

VERSO UN NUOVO WELFARE LOCALE

UNA PROPOSTA CONDIVISA PER IL PIANO DI ZONA 2012 -2014

0. Premessa

Il presente documento nasce da un percorso di confronto realizzato nel periodo novembre 2011 – gennaio 2012 dai rappresentanti delle organizzazioni di “secondo livello” del Terzo Settore del Legnanese e dai rappresentanti attivi nei luoghi istituzionalmente deputati alla partecipazione del terzo settore.

Pur non impegnando formalmente le relative organizzazioni, al momento della sua stesura si riconoscono in questo documento i referenti, portavoce, rappresentanti di:

- Forum del Terzo Settore Legnanese
- Casa del Volontariato di Legnano
- Consulte del Volontariato dei Comuni di Busto Garolfo, Canegrate, Cerro Maggiore, Legnano, Parabiago, Rescaldina, San Vittore Olona
- Terzo Settore al “Tavolo di confronto tra Comuni, ASL e Terzo Settore”
- Terzo Settore ai tavoli tematici del PdZ del Legnanese (cosiddetti co-conduttori).

Finalità del presente documento è quella di fornire ai decisori politici del nostro territorio, chiamati a breve a compiere scelte importanti e probabilmente decisive per orientare il futuro del sistema di welfare locale dei prossimi 10-15 anni, la nostra visione su alcuni punti chiave per l'impostazione di un lavoro di cambiamento condiviso delle politiche di welfare, e non solo sociali.

In particolare, sentiamo il bisogno di far pervenire alcune indicazioni chiare agli Amministratori Locali che a breve dovranno far redigere e approvare il nuovo Documento di Piano, strumento di programmazione delle politiche del welfare locale dell'Ambito Legnanese per il triennio appena iniziato.

Senza pretesa di sistematicità, questo documento vuole evidenziare alcuni punti di criticità e alcune “piste” di lavoro per affrontare in maniera proattiva (e non subire più passivamente) le sfide durissime che la crisi in atto e i tagli drastici di risorse impongono agli Enti Locali, al Terzo Settore e ai cittadini, utenti e beneficiari dei servizi del sistema locale di offerta sociale.

1. Lo scenario attuale

In un momento di crisi profonda come quella che il nostro Paese e la nostra Europa stanno vivendo, siamo chiamati, ciascuno per la propria responsabilità (chi di rappresentante di organizzazioni con finalità pubblica, chi di rappresentante dei cittadini in quanto democraticamente eletto), a mettere in gioco le nostre idee, le nostre conoscenze e competenze per trovare soluzioni innovative, atte a “rigenerare” un sistema di welfare locale palesemente in crisi.

Troppe evidenze da diversi anni ci avevano allertato che era iniziata una fase di crisi del sistema di welfare costruito a partire dagli anni 60-70 in Italia. **La crisi economica attuale non ha fatto altro che acuire fenomeni di taglio e smantellamento già in atto da un decennio.**

Il sistema di welfare che abbiamo conosciuto per 40 anni sta venendo meno; e sempre meno se ne riuscirà a conservare se il territorio e le sue comunità non si attrezzeranno per generare metodi, strumenti e forme condivise nei processi di:

- programmazione e governance del sistema di welfare locale
- progettazione, produzione e gestione dei servizi di welfare.

Siamo nel pieno di una **transizione da forme di welfare distributivo a nuovi modelli di welfare locale**. Il modello che dai fondi dello Stato distribuiva ai bilanci comunali; dai fondi nazionali distribuiva a Regioni e quindi ai Comuni; che distribuiva finanziamenti per settori e che spingeva i cittadini stessi a interpretare i soggetti del welfare (pubblici e privati) come attori che distribuivano a loro volta risorse e servizi; quel modello sta venendo meno.

