

MONITORAGGIO DEL PAR
Risultati raggiunti e prospettive future

Bologna novembre 2007

Sintesi a cura di:
Gianni Lupi Gabinetto di Presidenza
Giuseppina Felice Servizio Controllo strategico e statistica

IL LAVORO SVOLTO DAL GRUPPO TECNICO MISTO

Il Gruppo Tecnico Misto (GTM), attivato nei primi mesi del 2007, assieme ai rappresentanti nominati delle Organizzazioni sindacali dei Pensionati, in questi mesi ha approfondito, in vari incontri, con materiale appositamente elaborato e consegnato alle OO.SS., i seguenti temi:

- L'invecchiamento della popolazione in Emilia-Romagna: dati statistici, analisi dei trend e delle principali caratteristiche della popolazione anziana
- Politiche abitative rivolte alla popolazione anziana e impatto dei principali strumenti di intervento (Il fondo sociale per l'affitto e l'Edilizia residenziale pubblica);
- Dati relativi al settore Socio-sanitario in Emilia-Romagna:
 - Progetti sperimentali dell'ultimo biennio e relative analisi e materiali;
 - Relazioni sulla rete dei centri provinciali per l'adattamento domestico alla disabilità e per gli anziani;
- Indicatore ISEE nelle Politiche regionali e suo utilizzo nelle politiche regionali;
- Sviluppo di un sito dedicato al PAR (attivato a luglio 2007);
- Definizione di uno schema di rendicontazione sociale delle politiche per la popolazione anziana

I dirigenti dei diversi servizi regionali coinvolti hanno fornito note informative sullo stato di elaborazione operativa sul piano Socio-sanitario 2007-2009 e sul programma del Fondo Regionale Non Autosufficienza (temi in fase di confronto negli appositi tavoli della Cabina di Regia Socio-sanitaria e con le Confederazioni sindacali).

Si sono discussi inoltre alcuni primi giudizi del G.T.M. sui temi della programmazione del F.S.E. e dei rapporti con gli interventi Socio-sanitari sugli aspetti formativi degli operatori e problemi connessi alla mobilità.

Interesse reciproco infine è stato espresso per una più attenta valutazione delle proposte relative all'utilizzo di strumenti innovativi quali per esempio quella riguardante un'ipotesi di Rendita ipotecaria vitalizia (RIV), presentata al convegno della Lega delle Autonomie Locali dagli esperti Patriarca e Corsini.

I verbali degli incontri effettuati fra il G.T.M. ed i rappresentanti sindacali sono stati trasmessi alle stesse OO.SS. dei Pensionati. In tali verbali sono presenti le richieste sindacali di ulteriori approfondimenti ed i primi giudizi e proposte da riportare al Tavolo Politico.

Sull'andamento dei lavori del PAR abbiamo ritenuto utile informare la Conferenza del 3° settore, consegnando loro la copia dei materiali elaborati, alla presenza degli assessori Giovanni Bissoni e Anna Maria Dapporto, ricevendo un particolare ringraziamento ed apprezzamento.

A tutti gli incontri del G.T.M. è stato chiamato il Direttore della Lega A.L. Paolo Pirazzini, quale referente per le A.L. della Cabina di regia Socio-sanitaria.

I materiali prodotti dai vari servizi ed in particolare dal Controllo Strategico e dal Socio-sanitario e l'attenzione posta ai vari interlocutori hanno premesso di informare sui principi alla base del PAR e sulle attività del G.T.M.:

- Le organizzazioni sindacali dei pensionati in primis
- La Conferenza del Terzo Settore
- La Cabina di regia Socio-sanitaria attraverso il rappresentante delle Associazioni delle Autonomie Locali
- I rappresentanti delle Autonomie Locali designati dalla CRAL.
- Vari servizi degli assessorati regionali

Tale materiale costituisce una base informativa fondamentale che il Gruppo Tecnico Misto ha messo a disposizione del Tavolo Politico e ora dei partecipanti alla prima Conferenza regionale sul PAR, per confrontare su basi concrete le scelte prioritarie che si intenderanno attuare nei prossimi mesi.

GLI APPROFONDIMENTI TEMATICI

Dopo le prime rilevazioni delle varie politiche dei settori regionali e dei dati statistici sull'invecchiamento della popolazione il lavoro del G.T.M si è concentrato sulle programmazioni di settore rilevanti in atto e ritenute prioritarie:

- Socio-sanitario e Fondo Regionale Non Autosufficienza
- Casa-erp e fondi per l'affitto
- Mobilità
- ISEE nei settori regionali e relativi dati

Dato il volume dei materiali raccolti ci limitiamo qui a fornire una rapida sintesi (i materiali sono tutti disponibili sul sito PAR).

