



Le Province per un nuovo welfare

Le parole **coordinamento** e **integrazione** sono sempre più frequenti nelle politiche territoriali degli enti locali. Tutto questo è il frutto di una legislazione che dalla legge 142/90 ha delineato un assetto istituzionale caratterizzato da una pluralità di soggetti dotati di autonomia, quindi pari ordinati, con competenze differenziate e specializzate che se non integrate e coordinate possono porre in essere soluzioni amministrative poco complementari in un'ottica di sistema o addirittura disomogenee e conflittuali.

A questo problema viene data una risposta dalla legge citata affidando alla Provincia e solo ad essa una funzione di coordinamento delle politiche territoriali d'area vasta. Questo riconoscimento è reso ancora più esplicito dai documenti preparatori il nuovo codice delle autonomie locali; le Province avranno competenza esclusiva nei compiti e nelle funzioni di "area vasta", nella programmazione e coordinamento di attività e servizi attinenti il governo e la gestione del territorio, nella regolazione dei servizi a rete con il conseguente snellimento degli attuali organismi (es. Ato).

In fondo l'esperienza concreta ha dimostrato, proprio partendo dai servizi sociali e sanitari, il limite della dimensione comunale, con la nascita dei distretti socio sanitari e delle Aziende Sanitarie Locali a dimensione di norma provinciale e con la previsione di redigere i Piani di Zona a livello distrettuale. Nello stesso tempo emerge con forza la consapevolezza che non è possibile continuare ad avere un approccio settoriale nella pianificazione dei servizi sanitari e sociali sul territorio non integrati con la pianificazione urbanistica sovracomunale o con i Piani della Mobilità Provinciali, che devono vedere al loro interno scelte relative ad una rete di trasporto pubblico che faciliti l'accesso ai servizi alla persona. Così le stesse politiche della viabilità delle Province debbono tenere conto di migliorare la sicurezza delle strade per ridurre gli incidenti e il relativo costo sociale che questi comportano.

Questi esempi introduttivi per affermare che, pur nella differenziazione dei compiti, **l'agire coordinato e integrato degli enti locali** è essenziale per avere politiche territoriali efficaci sulla **qualità delle vite dei cittadini**.

Questo brevissimo ragionamento introduttivo è lo sfondo per pensare e rilanciare il **ruolo delle Province nella costruzione del nuovo welfare**.

La legge nazionale **328/00** promuove un modello di Welfare di stampo municipale e comunitario, attribuendo una forte centralità al Comune e riconoscendo il valore del coinvolgimento della comunità nel suo complesso all'interno del processo di programmazione delle politiche sociali.

La stessa Legge attribuisce alle **Province** un ruolo, che viene diversamente interpretato secondo le indicazioni regionali, sostanzialmente in due grandi ambiti:

- la raccolta di dati e conoscenze sui bisogni e sulle risorse messe a disposizione dal territorio al fine di concorrere alla realizzazione del sistema informativo dei servizi sociali;
- Il supporto al coordinamento degli interventi territoriali e la partecipazione alla definizione ed attuazione dei Piani di Zona.

Alle Province viene poi affidato dalle Regioni, coerentemente con il Dlgs 112/98 il compito di promozione e coordinamento dei soggetti del terzo settore e delle IIPPAABB.

In questi anni di forti cambiamenti globali anche i bisogni delle persone sono cambiati e conseguentemente si è modificato e deve innovarsi il settore dei Servizi Sociali, nella consapevolezza che ci pare diffusa, a livello dei cittadini, del grande valore che un sistema di protezione sociale rappresenta per la comunità.

L'esperienza di pianificazione fatta attraverso i Piani di zona ha messo in luce punti di forza e di debolezza del sistema e ha rappresentato l'occasione per creare un processo permanente di *governance* in ambito sociale e socio-sanitario e per realizzare una politica di programmazione, attuazione e verifica delle azioni in uno spirito di confronto e collaborazione delle scelte tra soggetti istituzionali diversi.

