

ALLEGATO 1

Il percorso di definizione delle Linee di indirizzo per la programmazione sociale territoriale: transizione e sinergia tra la programmazione 2021-2023 e il nuovo triennio 2025-2027

Il 2024 come anno di transizione: stato dell'arte e motivazioni

Sotto molteplici aspetti la triennalità 2021-2023 della programmazione sociale dei Piani di Zona ha rappresentato un *unicum* in termini di sfide esogene, cambiamenti di sistema e, contestualmente, apertura di nuove opportunità.

L'elemento di sfondo che ha influenzato in modo decisivo questa triennalità riguarda l'impegno di Comuni e Ambiti nella gestione degli effetti sociali della pandemia Covid-19. Tale impegno ha richiesto non solo interventi emergenziali di contrasto e contenimento ma anche, e soprattutto, azioni di medio-lungo periodo per rispondere a cambiamenti che hanno assunto una dimensione strutturale. Gli Ambiti sono stati quindi chiamati, insieme agli altri attori della rete territoriale, ad immaginare una nuova programmazione in grado di configurare azioni e interventi in grado di far fronte al nuovo scenario prodotto dalla pandemia. I cambiamenti hanno riguardato l'emersione di nuovi bisogni, una parziale variazione dell'utenza rispetto a quella nota ai servizi nel periodo pre-pandemia, una revisione delle modalità di erogazione dei servizi destinata a produrre innovazioni da consolidare nel tempo, nuovi rapporti e cooperazione con gli attori territoriali.

L'impatto di questo evento esogeno ha avuto quindi ripercussioni dirette e indirette che richiedono di valutare la triennalità 2021-2023 come un momento di svolta e di cambiamento per il welfare territoriale. In questo contesto, la possibilità di considerare il 2024 un anno di transizione diventa un'opzione strategica al fine di garantire una più efficace e completa conclusione del percorso programmatico in relazione agli obiettivi delineati nel 2021 e di sviluppare un collegamento strutturato con la nuova programmazione e i suoi obiettivi.

All'interno di questo quadro articolato è possibile individuare alcuni elementi specifici che determinano l'eccezionale complessità di questa programmazione sociale di zona.

Il primo riguarda **il modello della programmazione 2021-2023 e i suoi obiettivi**. Gli Ambiti territoriali sono impegnati in un processo sfidante di realizzazione dei propri obiettivi programmatici basati su Linee di indirizzo che hanno avuto come *ratio* principale l'individuazione di alcuni settori nevralgici di intervento e la revisione/rinforzo delle modalità di cooperazione con gli altri attori della rete. In questo senso il modello premiale definito dalle Linee di indirizzo ha intercettato e interpretato in modo originale la necessità di procedere alla costruzione di percorsi concreti ed innovativi di integrazione tra dimensione sociale e sociosanitaria. L'ambizione è stata quella di stimolare la ricomposizione della rete territoriale invitando gli Ambiti, gli attori territoriali e le ASST – con il tramite dell'azione di coordinamento delle ATS – a costruire in modo congiunto degli interventi di policy in tutte le fasi: l'individuazione del bisogno, la ricomposizione del quadro conoscitivo, la programmazione della risposta, la messa in opera e il monitoraggio. Ricostruire la filiera

delle politiche sociali territoriali facendo operare in modo congiunto in tutte le fasi del processo tutti gli attori rilevanti e rafforzare la sinergia tra Ambiti e ASST sono due dei pilastri della programmazione. Tutti gli Ambiti territoriali e le ASST sono quindi impegnati al momento a concludere entro il 31/12/2023 i progetti di una fase premiale innovativa, chiamata ad innescare un processo di revisione della forma e dei contenuti della programmazione territoriale. Gli obiettivi raggiunti con le progettualità e il modello di lavoro diverso andranno valorizzati anche nella prossima triennalità di programmazione zonale. Così come andrà sostenuta in fase programmatoria la promozione e il sostegno delle Unità di Offerta come snodi dinamici rilevanti dell'offerta territoriale e strumenti centrali nell'ottica degli interventi sociali, considerandoli funzionali al potenziamento della capacità di risposta del bisogno territoriale.

