



Ripensare Ricomporre Rigenerare

**Il Piano di Zona del
sistema integrato per il
welfare territoriale
dell'Ambito di Cremona e
del Cremonese**

2015-2017



INDICE

1. LE PREMESSE E GLI ORIENTAMENTI	5
1.1. Welfare locale e Piano di Zona in tempi di crisi e fragilità diffuse. Nuovi orientamenti per affrontare il cambiamento.	5
1.2. Le linee regionali di indirizzo.	7
1.3. Le linee di indirizzo dell'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito sociale di Cremona per il Piano di Zona e per l'Accordo di Programma.	8
1.4. Il lavoro preparatorio dei Piani di Zona 2015-2017.	9
2. IL PUNTO DI PARTENZA. LE CARATTERISTICHE DEL CONTESTO TERRITORIALE DELL'AMBITO DI CREMONA	11
2.1. Un quadro di sintesi del contesto socio-demografici e gli indicatori sociali del territorio	11
2.2. La spesa sociale del territorio	12
2.3. Gli esiti della programmazione del triennio 2012-2014	14
3. L'INTEGRAZIONE TRA AMBITI DISTRETTUALI E TRA POLICY: VERSO UN PATTO TERRITORIALE PER IL NUOVO WELFARE GENERATIVO	17
3.1. L'integrazione tra diverse policy per un welfare generativo e integrato	17
3.3.1. <i>Policy integrate e nuove forme di povertà</i>	18
3.2. Le strategie interdistrettuali degli Ambiti di Cremona, Crema, Casalmaggiore	20
3.2.1. <i>Azione di potenziamento del sistema di conoscenza interdistrettuale</i>	21
3.2.2. <i>L'integrazione socio-sanitaria</i>	21
3.2.3. <i>Il progetto Well-Fare Legami</i>	23
3.2.4. <i>Il Piano Territoriale per la conciliazione tra vita e lavoro</i>	25
3.2.5. <i>Il Piano territoriale per il contrasto e la prevenzione alla violenza di genere</i>	26
3.2.6. <i>Il Piano Territoriale per le politiche giovanili</i>	28
4. OBIETTIVI E STRATEGIE DELL'AMBITO DISTRETTUALE DI CREMONA E DEL CREMONESE	30
4.1. Ricomporre le conoscenze. Verso un cruscotto di monitoraggio e valutazione del contesto, dei bisogni, delle risposte	30
4.2. Ricomporre i servizi	32
4.2.1. <i>Ripensare per ricomporre e rigenerare: le nuove forme dell'accogliere, dell'includere, dell'integrare, dell'abitare sociale, del tutelare</i>	32
4.2.2. <i>Dall'accesso ai servizi all'accesso alle opportunità. La questione della regolazione di un accesso unitario e diffuso.</i>	35
4.2.3. <i>Verso un nuovo ruolo del servizio sociale professionale e del segretariato sociale: presidio dei problemi, attivazione delle risorse, supporto al protagonismo delle famiglie e delle comunità.</i>	37
4.2.4. <i>La co-progettazione come nuovo modello di relazione tra pubblico, terzo settore e associazionismo, mondo profit.</i>	39

4.3. Ricomporre le risorse	42
4.3.1. <i>Programmare e gestire insieme la spesa sociale</i>	42
4.3.2. <i>Le risorse pubbliche e private diffuse</i>	43
5. UNA GOVERNANCE PER RICOMPORRE E RIGENERARE IL WELFARE LOCALE	44
5.1. Orientamenti e funzioni della governance del welfare locale	44
5.2. Gli organismi della governance distrettuale	46
5.2.1. <i>L'assemblea di Sindaci</i>	46
5.2.2. <i>Il Comitato Esecutivo dei Sindaci</i>	46
5.2.3. <i>I Coordinamenti di Sub-ambito territoriale</i>	47
5.2.4. <i>L'Assemblea degli Aderenti all'Accordo di Programma</i>	48
5.2.5. <i>L'Ufficio di Piano "allargato" e il Gruppo Tecnico di Piano</i>	48
5.2.6. <i>L'Azienda Sociale Cremonese</i>	49
5.2.7. <i>Il Comune di Cremona, capofila dell'Accordo di Programma</i>	50
5.2.8. <i>La Cabina di Regia per l'integrazione socio-sanitaria</i>	50
5.3. I Laboratori di partecipazione territoriale e di integrazione distrettuale	51
5.4. Il confronto politico-istituzionale	51
5.5. La programmazione operativa annuale e l'implementazione del Piano di Zona	52
5.6. La previsione delle risorse per il triennio 2015-17	52

Allegati:

1. Documento "Potenziamento integrazione socio-sanitaria"
2. Documento su "Azione di potenziamento sistema di conoscenza interdistrettuale"
3. Documento di indirizzo dell'assemblea dei sindaci

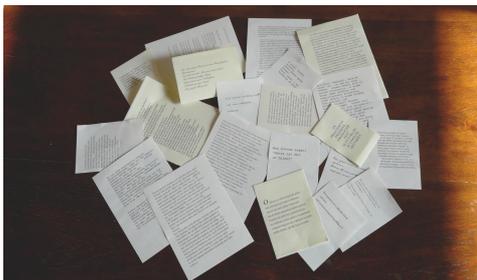
Molti musicisti (io per primo) tendono a pensare che le loro idee siano sempre giuste, ma riusciranno a trascinare gli altri soltanto se esse servono a costruire un momento di sonorità collettiva.

Questo empirismo è forse il punto più rilevante della collaborazione artistica nelle prove d'orchestra: la collaborazione si costruisce a partire dalle cose più terra terra; i musicisti devono trovare punti specifici significativi e lavorare su quelli.

*Richard Sennet, **Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione***



1. LE PREMESSE E GLI ORIENTAMENTI



L'unica cosa veramente importante è usare fogli sparsi per scrivere, non quaderni. Perché i pensieri non vengono allineati uno dopo l'altro, pagina dopo pagina. Vengono un po' come pare a loro. Sono volatili e sparpagliati, e bisogna lasciarli come sono. Ogni foglio un pensiero. Poi, se uno vuole, mette insieme i fogli e vede se gli viene un libro. Ma deve pensarci solo alla fine, al libro. Anche ogni foglia è una soltanto. Tutte insieme fanno un albero, ma la singola foglia non lo sa di essere parte di un albero. Ed è bene così, pensava il lupo.

Paola Mastrocola, *E se covano i lupi*

1.1. Welfare locale e Piano di Zona in tempi di crisi e fragilità diffuse. Nuovi orientamenti per affrontare il cambiamento

Il contesto culturale e economico che stiamo attraversando rappresenta una sfida per il sistema di welfare come lo abbiamo conosciuto. Sono in campo vari fattori di rischio che mettono in discussione, se non la legittimità, certamente la sostenibilità e la possibilità di tenere in vita un sistema di protezione sociale e di interventi socio-assistenziali, per le persone e per le famiglie.

Gli impatti della globalizzazione e le trasformazioni demografiche rappresentano i due principali tiranti delle dinamiche sociali emergenti e impongono una riflessione circa l'allineamento tra la configurazione attuale del sistema di protezione sociale e il nuovo scenario socio-economico.

E' possibile "fare welfare" in tempo di crisi? E' possibile assicurare livelli di protezione sociale e di risposta ai problemi delle persone in modo universale?

Tra i principali impatti prodotti dalla globalizzazione nell'era postindustriale, troviamo la nuova connotazione assunta dal fenomeno della povertà (sicuramente aggravata dall'esplosione della crisi economica) e le sue conseguenze sulla vita quotidiana delle famiglie. Il fenomeno della vulnerabilità attraversa ormai varie fasce di popolazione e rappresenta un rischio a cui sempre di più ogni persona e famiglia si trova a fare i conti nel corso della vita¹.

Il problema sociale della vulnerabilità descrive le condizioni di un segmento della popolazione che presenta fattori di rischio, all'interno di macro fenomeni sociali riconoscibili, quali la disoccupazione, la precarietà lavorativa, gli sfratti e la precarietà abitativa, la debolezza dei legami familiari/parentali. Si tratta di condizioni di "normalità a rischio", una sorta di area grigia, difficilmente classificabile, posta tra un segmento della popolazione in evidenti situazioni di marginalità e non autonomia e un segmento della popolazione che mantiene (ed espande) i propri livelli di sicurezza e protezione sociale.

La vulnerabilità è una situazione di vita caratterizzata dall'accesso intermittente alle risorse materiali fondamentali, dalla fragilità del tessuto familiare e dalla mancanza di risorse progettuali sui cui fare perno per impostare la propria vita. La vulnerabilità non riguarda le situazioni estreme del disagio, ma piuttosto le situazioni sociali intermedie, caratterizzate da minore visibilità e da un minor allarme sociale. E' una fascia sociale

¹ L'Istat individua come "deprivate" quelle famiglie che possiedono almeno tre fra le seguenti caratteristiche: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste; 2) non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa in un anno; 3) avere arretrati (mutuo o affitto o bollette o altri debiti diversi dal mutuo); 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: 6) lavatrice; 7) tv a colori; 8) telefono; 9) automobile (Cfr. Istat, *Rapporto annuale, Roma 2011*).

che non presenta i requisiti necessari per accedere ai servizi socio-assistenziali ed è troppo povera per inserirsi in un mercato privato di beni e servizi. Più che ad una categoria di persone definite, la vulnerabilità rimanda ad una condizione sociale di “corrosione” della biografia delle persone. E' una condizione di “sospensione”, che comporta un senso di incapacità, la negazione dell'esperienza acquisita, il venire meno della progettualità, il senso di vergogna sociale.

La vulnerabilità si presenta con due tipologie di fenomeni, tra loro spesso correlati: da una parte, la scarsità di risorse materiali (perdita del lavoro, precarietà abitativa, indebitamento), dall'altra, la povertà relazionale (isolamento, fragilità familiare, contesto ambientale deprivato, ecc.). Il combinato disposto di tali fenomeni genera la connotazione prevalente delle vulnerabilità, ovvero la drastica riduzione e perdita di competenza ad agire (capabilities) nei soggetti, nei gruppi e nelle comunità. La vulnerabilità si presenta quindi come un fenomeno complesso in cui fattori materiali e fattori relazionali risultano scarsi o precari e producono nelle persone condizioni di “incapacità” ad agire e a fronteggiare gli eventi della vita.

Ad oggi il sistema delle politiche sociali territoriali presenta forti incertezze nell'affrontare il fenomeno della vulnerabilità, in quanto

- non rientra in specifiche condizioni di marginalità sociale e di certificazione di incapacità o disabilità
- costituisce un volume potenziale di domanda incrementale non compatibile con le attuali risorse a disposizione del sistema pubblico delle politiche sociali.

In sostanza, la configurazione dei servizi di welfare che abbiamo conosciuto a partire dagli anni '70 (e che tuttora svolge una funzione cruciale in diverse regioni del nostro Paese) non sembra più adeguata a leggere e gestire i nuovi problemi che attraversano i cittadini e non può più contare su un consenso sociale diffuso, mentre sta crescendo l'adesione verso ipotesi di “smantellamento” (con la ripresa dell'antico codice della beneficenza). Le difficoltà di questi servizi non dipendono da un loro cattivo funzionamento, ma dalla trasformazione del loro oggetto di lavoro: se la società cambia tumultuosamente, i servizi, occupandosi dei problemi che le persone incontrano nel vivere sociale, sono chiamati a modificare profondamente il loro modo di lavorare.

Con l'emersione di tali fenomeni, in un contesto di crisi e riduzione delle risorse, il sistema di welfare è costretto a ripensare il proprio status, a ritrovare criteri di legittimazione sociale, a innovare i modelli di azione. Oggi più che mai, fare programmazione del welfare locale vuol dire attivare un processo di ricerca di spazi di innovazione che permettano di coniugare la risposta alle nuove problematiche delle persone e delle famiglie con la sostenibilità del sistema stesso.

Servono allora nuovi orientamenti, da assumere come ipotesi di ricerca e suggestioni per trovare nuove ragioni e nuove pratiche del welfare. E questo percorso può utilmente avvenire a livello locale, in un reticolo di connessioni e partnership tra vari attori che possono contribuire alla costruzioni di nuove visioni di welfare. Il terreno locale è spesso più capace di trovare strade di adattamento alle nuove condizioni, a patto che tale ricerca locale sia capace di connettersi con altri livelli e con altri luoghi. Il “locale” da solo non basta, perché rischia di esaurire presto la spinta innovativa se non trova connessioni e supporti.

Le ipotesi che possono essere prese in esame in questa programmazione triennale del Piano di Zona dell'Ambito di Cremona e del Cremonese sono le seguenti:

- il passaggio da un'ottica assistenziale ad un'ottica generativa permette di allargare il bacino di attenzione dei potenziali beneficiari del sistema di welfare
- il passaggio da una logica prestazionale ad una ricerca di soluzioni “comunitarie” permette di allargare la gamma di risorse che possono produrre “benessere”, evitando la riduzione del welfare a prestazioni (costo) e invece assumendolo come investimento

- la ricerca di forte integrazione tra politiche sociali, politiche del lavoro, politiche abitative e politiche educative permette di costruire risposte più efficaci e di maggiore impatto, invece che singole risposte separate e frammentate
- la costruzione di un sistema di conoscenza come strumento di governo del welfare locale permette di costruire programmi e allocazioni di risorse più mirati e con possibilità di valutazione
- la ricerca di risposte “collettive” ai bisogni delle persone e delle famiglie contribuisce a produrre minori costi di accesso ai servizi e a ricostruire legami sociali e cittadinanza
- i processi di co-progettazione dei sistemi di welfare tra attori pubblici e privati permettono l’attivazione di innovazione e aggregazione di competenze che attualmente sono poco valorizzate e utilizzate solo per compiti esecutivi.

Una questione essenziale è la valutazione di sostenibilità di tali ipotesi, che si deve confrontare con la riduzione delle risorse e soprattutto la loro incertezza nel tempo. In tutta Europa stiamo assistendo ormai da anni ad un duro ciclo di austerità, pilotato strettamente dagli Stati centrali. I bilanci per le politiche sociali e assistenziali risentono particolarmente di queste scelte, soprattutto a livello locale e i Comuni faticano a prevedere il momento in cui si allenterà questa stretta ai trasferimenti per il welfare locale.

In questa congiuntura, la capacità di governo locale diviene ancora più importante. Certo, le decisioni assunte a livello europeo, dalla Commissione europea e dagli Stati centrali, sono ancora dirimenti rispetto alle politiche d’investimento e di rilancio della produzione, oltre che di “investimento sociale” e quindi di assistenza sociale e socio-sanitaria e di qualificazione del capitale umano a basso livello d’istruzione. Sofferinarsi tuttavia solo su queste decisioni alimenta una rappresentazione riduttiva del ruolo politico degli Enti Locali. Il modo di governare le politiche socio-assistenziali da parte dei Comuni non si esaurisce, infatti, nella distribuzione delle risorse esistenti, sempre più scarse. Dai essi dipendono scelte importanti di programmazione che possono influire molto sulla qualità del welfare locale, come ad esempio l’integrazione tra le risposte dei diversi soggetti istituzionali, il raccordo sinergico tra gli attori del Terzo settore del territorio, la promozione e la mobilitazione delle risorse di sostegno nate dalla cittadinanza.

LE COMPETENZE PER PROGRAMMARE

Sono passati quindici anni dall’introduzione dei Piani di zona nell’ordinamento italiano con la legge 328 dell’8 novembre 2000 (il primo Piano di Zona è stato adottato nel triennio 2003-2005) ed è evidente che è sempre più necessario assumere le competenze programmatiche che tale sistema richiede. Per “capacità programmatiche” si può intendere la capacità di:

- proiettarsi nel futuro
- selezionare priorità
- stabilire protocolli comunicativi per raccogliere informazioni
- fissare obiettivi parsimoniosi e misurabili
- perseguire la coerenza fra mezzi e fini
- deliberare l’introduzione e il disegno di metodi di monitoraggio
- sancire la sostenibilità economica e la mobilitazione di risorse aggiuntive
- selezionare l’utenza potenziale
- dotare il territorio di beni collettivi per la solidarietà
- incentivare l’azione collettiva e la partecipazione allo stesso processo programmatico
- perseguire la precisione nella definizione degli standard gestionali e territoriali
- incentivare l’adeguata valorizzazione del capitale umano
- definire modalità di governo della produzione dei servizi
- decidere criteri di condizionalità e di sostegno alla domanda e all’offerta di prestazioni e interventi.

[Cfr. Emanuele Polizzi, Cristina Tajani, Tommaso Vitale, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci Editore, Roma, 2013].

1.2. Le linee regionali di indirizzo: “Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e le comunità”

Regione Lombardia, con la D.G.R. n.X/2941 del 19 dicembre 2014 ha emanato le linee guida per la redazione dei piani di zona 2015-2018. Il documento dal titolo “*Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e le comunità. Linee di indirizzo per la*

programmazione sociale a livello locale 2015-2017”, rappresenta la cornice entro cui collocare il percorso di elaborazione del nuovo Piano di Zona. Si ricordano alcuni aspetti significativi:

- a partire dal riconoscimento di forti elementi di frammentazione del sistema, si pone come centrale l’obiettivo strategico della “ricomposizione” del sistema stesso, su tre punti in particolare: ricomposizione delle conoscenze, delle risorse e dei servizi
- si individua nel Piano di Zona lo strumento strategico per ricomporre e integrare; il Piano di Zona non deve essere solo lo strumento di gestione delle (poche) risorse aggiuntive che arrivano dal Piano Sociale Nazionale e Regionale; esso è il luogo dove integrare policy differenti che incidono sul welfare territoriale (politiche abitative, politiche del lavoro, politiche educative, ecc.)
- si sollecita e si assume l’impegno da parte di Regione Lombardia di una più puntuale base di conoscenza dei bisogni per attuare una programmazione più coerente e mirata
- si raccomanda e incentiva i Comuni affinché scelgano di gestire e programmare in forma associata una quota sempre maggiore di risorse proprie (tale opzione sarà premiata da risorse aggiuntive)
- si indica come strategica e si incentiva con risorse una programmazione sovra distrettuale, che possa prevedere azioni comuni tra diversi ambiti distrettuali
- le linee di indirizzo lasciano autonomia agli ambiti rispetto ai contenuti di merito della programmazione, non vengono indicati cioè obiettivi tematici, né bisogni prioritari da affrontare, o target di utenza privilegiati da raggiungere e nemmeno, come invece accadeva in passato, modalità di erogazione da privilegiare (es. la famosa vicenda dei buoni o voucher). Le priorità stabilite dagli indirizzi regionali sono tutte di metodo, ovvero superare la frammentazione che caratterizza l’attuale sistema di welfare perseguendo un obiettivo di ricomposizione su tre dimensioni principali: una ricomposizione delle conoscenze e delle informazioni, per poter meglio orientare le scelte; delle risorse investite ancorché provenienti da fonti differenti e una ricomposizione dei diversi servizi offerti
- la Regione si orienterà verso l’assegnazione di risorse tramite fondi indistinti per quota capitaria, non più dunque su base storica e per target di azione o utenza, con trasferimenti unitari coerenti con i tempi della programmazione locale.

1.3. Le linee di indirizzo dell’Assemblea dei Sindaci dell’Ambito sociale di Cremona per il Piano di Zona e per l’Accordo di Programma

L’Assemblea dei Sindaci del Distretto di Cremona, in data 27 febbraio 2015, ha approvato un documento di indirizzo (vedi allegato n. 3) in cui indica le priorità di attenzione per l’elaborazione del Documento di programmazione. In particolare vengono messi in evidenza i seguenti aspetti:

- l’impegno a coniugare forme sostenibili di risposta ai bisogni delle persone e delle famiglie, assumendo la spesa sociale come un investimento sulla capacità delle persone, sulle risorse della comunità come fattore protettivo, sulle competenze e risorse dei diversi attori del territorio
- l’attenzione a nuove forme di fragilità e vulnerabilità, che stanno intaccando i livelli di protezione sociale
- la necessità di costruire un sistema di conoscenza del welfare locale
- la necessità di programmare in modo integrato tra ambiti di policy differenti (sociale, lavoro, educazione, cittadinanza, ecc.), tra ambiti distrettuali diversi (con Crema e Casalmaggiore), tra attori pubblici e attori privati del territorio

- l'impegno a incrementare (in qualità e quantità) forme di spesa sociale associata
- l'Ufficio di Piano deve vedere la partecipazione attiva e continuativa di vari attori del sistema di welfare pubblico e privato

1.4. Il lavoro preparatorio dei Piani di Zona 2015-2017

Assumendo una logica di ricomposizione e di partecipazione, seppure nei brevi tempi praticabili, l'elaborazione del Piano di Zona ha avviato un percorso di coinvolgimento dei soggetti portatori di interesse del territorio.

A tale scopo è stato costituito un Gruppo Tecnico di supporto², con il compito di coordinare dal punto di vista tecnico il percorso di coinvolgimento e l'elaborazione del Piano di Zona.

Sono stati attivati i seguenti processi

- **Laboratori di confronto e analisi nei sub-ambiti:** in ciascuno dei quattro sub-ambiti territoriali di Castelveverde, Pizzighettone, Vescovato e Soresina sono stati organizzati tre incontri di confronto cui hanno partecipato sindaci e amministratori locali, assistenti sociali, referenti di associazioni del territorio. Il primo incontro ha avuto come oggetto di lavoro un ascolto delle rappresentazioni del territorio rispetto alle problematiche sociali più rilevanti, con particolare attenzione all'emergere di nuove forme di fragilità sociale; il secondo incontro ha avuto come tema la presentazione di alcuni dati e conoscenze del welfare locale, per formulare possibili ipotesi di lavoro; il terzo incontro, infine, ha avuto come oggetto il confronto sulle possibili modalità di "funzionamento" del sistema di welfare locale e distrettuale (rapporti tra sub-ambito e distretto, ruolo e composizione ufficio di piano, forme di partecipazione degli stakeholder pubblici e privati, ecc.). Agli incontri hanno partecipato i referenti di 32 Comuni, che hanno attivato la partecipazione di 58 partecipanti. L'esito del percorso nei sub-ambiti è stato elaborato dallo staff di supporto e riportato al Coordinamento Esecutivo dei Sindaci, che ne ha assunto le indicazioni utili per la proposta di Accordo di Programma e di documento di Piano di Zona.
- **Percorso di confronto e co-programmazione con stakeholder, Enti e organizzazioni di terzo settore:** obiettivo del percorso era quello di ottenere una visione condivisa delle strategie e delle priorità distrettuali della programmazione sociale, di aumentare il livello di partecipazione dei portatori di interesse alle politiche di ambito distrettuale, di integrare differenti policy territoriali e di assumere una prassi di programmazione partecipata che potesse essere assunta dal nuovo Piano di Zona e dalla configurazione di un Ufficio di Piano "allargato". Il percorso ha avuto una stretta relazione con l'avvio dei gruppi di lavoro inerenti il progetto "Well-fare Legami"³. E' stato organizzato un primo momento di presentazione istituzionale, un successiva giornata di workshop progettuale aperta ai vari livelli delle diverse organizzazioni che ha prodotto l'elaborazione di "raccomandazioni"; un incontro finale di sintesi per la presentazione di prime elaborazioni del documento di Piano. Al percorso hanno

² Il Gruppo è stato costituito congiuntamente tra Comune di Cremona e Azienda Sociale Cremonese.

