

Deliberazione Giunta Regionale 28 dicembre 2017 n. 10-7631

Approvazione del documento "Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020".

(Lombardia, BUR 2 gennaio 2018, n. 1)

Vista la legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali";

Visto l'articolo 2 dello "Statuto d'Autonomia della Lombardia" approvato con L.R. statutaria 30 agosto 2008, n. 1;

Vista la L.R. 6 dicembre 1999, n. 23 "Politiche regionali per la famiglia";

Vista la L.R. 14 dicembre 2004, n. 34 "Politiche regionali per i minori";

Vista la L.R. 12 marzo 2008, n. 3 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale" così come modificata dalla L.R. 11 agosto 2015, n. 23 "Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33, con particolare riferimento agli articoli 11, 13 e 18;

Visto l'articolo 11, comma 1, lettera a) della sopra citata legge regionale che attribuisce alla Regione la funzione di indirizzo per la programmazione delle unità di offerta sociali;

Tenuto conto che l'articolo 13, comma 1, lettera a) attribuisce ai Comuni singoli e associati e alle Comunità montane, ove delegate, la funzione di programmare, progettare e realizzare la rete locale delle unità di offerta sociali, nel rispetto degli indirizzi e conformemente agli obiettivi stabiliti dalla Regione, anche promuovendo la partecipazione dei soggetti di cui all'articolo 3;

Visto inoltre l'articolo 18 che:

- individua il Piano di Zona quale strumento di programmazione in ambito locale della rete d'offerta sociale, nel quale sono definiti le modalità di accesso alla rete, gli obiettivi e le priorità di intervento, gli strumenti e le risorse necessarie alla loro realizzazione;
- definisce le modalità di approvazione, di attuazione, la durata e l'ambito territoriale di riferimento del Piano di Zona;

Richiamato l'articolo 3 della L.R. n. 3/2008 che riconosce, tra i soggetti partecipanti alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete, anche il ruolo esercitato dai soggetti del Terzo Settore, dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative e dagli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale e sociosanitario;

Vista inoltre la L.R. 11 agosto 2015, n. 23 "Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)";

Richiamata la Delib.C.R. 9 luglio 2013, n. X/78 "Programma Regionale di Sviluppo della X Legislatura" (PRS) - capitolo "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" - in cui si prevedono:

- il riordino del welfare regionale conciliando il nuovo sistema dei bisogni con la programmazione e l'organizzazione di risposte appropriate, anche sotto il profilo del riorientamento e dell'integrazione delle risorse stesse;
- l'ottimizzazione dell'organizzazione territoriale;
- il sostegno della capacità dei territori, all'interno di un'azione integrata tra i diversi livelli istituzionali e le rappresentanze delle Comunità, di porre in essere una programmazione locale che possa definire priorità, azioni e risorse, nel rispetto delle linee d'indirizzo regionali, in un contesto di efficace collaborazione con gli Enti Locali;

Visti i seguenti atti di indirizzo regionale per la programmazione sociale a livello locale:

- la Delib.G.R. 16 novembre 2011, n. 10/2505 "Approvazione documento Un welfare della sostenibilità e della conoscenza - Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2012-2014";
- la Delib.G.R. 19 dicembre 2014, n. 10/2941 "Approvazione del documento Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità - Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017";

Richiamati inoltre i seguenti provvedimenti regionali assunti nell'attuale X Legislatura:

- la Delib.G.R. 14 maggio 2013, n. 10/116 "Determinazioni in ordine all'istituzione del fondo regionale a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili: atto d'indirizzo" che prevede di tutelare il benessere di tutti i componenti della famiglia, agevolando e sostenendo armoniose relazioni familiari, pur in presenza di problematiche complesse, derivanti da situazioni di fragilità;
- la Delib.G.R. 27 giugno 2013, n. 10/326 "Determinazioni in ordine alla ripartizione delle risorse del Fondo Sociale Regionale 2013" che ha previsto, quale declinazione attuativa del principio di integrazione tra i diversi livelli istituzionali nei processi di analisi e di risposta al bisogno evitando duplicazioni e frammentazione nell'utilizzo delle risorse e nell'erogazione degli interventi, e contestualmente garantendo appropriatezza nella risposta, la costituzione di una specifica Cabina di regia integrata tra A.S.L. e Comuni;
- la Delib.G.R. 18 aprile 2016, n. 10/5060 "Reddito di autonomia anno 2016: evoluzione del programma e misure innovative" nella quale, con la definizione delle diverse misure che costituiscono il reddito di autonomia della regione Lombardia, vengono stabiliti i principi rispetto al tipo di interventi forniti quali la personalizzazione, la tempestività, la temporaneità e la corresponsabilità.
- la Delib.G.R. 2 agosto 2016, n. 10/5499 "Cartella Sociale Informatizzata: approvazione Linee Guida e specifiche di interscambio informativo";
- la Delib.G.R. 7 giugno 2017, n. 10/6674 "Programma operativo regionale per la realizzazione degli interventi a favore di persone con disabilità grave prive del sostegno familiare - Dopo di Noi - Legge n. 112/2016" che delinea il programma operativo regionale per il sostegno ai disabili gravi privi del sostegno familiare (Dopo di Noi),
- la Delib.G.R. 30 giugno 2017, n. 10/6832 "Approvazione delle linee guida per lo svolgimento dei servizi a supporto dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, in attuazione degli articoli 5 e 6 della L.R. n. 19/2007 (di concerto con gli assessori Garavaglia, Gallera e Brianza);
- la Delib.G.R. 31 luglio 2017, n. 10/7004 "Regolamento regionale. Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e permanenza nei servizi abitativi pubblici in attuazione di quanto disposto dall'art. 23 della L.R. 8 luglio 2016, n. 16 "Disciplina regionale dei servizi abitativi";

Preso atto che la sopra citata Delib.G.R. 19 dicembre 2014, n. 10/2941 stabilisce la durata triennale dell'Accordo di Programma per l'attuazione del Piano di Zona con riferimento al periodo 1° aprile 2015 - 31 dicembre 2017;

Considerato che Regione Lombardia, nel corso del triennio di programmazione 2015-2017, ha realizzato un percorso di accompagnamento dei territori impegnati nell'attuazione a livello locale dei Piani di Zona con la finalità di armonizzare le logiche di programmazione locale rispetto agli obiettivi regionali;

Considerato altresì che gli esiti del percorso di accompagnamento all'attuazione della programmazione locale hanno evidenziato i seguenti temi strategici che si pongono alla base delle linee di indirizzo per la nuova programmazione triennale 2018-2020:

- ricomposizione dei flussi informativi a supporto della programmazione e delle fonti di finanziamento sia a livello locale sia a livello regionale;
- innovazione nei territori che, in alcuni casi, ha portato gli Uffici di Piano a rafforzare il loro ruolo cominciando ad essere luoghi di progettazione di soluzioni innovative che sono state oggetto di analisi da parte di Regione Lombardia che ha effettuato una ricognizione delle buone prassi realizzate o in fase di realizzazione;
- empowerment dell'utente finale: la triennalità ha voluto gettare le basi per un processo di allargamento della rete degli attori e di potenziamento della capacità di attivazione delle risorse sul territorio;

Preso atto di quanto stabilito dall'art. 7-bis della L.R. 23/2015 che prevede la realizzazione di nuovi ambiti distrettuali nonché di quanto previsto nei Piani di Organizzazione Strategici con riferimento alla dimensione dei nuovi ambiti distrettuali;

Ritenuto pertanto utile:

- avviare, pur con la necessaria gradualità e nel rispetto delle specificità e autonomie del territorio, il percorso evolutivo verso nuovi ambiti distrettuali;
- valorizzare, mediante congrui livelli di premialità, strategie virtuose verso una dimensione distrettuale coerente con quanto previsto dalla L.R. 23/2015;
- incentivare il raggiungimento di obiettivi strategici di interesse quali ad esempio l'uniformità di regolamentazione, di accesso ai servizi e di compartecipazione alla spesa, l'individuazione di omogenei indicatori di appropriatezza e qualità dei servizi e degli interventi, la progettazione di interventi di innovazione sociale;

Dato atto che l'allegato 1 parte integrante della presente deliberazione, riporta analiticamente:

- le indicazioni, gli obiettivi per la nuova triennalità di programmazione e i ruoli dei diversi attori;
- l'articolazione dei livelli di premialità e le modalità di erogazione delle relative risorse stanziare in ragione degli obiettivi strategici raggiunti;