Questo nuovo lavoro sinergico ha ovviamente richiesto a tutti gli attori coinvolti un grande sforzo organizzativo e di impegno, implicando un notevole carico per rispettare la scadenza del 31/12/2023 al fine di concludere la fase di realizzazione delle progettualità. Il dato di grande rilevanza, emerso dalla fase di ascolto e monitoraggio intermedio, è il fatto che la gran parte dei progetti realizzati per la premialità ha un orizzonte lungo e di potenziale stabilizzazione nel tempo come nuove politiche territoriali. Un anno di transizione fornisce l'opportunità di monitorare la messa a regime di queste innovazioni di policy, in collegamento con le azioni previste dai documenti di piano, e rafforzare il processo di stabilizzazione.

Proprio la realizzazione degli obiettivi di programmazione 2021-2023 con la messa a sistema di politiche innovative, data la peculiarità del momento storico, suggerisce la garanzia di un prolungamento del periodo di programmazione. L'analisi dettagliata degli obiettivi della programmazione zonale ha restituito la fotografia di un sistema di welfare in movimento e di una notevole complessità e innovazione programmatoria. Prima di tutto vi è stato un chiaro orientamento a favore di settori della popolazione che sono stati maggiormente colpiti dagli effetti della pandemia. Sono emerse nuove categorie di persone fragili colpite da emergenti rischi sociali, che hanno richiesto la realizzazione di misure sperimentali, più complesse e multidimensionali.

Sono emersi quali assi portanti della programmazione sociale territoriale: il contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale (l'87% degli Ambiti ha inserito almeno un obiettivo di questa area nella propria programmazione), le politiche giovanili e per i minori (87%), l'area disabilità (84%), le politiche abitative (80%), le politiche per la famiglia (79%),

In particolare, si evidenzia il quasi omogeneo sforzo sul territorio regionale a favore di giovani e minori, che hanno visto a seguito della pandemia l'aggravarsi di condizioni di fragilità pregresse o l'emersione di nuove. L'impegno degli Ambiti si è focalizzato sulla tutela minorile, sulle politiche di prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica e su tutte le misure atte a ridurre il verificarsi o il rischio di situazioni di devianza e dipendenza.

Gli interventi sono per la maggioranza programmati come trasversali rispetto a diverse aree di bisogno, sintomo di una maturazione nella capacità programmatoria degli Ambiti, che si allontana sempre più dal mero stampo erogatorio e si avvicina gradualmente, e

diffusamente, alla presa in carico sempre più complessa e multidimensionale, legata ad una visione composita del territorio e dei suoi bisogni maggiormente articolati.

Al centro di queste politiche emerge la famiglia, trasversalmente collegata a tutte le aree sociali di bisogno, facendo ad essa capo la gestione quotidiana dei minori, spesso degli anziani, il caregiver verso eventuali familiari in condizione di disabilità, e così via. Un ruolo tanto importante quanto delicato, che necessita di essere preservato anche grazie agli interventi per favorire percorsi di conciliazione vita-lavoro (indicati da oltre la metà degli Ambiti) ed emancipare il ruolo delle donne nella nostra società allontanandosi dai fenomeni di violenza di genere (oltre il 60% degli Ambiti).

La coprogettazione con il Terzo Settore, il dialogo con gli attori del territorio e la costruzione di reti interistituzionali hanno favorito questo processo di consapevolezza del ruolo degli Ambiti quali primi interlocutori della risposta sociale ai bisogni dei cittadini. A questo proposito si segnala l'alto grado di coinvolgimento degli stakeholder territoriali attraverso diverse modalità di lavoro e partecipazione alla programmazione. Espressione di questa capacità è, ad esempio, la prevalenza di interventi che hanno carattere preventivo, volti ad agire anticipatamente prima di una conclamazione delle criticità personali.

In questo quadro, gli Ambiti non possono prescindere inoltre dall'utilizzo di nuovi strumenti di lavoro per adattarsi alle necessità di coordinamento e operative. L'alto numero di Ambiti che in questa triennalità hanno deciso di raccogliere la sfida di una accelerata transizione verso il digitale, sia nell'organizzazione del lavoro che nel rapporto con l'utenza, è un altro esempio di tale positiva evoluzione. I processi di digitalizzazione avviati nella triennalità 2021-2023 devono trovare quindi uno spazio di rilievo nella nuova programmazione, mettendo definitivamente a sistema quelle che si sono mostrate innovazioni promettenti e capendo quali sono stati invece i limiti e i problemi strutturali nell'implementazione dei processi di digitalizzazione applicati al welfare sociale.

