

I Piani sociali di zona in Emilia-Romagna La sperimentazione nel triennio 2002/2004

Coordinamento tecnico, revisione e cura della redazione Anna Rosetti

Testi di:

Graziano Giorgi

Marisa Lama

Monica Raciti

Francesca Ragazzini

Anna Rosetti

dell'Assessorato alle Politiche sociali

con la collaborazione dei ricercatori dell'IRS - Istituto per la Ricerca Sociale, Milano

Editing finale Lucia Allegra, Marilena Masini, Franca Mengoli, Elisabetta Miranda, Serafina Vanto
dell'Assessorato Politiche sociali

Lettura e analisi dei Piani e discussione sugli esiti della sperimentazione:

i funzionari dell'Assessorato alle Politiche Sociali:

Mario Ansaloni, Nicoletta Baldi, Clara Cicognani, Andrea Facchini, Loredana Fossati, Franca Francia, Camilla Garagnani Cavallazzi, Antonella Grazia, Cinzia Ioppi, Marisa Lama, Monica Malaguti, Luigi Mazza, Maria Teresa Paladino, Simonetta Puglioli, Monica Raciti, Francesca Ragazzini, Anna Rosetti, Francesca Rossini, Alberto Todeschini, Clara Tommasini, Giacomo Truffelli

i rappresentanti delle Amministrazioni Provinciali al Tavolo tecnico per i Piani di zona

Antonella Dosi, Monica Ghiretti, Angela Ficarelli, Maria Lodovica Fratti, Anna Naso, Simona Sgarbi, Maura Forni, Fabrizia Paltrinieri, Nadia Benasciutti, Elisabetta Ghesini, Cinzia Ghirardelli, Giuliana Mazzotti, Giovanni Bussi, Daniela Manfroni, Laura Pagliarani

Un ringraziamento particolare alla:

dott.ssa Anna Buonagurelli che ha svolto l'analisi dei progetti comunali di Sportello sociale, presentati in risposta al bando regionale

Si ringraziano per l'impegno e il contributo alla discussione tutti i soggetti protagonisti della sperimentazione:

le Amministrazioni comunali, le Amministrazioni provinciali, le Aziende Usl, i Distretti, le Associazioni, le Organizzazioni di volontariato, la Cooperazione sociale, le Organizzazioni sindacali, i cittadini.

I Piani sociali di zona in Emilia-Romagna.

La sperimentazione nel triennio 2002/2004

Premessa Vasco Errani

Presentazione Gianluca Borghi

1. Gli indirizzi regionali per i Piani sociali di zona: dalla sperimentazione alle prospettive

- | | | |
|-----|---|---------|
| 1.1 | Il quadro normativo e degli indirizzi dal 2001 al 2003 | pag. 9 |
| 1.2 | La sperimentazione dei Piani 2002-2004: obiettivi e linee guida | pag. 11 |
| 1.3 | Risultati del percorso sperimentale e criticità | pag. 14 |
| 1.4 | Linee di sviluppo e nuovi obiettivi per i Piani di zona 2005-2007 | pag. 16 |

2. Piani di zona e partecipazione sociale: la costruzione della governance

- | | | |
|-----|---|---------|
| 2.1 | Organi politici e tecnici della programmazione zonale | pag. 23 |
| 2.2 | L'integrazione con il Terzo settore | pag. 26 |
| 2.3 | L'integrazione con l'Ausl e lo sviluppo della programmazione
socio-sanitaria | pag. 28 |
| 2.4 | Il ruolo delle Province | pag. 29 |

3. Gli indirizzi strategici e le priorità emerse nel percorso sperimentale

- | | | |
|-----|--|---------|
| 3.1 | Le scelte di piano fra consolidamento, sviluppo e
sperimentazione | pag. 33 |
| 3.2 | La transizione delle programmazioni dalle leggi di settore al
Piano | pag. 38 |
| 3.3 | La sperimentazione dello sportello sociale | pag. 44 |
| | <i>Allegato - Scheda di analisi dei progetti di sportello sociale</i> | pag. 51 |
| | <i>Allegato - Elenco dei progetti comunali di sportello sociale approvati</i> | pag. 52 |
| 3.4 | Il sistema d'offerta nei Programmi attuativi 2004 | pag. 53 |
| | <i>Allegato - Glossario del sistema regionale degli interventi e servizi</i> | pag. 59 |
| | <i>Allegato - Modello rilevazione su offerta e scelte programmatiche</i> | pag. 67 |
| | <i>Allegato - Grafico 1: Interventi ad alta diffusione</i> | pag. 68 |
| | <i>Allegato - Grafico 2: Interventi a bassa diffusione</i> | pag. 69 |
| | <i>Allegato - Grafico 3: Indice di assistenza</i> | pag. 70 |
| | <i>Allegato - Tabella 1: Indici di assistenza per area e macrotipologia d'intervento</i> | pag. 71 |
| | <i>Allegato - Grafico 4: Interventi per scelte di sviluppo e innovazione</i> | pag. 72 |
| | <i>Allegato - Tabella 2: Scelte programmatiche interventi per area e
macrotipologia.</i> | pag. 73 |
| | <i>Allegato - Grafico 5: Scelte per area</i> | pag. 74 |

