

MONITORAGGIO DEL PAR

Risultati raggiunti e prospettive future

Bologna giugno 2007

Sintesi a cura di :
Gianni Lupi Gabinetto di Presidenza
Giuseppina Felice Servizio Controllo strategico e statistica

Il lavoro svolto dal Gruppo Tecnico Misto

Il Gruppo Tecnico Misto (GTM), assieme ai rappresentanti nominati delle Organizzazioni sindacali dei Pensionati, in questi quattro mesi ha approfondito, in sei incontri, con materiale appositamente elaborato e consegnato alle OO.SS., i seguenti temi:

- Il fondo sociale per l'affitto e l'Edilizia residenziale pubblica
- Dati statistici sulla casa ed il ricorso al settore Socio-sanitario in Emilia-Romagna
- Utilizzo dell'indicatore ISEE nelle Politiche regionali
- Ipotesi e bozza del sito PAR presentato oggi
- Progetti sperimentali dell'ultimo biennio e relative analisi e materiali
- Relazioni sulla rete dei centri provinciali per l'andamento domestico alla disabilità e per gli anziani.

Sono state fornite, inoltre, dai dirigenti dei servizi, note informative sullo stato di elaborazione operativa sul piano Socio-sanitario 2007-2009 e sul programma del Fondo Regionale Non Autosufficienza, temi in fase di confronto negli appositi tavoli della Cabina di Regia Socio-sanitaria e con le Confederazioni sindacali.

Si sono discussi inoltre alcuni primi giudizi del G.T.M. sui temi della programmazione del F.S.E. e dei rapporti con gli interventi Socio-sanitari sugli aspetti formativi degli operatori e problemi connessi alla mobilità.

Interesse reciproco infine è stato espresso per una più attenta valutazione da effettuare sui temi del RIV, presentati al convegno della Lega delle Autonomie Locali dagli esperti Patriarca e Corsini.

I verbali degli incontri effettuati fra il G.T.M. ed i rappresentanti sindacali sono stati trasmessi alle stesse OO.SS. dei Pensionati.

In tali verbali sono presenti le richieste sindacali di ulteriori approfondimenti ed i primi giudizi e proposte da riportare al Tavolo Politico.

Sull'andamento dei lavori del PAR abbiamo ritenuto utile informare la Conferenza del 3° settore, consegnando loro la copia dei materiali elaborati, alla presenza degli assessori Giovanni Bissoni e Anna Maria Dapporto, ricevendo un particolare ringraziamento ed apprezzamento.

A tutti gli incontri del G.T.M. è stato chiamato il Direttore della Lega A.L. Paolo Pirazzini, quale referente per le A.L. della Cabina di regia Socio-sanitaria.

I materiali prodotti dai vari servizi ed in particolare dal Controllo Strategico e dal Socio-sanitario e l'attenzione posta ai vari interlocutori hanno premesso di informare sui principi alla base del PAR e sulle attività del G.T.M.:

- Le organizzazioni sindacali dei pensionati in primis
- La Conferenza del 3° settore
- La Cabina di regia Socio-sanitaria attraverso il rappresentante delle Associazioni delle Autonomie Locali
- I rappresentanti delle Autonomie Locali designati dalla CRAL
- Vari servizi degli assessorati regionali

Tale materiale costituisce una base informativa fondamentale che il Gruppo Tecnico Misto mette a disposizione del Tavolo Politico per le scelte prioritarie che si intenderanno attuare nei prossimi mesi.

Gli approfondimenti tematici

Dopo le prime rilevazioni delle varie politiche dei settori regionali e dei dati statistici sull'invecchiamento della popolazione (già consegnate al Tavolo Politico a gennaio) il lavoro del G.T.M si è concentrato sulle programmazioni di settore rilevanti in atto e ritenute prioritarie:

- Socio-sanitario e Fondo Regionale Non Autosufficienza
- Casa-erp e fondi per l'affitto
- Mobilità
- ISEE nei settori regionali e relativi dati

Dato il volume dei materiali raccolti ci limitiamo qui a fornire una rapida sintesi (i materiali sono tutti disponibili presso il GTM) .

