale in cui sono ormai numerosi i soggetti che pur avendo l'Ufficio di Piano interno all'Azienda speciale, mantengono comunque separate le due funzioni e hanno anzi trovato un buon equilibrio, capace di gestirle al meglio entrambe. Per altri si tratta invece di un'importante distinzione, percepita come un riconoscimento per quanti hanno perseguito da diversi anni questa separazione.

La governance dal punto di vista regionale: il fulcro è intorno al rapporto Comuni –Asl, il resto dov'è?

Risulta molto chiaro, per altro in piena coerenza con i diversi atti di questa DG, che l'interesse regionale si concentri prioritariamente verso una specifica ricomposizione, quella tra sociale e socio-sanitario. Un tema che per anni è rimasto fuori dell'agenda regionale, e che con il nuovo esecutivo è diventato uno dei tasselli centrali della visione di riforma del welfare (si veda [articolo dedicato](#)). E forse per questo, in tema di governance, l'unico riferimento è infatti alle Cabine di regia, ovvero l'organismo di connessione tra Asl e Comuni, di cui nel documento vengono precisati con estremo dettaglio ruoli e funzioni.

Questo aspetto di per sé viene apprezzato. Si avverte solo una scarsa chiarezza rispetto al confine da porre tra le cabine di regia e altri organismi con funzione di indirizzo già esistenti, quali i consigli di rappresentanza, soprattutto laddove sembra suggerito che nelle Cabine prenda posto anche il livello politico. Ci si interroga cioè circa l'opportunità di far diventare le cabine un luogo di decisione strategica, scavalcando organismi esistenti e spesso funzionali, quando per altro fino a oggi esse si sono caratterizzate quali luoghi di pura ratifica.

Ma al di là del giudizio su quello che viene indicato, **stupiscono negativamente le grandi assenze in riferimento alla governance dei piani. La visione regionale della programmazione locale si limita all'asse Comuni-ASL , mentre mancano totalmente riferimenti rispetto agli altri soggetti che**

concorrono a determinare il welfare locale, e in particolare al terzo settore e alle altre politiche.

Al terzo settore vengono dedicate poche righe di scarso peso, il suo richiamo è in termini molto sintetici, con una prevalenza data al ruolo gestionale. Il tema – anche molto retorico – della sussidiarietà orizzontale, tanto caro ai precedenti esecutivi, sembra dunque storia passata, e questo pare generare un certo disorientamento.

E anche in riferimento ad altre aree di policy, il richiamo del documento è giudicato molto generale. Su questo fronte invece sarebbe necessario un ruolo maggiormente incisivo da parte della Regione, per sostenere le connessioni ormai fondamentali con altri settori (casa e lavoro in particolare), e si guarda con preoccupazione le grandi difficoltà di integrazione che si riscontrano direttamente all'interno dello stesso ente regionale. L'obiettivo di portare il piano di zona a costituire un punto di riferimento per gli altri piani locali (piano dei tempi, piano del territorio, etc.) sembra di conseguenza molto lontano e difficilmente attuabile con il solo sforzo degli ambiti.

[1] Ci riferiamo ad interviste dirette a 7 ambiti lombardi (Casalmaggiore, Rhodense, Lodi e Casalpusterlengo, Sondrio, Garbagnate, Sesto S.Giovanni e Bergamo), nonché a confronti avvenuti nell'ambito di consulenze ai piani di zona che come IRS stiamo conducendo e, infine, alla partecipazione alla presentazione delle linee guida da parte della Regione lo scorso 27 gennaio.