

Introduzione e guida alla lettura

Lo sviluppo di un welfare territoriale dei servizi richiede oggi una rinnovata capacità dei contesti locali di costruire un sistema di protezione sociale sufficientemente solido e riconoscibile. In assenza di standard minimi e di regole certe e condivise, ogni territorio risponde, infatti, alle molteplici sfide del welfare locale con approcci, logiche di investimento e priorità diverse. La mancata definizione di livelli essenziali in materia di assistenza a livello nazionale fa sì che non solo non si costituiscano nel nostro Paese le premesse per l'istituzione di diritti soggettivi esigibili in questa materia ma che si perpetui una tradizione di eterogeneità spinta di impianti regolativi, di caratteristiche e ricchezza del sistema dei servizi, di individuazione dei beneficiari e dei destinatari dell'azione pubblica in materia di assistenza. Ovunque, però, ed in ogni caso, si rende necessaria la crescita delle competenze e delle capacità di progettare e programmare le politiche sociali da parte degli enti e degli attori vi che concorrono, a diversi livelli e con diversi ruoli. In Lombardia dove, a differenza di altre regioni, l'accento si è posto sulla centralità della sussidiarietà (verticale ed orizzontale) quale criterio cardine per lo sviluppo del sistema regionale di welfare, non si è proceduto ad un'azione forte nella definizione di livelli regionali di assistenza. La riflessione è lasciata invece alle istanze, alla programmazione e alle sensibilità locali nonché alla capacità dei singoli attori -istituzionali e non- di confrontarsi con i dilemmi posti da questa partita e con la loro soluzione. Essa si costituisce, ancora oggi, come uno dei principali possibili ambiti di costruzione di uno spazio pubblico di confronto e di elaborazione sugli obiettivi, sui fini e sui beni collettivi.

È in questo contesto che si inserisce questo volume. Qui si illustrano gli esiti di una ricerca-azione promossa dal Settore Politiche Sociali della Provincia di Cremona e svolta dal Laboratorio di Politiche Sociali del Politecnico di Milano nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 relativa all'analisi e alla progettazione di un sistema di livelli essenziali per la non

autosufficienza a scala locale. La ricerca-azione ha aperto la strada ad un percorso innovativo, finalizzato a supportare la progettualità della Provincia di Cremona nella riqualificazione delle prestazioni e dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari rivolti all'utenza anziana non autosufficiente presente sul territorio e a rafforzarne l'azione di governance. L'impegno è stato così quello di dare continuità al supporto dei tre ambiti di zona (Crema, Cremona e Casalmaggiore) nella programmazione sociale, proprio a partire dalla diffusa necessità di ridurre le importanti differenze nel sistema dei servizi a livello territoriale e di fornire un valido strumento per uno sviluppo congruo, equo ed efficiente dell'insieme delle risposte per la non autosufficienza sul territorio.

La Provincia di Cremona, raccogliendo gli spunti emersi da ricerche promosse sul territorio e dall'interlocuzione con gli ambiti responsabili della programmazione sociale di zona, ha investito, attraverso la ricerca-azione, proprio sulla dimensione conoscitiva propedeutica a qualunque azione di sistema si volesse fare sul proprio territorio variamente definito, vale a dire quello provinciale o quello di ambito-distretto¹. Impegnata da tempo, attraverso l'attività dell'Osservatorio delle Politiche Sociali, nel monitoraggio dei principali fenomeni sottostanti alle politiche stesse, si è dato il via ad una specifica riflessione sul tema dei livelli essenziali nel campo degli interventi per la non autosufficienza in età anziana, con l'analisi dei livelli di copertura dei bisogni, la ricostruzione dei criteri di accesso ai servizi e delle forme di *co-payment* con l'intento di contribuire all'omogeneizzazione dell'offerta dei servizi sociali o piuttosto dei criteri e delle condizioni di accesso e delle forme di compartecipazione al costo dei servizi. L'azione si è inserita in un momento piuttosto particolare per quanto riguarda la revisione gestionale ed organizzativa dei servizi socio-assistenziali sul territorio, alla vigilia della successiva nascita della Comunità Sociale Cremasca e del Consorzio Casalasco dei Servizi Sociali. Essa ha avuto un carattere conoscitivo e progettuale: si è trattato innanzitutto di rilevare, operazione inedita non solo nel panorama provinciale, le caratteristiche specifiche dei sistemi di protezione sociale volti alla popolazione anziana non autosufficiente, comune per comune. La ricostruzione delle caratteristiche dei sistemi di offerta in materia di dotazione dei servizi, di copertura dei servizi, dei criteri di accesso, delle modalità di valutazione sociale e delle forme di compartecipazione alla spesa e quant'altro ha fornito i dati sulla cui base potere individuare e progettare possibili livelli attuali di assi-

¹ I due termini saranno utilizzati indistintamente d'ora in poi.

stenza per l'intero territorio provinciale, dato che sono stati raggiunti, con l'indagine, tutti i 115 Comuni della Provincia.

Il libro vuole restituire il senso del percorso di ricerca su descritto ma ha anche la pretesa di contribuire all'elaborazione di una metodologia utile a supportare i *policy maker* e gli attori che in qualche maniera sono implicati nei processi di costruzione delle politiche sociali a livello locale. Il tentativo di ragionare attorno a come e in che direzione costruire un sistema dei servizi e degli interventi il più omogeneo possibile e con possibilità di sviluppo sostenibili si è incentrato in questo caso sulla non autosufficienza in età anziana, ma potrebbe essere replicato su altre aree di welfare. Questa è una prima "prova", da qui il titolo del volume, una prova inedita e innovativa, che crediamo possa alimentare in maniera virtuosa la capacità di programmazione zonale.