³ "Well-Fare Legami" è un progetto triennale (2015-2017) finanziato da Fondazione Cariplo con il Bando "Welfare in Azione", promosso dai tre Ambiti distrettuali di Cremona, Crema e Casalmaggiore, avente come capofila il Comune di Cremona, insieme ad un partnership di oltre 40 organizzazioni pubbliche e private. Tra i suoi obiettivi vi è l'attivazione di innovazioni nel sistema di welfare locale nella direzione di una "approccio generativo" alla presa in carico, e di un "approccio comunitario" per promuovere benessere e protezione sociale. La positiva coincidenza tra sviluppo triennale del progetto e programmazione del Piano di Zona ha portato ad individuare molti elementi di reciproco rafforzamento tra le due strategie.

partecipato in tutto 45 organizzazioni, che hanno attivato la partecipazione di 75 persone.

- È stato attivato un percorso di elaborazione interdistrettuale all'interno della **Cabina di Regia tra Distretti e ASL** per la definizione di aree e strategie di azione comune ai tre Ambiti, affiancando alle tematiche di integrazione socio-sanitaria altre questioni di interesse condiviso. In tale percorso, l'Ambito Distrettuale ha partecipato ad un confronto promosso congiuntamente dalle ASL di Cremona, Brescia e Mantova.
- È stato svolto un percorso di **confronto con il Coordinamento tecnico dell'Azienda Sociale Cremonese**, per evidenziare e valorizzare i processi di lavoro avviati nel precedente triennio di programmazione territoriale. Sono stati in particolare approfondite le questioni inerenti la tutela dei minori, il supporto ai soggetti con disabilità, la non autosufficienza, i servizi di inserimento lavorativo.
- È stato attivato un percorso di confronto tra il **Settore Politiche Sociali del Comune di Cremona, il Settore Politiche Educative e Politiche giovanili, il Centro Locale di Parità**, al fine di promuovere l'avvio di una integrazione tra le differenti policy, con particolare attenzione ai bisogni della prima fascia e all'orientamento lavorativo.
- Nell'ambito del progetto "Well-Fare Legami" sono stati attivati **gruppi di azione distrettuale** sui temi del "patto generativo per l'autonomia e l'inclusione sociale attiva" e dei "legami di comunità". I gruppi sono un luogo di progettazione operativa e di riflessione per assumere ipotesi di innovazione del welfare locale. Vedono la partecipazione di enti e organizzazioni pubbliche e private del territorio. Il loro operato prevede poi momenti di coordinamento interdistrettuali con gruppi omologhi dell'ambito cremasco e casalasco. Rappresentano uno strumento di co-progettazione e di co-riflessione che contribuisce in modo rilevante allo sviluppo del Piano di Zona.

2. IL PUNTO DI PARTENZA: LE CARATTERISTICHE DEL CONTESTO TERRITORIALE DELL'AMBITO DI CREMONA



E' come un palombaro che si immerge nella superficie (...). Solo dopo aver conosciuto la superficie delle cose, ci si può spingere a cercare quel che c'è sotto. Ma la superficie delle cose è inesauribile.

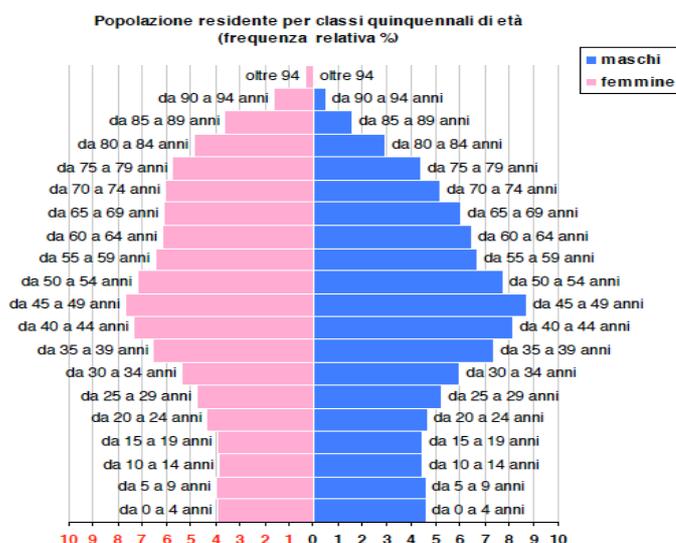
Italo Calvino, Palomar

2.1. Un quadro di sintesi del contesto socio-demografico e gli indicatori sociali del territorio⁴

L'Ambito Distrettuale di Cremona e del Cremonese comprende 47 Comuni (su 115 Comuni della Provincia di Cremona) che occupano complessivi 833 Km quadrati (sui 1.771 Km quadrati di estensione della Provincia). La popolazione residente al 1 gennaio 2014 è pari a 158.529 abitanti, pari al 43,78% della popolazione residente in Provincia di Cremona. La popolazione è così distribuita per genere e per fasce d'età:

FASCE D'ETA'	AMBITO DISTRETTUALE CREMONA			
	maschi	femmine	totale	%
da 0 a 14 anni	10.444	9.593	20.037	12,64
da 15 a 64 anni	50.283	49.062	99.345	62,67
oltre 64 anni	15.914	23.233	39.147	24,69
Totale	76.641	81.888	158.529	100

La distribuzione per fasce d'età della popolazione del distretto conferma i trend generali della popolazione italiana, con una progressiva distribuzione "a cipolla", che vede una maggioranza di popolazione nelle fasce d'età centrali e un restringimento delle coorti generazionali più giovani. Il mantenimento di questo trend nel tempo, porterà la fotografia delle popolazione ad assumere la forma di una "piramide rovesciata".



⁴ I dati socio-demografici sono riferiti al 1 gennaio 2014 e sono tratti da elaborazioni su dati Istat.

La densità della popolazione è pari 190 abitanti/Kmq. La distribuzione della popolazione nei Comuni presenta una situazione di elevata frammentazione: 43 Comuni su 47 non superano i 5.000 abitanti. Di questi, ben 38 non raggiungono i 3.000 abitanti.

I principali indicatori socio-demografici della popolazione residente sono illustrati nella seguente tabella:

	indice vecchiaia	indice dipendenza totale	indice dipendenza senile	indice dipendenza giovanile	% anziani	% grandi anziani	% minorenni	% stranieri
Totale Ambito	195,4	59,6	39,4	20,2	24,7%	3,9%	15,2%	12,3%
Sub-ambito Castelverde	170,1	55,0	34,6	20,4	22,3%	3,8%	15,7%	10,4%
Sub-ambito Cremona	215,7	61,4	41,9	19,4	26,0%	4,0%	14,6%	12,9%
Sub-ambito Pizzighettone	199,5	61,0	40,6	20,4	25,2%	3,9%	15,2%	9,7%
Sub-ambito Soresina	187,6	62,7	40,9	21,8	25,1%	4,2%	15,8%	16,2%
Sub-ambito Vescovato	172,4	56,9	36,0	20,9	22,9%	3,7%	16,0%	10,6%

2.2. La spesa sociale⁵

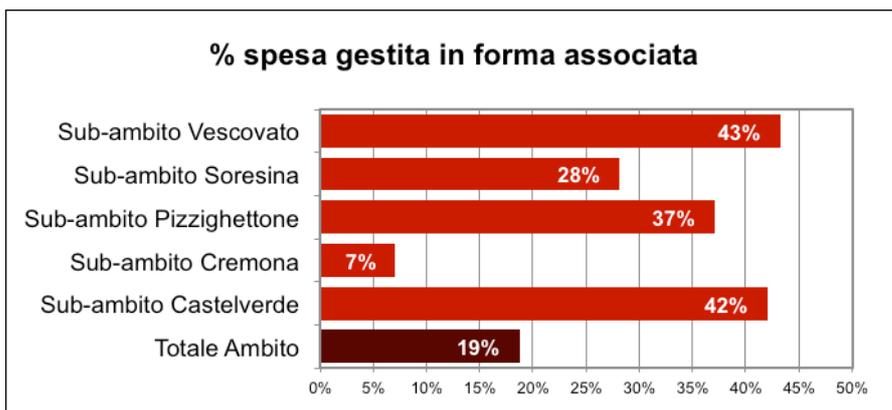
La programmazione sociale del prossimo triennio deve partire da una conoscenza di alcuni dati della spesa sociale dell'Ambito Distrettuale di Cremona, che possiamo rilevare rispetto ai consuntivi dell'anno 2012 e che si presenta come segue:

	Spesa totale	Spesa gestita in forma associata	Spesa gestita direttamente	% spesa gestita in forma associata
Totale Ambito Distrettuale di Cremona	€ 19.084.183	€ 3.571.415	€ 15.512.768	19%

A fronte di una spesa sociale dei Comuni di circa 19 milioni di euro, il dato evidenzia una spesa sociale gestita in forma associata ancora piuttosto limitata, nonostante gli sforzi compiuti per dare prospettiva di integrazione della spesa in alcuni ambiti di particolare rilevanza (ad es. la tutela minori).

La situazione in merito alla spesa sociale associata è comunque differente nei vari sub-ambiti del Distretto e nei singoli Comuni, evidenziando una propensione dei Comuni più piccoli ad aumentare la propria quota di spesa associata e una assai limitata quantità di risorse gestite in modo associato dal Comune di Cremona.

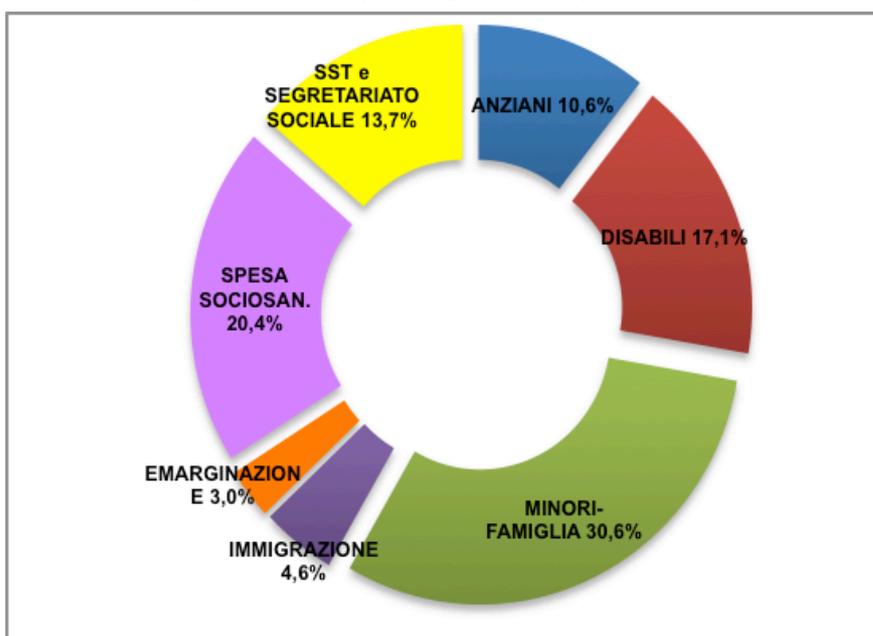
⁵ I dati della spesa sociale sono riferiti ai bilanci consuntivi dell'anno 2012 dei Comuni, elaborati su dati della Azienda Sociale Cremonese.



La spesa sociale pro-capite complessiva del distretto è pari a 120 euro. Se tale dato è del tutto in linea con i valori regionali e nazionali, anche in questo caso si rileva un'elevata diversità nei vari Comuni: si passa da Comuni con una spesa pro-capite di 30 euro, fino a Comuni con 164 euro, per una media di spesa pro-capite di 71 euro a Comune.

La destinazione della spesa sociale per target o ambito di intervento, sempre riferita all'anno 2012 è così rappresentata:

Destinazione spesa sociale per target (valori percentuali)



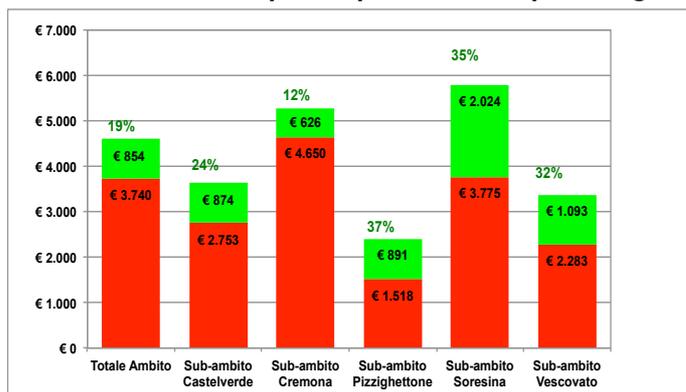
Il dato, pur rilevando una categoria di spesa come quella "socio-sanitaria" che risulta generica rispetto al target (potrebbe essere riferita soprattutto ad anziani e disabili), mette in risalto come il sistema di spesa sia fortemente concentrato sul target "Minori e Famiglia".

L'analisi sulla spesa per alcuni servizi disciplinati dalla normative regionali e il cui costo è parzialmente coperto dal Fondo Sociale Regionale (servizi di nidi/micronidi, comunità minori, ADM, RSA, CDI, SAD, RSD, CDD, CSE, SADH), ci offrono un'informazione sulle differenze di costo di tali servizi e sul livello di compartecipazione da parte degli utenti e delle famiglie a tale costo.

	Totale utenti beneficiari	Totale spesa a carico Comuni	Spesa comunale media per utente	Co-partecipazione media per utente	Incidenza co-partecipazione utente
Totale Ambito	1.991	€ 7.446.008	€ 3.740	€ 854	19%

Il dettaglio di questo dato nei diversi sub-ambiti mette in evidenza come tali servizi abbiano costi diversi (medi) per utente anche molto differenti tra loro e come la quota di compartecipazione alla spesa da parte degli utenti sia molto disomogenea.

Costo servizi e compartecipazione alla spesa degli utenti



Un ultimo elemento di contesto riguarda l'andamento nell'ultimo triennio dei trasferimenti all'Ambito Distrettuale di Cremona a valere sui principali fondi di finanziamento della spesa sociale, ovvero il Fondo Nazionale Politiche Sociali, il Fondo Nazionale Non Autosufficienza e il Fondo Sociale Regionale. Il dato che emerge è quello di una rilevante incertezza dei trasferimenti, che risentono della ancora elevata instabilità del bilancio dello Stato.

	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014
Fondo Nazionale Politiche Sociali	€ 321.633,00	-	€ 677.105,00
Fondo nazionale Non Autosufficienza	€ 79.426,84	-	€ 508.438,00
Fondo Sociale Regionale	€ 850.000,00	€ 860.000,00	€ 780.000,00
Totale	€ 1.251.059,84	€ 860.000,00	€ 1.965.543,00

2.3. Gli esiti della programmazione sociale 2012-2014

La programmazione del triennio 2012–2014, definita nel piano di zona “**Lavorare insieme per un sistema di welfare territoriale - Idee ed azioni per la programmazione sociale**”, nata in un periodo di assoluta assenza di risorse, considerava alcune direttrici, in continuità con il precedente piano di zona ed il lavoro in essere:

1. Una attenzione al governo del sistema, con un consolidamento dei rapporti con i soggetti istituzionali, il Terzo Settore ed il mondo dell'Associazione e del Volontariato, le Organizzazioni Sindacali.
2. Il lavoro del Servizio Sociale nell'organizzazione dei servizi, del lavoro e nella formazione.

3. L'uniformità nel livello qualitativo dei servizi e degli interventi
4. Le politiche tariffarie di Ambito
5. L'adozione di misure innovative di contrasto alla povertà
6. La messa in campo di sperimentazioni, volte al loro consolidamento.

In linea con le indicazioni regionali, è stata messa in campo una strategia volta da una parte a stabilire una regolazione uniforme del sistema dell'offerta e del sistema di accesso, e dall'altra ad una operatività concreta.

Il lavoro intenso svolto dal territorio evidenzia un raggiungimento parziale degli obiettivi inizialmente previsti, sia per la complessità connaturata nella frammentazione dei Comuni sia per la mancanza delle risorse necessarie.

Il **governo del sistema** ha visto una reale intensificazione della rete e delle alleanze, in particolare con l'Azienda Sanitaria Locale, l'Azienda Ospedale e gli Uffici di Piano di Crema e di Casalmaggiore, e soprattutto con il Terzo Settore, l'Associazionismo ed il Volontariato.

In tale contesto, sono state concordate ed attuate azioni volte al miglioramento del sistema di qualità dei servizi, ultimando l'accreditamento degli interventi e dei servizi del sistema sociale del cremonese, così come indicato nelle linee di indirizzo regionali. Il Piano di Zona 2012-14, al fine di conseguire un uniforme livello qualitativo dei servizi sociali e di integrazione sociosanitaria e di realizzare un miglior coordinamento degli interventi nel territorio, prevedeva che attraverso il processo di accreditamento si ottenessero i seguenti obiettivi:

- a) superare la frammentazione dei servizi e degli interventi sul territorio;
- b) garantire la copertura su tutto il territorio di riferimento;
- c) razionalizzare l'offerta rispetto alla domanda espressa;
- d) offrire pari opportunità ai cittadini e livelli adeguati di informazione;

A dimostrazione del buon esito di tale percorso, si ritiene importante menzionare lo studio di Ancitel Lombardia "Analisi delle strategie e delle forme di erogazione dei servizi di assistenza presso ASL e Comuni. Analisi della letteratura e benchmark comparativo", svolto nell'ambito del progetto "Attivabili", per il quale il modello di accreditamento permette:

- una maggiore responsabilizzazione del cittadino
- una diminuzione del carico gestionale per l'ente locale
- lo sviluppo della competizione sulla qualità
- una maggiore attenzione del singolo utente alla qualità
- maggiori possibilità di investimento

Lo studio afferma: "In definitiva il sistema di accreditamento puro sembra garantire una più alta fluidità dei processi di regolazione ponendo, al centro della struttura, il soggetto regolatore che vanta legami diretti con i soggetti che regola. I criteri regolativi sono univoci e si trasferiscono di fatto, tramite i fornitori delle prestazioni, a tutti i cittadini residenti nei comuni del distretto".

Il triennio 2012-2014 ha visto lo sviluppo della gestione associata delle risorse, con trasferimenti all'Azienda Sociale del Cremonese delle disponibilità finanziarie per l'attuazione di interventi e servizi nel campo della disabilità, delle azioni a favore dei minori e delle famiglie, dei servizi al lavoro e degli interventi nei confronti delle persone in situazioni di fragilità. Questo ha comportato indubbi vantaggi sia in termini organizzativi sia in termini economici sia in termini di relazione con il sistema degli operatori del Terzo Settore.

A proposito del **servizio sociale**, sono state avviate alcune riflessioni circa l'organizzazione dello stesso, con la costituzione di un gruppo stabile di lavoro, e l'indicazione di forme sperimentali di équipe/gruppi territoriali, con una attenzione a gruppi di Comuni, a prescindere dalla organizzazione dei sub-ambiti, definiti a livello politico.

Importante, inoltre, è stato il lavoro di organizzazione della formazione continua degli operatori sociali dei Comuni e delle altre Agenzie presenti nel Distretto.

Nel corso del triennio, in sintonia con il lavoro di organizzazione dei servizi e l'omogeneizzazione delle modalità di accesso, l'Ambito Distrettuale ha dedicato ampio spazio alla definizione di **politiche tariffarie** coerenti con il sistema, sia in termini di costi sia in termini di compartecipazione ai servizi ed agli interventi da parte dei cittadini. Da segnalare, l'uniformità raggiunta sui servizi per la disabilità e su alcuni servizi, con l'approvazione di regolamenti distrettuali, e la definizione di criteri distrettuali sui controlli e la conseguente stipula di convenzione con la Guardia di Finanza.

Questo lavoro si è intensificato con la necessità di dare una regolamentazione distrettuale al tema dell'accesso e della compartecipazione, a seguito della entrata in vigore del nuovo I.S.E.E. e delle indicazioni regionali.

Le misure di contrasto alla povertà hanno visto forme di intervento innovative legate al coinvolgimento delle persone, in progetti mirati, e la generazione di effetti positivi sulle dinamiche comunitarie. Nel corso delle ultime due annualità, sono state sperimentate e consolidate le progettualità legate ai "lavori di pubblica utilità" ovvero di "utilità sociale", con il coinvolgimento del Servizio di Inserimento Lavorativo dell'Azienda Sociale del Cremonese, Ente accreditato per i servizi al lavoro.

La programmazione triennale prevedeva la messa in campi di tredici **sperimentazioni**, con la conseguente ricerca di finanziamenti ed il loro successivo consolidamento.

Nelle linee di indirizzo regionali era indicata, quale fondamentale, la sperimentazione territoriale quale metodo per "sviluppare conoscenze e nuove forme di intervento, con l'obiettivo di integrare risorse pubbliche e private e di attrarre altre risorse del territorio. Il partenariato dovrà caratterizzarsi per ampiezza e qualificazione (numerosità, tipologia e rappresentatività dei soggetti coinvolti), corresponsabilità degli attori rispetto alle azioni condivise nel progetto, natura del partenariato (occasionale o già sperimentata sul territorio), capacità di mettersi in relazione con altri soggetti o altre reti".

Undici delle tredici sperimentazione sono state portate a compimento, con una continuità nella prossima programmazione triennale 2015-2017.

Si ritiene di menzionare, tra le altre,

- i progetti "Coninfamiglia" e "Obiettivo famiglia", che hanno permesso una implementazione del sistema di conoscenza, attraverso la cartella sociale informatizzata;
- il progetto "Family card", con la costituzione di una rete di operatori del profit e del no profit per l'attuazione di politiche agevolative a favore delle famiglie numerose;
- il progetto "Tutela", con l'intensificazione dei rapporti con il Tribunale per i Minorenni di Brescia, sia mediante il sistema informatico sia attraverso la presenza di operatori sociali.

Il lavoro del triennio costituisce una base importante e necessaria per la futura programmazione.

