



Regione Lombardia

Famiglia, Conciliazione,
Integrazione
e Solidarietà Sociale

CERGAS

Centro di Ricerche sulla Gestione
dell'Assistenza Sanitaria e Sociale

LA PROGRAMMAZIONE SOCIALE IN REGIONE LOMBARDIA

*Ipotesi interpretative sul perimetro, i contenuti
e il processo della programmazione*

AGENDA

IL GRUPPO DI LAVORO: RUOLO E COMPOSIZIONE

IL PERIMETRO DELLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE

I DATI DI CONTESTO E GLI INTERVENTI

IL RUOLO DELLA REGIONE E DEGLI UFFICI DI PIANO

LE LEVE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Il Gruppo di lavoro: ruolo e composizione

RUOLO GRUPPO DI LAVORO

- Valida i dati raccolti dal gruppo di ricerca
- Contribuisce all'analisi dei dati e discute le ipotesi interpretative
- Funge da discussant per la costruzione delle linee guida

COMPOSIZIONE DEL TAVOLO

- 11 Comuni/Uffici di Piano
- 1 Provincia
- 2 Direzioni Sociali
- 1 Produttore

Piano di attività

20 dicembre

- Insediamento del gruppo di lavoro

20 gennaio

- Il perimetro della programmazione: presentazione dati finanziari per validazione del gruppo

24 febbraio

- Contenuti e processo della programmazione: presentazione e discussione risultati del questionario

31 marzo

- Ipotesi interpretative sul perimetro, i contenuti e il processo di programmazione: discussione

28 aprile

- Restituzione considerazioni di sintesi dell'attività svolta e dei principali elementi emersi

AGENDA

IL GRUPPO DI LAVORO: RUOLO E COMPOSIZIONE

IL PERIMETRO DELLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE

I DATI DI CONTESTO E GLI INTERVENTI

IL RUOLO DELLA REGIONE E DEGLI UFFICI DI PIANO

LE LEVE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Il concetto di rete applicato al sistema di welfare sociale lombardo

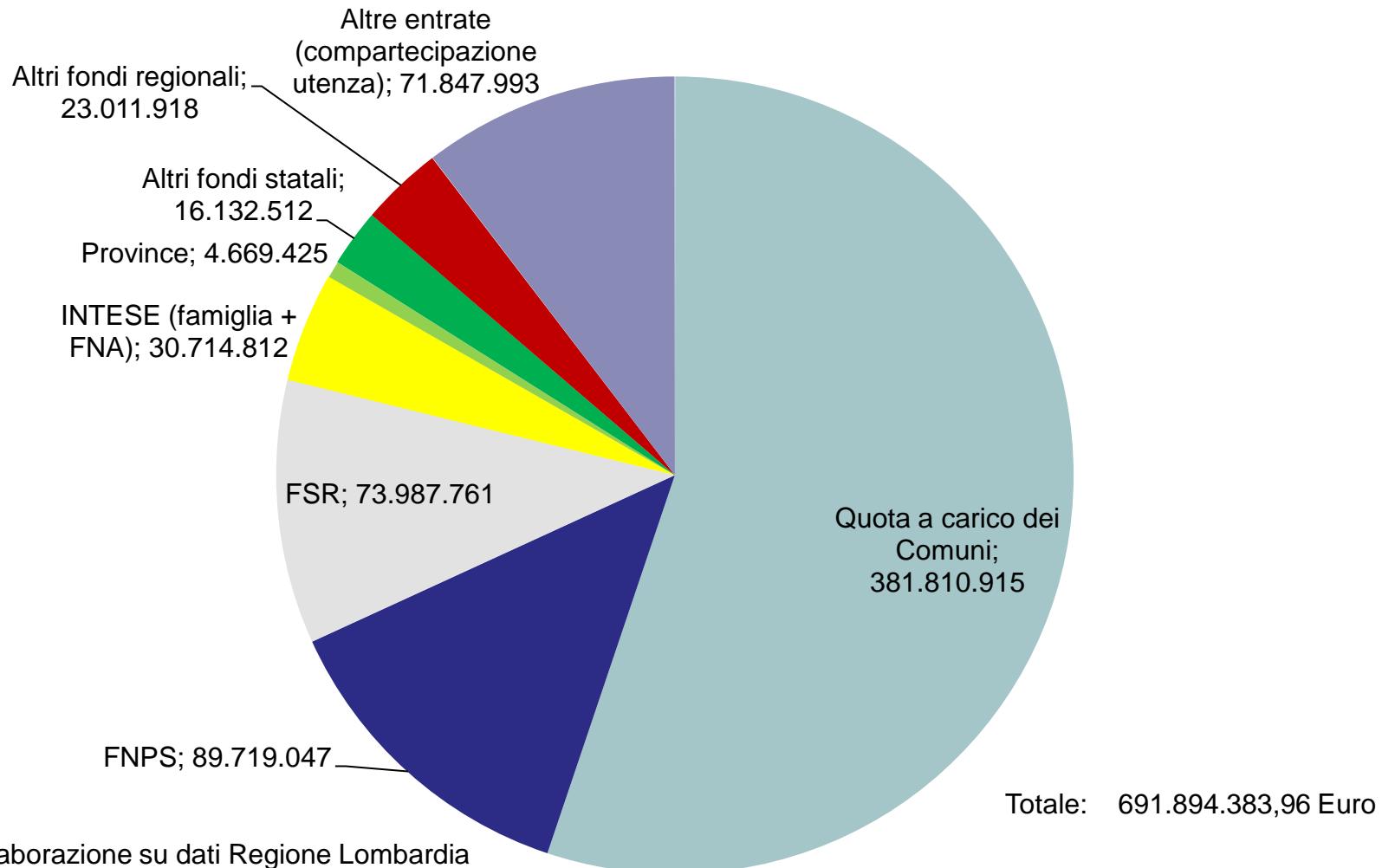
- Considerare il network come insieme di nodi caratterizzati da interdipendenze permette di dare una lettura più aperta del sistema di welfare sociale lombardo che include tutti gli attori (istituzionali e non) coinvolti nella programmazione.
- Tale definizione si adatta a uno studio della rete eterogenea e composita di programmazione sociale lombarda, caratterizzata dalla presenza di attori diversi che ricoprono ruoli diversi all'interno della rete.
- Abbiamo preso in considerazione dunque tutte le interdipendenze che caratterizzano le relazioni tra gli attori della rete e non necessariamente le connessioni formalizzate e istituzionali.

Le questioni che hanno guidato le prime fasi del lavoro

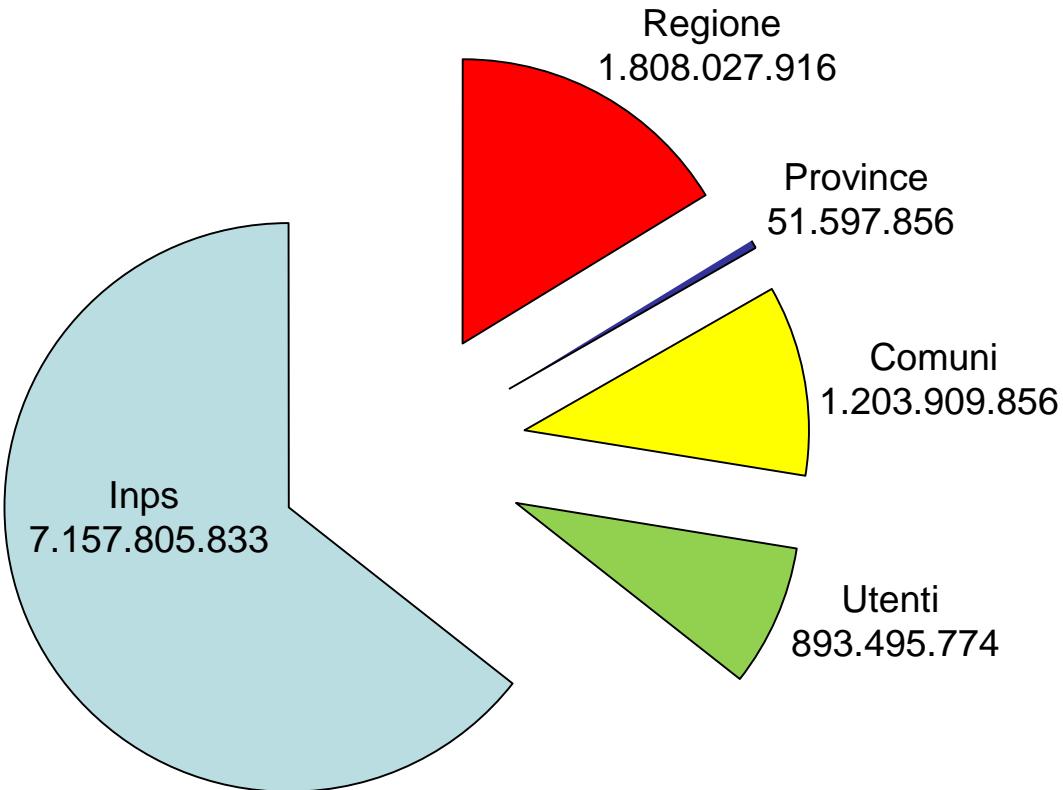
I dati che seguono sono stati analizzati per studiare:

- ✓ quali attori e quali ruoli caratterizzano la programmazione sociale in Regione Lombardia;
- ✓ quali elementi o condizioni influenzano la programmazione nei network (strumenti codificati, elementi di contesto o entrambi);
- ✓ su quali leve è possibile agire.

Uno scenario frammentato sul versante delle fonti di spesa: gli UdP

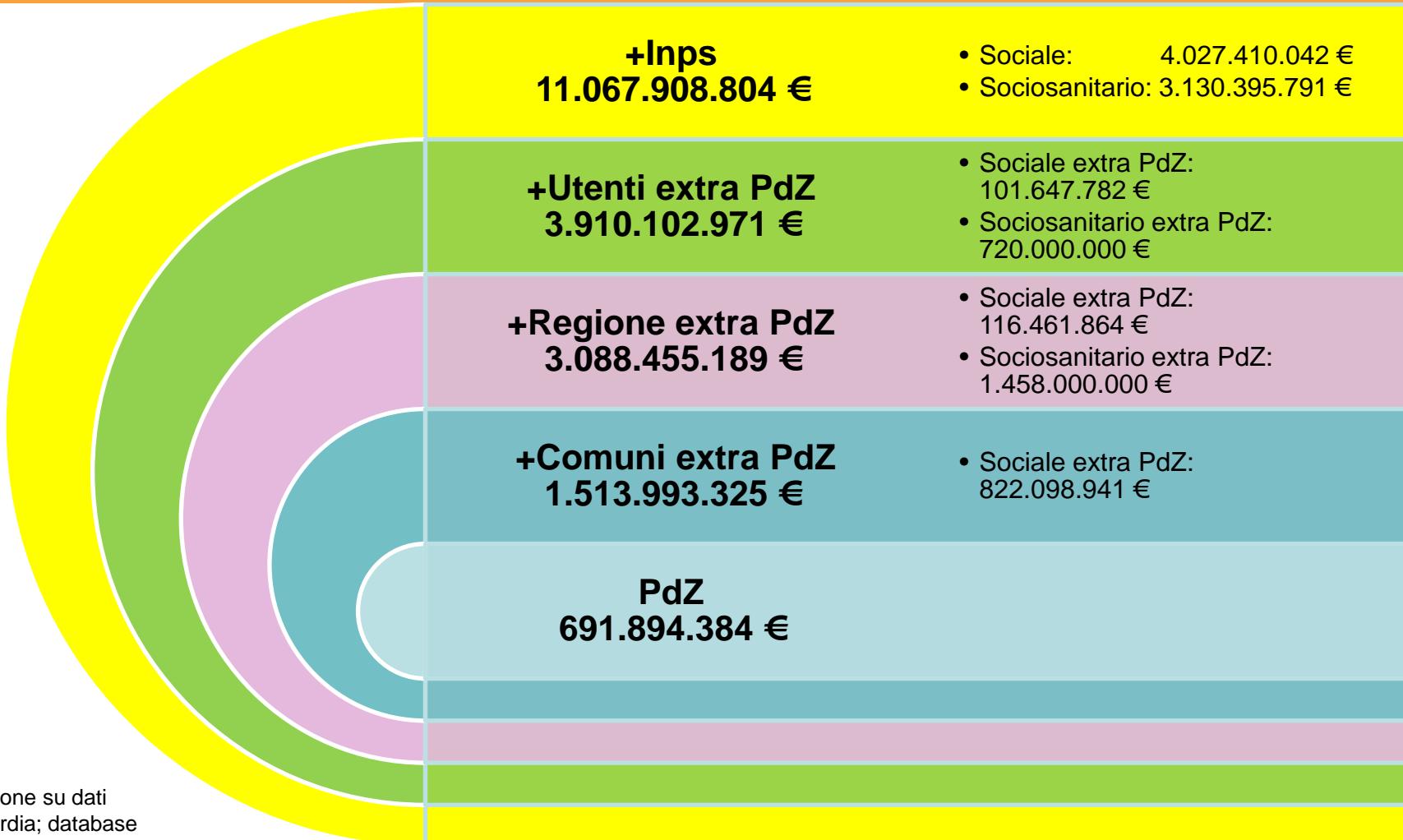


Le fonti della spesa sociale e sociosanitaria in Lombardia (valori in Euro)