Socio-sanitario e Fondo Regionale Non Autosufficienza

Nell'ambito dei lavori del GTM gli approfondimenti relativi al settore socio-sanitario hanno riguardato:

- Il Piano Socio Sanitario, si è illustrata l'impostazione di fondo e i principali obiettivi in esso contenuti. In particolare si sono approfonditi:
 - i temi dell'integrazione tra sociale e sanitario quale fattore fondamentale di qualificazione dell'offerta dei servizi e delle prestazioni socio sanitarie e leva essenziale per conseguire una maggiore efficacia assistenziale, un uso più efficiente delle risorse e la riduzione del disagio dei cittadini, garantendo risposte personalizzate e insieme equità d'accesso nei vari territori attraverso lo sviluppo di reti assistenziali con partecipazione di servizi diversi e coinvolgimento di tutti i soggetti
 - il complesso sistema di programmazione in ambito socio sanitario e il relativo modello di governance: strumenti e ruoli sia a livello regionale che locale;
 - gli obiettivi di investimento in ricerca e innovazione, formazione, sistema informativo, comunicazione e partecipazione
- Il Fondo regionale per la non autosufficienza (FRNA) e in particolare gli obiettivi e le prestazioni previste, i criteri di distribuzione delle risorse del fondo, gli strumenti di programmazione e gestione e il sistema di governo del fondo. E' stato affrontato anche il tema dell'integrazione tra FRNA e altri strumenti di programmazione settoriale, territoriale e urbanistica. Si è riferito che entro il mese di luglio sarà pronto il programma di utilizzo del FRNA.
- I progetti sperimentali dell'ultimo biennio.

Casa-erp e fondi per l'affitto

Il lavoro svolto ha riguardato da una parte l'analisi dei principali strumenti di intervento delle politiche abitative (Fondo sociale per l'affitto e Edilizia residenziale pubblica), la descrizione dei principali obiettivi ad essi collegati e la presenza di azioni specificamente rivolte al segmento anziano della popolazione. Agli incontri ha partecipato anche il Responsabile del Servizio Politiche

Abitative. Sono stati poi analizzati a fondo anche i dati relativi ai contributi a valere sul Fondo Sociale per l’Affitto, il peso degli anziani tra i beneficiari, e le caratteristiche dei nuclei anziani beneficiari che si desumono dalla banca dati. La stessa cosa è stata fatta sugli assegnatari di alloggi pubblici.

L’analisi ha mostrato, in particolare sul fronte dell’edilizia pubblica (per la quale la quota di utenza “anziana” è, peraltro, prevalente con il 51% circa di nuclei con capofamiglia ultrasessantacinquenne, pari a 26 mila nuclei circa) e dei processi di riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio ampi margini di integrazione tra politiche sociali per gli anziani. In particolare i temi che necessitano di approfondimenti rispetto alla potenziale azione di integrazione con il sociale riguardano:

- la realizzazione degli alloggi con servizi,
- la traduzione in termini concreti, di un obiettivo contenuto nel PAR di semplificazione e modifica delle normative sulla mobilità degli assegnatari ERP in relazione agli impegni di cura familiare (facilitare il riavvicinamento a familiari che si prendono cura di congiunti);
- la definizione di una proposta di integrazione delle attuali modalità di sostegno dell’adattamento domestico. Al di là degli interventi già in essere occorre aprire un tavolo di riflessione per valutare l’opportunità di un intervento di coordinamento più ampio e vasto, riflettendo anche sull’opportunità di ricondurre l’intervento sull’alloggio ad una modalità unica legata sia ad un piano individualizzato di assistenza che alla tempestività dell’intervento. In questa prospettiva va valorizzata l’esperienza dei Centri di adattamento domestico

Mobilità

Il settore ha presentato con una nota in cui ha riferito:

- sui contenuti e le modalità di attuazione delle Linee di Indirizzo Triennali e dei conseguenti Accordi di Programma triennali (2007-2009) che dovranno essere sottoscritti entro giugno 2007;
- sul ruolo che gli Accordi di Programma potranno svolgere nell’individuazione di specifiche azioni ed obiettivi per la mobilità anche di particolari categorie di utenza;
- sullo stato di attuazione della riforma avviata con il D. Lgs. 422/97 e con la L.R. 30/98 e sulle funzioni svolte dalle agenzie locali (conduzione unitaria del rapporto fra gli Enti Locali committenti e l’impresa che gestisce il servizio, attraverso il contratto di servizio unico di bacino, di programmazione e attuazione coordinata non solo del trasporto pubblico, ma più in generale delle strategie della mobilità);
- una valutazione sul livello raggiunto in termini di funzionamento delle Agenzie Locali rispetto agli obiettivi a loro assegnati, da cui emerge un pieno allineamento con le principali funzioni affidate.
-

Isee

Si tratta di un tema più volte sollevato dai sindacati, che hanno anche fornito loro note in merito.