4. Le forme associative, le scelte gestionali e la trasformazione delle Ipab	
4.1 L'esercizio associato di funzioni in Emilia-Romagna	pag. 77
4.2 Le forme associative	pag. 78
4.3 Le forme associative nei territori provinciali e a livello di zona	pag. 80
4.4 Gli indirizzi gestionali e la trasformazione delle Ipab	pag. 81
4.5 Verso l'integrazione delle politiche sociali	pag. 85
5. L'avvio e il consolidamento degli Uffici di piano	
5.1 Le indicazioni regionali	pag. 87
5.2 La composizione dell'Ufficio di piano	pag. 88
5.3 Le funzioni e le risorse	pag. 90
5.4 Modelli organizzativi e funzionali degli Uffici di piano	pag. 94
5.5 Prospettive di sviluppo	pag. 95
<i>Allegati - Griglie di analisi degli Uffici di piano</i>	pag. 97
6. La spesa sociale e sociosanitaria nei Piani di zona	
6.1 Le fonti	pag. 99
6.2 Le tendenze regionali	pag.101
6.3 Alcune indicazioni sulle tendenze provinciali	pag.104
6.4 Le prospettive	pag.107
<i>Allegato - Tabella 9 - Risorse finanziarie Programma attuativo 2003</i>	pag.109
Appendice 1 - Il sistema dell'offerta Programmi attuativi 2004	pag.111
Appendice 2 - I bilanci dei Programmi attuativi anni 2003-2004	pag.159
Appendice 3 - Le forme associative ai sensi L.R. 11/2001 e le zone - anno 2003	pag.175

Premessa

Molte innovazioni significative sono state introdotte nell'area delle politiche sociali nel corso della legislatura che si è appena conclusa: leggi importanti sono state approvate in materia di servizi socioeducativi per l'infanzia, di promozione dell'associazionismo, di servizio civile, di integrazione sociale dei cittadini immigrati, di valorizzazione del volontariato. E' stata approvata la legge di riforma del welfare regionale e locale che disegna lo scenario e indica gli attori e gli strumenti per l'attuazione dei nuovi diritti di cittadinanza sociale in Emilia-Romagna, avendo a riferimento una visione universalistica dei diritti e fortemente radicata nelle comunità locali.

Al percorso di approvazione delle norme e alla discussione nel merito, abbiamo affiancato un impegno concreto, condiviso con il sistema delle autonomie locali e con le parti sociali, nel mettere alla prova "sul campo" alcuni tra i nuovi strumenti previsti: la sperimentazione dei piani sociali di zona ha attivato uno dei processi più innovativi, di programmazione partecipata delle politiche sociali, che ha visto impegnati amministratori, professionisti del sociale e della sanità, del pubblico e del privato sociale, organizzazioni sindacali e rappresentanze della società civile.

Con l'ambizioso obiettivo di consolidare e di innovare il nostro welfare, vogliamo sviluppare maggiore coesione sociale, a sostegno di una rinnovata crescita economica, ridurre le disuguaglianze, ampliare i diritti di cittadinanza, far emergere il protagonismo delle comunità e delle forme di espressione della società civile.

I Piani sociali di zona sono lo strumento di consolidamento e di sviluppo delle politiche sociali e sociosanitarie e i risultati della sperimentazione indicano un forte impegno di tutti nell'ampliare e qualificare la rete dei servizi e nel realizzare l'integrazione di cui abbiamo bisogno per dare risposte ai bisogni crescenti delle persone: integrazione tra le politiche e le risorse dei diversi livelli di governo – Comuni e loro forme associative, Province, Regione, amministrazioni statali – integrazione tra gli interventi delle diverse aree, in particolare tra sociale e sanitario, tra i soggetti istituzionali e quelli sociali, tra le tante professionalità e risorse impegnate nel lavoro sociale.

Ciò è necessario per riuscire a dare un sostegno alle famiglie, ai disabili, agli anziani, a potenziare i servizi per i bambini e gli adolescenti, a sviluppare interventi e progetti a contrasto delle dipendenze, per l'integrazione e contro la povertà. Per le persone non autosufficienti abbiamo assunto un nuovo impegno, con la legge finanziaria regionale per il 2005, istituendo un Fondo regionale per la non autosufficienza, con l'idea che più bisogna investire per chi si trova più in difficoltà.