Fonti:
nostra elaborazione su dati Regione Lombardia; database AIDA PA; Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

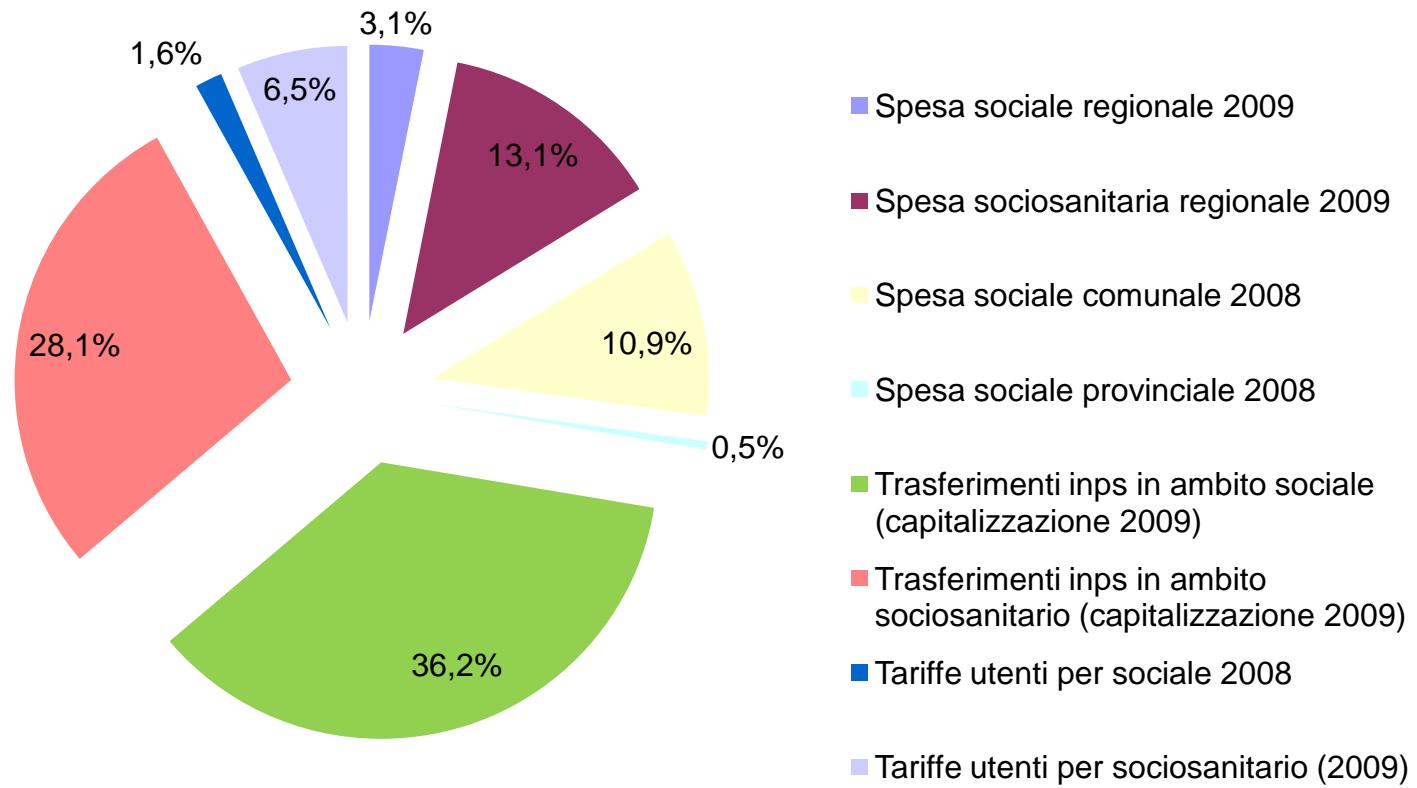
Quale perimetro della programmazione sociale e sociosanitaria?



Fonti:
nostra elaborazione su dati
Regione Lombardia; database
AIDA PA; Ministero del lavoro, della
salute e delle politiche sociali.

*Nota:
il dato della spesa provinciale extra UdP (1% del totale spesa UdP) è omesso per semplicità.

Uno scenario frammentato sul versante delle fonti di spesa sociale e sociosanitaria



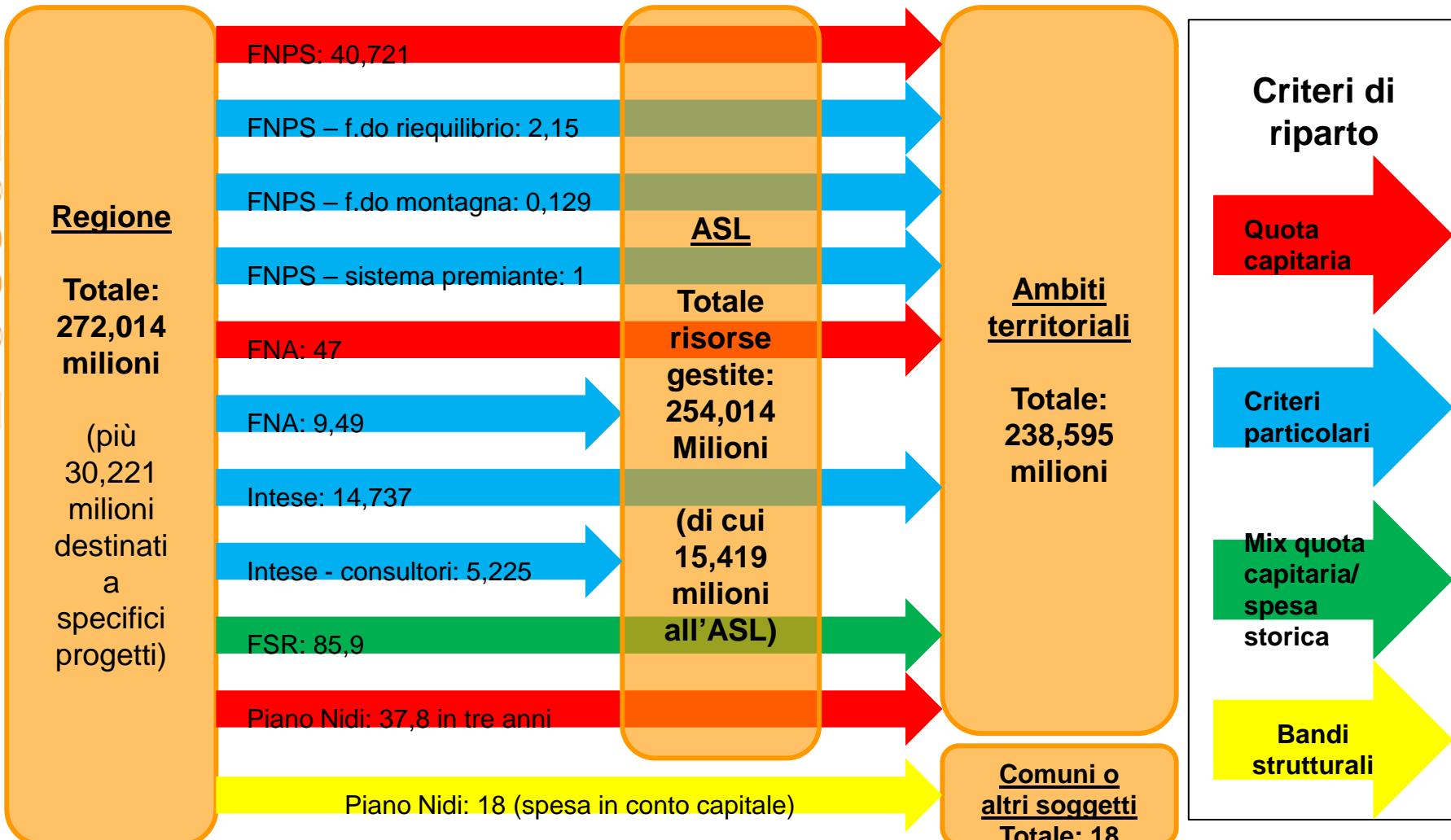
Totale: 11.114.837.235,09 Euro

Fonti:
nostra elaborazione su dati Regione Lombardia; database AIDA PA; Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Le fonti della spesa sociale e sociosanitaria in Lombardia : valori assoluti totali e procapite in Euro

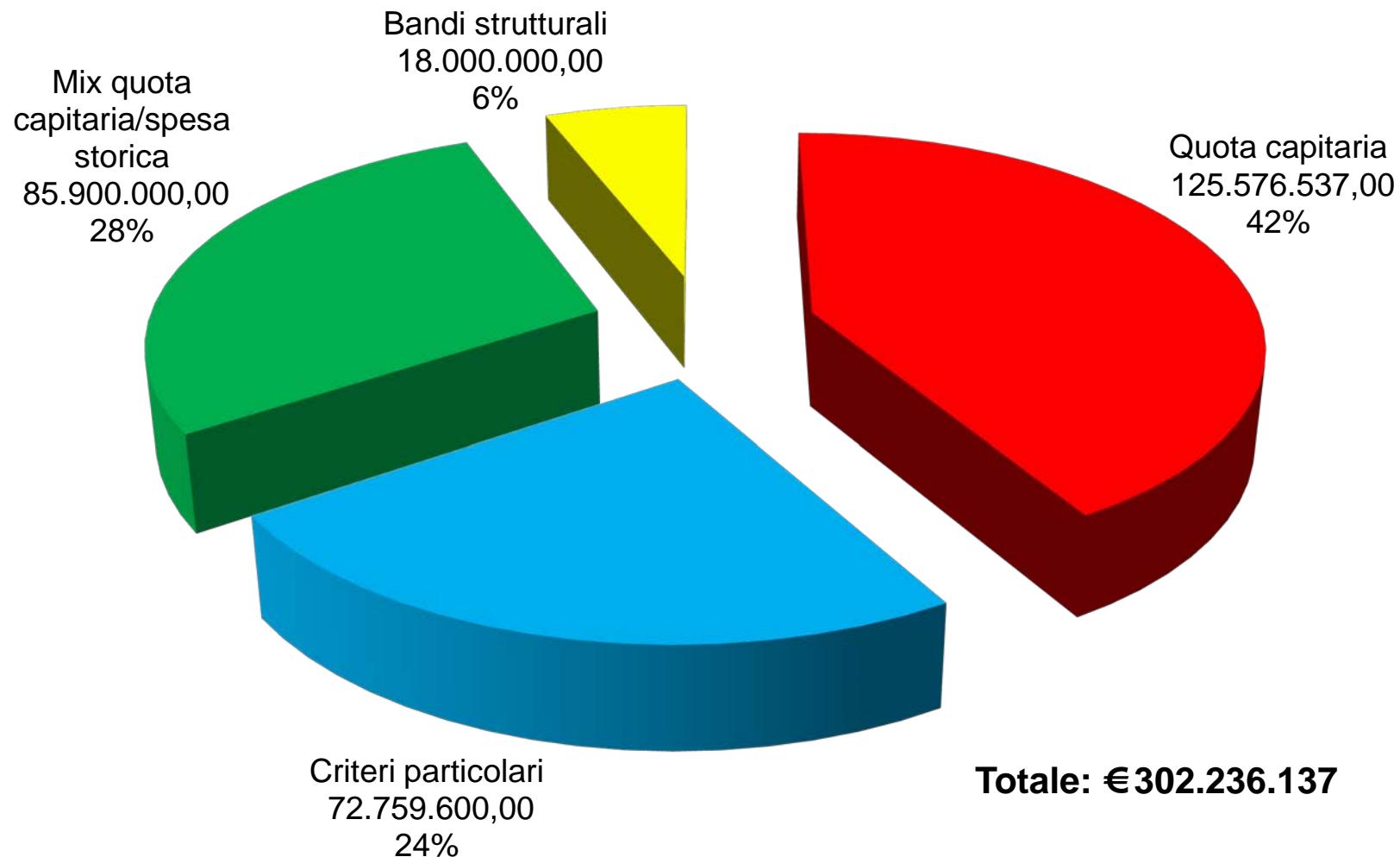
Fonti	Totale	Pro capite
Spesa sociale regionale 2009	350.027.915,72	35,93
Spesa sociosanitaria regionale 2009	1.458.000.000,00	149,65
Spesa sociale comunale 2008	1.203.909.856,35	124,86
Spesa sociale provinciale 2008	51.597.856,00	5,33
Trasferimenti inps in ambito sociale (capitalizzazione 2009)	4.027.410.041,56	413,38
Trasferimenti inps in ambito sociosanitario (capitalizzazione 2009)	3.130.395.791,18	321,31
Tariffe utenti per servizi sociali 2008	173.495.774,28	17,99
Tariffe utenti per servizi sociosanitari (capitalizzazione 2009)	720.000.000,00	73,90
Totale	11.114.837.235,09	1.142,35