Dato atto che per l'attuazione del sistema premiale verranno messe a disposizione risorse per un ammontare complessivo pari a euro 3.660.000,00 a valere sul Fondo Nazionale per le Politiche Sociali con le successive deliberazioni di assegnazione e riparto;

Stabilito che i vigenti accordi di programma, sono prorogati in via transitoria fino alla definizione dei nuovi ambiti distrettuali, nell'arco del triennio di programmazione, cosicché i Comuni possano prendere atto della proroga, oppure procedere alla sottoscrizione di un nuovo Accordo di Programma, sulla base di una nuova programmazione;

Ritenute le indicazioni del documento "Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020" coerenti con i principi della Legge n. 328/2000, della L.R. n. 3/2008, della L.R. n. 23/2015, del PRS della X legislatura e degli atti sopra richiamati;

Ravvisata l'opportunità di proseguire le attività di monitoraggio e accompagnamento in ordine allo sviluppo e all'attuazione della programmazione sociale territoriale, attraverso un costante confronto e coordinamento con gli Uffici di Piano e le A.T.S.;

Preso atto del confronto avvenuto nella fase di impostazione delle linee guida, con alcuni rappresentanti degli Uffici di Piano, dei Comuni e delle ATS, per definire al meglio le esigenze e le specificità delle autonomie territoriali;

Sentiti ed INFORMATI OO.SS. maggiormente rappresentative e ANCI Lombardia sulla proposta di Linee di indirizzo per la programmazione sociale locale del triennio 2018-2020, in data 20 dicembre 2017;

Ritenuto di disporre la pubblicazione del presente atto sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia e la pubblicazione sul sito internet di Regione Lombardia www.regione.lombardia.it;

Vista la L.R. n. 20/2008 "Testo Unico in materia di organizzazione e personale", nonché i Provvedimenti Organizzativi della X Legislatura;

All'unanimità dei voti espressi nelle forme di legge;

Delibera

1. per quanto in premessa esplicitato: di approvare l'Allegato 1 "Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018/2020", parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, che riporta analiticamente:

a) le indicazioni, gli obiettivi per la nuova triennalità di programmazione e i ruoli dei diversi attori coinvolti;

b) l'articolazione dei livelli di premialità e le modalità di erogazione delle relative risorse stanziare in ragione degli obiettivi strategici raggiunti;

c) le modalità di incentivazione del raggiungimento di obiettivi strategici di interesse quali: uniformità di regolamentazione degli accessi, compartecipazione alla spesa, individuazione di omogenei indicatori di appropriatezza e qualità dei servizi e degli interventi, realizzazione di progettualità innovative;

2. di dare atto che il percorso evolutivo verso nuovi ambiti distrettuali prende avvio nel rispetto della specificità e autonomia del territorio;

3. di mettere a disposizione, per l'attuazione del sistema premiale delineato, risorse per un ammontare complessivo pari a euro 3.660.000,00 a valere sul Fondo Nazionale per le Politiche Sociali con le successive deliberazioni di assegnazione e riparto;

4. di determinare che i vigenti accordi di programma, sono prorogati in via transitoria fino alla definizione dei nuovi ambiti distrettuali, nell'arco del triennio di programmazione, cosicché i Comuni possano prendere atto della proroga, oppure procedere alla sottoscrizione di un nuovo Accordo di Programma, sulla base di una nuova programmazione;

5. di proseguire le attività di monitoraggio e accompagnamento in ordine allo sviluppo e all'attuazione della programmazione sociale territoriale, attraverso un costante confronto e coordinamento con gli Uffici di Piano e le A.T.S.;

6. di disporre la pubblicazione del presente atto sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia e la pubblicazione sul sito internet di Regione Lombardia www.regione.lombardia.it.

Allegato 1

Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020

1. PREMESSA

Il varo della L.R. 23/2015 ha sancito il riordino del sistema di welfare regionale con l'obiettivo di riformare i pilastri organizzativi del sistema, definire nuovi obiettivi strategici di lungo periodo e sistematizzare il quadro della governance del sistema per offrire nuove risposte ai bisogni complessi, rafforzare la dimensione della programmazione e potenziare il livello di integrazione tra i settori sanitario, socio-sanitario e sociale. Da queste premesse prende necessariamente forma la nuova programmazione zonale 2018-2020. Il passaggio da un sistema centrato sull'offerta ad uno focalizzato sull'analisi del bisogno significa potenziare un modello di welfare costruito sulla risposta integrata ai bisogni - ormai di natura multidimensionale - del cittadino, inteso come singolo e la sua famiglia quali soggetti facenti parte di una rete ampia. Nel passaggio di principio "dalla cura al prendersi cura", è all'interno del sistema di offerta sociale - composta da attori pubblici, privati, profit e non profit -, in integrazione con la rete sanitaria e socio-sanitaria, che il cittadino deve trovare il sostegno necessario ad evitare lo scivolamento o l'acuirsi delle condizioni di vulnerabilità (sia essa sanitaria e/o socio-economica), e una rete capace di fornire una presa in carico complessiva in grado di accompagnare il soggetto nel suo percorso all'interno del sistema di welfare.

Gli indirizzi regionali degli ultimi anni si sono mossi per l'appunto in questa direzione, strutturando il sistema lungo due direttrici principali:

- un sistema basato sulla presa in carico globale della persona;
- un sistema articolato di risposte ai bisogni della persona e della famiglia, fondato sull'offerta consolidata costituente il primo pilastro del welfare e dall'insieme di risposte integrate, flessibili e modulabili governate dal sistema.

Con la Delib.G.R. n. 10/116 del 2013, Regione Lombardia ha istituito il Fondo regionale a favore della famiglia e dei suoi componenti fragili con lo scopo di valorizzare la famiglia, a partire dal supporto alle attività che già svolge in un'ottica sussidiaria: tutelare il benessere di tutti i componenti della famiglia, anche in presenza di situazioni di fragilità e di problematiche complesse; tutelare la salute delle persone fragili, non autosufficienti e/o con patologie cronico-degenerative che si trovano in condizione di povertà. Questo è il riconoscimento di un ruolo strategico della famiglia come attore e risorsa del nuovo welfare di comunità, con un ruolo in costante evoluzione in parallelo allo sviluppo del nuovo welfare. I diversi provvedimenti regionali assunti (ad esempio la Delib.G.R. n. 10/856 del 2013, la Delib.G.R. n. 10/740 del 2013, la Delib.G.R. n. 10/4155 del 2015), affrontando il tema della disabilità, della fragilità e della vulnerabilità, hanno avuto come obiettivo prioritario quello di adeguare il sistema sociosanitario lombardo alle nuove complessità emergenti, fornendo risposte innovative, flessibili e appropriate alle persone fragili, in molti casi non prese in carico dalla tradizionale rete dei servizi.

La L.R. 23/2015 sistematizza ulteriormente la dimensione centrale della presa in carico della persona basata sulla valutazione multidimensionale del bisogno; una presa in carico costruita sull'universalismo selettivo per l'accesso ai servizi. L'elemento della presa in carico è essenziale perché, nei fatti, raccoglie una delle maggiori criticità del sistema lombardo, ossia il problema della frammentazione del sistema, in termini di offerta, di accesso al sistema, di risorse, di conoscenza e di processi. La 23/2015 fornisce gli strumenti e il quadro sistemico per realizzare l'integrazione che, alla luce delle evoluzioni normative degli ultimi anni, può essere intesa come la capacità delle diverse reti di lavorare in una logica sinergica e cooperativa, costruendo filiere di servizi e di interventi coerenti e capaci di promuovere un modello di welfare che sostenga le persone fragili, affiancando sia loro che, ove presenti, i rispettivi nuclei famigliari, in modo integrato e con continuità garantita nel tempo.

Nell'ottica del rafforzamento di questi elementi e di una maggiore territorializzazione del welfare quale nuovo modello di governance atto ad avvicinare i servizi ai cittadini, si sono mosse anche le ultime due triennali dei Piani di zona. La triennale 2012-2014 "Un welfare della sostenibilità e della conoscenza", ha promosso a livello locale politiche di welfare in grado di:

- realizzare un sistema di rete territoriale in grado di sostenere la famiglia,
- diversificare i servizi fornendo risposte personalizzate,
- razionalizzare e ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili,
- superare le logiche organizzative settoriali e la frammentazione.

La triennale 2015-2017 "Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità", si è posta come obiettivi principali quelli di ricomporre:

- le informazioni e la conoscenza per programmare in modo integrato,
- i servizi per facilitare i percorsi degli utenti,
- le risorse per ottenere più efficacia e ridurre gli sprechi.