Siamo consapevoli della responsabilità che queste sfide ci richiedono ma sappiamo di doverla assumere per garantire equità e una qualità più alta del nostro vivere civile, perché ciascuno di noi si senta pienamente cittadino e cittadina.

Vasco Errani

Presidente della Regione Emilia-Romagna

Presentazione

Le politiche sociali sono protagoniste da qualche anno di un grande processo innovativo verso l'obiettivo di costruire un sistema di interventi e servizi più diffuso, più accessibile, più equo. I Piani di zona sono lo strumento dei Comuni associati nella zona, delineato dalla legge 328/2000 e dalla legge regionale 2/2003, per disegnare la rete locale dei servizi e per sviluppare un nuovo sistema di relazioni, tra i Comuni stessi e con l'insieme dei soggetti istituzionali e sociali a vario titolo coinvolti nelle scelte di politica sociale.

Avviare Piani sociali sperimentali di zona nel 2001, pur in assenza di un quadro normativo definito, è stata una scelta forte che ha di fatto significato iniziare a riformare il welfare "dal basso", valorizzando le specificità locali e supportando con l'azione regionale e delle Province le scelte programmatiche delle zone e il processo di programmazione partecipata.

Di più, ha significato avviare la ricomposizione dei piani d'intervento nelle diverse aree - responsabilità familiari, infanzia e minori, immigrati, povertà ed esclusione sociale, dipendenze e altre forme di disagio, anziani, disabili - in un unico piano; ricostruire in un solo bilancio in modo trasparente l'insieme delle risorse dedicate al sociale, derivanti dalle fonti più disparate di finanziamento; riconoscere i diversi soggetti del Terzo settore nelle loro capacità di lettura dei bisogni e di progettualità; individuare nelle Aziende Usl, in particolare nei Distretti, soggetti partner della programmazione congiunta; consolidare o innovare rapporti con le amministrazioni statali della scuola, della giustizia, degli istituti penitenziari; coinvolgere i cittadini, le organizzazioni sindacali, le altre rappresentanze sociali.

Questi primi risultati del triennio sperimentale confermano la tendenza storica nella nostra regione da parte dei Comuni, ma anche dei soggetti sociali, ad assumersi un ruolo significativo nell'elaborazione e nello sviluppo delle politiche sociali e sociosanitarie, come pure la capacità degli Enti locali di sperimentare forme innovative di associazione delle funzioni, negli anni più recenti promosse anche dalla legge regionale 11 del 2001, nella ricerca di soluzioni istituzionali e organizzative che sappiano mettere in relazione nel miglior modo risorse e bisogni delle persone.

A conclusione di questa legislatura abbiamo avviato il nuovo triennio di programmazione zonale 2005-2007 con nuove linee guida, che valorizzano l'esperienza sperimentale e danno indicazioni su alcune criticità emerse, e con obiettivi triennali di benessere sociale, generali e declinati nelle singole aree d'intervento, definiti anche sulla base delle priorità emerse nei Piani sperimentali e per segnare l'orizzonte entro cui lavorare a medio e lungo termine.

Forte è l'impegno finanziario, anche per l'investimento, nella consapevolezza che occorre consolidare l'offerta ma anche espanderla, riquificarla, innovarla, immaginare risposte diverse.

A queste scelte si accompagnano altri atti attuativi della legge regionale 2, le Direttive per l'aziendalizzazione delle Ipub, l'approvazione del Documento preparatorio al Piano regionale integrato sociale e sanitario, l'istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza. I nuovi Piani di zona partono dunque come strumento ordinario ma in realtà come delicato terreno di messa alla prova di altre innovazioni intervenute nel corso della sperimentazione.

Occorrerà rinnovare l'impegno di tutti a tutti i livelli, a cominciare da questa Regione, con l'obiettivo di sviluppare le nuove politiche sociali come strumento per attuare i diritti di cittadinanza sociale, in un'ottica di graduale costruzione di un sistema regionale di LIVEAS. Il principio dell'equità si presenta come l'asse portante del nuovo welfare: equità nel realizzare il diritto individuale dei cittadini all'accesso e alla fruizione delle prestazioni sociali e sociosanitarie, equità come omogeneità nella distribuzione territoriale di servizi e interventi a livello zonale e provinciale, equità nella compartecipazione ai costi dei servizi da parte degli utenti. Nel confrontarci con la complessità e la difficoltà del processo dobbiamo sempre e a maggior ragione avere presente che l'obiettivo è promuovere il benessere delle persone, senza il quale non c'è vera qualità della vita né autentica crescita culturale ed economica.

Gianluca Borghi

Assessore alle Politiche sociali. Immigrazione.

Progetto Giovani. Cooperazione internazionale - Regione Emilia-Romagna