Le risorse gestite nel triennio 2012-2014 sono state le seguenti:

CONSUNTIVO RISORSE GESTITE TRIENNIO 2012-2014			
	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014
Entrate dai Comuni	3.227.000	3.190.500	3.384.895
Entrate da Fondo Naz. Politiche Sociali	321.633	-	677.105
Entrate da Fondo Non Autosufficienza	79.427	-	508.438
Entrate da Fondo Sociale Regionale	850.000	860.000	780.000
Altri finanziamenti	322.649	900.677	350.437
	4.800.709	4.951.177	5.700.875

3. L'INTEGRAZIONE TRA AMBITI DISTRETTUALI E TRA POLICY: VERSO UN PATTO TERRITORIALE PER IL NUOVO WELFARE GENERATIVO



La gente starebbe meglio se cooperasse, adempiendo ciascuno al proprio compito. Ciascuno, però, trae maggior vantaggio sottraendosi ai propri impegni, nella speranza che saranno gli altri ad agire. Inoltre, se anche gli altri si tirassero indietro, converrebbe ancora non fare niente, piuttosto che essere l'unico sciocco ad agire. Naturalmente, se ciascuno pensa che il lavoro lo faranno gli altri, nessuno parteciperà e tutti staranno peggio di quanto sarebbe successo se avessero cooperato.

Putnam R.D., *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*

3.1. L'integrazione tra diverse policy per un welfare generativo

Un orientamento di fondo della strategia di programmazione distrettuale è rappresentato dall'obiettivo di promuovere maggiori livelli di integrazione degli interventi e delle risorse che compongono il sistema di welfare locale. Si tratta di ricomporre le frammentarietà che quotidianamente rileviamo nei nostri contesti di lavoro e che ostacolano il raggiungimento di obiettivi condivisi o, ancora peggio, causano spreco di risorse, moltiplicarsi di interventi, a volte anche contrapposti, e disorientamento negli operatori e nei soggetti portatori di bisogno.

L'integrazione, prima di essere una messa in comune di pezzi diversi, è soprattutto la ricomposizione di una visione unitaria del sistema di welfare, alla cui costruzione partecipano con funzioni e ruoli diversi ambiti differenti di politica pubblica territoriale. Questo "mosaico del welfare" è quanto mai evidente nel contesto attuale in cui le condizioni socio-economiche della popolazione sono peggiorate e le condizioni di precarietà e incertezza si sono moltiplicate. L'integrazione è quindi un valore-guida perché

- è necessaria per non disperdere le risorse
- è utile perché permette di perseguire gli obiettivi con maggiore efficacia e impatto
- è innovativa perché permette di trovare nuove soluzioni ai problemi.

Una strategia di integrazione efficace è possibile a partire dalla individuazione di oggetti di lavoro comuni a diverse policy e organizzazioni, rispetto ai quali i vari soggetti possono individuare il proprio ruolo specifico, il proprio contributo e il valore aggiunto rappresentato dal contributo di altri.

Tra i possibili oggetti di lavoro che oggi possono essere generativi di un pensiero e di una azione integrata, il Piano di Zona ne individua alcuni (tra gli altri), presentati nel seguente schema:

OGGETTO DI LAVORO (PROBLEMA)	POLICY INTERESSATE E SPECIFICO CONTRIBUTO	METODI E STRUMENTI DI INTEGRAZIONE
Problematiche legate alla mancanza e precarietà di lavoro	<p>Politiche sociali: valutazione personale, protezione sociale, sostegno alla perdita di reddito, empowerment.</p> <p>Politiche attive del lavoro: sostegno all'occupabilità, all'adattabilità, all'imprenditorialità.</p> <p>Politiche della formazione: riqualificazione professionale, riconoscimento delle competenze.</p>	<p>Equipe integrate tra operatori sociali, operatori dei servizi per il lavoro, operatori della formazione professionale.</p> <p>Patti di reciprocità tra Servizi e Beneficiario.</p> <p>Protocolli di collaborazione tra Servizi e Rappresentanze datoriali.</p>

Problematiche delle persone connesse all'accesso al mantenimento e alla gestione della propria abitazione	Politiche sociali: valutazione personale, protezione sociale, sostegno alla perdita di reddito, sviluppo di responsabilità personale. Politiche abitative: nuovi modelli di abitare sociale; nuove forme di contratto di affitto; forme di microcredito e garanzie sui mutui.	Equipe integrate tra operatori. Patti di reciprocità tra Proprietari di immobili, inquilini o acquirenti, sistema creditizio, servizio sociale.
Promozione dei diritti e delle opportunità per infanzia e minori	Politiche per la prima infanzia: servizi educativi e di cura maggiormente accessibili. Politiche sociali: prevenzione del disagio e sviluppo delle competenze personali Politiche educativo e scolastiche: sviluppo dei diritti e doveri di cittadinanza.	Equipe integrate di operatori sociali e operatori educativi. Protocolli di collaborazione tra servizi sociali e istituti scolastici. Forme di sostegno al reddito mirate alla fruizione di servizi educativi per prima infanzia.

Le politiche sociali possono diventare funzionali alla rilettura di altre politiche territoriali, dando vita ad intrecci di competenze da cui possono nascere innovazioni. Perché questo possa accadere diventa importante evidenziare alcune **raccomandazioni**:

- coinvolgere il mondo produttivo e imprenditoriale nell'intero processo e nella individuazione di settori di innovazione imprenditoriale, in una logica di "impresa generativa"⁶
- costruire maggiore dialogo tra sistema formativo e sistema produttivo
- declinare gli strumenti di politiche attiva affinché diventino premianti per il processo di autonomia della persona e non mirare solo all'adempimento dell'inserimento (precario) nel mercato del lavoro.
- dotare il territorio di strumenti stabili e condivisi di lettura dei dati e delle conoscenze
- promuovere e consolidare funzioni diffuse di "sensori sociali" in vari luoghi di vita, costruendo reti flessibili tra formale e informale
- costruire intrecci tra mercato pubblico e privato della casa in forme e modalità diffuse

3.3.1. Policy integrate e nuove forme di povertà

Il tema dell'integrazione tra policy differente risulta particolarmente necessario per affrontare i fenomeni legati alle cosiddette "nuove povertà". Si tratta di un fenomeno ancora "grigio", ma ben riconoscibile in tutti quei luoghi (formale e spesso informali) a cui le persone si rivolgono per chiedere un aiuto e qualche orientamento per affrontare situazioni negative della vita.

Il tema delle vulnerabilità e delle nuove fragilità assume tratti trasversali nella cittadinanza, facendo riferimento a quello che è stato chiamato "ceto medio impoverito". Com'è noto, inoltre, la crisi economica di questi anni ha portato a un marcato indebolimento del ceto medio e al relativo aumento del numero dei cosiddetti "vulnerabili", ossia coloro che, pur trovandosi improvvisamente in una condizione di forte difficoltà economica, non si considerano e non vengono considerati poveri. Sempre più spesso – e per effetto di un avvenimento destabilizzante, riconducibile nella maggior parte dei casi alla crisi – persone che vivono in condizioni di normalità si trovano catapultate in situazioni di disagio economico e sociale che non sono in grado di fronteggiare autonomamente.

⁶ <http://www.generativita.it/focus/idee/2011/05/09/riflessioni-sullimpresa-generativa/>

In Lombardia, come si evince dall'ultimo rapporto Eupolis⁷, le situazioni di povertà sono caratterizzate da una diffusione quanti/qualitativa variabile in relazione alla densità demografica: tendenzialmente più concentrate quantitativamente nelle aree urbane, con prevalenza di povertà relazionale, o dell'isolamento, o rarefazione di capitale sociale; meno concentrate nelle aree a bassa densità abitativa (la maggior parte delle province lombarde, tra cui Cremona), con prevalenza di povertà multifattoriale per la scarsità di servizi e reti di aiuto consolidate. Il territorio cremonese non sfugge a tale situazione.

Cremona è tra le città con un tasso di povertà materiale superiore al 5%: *“Per quanto riguarda le possibili indicazioni provenienti dalla lettura dei contesti territoriali, si può notare come in ben 9 su 12 capoluoghi di provincia sia presente un'intensità della povertà materiale superiore al 5%: Varese (10,9%), Milano (10,3%), Cremona (9,3%)”*⁸. L'emergere di nuove forme di vulnerabilità e povertà sociale nel territorio cremonese, inoltre, mette in evidenza la difficoltà del sistema di offerta sociale territoriale nel rispondere adeguatamente ai bisogni e ai problemi posti. Nonostante gli sforzi compiuti, il sistema di welfare sociale distrettuale appare ancora troppo centrato attorno al modello classico, che tende a circoscrivere i problemi in relazione alla categorie di persone (anziani, minori, disabili), alle tipologie di bisogno (residenziale, semi-residenziale, domiciliare) e alla classificazione della fragilità. I servizi pubblici rischiano dunque di apparire inadeguati, per il loro mantenersi entro un ambito caratterizzato da riposte standard a categorie di persone, scarsa propensione alla flessibilità/flessibilizzazione interventi erogati/erogabili, ridotta partecipazione attiva dei destinatari, scarsa propensione alla sperimentazione di servizi nuovi con diverso target (prima di formalizzare un'unità d'offerta codificata).

Nell'ambito del sistema normativo e programmatico regionale, oltre alle politiche espressamente rivolte a combattere situazioni di disagio ed esclusione sociale, vi è una vasta gamma di interventi destinati di fatto prioritariamente alla fascia di popolazione povera o fortemente vulnerabile, pur in un quadro nazionale in cui l'Italia (insieme alla Grecia) sono i Paesi che non hanno attivato una simile misura di protezione sociale di ultima istanza (il cosiddetto “reddito minimo”).

Nell'ultimo triennio Regione Lombardia ha istituito alcune forme di sostegno “attivo” al reddito, privilegiando di volta in volta categorie specifiche di soggetti. In particolare l'attenzione della Regione sembra rivolgersi alle famiglie con figli e al sostegno alla natalità. Si pensi ad esempio ai Fondi Nasko e Cresco, che garantiscono un contributo mensile alle madri in condizioni di indigenza a fronte di un progetto personalizzato messo in atto dai consultori familiari. Come spesso accade, peraltro, misure come quelle descritte risultano a scavalco fra due branche delle politiche sociali: quelle a sostegno della famiglia e quelle di contrasto alla povertà.

In questo quadro, gli obiettivi perseguibili nel triennio 2015-2017 possono orientarsi a sviluppare e promuovere sinergie e interazioni (attivazione delle competenze di ciascuno, in termini di capacità di lettura e di proposta) con tutti gli attori (i soggetti istituzionali, la rete dei servizi, oltre che i soggetti destinatari del progetto), per impostare un “sistema di allerta” capace di cogliere le situazioni di fragilità sociale nei contesti locali (e, laddove possibile, prevenirne la cronicizzazione ed evitare interventi basati prevalentemente sull'emergenza).

La costituzione del nodo cremonese dell'Alleanza contro la povertà può rappresentare, da questo punto di vista, un importante segnale che va nella direzione di provare a costruire sinergie efficaci tra pubblico e privato (e più in generale con le risorse attive nelle comunità locali).

⁷ Eupolis Lombardia, L'esclusione sociale in Lombardia. Quarto Rapporto 2011, Milano 2013.

⁸ *Ibidem*

Per raggiungere tale obiettivo, si tratta di mettere in gioco saperi, competenze, servizi, idee da parte di tutti gli attori che nel territorio operano sul tema, al fine di valutare insieme piste di possibili interventi condivisi, buone prassi da esportare nei Comuni dell'Ambito, nuove collaborazioni e modelli operativi. A tale scopo, si ritiene utile:

- realizzare momenti e spazi di analisi riflessiva dell'esistente (mappatura territoriale), promuovere opportunità di sperimentare iniziative che valorizzino l'esistente in un'ottica di innovazione (nel metodo), di sussidiarietà e integrazione tra soggetti diversi, rafforzare e consolidare "sistemi di allerta" territoriale diffusi che permettano in un territorio geograficamente frammentato di favorire collegamenti tra i vari attori, migliorare l'efficacia degli interventi e coinvolgere direttamente come protagonisti coloro che di solito vengono definiti "destinatari" o "utenti".
- progettazioni mirate e sperimentazioni di nuovi modelli di intervento sussidiario a partire dalle esperienze in atto (ad es. custode sociale per persone anziane fragili e in condizioni di povertà, mediatori condominiali in quartieri periferici di Cremona per prevenire e ridurre conflitti sociali in contesti di povertà relazionale; progetto Family Card per sostenere famiglie fragili con carichi di cura pesante mediante una rete locale di sconti su acquisto beni materiali, progetto "Donne al Lavoro", etc.)

ALLEANZA CONTRO LA POVERTA'

Un campo di azione che il Piano di Zona intende coinvolgere nelle strategie di programmazione sociale è quello che è stato lanciato dall'**Alleanza contro la Povertà**, attiva anche nel nostro territorio. Obiettivo dell'Alleanza è la creazione di un Piano nazionale contro la povertà che stabilisca un livello essenziale delle prestazioni sociali che devono essere garantite dallo Stato, e che preveda misure d'intervento che si basino su una logica non strettamente assistenziale, ma che anzi sostengano un atteggiamento attivo dei soggetti beneficiari. A livello locale, il rapporto tra Piano di Zona e Alleanza contro la Povertà si potrà tradurre attraverso azioni di informazione e sensibilizzazione, di proposta rispetto ai livelli di governo nazionale e regionale, di progettazione di interventi mirati di conoscenza e di riposta.

Più in generale, risulta necessario investire in programmi territoriali nei confronti delle fasce di povertà "moderata", specie per quanto riguarda l'attivazione di progetti di empowerment nonché valorizzazione delle potenzialità dei beneficiari.

E' sempre più necessario generare degli sconfinamenti fra interventi di politiche differenti. In particolare emerge la necessaria collaborazione fra politiche di contrasto alla povertà, politiche del lavoro e politiche per la casa, vista l'importanza crescente che queste ultime rivestono all'interno delle programmazioni regionali.

Da ultimo, vale la pena ricordare che vi è una gamma più ampia di politiche che pur rivolte a tutte le famiglie, possono generare conseguenze positive sulla condizione dei nuclei più vulnerabili. Si pensi alle politiche di conciliazione fra lavoro e carichi di cura, che facilitano l'equilibrio tra responsabilità di cura familiare e impegni lavorativi, riducendo il rischio di povertà, alle politiche sanitarie che determinano il livello di compartecipazione alle spese per la salute, o ancora alle politiche di social housing.

3.2. Le strategie interdistrettuali degli Ambiti di Cremona, Crema, Casalmaggiore

In attuazione delle linee guida regionali di cui alla DGR n. X/2941/2014, ma soprattutto quale continuità alla prassi di confronto maturata in occasione di specifiche esperienze di lavoro integrato a livello inter distrettuale (ad esempio: alleanze per la conciliazione, bando welfare in azione, piano territoriale giovani) gli Ambiti distrettuali di Cremona, Crema e Casalmaggiore e l'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Cremona intendono attuare un percorso finalizzato alla costruzione unitaria e integrata di alcune sezioni del nuovo documento di programmazione del welfare locale. In particolare, le aree di lavoro rispetto a cui si prevede un percorso integrato interdistrettuale sono le seguenti.

3.2.1. Azione di potenziamento del sistema di conoscenza

La Cabina di regia integrata tra ASL e Comuni ha ritenuto importante sostenere la predisposizione dei Piani di Zona 2015-2017 e la loro attuazione attraverso la definizione di un percorso di potenziamento del sistema della conoscenza territoriale in materia socio-assistenziale e socio-sanitaria, perché il territorio possa giungere ad una lettura omogenea dei bisogni prevalenti, delle risposte più significative esistenti e/o da sviluppare e degli attori in campo

In riferimento da quanto previsto dalla Linee Guida regionali, si prevede che in sede di Cabina di regia si giunga alla costruzione di una sezione unitaria da inserire nei tre Piani di Zona che illustri:

- l'analisi dei bisogni (è possibile utilizzare i dati di osservatori ASL, spesa sociale, Sistema di conoscenza di welfare locale, flussi integrati ASL/Ambiti, fonti altri enti quali ad esempio ISTAT, Pubblica Istruzione, INPS, ecc...);
- l'analisi delle risposte, avendo cura di evidenziare se il tipo di offerta è "tradizionale" oppure se si sono già attivate delle nuove progettazioni di superamento dell'attuale asset di offerta sociale (eventuali sperimentazioni in corso); se si sono già attivate delle forme di integrazione operativa tra i diversi Ambiti (parte o tutti quelli del livello territoriale ASL).
- l'analisi dei soggetti e dei network attivi sul territorio.

Al fine di meglio interpretare il significato di questo lavoro congiunto e per dare maggior valore all'esigenza riconosciuta di ricomposizione degli strumenti di analisi del contesto già in essere, si delinea la scelta di realizzare tale integrazione della conoscenza rispetto a tre focus tematici, rispetto a cui giungere ad una lettura omogenea dei bisogni prevalenti, delle risposte più significative esistenti e/o da sviluppare e degli attori in campo. I tre focus individuati sono:

- Non autosufficienza e disabilità
- Famiglie con minori
- Vulnerabilità e nuove forme di emarginazione

Le indicazioni di sviluppo di ogni tema sono descritte nell'allegato "Sistema di conoscenza integrato" al presente documento, sviluppato in sede di Cabina di Regia. Ciascun focus vedrà un Ambito distrettuale come "coordinatore". Ogni tema sarà approfondito e sviluppato in un anno del triennio di validità del Piano di Zona, secondo la seguente indicazione:

- nel 2015 verrà approfondito il focus "non autosufficienza"
- nel 2016 verrà approfondito il focus "famiglie con minori"
- nel 2017 verrà approfondito il focus "nuove povertà".

Il risultato atteso è quello di dar vita ad un sistema di conoscenza critico (indicatori sincronici e diacronici), condiviso (costruzione di senso e di prospettiva), aperto (multi-livello e multi-attore), facendo leva su risorse dell'ASL e sui risorse dei Piani di Zona.

3.2.2. L'Integrazione sociosanitaria

Le Linee Guida regionali richiamano i territori a condividere in sede di Cabina di regia una sezione unitaria che indichi:

- obiettivi e azioni condivise per la realizzazione dell'integrazione sociale e sociosanitaria
- interventi/azioni di sistema previsti per il raggiungimento degli obiettivi;
- modalità di integrazione (informazione/formazione, incontri cadenzati, equipe multidisciplinare, cartella sociosanitaria, ...);

- risorse impiegate (finanziarie e/o professionali);
- strumenti utilizzati (protocolli, procedure, banche dati);
- strumenti di valutazione, indicatori di esito e range di valutazione (si/no, % raggiungimento, ecc...);
- tempistica di realizzazione.

Anche in questo caso si delinea la scelta condivisa di dare continuità e sviluppo ad un percorso di integrazione che ha trovato le proprie basi nel triennio precedente e che declina una nuova serie di obiettivi condivisi e sfidanti per il triennio che si va ad aprire.

A tale proposito si conferma la forte volontà di investimento sui livelli di coordinamento tecnico tra i tre uffici di piano, le aziende sociali e la direzione sociale ASL quale spazio di disamina e lavoro preparatorio a favore della Cabina di regia, luogo privilegiato di incontro sui temi dell'integrazione sociosanitaria tra amministratori locali, tecnici comunali e tecnici ASL.

LO SVILUPPO DELLA FUNZIONE DI PROTEZIONE GIURIDICA

Nell'ambito della sinergia tra l'ASL di Cremona e l'Azienda Sociale Cremonese, è emersa la necessità di porre particolare attenzione allo sviluppo della funzione di protezione giuridica, quale processo di accompagnamento e tutela delle persone con fragilità. Sono sempre più numerose le situazioni complesse in carico ai servizi territoriali, che richiedono una forma di tutela. Là dove la condizione di non autosufficienza si intreccia con la solitudine profonda o con la presenza di contesti familiari problematici, diventa necessario procedere da parte dell'Autorità Giudiziaria alla nomina di amministratori pubblici e/o professionisti resisi disponibili all'incarico di Amministratore di Sostegno. Ciò spesso è difficilmente sinonimo di sostegno della persona fragile nei momenti della vita quotidiana e nelle scelte che essa comporta, così come esprimono i principi ispiratori della Legge 6/2004.

Proprio a supporto di queste funzioni di tutele e sostegno è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra Associazioni di tutela, con lo scopo di promuovere forme di coordinamento tra gli amministratori di sostegno, di curarne la preparazione e la formazione, di promuoverne il ruolo e la diffusione tra i cittadini (anche evitando il ricorso del Giudice Tutelare alla nomina di ufficio di Amministratori Pubblici). Tale coordinamento rappresenta un importante interlocutore degli Ambiti Distrettuali.

LA CONTINUITÀ DELLE CURE IN FAVORE DELLE PERSONE NON AUTOSUFFICIENTI

Le intese interistituzionali in merito all'integrazione socio-sanitaria, hanno permesso la sperimentazione delle equipe pluriprofessionali, della valutazione multidimensionale, del Piano di Assistenza Integrato; aspetti metodologici decisivi per il sostegno alle persone non autosufficienti. Tuttavia, sono ancora aperte numerose criticità nella continuità delle cure, siano esse svolte all'interno del domicilio, siano esse da attivare (o riformulare) seguendo il movimento dei ricoveri e delle dimissioni degli anziani dai presidi ospedalieri e riabilitativi.

L'adozione di un "budget di cura" (o dote di cura) potrebbe rappresentare una modalità di ricomposizione delle risorse e dei servizi, per evitare o limitare le interruzioni (o le sovrapposizioni) delle risposte al bisogno, garantire continuità di cura, promuovere la competenza di agire della rete familiare.

Le principali strategie e orientamenti di integrazione sociosanitaria sono descritti nel documento "Potenziamento integrazione sociale e sociosanitaria" (allegato al Piano di Zona, per farne parte integrante), elaborato dalla Cabina di Regia, che indica i seguenti punti di sviluppo:

- vigilanza e appropriatezza sull'offerta socioassistenziale
- tutela minori
- valutazione multidimensionale ADI-SAD (budget di cura)
- presa in carico e ricovero utente cronico psichiatrico (collaborazione con Aziende Ospedaliere)
- piano locale per la residenzialità "leggera"
- Sistema informativo sociale e socio-sanitario (cartella sociale "condivisa")
- sviluppo della funzione di protezione giuridica e della figura dell'amministratore di sostegno
- modello uniforme per l'assistenza e l'integrazione sociale dell'alunno disabile
- presa in carico integrata dei soggetti con disabilità, con specifica attenzione ai progetti di vita indipendente
- presa in carico integrata del "tempo di attesa" per l'accesso alle RSA.

3.2.3. Il progetto Well-Fare Legami

Il progetto “Well-Fare Legami” è nato dalla collaborazione delle istituzioni locali e delle principali agenzie di welfare e di rappresentanza del territorio provinciale, con capofila il Comune di Cremona. E’ stato ammesso al contributo di Fondazione Cariplo nell’ambito del bando “Welfare in Azione” e sarà sviluppato nel triennio 2015-2017. I contenuti e la scansione temporale del progetto ne fanno un alleato fondamentale della programmazione inter-distrettuale e dello sviluppo dei Piani di Zona di Cremona, Crema e Casalmaggiore.