Pensiamo che **il nostro territorio sia oggi pronto per iniziare un percorso condiviso** da Enti Locali, soggetti della “comunità della cura” (il terzo settore, gli enti caritativi e religiosi, le fondazioni territoriali, i sindacati, ecc.) e soggetti della “comunità operosa”¹ (imprese, istituti finanziari, il mondo produttivo degli artigiani, dei commercianti, dei professionisti, ecc.) **per la costruzione di un welfare locale che da distributivo si faccia GENERATIVO.**

I costi sociali del mal-essere, della crisi economica e occupazionale, di politiche (trasporti, territorio, casa, sanità, ecc.) che scaricano sul sociale disfunzioni e limiti, antichi e rinnovati (o acuiti) dalla crisi stessa, non possono più essere affrontati solo dal cosiddetto “sociale”, sia esso rappresentato dal Servizio Sociale Comunale o dal Terzo Settore.

Oggi occorre chiamare a una presa di responsabilità tutti gli attori che operano nelle nostre comunità avendo interesse, anche meramente economico, al loro sano funzionamento e sviluppo. Le risposte ai bisogni della comunità devono essere generate –almeno in parte- anche dalle comunità stesse. Lo Stato, e gli enti pubblici in generale, da soli non possono più coprire tutto. È questa –tra l’altro- la posizione espressa anche da Regione Lombardia nelle sue “Linee di indirizzo per la programmazione locale 2012-2014”.

2. Responsabilità condivise e centralità degli Enti Locali per un nuovo welfare locale

Siamo arrivati a un bivio: o le comunità locali si responsabilizzano e impostano ora un lavoro per cambiare, rinforzare e innovare il sistema di welfare locale, o andranno incontro allo smantellamento del sistema dei servizi subendolo in modo passivo.

Chiediamo quindi agli amministratori locali di questo nostro territorio di avviare un percorso che permetta a tutti gli attori chiamati in causa da questa “rivoluzione copernicana” del welfare, di prendere coscienza di quanto sta accadendo e di partecipare alla ricostruzione di un nuovo modello per il welfare del territorio Legnanese.

Tale percorso richiede tempi lunghi: **il triennio del Piano di Zona 2012-14 può essere un orizzonte** per avviare un lavoro di condivisione culturale e di “ingaggio” su alcune prime sperimentazioni dei soggetti del territorio che vorranno partecipare.

Crediamo che le forze in campo ci siano: si tratta di mettersi tutti quanti in gioco e attivare la rete. In questo processo gli Enti Locali hanno un ruolo cruciale. Senza la loro volontà questo processo –che il Terzo Settore Legnanese intende comunque portare avanti nei prossimi anni coinvolgendo tutti gli stakeholders territoriali- rischia di fermarsi al “semplice” piano culturale.

In questo scambio generativo tra comunità della cura e comunità operosa noi ci vogliamo ingaggiare. I Comuni, uniti, possono e devono agire come guida, facilitatori, decisori: soggetti che devono rivendicare la loro centralità nel futuro sistema del welfare locale.

Noi riconosciamo la **titolarità, la centralità e l’indispensabilità degli Enti Locali** nella programmazione delle politiche e del sistema di offerta sociale, oltre che nella definizione delle modalità di gestione dei servizi. Crediamo altresì che l’Ente Locale rafforzi la propria attività quando beneficia del supporto attivo della comunità, che è chiamato a rappresentare e di cui deve curare lo sviluppo, in una funzione non suppletiva, ma sussidiaria, aprendosi ad essa.

Il Terzo settore è pronto ad assumere, in questo contesto, responsabilità su obiettivi condivisi con la partecipazione, oltre che a collaborare nelle azioni relative.

Siamo consci e rispettosi dei ruoli e dei mandati propri dei soggetti istituzionali e della cosiddetta società civile. Proprio per questo non vogliamo un welfare locale nel quale il “vuoto” lasciato dall’assenza di politiche di ambito sia colmato da altri enti.

In un sistema come quello lombardo, impostato sulla polarità tra libertà di scelta del cittadino-utente e libertà di produzione dei soggetti economici (pubblici e privati), comprendiamo appieno il ruolo cruciale

¹ Con queste due espressioni si richiamano i concetti espressi dal sociologo Aldo Bonomi.

degli Enti Locali (e in particolare dei Servizi Sociali Comunali) come “porte di accesso” al sistema dell’offerta sociale; come “tutore” e garante delle risposte fornite dal sistema al cittadino, oltre che dell’equità, della qualità e dell’efficienza delle stesse.