Socio-sanitario e Fondo Regionale Non Autosufficienza

Nell'ambito dei lavori del GTM gli approfondimenti relativi al settore socio-sanitario hanno riguardato:

- Il Piano Socio Sanitario, si è illustrata l'impostazione di fondo e i principali obiettivi in esso contenuti. In particolare si sono approfonditi:
 - i temi dell'integrazione tra sociale e sanitario quale fattore fondamentale di qualificazione dell'offerta dei servizi e delle prestazioni socio sanitarie e leva essenziale per conseguire una maggiore efficacia assistenziale, un uso più efficiente delle risorse e la riduzione del disagio dei cittadini, garantendo risposte personalizzate e insieme equità d'accesso nei vari territori attraverso lo sviluppo di reti assistenziali con partecipazione di servizi diversi e coinvolgimento di tutti i soggetti
 - il complesso sistema di programmazione in ambito socio sanitario e il relativo modello di governance: strumenti e ruoli sia a livello regionale che locale;
 - gli obiettivi di investimento in ricerca e innovazione, formazione, sistema informativo, comunicazione e partecipazione
- Il Fondo regionale per la non autosufficienza (FRNA) e in particolare gli obiettivi e le prestazioni previste, i criteri di distribuzione delle risorse del fondo, gli strumenti di programmazione e gestione e il sistema di governo del fondo. E' stato affrontato anche il tema dell'integrazione tra FRNA e altri strumenti di programmazione settoriale, territoriale e urbanistica.
- I progetti sperimentali dell'ultimo biennio, sottolineando le esperienze più positive e rilevanti da far conoscere.

Casa-erp e fondi per l'affitto

Il lavoro svolto ha riguardato da una parte l'analisi dei principali strumenti di intervento delle politiche abitative (Fondo sociale per l'affitto e Edilizia residenziale pubblica), la descrizione dei principali obiettivi ad essi collegati e la presenza di azioni specificamente rivolte al segmento anziano della popolazione. Agli incontri ha partecipato anche il Responsabile del Servizio Politiche Abitative. Sono stati poi analizzati a fondo anche i dati relativi ai contributi a valere sul Fondo Sociale per l'Affitto, il peso degli anziani tra i beneficiari, e le caratteristiche dei nuclei anziani beneficiari che si desumono dalla banca dati. La stessa cosa è stata fatta sugli assegnatari di alloggi pubblici.

L'analisi ha mostrato, in particolare sul fronte dell'edilizia pubblica (per la quale la quota di utenza "anziana" è, peraltro, prevalente con il 51% circa di nuclei con capofamiglia ultrasessantacinquenne, pari a 26 mila nuclei circa) e dei processi di riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio ampi margini di integrazione tra politiche sociali per gli anziani. In particolare i temi che necessitano di approfondimenti rispetto alla potenziale azione di integrazione con il sociale riguardano:

- la realizzazione degli alloggi con servizi,
- la traduzione in termini concreti, di un obiettivo contenuto nel PAR di semplificazione e modifica delle normative sulla mobilità degli assegnatari ERP in relazione agli impegni di cura familiare (facilitare il riavvicinamento a familiari che si prendono cura di congiunti);
- la definizione di una proposta di integrazione delle attuali modalità di sostegno dell'adattamento domestico. Al di là degli interventi già in essere occorre aprire un tavolo di riflessione per valutare l'opportunità di un intervento di coordinamento più ampio e vasto, riflettendo anche sull'opportunità di ricondurre l'intervento sull'alloggio ad una modalità unica legata sia ad un piano individualizzato di assistenza che alla tempestività dell'intervento. In questa prospettiva va valorizzata l'esperienza dei Centri di adattamento domestico.

Mobilità

Il settore ha presentato una nota in cui ha riferito:

- sui contenuti e le modalità di attuazione delle Linee di Indirizzo Triennali e dei conseguenti Accordi di Programma triennali (2007-2009);
- sul ruolo che gli Accordi di Programma potranno svolgere nell'individuazione di specifiche azioni ed obiettivi per la mobilità anche di particolari categorie di utenza;
- sullo stato di attuazione della riforma avviata con il D. Lgs. 422/97 e con la L.R. 30/98 e sulle funzioni svolte dalle agenzie locali (conduzione unitaria del rapporto fra gli Enti Locali committenti e l'impresa che gestisce il servizio, attraverso il contratto di servizio unico di bacino, di programmazione e attuazione coordinata non solo del trasporto pubblico, ma più in generale delle strategie della mobilità);
- una valutazione sul livello raggiunto in termini di funzionamento delle Agenzie Locali rispetto agli obiettivi a loro assegnati, da cui emerge un pieno allineamento con le principali funzioni affidate.