Il tema centrale del progetto è quello della vulnerabilità e delle nuove povertà. Il problema sociale della vulnerabilità descrive le condizioni di un segmento della popolazione che presenta fattori di rischio, all’interno di macro fenomeni sociali riconoscibili, quali la disoccupazione, la precarietà lavorativa, gli sfratti e la precarietà abitativa, la debolezza dei legami familiari/parentali. Si tratta di condizioni una sorta di area grigia, difficilmente classificabile, posta tra un segmento della popolazione in evidenti situazioni di marginalità e non autonomia e un segmento della popolazione che mantiene (ed espande) i propri livelli di sicurezza e protezione sociale. La vulnerabilità è una situazione di vita caratterizzata dall’accesso intermittente alle risorse materiali fondamentali, dalla fragilità del tessuto familiare e dalla mancanza di risorse progettuali sui cui fare perno per impostare la propria vita. Più che ad una categoria di persone definite, la vulnerabilità rimanda ad una condizione sociale di “corrosione” della biografia delle persone. E’ una condizione di “sospensione”, che comporta un senso di incapacità, la negazione dell’esperienza acquisita, il venire meno della progettualità, il senso di vergogna sociale. E’ vulnerabile chi non possiede la capacità e/o la possibilità di elaborare un libero e autonomo progetto di partecipazione alla vita sociale e alla comunità.

Il progetto si pone l’obiettivo di promuovere benessere e ricchezza relazionale quali esiti di un nuovo modello di welfare locale capace di generare valore. L’iniziativa progettuale si propone quindi di sostenere un forte processo di cambiamento culturale e operativo, in modo che il “lavoro sociale” diventi:

- un processo di capacitazione delle persone, considerate come risorsa, come soggetti attivi chiamati a recuperare, mantenere e vivere responsabilmente il proprio progetto di vita all’interno della propria comunità di appartenenza;
- un fattore di reciprocità tra la singola persona in difficoltà, altre persone che condividono il problema e l’intera comunità.

Il miglioramento atteso è il superamento della condizione di fragilità connessa all’isolamento relazionale, alla mancanza di reti familiari e amicali e alla limitata possibilità di accesso alle opportunità e alle condizioni benessere che rendono possibile un progetto di vita personale e comunitario.

Di seguito vengono descritte in sintesi le azioni del progetto.

Azione 1 – Patti gener-attivi per l’inclusione sociale attiva e per l’autonomia

L’azione intende sperimentare una pratica professionale “comunitaria” denominata “**patto gener-attivo**”, che allarga la logica della presa in carico da parte dei servizi, orientando verso la costruzione di un’alleanza tra beneficiario e gli attori pubblici e del privato sociale del sistema di welfare. Il Patto agisce su due dimensioni: 1) il lavoro sulle risorse della persona e del suo contesto e non solo sulle fragilità; 2) il rapporto di reciprocità tra supporto e azioni di “restituzione” alla comunità. L’azione del “**patto gener-attivo**” sarà supportata da uno specifico “budget di welfare personale” (identificato mediamente in euro 2.000 per un numero previsto di circa 250 “patti” nell’intero territorio provinciale), quale strumento di attivazione di azioni di inclusione attiva e di sostegno alla reciprocità.

Azione 2 – Laboratori di Comunità

L'azione prevede l'attivazione di Laboratori di comunità per coinvolgere le persone e gli attori di un contesto definito a leggere insieme i problemi, ad ascoltare i bisogni e a progettare le possibili modalità di intervento. Con i Laboratori si vuole puntare a considerare la comunità come protagonista, un luogo di relazioni in cui i cittadini non sono solo portatori di bisogni, ma anche di competenze e di risorse. Il cambio di prospettiva è generativo delle capacità di auto-tutela e cura della comunità stessa, intesa come "intelligenza collettiva", che sa trovare soluzioni ai problemi, è capace di creare legami sociali e reti di prossimità che possono sorreggere le fragilità al proprio interno. Per animare e coordinare i laboratori di comunità il progetto prevede l'attivazione di 7 figure di "community maker". Sono previsti per ogni anno di progetto

- n. 15 "laboratori di comunità nei quartieri e paesi" (6 nel distretto cremonese, 6 nel distretto cremasco, 3 nel distretto casalasco); ogni laboratorio ha un budget di 12.000 euro
- n. 5 "patti/laboratori con le imprese"; ogni patto ha un budget di 12.000 euro.

Azione 3 – Incroci in comunità (Civic Center)

L'azione prevede l'organizzazione di attività extrascolastiche, animative, culturali e aggregative da realizzarsi in sedi e spazi opportunamente selezionati (scuole, oratori, luoghi di incontro), ritenuti e identificati come spazi aperti per la comunità, al fine di creare un incrocio virtuoso tra bisogni di conciliazione, opportunità educative, creazione di legami. Si prevede il coinvolgimento di realtà che abitualmente organizzano corsi collettivi ed attività pomeridiane di natura ludica, artistica e sportiva in altre sedi, costringendo le famiglie a farsi carico direttamente dei figli al termine delle lezioni scolastiche per portarli in sedi diverse dalla scuola. Queste stesse realtà possono diventare promotrici di attività rivolte anche agli adulti in fascia orario serale. L'azione si propone di modificare in modo radicale il concetto di erogazione dei servizi, introducendo una modalità operativa fondata dinamiche di aggregazione della domanda, valorizzando le risorse economiche che già oggi le famiglie mettono in campo (domanda pagante), attivando azioni di coordinamento dell'offerta profit e no profit (coopetition), secondo il modello win-win. Il compito di coordinamento dei Civic Center sarà affidato a soggetti partner del progetto, tramite figure professionali dedicate. Si prevede l'attivazione per ogni anno di progetto di n. 10 esperienze di "civic center" (4 nel distretto cremonese, 4 nel distretto cremasco, 2 nel distretto casalasco) ed ognuna potrà utilizzare un budget per attività di euro 10.000.

Azione 4 - Wel(I)FARE LAB

Il processo di trasformazione che questo progetto intende avviare ha l'esigenza di "sostenere la motivazione" dei professionisti e dei decisori pubblici del welfare, di ricostruire la mappa dei cambiamenti in corso e delle conseguenze sul proprio operato professionale, di individuare "salti elaborativi" che permettano di trovare soluzioni innovative dentro e fuori i "confini del sociale" (verso le politiche attive del lavoro, verso il mondo dell'impresa, verso altre politiche territoriali, verso le comunità locali). L'azione strutturerà luoghi di apprendimento dall'esperienza. Si tratterà di un'azione "formativa" non in senso classico, ma di un processo di apprendimento continuo in cui i saperi di chi opera sul campo sono l'elemento centrale. Il Well-fare Lab sarà un laboratorio permanente di formazione attiva, fondata sulle esperienze e sui saperi generati da partecipanti stessi, in un'ottica di *peer education* e di *learning by doing*. Il prodotto finale atteso è l'elaborazione di un "Manifesto del welfare comunitario e generativo", una sorta di linea guida assunta dai vari attori del welfare. Per tale azione sarà attivato un "comitato scientifico" che attiverà le competenze di alcune agenzie specializzate.

Azione 5 - La comunicazione e il fundraising

Un progetto a vocazione comunitaria come Wel(l) FARE legami non potrà che vedere l'implementazione di una strategia operativa in grado di sollecitare più mercati della donazione (Grandi donatori, Corporate e Istituzioni, Individui). Saranno attivate campagne e strumenti differenti per i vari mercati (anche con la possibilità di attivare una campagna di emissione obbligazionaria/certificati di deposito a sostegno del progetto in collaborazione con il Banco Popolare, aderente al progetto). L'obiettivo complessivo del triennio è quello di raccogliere fondi per un valore totale di 700.000 euro.

3.2.4. Il Piano Territoriale per la conciliazione tra vita e lavoro

Regione Lombardia con la DGR del 12 dicembre 2013 - n. X/1081 "Disposizioni in ordine alla valorizzazione delle politiche territoriali di conciliazione, dei tempi lavorativi con le esigenze famigliari e delle reti di imprese che offrono servizi di welfare" ha di fatto "collocato" il tema della conciliazione famiglia-lavoro (piano) da integrare all'interno della programmazione territoriale ed in particolare nei Piani di Zona.

Proprio da questa premessa il territorio cremonese, è ri-partito ed è giunto alla stesura del nuovo Piano Territoriale di Conciliazione 2014-15 con l'obiettivo di mettere in campo azioni orientate alla "ri-conciliazione" tra la persona/famiglia ed il lavoro.

L'alleanza creatasi tra i diversi soggetti pubblici e privati - il territorio di Cremona è stato luogo sperimentale in tema di conciliazione con la sottoscrizione in data 25/2/2011 dell'"Accordo di collaborazione per la realizzazione della rete territoriale per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" - ha permesso la crescita di consapevolezza nella rete territoriale per cui solo in una logica di integrazione delle risorse e vicinanza al territorio, sia possibile realizzare cambiamenti organizzativi riconcilianti, duraturi nel tempo, soprattutto a fronte dell'attuale contesto socio-economico.

L'ampiezza del tema è chiaramente indicata nelle linee regionali (dgr 1081/13): *"la conciliazione dal punto di vista di un accresciuto benessere personale e familiare e di condizione per lo sviluppo del bene comune si conferma come terreno di gioco su cui continuare ad investire energie per una riforma del welfare. I caratteri distintivi di innovazione e trasversalità della conciliazione ne hanno fatto crescere nel tempo l'interesse e resa piattaforma privilegiata per azioni fortemente integrate che hanno visto l'attivismo di una molteplicità di soggetti concorrere al raggiungimento di un giusto equilibrio tra crescita economica, coesione e inclusione sociale."* E ancora: *"Nella fase attuale, contraddistinta da una forte e perdurante crisi economica con una progressiva riduzione delle risorse disponibili, risulta indispensabile collocare al centro delle proprie politiche la persona e la famiglia, attraverso una rinnovata attenzione alle modalità di sostegno del suo ruolo sociale e ai diversi bisogni dei suoi componenti. In tal senso va considerato, in particolare, il ruolo dei servizi e degli interventi che sono chiamati ad incidere nei momenti di maggiore fragilità familiare, con l'obiettivo di rispondere ai bisogni di ascolto, di cura, sostegno e presa in carico."*

Proprio in questa direzione il Piano Regionale di Sviluppo della X legislatura prevede, tra le sue azioni, l'ottimizzazione delle politiche territoriali di conciliazione dei tempi lavorativi con le esigenze familiari, anche in un'ottica di pari opportunità, da un lato, sostenendo le imprese che, in ambito di welfare aziendale, offrono questo tipo di beneficio o incentivo ai propri dipendenti e dall'altro lato, sviluppando un'offerta integrata pubblico-privata ai bisogni specifici emersi dai territori.

Regione Lombardia, inoltre, intende rilanciare la contrattazione aziendale quale leva strategica per aumentare salari e produttività, attraverso l'adozione di modelli organizzativi flessibili volti a favorire nuova occupazione, forme di conciliazione e di welfare aziendale."

L'azione di regia, in capo ad ASL, per raggiungere il rinnovo all'adesione dell' "Accordo per la valorizzazione delle politiche territoriali di conciliazione famiglia – lavoro e delle reti di imprese 2014-2015", approvato con delibera ASL di Cremona n°180 del 27/03/2014, si è sviluppata attivando momenti di confronto territoriale che hanno determinato cinque progettazioni (Alleanze) aventi come target i cittadini-famiglie e le imprese: una per ciascun distretto, una afferente alla camera di commercio ed una relativa alla rete territoriale degli sportelli famiglia – lavoro.

L'attività del Piano Territoriale della Conciliazione, in prospettiva, dovrebbe intersecarsi con il Servizio Sociale Territoriale al fine di sviluppare nuovi strumenti di valutazione dei bisogni di conciliazione e definire risposte innovative in termini di servizi per le famiglie.

Alleanza Territoriale “Sperimentare nuovi modelli organizzativi per favorire la conciliazione famiglia-lavoro nelle imprese cremonesi” – Capofila: CCIAA Cremona

AZIONI:

- Mappatura fabbisogni organizzativi/conciliativi delle aziende
- Selezione ed accompagnamento aziende delle diverse associazioni partner
- Sviluppo modelli organizzativi family friendly specifici per categoria
- Implementazione sperimentazioni selezionate

Alleanza Territoriale “Tempomat. Dare tempo a buone pratiche di conciliazione” – Capofila: Comune Di Cremona

AZIONI:

- Voucher per servizi di conciliazione
- Costruzione modello di valutazione
- Promozione certificazione Family audit
- Tavolo dei CUG provinciali

Alleanza Territoriale “Azione trasversale: rete degli sportelli famiglia-lavoro” – Capofila: Provincia Di Cremona

Lo Sportello Famiglia-Lavoro è inteso come un servizio - o meglio - una funzione attivata all'interno degli enti/organizzazioni partner, assolta da una o più figure professionali interne che hanno partecipato al percorso formativo e di co-progettazione promosso dalla Provincia. È ormai consuetudine definirlo come servizio (o funzione) “diffuso”, perché i soggetti che lo hanno attivato sono dislocati in più punti del territorio provinciale. Lo Sportello si rivolge principalmente a persone/famiglie e imprese ed ha funzione di informazione specialistica e orientamento/consulenza orientativa. Tali funzioni possono avere contenuti in parte differenziati a seconda del target a cui sono rivolte (singole persone, nuclei familiari, organizzazioni).

3.2.5. Il Piano Territoriale per il contrasto e la prevenzione alla violenza di genere

La violenza di genere rappresenta un fenomeno in costante aumento, o – quanto meno – sta divenendo sempre più “denunciato” dalle vittime, a differenza del passato, sia sul fronte del maltrattamento che della violenza sessuale (dati ultimo biennio raccolti dalla Questura di Cremona). Ad esso si associa, spesso, il maltrattamento assistito dei figli minori che obbliga i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio ad intervenire con segnalazione alla Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Brescia.

La Legge 15.10.2013 n° 119 e quella della R.L. n. 11/2012 indicano l'urgenza di offrire “vie di uscita” a quelle donne che, dopo lunghi periodi di silenzio, denunciano e/o chiedono protezione per sé e per i propri figli. Al momento non è ancora declinato un protocollo operativo con procedure e strumenti a livello istituzionale e condiviso per tutto il distretto.

Esiste altresì, a livello provinciale, un “Protocollo d'Intesa per la Rete Territoriale per la Prevenzione ed il Contrasto delle Violenze contro le Donne” di cui è capofila la Prefettura di Cremona e di cui sono firmatari diversi soggetti ed istituzioni del territorio Provinciale fra cui i comuni di Cremona, Crema e Casalmaggiore, l'Amministrazione Provinciale, nonché gli ambiti territoriali.

Tale Protocollo ha come finalità la costruzione di un sistema territoriale integrato per il riconoscimento, l'accoglienza e il sostegno delle donne vittime di violenze e maltrattamenti, mettendo in rete tutte le risorse, strutture, le professionalità che sul territorio si occupano di dare risposte e tutela alle donne, allo scopo di offrire loro il supporto necessario per uscire dalla violenza, secondo modelli rispondenti al bisogno individuale, e di monitorare il fenomeno a livello provinciale, in attuazione di quanto previsto dalla legge regionale n° 11/2012.

Il Protocollo individua gli impegni specifici dei firmatari e trova continuità operativa nelle azioni messe in campo da progettualità che vedono attualmente il Comune di Cremona nel ruolo di capofila (ad esempio il progetto A.R.C.A delle donne).

Ed è proprio a partire dalle problematiche e dalle esigenze rilevate nella Rete che si è avviato un percorso laboratoriale articolato in incontri a livello distrettuale ed incontri a livello provinciale, con la finalità di identificare un **modello di gestione integrata dei casi**, a partire dall'analisi di casi e dall'approfondimento di determinati aspetti del fenomeno e della presa in carico.

Tale esigenza nasce per ragioni diverse: il Servizio Sociale territoriale, entra in contatto con donne che appartengono alle fasce sociali culturalmente e socialmente più svantaggiate, dove le aggressioni verbali e fisiche, le umiliazioni, le prevaricazioni, sono "considerati socialmente accettabili" e non è raro incontrare donne che accettano e giustificano il partner violento.

Il Servizio Sociale territoriale può essere considerato l'elemento catalizzatore per promuovere il cambiamento sociale e culturale perché:

- una famiglia dove la donna è oggetto di violenza propone ai figli un modello relazionale che facilmente verrà reiterato. Promuovere il cambiamento di questo tipo di cultura rientra tra i compiti e gli obiettivi del Servizio Sociale

- l'assistente sociale del territorio più di altri/e operatori/trici ha la possibilità di contribuire a fare emergere il problema della violenza sulle donne

- gli interventi di assistenza economica, o le segnalazioni di dispersione scolastica o le richieste di indagine dei Tribunali ed ogni altra attività del servizio, sono occasioni per entrare nelle famiglie, conoscerne lo stile di vita e stabilire con le donne una relazione di fiducia che può facilitare la comunicazione e fare emergere il problema della violenza esperita.

Il Centro Antiviolenza – strutture

accreditate da Regione Lombardia, in cui sono accolte a titolo gratuito le donne di tutte le età ed i loro figli minori, le quali hanno subito violenza o che si trovano esposte alla minaccia di ogni forma di violenza, indipendentemente dal luogo di residenza, ne sono presenti 3 a livello di Provincia di Cremona, uno nel Distretto di Cremona (gestito dall'Associazione AIDA) - e i Servizi Sociali rappresentano i “nodi della rete” volti ad assicurare alle donne che desiderano allontanarsi dalla situazione violenta, la tutela del diritto di cittadinanza ed integrazione sociale, per costruire il loro percorso di “vita” alternativo alla condizione di violenza subita e realizzare il progetto di autonomia.

La co- progettazione del progetto individualizzato prevede interventi relativi sia alla gestione dell'emergenza e alla valutazione del rischio, che al supporto dell'autonomia

PROGETTO “ARCA PER LE DONNE”

Il Progetto “ARCA per le Donne” nasce in attuazione del Protocollo d'Intesa per la Rete Territoriale per la prevenzione e il contrasto delle violenze contro le donne in attuazione della legge regionale 11/2012 sugli interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza. Il progetto intende consolidare la rete locale e sperimentare strumenti e procedure trasferibili, aumentare e migliorare i servizi e i centri adibiti all'intercettazione, all'assistenza, all'ospitalità ed al contrasto della violenza di genere.

economica attraverso l'offerta di servizi di orientamento/inserimento lavorativo e di accompagnamento all'autonomia alloggiativa. Il Centro Antiviolenza e il Servizio Sociale rappresentano i due "nodi di rete" indispensabili per accompagnare la donna che subisce o ha subito violenza verso la decisione consapevole di interrompere il ciclo della violenza, tutelare il suo diritto di cittadinanza ed integrazione sociale, a costruire il percorso di "vita" alternativo alla condizione di violenza subita e realizzare il progetto di autonomia.

La prospettiva di lavoro, anche a livello distrettuale, è la definizione di linee guida condivise entro le quali realizzare i percorsi di presa in carico ed uscita dalle situazioni di violenza.

3.2.6. Il Piano Territoriale per le politiche giovanili

Gli Ambiti Distrettuali di Cremona e di Crema, con l'Amministrazione Provinciale di Cremona e l'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Cremona, in continuità con la programmazione 2012-2014, individuano i Piani di Zona quali strumenti di programmazione locale per lo sviluppo di una specifica progettualità che possa tradurre in termini operativi Linee di indirizzo per una governance delle politiche giovanili in Lombardia 2012/2015 – DGR 16 novembre 2011 – n. IX/2508.

In coerenza con tali indirizzi, il presente Piano di Zona assume i seguenti filoni di intervento di azione:

- A. Politiche per lo sviluppo di competenze alla vita in ambiti complementari a sistemi di educazione e formazione tradizionali (percorsi di socializzazione e aggregazione, nuove forme aggregative, promozione di salute e stili di vita sani);
- B. Sviluppo della creatività (formazione, documentazione, promozione e ricerca, apertura al mercato professionale anche attraverso contatti con imprese e locali pubblici, spazi di produzione di attività artistiche ricreative);
- C. Promozione dell'autonomia e transizione alla vita adulta (percorsi di inserimento nel mondo del lavoro, formazione sia in ambito formale che complementare ai sistemi tradizionali, misure che consentono l'autonomia abitativa, sistemi di credito agevolato);
- D. Promozione della responsabilità e della partecipazione (cittadinanza attiva, impegno sociale, associazionismo, ecc.).

In continuità con il Piano Territoriale per le politiche giovanili 2012-2014, gli Ambiti distrettuali di Cremona e Crema intendono sviluppare una strategia rispetto alla priorità di promuovere l'autonomia e la transizione alla vita adulta, promuovendo la costruzione di un solido raccordo tra il sistema formativo e il mondo della produzione, del lavoro e il territorio mediante la progettazione e l'erogazione di attività orientative di consulenza e accompagnamento alla scelta scolastica, formativa e professionale.

L'obiettivo è quello di favorire l'occupazione attraverso il rafforzamento e il rinnovamento di politiche attive con particolare riguardo all'inserimento lavorativo dei giovani, alla loro potenzialità di intrapresa e autoimprenditorialità, sostenendo idee e talenti, favorendo la crescita delle life skill e valorizzando il contributo dei giovani alla crescita del territorio.

In questo contesto e a questo scopo, risulta importante realizzare azioni di contrasto alla dispersione scolastica attraverso l'alleanza e la collaborazione con le istituzioni scolastiche e promuovere la dimensione esperienziale favorendo lo sviluppo delle competenze formali e non formali e la valorizzazione delle stesse e la loro spendibilità sia nel percorso formativo che professionale.

Per questo la strategia dovrà essere concentrata su una politica che non insista sull'assistenza, ma sulla prevenzione per costruire un *welfare attivo*.

La strategia dovrà pertanto prevedere politiche condivise che favoriscano una stretta alleanza fra soggetti del territorio, la scuola, la famiglia, le agenzie educative, le realtà giovanili, per sviluppare:

- Il sostegno alla rete dei servizi che possono costituire osservatori privilegiati dei bisogni e delle attese dei giovani, luoghi che siano loro dedicati, da loro scelti
- La promozione dell'occupabilità dei giovani, offrire loro occasioni di apprendimento non formale di competenze professionali, coinvolgendoli quali protagonisti per lo sviluppo dei territori.
- L'offerta di un'informazione trasversale che possa soddisfare tutte le necessità informative dei giovani, permettendo loro un migliore inserimento nella vita sociale tramite l'aumento delle conoscenze, delle possibilità e delle potenzialità individuali, l'autonomia.
- Servizi innovativi capaci di prendersi cura dei giovani, favorendone l'autonomia attraverso una forte personalizzazione delle strategie e degli interventi
- Promozione e condivisione di strumenti sempre aggiornati e all'avanguardia e capaci di fare rete e favorire la sinergia.
- Iniziative per aumentare l'attrattività del territorio per i giovani, importante risorsa per lo sviluppo locale
- Attenzione e valorizzazione di esperienze di partecipazione e occasioni di apertura e scambio tra le realtà nazionali ed europee (SVE, Erasmus+, ecc.)