Modello di finanziamento sociale in Lombardia

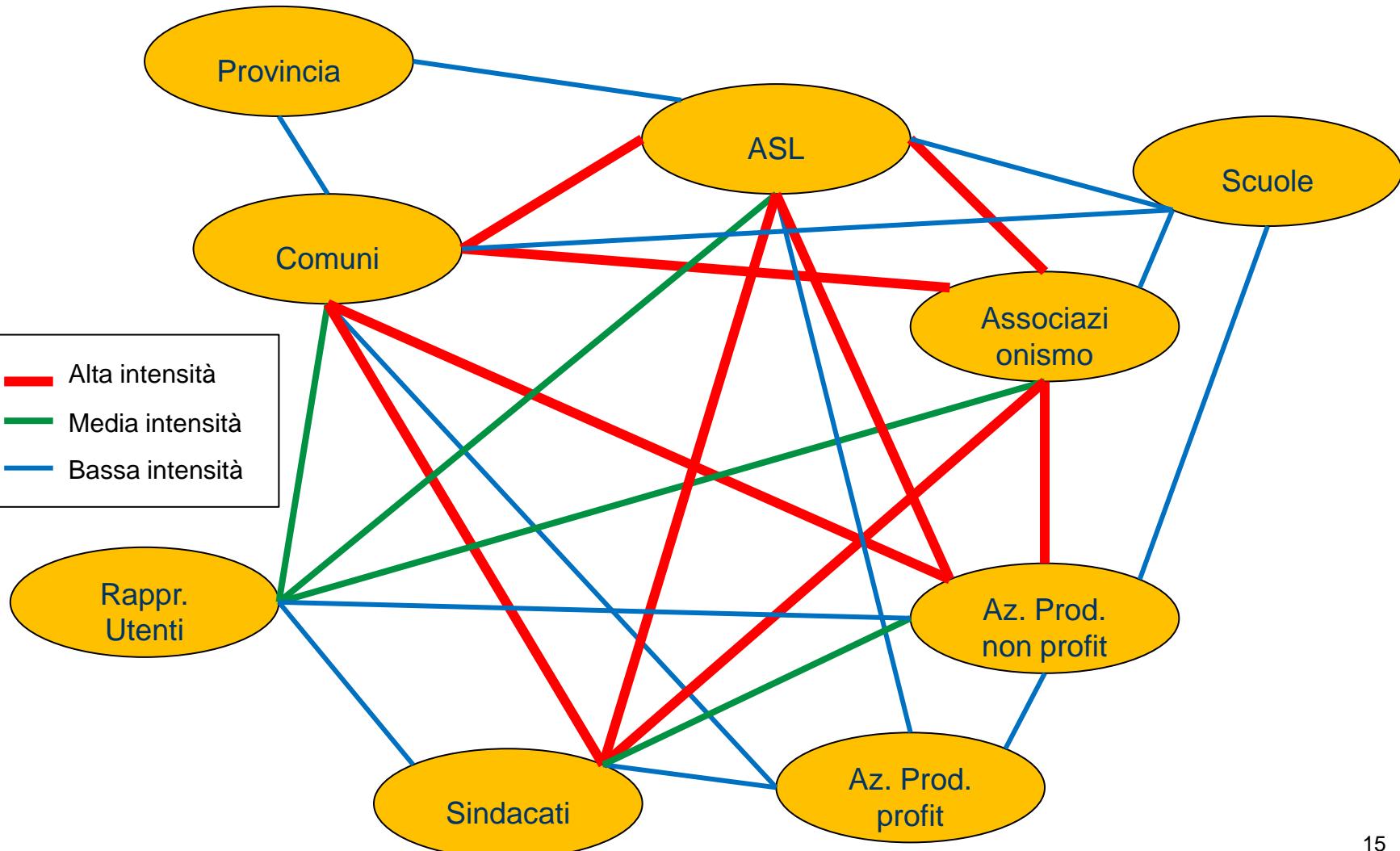


Note: valori in milioni di euro. I dati del FNPS, FNA, FSR e del Piano Nidi sono relativi al 2010, mentre le Intese al 2008.

Criteri di riparto del finanziamento sociale in Lombardia



Gli attori della programmazione sociale e le loro interdipendenze



AGENDA

IL GRUPPO DI LAVORO: RUOLO E COMPOSIZIONE

IL PERIMETRO DELLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE

I DATI DI CONTESTO E GLI INTERVENTI

IL RUOLO DELLA REGIONE E DEGLI UFFICI DI PIANO

LE LEVE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

L'indice di vecchiaia della popolazione

Regione	1995	2000	2005	2010	2030	2050
Piemonte	157,3	172,0	179,7	178,4	217,4	254,1
Valle d'Aosta	140,2	148,2	151,0	150,0	208,6	265,1
Lombardia	121,5	135,0	141,5	141,9	186,0	215,2
Trentino-Alto Adige	98,7	104,4	108,0	116,5	171,3	215,9
Bolzano	82,1	89,8	95,8	107,6	160,6	216,8
Trento	117,8	120,7	121,0	125,6	181,9	215,0
Veneto	124,0	133,7	137,3	139,9	197,7	239,4
Friuli-Venezia Giulia	182,8	188,4	186,9	187,4	237,5	271,4
Liguria	228,3	239,7	242,5	234,6	284,8	303,5
Emilia-Romagna	192,4	196,0	184,5	170,0	197,4	236,7
Toscana	180,4	191,3	191,8	184,1	228,1	270,5
Umbria	163,9	182,3	187,7	180,5	206,6	246,7
Marche	151,4	165,8	171,6	168,7	212,0	263,8
Lazio	108,3	124,3	135,0	141,6	208,7	267,2
Abruzzo	120,6	139,4	155,9	163,3	219,5	285,9
Molise	119,4	140,2	160,4	174,5	237,9	303,0
Campania	60,8	72,3	84,8	96,5	174,3	250,6
Puglia	72,7	89,4	106,1	122,1	229,4	333,0
Basilicata	87,4	110,3	132,6	148,2	242,2	338,8
Calabria	76,0	94,9	115,7	130,2	227,0	327,4
Sicilia	78,2	92,3	107,8	120,2	198,3	269,7
Sardegna	82,9	107,3	130,9	154,8	257,8	344,2
Italia	111,6	126,6	137,8	144,0	205,3	256,3

Fonte:
ISTAT,
2010

Note: L'indice di vecchiaia è il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di 0-14 anni, moltiplicato per 100.

L'immigrazione (anno 2008) 1/2

- La **Lombardia** è la **regione italiana con il più alto numero di immigrati** : 1 milione 60mila tra regolari e non (1/4 del totale – 4,5 mln - degli stranieri in Italia)
- Gli immigrati si concentrano nelle province di Milano (448mila), Brescia (167mila), Bergamo (155mila).
- Le professioni prevalenti sono l'operaio edile per gli uomini (21,2%) e la domestica ad ore o l'assistente domiciliare per le donne (rispettivamente 16,6% e 15,9%).

Fonte: Ismu, 2009

L'immigrazione (anno 2008) 2/2

Il contributo alla crescita della popolazione lombarda da parte degli stranieri è sempre più rilevante

Iscritti all'anagrafe per nascita 2000			Iscritti all'anagrafe per nascita 2005			Iscritti all'anagrafe per nascita 2008			
Genitori entrambi italiani	Solo un genitore straniero	Genitori entrambi stranieri	Genitori entrambi italiani	Solo un genitore straniero	Genitori entrambi stranieri	Genitori entrambi italiani	Solo un genitore straniero	Genitori entrambi stranieri	
Lombardia									
	75.649	2.581	7.020	74.343	3.968	14.169	74.577	4.963	19.132
Italia									
	505.330	11.793	25.916	482.083	19.968	51.971	480.217	23.970	72.472

Posti letto nei presidi residenziali socio assistenziali e sociosanitari per regione al 31 dicembre 2006

REGIONI	Totale posti letto	di cui in RSA
Piemonte	49.616	5.010
Valle d'Aosta	1.353	255
Lombardia	62.249	50.124
Trentino-Alto Adige
<i>Bolzano</i>
<i>Trento</i>	7.240	4.736
Veneto	39.520	5.006
Friuli-Venezia Giulia	12.860	767
Liguria	15.694	2.437
Emilia-Romagna	36.825	2.272
Toscana	17.237	10.997
Umbria	3.674	679
Marche	9.410	1.185
Lazio	23.967	4.533
Abruzzo	6.050	1.280
Molise	1.831	15
Campania	9.211	1.152
Puglia	8.506	173
Basilicata	980	0
Calabria	4.287	755
Sicilia	13.910	863
Sardegna	6.477	1.090
Totale	330.898	75.033

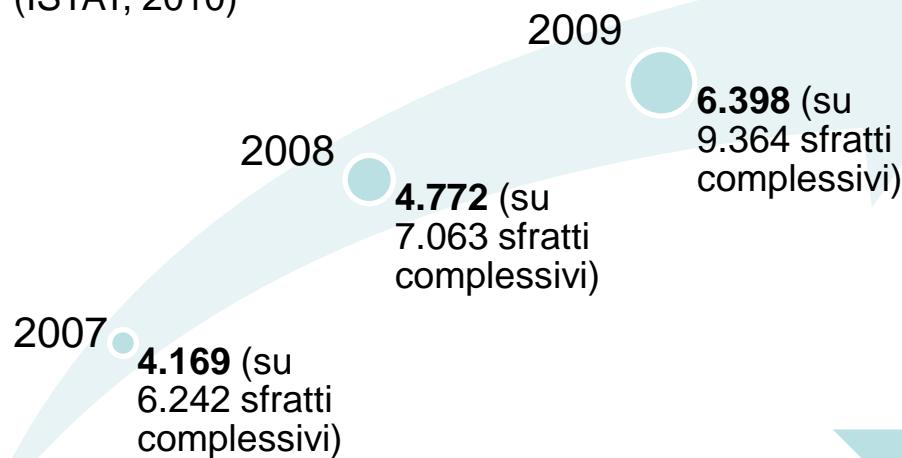
Fonte:
ISTAT, 2006

Gli asili nido

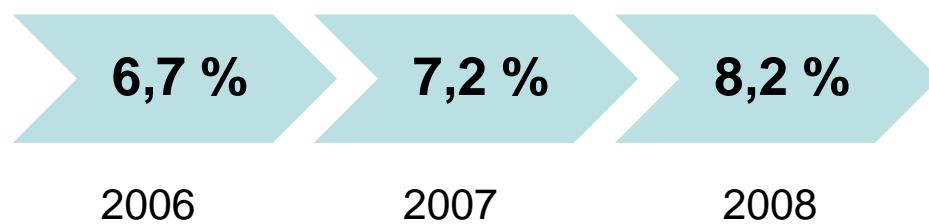
REGIONE	Percentuale di comuni coperti dal servizio	Indice di copertura territoriale del servizio (per 100 bambini 0-2 anni residenti nella regione)	Indicatore di presa in carico degli utenti ⁽⁴⁾ (per 100 residenti 0-2 anni)
Piemonte	28,0	74,0	11,4
Valle d'Aosta	78,4	91,2	22,0
Lombardia	56,2	84,1	13,3
Trentino - Alto Adige	53,4	77,0	9,3
Bolzano	n.d.	...	3,5
Trento	53,4	77,0	15,3
Veneto	65,2	83,3	9,8
Friuli - Venezia Giulia	77,2	91,7	11,7
Liguria	38,3	88,1	13,1
Emilia - Romagna	81,8	96,8	24,0
Toscana	64,5	91,3	16,9
Umbria	54,3	88,9	18,6
Marche	48,0	84,5	13,3
Lazio	23,0	77,2	11,8
Abruzzo	25,9	68,8	7,8
Molise	5,9	37,5	4,3
Campania	15,4	37,8	1,7
Puglia	31,8	59,3	3,9
Basilicata	21,4	56,9	6,7
Calabria	13,9	42,9	2,3
Sicilia	33,6	68,3	5,9
Sardegna	14,1	57,0	6,5

Le famiglie 1/2

Aumentano gli **sfratti** per morosità o altra causa*
(ISTAT, 2010)



Aumenta il numero di **famiglie lombarde deprivate**** secondo l'indicatore Eurostat (ISTAT, 2010)

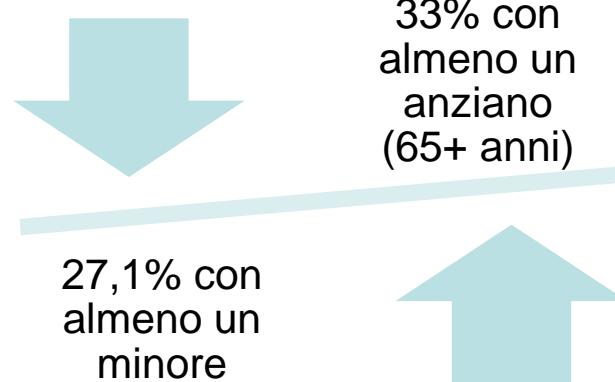


* Escludendo "la necessità del locatore" o "la finita locazione"

** Si definisce deprivata una famiglia che presenta almeno tre sintomi di deprivazione tra i seguenti: i) non riusciva a sostenere spese impreviste; ii) non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa; iii) avere arretrati (mutuo, o affitto, o bollette o altri debiti diversi dal mutuo); iv) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; v) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: vi) lavatrice, vii) tv a colori, viii) televisore, ix) automobile.

Le famiglie 2/2

Esistono più famiglie lombarde con almeno un anziano che famiglie lombarde con almeno un minore (ISTAT, 2010).

