

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

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 cura di Valentina Ghetti - martedì, gennaio 16, 2018

<http://www.lombardiasociale.it/2018/01/16/nodi-aperti-delle-nuove-linee-guida-ai-piani-zona/>

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'azzoneamento, 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 *governance* 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 socio-sanitari (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 socio-sanitaria.

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 triennali 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 azionamento 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. Tolle 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 soprattutto, prima di ogni altra cosa, ci sarà necessità di trovare (se c'è) da parte dei comuni un elemento di vantaggio al riassetto, 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.**