In un quadro in cui risultano strategici il superamento della frammentarietà degli interventi e delle risorse impiegate, la lettura integrata del bisogno (affidata ai territori in quanto attori principali nell'analisi dei nuovi bisogni) e l'appropriatezza delle risposte, appare rilevante il ruolo dell'innovazione sociale come strumento strategico per il potenziamento del sistema di welfare. L'innovazione sociale può essere vista come un modello articolato di cambiamenti che raccoglie strutture, servizi e interventi che, in chiave singola e/o coordinata - tramite efficaci modelli sperimentali -, riesce a produrre risposte nuove, appropriate e centrate sui bisogni emergenti, coinvolgendo i diversi attori territoriali in una logica di cooperazione integrata e sussidiarietà. In quest'ottica Regione Lombardia ha già definito una cornice programmatica con interventi quali, ad esempio, la Delib.G.R. n. 10/5060 del 2016, nella quale vengono stabiliti dei principi rispetto al tipo di interventi forniti quali la personalizzazione, la tempestività, la temporaneità e la corresponsabilità. L'innovazione sociale concerne quindi il ruolo degli attori pubblici (capacità di programmazione, attivazione, definizione di obiettivi strategici di lungo periodo, flessibilità negli interventi, coordinamento della rete nei suoi diversi aspetti, implementazione delle politiche, valutazione della qualità dei servizi e dell'appropriatezza degli interventi), quello degli attori privati e del territorio (nuove partnership pubblico - privato e privato - privato, sperimentazione di nuovi modelli di intervento e nuovi servizi, monitoraggio dei nuovi bisogni sul territorio, radicamento territoriale della rete, mobilitazione di nuove risorse, sperimentazione) e quello dei cittadini (non più semplice consumatori ma centro del sistema, produttori di welfare, soggetti attivi nella rete dei servizi). L'innovazione sociale diventa quindi la bussola su cui orientare il sistema nei prossimi anni perché è un modello di azione che può coniugare un miglior utilizzo delle varie risorse a disposizione, potenziare la sinergia tra gli attori e negli interventi, fornire flessibilità nelle risposte e mettere realmente al centro del sistema il cittadino fragile e la sua famiglia.

La programmazione sociale inoltre deve connettersi anche con gli ulteriori strumenti programmatici messi in campo da regione Lombardia che coinvolgono gli enti locali del territorio e con le altre iniziative di promozione che attuano ad esempio le reti territoriali interistituzionali antiviolenza, le reti di conciliazione e le reti per la promozione delle pari opportunità così come previsto dal Piano regionale quadriennale antiviolenza approvato con Delib.C.R. n. X/894 del 10 novembre 2015.

2. LA PRECEDENTE TRIENNALITÀ

La triennale 2015-2017 "Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità", si è sviluppata attorno a 3 obiettivi:

- la ricomposizione e lettura sinergica delle informazioni al fine di promuovere una migliore programmazione integrata. Questo obiettivo ha il compito di consentire ai Piani di zona di svolgere un ruolo ancora più

rilevante divenendo il "collettore" delle informazioni utili a produrre una lettura integrata dei bisogni, una risposta di sistema complessiva per tali bisogni e una valutazione di impatto delle politiche attuate;

- la ricomposizione dei servizi è mirata a garantire ai cittadini un accesso più semplice, e omogeneo ai servizi/misure erogate sul territorio. Fatta salva l'autonomia dei comuni, è necessario continuare sulla strada di una maggiore uniformità rispetto a criteri basilari inerenti accesso ed erogazione;

- la ricomposizione delle risorse è il terzo elemento chiave: questo percorso consente non solo di ridurre gli sprechi ma anche di impiegare in modo più omogeneo tali risorse sul territorio. Il tema dirimente in una dimensione di medio/lungo periodo è quante risorse i comuni possono mettere a disposizione dei Piani per dare corpo ad una programmazione territoriale integrata più forte.

A partire dalla triennalità 2015/17, sviluppatasi contestualmente alla riforma, è risultato ancora più rilevante il tema della riconfigurazione della governance, ossia di come il modello organizzativo possa essere di supporto al raggiungimento degli obiettivi di ricomposizione e di migliore erogazione dei servizi. In questo quadro la triennalità si è posta alcune domande/obiettivi:

- Ricomposizione delle fonti:

Con quali modalità vengono oggi gestite e ripartite le diverse fonti di finanziamento nazionali, regionali e locali? Nel corso della triennalità si è cercato di ricomporre i diversi flussi ma diviene strategico immaginare modalità alternative di gestione delle fonti di finanziamento.

- Innovazione nei territori:

L'obiettivo di ricomposizione proposto dalle Linee di Indirizzo regionali è intervenuto per riorientare la programmazione zonale: gli Ambiti hanno rafforzato il loro ruolo cominciando ad essere luoghi di progettazione di soluzioni innovative, al punto che appare necessario monitorare in modo cadenzato le best practices presenti nei territori.

- Ripensamento del ruolo degli attori tradizionali:

Un tema strategico è l'alleggerimento del ruolo della PA e il tentativo di procedere verso una maggiore sburocrazizzazione della rete e del suo funzionamento. In questo campo, data la grande quantità di misure che gli Uffici di Piano devono gestire e le diverse fonti di finanziamento su cui si trovano a lavorare, è utile proseguire - nei limiti definiti dalle normative - sul sentiero di un maggiore sgravio per quel che concerne la fase di rendicontazione e di istruttoria, ottimizzando i flussi informativi al fine di rendere più snello ed efficace il dialogo tra gli attori della rete.

- Empowerment dell'utente finale:

La triennalità ha voluto gettare le basi per un processo di allargamento della rete degli attori e di potenziamento della capacità di attivazione delle risorse sul territorio. Questo significa essere in grado di attivare molteplici e differenziate dinamiche e collaborazioni non tradizionali, compresa quindi la ricerca di fonti di finanziamento differenziate da integrare con i finanziamenti ordinari.

L'obiettivo strategico della ricomposizione delle informazioni, dei servizi e delle risorse avviato nella precedente triennalità, risulta confermato anche per la nuova triennalità dato che i tre aspetti ineriscono l'implementazione della capacità programmatoria, del miglioramento dei servizi e della facilitazione dell'accesso degli utenti al sistema e della razionalizzazione delle risorse disponibili. Rispetto al consolidamento di quanto già fatto dagli Ambiti nel campo della ricomposizione, Regione Lombardia interverrà con un monitoraggio dello stato dell'arte e dei progressi raggiunti, in modo da avere un quadro completo della situazione presente sul territorio, della sua complessità e delle sue differenze che sarà condiviso con gli attori interessati.

3. I NUOVI AMBITI DISTRETTUALI E I PIANI DI ZONA

Nel quadro del generale riordino del sistema socio-sanitario regionale, la L.R. 23/2015 interviene anche sugli ambiti per ciò che concerne i loro confini e quindi la loro logica di azione. All'articolo 7-bis la legge prevede che: (...) I distretti sono articolati dalla ATS in ambiti distrettuali, comprendenti ciascuno una popolazione di norma non inferiore a 80.000 abitanti. Nelle aree ad alta densità abitativa tale rapporto è elevato fino a 120.000 abitanti. Nelle aree montane e nelle aree a scarsa densità abitativa, l'ambito può comprendere una popolazione minima di 25.000 abitanti. Per la Città Metropolitana di Milano i distretti e le relative articolazioni in ambiti distrettuali tengono conto delle articolazioni territoriali funzionali della stessa.

Il passaggio da Ambito territoriale ad Ambito distrettuale delinea una scelta che risponde proprio al bisogno di ricomposizione, così come delineato durante il corso della legislatura e della precedente triennalità. La possibilità per i comuni e di adottare un nuovo assetto territoriale di programmazione territoriale e nuove partnership, apre al confronto sull'opportunità di pensare ad un modello maggiormente integrato e meno frammentato, a partire proprio dal modello di governance delle politiche e dei processi. Nei fatti la L.R. 23/2015 fornisce lo spazio normativo per potenziare rapporti di cooperazione sovra-zonale che nel corso degli anni e delle precedenti triennalità sono andati a formarsi, con l'obiettivo di rafforzare e omogenizzare aspetti fondamentali dei servizi in territori simili per caratteristiche socio/economiche e contigui in termini di confini territoriali/amministrativi. Questo significa pensare alla cooperazione orizzontale come ad un modello di governance da potenziare ulteriormente, mobilitando risorse al fine di incentivare la strutturazione di tali rapporti.