Fondamentale sarà la capacità di agire in partnership con i giovani, promuovendo un maggiore coinvolgimento nella progettazione, realizzazione e valutazione dei servizi erogati, facendo della relazione l'elemento cardine del rapporto con la persona che diventa partecipe in quanto portatrice di risorse e potenzialità.

Per contribuire al benessere ed alla qualità di vita dei giovani e delle loro famiglie, e per essere percepiti come un partner attivo ed attento alle loro esigenze, l'intero territorio dovrà agire in un'ottica di trasversalità, riconoscimento reciproco delle competenze, sinergia e valorizzazione.

4. OBIETTIVI E STRATEGIE DI AMBITO



Il nuovo si verifica sempre contro la tendenza prevalente delle leggi statistiche e della loro probabilità, che a tutti gli effetti pratici, quotidiani, corrisponde alla certezza; il nuovo quindi appare sempre alla stregua del miracolo. Il fatto che l'uomo sia capace d'azione significa che da lui ci si può attendere l'inatteso, che è in grado di compiere ciò che è infinitamente improbabile.

(Hannah Arendt, Vita activa)

4.1. Ricomporre le conoscenze. Verso un cruscotto di monitoraggio e valutazione del contesto, dei bisogni, delle risposte

Il Piano di Zona è l'ambito privilegiato di pianificazione partecipata in cui gli interessi della comunità locale contribuiscono ad identificare bisogni e risposte qualificate, perseguendo in modo sistematico l'obiettivo di migliorare il sistema locale dei servizi. L'esigenza di conoscenza di chi governa può trovare risposta solo attraverso un attento e tempestivo monitoraggio dei fenomeni in atto, ma perché il sistema di conoscenza sia un efficace strumento di governo del Piano di Zona non si deve limitare a osservare gli eventi del passato, ma essere la base di partenza per la progettazione della programmazione futura, in altre parole deve conoscere il posizionamento del territorio per valutarne l'evoluzione. La rilevazione sistematica ed organizzata dei bisogni e delle risposte attraverso un cruscotto di monitoraggio deve diventare lo strumento per interrogarsi sui fenomeni emergenti e di rimando definire il perimetro degli interventi sociali, ma anche per valutare gli interventi sociali messi in campo.

Per queste ragioni il processo di preparazione del presente Piano di Zona ha portato a individuare l'esigenza di avviare ed implementare nel corso del triennio un "cruscotto di monitoraggio e valutazione", che permetta una facile e immediatamente utilizzabile sintesi di informazioni e indicazioni utili ai vari livelli delle programmazioni.

Una visione di tal genere non può prescindere dal tenere in considerazione anche altri settori connessi a quello dei servizi sociali, in particolare il problema della casa e il lavoro, ma anche gli interventi messi

OSSERVATORIO SUL BISOGNO ABITATIVO

Le problematiche legate all'abitare sono un fenomeno sempre più attuale che sta assumendo sempre più il carattere dell'emergenza e che rischia di mettere a dura prova la tenuta sociale delle nostre comunità anche alla luce del fatto che le prospettive per il futuro non prefigurano un ridimensionamento del problema. Il Comune di Cremona ha predisposto la costituzione di un Osservatorio sul Bisogno Abitativo che, attraverso la costruzione condivisa di un sistema di monitoraggio e aggiornamento di indicatori, si pone l'obiettivo di avviare un processo che permetta di cogliere le trasformazioni dei bisogni abitativi del territorio e di segnalare ai policy makers la necessità di intervenire rispetto a peculiari peggioramenti delle condizioni e all'emersione di disagio.

L'Osservatorio sul Bisogno Abitativo si propone quindi di potenziare e coordinare progressivamente gli strumenti finalizzati al monitoraggio del sistema abitativo, innanzitutto mettendo in relazione le molteplici informazioni desumibili dalle banche dati esistenti sia all'interno del Comune che presso diversi altri Settori della Pubblica Amministrazione, ed in secondo luogo acquisendo e gestendo dati e informazioni desumibili presso fonti private.

In un sistema di conoscenza visto come strumento di governo del Piano di Zona risulta indispensabile valutare la possibilità di estendere questo modello di conoscenza a livello di ambito distrettuale al fine di valutare interventi integrati.

in campo dal privato sociale in supporto o ad integrazione dell'intervento sociale pubblico.

I dati rilevati dovranno quindi offrire, oltre che un quadro di contesto (grazie al monitoraggio di vari indicatori demografici), una sorta di "indicatori sentinella" che abbiano le seguenti caratteristiche:

- siano in grado di cogliere i bisogni (e non solo la domanda) e le risposte (e non solo l'offerta);
- siano quanto più aggiornati, in modo da permettere una fotografia tempestiva;
- siano replicabili a cadenza regolare nel corso dell'anno (o nel corso degli anni), in modo da garantire un monitoraggio continuo;
- permettano confronti di tipo territoriale.

Questo obiettivo sarà costruito in sinergia con il processo di costruzione di un sistema di conoscenza a livello provinciale, come avviato indicato nell'Allegato 2 e promosso insieme dall'ASL di Cremona e dai tre Ambiti distrettuali di Cremona, Crema e Casalmaggiore.

Il "cruscotto" sarà disponibile e utilizzabile da parte dei singoli Comuni, da parte dei coordinamenti di Sub-ambito e da parte degli organismi distrettuali di governance (Comitato dei Sindaci e Ufficio di Piano). La raccolta dei dati sarà coordinata dal Gruppo Tecnico di Piano. In via preliminare, i contenuti del cruscotto (in ogni caso da implementare nel tempo) potranno essere i seguenti:

Area tematica	Esempio di indicatori
Socio-demografica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ indice vecchiaia ▪ indice dipendenza totale ▪ indice dipendenza senile ▪ indice dipendenza giovanile ▪ % anziani ▪ % grandi anziani ▪ % minorenni ▪ %stranieri
Spesa sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ % spesa sociale associata ▪ valore spesa sociale pro-capite ▪ Spesa pro-utente comunale nidi-micronidi (prima infanzia) ▪ Spesa pro-utente comunale comunità minori (minori) ▪ Spesa pro-utente comunale ADM (minori) ▪ Spesa pro-utente comunale RSA (anziani) ▪ Spesa pro-utente comunale CDI (anziani) ▪ Spesa pro-utente comunale SAD (anziani) ▪ Spesa pro-utente comunale RSD (disabili) ▪ Spesa pro-utente comunale CDD (disabili) ▪ Spesa pro-utente comunale CSE (disabili) ▪ Spesa pro-utente comunale SADH (disabili) ▪ Spesa comunale media per utente ▪ Compartecipazione alla spesa sociale degli utenti ▪ Costo medio dei servizi
Condizione abitativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variazione annua del minimo del valore immobiliare ▪ Variazione annua del massimo del valore immobiliare ▪ Indice di copertura bisogno abitativo nel settore pubblico ▪ Indice di copertura bisogno abitativo nel privato ▪ Indice totale di fabbisogno abitativo ▪ Provvedimenti di sfratto emessi
Condizione lavorativa e reddito	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasso di occupazione e disoccupazione ▪ Avviamenti e cessazioni ▪ Reddito lordo pro-capite ▪ Tassi di sofferenza bancari
Istruzione e formazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasso di partecipazione all'istruzione secondaria ▪ Tasso di presenza di bambini 0-3 anni nei servizi per infanzia ▪ Tasso di abbandono scolastico prima dell'obbligo formativo

4.2. Ricomporre i servizi

4.2.1. Ripensare per ricomporre e rigenerare: le nuove forma dell'accogliere, dell'includere, dell'integrare, del tutelare

IL PATTO GENERATIVO

Attraverso il contributo del progetto "Well-Fare Legami" verrà sperimentato il "Patto generativo", come versione rinnovata della "presa in carico" del servizio sociale professionale. Il Patto, in realtà, fonda le sue radici nella natura propria della presa in carico professionale, ma evidenzia in maniera esplicita i contenuti "generativi", le risorse personali e relazionali in campo (non solo i bisogni), la reciprocità, la durata temporale definita, la leva di autonomia su cui investire. Il Servizio sociale professionale, nella logica del Patto Generativo, sarà soprattutto un attivatore di risorse e di processi di autonomia.

Va precisato, che il concetto di autonomia va assunto in termini assoluti e non implica quello di autosufficienza. Il Patto dovrà valutare i livelli di autonomia possibile e mantenere attivi quei supporti necessari per quanto la persona non può raggiungere.

Il presente Piano di Zona vuole avviare una strategia di ricomposizione dei servizi. Il punto di partenza è caratterizzato da un'offerta di servizi erogata molto eterogenea, per diffusione, per caratteristiche, per modalità di accesso, per costi. Da una parte, infatti, vi sono livelli di spesa molto differente tra i Comuni. Dall'altra, i regolamenti dei servizi, i criteri di accesso degli utenti, le forme di compartecipazione possono essere significativamente diverse anche tra

Comuni limitrofi.

L'Ambito cremonese aveva già avviato in tal senso un processo di omogeneizzazione attraverso i processi di accreditamento delle unità di offerta, che avevano permesso di uniformare dimensioni operative e di costo. In altri ambiti, invece, rimane ancora una frammentazione di modelli e modalità di intervento.

Un preciso obiettivo di ricomposizione si pone, quindi, come dimensione essenziale per facilitare l'accesso e il percorso dei cittadini rispetto ai servizi e per rendere tali servizi un'opportunità realmente disponibile ai soggetti che sono nelle condizioni di accedervi. Questa ricomposizione, però, non può essere solo un allineamento formale e neppure un "livellamento" della qualità dei servizi. Al contrario, esso è mosso da un ripensamento dei servizi stessi in un'ottica ri-generativa.

Davanti alle domande di aiuto che in modo sempre ampio si presentano al sistema di welfare, il più delle volte gli operatori e le organizzazioni rappresentano la situazione che "non ci sono più risorse" per garantire risposte e interventi. I carichi di cura, variamente diffusi nel sistema di servizi, occupano ogni potenzialità del sistema. Spesso questi carichi di cura e le persone che li manifestano sembrano "senza soluzione" o "senza fine", coinvolti in un percorso assistenziale che appare destinato a durare per sempre. Sul piano generale, tutto questo porta a "consumare" le risorse impiegabili e non vedere sbocchi per dare ulteriori risposte (con il rischio di considerare i "diritti sociali" come una minaccia). Si tratta di un welfare "dissipativo", orientato a migliorare le condizioni di vita delle persone attraverso interventi compensativi e riparativi.

L'idea di un "welfare generativo" vuole, invece, evocare la possibilità di intraprendere un'altra strada, orientata al miglioramento delle capacità di vita delle persone, attraverso percorsi di "abilitazione" che rendano le persone come soggetti attivi e capaci di miglioramento.

La protezione sociale, in questa prospettiva, è realizzabile e sostenibile solo nel quadro di una mediazione e una relazione tra la persona e la comunità. Il welfare va oggi ripensato come un processo di creazione del valore, promuovendo l'idea di una bi-direzionalità e di una reciprocità nella transazione tra individuo e comunità. La logica del welfare generativo implica lo sviluppo di pratiche consistenti nell'aiutare la gente ad auto-aiutarsi; pratiche che si basano sulla fiducia che gli individui possono avere (o non avere) in se stessi e nelle proprie relazioni.

Il welfare deve allora rendere le persone capaci di essere responsabili. Avendo però attenzione a non praticare la promozione di una responsabilità-abbandono, ossia un intervento che rende responsabile *senza* rendere capace, ma piuttosto attivare una *responsabilità-partecipazione*, cioè una intervento che rende capace di essere responsabile.

Non si diminuiranno le disuguaglianze di capacità moltiplicando i diritti astratti e nemmeno aumentando genericamente l'offerta di servizi, ma permettendo a coloro che subiscono tali disuguaglianze di essere capaci nel cogliere delle opportunità. Un welfare generativo (e dell'autonomia) è un welfare contro le disuguaglianze centrato sulla capacità di agire delle persone, ovvero sullo sviluppo delle competenze (nel senso della capacità di mobilitare le proprie conoscenze per risolvere problemi, di comunicare, di anticipare e affrontare i cambiamenti).

Il cambiamento qui evocato, seppure possa apparire impervio nella ristrettezza delle

organizzazioni di welfare e nella loro fatica quotidiana di funzionamento, in realtà riguarda non tanto la strumentazione tecnica del "lavoro sociale", ma soprattutto il senso che gli viene attribuito dagli operatori stessi, dagli utenti, dagli altri attori interessati. Si tratta di un cambiamento certo profondo, ma che può poggiarsi sulle competenze degli attori in campo. Anzi, è proprio possibile a partire dal ripensare proprio le competenze tipiche del lavoro sociale e agirle nel contesto contemporaneo. Il ripensamento nella direzione della ricomposizione e della rigenerazione attraverso le varie funzioni del welfare: l'accoglienza, inclusione sociale, la protezione, la tutela, il

VERSO UN PIANO PER L'INFANZIA

Il divario di competenze rappresenta in modo sempre più evidente il crinale su cui si manifestano le disuguaglianze e le varie forme di esclusione sociale. Agire su tale fattore appare una dimensione sempre più urgente del lavoro sociale ed educativo e fa apparire centrale il sistema di educazione per l'infanzia e per i minori. Su tale prospettiva il Piano di Zona intende aprire un approfondimento per ripensare e ricomporre la natura e la diffusione dei servizi per la prima infanzia e per la scuola, nell'ottica di una loro sempre maggiore accessibilità, flessibilità, sostenibilità, qualità. Gli orientamenti che possono indicare la strategia da seguire sono i seguenti:

- Assumere gli indirizzi dell'Unione Europea (Comunicazione del 17.2.2011 "*Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*") in cui si afferma che "l'educazione e la cura della prima infanzia (costituiscono la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità. L'accesso universale ai servizi inclusivi e di alta qualità rappresenta un vantaggio per tutti e la prima infanzia è la fase in cui l'istruzione può ripercuotersi in modo più duraturo sullo sviluppo dei bambini e contribuire a invertire le condizioni di svantaggio e dunque si rivela particolarmente vantaggiosa per i bambini socialmente disagiati e le relative famiglie.
- Qualificare e valorizzare i servizi educativi 0-6 anni attraverso l'ampliamento della possibilità di accesso soprattutto per la fascia 0-3 anni, alla luce delle proposte di legge che prevedono il superamento, per questi servizi educativi e scolastici dell'essere annoverati tra i servizi a domanda individuale.
- Qualificare l'offerta formativa e gli apprendimenti nella scuola del primo ciclo (fascia 6-14 anni) costruendo un sistema integrato territoriale educativo e scolastico. Favorire la stipula di accordi sul tema delle politiche scolastiche che favoriscano il mantenimento delle scuole a tempo pieno e le conseguenti possibilità di accesso da parte delle famiglie. Monitorare e controllare il fenomeno della dispersione scolastica e condivisione di percorsi di alfabetizzazione che consentano ai bambini/studenti immigrati di accedere adeguatamente ai percorsi scolastici sviluppando reali possibili di successo futuro.

AGRICOLTURA SOCIALE: INCONTRO GENERATIVO

Il Piano di Zona riconosce l'agricoltura sociale come un'opportunità generativa per il welfare locale, perché mette in gioco risorse inusuali, come quelle ambientali e produttive, e legami comunitari fondati sulla reciprocità e informalità, che consentono di incrementare i servizi alla persona e personalizzarli con maggiore flessibilità per realizzare percorsi inclusivi efficaci. Le sperimentazioni nate recentemente sul territorio in modo autonomo sono state in grado di non solo di generare benefici inclusivi, favorire percorsi terapeutici, riabilitativi e di cura; ma anche di sostenere l'inserimento sociale e lavorativo delle fasce di popolazione svantaggiate e a rischio di marginalizzazione.

Il Disegno di Legge in discussione al Parlamento (già approvato dalla Camera dei Deputati), definisce le attività di "agricoltura sociale", come quelle svolte dall'imprenditore agricolo per l'inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati, disabili e minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione sociale, l'integrazione dei servizi sociali delle comunità locali (agriasili, accoglienza persone in difficoltà), le prestazioni di servizi terapeutici anche attraverso l'ausilio di animali e coltivazione e iniziative di educazione ambientale e alimentare. Il Disegno di Legge prevede che possano essere adottati strumenti per la valorizzazione e il sostegno dell'agricoltura sociale. La legge, inoltre, prevede che l'imprenditore potrà svolgere attività anche in associazione con cooperative e imprese sociali, con associazioni di promozione sociale e di volontariato con la stretta collaborazione dei servizi sociosanitari territoriali.

sostegno. In tutte queste dimensioni e con le diverse gradualità necessarie, è praticabile assumere un approccio generativo. La dimensione generativa non esclude la funzione assistenziale dei servizi, ma la riconduce ad un sistema che nel suo complesso promuove processi generativi e di autonomia, a partire dal modo di utilizzare le risorse e i servizi esistenti.

La direzione è quella di un passaggio da servizi alla persona ad un “sistema di servizi comunitari alla persona”, con un paradigma centrato non più sull’individualizzazione degli interventi, ma centrato sulla interdipendenza fra soggetti e con il contesto. La sperimentazione dei *Patti gener-attivi per l’inclusione sociale e l’autonomia* avviata con il progetto Well-Fare Legami rappresenta un’opportunità in tal senso per sperimentare una pratica professionale “comunitaria” che allarga la logica della presa in carico da parte dei servizi sociali e orienta verso la costruzione di un’alleanza tra beneficiario e attori del sistema di welfare. Il Patto Generativo lavora su due dimensioni:

- sulle risorse della persona e del suo contesto e non solo sulle fragilità
- sul rapporto di reciprocità tra supporto ricevuto dalla persona e restituzione alla comunità.

Ogni investimento a favore della persona deve esplicitare le funzioni di supporto al singolo soggetto e le funzioni che coinvolgono i rispettivi contesti di prossimità e deve prevedere un “impegno attivo” del soggetto. La definizione di tale impegno attivo del soggetto sarà oggetto del patto stesso e in ogni caso può riguardare sia impegni verso la comunità, sia impegni verso il proprio nucleo familiare (responsabilità genitoriali), sia la cura del proprio contesto abitativo. L’impegno attivo deve in ogni caso essere assunto come parte complessiva del processo di inclusione sociale e non costituire un mero “pagamento” in natura del supporto ricevuto.

TUTELA MINORI E FAMIGLIA: OLTRE LE EMERGENZE, UN’APPROCCIO GENERATIVO

Nell’ambito delle attività di welfare riguardanti la tutela del minore emergono, alcune priorità di intervento:

- l’utilizzo del paradigma relazionale come strumento di osservazione e analisi sia clinica che socio-psico-pedagogica
- la centralità della famiglia come contesto di riferimento
- il potenziamento e l’attivazione di intervento di prevenzione primaria e secondaria: campi principali da attivare riguardano i minori abusati e maltrattati; le famiglie ad alta conflittualità; gli adolescenti a grave rischio di emarginazione/esclusione sociale, con particolare attenzione alla declinazione femminile dell’adolescenza
- il potenziamento di funzioni di mediazione culturale, in particolare di lingua indiana e araba, sia maschile che femminile, per supportare gli operatori nella loro attività. Potrebbe essere interessante, in una logica di welfare generativo, individuare (alla fine del percorso di studi della secondaria superiore) e indirizzare giovani meritevoli, figli di famiglie extra-comunitarie, ad una formazione per il conseguimento del titolo di mediatore culturale, cui offrire opportunità lavorative al servizio della comunità e delle istituzioni locali.

Alcune raccomandazioni operative:

1. costruzione di protocolli integrati circa la funzione valutativa come esito dei decreti del Tribunale;
2. rilancio del sistema affidò come modello di risposta ai bisogni di tutela dei minori;
3. utilizzare lo strumento della co-progettazione potenziando funzioni quali l’educativa di prossimità, l’educativa domiciliare nelle sue diverse forme, i servizi “doposcuola”. Rispetto ai “doposcuola”, si riscontra l’esigenza di promuovere la nascita di nuove realtà in aree decentrate nel territorio distrettuale, supportate da educatori e figure di volontari in grado. L’assenza di un servizio di doposcuola induce il ricorso, nelle situazioni di minori più complesse e a rischio, all’ADM che non ha (e non dovrebbe avere) come finalità principale il sostegno allo studio e che, peraltro, ha oneri non sostenibili per tariffa oraria e entità delle ore necessarie. Inoltre, è opportuna l’individuazione di formule miste (ADM preventiva, custodi sociali, figure professionali e offerta di spazi di socializzazione) che possano garantire una rete di sostegno e cura e non singoli interventi separati.

La generatività è una dimensione del sistema e non l’esito del singolo intervento sulla presa in carico. Per assumere questo orientamento, il sistema territoriale di welfare deve dotarsi di:

- strumenti per conoscere e riconoscere il bisogno ed eventualmente tradurlo in domanda espressa
- strumenti perché il processo di presa in carico sia tracciabile e riconoscibile (bisogno – domanda – scelta)
- luoghi/tavoli per costruire alleanze tematiche: ricomposizione di informazioni, saperi e metodi
- processi formativi capaci di “allenare” ad un approccio generativo

- strumenti per portare progetti di presa in carico dentro un processo di risposta comunitaria e collettiva

4.2.2. Dall'accesso ai servizi all'accesso alle opportunità. La questione della regolazione di un accesso unitario e diffuso.

Ricomporre i servizi in una prospettiva generativa e di superamento di approcci assistenzialistici, impone una riflessione metodologica sulla presa in carico dei bisogni e sulla predisposizione di interventi orientati alla promozione delle competenze e alla attivazione del contesto di vita delle persone nelle diverse situazioni di vita in cui si trovano, con diversi livelli di autonomia, inclusione, di fragilità. La valorizzazione della persona e la sua promozione possono essere facilitate a partire dall'analisi delle competenze e attraverso un intervento pro-attivo e di promozione nei contesti e attraverso i contesti.

L'idea di un "welfare generativo" vuole evocare la possibilità di intraprendere un'altra strada, orientata al miglioramento delle capacità di vita delle persone, attraverso percorsi di "abilitazione" che rendano le persone come soggetti attivi e capaci di miglioramento.

Nell'accesso ai servizi il focus di attenzione non deve esaurirsi nelle condizioni di bisogno e di mancanza che la persona presenta, ma deve comprendere e valorizzare le "risorse" presenti, le capacità di funzionamento, i sistemi di relazione positivi in cui è inserita.

L'accesso ai servizi da parte delle persone deve essere sempre più centrato sull'oggetto specifico del servizio sociale, che può essere identificato con la "competenza ad agire delle persone" (agency). La ricomposizione generativa dei servizi (oltre la retorica della centralità della persona) può avvenire il compito del servizio sociale viene identificato nel mettere le persone nelle condizioni di agire per far fronte alle situazioni della vita.