Vediamo, però, che proprio gli orientamenti verso cui spinge il sistema lombardo chiamano i Comuni a un’assunzione di responsabilità che in questi anni è stata giocata con troppa lentezza: **le sfide della “rivoluzione copernicana del welfare” o si giocano insieme o non si giocano del tutto!** Ma rinunciando a giocare, a perderci sarà tutto il sistema: i cittadini, gli Amministratori, le organizzazioni di Terzo Settore... tutti subiremo i costi dello smantellamento in una corsa a rincorrere il prossimo taglio di fondi.

3. La nostra proposta per un nuovo welfare locale

L’insieme delle riflessioni esposte sinteticamente sin qui, ci porta a dire che il primo passo da fare –tutti insieme-Comuni, ASL, Terzo Settore- è quello di uscire dagli schemi “consolidati” e ammettere che **la programmazione zonale per il triennio entrante deve compiere uno scarto netto e deciso rispetto alle triennalità passate.**

Questo Piano di Zona deve **prendere atto che il sistema distributivo è finito.** Non possiamo più limitarci a un Documento di Piano che si occupa “semplicemente” di definire le distribuzioni del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, dei fondi delle leggi di settore, di eventuali fondi provinciali, ecc.

Questi canali di finanziamento aggiuntivo rispetto ai budget sociali dei bilanci comunali si stanno prosciugando. Programmare oggi su fondi ridotti a un terzo di quello che erano sino a pochi anni fa (quando già tutti condividevamo che erano ampiamente insufficienti), significherebbe per noi fingere che nulla sia cambiato, quando invece una “rivoluzione copernicana” è in atto, come la stessa Regione Lombardia ha affermato nelle sue “Linee di indirizzo per la programmazione locale 2012-2014” parlando di “**nuovo paradigma**” e di necessaria **sperimentazione di “un nuovo welfare”.**

Il nuovo paradigma deve basarsi a nostro avviso innanzitutto su **un duplice scarto:**

1. Uno scarto di oggetto

Il PdZ non può più avere come oggetto la sola distribuzione dei fondi “aggiuntivi” per il sociale che ai Comuni arrivavano “oltre” i budget comunali.

Si deve tornare al dettato della Legge 328/00: **la programmazione zonale deve avere a oggetto tutto il sistema dell’offerta sociale.** È il momento di avviare percorsi che portino i Comuni a includere in una programmazione comune i numerosi servizi presenti sul territorio e che sino ad oggi sono stati gestiti separatamente.

I tagli e i vincoli che continueranno a gravare sui bilanci comunali (si pensi al patto di stabilità) porteranno inevitabilmente i Comuni –ciascuno da solo- a dover perpetuare le scelte drastiche e dolorose che in questi ultimi anni, chi più chi meno, tutti hanno dovuto compiere.

Non possiamo più assistere passivi a un progressivo smontaggio e smantellamento dei servizi di welfare che ciascun Comune compie isolatamente. **Se altre rinunce andranno fatte, anche queste devono essere condivise in una logica sistemica e di responsabilità diffusa:** è tutto il territorio Legnanese (e quindi i suoi Amministratori, uniti) chiamato a esprimersi su scelte dolorose di tagli, chiusure, vendite e cessioni di servizi che hanno determinato la qualità della vita sociale delle nostre comunità. È la Legge che ha definito che il sistema dell’offerta sociale è sovracomunale e come tale deve essere programmato. Se si poteva “chiudere un occhio” in una fase espansiva o di consolidamento come quelle del passato, in cui si trattava di programmare e gestire servizi da migliorare o aggiungere, **non è più utile, né tollerabile, che ciascuna Amministrazione proceda in ordine sparso in una fase nella quale si tagliano servizi (e spesso conseguentemente la concreta esigibilità di diritti sanciti da Leggi dello Stato!).**

In quest’ottica **apprezziamo e sosteniamo in maniera decisa la prossima costituzione della nuova azienda speciale** per la gestione associata dei servizi sociali. Ci auguriamo che la sua nascita sia il **punto di partenza per dare avvio a processi di integrazione reale dei servizi comunali e delle risorse di ciascun comune verso un reale SISTEMA INTEGRATO DI OFFERTA SOCIALE DEL LEGNANESE.**

Pensiamo che questa operazione sia da effettuarsi immediatamente senza aspettare l'esito delle prossime elezioni dei nuovi amministratori che interessano alcuni Comuni dell'ambito. Sotto questo aspetto chiederemo ai Consigli Comunali di **condividere e di deliberare ora la costituzione della azienda speciale**, strumento essenziale qualsiasi sia la compagine politica destinata ad amministrare le città.