Le ipotesi di ridefinizione dei confini degli ambiti contenute nei POAS delle 8 ATS traducono in un possibile scenario ciò che è stato definito normativamente con la L.R. 23/2015. In questo prospetto vengono così ipotizzati degli scenari che sono il prodotto dell'intersezione di due criteri: il criterio di numerosità della popolazione, così come definito dalla L.R. 23/2015, e le esperienze di lavoro comune e di contiguità tra Piani, sviluppatasi negli anni. Il processo di ridefinizione degli ambiti non deve essere visto come un adempimento normativo di tipo burocratico, ma come una finestra di opportunità utile per istituzionalizzare modelli cooperativi sviluppatosi e rinsaldatosi negli anni, e come occasione per crearne di nuovi. Questi sono requisiti propedeutici al fine di razionalizzare le risorse nell'ottica dell'investimento sociale - ossia pensare il welfare non come una semplice "spesa" nel bilancio ma come un investimento che prevede un ritorno in termini socio-economici nel lungo periodo - e dell'innovazione (non può esserci innovazione senza apertura e scambio costante con altri soggetti della rete). La nuova dimensione di Ambito può consentire ai comuni di ridefinire sempre più l'attenzione sul sociale potenziando ulteriormente la gestione associata dei servizi.

4. LA NUOVA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE ZONALE

La nuova programmazione zonale si inserisce, quindi, in un quadro normativo e amministrativo ancora in forte evoluzione, pertanto, le presenti linee guida intendono accompagnare la prossima triennalità di programmazione inserendola nel nuovo quadro evolutivo disegnato dalla L.R. 23/2015 e dai nuovi POAS, con la necessaria gradualità e secondo principi che garantiscano l'autonomia territoriale, in tal senso con il presente atto gli accordi di programma già approvati con la triennalità 2015/17 sono prorogati, in via transitoria, fino alla definizione dei nuovi ambiti distrettuali, così come da programma di implementazione dei POAS.

Le linee guida intendono comunque anche fornire indicazioni che delineino con chiarezza la direzione e lo sviluppo programmatico del nuovo triennio, anche incentivando con le quote di premialità più oltre indicate, sia l'aggregazione degli ambiti, in ordine a quanto oggi già previsto dai POAS, sia lo sviluppo e il potenziamento di politiche sociali integrate nei modelli di governance, nelle azioni e nelle reti di realizzazione.

I paragrafi successivi declinano nello specifico gli obiettivi della prossima programmazione zonale e il ruolo e i compiti dei principali attori chiamati a disegnarla e a realizzarla.

4.1 IL RUOLO DELLE ATS

La L.R. 11 agosto 2015, n. 23 ha introdotto novità fondamentali, volte ad adeguare il sistema anche relativamente all'integrazione tra le prestazioni sociosanitarie e sanitarie con quelle sociali di competenza dei comuni, rafforzando la funzione di governance dell'ATS in tal senso, attraverso gli strumenti del Dipartimento

della programmazione per l'integrazione delle prestazioni sociosanitarie con quelle sociali e la cabina di regia con "funzioni consultive rispetto alle attività del Dipartimento".

Le ATS svolgono, infatti, un preciso ruolo di regia su molte attività di carattere sociale, sia per rispondere a bisogni che sono contemporaneamente sociosanitari e sociali, sia per prevenire l'evoluzione della fragilità sociale in fragilità sociosanitaria e/o sanitaria o ancora per la indispensabilità di promuovere sinergie ed integrazione delle professionalità e delle competenze al fine di realizzare un piano assistenziale adeguato e corrispondente ai bisogni della persona. In linea generale si tratta di tutte le funzioni che necessitano di una presa in carico integrata rispondendo a situazioni di vulnerabilità e fragilità. La L.R. 23/2015 ha ribadito la piena titolarità delle funzioni e delle competenze in ambito sociale in capo ai Comuni, attraverso la programmazione zonale espressa dal Piano di Zona.

La Cabina di Regia ha il compito di raccordare le necessità dell'integrazione e del funzionamento della rete socio-sanitaria con quella sociale, con i bisogni espressi dal territorio e nella fattispecie sanitari e sociosanitari dalle ASST e sociali che sono raccolti dai Piani di zona e dalle assemblee di ambito distrettuale, e trasmessi da queste ai distretti. Già la Delib.G.R. n. 10/326 del 13 aveva previsto la costituzione di una specifica Cabina di regia integrata tra ex ASL e Comuni quale strumento operativo per l'implementazione dell'integrazione tra i diversi livelli istituzionali nei processi di analisi e di risposta al bisogno, evitando la frammentazione nell'utilizzo delle risorse e nell'erogazione degli interventi e al fine di garantire prontezza e appropriatezza nella risposta. Oggi, alla Cabina di regia, prefigurata dalla L.R. 23/2017 è necessario partecipino, oltre ai rappresentanti dei Comuni e dell'ATS, anche i rappresentanti delle ASST, quale luogo di raccolta della domanda sanitaria e sociosanitaria del territorio e di costruzione di una presa in carico integrata della persona. Nelle attività di competenza dell'ASST, infatti, trovano collocazione le funzioni che rispondono a bisogni di persone vulnerabili, a rischio di fragilità sociosanitaria o sanitaria e che quindi necessitano di una presa in carico integrata comportante la valutazione degli aspetti sociali, sanitari e sociosanitari e lo sviluppo di un progetto personalizzato risultante dagli esiti della valutazione, progetto personalizzato che, ove vi sia il bisogno di una presa in carico con forti risvolti di fragilità e vulnerabilità della famiglia, necessita anche di interventi di tipo sociale.

La programmazione sociale si deve inserire nel percorso di integrazione con il sistema sociosanitario in un processo virtuoso volto ad evitare duplicazioni di interventi e promuovere la razionalizzazione delle risorse professionali e finanziarie in ottica di presa in carico globale ed unitaria della persona e della sua famiglia.

Le ATS, attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla L.R. 23/2015 devono esercitare la propria funzione di governance garantendo:

- le attività di valutazione multidimensionale rispetto agli interventi complessi, a tutela dei minori, non autosufficienza (es. FNA), area famiglia, in raccordo con le ASST e in integrazione con équipe sociali territoriali;
- l'individuazione di percorsi condivisi tra ATS, ASST e Comuni per una presa in carico integrata, con particolare attenzione alla cronicità, della persona assicurando la continuità assistenziale, senza interruzione delle prestazioni, garantendo l'accesso a tutti i servizi/interventi della rete, utili a rispondere ai bisogni della persona;
- razionalizzazione dei processi operativi per la presa in carico del bisogno (es. PUA, CEAD, Sportelli unici welfare ecc.);
- confronto e scambio informativo tra ATS e Ambiti in relazione al monitoraggio, alla verifica, al controllo degli interventi e dei servizi integrati sociali e sociosanitari e le attività di monitoraggio-controllo relativo all'erogazione e utilizzo delle risorse dei fondi sociali (Fondo Sociale Regionale, FNPS, FNA).

4.2 IL RUOLO DELL'UFFICIO DI PIANO

Il punto da cui deve partire la nuova programmazione 2018/2020 è quello di costruire risposte innovative ai bisogni sociali che stanno emergendo nei territori, sperimentando nuove partnership e nuove azioni, e tenendo fede ad una impostazione rivolta al potenziamento e al miglioramento della rete dei servizi di

welfare locale. In quest'ottica l'Ufficio di Piano diventa sempre più uno strumento essenziale perché può impostare una programmazione radicata nelle problematiche dei diversi territori, dato che dispone dei dati complessivi di un territorio, ne conosce le criticità e le urgenze, e sa quali sono i punti di forza e debolezza della rete di welfare locale.

Considerando che l'obiettivo strategico sullo sfondo è la riduzione della frammentazione e il raggiungimento di una più efficace lettura del bisogno - anche in chiave preventiva -, gli Uffici di Piano possono contribuire a ricomporre la frammentazione del welfare locale intervenendo sull'offerta, in particolare orientando l'intervento di risposta sul reale bisogno del soggetto, riducendo la complessità nell'accesso ai servizi e promuovendo competenze in grado di innovare tali servizi. In questo senso bisogna muoversi verso l'idea che gli Uffici di Piano siano oltre che gestori, anche programmatori e promotori di nuovi strumenti e azioni di welfare. Inoltre è necessario che gli interventi siano condotti con lo scopo di integrare diverse aree di policy: casa, formazione e lavoro, sanità e scuola. La programmazione zonale acquisisce in questa triennalità un nuovo significato: può contribuire positivamente alla ricomposizione tra le diverse istituzioni e tra le azioni svolte dagli attori che operano nel welfare locale, impostando un modello di politiche sociali fondate sull'innovazione, sull'integrazione delle diverse componenti del sistema di welfare nella logica dell'investimento, piuttosto che sul modello dell'assistenza e del "contenimento" di gravi criticità.