La "competenza ad agire" può essere definita come la tendenza-possibilità-libertà che ogni persona ha di:

- immaginare e desiderare qualcosa che ancora non è data;
- individuare obiettivi per realizzarla, a partire da quanto è a disposizione;
- dare incominciamento a qualcosa di nuovo;
- ri-costruire strategie e finalità in modo imperfetto (resoconti).

Essa è un costrutto concettuale coerente con il postulato che le persone sono, per definizione, sempre considerate competenti per l'azione e può essere descritta come la risultante di tre elementi tra loro interagenti:

- il capitale sociale, ovvero l'insieme delle capabilities e delle capacità personali (l'insieme delle relazioni personali, delle occasioni sociali e delle capacità di mantenerle e di utilizzarle);
- l'immaginazione come possibilità di costruire una propria aspettativa di vita
- l'atteggiamento rispondente, come possibilità sempre presente di assumere un atteggiamento diverso nel fronteggiamento dell'evento inedito.

QUESTIONI "URGENTI" DA RICOMPORRE

Tra le questioni da affrontare per promuovere un percorso di ricomposizione dei servizi, ve ne sono alcune che possono contribuire in modo determinante, sia per il valore strutturale che simbolico per l'equità del sistema, all'obiettivo. Si tratta, in particolare, delle seguenti:

- regolamentazione ISEE e criteri di co-partecipazione ai costi dei servizi, nella prospettiva di produrre un sistema di regole e criteri omogeneo; pur con partenze "transitorie" e differenziate, nel corso del triennio si dovrà operare per una regolamentazione unitaria
- criteri e modalità generali di gestione del Servizio di Assistenza ad Personam (SAAP) e del connesso servizio trasporto disabili, con particolare attenzione ad una azione congiunta per far fronte alle indicazioni della Provincia di Cremona in merito ai mancati trasferimenti per il servizio.
- Criteri e modalità di intervento nei supporti ai soggetti con disabilità sensoriali, con particolare attenzione alle indicazioni della Provincia di Cremona in merito al mancato intervento economico.

LA RESIDENZIALITÀ LEGGERA

Nell'ottica di promuovere opportunità appropriate ai bisogni delle persone (e non solo servizi standard), anche sulla scorta di l'Azienda Sociale Cremonese promuove da anni rapporti di collaborazione con gli Enti Gestori dell'ospitalità di lieve intensità assistenziale in favore degli anziani del nostro territorio. Il sistema di accreditamento degli Alloggi Protetti e la sperimentazione delle Comunità Alloggio hanno visto la costituzione di nuove Unità d'offerta e il consolidamento di altre realtà già da tempo operanti nel Territorio. E' emersa, anche grazie al confronto con altre esperienze, l'ipotesi di sviluppare in modo integrato forme di **residenzialità leggera**, ovvero modelli di sostegno abitativo e di residenzialità non istituzionale, orientati a favorire la vita indipendente o sostenere le prime esigenze di vita assistita. Il lavoro di rete tra i referenti delle strutture e l'Azienda ha portato all'approfondimento ed alla condivisione di alcuni aspetti peculiari della residenzialità leggera (la mission, l'accoglienza, la dotazione di personale, le collaborazioni con altri, la documentazione in uso, le dimissioni).

Il percorso di confronto promosso nell'Ambito distrettuale coinvolge un gruppo ampio di gestori (anche le Case albergo) e promuovono un confronto sulle problematiche socio-sanitarie dell'anziano fragile, ipotizzando insieme ai referenti delle Unità d'offerta, nuovi percorsi operativi e nuove intese, anche alla luce delle ultime indicazioni regionali in materia.

L'obiettivo dell'intervento consiste nel rendere di nuovo disponibile e il orientare la competenza ad agire della persona. In questo modo si può favorire il passaggio dallo stato di persona "in carico" ai servizi (*disabile/disagiata/non autosufficiente...*) allo status di "persona". Il cambiamento è sostanziale, si passa infatti dal riconoscere una staticità, una impossibilità di evoluzione della condizione data, a riconoscere in un'ottica dinamica, un ruolo attivo alla persona che può partecipare e apportare il proprio contributo. Ed è in questi termini che i servizi devono operare per perseguire obiettivi di aumento del benessere e della partecipazione delle persone all'interno dei contesti di vita.

In tale direzione, emerge l'importanza di una regia e di una governance della presa in carico capaci di ricomporre le risorse umane ed economiche e di orientarle nella direzione di maturazione di possibili autonomie di potenziamento del benessere, a partire dal sostegno agli ambiti in cui la persona non è ancora in stato di benessere.

Nel considerare il sistema dei servizi come non una sommatoria di prestazioni, ma come un

insieme coerente e integrato di opportunità, una dimensione fondamentale sarà quella di avviare il percorso verso una regolamentazione unitaria distrettuale dell'accesso ai servizi. La regolamentazione unitaria dell'accesso è assunta come strumento di garanzia e di equità per i destinatari degli interventi, di semplificazione e efficienza dell'organizzazione amministrativa, di trasparenza nella gestione del sistema dei servizi.

PROGETTO EXPORTABILE

Un welfare che genera opportunità nasce spesso dall'incontro di mondi diversi. Un esempio è quello del progetto "ExSportAbile": si tratta di un'esperienza di raccordo e rete per potenziare la partecipazione alle attività sportive di persone disabili. Si pone come obiettivi quelli di incrementare la partecipazione alle attività sportive delle persone con disabilità, e di contribuire alla sensibilizzazione delle scuole e del mondo giovanile rispetto alle necessità e potenzialità dei giovani disabili e all'importanza dello sport inclusivo. Il progetto intende sostenere lo sport inclusivo per persone con disabilità, promuovendo, tra le altre azioni, un raccordo tra i servizi sociali territoriali, le famiglie e i beneficiari, per informare, promuovere, sostenere e potenziare l'accessibilità delle persone disabili alle attività sportive, facilitare la partecipazione all'impegno sportivo e/o alla sperimentazione di opportunità di incremento del benessere personale, fisico e relazionale di giovani e adulti con disabilità. Il progetto è nasce da un positivo incontro tra politiche sociali, associazionismo sportivo, società sportive, circoli canottieri, il mondo della scuola e del volontariato.

Pur con le necessarie gradualità, il percorso potrà trarre spunto dal Regolamento adottato dal Comune di Cremona per la disciplina dell'accesso unitario agli interventi e ai servizi sociali del Comune di Cremona, che definisce i parametri per l'accesso prioritario alle prestazioni, in attuazione della legge regionale 12 marzo 2008, n. 3 (Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario).

IMMIGRAZIONE: TRA EMERGENZA E INTEGRAZIONE

Il tema dell'immigrazione verso il nostro territorio necessita di un approccio capace di investire sul doppio binario del contenimento dell'emergenza e dell'investimento in percorsi di integrazione e cittadinanza attiva.

L'Italia, al pari delle altre nazioni firmatarie della Convenzione di Ginevra, non può sottrarsi a fornire accoglienza e protezione ai richiedenti asilo e rifugiati e lo fa principalmente attraverso il servizio SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), istituito con la legge 189 del 2002.

Il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati, lo Sprar appunto, fa capo al ministero dell'Interno ed è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata, accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (incrementato per il 2014 di 50,8 milioni di euro), tramite un bando per la presentazione dei progetti di accoglienza che dal 2011 ha cadenza triennale. Ad oggi sono circa 375 i Comuni italiani che partecipano alla rete SPRAR, oltre a 30 Province e 10 Unioni di Comuni. Tra questi il Comune di Cremona.

E' tuttavia evidente che debba esserci un investimento distrettuale su tale fronte: la concentrazione geografica di interventi di accoglienza in un unico centro non favorisce politiche di reinserimento efficaci, ma al contrario, contribuisce indirettamente alla concentrazione in "ghetti".

Si tratta dunque di affrontare la questione su scala territoriale, promuovendo reti di collaborazione inter e intra istituzionali, pubblico-privato, orientate a rafforzare nelle comunità locali una presenza qualificata capace di fronteggiare le emergenze ed evitare rischi di emarginazione sociale e di conflitti locali.

Rispetto ai processi di integrazione e di cittadinanza, occorre puntare sul binomio tra diritti e doveri. E' il senso del progetto avviato da Associazione Immigrati Cittadini di Cremona e che ha dato vita ad un "Comitato Consulta" per promuovere nella Città di Cremona un senso di appartenenza da parte della popolazione straniera. Le consulte costituiscono un valido strumento di confronto e di raccordo tra le istanze del cittadino straniero e l'amministrazione.

Sono un organo collegiale, composto da più membri, spesso organizzato in sotto commissioni, il cui presidente ha facoltà di partecipare ai consigli comunali con diritto di parola, ma solitamente su invito esplicito dell'amministrazione che lo informa nel caso in cui vengano discussi temi che incidono direttamente sulla vita degli immigrati. Lo strumento e il processo di partecipazione della Consulta può permettere di sviluppare nel territorio interventi anche innovativi di cittadinanza attiva per la popolazione straniera, per promuovere e mantenere il bene comune.

4.2.3. Verso un nuovo ruolo del Servizio Sociale Territoriale: presidio dei problemi, attivazione delle risorse, supporto al protagonismo delle famiglie e delle comunità.

Le prospettive di programmazione che questo Piano di Zona mette in campo implicano un serio investimento sul Servizio Sociale Territoriale e Professionale, partendo dalla consapevolezza che la natura della professione dell'assistente sociale è profondamente coerente con i criteri qui enunciati di valorizzazione dei potenziali delle persone, di approccio generativo, di integrazione tra competenze e policy, di attivazione delle reti sociali e comunitarie, di azione fondata sulla conoscenza⁹. Purtroppo, le condizioni "ambientali", la scarsità di risorse e, in diversi casi, le condizioni di precarietà lavorativa, non hanno permesso al lavoro del Servizio Sociale di assumere appieno le proprie prerogative e competenze. Pur non potendo, di colpo, eliminare tutte le limitazioni esterne che ancora sono pressanti rispetto alla programmazione sociale, con questo Piano di Zona si vuole cominciare un percorso di innovazione (nella logica "botanica" di innesto di elementi nuovi su una pianta ben formata nel terreno) del lavoro del Servizio sociale territoriale.

La presenza del servizio sociale professionale nell'ambito territoriale cremonese, in forza delle linee di indirizzo espresse negli scorsi Piani di Zona, si è certamente

⁹ Il Codice Deontologico della professione di Assistente Sociale richiama molti elementi che esplicitano questi criteri: "l'assistente sociale deve impegnare la propria competenza professionale per promuovere la autodeterminazione degli utenti e dei clienti, la loro potenzialità ed autonomia, in quanto soggetti attivi del progetto di aiuto" (art. 11); "non può prescindere da una precisa conoscenza della realtà socio-territoriale in cui opera e da una adeguata considerazione del contesto culturale e di valori" (art. 35), "deve conoscere i soggetti attivi in campo sociale, sia privati che pubblici, e ricercarne la collaborazione per obiettivi e azioni comuni" (art. 38).

potenziata e diffusa sull'intero territorio. Negli anni abbiamo assistito a una implementazione e capillarizzazione di tale risorsa professionale, determinante sia quale rilevatore dei bisogni anche più periferici, sia quale promotore e facilitatore della realizzazione degli orientamenti e dei principi espressi dalla locale politica sociale.

L'Ambito distrettuale nel suo insieme ha in forza attualmente n. 38 Assistenti sociali attivi nel servizio sociale territoriale (oltre ad altri assistenti sociali con funzioni di coordinamento e specialistiche), per complessive 53.500 ore potenziali di servizio all'anno. Rapportato a unità a tempo pieno, il nostro Ambito ha a disposizione circa 30 assistenti sociali, pari a 1 ogni circa 5.300 residenti. Se si esclude la situazione del Comune di Cremona, il rapporto passa a 1 assistente sociale ogni oltre 7.000 residenti. Per larga parte del territorio, si pone in evidenza in parte un problema di quantità della risorse professionali presenti, ma soprattutto un problema di "dispersione" di utilizzo delle risorse impiegate. Le poche ore di servizio che alcuni assistenti sociali svolgono in diversi Comuni hanno un impatto limitato e comportano una notevole dispersione di forze¹⁰.

Il legame tra l'Assistente Sociale e l'Amministrazione Comunale è certamente un punto di forza. Però la frammentazione e la dispersione della presenza degli Assistenti sociali nei vari Comuni mettono in evidenza l'esigenza di un ripensamento organizzativo e della modalità di presenza nei territori. Serve un investimento trasversale e qualificato che può trovare attuabilità solo a livello di distretto e una possibile applicazione a livello di sub-ambito distrettuale, attuato allo scopo di definire "standard" qualitativi che garantiscano una ricaduta omogenea sui diversi comuni e a beneficio dei cittadini delle diverse amministrazioni. Il fatto che già oggi molti Comuni svolgano il Servizio sociale professionale per il tramite dell'Azienda Sociale Cremonese¹¹ costituisce un punto di partenza che può permettere un positivo sviluppo nella direzione indicata. Lo sviluppo auspicato è il passaggio da più servizi sociali comunali, talvolta differenti ed eterogenei, ad una organizzazione integrata di tipo distrettuale, in grado di programmare (e non necessariamente gestire) gli standard essenziali di funzionamento del servizio.

In una condizione di risorse invariate per il Servizio sociale professionale, che fanno capo ai vincoli di spesa dei Comuni, il Piano di Zona intende sostenere le competenze del servizio sociale affinché sia possibile sviluppare:

- una aumentata capacità di lettura dei problemi e al contempo di emersione delle risorse (e loro utilizzo)
- una attivazione di ambiti di co-progettazione "elaborativa" in cui coinvolgere gli operatori del Servizio sociale territoriale, che permetta di prendere in esame i "casi" allo scopo di elaborare e condividere modelli di intervento
- la capacità del lavoro sociale di "profilazione" (analisi del bisogno) per attivare un livello di progettazione orientato alla definizione di funzioni e non tanto alla logica di attivare prestazioni
- un modello di welfare comunitario, volto all'identificazione e al riconoscimento dei problemi sociali nella prospettiva di aiutare la comunità sentirsi coinvolta e riconoscere le risorse che può mettere in campo
- un progressivo sviluppo della funzione di Segretariato sociale¹² in forma integrata con il territorio, promuovendo una sorta di Segretariato sociale "diffuso" potendo contare sulla già rilevante presenza di luoghi formali e informali di ascolto del bisogno e ricorrendo anche a strumenti di approccio condiviso alla valutazione del bisogno.

¹⁰ Lo standard che era stato indicato in precedenti Piani di Zona era di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti. A parte il caso del Comune di Cremona, la media delle ore degli assistenti sociali nel distretto è pari a 9 ore a settimana per Comune. Vi sono 32 Comuni su 47 che hanno meno di 10 ore settimanali di Servizio. Ben 19 Comuni hanno non più di 5 ore settimanali.

¹¹ A tutto il 2014 sono 36 i Comuni dell'Ambito distrettuale che utilizzano il Servizio sociale professionale fornito dall'Azienda Sociale Cremonese.

¹² La legge 328/2000 indica il Servizio Sociale professionale e il Segretariato Sociale tra i livelli essenziali di assistenza che devono essere garantiti.

Per un'efficace azione del Servizio sociale professionale, il presente Piano di Zona promuove:

- ✓ una presenza omogenea delle figure professionali di Servizio sociale territoriale nei vari sub-ambiti
- ✓ lo sviluppo di pratiche e prassi di lavoro condivise da parte di tutti gli operatori del Servizio Sociale Territoriale
- ✓ lo sviluppo di gruppi professionali territoriali a livello di sub-ambito o di aggregazioni di Comuni da parte degli operatori del Servizio Sociale Territoriale
- ✓ il supporto consulenziale specialistico (da parte dell'Azienda Sociale Cremonese) per la gestione di interventi di particolare complessità e intensità di tutela
- ✓ la promozione di un servizio di segretariato sociale "diffuso" (con funzioni di primo ascolto del bisogno) nel territorio.

IL SEGRETARIATO SOCIALE DIFFUSO

In una logica "comunitaria", la funzione di segretariato sociale (o almeno il livello iniziale di tale funzione, quello di incontro con le persone e riconoscimento del bisogno) possono essere condivise con altri soggetti e punti di accesso del territorio (formali o informali), con cui l'assistente sociale è in contatto e da cui riceve segnalazioni e potenziali accessi. Ovviamente, i punti di accesso del territorio devono essere messi nelle condizioni di operare con criteri di affidabilità e attendibilità. I servizi di telefonia sociale di Auser Lombardia (promossi in convenzione con Regione Lombardia), l'azione dei "centri di ascolto" nelle Parrocchie e nelle associazioni di volontariato, le sperimentazioni della funzione di "custode sociale", di "community maker", di "tutoring condominiale" sono importanti esempi di un possibile allargamento e integrazione della funzione di segretariato sociale.

L'insieme dei professionisti in azione in un unico gruppo di lavoro, avendo cura di un territorio, può meglio generare cultura e promuovere azioni innovative e di comunità.

Il lavoro di gruppo professionale può estendere l'accessibilità e continuità del Servizio Sociale Territoriale, sia attraverso l'ampliamento della funzione di segretariato sociale, sia attraverso l'autoregolamentazione e sostituzione reciproca degli operatori, quando assenti per ferie o per malattia/permessi.

4.2.4. La co-progettazione come nuovo modello di relazione tra pubblico, terzo settore e associazionismo, mondo profit.

Il percorso di programmazione con le caratteristiche descritte nel presente Piano è anche legato al superamento di modalità organizzative e gestionali che, in alcuni casi, riservano ancora al terzo settore un ruolo subalterno e di mero esecutore/erogatore di prestazioni a minor costo. Questo percorso è in realtà già avviato nel precedente triennio di programmazione, con importanti processi di accreditamento e prime esperienze di co-progettazione. Si conferma quindi l'obiettivo di orientare sempre di più gli strumenti di collaborazione (per giungere alla piena valorizzazione di altri soggetti che si pongono quali attori sociali che a pieno titolo operano nelle nostre comunità).

Una dimensione emblematica della ricerca di nuove forme gestionali più adatte ad affrontare la complessità, oltre che della ricerca di modelli di relazione sempre più in grado di allargare il sistema di interazioni con i soggetti che possono svolgere un ruolo concorrente alla costruzione di un welfare locale, è rappresentata dal processo di *co-progettazione*.

L'Accordo di Programma e il presente Piano di Zona individuano quindi la co-progettazione tra istituzioni pubbliche e i soggetti del terzo settore (cooperazione, associazionismo, fondazioni, ecc.) quale strumento privilegiato attraverso il quale prende forma la programmazione e l'organizzazione degli interventi sociali, promuovendo modalità permanenti di confronto, proposta, valutazione del lavoro comune.

Un ruolo fondamentale a sostegno di questo disegno è svolto del Comitato Esecutivo dei Sindaci e dall'Ufficio di Piano, che possono creare le condizioni per una visione unitaria e condivisa delle politiche sociali sul territorio dell'Ambito e assumere una forte

prospettiva di confronto con tutti gli attori presenti, quali Organizzazioni di Terzo Settore, le Organizzazioni di Categoria, le aziende, le organizzazioni sindacali, svolgendo un ruolo di riferimento istituzionale unitario.

Per *co-progettazione* tra enti pubblici e soggetti privati si intende una "modalità di affidamento e gestione della realizzazione di iniziative e interventi sociali attraverso la costituzione di una *partnership* tra pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale". La co-progettazione costituisce un modello di relazione tra soggetti pubblici e soggetti privati in ambito sociale ed è trattata e regolata da normative nazionali (legge 328/00, DPCM 30/3/2001)¹³ e regionali. In Regione Lombardia, sono state emesse nel 2011 le "Linee guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli enti del terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità" (DGR IX/1353) e la successive "Indicazioni in ordine alla procedura di co-progettazione" (DDG IX/12884). In tali documenti la co-progettazione è così identificata:

- *La co-progettazione ha per oggetto la definizione progettuale d'iniziativa, interventi e attività complesse, tenendo conto delle priorità strategiche evidenziate e condivise dall'ente pubblico, da realizzare in termini di partnership tra quest'ultimo e i soggetti del terzo settore individuati in conformità a una procedura di selezione pubblica.*
- *La co-progettazione rappresenta una forma di collaborazione tra PA e soggetti del Terzo Settore volta alla realizzazione di attività e interventi mirati e tempestivi per rispondere ai bisogni locali della persona, della famiglia e della comunità e, come tale, diviene rilevante che venga regolamentata negli accordi di programma per l'attuazione dei Piani di Zona.*

La co-progettazione va pertanto iscritta fra le modalità opportune ed efficaci per promuovere quel welfare locale comunitario come modello di possibile sviluppo dei sistemi di servizi alla persona.

Lo strumento della co-progettazione ha la funzione di allargare la governance delle politiche e degli interventi sociali, per corresponsabilizzare maggiormente i soggetti in campo e per rafforzare il senso di appartenenza verso i progetti e i programmi di politica pubblica promossi. Attraverso tale modalità si vuole migliorare l'efficienza e l'efficacia delle azioni in campo nel welfare comunitario. La co-progettazione non ha, di per sé, lo scopo di allargare il perimetro delle risorse finanziarie a disposizione del sistema. Questo può essere un valore aggiunto se alla co-progettazione si abbina il cofinanziamento, laddove è possibile. In tale direzione, la co-progettazione può anche prevedere forme di fundraising e di coinvolgimento di attori portatori di risorse (aziende profit, fondazioni bancarie, fondazioni di impresa, fondazioni private).

Va sottolineato che non basta mettere insieme soggetti pubblici e del terzo settore perché si produca una buona co-progettazione. Questa va condotta con attenzione e rigore metodologico per renderla efficace ed evitare effetti boomerang. Oggi, almeno in alcune regioni, sono normati in modo preciso gli atti e le procedure amministrative per la progettazione, che cioè consentono all'ente pubblico, partendo dalla definizione delle priorità strategiche di intervento, di stipulare convenzioni con i soggetti co-progettanti (partner), ma è invece assai scarsa la riflessione sulle migliori modalità e metodi per fare co-progettazione, anche tenendo conto delle difficoltà che la relazione di partenariato fra soggetti diversi e per certi versi "asimmetrici" comporta.

La consapevolezza della portata di questo modello di relazione tra attori e di gestione degli interventi sociali comporta necessariamente un nuovo posizionamento dei soggetti del terzo settore, chiamando in causa un senso di responsabilità ampio, che va ben oltre il ruolo, seppur ben interpretato, di ente gestore. Accettare la sfida della

¹³ Nell'art. 7, comma 1, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30/3/2001, "Atto di indirizzo e coordinamento dei sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'Art. 5 della legge 8 novembre 2000 n. 328" si afferma che, "valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i Comuni possono indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il Comune per la realizzazione degli obiettivi".

co-progettazione richiede infatti la consapevolezza della responsabilità diretta anche nei confronti della salvaguardia delle risorse pubbliche, sia di quelle già messe in gioco sia di quelle da reperire per mantenere alta la qualità dei servizi. Una responsabilità dunque che diventa orientata sempre più al governo complessivo del sistema e al presidio delle funzioni attivate, e non soltanto alla tutela dei servizi erogati. Questi significati sono elementi connaturati al senso profondo della cooperazione, quali soggetti che hanno un senso profondo del farsi carico della costruzione di risposte ai bisogni dei cittadini in una logica di “mutualità allargata”, attraverso valori di imprenditorialità sociale e di radicamento territoriale.