2. Uno scarto di perimetro

Se l'oggetto del Piano di Zona 2012 -2014 inizierà a cambiare, allora potrà e dovrà iniziare a cambiare anche il suo perimetro. La programmazione zonale non dovrà più riguardare, secondo noi, solo quello che viene dai fondi nazionali o dai bilanci comunali per il sociale in senso stretto. La **programmazione del welfare locale potrà incominciare a riguardare anche risorse, servizi e offerte "altre", messe in rete dai numerosi soggetti che abitano le nostre comunità responsabilmente** (imprese, fondazioni, Azienda Ospedaliera, rappresentanze categoriali, ALER, Chiesa locale, ecc.).

Per raggiungere questo obiettivo siamo convinti che il primo passo da fare sia dare vita al percorso con gli stakeholders del territorio di condivisione delle modalità e dei processi per il passaggio da un welfare locale distributivo a un welfare generativo; da un sistema che portava a separare gli attori che distribuivano (e si generavano consenso nel farlo) a un sistema che unisca gli attori comunitari della cura (pubblici e privati) e della produzione (si veda paragrafo2).

4. Una proposta di percorso

Alla luce di quanto detto in precedenza, **offriamo da qui in avanti tutto il nostro supporto agli Enti Locali per lavorare a una elaborazione condivisa con tutti gli stakeholders territoriali di visione e di senso rispetto a questi scenari** che abbiamo tratteggiato. Ci impegneremo inoltre perché le nostre organizzazioni siano proattive nella elaborazione, sperimentazione e co-costruzione di quelle forme di nuovo welfare locale che gli Enti Locali riterranno utile e corretto promuovere.

Ribadiamo però che, secondo noi, **per uscire dalle secche in cui ci sta lasciando la crisi di sistema attuale, gli Enti Locali devono coraggiosamente avviare un percorso di condivisione da giocare su 4 livelli.**

1. Primo livello: condividere la Visione strategica

Sugli scenari di cambiamento e sviluppo del sistema di welfare locale, non a 3 anni (orizzonte del PdZ), nemmeno a 5 anni (orizzonte di un mandato elettorale amministrativo), ma almeno a 10-12 anni, serve uno sforzo congiunto (anche da parte delle nostre organizzazioni di Terzo Settore) per condividere analisi e dare risposte alla domanda di fondo: quale welfare vogliamo per il futuro delle nostre comunità nello scenario socio-economico che la crisi ha radicalmente cambiato?

2. Secondo livello: condividere le Risorse

Per quanto detto prima, non basta più limitarsi a gestire le risorse aggiuntive; queste stanno finendo e anche quelle ordinarie tenute sin qui in capo ai Comuni si contraggono. Occorre fare sinergie e integrare le risorse dei Comuni e le risorse del "sociale" con quelle di altri attori e settori (le politiche "altre", cioè non sociali, che fanno il welfare locale: trasporti, territorio, economiche, della casa, ecc.).

3. Terzo livello: condividere i Servizi e i Progetti

Quanto detto al punto precedente non pensiamo sia realizzabile d'un tratto; richiede la cura paziente e attenta di processi di collaborazione, di generazione di fiducia e affidamento reciproco tra soggetti che si conoscono poco o non si conoscono affatto, tra organizzazioni e persone che non hanno collaborato o che lo hanno fatto entro relazioni asimmetriche (si pensi alla collaborazione tra Ente Locale e Terzo Settore all'interno della tipica modalità di lavoro tramite gara d'appalto, che genera ovviamente una sorta di rapporto di "subordinazione"). Un percorso di progressiva condivisione di servizi (tra Comuni, tra privati e pubblico, ecc.) e di progetti co-costruiti può essere una buona strada da percorrere.