Vediamo ora l'organizzazione del volume. Il primo capitolo è dedicato a posizionare l'intera questione dei livelli essenziali nel più ampio panorama delle trasformazioni che investono il campo delle politiche sociali, all'illustrazione della ricerca-azione nelle sue varie fasi ed obiettivi e alla discussione delle scelte metodologiche adottate. Va fin d'ora rilevato, infatti, come la ricerca-azione svolta abbia richiesto di fare delle scelte concettuali e di metodo piuttosto complesse, la cui completa comprensione (e condivisione finalizzata) da parte di chi legge appare cruciale ai fini della comprensione dell'intera proposta. Un esempio per tutti rimanda alle modalità di stima del numero di anziani non autosufficienti residenti sul territorio, in mancanza di indagini locali sul tema e di fonti statistiche nazionali congruenti con i nostri obiettivi. Il primo capitolo pone dunque le basi per il prosieguo e ad esso si rimanda più volte nel testo.

Con il secondo capitolo ha inizio l'analisi dei livelli attuali di assistenza del sistema di offerta socio-assistenziale e socio-sanitaria rivolto alla popolazione anziana non autosufficiente presente sul territorio provinciale. Si presenta una prima declinazione di livello attuale di assistenza relativo al tasso di copertura attuale dei servizi. Sulla base delle stime della popolazione anziana non autosufficiente si espongono dati relativi ai tassi di copertura attualmente raggiunti dalle prestazioni socio-assistenziali e socio-sanitarie. Successivamente, si presentano i dati relativi ad una seconda declinazione di livello attuale di assistenza, quello connesso alla spesa. Per ogni prestazione, si è quantificata la spesa annuale per utente attualmente sostenuta dai comuni del territorio.

Nel terzo capitolo si individuano le specificità del sistema di offerta socio-assistenziale rivolto alla popolazione anziana non autosufficiente, in termini dei contenuti delle prestazioni. In particolare si analizza nel detta-

glio *che cosa* viene teoricamente offerto ai cittadini residenti sul territorio provinciale, ossia si mettono in evidenza le opportunità che si offrono nei diversi contesti territoriali della Provincia in risposta ai bisogni espressi: quali servizi, per quale tipologia di utenza, per quanto tempo, con quale intensità/ valore.

Il quarto capitolo è dedicato alla ricostruzione di un ulteriore e fondamentale declinazione di livello essenziale, quello delle regole di accesso su cui poggia il sistema di servizi ed interventi per la non autosufficienza in età anziana. Si analizzano i criteri economici e non economici di eleggibilità e i modelli di compartecipazione alla spesa nonché le forme e il livello di standardizzazione nelle procedure di accesso ai servizi, tutti aspetti cruciali per valutare l'effettiva fruibilità dei servizi e per dare consistenza ai livelli di assistenza.

Il quinto ed ultimo capitolo è dedicato a ripercorrere gli esiti più cruciali dell'intero percorso e all'individuazione di alcune piste possibili da seguire per la costruzione di livelli essenziali di assistenza a livello locale nel campo della non autosufficienza. In esso si espongono le possibili azioni attorno a cui impennare un'azione di tipo maggiormente progettuale nel campo della definizione di possibili livelli essenziali su cui convogliare risorse sia di tipo economico, sia di tipo organizzativo e cognitivo.

La ricerca-azione illustrata in questo volume è stata progettata e svolta dal Laboratorio di Politiche Sociali del Politecnico di Milano, sotto il coordinamento e la direzione scientifica di Giuliana Costa e di Costanzo Ranci. Vi ha partecipato in qualità di ricercatrice Simona Sambati, portando a termine la raccolta dei dati e parte della loro analisi, grazie anche al sostegno assicurato da una borsa Ingenio (programma operativo Regione Lombardia obiettivo 3 Fondo Sociale Europeo 2000-2006). Fabio Manfredini ha realizzato tutte le mappe qui riportate. La ricerca ha contato fin dalla fase di progettazione con la collaborazione fattiva degli Uffici di Piano dei tre ambiti che insistono sul territorio provinciale e con quella assicurata dal Settore Politiche Sociali della Provincia di Cremona.

I nostri debiti di riconoscenza vanno a molte persone di cui probabilmente non riusciamo a dare qui pienamente conto e con cui ci scusiamo fin d'ora. Qui vorremmo però ringraziare innanzitutto Anna Rozza, Massimo Placchi e Cristian Pavanello che hanno creduto in questo progetto, ma anche Camilla Ghisolfi, Tatiana Brocca, Maide Lotti, Angela Picaro, Gemma Chiozzi, Josè Compiani, Davide Vairani, Federico Palla, Eugenia Grossi, Floriana Malvezzi, Chiara Benna, Mariagrazia Faverzani, Katia Avanzini, Giuseppe Intilla, Cristina Cozzini, Angelo Stanghellini, Riccardo Piccioni

nonché Giovanni Gillini e Giuseppe Corsini, all'epoca della ricerca a capo della Direzione Sociale dell'ASL Provincia di Cremona.

Il volume, curato nel suo complesso da Giuliana Costa, è stato realizzato a quattro mani ma con le seguenti attribuzioni specifiche: i paragrafi 2 e 4 del primo capitolo e l'intero capitolo 3 sono stati scritti da Simona Sambati. Il paragrafo 3 del primo capitolo è stato scritto da Simona Simona Sambati e da Giuliana Costa. Le restanti parti sono state scritte da Giuliana Costa.