Tale prospettiva chiama in causa la necessità di un processo di interlocuzione “strategico”, che comporta una maggiore capacità di sintesi di rappresentanza e di competenze, sviluppando nei soggetti di terzo settore una dimensione di “imprenditore di rete”. Si può assumere quindi che la co-progettazione attivi partnership da intendere come “rete di reti”, immaginando sistemi di collaborazioni che non si compongono per criteri di appartenenza/adesione ma invece mettano al centro il bene della comunità e valorizzando le migliori risorse presenti/disponibili per raggiungere l’obiettivo comune.

Nel contesto del presente Piano di Zona, il ricorso alla co-progettazione

- rappresenta un metodo trasversale di valorizzazione delle competenze dei vari soggetti e di responsabilizzazione rispetto agli obiettivi della programmazione sociale
- può prevedere livelli di coinvolgimento e attivazione differenti, con ruoli specifici per la diversa tipologia di organizzazioni
- non deve ridurre il coinvolgimento ad una “unificazione” forzata delle organizzazioni partecipanti, ma promuovere la capacità dei soggetti di attivarsi per la costituzione di reti
- dovrà individuare gli “oggetti di lavoro” adeguati per praticarla con profitto e interesse da parte dei vari attori. Non dovrà essere riservata a tematiche di piccolo valore, ma essere praticata rispetto a progetti di innovazione, ad interventi ad alta complessità, alla costruzione di filiere di servizi
- può “influenzare” (pur nella distinzione delle procedure necessarie) anche i processi di accreditamento ed anzi può conferire all’accreditamento degli elementi di maggiore innovazione e flessibilità (per esempio per individuare forme di accreditamento più orientati alla domanda, con risposte più flessibili, anche sull’esempio del “budget di cura”).

L’Assemblea dei Sindaci potrà assumere linee di indirizzo rispetto allo sviluppo della co-progettazione nell’ambito della programmazione sociale territoriale.

L’Ufficio di Piano promuoverà un confronto finalizzato ad individuare criteri e modalità di co-progettazione, individuando (fatti salvi i requisiti normativi vigenti):

- l’ambito di applicazione della co-progettazione
- i vari livelli e oggetti di co-progettazione
- la tipologia di soggetti e competenze che possono partecipare
- gli strumenti per attuarla
- le procedure necessarie.

LA PROCEDURA DI CO-PROGETTAZIONE

Con il Decreto del Direttore Generale n. 12884 del 28-12-2011, Regione Lombardia ha emanato le indicazioni “operative” sulla procedura di co-progettazione. A partire da un progetto di massima stabilito dall’Ente Locale (o dai Comuni associati) e da una necessaria informazione (evidenza pubblica) sull’avvio dell’istruttoria, la procedura prevede 3 fasi:

- A) Selezione dei soggetti interessati per individuare il/i soggetto partner dell’ente pubblico, valutando i requisiti tecnico-professionali e i legami con il territorio; la proposta progettuale; i costi delle attività e delle prestazioni.
- B) Fase di co-progettazione: a partire dal progetto/i presentato/i l’Ente e i partner selezionati procedono alla discussione critica delle proposte e alla definizione degli aspetti esecutivi, definendo il dettaglio degli obiettivi, delle attività, dei costi.
- C) Stipula convenzione: in caso di positiva soluzione alla fase B, l’Ente e il soggetto partner sottoscrivono una convenzione per l’attuazione del progetto definito.

4.3. Ricomporre le risorse

4.3.1. Programmare e gestire insieme la spesa sociale

La situazione della spesa sociale che emerge dai dati di rendicontazione in ambito distrettuale (bilanci consuntivi 2012) segnalano come la propensione alla programmazione e alla spesa sociale associata sia ancora limitata¹⁴, anche se con alcuni importanti distinzioni:

- se è vero che poco meno del 20% della spesa sociale è gestito in modo associato, è pur vero che escludendo dal conteggio il Comune di Cremona, il resto dei Comuni del distretto gestiscono in modo associato il 39% della spesa sociale;
- la propensione a gestire maggiormente in modo associato è presente nei piccoli Comuni, dimostrando che i processi di aggregazione comunale possono essere funzionali ad integrare la spesa e la sua efficacia;
- è più diffusa la propensione alla programmazione e alla spesa associata in quegli ambiti di intervento dove è stato sviluppato un percorso di analisi, di collaborazione e di confronto (per esempio nei servizi per la disabilità), evidenziando che la spesa associata è il frutto di un processo di integrazione nel merito dei servizi e non il primo passo.

Il presente Piano di Zona intende promuovere nel corso del triennio un rafforzamento della ricomposizione delle risorse in due direzioni:

- indicando l'obiettivo di ampliare il volume delle risorse programmate in modo congiunto, passando dall'attuale 28% al 50%, con l'assunzione di comuni criteri di accesso e attuazione degli interventi
- indicando l'obiettivo di ampliare il volume delle risorse gestite in modo congiunto, passando dal valore medio attuale del 19% ad un valore medio al termine del triennio pari almeno al 30%.

La logica della programmazione allo stato attuale diventa principalmente quella di riorganizzare le diverse fonti di finanziamento e le diverse risorse per ricomporle in una logica di intervento unitario.

Il processo di ricomposizione delle risorse non deve essere però assunto come un mero "trasferimento", né tanto meno una delega. Al contrario, appare fondato sui criteri di responsabilità istituzionale della funzione sociale, di appropriatezza, di revisione e finalizzazione della spesa.

La ricaduta dei fondi stanziati a livello distrettuale, la rete dei servizi pubblici e le opportunità sviluppate dal privato sociale mettono in evidenza che la parte preminente di interventi, di risorse e di tempo-lavoro siano dedicate a misure attivate per previsione normativa, per interventi riparativi e per numeri contenuti di beneficiari, senza sostanziali adeguamenti ai mutamenti del contesto.

Un'azione programmatoria locale che vuole essere incisiva in un periodo di scarsità di risorse deve rivedere come si stanno spendendo i nostri esigui stanziamenti pubblici, per quali tipologie di soggetti, da quanto tempo e con quali esiti. In tal senso il lavoro di ricomposizione non può che essere un lavoro di "ripensamento" (di revisione), di riflessione continua.

Programmare insieme e spendere insieme tra Comuni è allora la conseguenza di una diffusione di consapevolezza della necessità di migliorare il controllo sugli impatti e gli esiti della spesa sociale

¹⁴ Il Sistema di Conoscenza messo a disposizione da Regione Lombardia, sui dati consuntivi 2012 degli Uffici di Piano, evidenzia che il Distretto di Cremona programma insieme circa il 28% della spesa sociale e gestisce in forma associata circa il 19% della spesa stessa.

4.3.2. Integrazione delle risorse pubbliche e private diffuse

Un elemento centrale della ricomposizione delle risorse è legato all'incremento di integrazione della spesa di ambiti di policy differenti, ma convergenti rispetto agli obiettivi di inclusione, coesione sociale, promozione del benessere, contrasto all'emarginazione.

Per "integrazione della spesa" intendiamo un processo di collaborazione e consultazione tra i soggetti titolari della spesa affinché tale essa, pur rimanendo in capo al soggetto titolare e alla funzione dedicata, produca interventi tra loro coerenti, reciprocamente rinforzanti, collegati in una "filiera".

Una prima area riguarda l'integrazione della spesa pubblica e può interessare i seguenti livelli:

- integrazione tra spesa sociale e spesa per il diritto allo studio e all'istruzione dei Comuni
- integrazione tra spesa sociale dei Comuni e spesa per le politiche attive del lavoro in capo all'Amministrazione Provinciale
- integrazione tra spesa sociale dei Comuni e spesa per le politiche dell'abitare in capo ai Comuni e all'ALER
- integrazione tra spesa sociale dei Comuni e spese e interventi per le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro, promossi dal Piano Territoriale per la Conciliazione a cura dell'ASL di Cremona.

Una seconda area di integrazione riguarda le risorse attive sul territorio programmate e gestite da organizzazioni private e di privato sociale. Nel nostro territorio sono presenti organizzazioni e sono presenti progettualità che quotidianamente fanno inclusione e coesione sociale, con una alta capacità di costruzione di legami sociali. Il Piano di Zona, attraverso i suoi organismi e in primo luogo attraverso l'Ufficio di Piano, deve riconoscere tali risorse come opportunità, deve garantire il massimo sforzo affinché possano raggiungere le rispettive finalità, deve garantire una loro reale partecipazione al raggiungimento degli obiettivi che l'Ambito distrettuale si è dato.

Una terza area di integrazione riguarda la spesa privata delle famiglie, sia rispetto ai livelli di compartecipazione alla spesa dei servizi sociali e socio-sanitari, sia rispetto alla spesa utilizzata per acquistare servizi di cura nel mercato privato. In merito alla compartecipazione alla spesa, un elemento di progressivo impegno da parte della programmazione distrettuale dovrà essere posto nella direzione di rendere maggiormente omogenei le percentuali di compartecipazione alla spesa nei vari Comuni del distretto. Questo tema dovrà essere affrontato sia nell'applicazione delle nuova normativa ISEE sia nello sviluppo di una regolamentazione unitaria per l'accesso ai servizi. In merito al mercato di cura privato, la programmazione distrettuale dovrà promuovere criteri di trasparenza e di controllo della qualità delle prestazioni, sostenendo le persone e le famiglie affinché possano scegliere, nella propria autonomia, servizi di cura privati che garantiscano un livello di qualità e appropriatezza adeguato.

5. UNA GOVERNANCE PER RICOMPORRE E RIGENERARE IL WELFARE LOCALE



L'artigiano sa una cosa fondamentale circa il modo di trattare la resistenza: che non bisogna prenderla di petto, come se si fosse in guerra con i nodi di una tavola di legno o con una pietra troppo dura; la maniera più efficace consiste nell'impiegare la forza minima”

Richard Sennet, *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*

5.1. Orientamenti e funzioni della governance del welfare locale

L'innovazione e la sostenibilità di un sistema di welfare locale passa in modo rilevante dalla definizione del modello di *governance*¹⁵. Tale modello vuole essere funzionale ai principi di ricomposizione e rigenerazione che sono stati descritti in precedenza. La governance che qui viene indicata vuole quindi produrre un sistema di partnership e collaborazione tra gli attori del sistema locale che permetta di

- **produrre conoscenza**: il sistema deve mettere in atto azioni che, rilevando dati e informazioni da varie fonti (di tipo quantitativo e qualitativo), producano l'aumento di conoscenza dei fenomeni da parte degli attori e degli organismi della programmazione locale. Maggiore conoscenza dei fenomeni è presente tra i vari attori del welfare locale e maggiore sarà la capacità di rendere efficace e sostenibile il sistema. La produzione di conoscenza deve riguardare i bisogni espressi e quelli potenziali, le modalità di risposta e la loro efficacia, l'impiego delle risorse economiche e umane. Il rigore della produzione di conoscenza è funzionale ad un sistema di intervento coerente, capace di costruire chiare politiche di prioritizzazione nell'accesso ai servizi ed evitare accessi iniqui o socialmente non prioritari;
- **programmare e valutare gli obiettivi e le strategie**: il sistema non deve limitarsi a “decidere”, ma decidere in maniera strategica, ovvero tenendo conto dei diversi fattori in campo. Si tratta di assumere la funzione programmatica nei suoi tratti fondamentali: visione a medio-lungo termine, sostenibilità sociale, economica, ambientale, coerenza e compatibilità tra diverse decisioni, valutazione continua. Programmare le strategie (tenendo insieme le decisioni operative che ciascun nodo del network autonomamente assume) è un'operazione di continua ricomposizione del *consenso* sugli obiettivi. In tal senso, la valutazione (lungi da essere un'attività “finale”) diventa la principale modalità di programmazione delle strategie;
- **connettere e integrare le diverse progettualità**: il sistema di welfare locale “regge” se a livello di coordinamento di servizi e progetti vi è un esplicito mandato e presidio della funzione di connessione e integrazione con altri servizi e progetti. Tale funzione è necessaria sia per ragioni di coerenza complessiva del sistema, sia per ragioni di sostenibilità di ciascun servizio/progetto;
- **produrre mainstreaming**: il mainstreaming è un processo attraverso il quale le innovazioni sperimentate in un ambito circoscritto (sociale, economico o istituzionale) vengono trasposte a livello di sistema in un ambito più generale diventando leggi, prassi, pratiche diffuse, ecc. Il mainstreaming designa le fasi di trasferimento e di appropriazione da parte di altri attori dei risultati, dei metodi e

¹⁵ Il concetto di *governance* indica il processo di responsabilità e possibilità di influenzamento rispetto alla assunzione di decisioni e alla implementazione operativa nell'ambito di una policy complessa.

degli elementi chiave aggiornati da uno o più attori. Mainstreaming significa trasferire risultati ed adottarli nelle politiche correnti e nelle prassi standard. I risultati determinano un forte impatto ed influenzano il cambiamento. Affinché la governance funzioni al meglio, è necessario presidiare la funzione attraverso cui alcune “buone pratiche” diventino “legge”, diventino forma diffusa di azione, modello di riferimento. Questa possibilità riguarda la capacità della *governance* di diventare *government*, ovvero prassi assunta nel funzionamento ordinario delle istituzioni. Per essenza, si tratta di una funzione di tipo politico e che spetta agli organismi politico-istituzionali del sistema di welfare.

La governance del sistema di welfare richiede un approccio imprenditivo da parte dei soggetti coinvolti e in primo luogo da parte delle istituzioni pubbliche. L'*imprenditività istituzionale* rappresenta un modo di svolgere la funzione di regia che l'attore pubblico è chiamato ad assumere secondo una direzione di orientamento al risultato, di problem solving.

In parallelo, la governance richiede lo sviluppo in tutti gli attori di una *capacità collaborativa*: essa non è solo una “dote”, ma è una vera e propria competenza che i vari soggetti devono, con metodo, assumere progressivamente.

Gli organismi e le relative competenze che di seguito sono descritti tengono conto del dettato normativo e dei contenuti espressi dall'Accordo di Programma approvato dall'Assemblea dei Sindaci. Il criterio di individuazione delle rispettive competenze è rappresentato da una suddivisione tra le funzioni di seguito rappresentate:

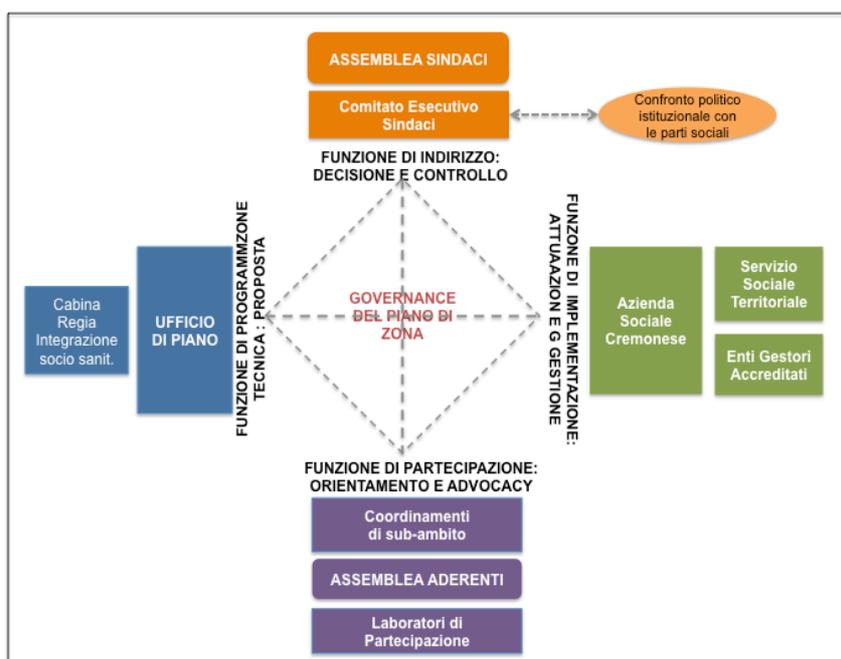


Fig. 1 – Rappresentazione della governance e delle funzioni nel Piano di Zona

- **funzione di indirizzo politico (decisione e controllo):** consiste nella assunzione di responsabilità in merito alle formulazione delle scelte con le quali si individuano i fini che lo la programmazione distrettuale intende perseguire;
- **funzione di programmazione tecnica (proposta):** consiste nella assunzione di responsabilità in merito alla formulazione di proposte preliminari e/o attuative con le quali è possibile dare attuazione alle scelte di indirizzo politico;
- **funzione di implementazione della programmazione (attuazione e gestione):** consiste nella assunzione di responsabilità in merito alla implementazione della programmazione tecnica (in base all'indirizzo politico), tramite atti di natura gestionale, organizzativa, regolamentare, amministrativa

→ **funzione di partecipazione (orientamento e advocacy)**: consiste nella assunzione di responsabilità in merito all'influenzamento rispetto alle politiche pubbliche e all'allocazione delle risorse all'interno della programmazione distrettuale.

5.2. Organismi della governance distrettuale

5.2.1. L'assemblea di Sindaci

L'Assemblea dei Sindaci è l'organismo di rappresentanza politica del Piano di Zona dell'ambito territoriale di Cremona ed è costituita da tutti i Sindaci dei Comuni dell'Ambito o loro delegati. E' il luogo strategico di indirizzo delle politiche sociali distrettuali, di programmazione e valutazione di impatto delle stesse. Sono funzioni dell'assemblea dei sindaci:

- l'approvazione dell'Accordo di Programma, del documento di Piano e dei relativi Piani operativi e di indirizzo annuali e della relativa attività di monitoraggio e consuntivazione
- la deliberazione in merito all'allocazione delle risorse del Fondo Nazionale Politiche Sociali, del Fondo Sociale regionale e di ulteriori risorse di regionali, nazionali, europee, delle quote autonome conferite dai Comuni per l'attuazione degli obiettivi previsti dal Piano di Zona
- la determinazione di eventuali livelli di assistenza ulteriori rispetto a quanto stabilito dalla normativa nazionale e regionale in vigore
- la definizione di indirizzi in merito alle modalità di accesso ai servizi e alle forme di rapporto con i soggetti gestori delle unità di offerta sociale, in base alle norme nazionali e regionali
- la definizione di indirizzi e scelte per l'accesso prioritario alle prestazioni socio-assistenziali e socio-sanitarie, in base alle normative regionali e nazionali, anche valutando forme di intervento di emergenza e pronto intervento
- la proposta di regolamenti per l'accesso ai servizi e alle prestazioni di carattere socio-assistenziale e socio-sanitario
- la designazione di componenti del Comitato Esecutivo dei Sindaci, in modo che esso sia rappresentativo dei Comuni e Unioni di Comuni del territorio e delle convenzioni per la gestione associata della Funzione.
- La proposta e l'approvazione, in base alle indicazioni dei singoli Comuni interessati, di composizione dei Sub-Ambiti territoriali.

Il funzionamento dell'Assemblea dei Sindaci è regolato in base a quanto indicato nell'Accordo di Programma e in conformità a quanto previsto dal "Regolamento interno dell'Assemblea distrettuale dei Sindaci del Distretto di Cremona", approvato con deliberazione ASL n. 711 del 29.12.2011.

5.2.2. Il Comitato Esecutivo dei Sindaci

E' un luogo di coordinamento politico-istituzionale del sistema integrato dei servizi. E' composto da un massimo di due Sindaci (o loro delegati) per ogni Sub-ambito territoriale, nominati dall'Assemblea dei Sindaci. E' presieduto da uno dei componenti nominato dall'Assemblea. Il ruolo di membro del Comitato Esecutivo è personale e non delegabile, ed è legato al mantenimento della carica di amministratore presso il Comune rappresentato.

Ha il compito di

- Preparare i lavori dell'Assemblea distrettuale dei Sindaci.
- Implementare e sovrintendere all'attuazione degli indirizzi politici espressi dal Piano di Zona e dall'Assemblea dei Sindaci

- Verificare costantemente lo stato di raggiungimento degli obiettivi di Piano;
- Coordinare i momenti di confronto e i rapporti tra Assemblea dei Sindaci e Ufficio di Piano
- Coordinare i momenti di confronto e i rapporti tra Assemblea dei Sindaci e Azienda Sociale Cremonese Sovraintendere e promuovere le forme di coordinamento dei Sub-Ambiti, garantendo forme di ascolto e collaborazione con le esigenze degli stessi
- Promuovere, coordinare e governare i processi di integrazione e collaborazione tra i vari soggetti sottoscrittori e aderenti al Piano di Zona, anche attivando spazi di confronto con i soggetti portatori di interesse e rappresentativi della comunità territoriale.
- Promuovere processi di integrazione tra policy territoriali di interesse per la programmazione del welfare locale.

In casi di urgenza, il Comitato può assumere decisioni di indirizzo istituzionale in merito alla programmazione distrettuale, salvo ratifica alla prima Assemblea dei Sindaci.

Alle adunanze del Comitato Esecutivo dei Sindaci sono invitati a partecipare il Coordinatore dell'Ufficio di Piano (o suo delegato) e il Presidente e Direttore dell'Azienda Sociale Cremonese (o loro delegati) e, per le materie per cui è necessaria l'integrazione tra politiche sociali ed altre politiche territoriali (politiche per il lavoro, integrazione scolastica per studenti disabili, formazione, istruzione ed orientamento), il Presidente della Provincia o suo delegato.

Per il suo funzionamento, il Comitato Esecutivo si potrà avvalere della collaborazione del Gruppo Tecnico di Supporto dell'Ufficio di Piano (si veda paragrafo 5.2.5)

Nel corso della validità del presente accordo l'Assemblea dei Sindaci effettuerà una verifica in merito alla rappresentatività della composizione del Comitato Esecutivo dei Sindaci rispetto ai processi di aggregazione della "funzione sociali associate" ai sensi dell'art. 19 del D.L. 95/2012 (convertito con Legge 135/2012). In ogni caso, la composizione del Comitato Esecutivo dovrà essere rappresentativa delle Unioni e Convenzioni che si andranno costituendo nel territorio.

5.2.3. I Coordinamenti dei Sub-ambiti territoriali

I Coordinamenti dei Sub-ambiti territoriali sono costituiti da aggregazioni di Comuni, individuate dall'Assemblea dei Sindaci in occasione dell'approvazione dell'Accordo di Programma. La composizione dei Sub-ambiti può essere variata in caso di richiesta dei Comuni interessati, in occasione dell'approvazione del Piano operativo annuale da parte dell'Assemblea dei Sindaci. Per ogni Sub-ambito viene designato un Comune capofila ed eventuali altri Comuni di riferimento, in base a criteri di strutturazione e competenze amministrative. Ogni Sub-ambito svolge una funzione di analisi del bisogno territoriale, di integrazione delle unità di offerta e delle funzioni sociali associate, di promozione della partecipazione locale degli stakeholder e dei cittadini, di promozione di spazi di co-progettazione territoriale, di integrazione delle risorse e delle competenze.