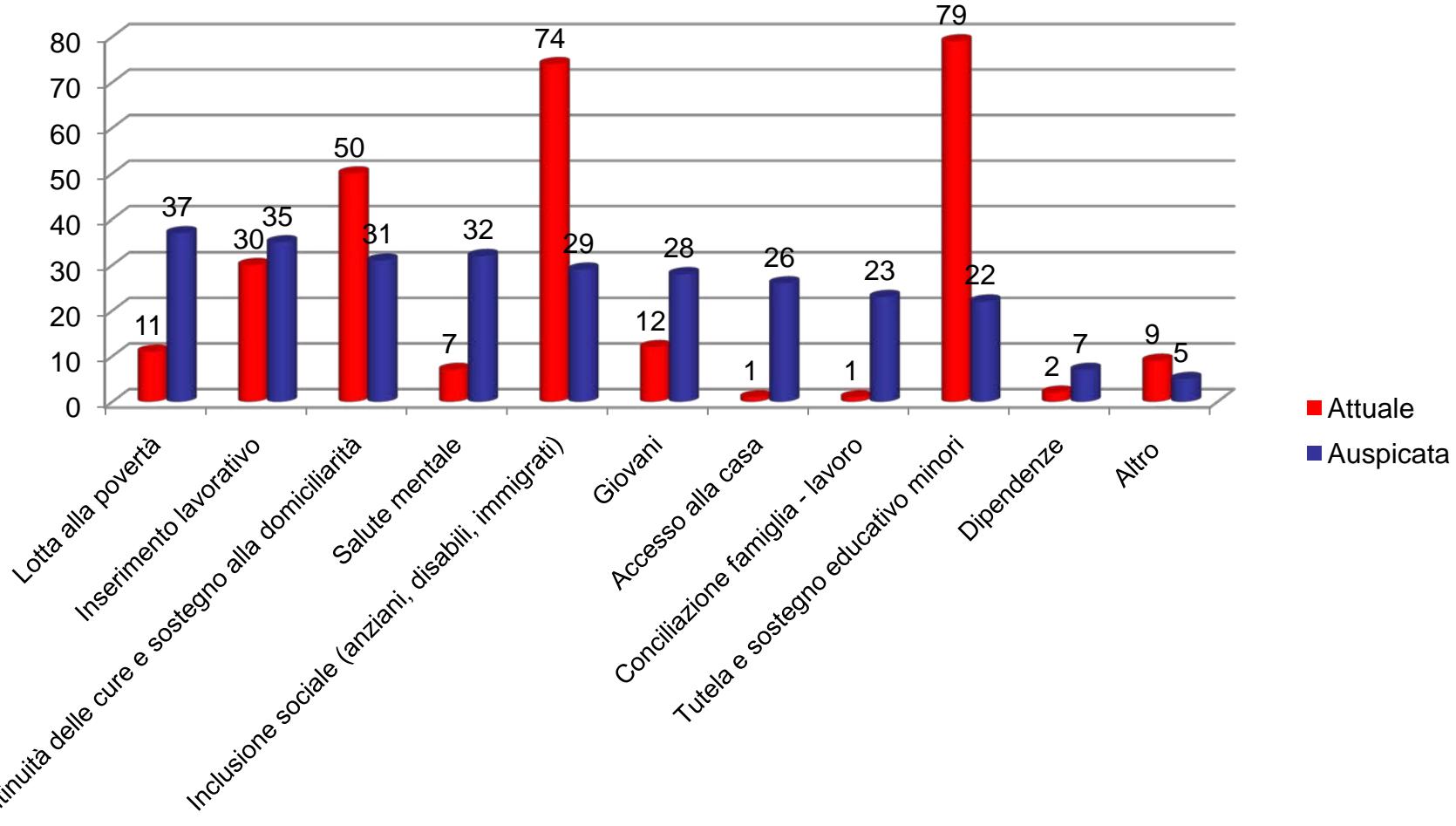


Si stimano circa **126.182 badanti** sul territorio lombardo (IRS, 2006)

... e una spesa delle famiglie per gli anziani non autosufficienti pari ad almeno **163 milioni di Euro**

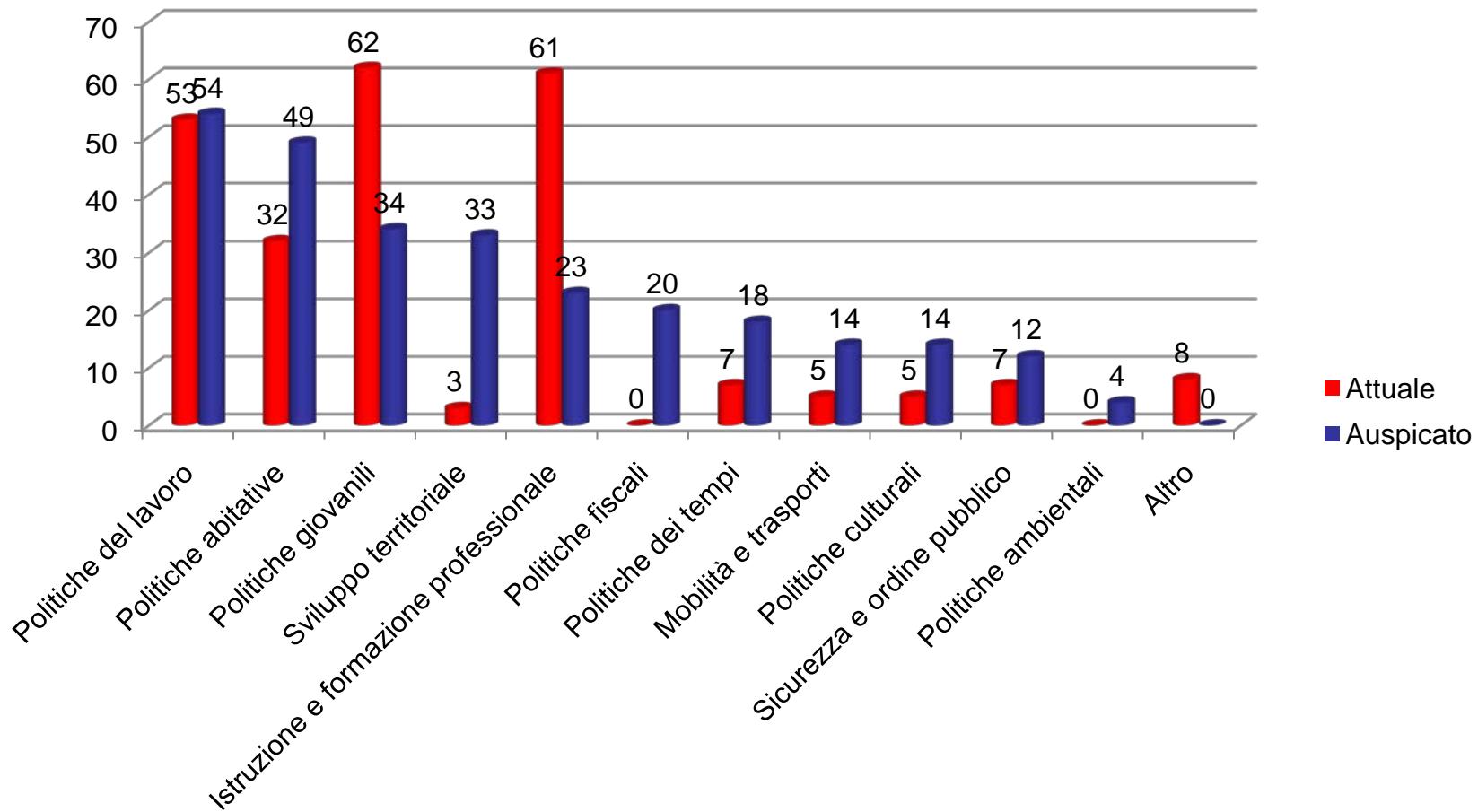
Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero della salute, Da Roit e Facchini 2010.

I servizi e la loro integrazione nella programmazione sociale



Note: la risposta prevedeva l'indicazione delle tre aree di intervento ritenute più rilevanti

L'integrazione delle politiche sociali con le altre politiche pubbliche



Note: la risposta prevedeva l'indicazione dei tre ambiti in cui c'è maggiore tendenza all'integrazione

Alcune riflessioni sugli interventi

- ✓ È opportuno incentivare l'utilizzo delle risorse dei Piani di Zona rispetto ad alcune **specifiche aree di bisogno** (es. lotta alla povertà, accesso alla casa, salute mentale)?
- ✓ È possibile incentivare la **progettazione condivisa dei servizi a livello di Ufficio di Piano** ed evitare che ci si adatti all'offerta esistente?
- ✓ Come si può ricercare **alleanze con altri compatti delle amministrazioni locali** che presidiano politiche pubbliche diverse (es. sviluppo economico, formazione professionale) per la ricerca di soluzioni condivise ai problemi del welfare?

AGENDA

IL GRUPPO DI LAVORO: RUOLO E COMPOSIZIONE

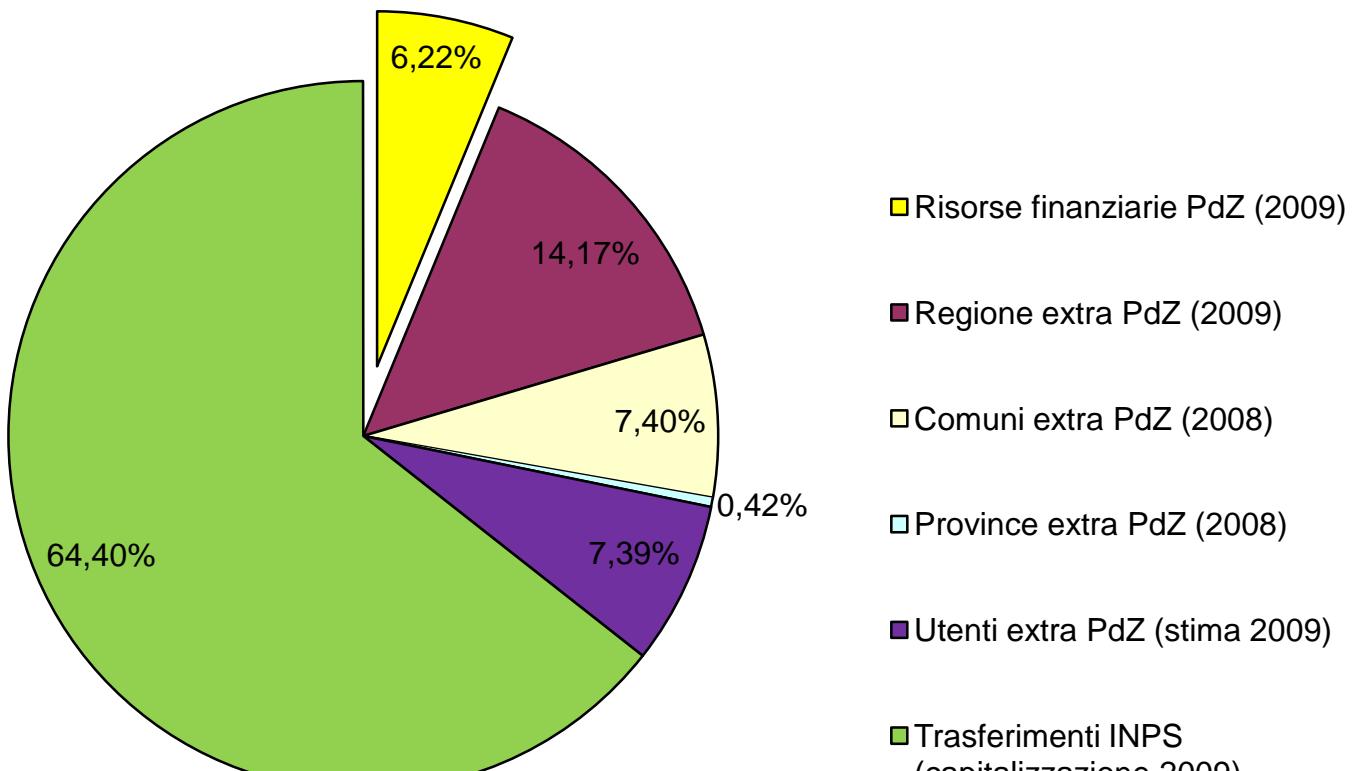
IL PERIMETRO DELLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE

I DATI DI CONTESTO E GLI INTERVENTI

IL RUOLO DELLA REGIONE E DEGLI UFFICI DI PIANO

LE LEVE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Quale ruolo per i Piani di Zona?