A dispetto della restrizione nelle risorse disponibili quale risultato di politiche di bilancio sempre più stringenti, gli Uffici di Piano si trovano a dover gestire le emergenze prodotte da una situazione economico-sociale deterioratasi a causa della perdurante crisi economica. Nonostante le diverse fonti di finanziamento - Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, Fondo Nazionale per la non Autosufficienza, Fondo Sociale Regionale e conferimenti diretti dei Comuni - prevedano una gestione vincolata della spesa, è l'Ufficio di Piano ad avere la capacità di programmare i propri interventi sulla base di una lettura puntuale del bisogno (composta dai dati raccolti direttamente dai comuni, da indicatori da applicare al contesto socio-economico territoriale e dall'esperienza diretta dei servizi sociali sul territorio) e sulla capacità di produrre politiche e azioni sperimentali nel solco dell'innovazione sociale.

Quest'ultimo è un modello in grande espansione anche grazie al ruolo del welfare di comunità che si fonda sull'azione congiunta di diversi attori.

In tale contesto appare strategico per i comuni rafforzare il ruolo degli Uffici di Piano in termini di dotazioni strumentali, di personale e di risorse economiche conferite. Al contempo è fondamentale che l'Ufficio di Piano venga ripensato nell'ottica della nuova dimensione di Ambito distrettuale: la gestione associata dei servizi sociali, della loro programmazione, gestione ed erogazione è la questione dirimente al fine di potenziare la dimensione territoriale del nuovo welfare, rendendo il percorso della ricomposizione realmente efficace. Gli Uffici di Piano hanno quindi una centralità strategica per quel che concerne la programmazione e l'implementazione delle politiche sociali. Questa gestione è sempre più importante perché il territorio si trova a governare misure e fonti di finanziamento differenti, provenienti da diversi livelli di governo, da integrare sul territorio con la programmazione sociale adottata dai singoli comuni. Data questa sempre maggiore centralità, Regione Lombardia sostiene il consolidamento della capacità degli Ambiti in tema di programmazione, regolamentazione e gestione delle funzioni sociali, considerando la loro centralità per quel che concerne la gestione e l'implementazione delle politiche sociali. Gli Uffici di Piano hanno quindi la possibilità di coordinare ed integrare le politiche sociali prodotte nei comuni e a livello di programmazione zonale, con:

a) le politiche regionali quali ad esempio le misure di Reddito di Autonomia e Inclusione Sociale, come il Bonus Famiglia e la misura Nidi Gratis, voucher di autonomia per anziani e disabili, le misure afferenti al Fondo per la non autosufficienza, gli interventi per l'assistenza educativa scolastica (D.G.R. n. 10/6832 del 2017 con le linee guida per l'integrazione scolastica e il dds n. 8764 del 2017 inerente l'assegnazione dei contributi ai Comuni a supporto dello svolgimento dei servizi di trasporto scolastico e assistenza educativa specialistica), il programma operativo regionale per il sostegno ai disabili gravi privi del sostegno familiare (Dopo di Noi), le nuove politiche abitative regionali concernenti la programmazione dell'offerta abitativa pubblica, coordinata ed integrata con la rete dei servizi sociali e attuata dai Comuni (D.G.R. n. 10/6740 del 2017 e L.R. 16/2016 sulla disciplina inerente l'accesso e la permanenza nei servizi abitativi), la Delib.G.R. 10/6674 del 2017 che delinea il programma operativo regionale per il sostegno ai disabili gravi privi del sostegno familiare (Dopo di Noi), le politiche di contrasto alla violenza di genere in applicazione del piano

regionale quadriennale anti violenza Delib.C.R. n. X/894 del 10 novembre 2015 (L.R. 11/2012), le progettualità adottate per particolari categorie di popolazione, sostenute con fondi comunitari.

b) le politiche nazionali quali ad esempio il Reddito di Inclusione (l. 33/2017), misura diretta al contrasto della povertà che prevede una quota non inferiore al 15% del fondo destinata al rafforzamento dei servizi sociali territoriali.

4.3 IL RUOLO DEL TERZO SETTORE

Il rafforzamento del welfare di comunità come modello di produzione di servizi e come modalità di intervento, mette ancora più al centro del sistema il Terzo Settore e il suo ruolo di attivatore, produttore di servizi e quindi attore centrale della rete. In Lombardia il rapporto tra attore pubblico e Terzo Settore è molto stretto e strutturato, considerando che i soggetti svolgono azioni congiunte che vanno dalla coprogettazione alla sperimentazione nella gestione congiunta degli interventi, avendo quindi operato in direzione della creazione di un rapporto altamente istituzionalizzato tra pubblico e privato sociale. Questo rapporto ha trovato la sua definizione nelle "Linee Guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli enti del terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità" (D.G.R. n. 9/1353) e nelle "Indicazioni in ordine alla procedura di co-progettazione fra comune e soggetti del terzo settore per attività e interventi innovativi e sperimentali nel settore dei servizi sociali" (D.G.R. IX/12884) nelle quali vengono delineate le modalità dei rapporti di collaborazione tra Pubblica Amministrazione e terzo settore, richiamando il ruolo del Terzo Settore così come previsto dalla legge 328/2000.

Il Piano di zona è quindi lo "spazio territoriale e istituzionale" all'interno del quale il Terzo Settore svolge le sue funzioni e dove vengono realizzate la coprogettazione degli interventi. Benché la coprogettazione abbia alle spalle un percorso ormai abbastanza radicato, non significa che tale strumento non richieda un maggiore sforzo di sistematizzazione e un orientamento prettamente dedicato alla definizione di politiche e servizi innovativi. Questa modalità ha la funzione di allargare la governance delle politiche sociali locali integrando gli attori nel sistema e implementando l'efficienza e l'efficacia delle azioni nel campo del welfare di comunità.

Il ruolo del Terzo Settore è quindi strategico sia per la lettura del bisogno territoriale sia per la programmazione delle risposte, come indicano la legge 328/2000, la L.R. 3/2008 e infine la Delib.G.R. 10/2941 del 2014, la quale prevede precisamente che "I soggetti del Terzo Settore concorrono, quindi, all'individuazione degli obiettivi dei processi di programmazione regionale e locale e partecipano, anche in modo coordinato con gli Enti Locali alla definizione di progetti per servizi ed interventi di cura alla persona". Per realizzare concretamente questa disposizione, fondamentale al fine di potenziare l'integrazione e costruire una efficace risposta al bisogno, è necessario che gli Ambiti/Uffici di Piano attivino dei tavoli tecnici a cui partecipino attivamente i soggetti del Terzo Settore e altri attori della rete il cui contributo è ritenuto fondamentale per la programmazione, con la funzione di potenziare:

- la raccolta di dati ed esperienze territoriali utili all'analisi del bisogno,
- la programmazione frutto della messa a sistema di tali conoscenze e dati,
- la coprogettazione e la gestione (di progetti e servizi),
- il monitoraggio delle azioni intraprese,
- la valutazione ex post dei progetti, delle misure e dei servizi attivati,
- la creazione di strumenti e indicatori per misurare l'attuazione delle politiche messe in campo nel settore sociale e valutare l'impatto delle azioni attivate.

I tavoli così strutturati sono convocati con cadenze regolari, in modo da produrre una effettiva condivisione ed una efficace lettura integrata del bisogno, potenziando il dialogo istituzionale e contribuendo a superare la frammentarietà degli interventi. In questo modo sarà possibile implementare politiche sociali in grado di affrontare territorialmente il tema della lotta alla vulnerabilità e il rafforzamento dell'inclusione sociale, riflettendo su come impostare le policy in quei settori ritenuti maggiormente delicati e su cui è

preponderante pensare ad uno sforzo maggiormente condiviso. Una progettualità condivisa a livello territoriale deve essere considerata sì come uno strumento per ottenere nuove risorse da fonti alternative (bandi, partnership con il privato ecc...) ma non possono ridursi esclusivamente a questo. Guadagnare nuove risorse non può essere il modo per finanziare in toto strumenti di welfare, ma deve essere il modo per permettere l'avvio e la sperimentazione di nuove azioni, servizi e politiche sociali che possano nel tempo essere sostenibili. Questa partnership tra pubblico e terzo settore richiede un notevole sforzo nei metodi di lavoro e nelle modalità di relazione e di azione; inoltre richiede necessariamente anche l'introduzione di strumenti di valutazione dei risultati prodotti e dei cambiamenti introdotti. Lo sviluppo della cooperazione tra Terzo settore, che opera come attore impegnato nella promozione della coesione e dell'inclusione sociale, attori privati e pubblici, può agire come fattore di innovazione per la vita economica, culturale e sociale e stimolare la riorganizzazione del sistema delle risposte ai bisogni sociali.