I Coordinamenti di Sub-ambito costituiscono forme di collaborazione che possono promuovere forme di gestione associata della "funzione sociale" ai sensi dell'art. 19 del D.L. 95/2012 (convertito con Legge 135/2012). In ogni caso, l'organizzazione dei Sub-ambiti dovrà tenere conto nel corso del triennio dei processi di costituzioni di "unioni" e/o "convenzioni" per l'esercizio associato della funzioni fondamentali dei Comuni.

Come disciplinato dall'Accordo di Programma, ogni Sub-ambito individua i referenti istituzionali e tecnici che compongono il Coordinamento istituzionale e tecnico di Sub-ambito.

Ogni Sub-Ambito è rappresentato da un massimo di due suoi referenti istituzionali nel Comitato Esecutivo dei Sindaci.

Ogni Sub-Ambito individua un proprio referente tecnico quale componente dell'Ufficio

di Piano distrettuale, che svolge anche una funzione di coordinamento tra gli operatori dei servizi sociali professionali del territorio.

I Sub-Ambiti promuovono gruppi di lavoro degli operatori del servizio sociale professionale per analizzare il bisogno e le risorse del territorio, coordinare e integrare lo sviluppo dei servizi di welfare, promuovere l'accesso ai servizi, sviluppare collaborazioni tra i vari soggetti locali.

I Coordinamenti dei Sub-ambiti promuovono specifici momenti di lavoro con la Provincia di Cremona in riferimento a tematiche di specifica competenze di rispettiva competenza.

Per lo sviluppo della propria azioni locale, i Piani Operativi annuali potranno prevedere forme di assegnazione di budget ai diversi Sub-ambiti, secondo criteri e modalità da definire da parte dell'Assemblea dei Sindaci.

5.2.4. L'Assemblea degli Aderenti all'Accordo di Programma

L'Assemblea degli Aderenti è un organismo consultivo e di partecipazione. E' costituita dai rappresentanti di tutti i soggetti non istituzionali che hanno aderito all'Accordo di Programma. Essa svolge le seguenti funzioni:

- partecipazione all'indirizzo strategico della programmazione distrettuale da parte di soggetti portatori di interessi nell'ambito del welfare locale
- promozione dell'integrazione tra vari interventi e progetti attivi nel territorio.

L'Assemblea funziona tramite incontri plenari (almeno 1 volta all'anno) e può promuovere laboratori di partecipazione, per elaborare questioni da porre all'evidenza dell'Assemblea dei Sindaci o del Comitato Esecutivo. Il Gruppo Tecnico di Piano garantirà il supporto operativo al funzionamento dell'Assemblea degli Aderenti. Alle sedute dell'Assemblea degli Aderenti sono invitati i membri del Comitato Esecutivo dei Sindaci.

5.2.5. L'Ufficio di Piano "allargato" e il Gruppo Tecnico di Piano

L'Ufficio di Piano costituisce l'organismo che presidia la programmazione tecnica del Piano di Zona, secondo gli indirizzi espressi dall'Assemblea dei Sindaci e in accordo con il Comitato esecutivo dei Sindaci.

Esso svolge le seguenti funzioni:

- elaborazione delle proposte di programmazione tecnica in merito alle strategie definite dal Piano di Zona e secondo gli indirizzi/priorità stabiliti dall'Assemblea dei Sindaci e dal Comitato Esecutivo dei Sindaci
- elaborazione della proposta di Piano di Riparto Operativo e budget annuale da sottoporre all'Assemblea dei Sindaci
- cooperazione con l'ASL per il pieno sviluppo dell'integrazione socio sanitaria
- cooperazione gli Uffici di Piano del Distretto Cremasco e Casalasco per lo sviluppo di integrazioni inter-distrettuali
- coordinamento tra policy territoriali di interesse per il welfare territoriale (sociale, casa, lavoro, educazione)
- cooperazione con la Provincia per il pieno sviluppo delle integrazioni tra ambito sociale e politiche del lavoro, per gli interventi di integrazione scolastica per studenti disabili e per le politiche della formazione, istruzione e dell'orientamento
- attivazione dei laboratori tematici e territoriali di programmazione e approfondimento per le priorità indicate dal Piano;
- promozione di progetti innovativi e di sostegno delle reti locali esistenti e di quelle che si possono creare a partire da problemi e priorità condivise;
- monitoraggio delle attività, valutazione dei risultati conseguiti e proposta di aggiornamento del Piano.

In considerazione dell'elevata complessità della programmazione sociale distrettuale,

appare fondamentale che la pianificazione sia presidiata attraverso professionalità qualificate e da soggetti portare delle competenze appropriate, che consentano di dare valore a tale funzione. Per tale ragione l'Ufficio di Piano è composto da:

- Direttore Settore Politiche Sociali Comune di Cremona
- Direttore dell'Azienda Sociale Cremonese
- Referenti del servizio sociale professionale per ogni sub-ambito territoriale
- Coordinatori dei servizi sociali specialistici dell'Azienda Sociale Cremonese
- 1 Referente tecnico dell'ASL Cremona
- 1 Referente tecnico della Provincia Cremona
- 1 Referente dell'Azienda Istituti Ospedalieri di Cremona
- 1 Referente dell'Ufficio Scolastico Provinciale
- 1 referente designato dai soggetti della cooperazione sociale di tipo A e di tipo B
- 1 referente designato dai soggetti dell'Associazionismo e volontariato
- 1 referente designato dal Centro Servizi per il Volontariato della Provincia di Cremona
- 1 referente designato delle organizzazioni sindacali
- 1 referente designato della Diocesi di Cremona.

Il Comune di Cremona, in qualità di Ente capofila, garantisce la partecipazione ai lavori dell'Ufficio di Piano, in base alle necessità, di propri referenti tecnici del Settore delle Politiche Educative e Piano Locale Giovani; del Servizio Edilizia Residenziale Pubblica, del Settore Area Vasta; dell'Ufficio Rapporti con il Volontariato e Associazioni del Terzo Settore.

Ai momenti di lavoro dell'Ufficio di Piano è invitato il Presidente del Comitato Esecutivo dei Sindaci o suo delegato.

E' auspicato che ai lavori dell'Ufficio di Piano, anche tramite specifici accordi, possano partecipare referenti di altri soggetti, tra cui: Prefettura di Cremona, del Tribunale di Cremona, della sede territoriale dell'INPS, dell'ALER, dell'ARSAC (Associazione delle Residenze Socio Sanitarie della Provincia di Cremona), delle associazioni di rappresentanza delle imprese, delle associazioni di tutela e rappresentanza degli utenti.

L'Ufficio di Piano determinerà criteri di funzionamento e organizzazione interna, prevedendo incontri di lavoro sia di tipo plenario, sia di tipo ristretto su argomenti specifici. Gli incontri dell'Ufficio di Piano dovranno avere una cadenza periodica e tale da consentire di assolvere i compiti assegnati.

Per il suo funzionamento, l'Ufficio di Piano si avvarrà di un Gruppo Tecnico di Piano, che ha il compito di predisporre la documentazione e le informazioni necessarie all'assolvimento dei compiti previsti, di supportare il funzionamento dei vari organismi previsti dall'Accordo di Programma, di provvedere alla gestione delle attività tecnico-amministrative connesse all'attuazione del Piano di Zona. Il Gruppo Tecnico di Piano è così composto:

- Direttore del Settore Politiche Sociali del Comune di Cremona o suo delegato
- Direttore dell'Azienda Sociale Cremonese
- altre unità di supporto tecnico individuate da Comune di Cremona e Azienda Sociale Cremonese.

Il Gruppo Tecnico di Piano funziona sia in modo collegiale, sia assegnando specifiche funzioni ai suoi membri.

5.2.6. L'Azienda Sociale Cremonese

L'Azienda Sociale Cremonese è ente strumentale dei Comuni associati del distretto, con il ruolo di ente di gestione, di coordinamento dei servizi sociali territoriali, di gestore del sistema informativo territoriale. Fatto salvo quanto previsto dalla Statuto, l'Azienda Sociale Cremonese assume in capo a sé le seguenti attività:

- gestione dei servizi delegati da parte dei Comuni, tramite le risorse pro quota capitaria assegnata in base alle deliberazioni dell'Assemblee dei Sindaci

- gestione della rete locale delle unità di offerta sociali, nel rispetto degli indirizzi regionali, anche promuovendo processi di confronto e sviluppo delle stesse
- coordinamento e integrazione dei servizi sociali professionali territoriali
- gestione delle quote del Fondo Nazionale Politiche sociali, del Fondo Sociale Regionale e di altri fondi specifici assegnati per previsioni normative all'Ambito, in base ai Piani Operativi approvati dall'Assemblea dei Sindaci
- organizzazione e gestione del sistema di conoscenza del welfare territoriali, tramite processi di gestione informativa e monitoraggio
- gestione dei processi di accreditamento delle unità di offerta sociale, secondo le normative previste da Regione Lombardia e gli indirizzi dell'Assemblea dei Sindaci
- supporto specialistico ai servizi sociali professionali dei Comuni del distretto, con particolare attenzione ai temi della tutela dei minori e della famiglia, del sostegno alla disabilità, della non autosufficienza, dell'inserimento lavorativo, della mediazione culturale
- elaborazione di istanze e proposte in merito allo sviluppo e innovazione dei servizi, da sottoporre al Comitato Esecutivo dei Sindaci e all'Ufficio di Piano
- organizzazione e gestione di interventi formativi rivolti agli operatori del sistema di welfare, con particolare riguardo alla formazione obbligatoria per gli assistenti sociali
- supporto tecnico, di concerto con il Comune di Cremona, agli organismi previsti dall'Accordo di Programma per la programmazione del sistema integrato dei servizi.

L'Azienda è titolare dei rapporti finanziari rispetto alle risorse trasferite nell'ambito della programmazione sociale distrettuale.

5.2.7. Il Comune di Cremona, capofila dell'Accordo di Programma

L'Assemblea dei Sindaci ha individuato nel Comune di Cremona l'Ente capofila dell'Accordo di Programma. In tale ruolo, il Comune di Cremona, assume la responsabilità della puntuale esecuzione degli adempimenti previsti da Regione Lombardia e assicura tutti gli atti amministrativi conseguenti all'attuazione del presente Accordo.

Per lo svolgimento della funzione di Ente Capofila, il Comune di Cremona assumerà il ruolo di coordinatore dell'Ufficio di Piano e la responsabilità istituzionale di indirizzo e definirà le funzioni di natura gestionale da affidare all'Azienda Sociale Cremonese, tramite apposito contratto di servizio.

L'Ente responsabile per l'attuazione del Piano di Zona si atterrà agli indirizzi impartiti dall'Assemblea dei Sindaci nonché del Comitato Esecutivo e avrà ruolo di coordinatore dell'Ufficio di Piano.

5.2.8. La Cabina di Regia per l'integrazione socio-sanitaria

La programmazione sociale territoriale prevede la stretta collaborazione e l'attiva partecipazione dell'Ambito Distrettuale alla Cabina di Regia Integrata a supporto del processo di integrazione sociosanitaria e sociale, promossa dalla Azienda Sanitaria Locale della provincia di Cremona (ai sensi delle DDGR n. 326 del 27/06/2013 e n. 2941 del 19/12/2014). La Cabina di Regia opera al fine di evitare duplicazioni e frammentazione nell'utilizzo delle risorse e nell'erogazione degli interventi e contestualmente per garantirne appropriatezza. Rappresenta un'importante risorsa che si pone in sinergia ed integra il ruolo dell'Ufficio che la A.S.L. ha istituito a supporto delle funzioni della Conferenza dei Sindaci e delle Assemblee distrettuali.

La composizione della Cabina di Regia è determinata da un atto proprio dell'ASL, con il coordinamento del Direttore Sociale dell'ASL, coadiuvato dall'UOD Programmazione territoriale, tenendo conto di una composizione sia di natura istituzionale (Assemblee Distrettuali) che di natura tecnica (Uffici di Piano e Aziende sociali), che rappresenti i tre Ambiti Distrettuali di Cremona, Crema e Casalmaggiore.

Nell'ambito della collaborazione tra gli ambiti distrettuali di Cremona, Crema e Casalmaggiore è attivo un livello tecnico-operativo, tra gli Uffici di Piano e tra Uffici di Piano e l'UO Programmazione territoriale, i quali si coordinano attraverso il confronto e la condivisione di modalità di lavoro comune con i diversi soggetti territoriali, nella declinazione a livello locale degli indirizzi di programmazione regionale e dei criteri di assegnazione delle risorse regionali e statali.

L'azione congiunta degli ambiti distrettuali diviene occasione per favorire e per promuovere un'integrazione delle politiche sociali territoriali sia a partire dagli indirizzi espressi dal Consiglio di rappresentanza provinciale dei Sindaci, sia mediante possibili momenti di incontro e di lavoro congiunto dei livelli esecutivi (Comitato Ristretto) delle tre Assemblies Distrettuali dei Sindaci.

5.3. I Laboratori di partecipazione territoriale e di integrazione distrettuale

Il presente Piano di Zona intende promuovere e realizzare un welfare partecipato, inteso sia nei termini più generali di nuove forme dell'attivazione di gruppi e reti sociali utile al benessere, sia nei termini più tecnici di forme organizzate dell'elaborazione politica. L'attivazione delle risorse presenti nella comunità sfida la capacità istituzionale nel riagganciare soggetti e gruppi solitamente più distanti da una relazione diretta con le istituzioni, non chiedendo solo di "pensare" nei tavoli ma anche di "sperimentare" le idee emerse. L'elaborazione partecipata sfida la capacità di costruire un pensiero innovativo sulla comunità, che metta a fuoco i mutamenti sociali più recenti.

L'obiettivo è quello di avviare processi di programmazione partecipata incrementale, che facciano della "cura della partecipazione" la dinamica di gestione delle relazioni tra i vari soggetti. In tal senso, tali processi si possono orientare verso l'individuazione di tematiche innovative, affiancando la tradizionale suddivisione tematica dei tavoli (anziani, minori, disabili, ecc.).

L'attivazione dei Laboratori può avvenire a vari livelli:

- su iniziativa dei Sub-ambiti territoriali, in base alle esigenze locali
- su proposta dell'Ufficio di Piano, in base a priorità di lavoro individuate
- su proposta del Comitato Esecutivo dei Sindaci o dell'Assemblea dei Sindaci, per affrontare questioni di particolare attenzione istituzionale.

Il coordinamento dei Laboratori attivati è affidato all'Ufficio di Piano, anche tramite il supporto fornito dal Gruppo Tecnico di Piano. I Piani operativi annuali del Piano di Zona possono prevedere specifici budget per il sostegno alle iniziative promosse dai Laboratori, secondo criteri condivisi e trasparenti. Nel triennio di valenza del presente Piano di Zona, i Laboratori possono trovare forme di supporto e integrazione con il progetto "Well-Fare Legami", che prevede specifiche misure in tale direzione.

5.4. Il confronto politico-istituzionale

Al fine di garantire un'azione programmatica che tenga conto del ruolo delle organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali, il presente Accordo prevede l'attivazione di periodici momenti di confronto e consultazione in merito agli indirizzi delle politiche di welfare locali tra il Comitato Esecutivo dei Sindaci e le Organizzazioni Sindacali Confederali, le parti sociali e il Forum del Terzo Settore di Cremona e del Cremonese. Le suddette organizzazioni, inoltre, partecipano ai vari organismi e luoghi di lavoro come indicato dal presente accordo.

5.5. La programmazione operativa e l'implementazione del Piano di Zona

Il processo di programmazione del welfare locale prevede l'elaborazione di alcuni documenti specifici:

- il **Piano Operativo Annuale**: definisce gli obiettivi specifici e le priorità da perseguire (nell'ambito delle strategie assunte dal presente Piano di Zona), declinando le azioni consolidate e innovative da implementare, con conseguente definizione del budget a disposizione, forme di attuazione, tempi, strumenti di valutazione. Tale Piano è approvato dall'Assemblea dei Sindaci, su proposta dell'Ufficio di Piano, indicativamente entro il mese di marzo di ogni anno. Può essere revisionato durante l'anno;
- il **Report Annuale**: costituisce il rendiconto dello stato di attuazione del Piano di Zona alla luce della effettiva realizzazione delle azioni previste nel Piano Operativo Annuale e della puntuale finalizzazione dei budget definiti (da approvarsi da parte dell'Assemblea dei Sindaci, su proposta dell'Ufficio di Piano, entro il mese di febbraio successivo all'anno di riferimento).

Il processo di programmazione, inoltre, potrà avvalersi di specifici atti di indirizzo dell'Assemblea dei Sindaci, su proposta del Comitato Esecutivo e dell'Ufficio di Piano. In base ai contenuti del Piano Operativo Annuale, il Comune di Cremona in qualità di Ente Capofila e per conto dei Comuni del Distretto, definirà un contratto di servizio con l'Azienda Sociale Cremonese, attraverso il quale si definiscono gli obiettivi gestionali indicati in sede programmatoria.

Al fine di garantire una piena coerenza tra programmazione e implementazione delle politiche di welfare locale, oltre a quanto previsto nel funzionamento dei singoli organismi, vengono indicate alcune modalità di relazione e di lavoro coordinato tra processo programmatorio e l'attività gestionale:

- incontri congiunti tra i componenti del Comitato Esecutivo dei Sindaci e i componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Sociale Cremonese, e, qualora necessario, i rappresentanti di altri enti competenti per specifiche politiche per la disanima di particolari temi oggetto di lavoro integrato che necessitano di un elevato livello di condivisione e di raccordo;
- incontri periodici tra il Coordinatore dell'Ufficio di Piano ed il Direttore Generale dell'Azienda Sociale Cremonese, anche unitamente alla Segreteria Tecnica di Piano, per lo scambio informativo, per la costruzione di linee comuni di intervento e per il confronto costante in relazione all'attuazione del Piano Operativo/Contratto di Servizio.
- specifici incontri tecnici di confronto in relazione a tematiche relative ai servizi sociali comunali e distrettuali tra il Direttore Generale dell'Azienda Sociale Cremonese, il Coordinatore dell'Ufficio di Piano e i coordinatori delle equipe di servizio sociale dei Sub-ambiti.

5.6. La previsione delle risorse per il triennio 2015-2017

La previsione delle risorse tiene conto dell'andamento dei trasferimenti esterni di questi ultimi anni e delle previsioni per il 2015¹⁶. Pur con qualche segnale positivo, le risorse trasferite ai Comuni per la funzione sociale sono ancora assai limitate e incerte nel tempo. In La richiesta di più finanziamenti dedicati alle politiche sociali viene avanzata, da varie parti.

Nel complesso i fondi nazionali per il sociale vengono confermati anche per il 2015, con un previsto aumento complessivo rispetto all'anno precedente del 8% (totale complessivo 107 milioni di euro). Aumento che rimane comunque nettamente al di sotto dei 180 milioni complessivi del 2009.

¹⁶ Fonte: www.lombardiasociale.it

Regione Lombardia ha dato un segnale positivo nel 2014, incrementando in misura rilevante i fondi complessivi per il welfare sociale rispetto al passato. Tuttavia, mentre le risorse della componente sociosanitaria hanno visto un aumento da 1652 milioni del 2013 a 1.712 nel 2014, il Fondo sociale regionale è rimasto fermo da quattro anni a questa parte a 70 milioni. Nel periodo 2011-2014, infatti, mentre gli stanziamenti per il sociosanitario sono aumentati del 7% il Fondo sociale è rimasto invariato. Nel bilancio previsionale 2015 poi il Fondo sociale regionale è stato ridotto a 51 milioni, anche se si può prevedere che come già successo nel 2014, nel corso d'anno tale valore venga implementato.

La programmazione delle risorse 2015-2017 tiene conto quindi dei seguenti aspetti:

- il trend dell'ultimo triennio di trasferimenti del Fondo Nazionale Politiche Sociali e del Fondo nazionale Non Autosufficienza è stato incerto; gli stanziamenti nel Bilancio dello Stato 2015 prevedono un leggero incremento di questa voce di spesa e, in maniera prudenziale, si può imputare una quota sostanzialmente pari a quanto previsto nel 2014.
- il Fondo Sociale Regionale 2015 è previsto con meno; solitamente nel corso d'anno tale fondo viene implementato, ma ad oggi si può prevedere una quota sostanzialmente pari a quanto imputato nell'anno 2014.
- Gli "altri finanziamenti" che possono essere inclusi nella programmazione da parte di fondi speciali nazionali o regionali sono preventivabili per l'anno 2015 e in parte per il 2016, non oltre. Tra gli altri finanziamenti che sono imputati vi è anche quello di Fondazione Cariplo per il progetto Well-Fare Legami.
- Le entrate dei Comuni sono previste in aumento nel triennio, per ottemperare all'obiettivo di incremento della gestione associata delle risorse; tale incremento è da imputare in maniera sostanziale a maggiori trasferimenti del Comune di Cremona.
- Le entrate dei Comuni comprendono sia la quota capitaria (pari a euro 4,89 per abitante)¹⁷ sia i trasferimenti determinati in base ai contratti di servizio tra singoli Comuni (o Unioni di Comuni) e l'Azienda Sociale Cremonese.

PREVISIONE RISORSE PER IL TRIENNIO 2015-2017			
ENTRATE	anno 2015	anno 2016	anno 2017
Entrate dai Comuni	3.415.000	3.615.000	4.015.000
Entrate da Fondo Naz. Politiche Sociali	599.589	600.000	600.000
Entrate da Fondo Non Autosufficienza	501.630	500.000	500.000
Entrate da Fondo Sociale Regionale	780.000	780.000	780.000
Altri finanziamenti	278.500	201.000	50.000
TOTALE ENTRATE	5.574.719	5.696.000	5.945.000
INTERVENTI	anno 2015	anno 2016	anno 2017
Governo del sistema e regolazione attività	322.000	322.000	322.000
Servizio sociale territoriale	278.736	284.800	285.000
Area non autonomia e disabilità	2.452.876	2.506.240	2.629.000
Area anziani	625.702	646.320	648.000
Area famiglie, minori, infanzia	1.505.174	1.537.920	1.611.000
Area fragilità e reinserimento sociale	390.230	398.720	450.000
TOTALE INTERVENTI	5.574.719	5.696.000	5.945.000

¹⁷ La quota capitaria comprende la copertura dei seguenti interventi: tutela minori, fondo di solidarietà, funzionamento Servizio Inserimento Lavorativo, RSA, quota funzionamento per programmazione e gestione. Il Comune di Cremona non trasferisce la quota relativa a tutela minori in quanto non ha delegato il servizio.