Le caratteristiche di vivibilità ed accoglienza di un territorio hanno come componente fondamentale la "qualità sociale" e dunque sviluppo economico, benessere sociale e salute sono in stretta correlazione tra loro. Politiche sociali e politiche di sviluppo sono conseguentemente inseparabili: il contrasto alla disegualianza in questo contesto è necessario non solo per ragioni di equità, ma per rimettere in moto sviluppo, per consentire la crescita economica affermando anche la piena responsabilità sociale delle imprese.

I valori e le parole chiave dei Piani di zona sono stati: la promozione del benessere, il rafforzamento della coesione sociale, il sostegno delle forme di partecipazione, l'integrazione delle politiche e degli interventi, la ricerca dell'equità e la facilitazione nell'accesso al sistema dei servizi e delle opportunità, la cura della qualità delle prestazioni, la personalizzazione degli interventi, la promozione delle diverse forme di collaborazione tra pubblico e privato.

I cambiamenti demografici a cui abbiamo assistito sono stati repentini : la nostra società in pochi anni ha visto crescere rapidamente il numero di cittadini stranieri e il numero dei grandi anziani, e contemporaneamente ridursi il numero dei componenti dei nuclei familiari, accrescere i problemi legati alla solitudine, le contraddizioni tra le generazioni , ma anche le potenzialità delle tecnologie e nuovi modelli di solidarietà.

Di fronte a tanti e tali cambiamenti ed alla differenziazione dei bisogni il nuovo welfare deve assumere caratteristiche adeguate:

- essere estremamente flessibile, veramente individualizzato, e, pertanto territoriale, solo a questo livello è possibile realizzare progetti personalizzati e radicati nel contesto ed operare una valida selettività;
- per essere efficace deve essere integrato, superare le visioni settoriali a favore di una integrazione orizzontale di servizi diversi (sociali, sanitari, ma anche lavoro, casa, trasporti..), e connotato dall'interdipendenza;
- deve avere una programmazione che parte dalla conoscenza del territorio, ne considera le potenzialità e i rischi evolutivi e può contare su un respiro pluriennale; un programmazione strategica che connette i bisogni di sicurezza e di cura alla pianificazione territoriale e allo sviluppo economico sostenibile,
- deve dotarsi di strumenti di monitoraggio e valutazione .

Nel frattempo come sono cambiate le funzioni delle Province? E, soprattutto, **quale ruolo potrebbero assumere oggi per la realizzazione del nuovo welfare.**

Proviamo ad analizzare le prospettive alla luce dei **compiti definiti dalla legge nazionale.**

1. Raccolta dati e conoscenze sui bisogni e sull'offerta

Non si possono fare politiche efficaci senza la conoscenza dei bisogni e delle risorse disponibili; spesso nel campo del sociale, ancora oggi, si opera con un numero insufficiente di informazioni, si risponde "all'emergenza", si fatica a mettere a fuoco il problema da aggredire. Scontiamo un consistente deficit informativo a livello nazionale che non consente di avere ancora oggi a disposizione un quadro complessivo, dei dati comparabili e di condividere delle priorità di intervento.

In generale dove siamo in possesso di dati assistiamo ad uno squilibrio tra informazioni sull'offerta di servizi, spesso presente e a volte dettagliata e la mancanza di informazioni sulla situazione del bisogno, o almeno della richiesta, dei cittadini. Abbiamo a volte numeri, anche molti numeri, che non si trasformano in informazioni, sappiamo quali azioni si compiono, ma spesso non abbiamo nessun controllo sulla loro reale efficacia. Un elemento di conoscenza sempre più necessario, in una fase di aumento di richiesta di servizi e di risorse da monitorare con attenzione, è quello rappresentato dal rapporto costo/qualità delle prestazioni al fine di poter indirizzare il sistema verso una sempre maggiore appropriatezza.

Anche nei casi in cui le nuove tecnologie ci consentono di avere molti dati resta il compito impegnativo della loro selezione, elaborazione, analisi, divulgazione in modo funzionale:

- sia alle esigenze di scelta e allocazione delle risorse, in sostanza per governo delle politiche di welfare (dati per la programmazione)
- sia alle esigenze di informazione rapida e operativa richiesta dalla gestione (informazioni per gli sportelli sociali, per i responsabili di servizio).