4. Quarto livello: revisione dell'esistente

Siamo consapevoli che i tagli alle risorse impongono una revisione dell'attuale sistema d'offerta. Come già detto in precedenza, se revisioni vanno fatte, queste devono essere attuate in una logica di sistema territoriale e di condivisione delle responsabilità. Dentro un quadro analitico complessivo, che guardi all'ambito territoriale e ai costi -sociali ed economici, diretti e indiretti- generati dalla riduzione o rinuncia a certi servizi, tutto il territorio Legnanese (e quindi anche le nostre organizzazioni del Terzo settore) è chiamato a un'assunzione di responsabilità. Anche in questi processi crediamo che le nostre organizzazioni possano fornire un supporto agli Enti Locali per ampliare le basi conoscitive sulle quali operare scelte che potranno essere anche molto dolorose e impattanti sulle comunità.

5. Una conclusione per partire: il Documento di Piano 2012 -2014

A conclusione di questo documento lasciamo agli Amministratori Locali una nostra proposta operativa per iniziare a governare la "rivoluzione copernicana" dentro la quale sentiamo di essere.

Proponiamo quindi di **iniziare ad attrezzarci tutti quanti per un triennio di "studio", comprensione e condivisione dei fenomeni in atto e di conseguente sperimentazione di alcune prime iniziative di cambiamento** per la riconfigurazione del sistema di welfare locale.

Proponiamo quindi che **il prossimo Documento di Piano sia impostato intorno a "3 pilastri"**:

1. Il metodo, verso un nuovo welfare locale

Proponiamo che una prima parte del Documento sia dedicata a delineare azioni per avviare quanto da noi sommariamente indicato nei paragrafi 1 e 2: iniziare un percorso condiviso da Enti Locali, soggetti della "comunità della cura" e soggetti della "comunità operosa" per la costruzione di un nuovo modello di welfare locale del Legnanese.

Ovviamente non basta inserire un macro obiettivo in un Documento di Piano o prevedere un percorso formativo per realizzare questo ambizioso "progetto". Si tratta di progettare, implementare e mantenere un percorso triennale di attivazione delle forze operose e "volonterose" esistenti nelle nostre comunità locale per condividere un grande sforzo di ridefinizione condivisa di un sistema di offerta sociale per il benessere e il "benvivere" nelle nostre città.

Centrale sarà arrivare alla definizione di una **governance condivisa** che faciliti tale processo. Il nuovo Documento di Piano e l'accordo di programma che lo approverà dovranno a nostro avviso chiarire il ruolo del **"Tavolo di confronto tra Comuni, ASL e Terzo Settore"**, spazio della partecipazione non opzionale ma strutturalmente prevista dalla normativa vigente. Noi auspichiamo che questo organismo diventi sempre più il luogo del confronto e la "cabina di regia" per il cambiamento del nostro welfare.

2. I contenuti nuovi, primi cantieri verso un nuovo welfare locale

Un secondo pilastro del Documento pensiamo dovrà essere dedicato a individuare alcune aree (non necessariamente tematiche) sulle quali avviare delle sperimentazioni di condivisione, collaborazione e lavoro innovativi tra i soggetti che già operano nel campo del sociale, per poi allargare il "perimetro" a soggetti e risorse "altri" rispetto a quelli tradizionalmente coinvolti nel sistema di offerta sociale. Queste aree sperimentali pensiamo possano diventare dei cantieri nei quali iniziare a mettere in opera le strategie, i metodi e gli strumenti che potranno emergere dal percorso indicato al precedente punto 1 (primo pilastro, il metodo).

3. I contenuti esistenti, mantenimento e "sostenibilizzazione"

Il terzo pilastro del documento, infine, proponiamo che si concentri a delineare le analisi e le strategie condivise tra gli 11 Comuni dell'Ambito rispetto alle scelte da operare sui servizi esistenti: come mantenerli? Come accrescerne l'efficienza? Quali criteri utilizzare per scegliere le priorità in caso fossero necessari ulteriori tagli alla spesa? Quale percorso per incominciare ad armonizzare e coordinare a livello di Ambito i processi di accorpamento, riduzione o taglio dei servizi che i singoli Comuni non riescono più a sostenere? Sono tutte domande che, per predisporre al cambiamento in corso, crediamo sia utile iniziare ad affrontare nel triennio in arrivo.