Inoltre, anche in connessione con linee di policy e di finanziamento provenienti dal livello nazionale, gli Ambiti hanno predisposto interventi che riguardano aree sensibili quali la domiciliarità, in vista di un suo ripensamento e ammodernamento in relazione a bisogni più complessi¹, il contrasto alla povertà nelle sue molteplici forme, le nuove azioni inerenti la non autosufficienza nel tentativo di costruire interventi integrati e multidimensionali di *long term care*.

In quest'ottica è presumibile che gli Ambiti necessitino di ulteriore tempo per concludere un processo di policy complesso e che investe più livelli. Tale considerazione è ancora più pressante alla luce del fatto che questa programmazione è stata caratterizzata da un alto livello di trasversalità nella programmazione delle politiche territoriali, mostrando una capacità dei territori nel pensare in modo nuovo le politiche sociali, superando uno schema settoriale e promuovendo l'integrazione concreta tra aree di policy che devono essere considerate come intrinsecamente collegate, data la natura ormai multidimensionale del

¹ Anche in termini di maggiore dialogo con gli interventi domiciliari complessi dell'ADI e alla relativa migliore integrazione/collegamento ospedale-territorio così come previsto da Regione Lombardia, o di innovazioni come il modello del Progetto di Sorveglianza Domiciliare a valere su fondi PNRR.

bisogno e dei rischi sociali. Questo ha permesso di programmare interventi innovativi, nella maggior parte fondati su di un cambio di paradigma, ossia su di un approccio maggiormente orientato alla prevenzione e alla costruzione di un welfare proattivo, anziché semplicemente riparativo. Naturale conseguenza di questo orientamento all'innovazione è la spinta verso la crescita della qualità e degli standard dei servizi erogati, con l'obiettivo di evitare il rischio di assistere allo scivolamento del sistema territoriale verso un modello di welfare residuale.

Da questo punto di vista il patrimonio della programmazione 2021-2023 deve essere valorizzato, cercando di implementare questi approcci e paradigmi complessi, rendendoli caratterizzanti della programmazione 2025-2027.

Il secondo elemento che caratterizza questa triennalità e che la rende viepiù complessa riguarda **i cambiamenti organizzativi prodotti dalla riforma sociosanitaria di cui alla l.r. n. 22/2021**. La riforma ha rivisto il ruolo delle ASST aumentando il peso e le funzioni assegnate al polo territoriale. Quest'ultimo, in una logica di sinergia stretta con il polo ospedaliero, deve garantire non solo l'efficacia degli interventi riparativi ma l'assunzione di un'ottica proattiva rispetto a bisogni di tipo multidimensionale, in coordinamento e condivisione sempre più stretta con gli attori territoriali che hanno in carico la dimensione socio-assistenziale. Proprio nell'ottica di costruire una risposta di welfare che tenga conto della domanda di salute territoriale, delle necessità sociosanitarie e della conseguente programmazione e progettazione dei servizi erogativi, l'ASST ha in carico la definizione del Piano di Sviluppo del Polo Territoriale (PPT), declinato e dettagliato su base distrettuale. Data l'importanza strategica del documento attraverso il quale si struttura l'offerta sociosanitaria sul territorio, appare come una occasione importante – per la persecuzione di uno sviluppo integrato dei servizi territoriali a carattere sociosanitario e sociale – procedere ad un allineamento temporale delle due programmazioni. In questo modo il 2024, inteso come anno ponte verso la programmazione 2025-2027, non solo garantirebbe più tempo per completare gli obiettivi dei documenti di piano e mettere a sistema tutte le importanti innovazioni introdotte nel periodo 2021-2023, ma garantirebbe la possibilità di avviare un confronto fattivo e più articolato tra le due realtà, aprendo uno spazio di dialogo programmatico tale da rafforzare l'integrazione delle funzioni e delle prestazioni sociali con quelle sanitarie e sociosanitarie distrettuali. Da questo punto di vista si ritiene che arene di governance quali la Conferenza dei Sindaci e i nuovi Distretti possano svolgere un ruolo di primo piano nel garantire un dialogo e confronto serrato tra questi momenti di programmazione.