5. INDICAZIONI PER LA DEFINIZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE LOCALE

5.1 IL PIANO DI ZONA

Il Piano di Zona è lo strumento di programmazione in ambito locale del sistema di offerta sociale ed è centrale per il buon funzionamento della governance locale rispondendo al meglio al bisogno sociale che la comunità locale manifesta. Per realizzare questo obiettivo occorre svolgere con continuità un'analisi integrata dei bisogni sociali territoriali, espressi e sommersi, e dei fattori di rischio emergenti, programmando le risposte in un'ottica preventiva, attraverso la realizzazione delle azioni e degli obiettivi inseriti nel documento di Piano. La prossimità con il cittadino è l'elemento chiave che permette di maturare nel tempo conoscenze, competenze ed esperienze della propria realtà territoriale e di agire, in collaborazione con gli altri attori sociali che operano a livello locale (associazioni, terzo settore, sindacati), nella direzione di un welfare partecipato e innovativo. Inoltre, il Piano di Zona deve essere anche lo strumento per coordinare la programmazione sociale con gli altri strumenti di programmazione esistenti e con le altre iniziative di promozione degli interventi della rete sociale, per ottimizzare le politiche sociali del territorio (piani locali integrati di promozione della salute, piano di governo del territorio, piano territoriale degli orari e dei servizi, piani territoriali per l'occupazione, reti territoriali di conciliazione). Reciprocamente, gli Enti titolari alla predisposizione di documenti di programmazione settoriale devono a loro volta tenere conto dei principi espressi dal Piano di Zona. La programmazione, di norma triennale, è così sviluppata e gestita tramite lo strumento del Piano di Zona in auspicabile integrazione con il sistema sanitario e sociosanitario, nonché con le politiche del lavoro, della formazione professionale, dell'istruzione, dell'educazione, della casa, della sicurezza e della pianificazione territoriale.

Il territorio di riferimento dei comuni associati nel Piano di Zona, alla luce della riforma ex L.R. 23/2015, si auspica possa tendere a coincidere, entro la fine della triennalità, con l'Ambito distrettuale attraverso un percorso di aggregazione laddove esistano condizioni favorevoli sotto il profilo territoriale, gestionale, organizzativo, programmatico e di accesso ai servizi. Regione Lombardia valorizza pertanto strategie virtuose di programmazione sociale di Ambito distrettuale, legittimate da accordi di programma sottoscritti per favorire l'omogeneità dei criteri di presa in carico, l'ottimizzazione delle risorse e l'efficacia delle politiche attuate. Regione Lombardia sostiene il consolidamento delle capacità dei comuni in tema di programmazione, regolamentazione e gestione delle funzioni sociali, valorizzando azioni e obiettivi che si inseriscono nel solco dell'innovazione sociale.

Il Piano di Zona è attuato mediante la sottoscrizione di un accordo di programma con la ATS territorialmente competente (l.r. 3/2008). Gli organismi rappresentativi del terzo settore, che hanno partecipato alla elaborazione del Piano di Zona aderiscono, su loro richiesta, all'accordo di programma. Nelle more della revisione dell'art. 18 della L.R. 3/2008 l'assemblea dei sindaci dell'Ambito distrettuale, sottoscrive, approva e aggiorna i documenti di Piano afferenti all'Ambito distrettuale di riferimento, di cui alla L. 328/2000 e L.R. 3/2008 e vista la L.R. 23/2015, in integrazione con il sistema sanitario e sociosanitario. L'assemblea opera al fine di garantire una programmazione, di norma triennale, coordinata a livello di ambito territoriale di riferimento, gestita nell'ambito della nuova programmazione zonale definita nei Piani di zona, in integrazione con il sistema sanitario e sociosanitario, come previsto dalla L.R. 23/2015, nonché con le politiche del lavoro, della formazione professionale, dell'istruzione, dell'educazione, della casa, della sicurezza e della pianificazione territoriale.

L'assemblea dei sindaci di Ambito distrettuale svolge dunque delle funzioni essenziali per la corretta governance dei processi di policy sul territorio. Prima di tutto può formulare pareri e proposte all'assemblea dei sindaci di distretto riguardo alla definizione della programmazione dei servizi e fornisce ausilio alla stessa permettendo di declinare i servizi a seconda delle peculiarità territoriali, in modo tale da potenziare la capacità di produrre servizi flessibili parametrati sulle diverse esigenze territoriali. Le assemblee di Ambito distrettuale tutelano la necessità di continuità operativa dei diversi comuni afferenti, facilitandone la visione di insieme e, in sinergia con il Dipartimento della Programmazione per l'integrazione delle prestazioni socio-sanitarie con quelle sociali (Dipartimento PIPSS), operano con le assemblee di distretto al fine di potenziare l'integrazione tra le reti.

In sintesi, per quantità di misure, disponibilità di risorse e livello di provenienza (europea, nazionale, regionale, locale) appare evidente quanto la lotta contro la vulnerabilità socio-economica, le nuove forme di povertà, la tutela delle persone fragili e il potenziamento dell'inclusione sociale, siano le stelle polari di un welfare in corso di rimodulazione. Un welfare sempre più territorializzato e partecipato che vede nei livelli regionali e locali, i livelli di governance atti ad agire come programmatori ed attivatori di politiche sempre più flessibili ed innovative. Per questo motivo il l'ufficio di Piano è indubbiamente l'attore centrale per competenze de jure e de facto, per conoscenza della realtà territoriale e per capacità di azione, in grado di portare i servizi del welfare sempre più in prossimità rispetto ai bisogni complessi dei cittadini.

5.2 L'ACCORDO DI PROGRAMMA

Ai sensi dell'art. 18 della L.R. 3/2008 i Comuni attuano il Piano di Zona mediante la sottoscrizione di un Accordo di Programma con la ATS territorialmente competente. Gli organismi rappresentativi del terzo settore, che hanno partecipato alla elaborazione del Piano di Zona aderiscono, su loro richiesta, all'Accordo di Programma. I sottoscrittori dell'Accordo di Programma da un lato sono responsabili dell'attuazione delle azioni e degli obiettivi indicati nel documento di piano, al fine dell'efficacia delle policy sociali programmate, dall'altro sono legittimati nella regolazione di diversi rapporti di collaborazione, per implementare un welfare di comunità sostenibile.

L'Accordo di Programma è costituito dai seguenti elementi essenziali:

- finalità e obiettivi;
- indicazione dell'Ente Locale, o sua espressione, è capofila dell'accordo;
- riconoscimento dell'ufficio di piano, quale struttura tecnico-amministrativa di supporto e di coordinamento alla realizzazione delle attività previste nel documento di piano (auspicabile che sia un solo ufficio di piano a livello di Ambito distrettuale);
- indicazione dei soggetti sottoscrittori e aderenti e l'esplicitazione dei rispettivi impegni;
- strumenti e modalità di collaborazione con il terzo settore;
- modalità di verifica e monitoraggio dell'attuazione dell'accordo di programma;
- durata triennale per la programmazione sociale definita dal Piano di Zona (legge 328/2000/2000 e legge 3/2008)

Alla luce della L.R. 23/2015, salvo diverse esplicite indicazioni regionali, i vigenti Accordi di Programma per i Piani di zona 2015-2017 si intendono prorogati in via transitoria fino alla definizione dei nuovi ambiti distrettuali, così come da programma di implementazione dei POAS. Si conferma che all'Ente Capofila dell'Accordo di Programma sono assegnate ed erogate, anche tramite le ATS, le risorse, derivanti da fondi europei, regionali e statali, per la realizzazione di servizi ed interventi sociali a gestione associata dei Comuni afferenti all'Ambito distrettuale.