Totale: 11.114.837.235,09 Euro

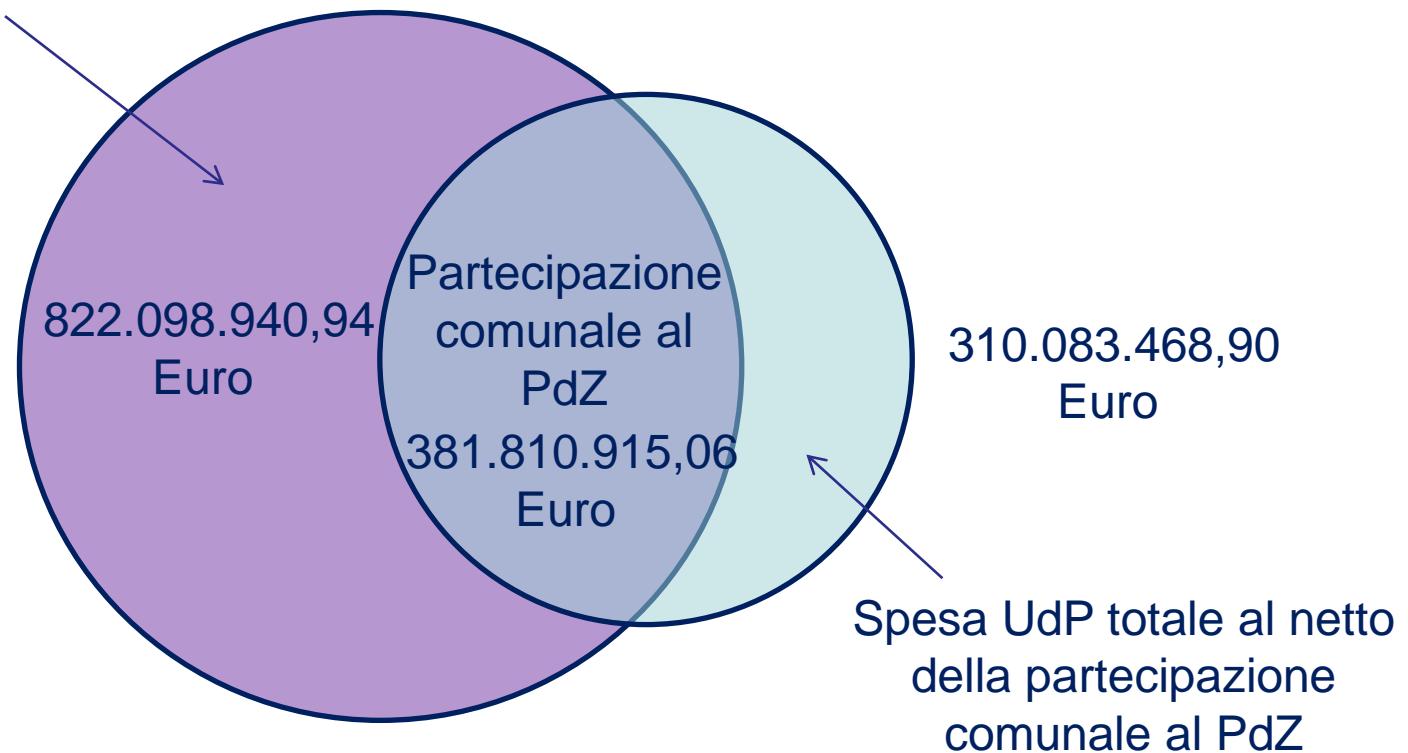
Fonti:
nostra elaborazione su dati Regione Lombardia; database AIDA PA; Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Risorse per gli interventi sociali e sociosanitari : risorse *intra* ed *extra* PdZ valori assoluti totali in Euro

Fonti	Totale
Risorse finanziarie PdZ (2009)	691.894.383,96
Regione extra PdZ (2009)	1.574.461.864
Comuni extra PdZ (2008)	822.098.941
Province extra PdZ (2008)	46.928.431
Utenti extra PdZ (stima 2009)	821.647.782
Trasferimenti INPS (capitalizzazione 2009)	7.157.805.833
Totale	11.114.837.235

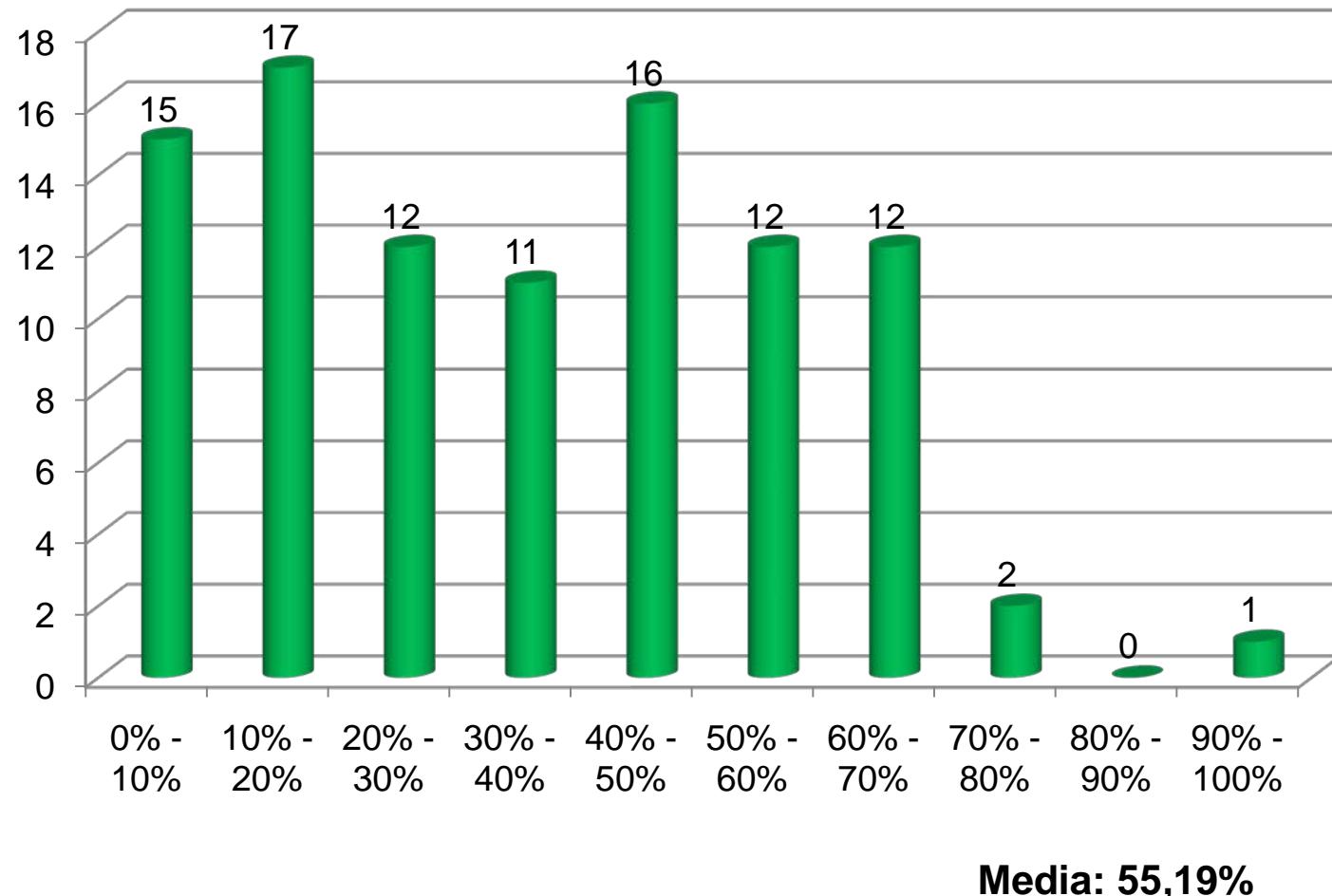
L'impegno dei comuni nella programmazione zonale

Spesa comunale totale
al netto della
partecipazione al PdZ



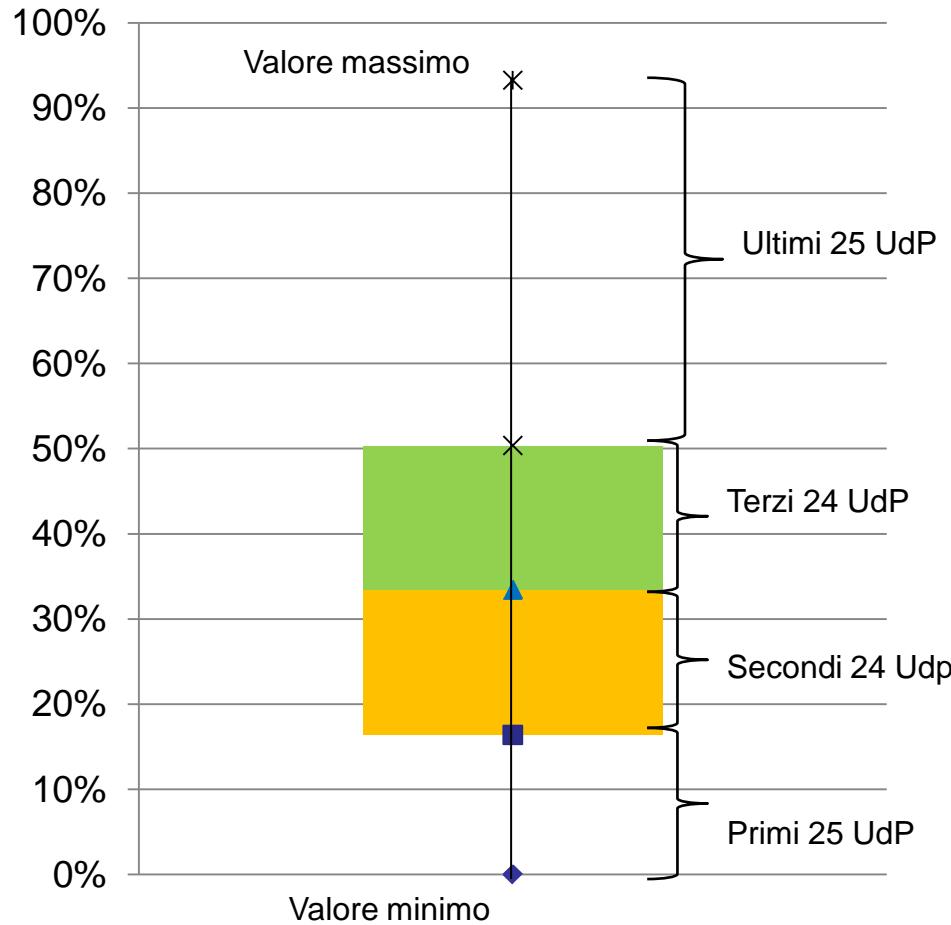
Fonti:
nostra elaborazione su dati Regione Lombardia; database AIDA PA.

Compartecipazione dei comuni nel finanziamento della spesa degli UdP



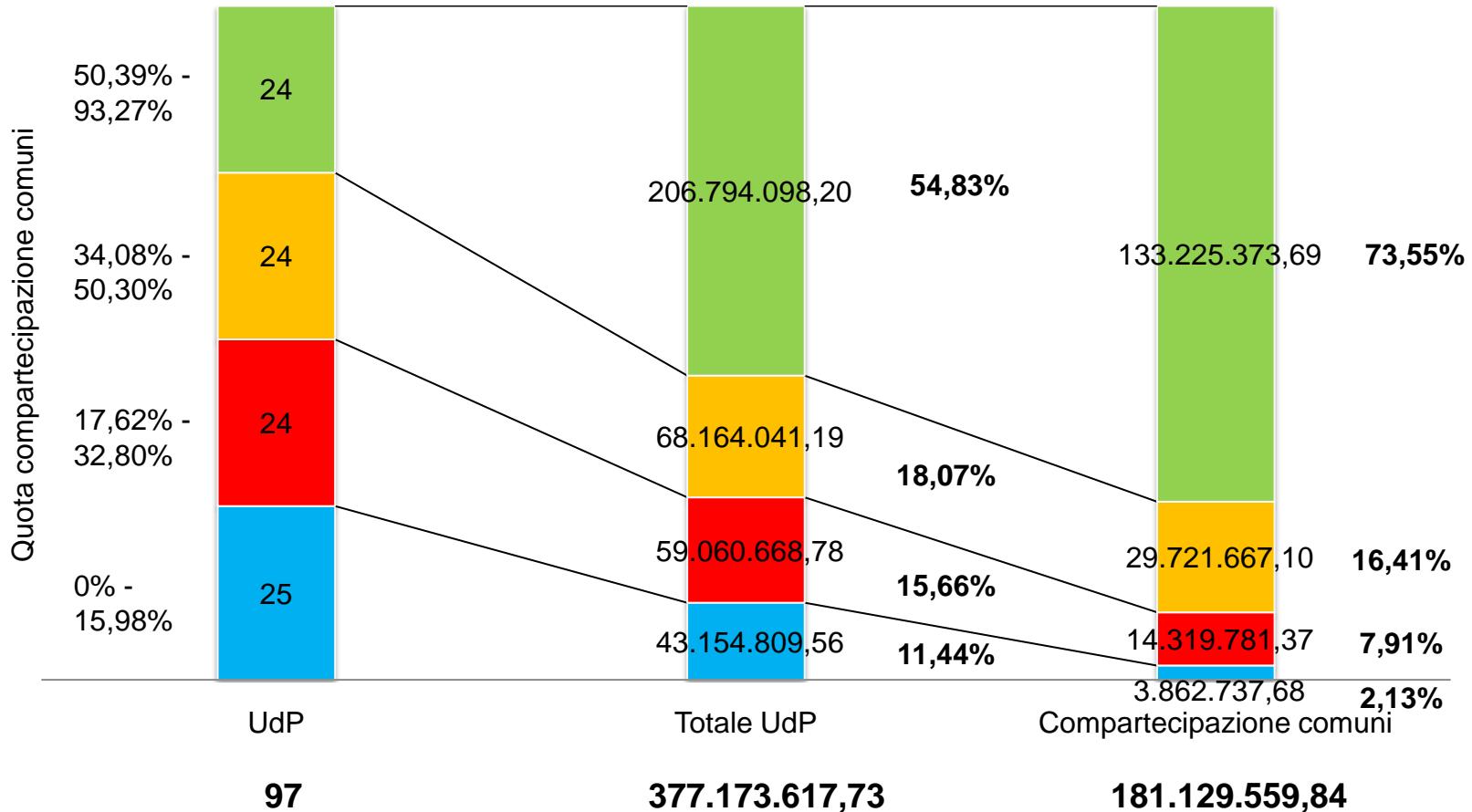
Note: numero di osservazioni per ciascuna classe percentuale