L’approfondimento che nell’ambito del GTM è stato realizzato si è sviluppato su un duplice filone di analisi:

- Da una parte si è indagato l’uso dell’Isee nelle politiche regionali: si è cioè fatto una ricognizione delle leggi regionali/programmi che fanno riferimento all’indicatore della situazione economica (equivalente) come criterio per l’individuazione dei beneficiari di contributi/servizi finanziati con risorse regionali. Si sono approfondite le diverse modalità di applicazione settore per settore ed evidenziate le differenze significative. L’analisi è corredata anche da una serie di dati sui beneficiari e sulle risorse individuate attraverso tali criteri.

- Dall'altra si è cercato di ricostruire un quadro dell'utilizzo dell'indicatore da parte dei comuni. Pur con limiti rilevanti derivanti dalle modalità con cui si è svolta la rilevazione dei dati, l'indicazione che è emersa con estrema chiarezza rispetto a questo quadro è l'eterogeneità dei comportamenti e delle scelte che riguardano le modalità di applicazione dell'indicatore sia in tema di accesso ai servizi e alle prestazioni, sia in merito al suo utilizzo come criterio di individuazione del livello di partecipazione ai costi del servizio.

Le conclusioni parziali a cui si è pervenuti al termine di questo lavoro riguardano la opportunità/percorribilità di un'ipotesi di intervento legislativo a livello regionale che tenda ad uniformare i comportamenti rispetto alle politiche regionali, lasciando per ora a parte il tema dell'applicazione negli enti locali.

È stato svolto un approfondimento anche di tipo giuridico sulla possibilità di procedere in questo senso nei vari ambiti di applicazione volto a valutare la possibilità per la Regione di procedere, laddove le politiche sono finanziate anche con fondi nazionali, una diversa distribuzione dei benefici.

Le indicazioni che sono fornite dal legislativo possono essere così sintetizzate

- Per quanto riguarda il socio sanitario, e in particolare disabili, cure odontoiatriche e protesiche, assegni di cura- anziani e handicap gravi: è riconosciuta piena autonomia alla Regione
- Per quanto riguarda il F.do per l'Affitto, se la Regione mette fondi propri può stabilire ulteriori articolazioni delle classi delle classi di reddito o soglie di incidenza del canone più favorevoli
- Nel caso del diritto allo studio il limite minimo è rappresentato dal valore del parametro Isee fissato con legge statale, in considerazione del fatto che questo potrebbe essere interpretato come livello essenziale di assistenza. Sono tuttavia possibili interventi migliorativi.

In questa prima fase sono state approfondite le tematiche di maggior rilievo e le relative programmazioni in atto; non vanno però sottovalutate le altre azioni dei settori regionali censite con le apposite schede:

- Politiche di genere
- Educazione ambientale ed alimentare
- Turismo ed attività culturali per la terza età
- Alfabetizzaziopn informatica
- Prezzi e tariffe per consumi e servizi pubblici
- Sport ed attività motorie

Attività tutte di rilevante importanza nell'evoluzione degli stili di vita dei prossimi anni delle persone anziani.

Su questi temi il GTM, assieme ai relativi servizi ed assessorati, può dedicare nei prossimi mesi analisi ed approfondimenti specifici.

A tale proposito il Gabinetto di Presidenza ha riunito lunedì 11 giugno il vasto Gruppo Interassessorile del Par per una corretta circolazione delle informazioni sul lavoro svolto in questi mesi affinché tutti i servizi e Assessorati regionali si sentano costantemente coinvolti e interessati a sviluppare idee e proposte sui temi del Par.