Nel disegno complessivo della riforma ha quindi rilevanza strategica la dimensione distrettuale e la creazione del Distretto come articolazione organizzativo-funzionale dell'ASST definita sul territorio. Il Distretto rappresenta un cambiamento di paradigma considerevole nella costruzione dell'offerta territoriale, assumendo un ruolo strategico di gestione e di coordinamento organizzativo e funzionale della rete dei servizi territoriali. Rappresenta altresì il punto organizzativo dedicato alla continuità assistenziale e all'integrazione dei servizi sanitari, ospedalieri e territoriali, sociosanitari ed è chiamato a produrre un coordinamento virtuoso con le politiche sociali in capo agli Ambiti e ai Comuni.

In quest'ottica di innovazione il Distretto è anche lo spazio di governance all'interno del quale operano nuove strutture territoriali come le Case di Comunità, luoghi di integrazione e coordinamento tra i diversi servizi territoriali, chiamate a presidiare l'effettiva innovazione della filiera erogativa del welfare territoriale, nonché strutture che possano -rappresentare lo spazio naturale per l'innovazione.

Il terzo elemento di cambiamento è rappresentato dalle **disposizioni nazionali che hanno definito i primi Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali**. Questa novità di sistema si colloca all'interno di un quadro caratterizzato dalla crescita delle risorse a disposizione, dalla loro stabilizzazione e dal loro ancoraggio a specifiche aree di intervento. La definizione degli standard puntuali da garantire sul territorio determina una innovazione strutturale per le politiche sociali locali, chiamando gli attori della rete a definire una programmazione che tenga conto di soglie, livelli e standard non derogabili e quindi prioritari. Se a livello nazionale questo intervento è chiamato a stimolare una omogeneizzazione con il fine di superare squilibri territoriali del welfare ormai conclamanti, a livello territoriale vengono delineati degli obiettivi di policy da sistematizzare. Gli Ambiti sociali sono chiamati a dirigere la programmazione, il coordinamento, la realizzazione e la complessa gestione degli interventi riferiti ai LEPS.

La nuova programmazione sarà perciò chiamata ad inquadrare le azioni riferite a singole aree di intervento e riconducibili ai bisogni territoriali individuati come prioritarie, nel più ampio contesto dei nuovi standard a livello organizzativo e degli obiettivi di servizio relativi ad aree quali il servizio sociale professionale, il potenziamento delle professioni sociali, la supervisione al personale dei servizi sociali, i nuovi Punti Unici di Accesso, il pronto intervento sociale, le dimissioni protette, la prevenzione dell'allontanamento familiare e la garanzia infanzia.

La stessa formulazione dei LEPS chiama gli Ambiti e gli attori sociosanitari ad un ulteriore passo verso il perseguimento di una effettiva integrazione sociosanitaria (pensiamo, ad esempio, alla realizzazione del sistema unitario dei punti di accesso nell'ambito territoriale sociale e nell'ambito territoriale sanitario, gli strumenti unitari per la valutazione multidimensionale, ecc.); una dinamica che giocoforza vedrà anche il protagonismo del Distretto come luogo di sintesi programmatica e di realizzazione congiunta dei servizi.

Questi sono aspetti che richiedono uno sforzo programmatico ponderato, che tenga conto di una strutturata analisi dell'esistente in grado di integrare queste novità con gli obiettivi territoriali, proiettando questo diverso assetto del sistema degli interventi socio-assistenziali nella nuova programmazione.

Il quarto elemento che definisce la complessità di questa programmazione triennale è rappresentato dal **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**. Comuni e Ambiti territoriali sono stati chiamati a progettare e realizzare interventi innovativi in diverse aree del welfare territoriale – quali housing, domiciliarità, anziani² – attraverso la partecipazione a bandi che,

² Si pensi, ad esempio, in merito al tema degli anziani, al sostegno a percorsi innovativi di rafforzamento della domiciliarità e autonomia delle persone non autosufficienti e l'impegno verso la prevenzione dell'istituzionalizzazione e riconversione di strutture residenziali in comunità.

in diverso modo, si sono intersecati con le progettualità disegnate per la triennalità 2021-2023. Se da un lato questa novità fornisce il potenziale per consolidare queste progettazioni, aumentandone portata e respiro, dall'altro ha prodotto un inevitabile sovraccarico sulle strutture che ha inciso anche sui tempi di realizzazione della programmazione.