Compartecipazione dei comuni nel finanziamento della spesa degli UdP

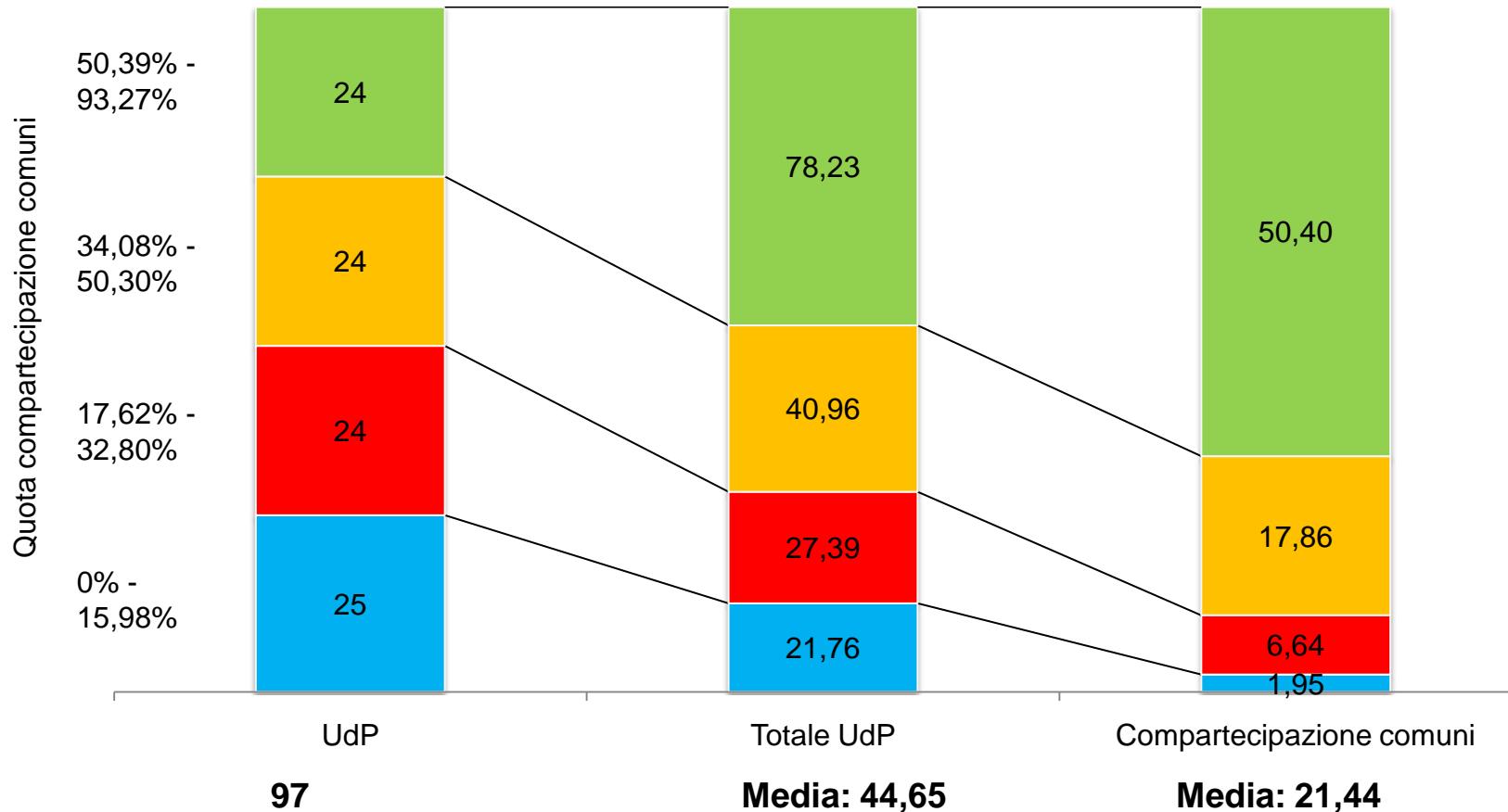


Note: distribuzione dei valori osservati

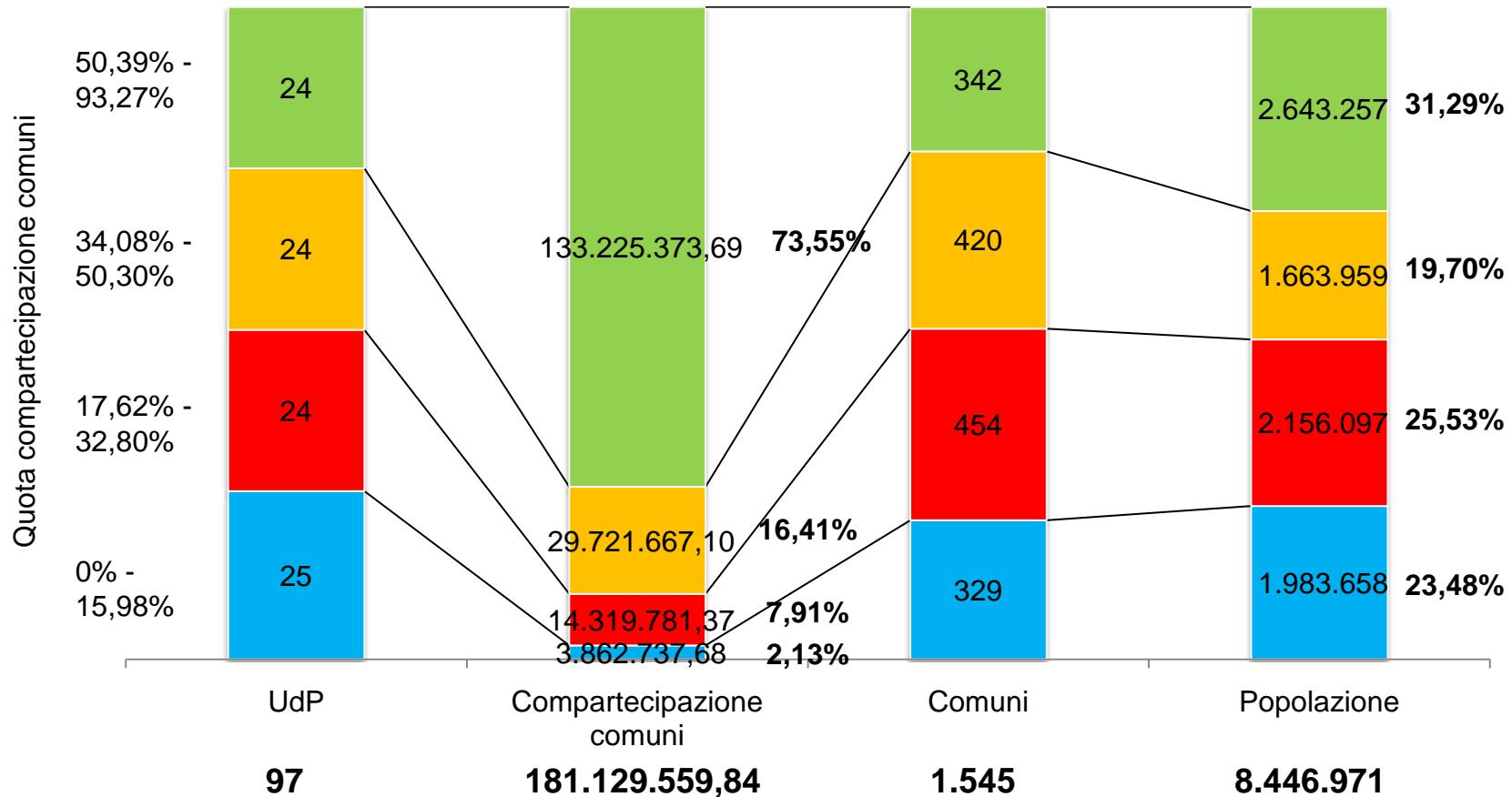
Compartecipazione dei comuni al finanziamento della spesa degli UdP (senza Milano)



Compartecipazione dei comuni procapite (senza Milano)



Compartecipazione dei comuni e popolazione servita (senza Milano)



Quale ruolo per l'Ufficio di Piano

- ✓ All'interno della programmazione sociale, l'UdP potrebbe assumere ruoli differenti: come ambito di negoziazione delle linee guida per il territorio; come soggetto che individua le priorità e integra le conoscenze; come soggetto che ripartisce i fondi. Come può l'UdP giocare un ruolo tra quelli elencati?
- ✓ Nell'architettura del disegno istituzionale di governance, è meglio un modello omogeneo per tutto il territorio oppure si può pensare di investire prioritariamente su innovazioni e sperimentazioni?
- ✓ Come è possibile creare le condizioni affinché l'UdP integri maggiormente le risorse della programmazione sociale del proprio territorio?

I differenti tipi di ruolo che la regione può assumere

La Regione può assumere 3 tipi principali di ruolo

GOVERNO

ruolo forte,
approccio top-down,
definizione strategie

INTEGRAZIONE

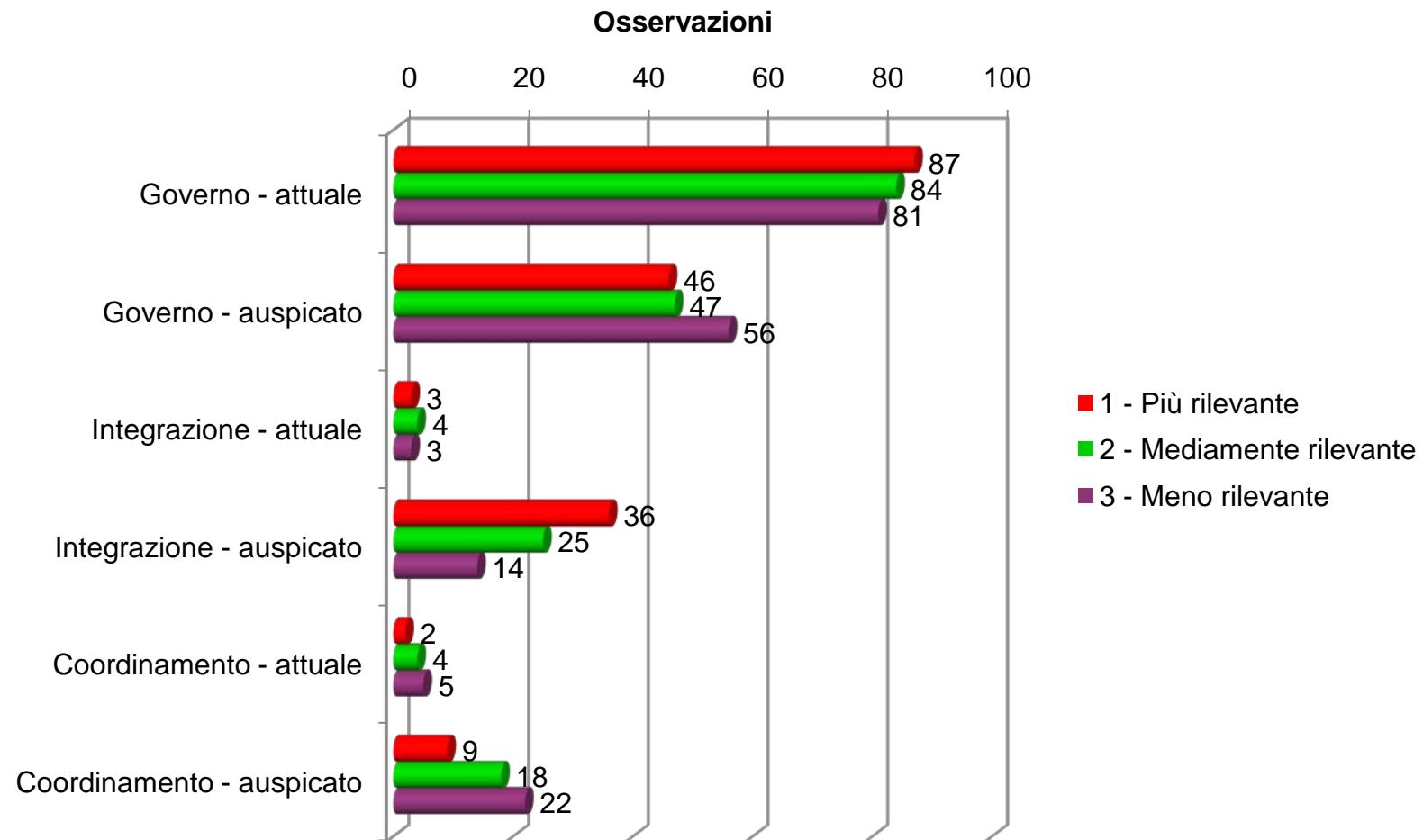
decisioni frutto di
percorso negoziale
in modo condiviso e
concertato

COORDINAMENTO

processi di
coordinamento,
approccio bottom-
up, ruolo di
consulenza

Quale ruolo per Regione Lombardia

Ruolo



Quale ruolo per Regione Lombardia

La frammentazione degli attori nella rete impone una riflessione sull'apporto dell'attore pivotale al funzionamento della rete:

- ✓ La trasmissione degli indirizzi agli ambiti deve aversi prevalentemente attraverso **meccanismi di tipo normativo oppure** attraverso **sistemi di incentivi?**
- ✓ La trasmissione degli indirizzi al territorio deve ispirarsi ad un criterio di **omogeneizzazione delle politiche o promuovere l'innovazione e pertanto la differenziazione** delle pratiche?