Isee

Si tratta di un tema più volte sollevato dai sindacati, che hanno anche fornito loro note in merito.

L'approfondimento che nell'ambito del GTM è stato realizzato si è sviluppato su un duplice filone di analisi:

- Da una parte si è indagato l'uso dell'Isee nelle politiche regionali: si è cioè fatta una ricognizione delle leggi regionali/programmi che fanno riferimento all'indicatore della situazione economica (equivalente) come criterio per l'individuazione dei beneficiari di contributi/servizi finanziati con risorse regionali. Si sono approfondite le diverse modalità di applicazione settore per settore ed evidenziate le differenze significative. L'analisi è corredata anche da una serie di dati sui beneficiari e sulle risorse individuate attraverso tali criteri.

- Dall'altra si è cercato di ricostruire un quadro dell'utilizzo dell'indicatore da parte dei comuni. Pur con limiti rilevanti derivanti dalle modalità con cui si è svolta la rilevazione dei dati, l'indicazione che è emersa con estrema chiarezza rispetto a questo quadro è l'eterogeneità dei comportamenti e delle scelte che riguardano le modalità di applicazione dell'indicatore sia in tema di accesso ai servizi e alle prestazioni, sia in merito al suo utilizzo come criterio di individuazione del livello di partecipazione ai costi del servizio.

Le conclusioni parziali a cui si è pervenuti al termine di questo lavoro riguardano l'opportunità/percorribilità di un'ipotesi di intervento legislativo a livello regionale che tenda ad uniformare i comportamenti rispetto alle politiche regionali, lasciando per ora a parte il tema dell'applicazione negli enti locali.

È stato svolto un approfondimento anche di tipo giuridico sulla possibilità di procedere in questo senso nei vari ambiti di applicazione volto a valutare la possibilità per la Regione di procedere, laddove le politiche sono finanziate anche con fondi nazionali, una diversa distribuzione dei benefici.

Le indicazioni che sono fornite dal legislativo possono essere così sintetizzate:

- Per quanto riguarda il socio sanitario, e in particolare disabili, cure odontoiatriche e protesiche, assegni di cura- anziani e handicap gravi: è riconosciuta piena autonomia alla Regione
- Per quanto riguarda il F.do per l'Affitto, se la Regione mette fondi propri può stabilire ulteriori articolazioni delle classi di reddito o soglie di incidenza del canone più favorevoli
- Nel caso del diritto allo studio il limite minimo è rappresentato dal valore del parametro Isee fissato con legge statale, in considerazione del fatto che questo potrebbe essere interpretato come livello essenziale di assistenza. Sono tuttavia possibili interventi migliorativi.

In questa prima fase sono state approfondite le tematiche di maggior rilievo e le relative programmazioni in atto; non vanno però sottovalutate le altre azioni dei settori regionali censite con le apposite schede:

- Sicurezza
- Politiche di genere
- Educazione ambientale ed alimentare
- Turismo ed attività culturali per la terza età
- Alfabetizzazione informatica
- Prezzi e tariffe per consumi e servizi pubblici
- Sport ed attività motorie

Attività tutte di rilevante importanza nell'evoluzione degli stili di vita dei prossimi anni delle persone anziane. Su questi temi il GTM, assieme ai relativi servizi ed assessorati, sta già dedicando analisi ed approfondimenti specifici.

A tale proposito il Gabinetto del Presidente mantiene costantemente informato il vasto Gruppo Interassessorile del PAR per una corretta circolazione delle informazioni sul lavoro svolto dal G.T. affinché tutti i servizi e Assessorati regionali si sentano costantemente coinvolti e interessati a sviluppare idee e proposte sui temi del PAR.

LE INDICAZIONI E I PRIMI RISULTATI CONSEGUITI

Le indicazioni più rilevanti che scaturiscono dal lavoro svolto possono così riassumersi:

- esigenze di coordinamento
- ambiti che richiedono un intervento

Sulla base di queste indicazioni il GTM si è mosso producendo alcuni primi risultati di rilievo che vengono di seguito illustrati.

Esigenze di coordinamento

Tali esigenze si avvertono sia sul piano orizzontale che verticale.

Occorre lavorare per un maggior collegamento fra i diversi settori di attività della Regione Emilia-Romagna sin dalle fasi programmatiche per ottenere maggior efficienza negli interventi ed evitare sovrapposizioni. E', peraltro, un problema avvertito non solo per le politiche rivolte alla popolazione anziana, ma più in generale per tutte le politiche regionali.