5.3 GLI OBIETTIVI DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE

Considerata la complessità del bisogno sociale presente sul territorio, la programmazione del prossimo triennio 2018-2020 ha come priorità la realizzazione di servizi e di interventi di welfare locale in forma partecipata e integrata, facendo leva su risposte prossime, adeguate, personalizzate e innovative rispetto alle domande del territorio. In particolare emerge la necessità di un rafforzamento della presa in carico integrata, valorizzando la rete sociale esistente e coordinando gli interventi e le azioni attraverso un dialogo costante con gli attori che animano il welfare locale, proseguendo nel percorso di ricomposizione delle conoscenze, delle risorse e dei servizi già avviato durante la precedente triennalità. È importante a riguardo non solo allineare gli interventi di presa in carico ma anche le scelte di progettazione nel medio e lungo termine, favorendo la convergenza di tempistiche, modalità e contenuti degli obiettivi zionali. Uno degli obiettivi cardine della L.R. 23/2015 è infatti quello di promuovere un sistema di welfare in grado di affiancarsi e sostenere le persone fragili che necessitano interventi anche di carattere sociale continuativi nel tempo, al fine di evitare lo scivolamento in condizioni di esclusione sociale o rimediare a condizioni di vulnerabilità socio-economica, per i quali diventa fondamentale superare la frammentazione degli interventi e delle risorse. Diventa quindi fondamentale rafforzare la centralità della presa in carico, potenziando la valutazione multidimensionale anche attraverso una rinnovata formazione degli operatori. La programmazione delle politiche sociali locali per questo nuovo triennio deve partire dalla profonda conoscenza del bisogno del territorio per costruire risposte adeguate e innovative, al fine di portare un beneficio reale ai cittadini. Il bisogno sociale emergente è infatti sempre più articolato, comprendendo situazioni di vulnerabilità socio-economica e povertà sociale radicate, che rispetto al passato interessano anche fasce nuove di popolazione, quali i giovani e i lavoratori.

Infine è utile evidenziare che le politiche sociali prodotte a livello dei Comuni e dei Piani di zona debbano necessariamente integrarsi con le politiche regionali e nazionali (es. misure quali Bonus Famiglia e Nidi Gratis, gli interventi per l'assistenza educativa e scolastica, le politiche abitative e di housing sociale, il programma Dopo di Noi, il Reddito di Inclusione). Per favorire al meglio tale integrazione è importante che i nuovi Piani di zona definiscano obiettivi di programmazione inclusivi di tali progettualità in corso, reciprocamente Regione Lombardia riconosce la priorità di dialogare costantemente con i territori e favorire lo scambio di informazioni al fine di agevolare e ottimizzare la gestione degli interventi sociali a beneficio dei cittadini e delle famiglie.

In quest'ottica la legge 33/2017, denominata reddito di inclusione (REI), è individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale. Per garantire l'applicazione di tale misura Regione Lombardia predisporrà entro marzo 2018 il Piano regionale per la lotta alla povertà che prevederà la programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del ReI come livello essenziale delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili, nel rispetto e nella valorizzazione delle modalità di confronto con le autonomie locali.

Oltre al proseguimento del percorso intrapreso nella precedente triennalità, la nuova programmazione deve perseguire alcuni importanti obiettivi strategici di lungo periodo, con interventi flessibili e facendo leva sulla rete sociale consolidata sul territorio. In particolare si indicano i seguenti:

1. omogeneità di accesso ai servizi e agli interventi sociali a livello del nuovo Ambito distrettuale (uniformità dei regolamenti, dei criteri di accesso, delle soglie ISEE, il fattore famiglia, ecc.), anche attraverso la compartecipazione di spesa;
2. omogeneità dei criteri di valutazione della qualità delle strutture e degli interventi, degli indicatori di appropriatezza e dei requisiti di accreditamento volontario delle unità di offerta sul territorio del nuovo Ambito distrettuale. L'accreditamento qualitativo volontario è un modo per ampliare la rete, renderla più integrata e pervasiva e al contempo operare per innalzare ulteriormente il livello qualitativo dei servizi erogati e l'efficacia della risposta integrata al bisogno, oltre che per superare le asimmetrie informative esistenti. Sono necessari strumenti come un sistema di valutazione dell'efficacia e della qualità del processo di presa in carico e/o un sistema di valorizzazione degli esiti delle sperimentazioni e una diversa articolazione del sistema di accreditamento (definizione di requisiti di base articolata per tipologia di intervento, essenziali e flessibili), e il potenziamento di una filiera dei servizi che realmente prenda in carico i soggetti in un percorso omogeneo e strutturato.
3. Attivazione di progetti e percorsi di innovazione sociale, per sperimentare nuovi modelli di intervento ai bisogni emergenti, facendo leva sulla rete sociale e sui principi di personalizzazione, tempestività,

temporaneità e corresponsabilità già introdotti nella precedente triennalità. In tale prospettiva il cittadino non è quindi solo utente del welfare, ma egli stesso produttore di welfare e soggetto attivo nella rete dei servizi. Il welfare di comunità può essere lo strumento all'interno del quale "incubare" percorsi di innovazione sociale se ha alla base l'idea dello scambio continuo e costante tra il sistema dell'offerta sociale, le sue reti e le comunità sul territorio.

5.4 CRITERIO PREMIALE

Al fine di sostenere i Comuni nello sviluppo degli obiettivi di welfare indicati nelle presenti Linee guida, Regione Lombardia ha finalizzato la quota di euro 3.660.000,00 del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali alla realizzazione della programmazione zonale. In particolare, si prevede l'erogazione, nelle tempistiche e secondo i vincoli qui indicati, di una quota premiale ai Comuni che si associno in una programmazione zonale secondo una dimensione di Ambito distrettuale così come previsto dalla L.R. 23/2015 e dai POAS delle ATS territorialmente competenti. Non possono dunque accedere alla quota premiale i comuni che mantengano la precedente suddivisione per ambiti territoriali ex legge 3/2008, qualora già non rispettino i parametri e i criteri definiti dall'art. 7-bis della L.R. 23/2015.

La quota premiale viene erogata all'Ente capofila, a beneficio dello sviluppo e del consolidamento della capacità di tutti i comuni dell'ambito nel programmare e attuare gli obiettivi indicati dalle presenti linee guida.

√ PRIMO LIVELLO DI PREMIALITÀ

L'erogazione della quota premiale è finalizzata a sviluppare l'aggregazione zonale e il raggiungimento della nuova dimensione di Ambito ex L.R. 23/2015.

Tabella 2. Importo della quota premiale per l'aggregazione zonale nella nuova dimensione di Ambito (1 livello di premialità) - tempistiche e vincoli di erogazione.

	Firma del nuovo Accordo di programma di Ambito distrettuale entro il 30 giugno 2018	Firma del nuovo Accordo di programma di Ambito distrettuale dal 1° luglio 2018 al 31 dicembre 2018	Firma del nuovo Accordo di programma di Ambito distrettuale dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019
Quota premiale erogata (1 livello di premialità) all'Ente Capofila	euro 30.000,00	euro 20.000,00	euro 10.000,00

Come si evince dalla tabella, il valore della quota premiale è correlata alla tempistica con cui si raggiunge la nuova dimensione d'Ambito, con la presunzione che serva una necessaria tempistica per adeguarsi ed implementare al meglio la nuova programmazione zonale. La ripartizione delle quote premiali avviene per ATS competente, in base a quanto indicato in tabella 3, dunque considerando la numerosità degli ambiti distrettuali. Le ATS erogano la quota premiale entro 30 gg dalla firma del nuovo accordo di programma. Nel caso in cui alcuni territori non raggiungano i nuovi criteri dimensionali così come definiti dalla L.R. 23/2015, la quota non spesa sarà ripartita su base proporzionale ai Piani di zona che hanno definito i nuovi ambiti.

Tabella 3. Importo della quota premiale per l'aggregazione zonale ripartita per ATS.

	ATS Nr. Ambiti (secondo i POAS)	Quota premiale totale
CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO	10	euro 300.000,00
INSUBRIA	15	euro 450.000,00
MONTAGNA	3	euro 90.000,00
BRIANZA	3	euro 90.000,00
BERGAMO	9	euro 270.000,00
BRESCIA	12	euro 360.000,00
VALPADANA	6	euro 180.000,00

PAVIA	3	euro 90.000,00
-------	---	----------------

√ SECONDO LIVELLO DI PREMIALITÀ

L'erogazione della quota premiale di secondo livello è vincolata al conseguimento del primo livello di premialità. Dunque - come ricordato sopra - possono accedere a questa premialità solo i comuni associati per ambiti che rispettino i parametri e i criteri definiti dall'art. 7-bis della L.R. 23/2015.