AGENDA

IL GRUPPO DI LAVORO: RUOLO E COMPOSIZIONE

IL PERIMETRO DELLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE

I DATI DI CONTESTO E GLI INTERVENTI

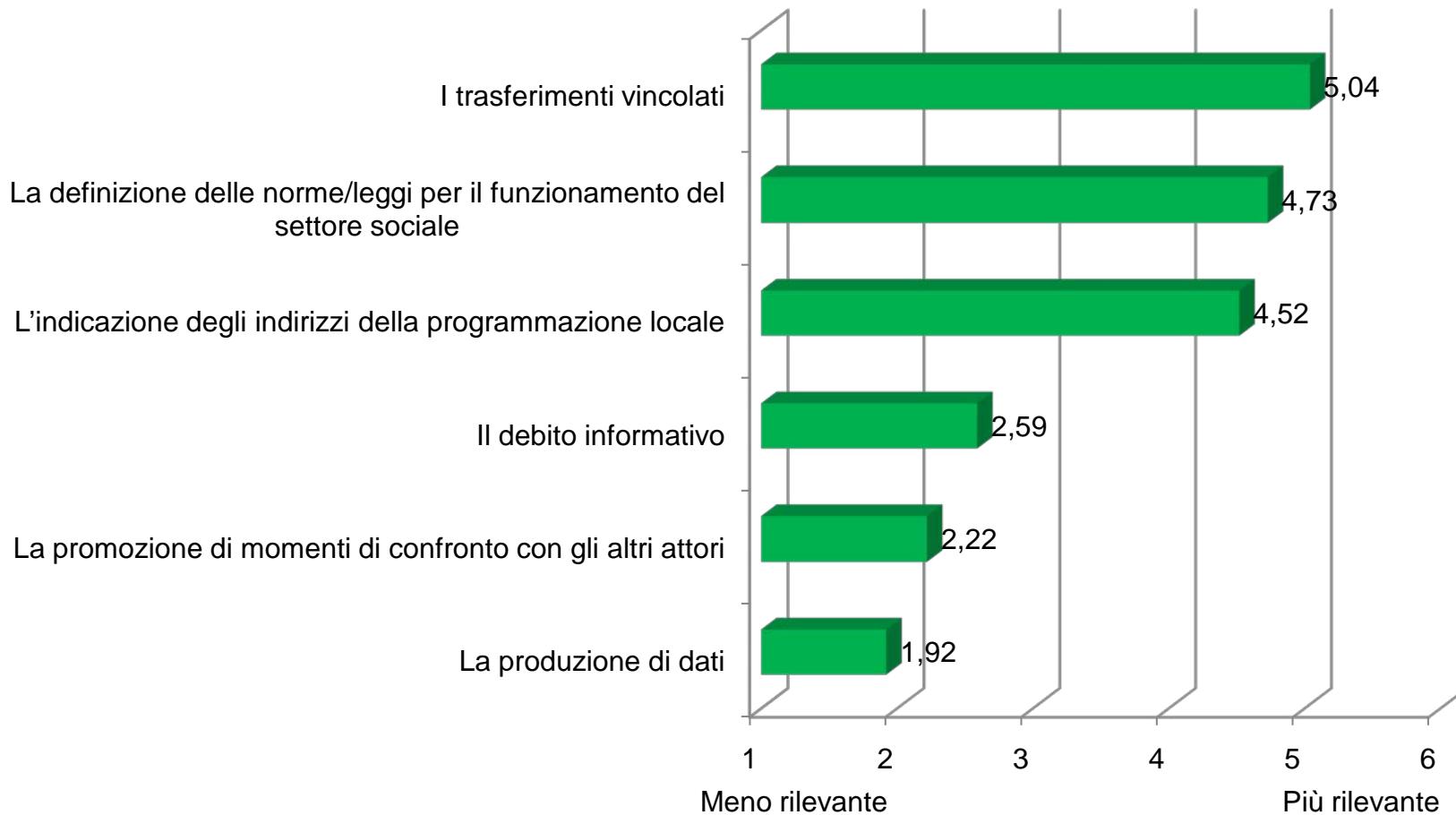
IL RUOLO DELLA REGIONE E DEGLI UFFICI DI PIANO

LE LEVE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Le leve possibili per influenzare la programmazione nella rete

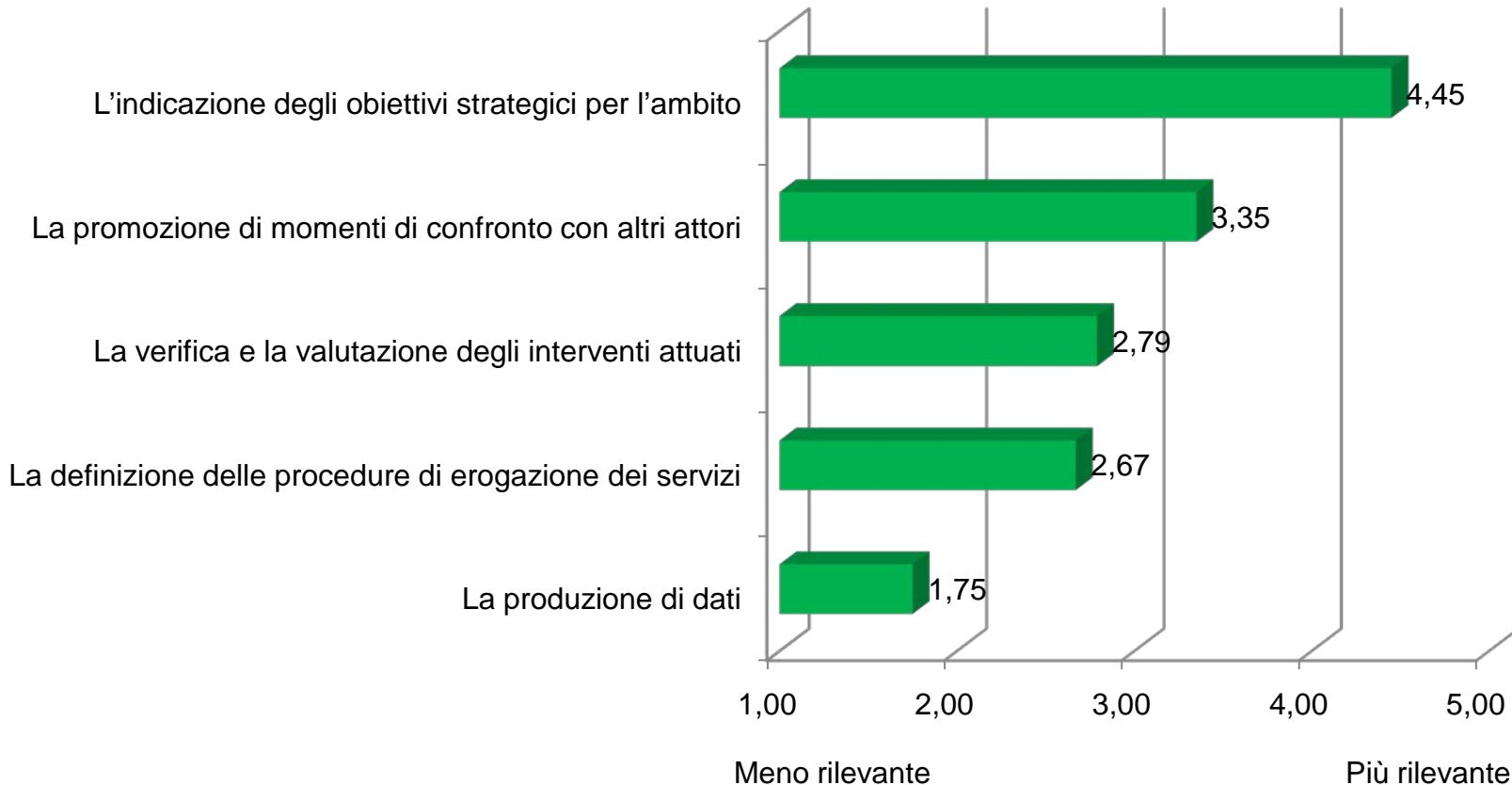
- ✓ All'interno di un network, l'attore o gli attori pivotali hanno a disposizione non solo leve che agiscono sugli elementi strutturali e strutturati della rete, ma possono anche **agire sul perimetro**, sull'ambiente in cui le interdipendenze si concretizzano. Ad esempio:
 - Favorire lo scambio di informazioni
 - Favorire lo scambio di conoscenze
 - Eliminare le barriere che impediscono scambi di informazioni e conoscenze
 - Creare le condizioni che incentivano la cosiddetta “governance collaborativa”
- ✓ Inoltre, è possibile agire sulle **condizioni che favoriscono la programmazione** nei network:
 - Condizioni di partenza (distribuzione risorse, incentivi alla partecipazione, esperienze pregresse di cooperazione);
 - Ruoli di leadership;
 - Disegno istituzionale;
 - Elementi del processo (dialogo “faccia a faccia”, costruzione di fiducia, commitment, condivisione di significati, outcome intermedi, “le piccole vittorie”)

Gli strumenti della programmazione: le leve della programmazione regionale (valore medio)



Note: la risposta prevedeva la classificazione delle opzioni dalla più rilevante (6) alla meno rilevante (1)

Gli strumenti della programmazione: le leve dell'Ufficio di Piano (valore medio)



Note: la risposta prevedeva la classificazione delle opzioni dalla più rilevante (5) alla meno rilevante (1)

La conoscenza degli UdP rispetto al “perimetro allargato” 1/4

	Ambito sociale		Ambito sociosanitario	
	Informazione	Strumento	Informazione	Strumento
Regione	<ul style="list-style-type: none"> -programmi regionali su conciliazione, politiche temporali e giovani -dati qualitativi e quantitativi su utenza CEAD -dati su strutture socio-assistenziali vigilate e utenza delle stesse -dati su tutele giuridiche -dati su adozioni nazionali ed internazionali 	<ul style="list-style-type: none"> -atti formali, -web -coordinamento ASL -reportistica periodica -Piano di Vigilanza 	<ul style="list-style-type: none"> -parte della programmazione delle attività sociosanitaria ASL -consumi sanitari e sociosanitari per ASL e Distretto -dati sul fenomeno dipendenze 	<ul style="list-style-type: none"> -atti formali, web e coordinamento ASL (Direzione Sociale) -piano sociosanitario regionale + documento di programmazione e coordinamento di ASL -report osservatorio delle dipendenze -Piano di Vigilanza -reportistica periodica

La conoscenza degli UdP rispetto al “perimetro allargato” 2/4

Comuni	<ul style="list-style-type: none"> -spesa attività sociali, scolastiche, culturali e sportive + spesa e utenti SAD -info quali e quantitative sui servizi finanziati dal FSR -info quali e quantitative sui servizi gestiti direttamente dai comuni 	<ul style="list-style-type: none"> -bilanci comunali, debito informativo -rendicontazioni su servizi finanziati dal FSR, analisi su fenomeni specifici -report ad hoc 	<ul style="list-style-type: none"> - Utenti e spesa comunale per parte sociale degli interventi sociosan. 	<ul style="list-style-type: none"> -monitoraggi comunali, -report ASL -tavolo provinciale RSA -tavolo di coordinamento enti gestori disabili.
	<ul style="list-style-type: none"> -dati socio-demografici su politiche scolastiche , del lavoro e giovanili 	<ul style="list-style-type: none"> -elaborazioni degli osservatori provinciali -delibere e determinate 		
	<ul style="list-style-type: none"> -dati su spesa sociale per macro aree (anziani, minori, ecc..) -stime su fenomeno badanti 	<ul style="list-style-type: none"> -sportello badanti 		

La conoscenza degli UdP rispetto al “perimetro allargato” 3/4

Utenti	<ul style="list-style-type: none"> -tariffe versate a comuni + alcuni dati su badanti -info su redditi utenti e spesa -livello di soddisfazione utenza -rette strutture prima infanzia -andamento contratti locazione 	<ul style="list-style-type: none"> -bilanci comunali, terzo settore e buono badanti (per le badanti) -Isee -customer satisfaction -comunicazioni dalle strutture -fondo sostegno affitti 	<ul style="list-style-type: none"> -tariffe versate a comuni per componente sociale dei servizi sociosan. -rette strutture socio sanitarie 	<ul style="list-style-type: none"> -tavoli tematici e report relativi -confronto con famiglie ed enti gestori -schede regionali e info specifiche dalle strutture
INPS	<ul style="list-style-type: none"> -alcuna interlocuzione con i referenti locali -quota assegni familiari e maternità -Informazioni di carattere generale -volumi di spesa e beneficiari 	<ul style="list-style-type: none"> -richieste benefici 	<ul style="list-style-type: none"> -alcuna interlocuzione con i referenti locali -rapporti scaricabili via web -Informazioni di carattere generale -indennità di accompagnamento 	<ul style="list-style-type: none"> -rapporti scaricabili via web -indennità intercettate alla presentazione dei modelli Isee