Non vi è dubbio quindi che un impegno forte, condiviso e coordinato, per recuperare conoscenza sui fenomeni di cui ci occupiamo sarebbe ben riposto, la dimensione ottimale per questa funzione rimane certamente quella provinciale, in collegamento con le regioni e con un coordinamento statale.

Disporre di osservatori capaci di fornire buone informazioni, selezionate e comparabili consentirebbe di svolgere una azione di supporto ai Comuni mettendo a disposizione materiali propedeutici alla pianificazione e utili alla gestione, permetterebbe di avere elementi per costruire un sistema di monitoraggio e valutazione, infine consentirebbe alle Province di essere molto più efficaci ed autorevoli anche nello svolgere il ruolo di coordinamento.

2 . Supporto al coordinamento degli interventi territoriali

Il ruolo che la Provincia svolge, di snodo tra Regione e realtà locali e di coordinamento, in questa nuova visione di welfare, non può che rinforzarsi per diversi motivi:

- perché è necessario favorire, per i cittadini di Comuni diversi, una se pur minima equità ed omogeneità di trattamento;
- per sostenere i piccoli Comuni nel compito sempre più oneroso di essere i primi responsabili dei servizi alla persona;
- per integrare le politiche sociali con le altre politiche;
- per favorire la relazionalità ed il dialogo istituzionale, tra Comuni, tra Comuni e Ausl, tra Comuni e Regione, tra Enti pubblici e Terzo settore...
- per favorire la circolarità della pianificazione: dalla regolazione regionale alla realizzazione locale alla nuova regolazione regionale...

In un sistema caratterizzato dalla frammentazione dei Comuni, titolari di tutte le funzioni amministrative, si evidenzia come la richiesta di equità in riferimento alla diffusione dell'offerta di servizi, alle tariffe, alle regole di accesso ed alla qualità degli interventi sia sentita in modo forte dalla cittadinanza e si traduca spesso in una richiesta degli stessi Comuni di scambio, confronto e coordinamento.

L'obiettivo, ormai irrinunciabile, di migliorare il livello di equità si declina a partire dal tema dell'accesso ai servizi territoriali, dalla opportunità di omogeneizzare modalità e procedure e facilitare l'accesso, in particolare, di chi presenta maggiori difficoltà.

L'accesso al sistema locale dei servizi rappresenta uno dei nodi strategici per la costruzione della rete integrata dei servizi sociali e sociosanitari e rappresenta un primo livello essenziale di assistenza la cui realizzazione potrebbe trovare nelle Province un sostegno efficace.

La finalità di superare le disuguaglianze, perseguendo un principio di equità, comporta la necessità di una gestione più integrata, coerente ed efficace delle risorse disponibili, mantenendo nel contempo l'obiettivo di perseguire una sempre più elevata dimensione qualitativa delle prestazioni.

Un punto di forza delle Province può essere rappresentato dalla possibilità di integrare le diverse politiche.

Vari temi, quali ad esempio il rischio di impoverimento, che sempre più caratterizza ampi strati della popolazione, o le situazioni di marginalità sociale evidenziano la necessità di integrazione delle politiche. È ormai diffusa la consapevolezza che, per contrastare e prevenire tali fenomeni, è indispensabile agire in forma integrata operando un processo di sinergia forte tra politiche diverse, creare coerenze tra azioni sociali e scelte relative al mercato della casa e politiche del lavoro, oltre a scelte di pianificazione del territorio, se si vogliono affrontare problemi complessi in termini efficaci. Le Province possono essere un livello importante proprio perché presidiano aree importanti di pianificazione che non sono sociale, ma incidono fortemente sulla qualità del vivere e sul benessere e la salute delle persone.

Un alleato fortissimo nel contrasto a fenomeni di disagio ed emarginazione è la presenza di una comunità viva e solidale, coinvolta nelle scelte che la riguardano. È importante quindi sostenere e rafforzare la coesione sociale ed i processi di integrazione attraverso la promozione dei processi partecipativi della cittadinanza intesa nella sua totalità.