La quota premiale di secondo livello è vincolata all'indicazione nella nuova programmazione e allo sviluppo di almeno un obiettivo strategico di interesse per il nuovo Ambito territoriale di riferimento. I comuni potranno quindi scegliere di raggiungere le seguenti tipologie di obiettivo strategico (uno per tipologia):

1. Obiettivo strategico 1. Progettualità tese alla definizione dei requisiti di accesso/compartecipazione ai servizi e agli interventi, attraverso strumenti quali: uniformità dei regolamenti, dei criteri di accesso, delle soglie ISEE, il fattore famiglia, ecc.;
2. Obiettivo strategico 2. Progettualità tese alla definizione di requisiti, parametri e indicatori comuni per la valutazione della qualità e dell'appropriatezza delle strutture e dei servizi, attraverso strumenti, anche sperimentali, che portino all'omogeneità dei criteri di valutazione (es. bandi condivisi, indicatori di risultato ecc.);
3. Obiettivo strategico 3. Progettualità tese all'innovazione sociale (nuovi servizi, modalità innovative di risposta al bisogno, percorsi innovativi di presa in carico, ecc.) anche grazie a percorsi di co-progettazione e di partnership pubblico/privato con il Terzo Settore.

Tabella 3. Importo della quota premiale di incentivo al raggiungimento degli obiettivi strategici (2 livello di premialità) - tempistiche e vincoli di erogazione.

	Realizzazione strategico 1	ObiettivoRealizzazione strategico 2	ObiettivoRealizzazione strategico 3	Obiettivo
Quota premiale erogata (2 livello di premialità) all'Ente capofila	euro 15.000,00 (erogata in due tranches)	euro 10.000,00 (erogata in due tranches)	euro 5.000,00 (erogata in due tranches)	(erogata in due tranches)

La premialità di secondo livello è erogata in due tranches:

- Prima tranche (50%), come acconto dopo la presentazione del progetto e la sua approvazione da parte del Gruppo tecnico regionale competente per la valutazione istituito dalla D.G. Reddito di Autonomia e Inclusione Sociale

- Seconda tranche (50%), come saldo dopo lo sviluppo e rendicontazione finale del progetto, entro la fine della triennialità.

Nel caso i comuni associati scelgano di raggiungere più obiettivi strategici (uno per tipologia) l'importo della quota premiale erogata sarà pari alla somma delle quote premiali definite in Tabella 3, ovvero complessivamente pari a 30.000,00 euro. Il/i progetto/i inerente/i al raggiungimento di questo/i obiettivo/i, deve essere presentato secondo il format previsto da Regione. La ripartizione delle quote premiali avviene per ATS competente, dunque considerando la numerosità degli ambiti distrettuali. Le ATS avranno il compito di distribuire tali risorse all'ente capofila a seconda del tipo e della quantità di obiettivi prefissati nei diversi accordi di programma.

La richiesta della quota premiale, che risulta un cofinanziamento e non può coprire quindi l'intero importo del progetto ove questo preveda un impiego diretto di risorse, dovrà essere presentata dall'Ente capofila dell'Accordo di Programma sottoscritto per l'attuazione del nuovo Piano di Zona. I Comuni interessati potranno inviare la richiesta alla D.G. Reddito di Autonomia e Inclusione Sociale non oltre il 31 dicembre 2019. La valutazione del raggiungimento degli obiettivi sarà effettuata da un Gruppo tecnico regionale che si

riunisce con cadenza mensile. Al fine di agevolare la fase di valutazione delle proposte, è opportuno inviare le richieste con la relativa documentazione come da format allegato alle presenti linee guida. La D.G. Reddito di Autonomia e Inclusione Sociale erogherà le risorse entro 30 giorni dalla conclusione della valutazione del Gruppo tecnico regionale con esito positivo.

5.5 TEMPI E MODALITÀ

Gli Accordi di Programma e le assemblee dei sindaci che hanno approvato tali accordi, attualmente in vigore, si intendono prorogati fino alla definizione dei nuovi ambiti distrettuali, delineando così una fase di elaborazione utile a svolgere gli adempimenti normativi ed elaborare il nuovo tipo di programmazione. Qualora si decidesse di beneficiare delle premialità sopra descritte, si prevedono tre scadenze temporali entro cui approvare il nuovo Piano di Zona con sottoscrizione del relativo Accordo di Programma, così come da definizione degli ambiti territoriali previsti nei POAS delle ATS territorialmente competenti:

1. Prima scadenza temporale, approvazione del Piano di Zona con sottoscrizione del relativo accordo di programma entro il 30 giugno 2018;
2. Seconda scadenza temporale, approvazione del Piano di Zona con sottoscrizione del relativo accordo di programma dal 1° luglio 2018 ed entro il 31 dicembre 2018;
3. Terza scadenza temporale, approvazione del Piano di Zona con sottoscrizione del relativo accordo di programma dal 1° gennaio 2019 ed entro il 31 dicembre 2019.

Entro tali termini l'ATS competente territorialmente dovrà, per i comuni che progressivamente si adegneranno alla previsione della L.R. 23/2015, inviare in formato elettronico la documentazione relativa al nuovo Piano di Zona ed il rispettivo Accordo di Programma sottoscritto dagli Enti aderenti al seguente indirizzo di posta elettronica certificata della Direzione Generale Reddito di Autonomia e Inclusione Sociale redditodiautonomia@pec.regione.lombardia.it specificando nell'oggetto "Piani di zona 2018-2020"

I Piani di zona sono redatti secondo il "format" allegato alle presenti linee guida.

Format per la redazione del documento di Piano 2018-2020

Al fine di facilitare l'elaborazione delle parti essenziali della programmazione locale e di analizzarne i contenuti con criteri condivisi, i documenti di Piano 2018-2020 devono ricalcare il seguente format, indicando in modo chiaro e sintetico:

1. Esiti della programmazione zonale 2015-2017, con evidenza:
 - della valutazione degli interventi/progetti/servizi previsti in fase di programmazione, sia zonali che sovrazonali,
 - dei risultati raggiunti o non raggiunti (nel secondo caso specificare il perché non sono stati raggiunti);
2. Dati di contesto e quadro della conoscenza: dati demografici e socio-economici (es. occupazione, povertà, reddito medio ecc...), risorse impiegate nel settore sociale,
3. Analisi dei bisogni (sulla base dei dati di ATS, spesa sociale, sistemi di conoscenza di welfare locale, flussi integrati ATS/Ambiti, ISTAT, dati della Cabina di Regia, dati di supporto dal dipartimento PIPSS per la parte inerente l'integrazione, ecc.);
4. Analisi delle risposte ai bisogni (evidenziando se il tipo di offerta è tradizionale o sperimentale);
5. Analisi dei soggetti e della rete presente sul territorio;

6. Definizione di un sistema per la valutazione delle politiche e delle azioni, attraverso la determinazione di indicatori di risultato quantitativi e qualitativi (in questo secondo caso si pensa, ad esempio, a meccanismi generativi quali la produzione di valore culturale, sociale, economico ecc... dei progetti e delle azioni);

7. Individuazione di obiettivi e azioni condivise a livello del nuovo Ambito territoriale di riferimento (specificandone titolo, descrizione, modalità di realizzazione, stima delle risorse impiegate, tempistiche, target di riferimento);

8. Sintesi di eventuali obiettivi strategici di interesse per il nuovo Ambito territoriale di riferimento, che permettono di accedere al secondo livello di premialità). Il dettaglio di tali eventuali progetti deve essere comunicato attraverso l'utilizzo del format previsto dall'Allegato B alle Linee di Indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020.

Format per la presentazione dei progetti legati agli obiettivi strategici per la pianificazione zonale 2018-2020

Al fine di procedere ad una adeguata valutazione dei progetti presentati nell'ambito della nuova pianificazione zonale per l'ottenimento della premialità legata al raggiungimento di obiettivi strategici, tali progetti devono ricalcare il seguente format, indicando in modo chiaro e sintetico:

1. Descrizione delle condizioni esistenti che spingono alla realizzazione di questo progetto (ad esempio indicatori socio-economici, condizioni di vulnerabilità diffuse sul territorio, sperimentazione di un nuovo servizio in risposta ad un nuovo bisogno ben determinato ecc...)

2. Descrizione del progetto e degli obiettivi da raggiungere

3. Aspetti che rendono innovativo il progetto (anche rispetto ad altre esperienze)

4. Potenzialità e sostenibilità dell'obiettivo nel futuro

5. Impatto atteso rispetto ai bisogni della comunità

6. Attori coinvolti (es. Terzo Settore, privato profit, altri attori pubblici ecc...)

7. Soggetti beneficiari

8. Spese da sostenere

9. Indicatori di risultato. Tali indicatori devono garantire una misurabilità (e ove possibile un monitoraggio) tra obiettivi posti e risultati ottenuti.