Le principali indicazioni che emergono dal lavoro svolto

L'indicazione più importante che scaturisce dal lavoro svolto riguarda l'esigenza di un maggiore collegamento fra i diversi settori della Regione, a partire dalla fase della programmazione; esigenza che non sempre si traduce in pratica.

Esempi ne sono il rapporto fra il piano Socio – sanitario in discussione, il Fondo Regionale per la non Autosufficienza e la programmazione del Fondo Sociale Europeo. In relazione a ciò preoccupazioni sono emerse all'interno del GTM riguardanti :

- la continuità degli interventi formativi indirizzati ai nuovi operatori socio sanitari, visto le previsioni di riduzione della percentuale ad essa destinata dal Fondo Sociale Europeo e i fabbisogni formativi non ancora soddisfatti sugli operatori che necessitano di riqualificazione professionale;
- la formazione dei nuovi Responsabili delle attività assistenziali, necessari per i processi di accreditamento, su cui, però gli assessorati di riferimento, hanno fornito in questi giorni una risposta;
- l'esigenza di deroga al criterio del 30% massimo previsto per la formazione a distanza, soprattutto per quanto riguarda gli interventi sulle badanti, visto l'impegno del FRNA per aumentare l'assegno di cura e favorire l'emersione del nero;

Più in generale, esauriti i protocolli d'intesa in essere con le OO.SS e agli Assessorati alla Formazione e al Socio-sanitario, per la formazione e riqualificazione degli operatori socio sanitari e dei responsabili delle attività assistenziali, è stata sottolineata la necessità di costituire un più organico rapporto fra i due assessorati affinché i fondi del FRNA e le programmazioni del FSE possano integrarsi per rispondere in modo adeguato a tutte le esigenze di formazione degli operatori che nei distretti assistono alle persone anziane e non autosufficienti. (sia operatori pubblici che del terzo settore e privati-badanti). Tale concetto, peraltro è stato ribadito più volte anche all'interno dell'Area di Integrazione Formazione Professionale.

Si sono poi evidenziate anche aspetti legati ai temi della formazione rivolta agli alla popolazione anziana, per esempio rispetto all'alfabetizzazione informatica, valutando anche esperienze in atto altrove o progetti sperimentali come per esempio il progetto Eldy (un programma informatico concepito per coloro per diffonderne l'uso e la conoscenza del computer in particolare tra gli over 55).

Anche gli interventi di miglioramento delle case dei non autosufficienti, su cui sta predisponendo un buon lavoro l'assessorato al Welfare e Sanità, dovrebbero collegarsi maggiormente ai fondi per il superamento delle Barriere Architettoniche gestito dall'assessorato all'Edilizia. Abbiamo fatto incontrare in sede di G.T.M. i dirigenti dei settori, che hanno assicurato un rapporto collaborativo per integrare risorse e provvedimenti.

Questi sono solo alcuni esempi di come non sia facile integrare le politiche nel concreto al di là degli orientamenti politici sull'integrazione. Il G.T.M. può continuare a svolgere tale ruolo di collegamento e suggerimento, attraverso il coordinamento del Gabinetto della Presidenza, soprattutto se si sviluppa un sistema informativo interassessorile a 360° gradi ed ogni settore mantiene una informazione costante sui provvedimenti che attua al coordinamento di Presidenza: non sempre avviene.

Sui temi della Mobilità, le scarse risorse previste per il TPL che fatica a soddisfare i bisogni di base dell'esistente e delle richieste delle Agenzie in fase di ridiscussione del sistema, non permettono particolari interventi innovativi verso quelle zone di montagna o di campagna per la mobilità delle persone anziane anche attraverso nuovi strumenti sperimentali (es. pulmini, auto, taxi ecc.), c'è però

l'impegno dell'assessorato di utilizzare i fondi accantonati per interventi innovativi tenendo in considerazione la cosa, particolarmente sottolineata dai rappresentanti del Cupla.

Conclusioni e prospettive future

L'attenzione che è stata messa sul tema anziani e in particolare sul monitoraggio del "Par" presenta molti aspetti di notevole interesse che ne fanno un'esperienza potenzialmente da mutuare in altri settori, anche se ora bisogna decidere come andare avanti e quali sono soprattutto i risultati che attraverso questa esperienza si vogliono concretamente produrre, oltre naturalmente ai risultati, non meno importanti, già ottenuti sul fronte della comunicazione con gli stakeholders.