In particolare, tra le difficoltà che gli Ambiti stanno riscontrando particolare rilevanza sta avendo la mancanza di personale che possa dedicarsi al raccordo fra diverse misure sullo stesso target di bisogno, di preparazione adeguata del personale disponibile in tempi difficilmente prevedibili, di allineamento tempistico fra le esigenze dei Piani nazionali con le progettualità locali.

Le criticità si radicano ulteriormente se le contestualizziamo rispetto alla geometria mutevole della governance sociale territoriale e alla conseguente necessità di sperimentare in modo efficace sul territorio nuovi hub, come le Case di Comunità, e nuove modalità di coprogettazione con una rete di attori locali sempre più ramificata, in confini di competenza sempre più vasti.

L'anno di transizione verso la nuova programmazione darebbe modo agli Ambiti di rafforzare l'integrazione tra progetti contigui sebbene programmati su livelli diversi, favorendo una ricomposizione concreta e più efficace sia delle risorse sia degli obiettivi, riducendo così il rischio di una frammentazione sul territorio che ostacolerebbe, anziché supportare, processi di innovazione e cambiamento attualmente in corso.

In tale prospettiva, va rilevata l'importanza nella nuova triennalità programmatoria 2025-2027 del rinforzo degli Uffici di Piano, che necessitano di strutturarsi al meglio – in termini di personale e per la funzione di project management – al fine di poter cogliere tutte le opportunità progettuali e di risorse disponibili a vari livelli.

In conclusione, la ricchezza dei contenuti emersi in questi anni, la messa in campo di strumenti e azioni innovative programmate nello scenario post pandemico, la ricomposizione degli interventi locali con le policy di livello regionale e nazionale e la necessità di rafforzare i nuovi percorsi di integrazione con la dimensione sociosanitaria rendono l'estensione della programmazione zonale 2021-2023 nell'anno 2024 una scelta strategica nell'ottica del potenziamento del sistema territoriale socio-assistenziale.

La ormai conclamata centralità degli Ambiti nelle politiche sociali territoriali richiama la necessità di potenziare e rafforzare il modello della gestione associata, riconoscendo il Piano di Zona come uno dei perni del welfare territoriale.

La *road map* delle Linee di indirizzo per il triennio 2025-2027

In considerazione delle motivazioni sopra espresse, si ritiene opportuno posticipare l'iter di approvazione delle nuove Linee di indirizzo che riguarderanno il triennio 2025-2027, prevedendone la conclusione entro il **31 marzo 2024** e posticipando, di conseguenza, la sottoscrizione degli Accordi di Programma per l'attuazione dei Piani di Zona a livello locale al **31 dicembre 2024**.

Tutti gli attuali Accordi di Programma, sottoscritti a livello locale per l'attuazione dei Piani di Zona 2021-2023, si intendono prorogati fino alla data di sottoscrizione del nuovo Accordo di Programma per l'attuazione del Piano di Zona 2025-2027.

Le progettualità del sistema premiale, previsto dalla DGR n. XI/4563 del 19/04/2021, si concludono entro il **31 dicembre 2023** e la rendicontazione delle azioni progettuali deve essere trasmessa alla Direzione Generale Famiglia, Solidarietà Sociale, Disabilità e Pari Opportunità entro il **29 febbraio 2024** secondo le modalità indicate dalle linee guida approvate con decreto n. 14128 del 22/09/2023. La Direzione Generale Famiglia, Solidarietà Sociale, Disabilità e Pari Opportunità completa le fasi di valutazione dei progetti e di assegnazione delle quote premiali entro il **31 luglio 2024**.

Il percorso di definizione delle Linee di indirizzo per il triennio 2025-2027 prevede, a livello regionale, la realizzazione di momenti di lavoro con le rappresentanze degli Uffici di Piano, ATS, ASST, Terzo Settore, il cui apporto sarà significativo affinché le indicazioni sulla nuova programmazione siano il più possibile espressione di partecipazione e condivisione con gli attori della rete. Questo approccio dovrà successivamente caratterizzare, a livello territoriale locale, le fasi di predisposizione dei documenti di programmazione e di approvazione dei nuovi Accordi di Programma triennali in una logica di "corresponsabilizzazione" di tutti gli attori della rete locale.