La conoscenza degli UdP rispetto al “perimetro allargato” 4/4: considerazioni di sintesi

In generale emergono:

- una **conoscenza diffusa e approfondita della spesa sociale dei comuni** (anche se può a volte essere problematica la disomogeneità della codifica)
- un **ruolo ambivalente delle ASL** (in alcuni territori guida il coordinamento a livello provinciale in altri collabora su richiesta)
- una **scarsa disponibilità** (e o utilizzo?) dei **dati INPS** legati al territorio (1 UdP su 10)
- una provenienza dei dati sull' **utenza prevalentemente dai bilanci comunali**

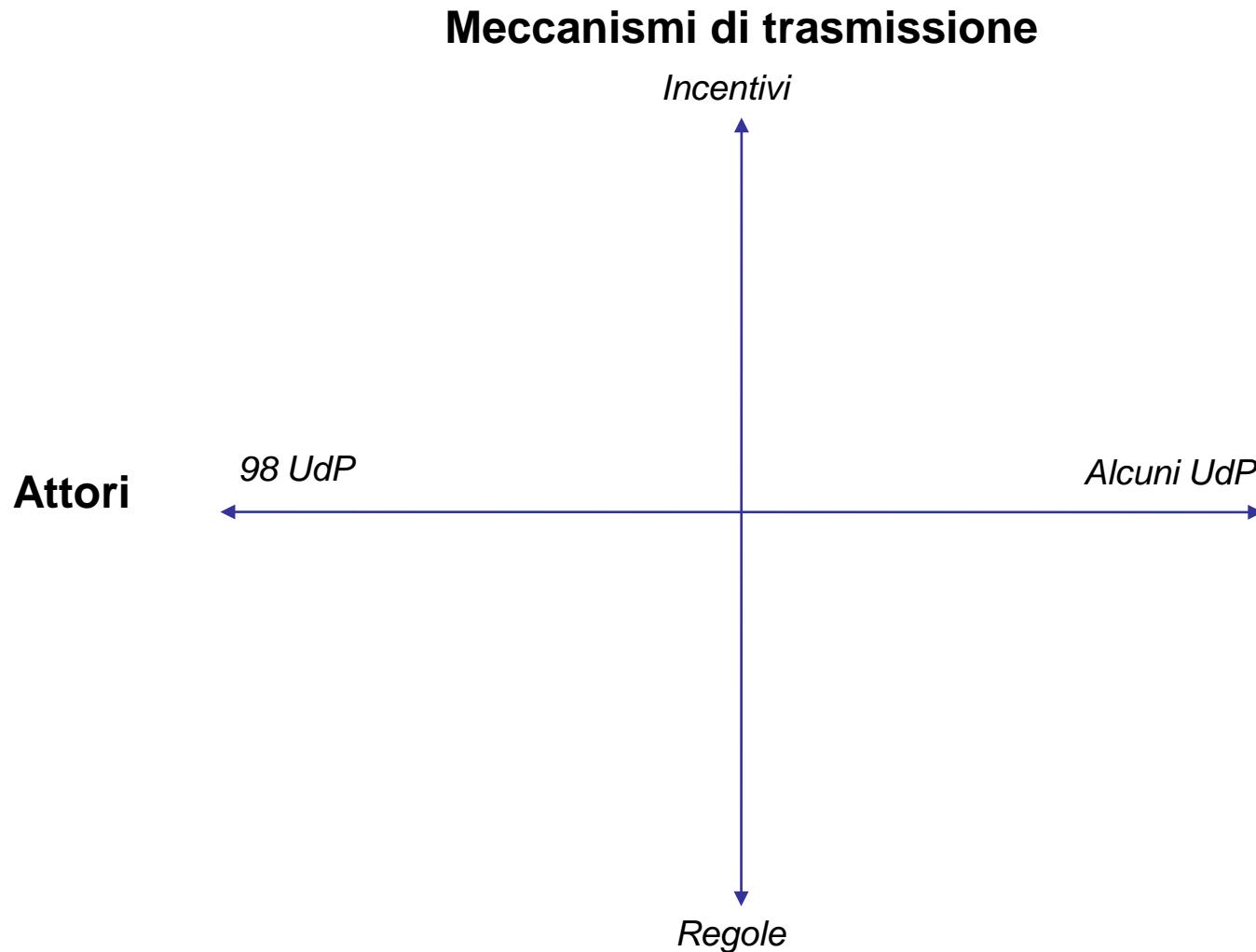
Esistono inoltre:

- **esperienze di monitoraggio degli accessi a livello di ambito** (osservatorio di ambito per il monitoraggio degli utenti al primo accesso) e (in fieri) di applicativi informatici per la condivisione di banche dati tra attori locali e nazionali.
- alcuni **dati su tipologia di utenza e spesa per l'utenza dal terzo settore** (grazie anche ai tavoli tematici e ai bilanci presentati dalle cooperative per partecipare ai bandi)
- alcuni **dati su utenza e spesa da enti gestori territoriali** (grazie a presenza di rappresentanti dei comuni in fondazioni)
- **dati su beneficiari di bonus statali** (bonus energia e social card)

Quali leve possono influenzare la programmazione sociale?

- ✓ Qual è l'importanza della conoscenza e produzione di dati all'interno di una logica di rete?
- ✓ Una volta acquisita la conoscenza di dati al di fuori del proprio perimetro di programmazione, come è possibile usarli in maniera efficace?
- ✓ Quali condizioni potrebbero favorire lo scambio dei dati?

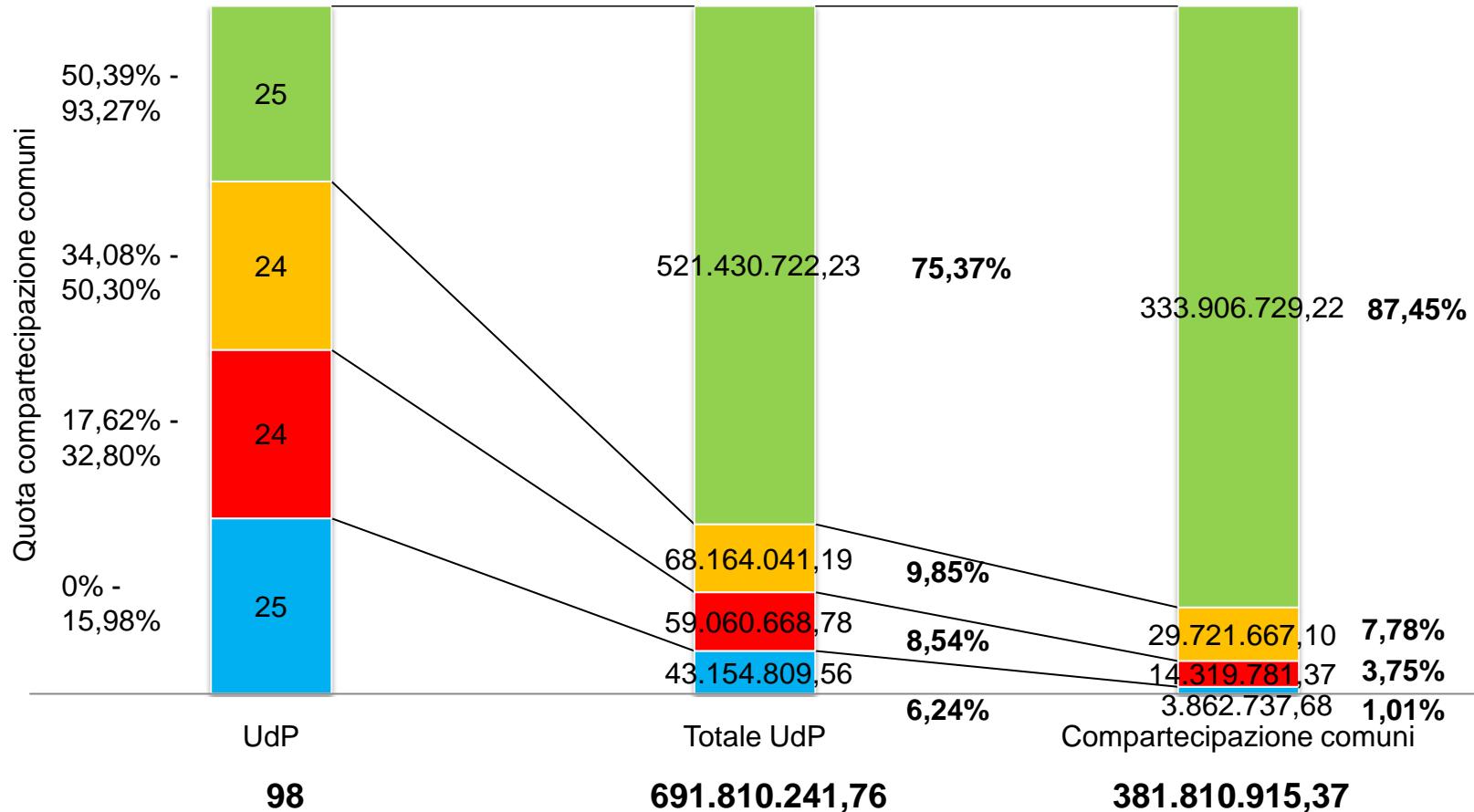
Meccanismi e attori della programmazione: tra omogeneizzazione e sperimentazione



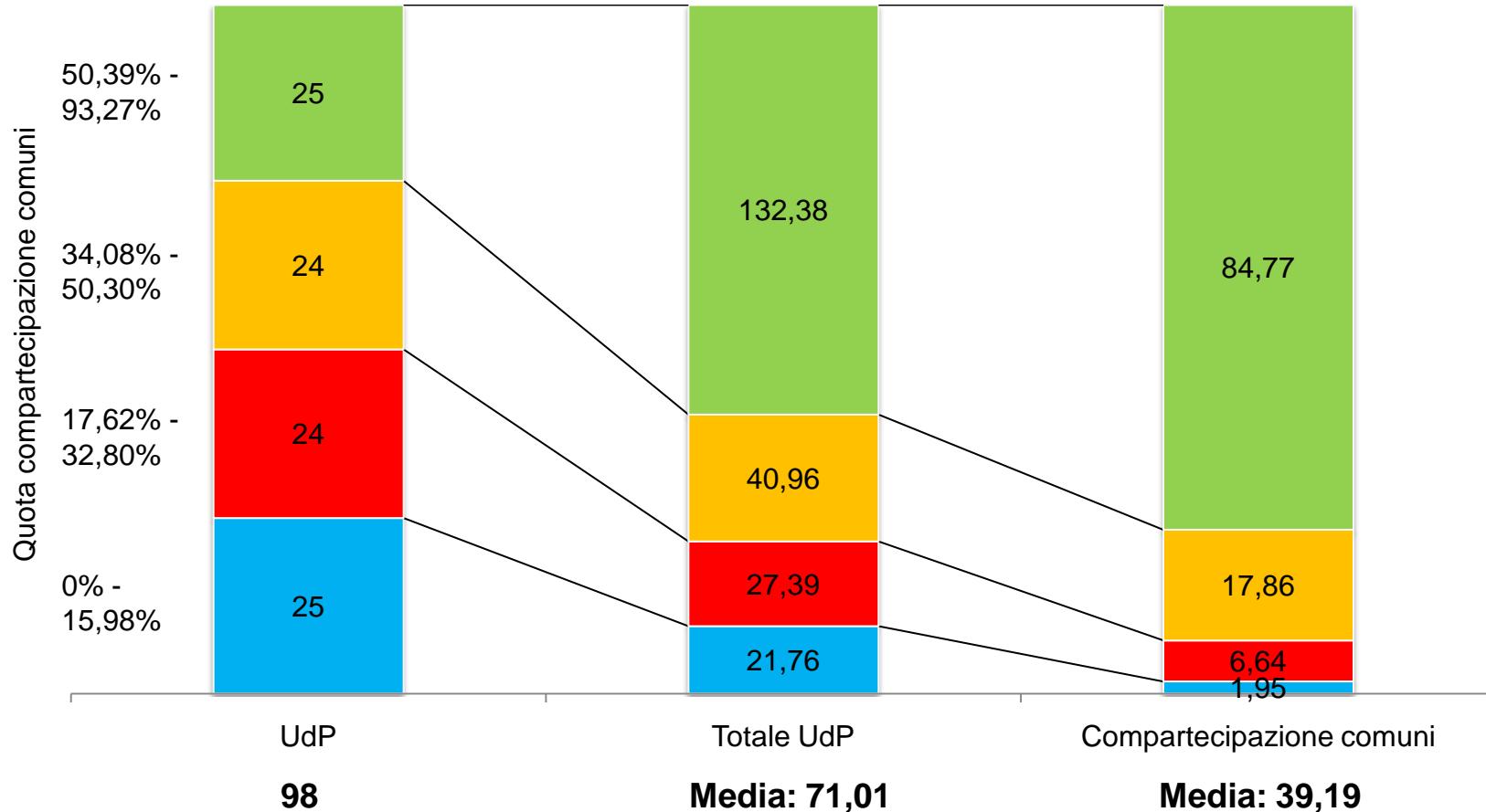
AGENDA

APPENDICE

Compartecipazione dei comuni al finanziamento della spesa degli UdP (con Milano)



Compartecipazione dei comuni procapite (con Milano)



Compartecipazione dei comuni e popolazione servita (con Milano)