Esaurita infatti la prima fase più rivolta alla comunicazione e alla rendicontazione di attività svolte e di risultati già ottenuti, occorre pensare quale sia la direzione verso la quale occorra lavorare per produrre nuovi risultati.

In particolare sul fronte della relazione con gli stakeholder, il lavoro di ricognizione delle varie attività rivolte direttamente o indirettamente agli anziani nei diversi settori regionali e gli approfondimenti richiesti su alcune specifiche politiche regionali particolarmente rilevanti rispetto ai bisogni della popolazione anziana (casa, trasporti, assistenza) hanno di fatto dato vita ad un'operazione di grande trasparenza, rendicontando attività svolte e risultati raggiunti rispetto agli obiettivi dichiarati nei documenti di programmazione. Anche se questo dovrebbe essere passaggio scontato, dobbiamo riconoscere che non sempre succede. La formalizzazione di momenti di confronto e il riconoscimento a livello politico di questi momenti, fanno di questa esperienza un modello di "accountability" di politiche regionali auspicabilmente da trasferire anche ad altri settori. Fondamentale rispetto a questo aspetto anche il riconoscimento formale del ruolo di "portatore di interessi" dei sindacati anziani e il loro coinvolgimento nel processo di definizione delle attività di monitoraggio. Su questo fronte potremmo pensare anche di procedere in questa esperienza per esempio pensando alla progettazione di un vero e proprio "bilancio sociale" delle politiche regionali per la popolazione anziana.

Per quanto riguarda il tema dell'integrazione, non solo in via orizzontale, all'interno dell'ente, che emerge come una delle principali indicazioni del lavoro, ma anche in via verticale, tra i diversi livelli istituzionali e i relativi strumenti attuativi della programmazione, un primo risultato prodotto è quello di aver promosso all'interno dell'ente la diffusione di conoscenza relativamente alle diverse azioni messe in atto (spesso in maniera del tutto autonoma e autodeterminata) dai diversi settori regionali. Poiché una maggiore integrazione tra settori è una delle leve per migliorare la capacità di risposta ai bisogni della collettività e una delle priorità riconosciute anche in sede di riorganizzazione regionale, la creazione di momenti di confronto interno e di scambio sulle rispettive iniziative, non può che favorire la collaborazione e la creazione di progetti comuni, favorendo così per questa via anche l'integrazione. Tuttavia occorre procedere ulteriormente su questa strada migliorando anche l'integrazione delle linee strategiche e degli interventi delle programmazioni regionali di settore.

Il PAR, strumento metodologico d'azione, andrebbe fatto conoscere nei prossimi mesi nei vari distretti al mondo degli EE.LL., dalle Organizzazioni del 3° settore e dal volontariato ed alle OO.SS. I dati ed i materiali predisposti sarebbero particolarmente apprezzati nei territori ed offrirebbero idee e spunti interessanti proprio mentre gli amministratori discuteranno di piano Socio-sanitario, e di FRNA e di F.S.E. ed attività formative in genere;

Resta aperta la questione ISE-ISEE: svolto il ruolo di raccordo ed analisi sull'applicazione ISEE regionale con allegati pareri giuridici sui margini di autonomia d'azione regionale va ora valutato:

- come uniformare il più possibile i criteri ed i parametri regionali ed attraverso quali strumenti

- come svolgere un ruolo di riferimento ed indirizzo per i Comuni che debbono mantenere tuttavia tutta la loro autonomia
- come soddisfare le richieste sindacali mantenendo le autonomie ma garantendo un utile confronto fra istituzioni e le stesse OO.SS.

Più nel breve, infine, ci sono le condizioni per organizzare in Autunno la 1° Conferenza di verifica del PAR, come previsto dagli stessi indirizzi del piano. Tale conferenza potrebbe interessare amministratori, operatori sociali, organizzazioni del 3° settore e del volontariato, sindacalisti di tutta la Regione offrendo sia sessioni generali sui temi delle programmazioni integrate, sui dati statistici della realtà regionale e sui dati finanziari sia sessioni specifiche sulle politiche di settore e sui progetti sperimentali effettuati per farli conoscere in tutti i territori della regione.