La partecipazione attiva, attraverso le differenti forme nella quale si esprime (organizzazioni del terzo settore, ma anche gruppi di auto-aiuto e modalità più informali e spontanee...), è indicatore di benessere della capacità relazionale di un territorio, costruisce "capitale sociale". Il ruolo che le Province già svolgono di promozione del terzo settore, è da sviluppare e articolare, facilitando i momenti di incontro, scambio, confronto e relazione che producono risultati importanti nella costruzione/consolidamento delle diverse forme di appartenenza ad una comunità di cittadini.

Oltre ad innovare il modo di interpretare i compiti già attribuiti alle Province si possono evidenziare alcuni **temi che vanno affrontati necessariamente su un'area più vasta** di quella Comunale e per fare questo, oltre a favorire l'associazionismo tra Comuni, si possono ipotizzare piani provinciali o programmi che i Comuni concordano, per economicità o per opportunità, di gestire a livello provinciale: può trattarsi ad esempio delle politiche a favore dei giovani, delle politiche per l'accoglienza degli stranieri, delle politiche di tutela dell'infanzia, delle estreme marginalità... In questi casi la Provincia assume un ruolo di referente diretto, a volte gestore per attività precise che si svolgono sull'intero territorio provinciale.

Vi sono poi **azioni che potremmo definire “di sistema”**, che sono più efficacemente ed economicamente realizzate a livello provinciale e servono a sostenere l’attività di chi governa e gestisce la rete dei servizi. Si tratta ad esempio della definizione di linee di indirizzo comuni per la programmazione locale, del vasto campo della formazione, della costituzione di organismi di valutazione/autorizzazione, della creazione di gruppi di lavoro su temi complessi o delicati (ad esempio le modalità di definizione delle rette dei servizi, o i problemi derivanti dalla gestione di gare d’appalto), dello studio di sistemi informatici a supporto, del monitoraggio e della documentazione di nuovi servizi sperimentali. Questi casi potrebbero rappresentare una sorta di evoluzione di quel ruolo fondamentale di coordinamento, quale asse di riferimento principale per il ruolo delle Province nella costruzione di un nuovo welfare di stampo comunitario.

Per poter svolgere al meglio le funzioni esposte e per realizzare un modello di governo allargato delle politiche sociali e sanitarie è fondamentale che le Province si collochino in un rapporto stabile con gli altri soggetti istituzionali: in particolare i Comuni e la Regione. In questo senso è una modalità di integrazione esemplare quella che vede la Provincia a pieno titolo rappresentata e in diversi casi esprimere la Presidenza, nelle **Conferenze territoriali sociali e sanitarie** (D.Lgs 229/99).

Per concludere una proposta che mira a rendere stabili i rapporti e a creare un forte governo a rete; si tratta della diffusione dello strumento "**Cabina di regia regionale per le politiche sanitarie e sociali**", un modello introdotto dalla Regione Emilia Romagna, ma che si ritiene potrebbe essere esportato se pure con i dovuti adattamenti alle diverse realtà regionali.

La Cabina di regia per le politiche sanitarie e sociali è un organismo politico di cui fanno parte gli Assessori regionali competenti e Amministratori di Comuni capoluogo e Province, è supportato da un comitato tecnico scientifico composto da dirigenti e funzionari degli stessi Enti.

La Cabina di regia può rappresentare un forte strumento di collaborazione nel campo delle politiche sociali e sanitarie, effettuare valutazioni globali, mantenere costanti rapporti informativi tra le amministrazioni rappresentate e verificare le principali questioni strategiche, di interesse per la Regione e gli Enti locali, con particolare riguardo alle esigenze di progettualità, sviluppo ed innovazione. Tra le altre funzioni può esercitare attività di impulso, di proposta, di valutazione e di supporto all’attività istruttoria preliminare e propedeutica alla formazione delle decisioni della Giunta regionale e/o degli Assessori competenti in materia.