Riprodurre metodologie di programmazione integrata intersettoriale anche nei territori, con un supporto costante fra EE.LL., OO.SS. e 3° settore, è di altrettanta rilevante importanza.

Affermare tali metodologie di lavoro in tutto il territorio regionale è l'obiettivo principale alla base del PAR e di questa prima conferenza regionale, contribuendo ad una corretta circolazione delle informazioni e della vasta gamma di esperienza in atto nella nostra Regione.

Ambiti che richiedono un intervento

Alcune questioni esaminate dal Gruppo Tecnico Misto che evidenziano l'esigenza di intervenire con maggior vigore su temi particolarmente sentiti dalle persone anziane riguardano:

- le politiche abitative;
- i trasporti e la mobilità;
- il tema della sicurezza;
- le questioni collegate all'utilizzo dell'indicatore Isee.

Politiche abitative

Non sono del tutto adeguate a rispondere ai bisogni delle persone anziane, anche perché su questo fronte si scontano anni di non intervento delle politiche governative. Con la nuova finanziaria qualcosa sembra muoversi in risposta agli Enti locali ed alle OO.SS. sul tema. L'assessorato regionale, oltre agli interventi di edilizia sociale in atto, sta affrontando l'ipotesi di modificare la L.R.24. La nuova legge sul Governo del territorio di modifica della L.R. 20 è già all'esame dell'Assemblea Legislativa, con risvolti ampi anche per le politiche abitative.

Trasporti - mobilità

Sui temi della mobilità, le scarse risorse previste per il TPL che fatica a soddisfare i bisogni di base dell'esistente e delle richieste delle Agenzie in fase di ridiscussione del sistema, non permettono particolari interventi innovativi verso quelle zone di montagna o di campagna per la mobilità delle persone anziane anche attraverso nuovi strumenti

sperimentali (es. pulmini, auto, taxi ecc.), c'è però l'impegno dell'assessorato di utilizzare i fondi accantonati per interventi innovativi tenendo in considerazione la cosa, particolarmente sottolineata dai rappresentanti del Cupla.

Sicurezza

E' un tema trasversale di notevole rilevanza nei nostri territori. Reso ancor più forte a livello di percezione per le persone anziane ed in particolare per le donne.

Non è risolvibile solo col rafforzamento degli agenti di sicurezza (che comunque va fatto) ma con un insieme di interventi che coinvolgano una molteplicità di attori e soggetti, fra cui gli anziani che possono svolgere ruoli attivi importanti.

Il Gruppo Tecnico Misto affronterà, insieme al Servizio regionale Politiche per la Sicurezza e della Polizia Locale, questo tema nel mese di dicembre.

Ise-isee

Una prima risposta alle richieste delle OO.SS. è stata fornita con l'esame coordinato dell'applicazione ISEE nei vari comparti delle politiche regionali e con i pareri giuridici sui margini operativi autonomi delle regioni.

La possibilità di intervento autonomo per le politiche socio-sanitarie sono attualmente all'esame da parte dei dirigenti regionali e dagli Assessori interessati.

Modifiche in questo comparto d'intesa con le OO.SS., senza invadere il campo autonomo delle A.L., potrebbero indubbiamente fornire un utile riferimento per una maggior omogeneizzazione dei criteri applicativi anche nei territori.

I primi risultati ottenuti

Già in questi primi mesi di lavoro del Gruppo Tecnico Misto fra dirigenti dei settori regionali, rappresentanti degli Enti Locali delle OO.SS dei pensionati è stato possibile favorire incontri e collaborazioni concrete fra diversi settori ed in particolare:

- un più organico rapporto fra settore socio-sanitario e formazione professionale affinché i fondi del F.R.N.A e la programmazione del F.S.E. possano meglio essere integrati per rispondere in modo adeguato alle esigenze di formazione di tutti gli operatori che nei distretti territoriali assistono le persone anziane e non autosufficienti (sia operatori pubblici, del 3° settore e della cooperazione sociale a privati-badanti).
- un coordinamento degli interventi sui domicili delle persone anziane non autosufficienti fra i fondi per il superamento delle barriere architettoniche ed i fondi specifici del F.R.N.A.; interventi già in corso di attuazione.
- un'informazione a 360° a tutti i settori regionali sulle varie problematiche inerenti le persone anziane, le loro richieste ed esigenze, per incentivare l'attenzione in ogni comparto regionale nello studio ad attuazione di risposte adeguate.

CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

L'operazione che è stata messa sul tema anziani e in particolare sul monitoraggio del "Par" presenta molti aspetti di notevole interesse che ne fanno un'esperienza potenzialmente da mutuare in altri settori. Risultati interessanti si sono avuti, infatti, sul fronte della comunicazione e del confronto con gli stakeholder, La ricostruzione del quadro delle azioni poste in essere ha tuttavia consentito di individuare nuovi obiettivi di lavoro finalizzati a migliorare l'efficacia degli interventi, soprattutto nell'ottica dell'integrazione.

Sul fronte della **relazione con gli stakeholder**, il lavoro di ricognizione delle varie attività rivolte direttamente o indirettamente agli anziani nei diversi settori regionali e gli approfondimenti richiesti su alcune specifiche politiche regionali particolarmente rilevanti rispetto ai bisogni della popolazione anziana (casa, trasporti, assistenza) hanno di fatto dato vita ad un'operazione di grande trasparenza, rendicontando attività svolte e risultati raggiunti rispetto agli obiettivi dichiarati nei documenti di programmazione. La formalizzazione di momenti di confronto e il riconoscimento a livello politico di questi momenti, fanno di questa esperienza un modello di "accountability" di politiche regionali auspicabilmente da trasferire anche ad altri settori. Fondamentale rispetto a questo aspetto anche il riconoscimento formale del ruolo di "portatore di interessi" dei sindacati anziani e il loro coinvolgimento nel processo di definizione delle attività di monitoraggio. Per proseguire in questa esperienza rendendola più strutturale si è avviato da settembre un progetto finalizzato a redigere un vero e proprio **"Bilancio Sociale" delle politiche regionali per la popolazione anziana**. Attualmente il GTM ha approvato uno schema di rendicontazione (allegato) sulla base del quale sviluppare il processo di rendicontazione delle iniziative poste in essere dalla Regione. Il modello si presta anche per una rendicontazione allargata ai vari livelli che partecipano all'attuazione delle politiche sul territorio (bilancio sociale su base territoriale), tenendo così conto dell'apporto dei vari livelli istituzionale nello sviluppo delle azioni rivolte alla popolazione anziana.

Per quanto riguarda il **tema dell'integrazione**, non solo in via orizzontale, all'interno dell'ente, che emerge come una delle principali indicazioni del lavoro, ma anche in via verticale, tra i diversi livelli istituzionali e i relativi strumenti attuativi della programmazione, un primo risultato prodotto è quello di aver promosso all'interno dell'ente la diffusione di conoscenza relativamente alle diverse azioni messe in atto (spesso in maniera del tutto autonoma e autodeterminata) dai diversi settori regionali. Poiché una maggiore integrazione tra settori è una delle leve per migliorare la capacità di risposta ai bisogni della collettività e una delle priorità riconosciute anche in sede di riorganizzazione regionale, la creazione di momenti di confronto interno e di scambio sulle rispettive iniziative, non può che favorire la collaborazione e la creazione di progetti comuni, favorendo così per questa via anche l'integrazione. Tuttavia occorre procedere ulteriormente su questa strada sviluppando l'integrazione a partire dalla definizione delle linee strategiche e degli interventi regionali di settore. In questo senso può essere valorizzato il ruolo ed il lavoro del G.T.M. del PAR. L'esperienza di questi mesi di lavoro comune ha, infatti, dimostrato come non sia facile integrare costantemente e coerentemente le varie politiche settoriali, ma ha anche evidenziato come spesso attraverso una reciproca disponibilità, un'informazione trasversale ed un po' di buon senso sia possibile con poca fatica ottenere risultati interessanti.

La **metodologia prevista alla base del PAR**, estendibile a tanti altri settori, può essere di indubbia validità non solo all'interno della Regione Emilia Romagna ma anche nei territori. Il mondo delle Autonomie Locali, la vasta rete del volontariato del 3° settore e le esperienze concrete delle organizzazioni sindacali dei pensionati possono, infatti, dare un

contributo fondamentale incrementando l'informazione delle loro esperienze verso i vari attori attivi nelle politiche per la terza età.

La Regione attraverso l'approvazione del PAR e la sua prima fase attuativa, sta facendo uno sforzo particolare in questa direzione; si avverte ora l'esigenza che tali metodologie siano affermate, condivise ed estese in tutto il territorio Regionale.

L'obiettivo quindi è far conoscere il Par e soprattutto l'approccio che lo ha ispirato ai vari distretti e al mondo degli EE.LL., delle Organizzazioni del 3° settore e del volontariato ed alle OO.SS. I dati ed i materiali predisposti potrebbero essere particolarmente utili ora che gli amministratori discutono dell'attuazione del piano Socio-sanitario, del Fondo regionale per la Non Autosufficienza, del F.S.E. e delle attività formative in genere.