



PROGETTO ADRIGOV: SESSIONE TEMATICA SOCIALE

Premessa

La strategia per la macroregione Adriatico-Ionica (EUSAIR) prevede il pilastro orizzontale “**Ricerca e Innovazione**” come uno dei due pilastri orizzontali che fungono da collante intersettoriale per le altre tematiche prioritarie del Piano d’Azione EUSAIR.

All’interno di tale pilastro, il presente *paper* intende fornire alcuni spunti di riflessione per la sessione tematica sull’innovazione sociale prevista a Bologna il 27 e 28 Maggio 2014 nell’ambito del Progetto AdriGov, partendo dalle considerazioni già avviate in contesto EUSAIR e dai documenti di indirizzo europeo sul tema del *welfare* e dell’innovazione sociale.

Attraverso le proprie strategie regionali, la Regione Emilia-Romagna ha identificato alcuni strumenti innovativi per la pianificazione ed erogazione dei servizi di carattere sociale; consapevole che molte delle nuove sfide e problematiche sono comuni in tutta l’area Adriatico-Ionica, verranno proposti 5 temi da approfondire, nella convinzione che il confronto e la cooperazione tra regioni europee possono diventare efficaci strumenti per rafforzare i rispettivi sistemi di protezione sociale.

La **crisi economica mondiale**, con gli effetti sull’economia reale e sulle condizioni di vita di milioni di uomini e donne, ha chiaramente evidenziato il bisogno di interventi pubblici volti ad arginare i fattori regressivi dello sviluppo economico e a proteggere le condizioni di vita ed il benessere dei cittadini in caso di fallimenti economici. Questa nuova politica non comporta solo misure regolative dei mercati e contrappesi sulla struttura economica e produttiva, ma anche interventi nel campo sociale e delle politiche di welfare. In quest’ottica sono molteplici le finalità della politica sociale: potenziare la competitività europea e, parallelamente, tutelare gli individui, a partire da quelli più fragili, ridurre le ineguaglianze, promuovere lo sviluppo di un *welfare* di comunità, di una logica di *empowerment* e promozione delle persone, di un intervento sociale di supporto allo sviluppo ed alla coesione sociale. Lavorando in rete, le regioni europee stabiliscono legami istituzionali, economici e culturali che permettono scambio di esperienze e soluzioni, utili per affrontare i problemi che non possono essere circoscritti, ma che al contrario investono aree molto più vaste di un solo paese. In questa ottica, la regione Adriatica rappresenta una micro-area interessata da numerose dinamiche sociali (movimento di persone, scambio culturale) e relazioni economiche. A partire da ciò si tratta di pensare risposte unitarie ai problemi, pur diversi, basate su valori comuni e legami storici consolidati.

Nell’ultima comunicazione della Commissione Europea sugli Investimenti sociali finalizzati alla crescita e alla coesione sociale (COM (2013) 83 final), si esortano gli Stati membri a porre in cima alle priorità gli investimenti sociali e a modernizzare i propri sistemi di protezione sociale. Ciò implica strategie di integrazione attiva più performanti e un uso più efficiente ed efficace delle

Gli Investimenti sociali si sviluppano secondo tre linee di azione:

- **Garantire che i sistemi di protezione sociale soddisfino i bisogni delle persone nei momenti critici della loro vita.** È necessario fare di più per ridurre il rischio di disgregazione sociale ed evitare in tal modo una spesa sociale più elevata in futuro.
- **Semplificazione delle politiche sociali e concentrazione sugli effettivi destinatari in modo da fornire sistemi di protezione sociale adeguati e sostenibili.** Alcuni Paesi riportano risultati migliori per la società rispetto ad altri Stati pur disponendo di risorse simili o inferiori, il che dimostra che esistono i margini per una spesa più efficiente in interventi sociali.
- **Perfezionare le strategie di inclusione attiva negli Stati.** Cura dell'infanzia e istruzione sostenibili e qualitativamente valide, prevenzione dell'abbandono scolastico, formazione e aiuto nella ricerca del lavoro, facilitazioni in fatto di alloggio e accessibilità dell'assistenza medica sono tutti settori di intervento con forti caratteristiche di investimento sociale.

Come conseguenza delle riflessioni sopra esposte appare ora necessario mettere a fuoco le principali emergenze che il mutato contesto territoriale pone all'attenzione del sistema dei servizi sanitari e sociali, nonché le risorse da attivare in termini di collaborazione e da mettere in campo per promuovere politiche volte a fronteggiare il difficile momento.

Le politiche per la salute e il benessere sociale, perché possano continuare ad essere motore di sviluppo locale, occasione di occupazione e garanzia di sicurezza debbono affrontare le problematiche vaste e complesse che stanno mettendo alla prova i nostri territori. Tali fenomeni vengono qui richiamati e tematizzati in quanto rappresentano lo sfondo delle azioni da intraprendere e ne orientano il senso. Di seguito si richiamano i fenomeni e i temi che emergono come di particolare interesse per la programmazione ed il lavoro futuro.

1) Nuovi percorsi per la programmazione integrata

L'attività di programmazione degli interventi e dei servizi dovrà tenere conto del contesto in forte cambiamento che esprime nuovi bisogni e nuove forme di disagio sociale legate all'importante crisi socio-economica degli ultimi anni e non risolvibile nel breve periodo. Dovranno quindi essere sviluppati momenti di rilevazione del fabbisogno che vedono le comunità parte attiva nell'individuazione delle priorità di intervento. Compito delle Regioni e degli enti locali è quello di assicurare un **processo di programmazione integrata partecipata**, che agisca sui diversi determinanti di salute, costruendo piattaforme di fiducia tra e con gli attori che partecipano al processo, mediando tra interessi contrastanti, offrendo alle comunità ambiti di confronto e programmazione. Lo sviluppo di una nuova *governance*, che vede le **parti sociali e le comunità parti attive nella rilevazione dei bisogni e nelle definizioni delle priorità**, dovrà sviluppare nuove condizioni di apprendimento che si sono rivelate insufficienti nel corso di esperienze pregresse nate nell'ambito di programmi e progetti orientati a promuovere lo sviluppo locale, focalizzato principalmente all'ampliamento dell'offerta di servizi sanitari. In tal senso va anche ridefinito anche il ruolo dei Responsabili degli Uffici che dovranno acquisire competenze specifiche per lo sviluppo di momenti di confronto con le comunità locali finalizzati alla rilevazione di nuovi bisogni sui quali sviluppare una programmazione

integrata. Un intervento efficace sulla promozione della salute deve intervenire su tutte le determinanti di salute modificabili e non limitarsi all'organizzazione dei servizi.

Gli strumenti di sviluppo possono essere perseguiti su piani diversi: la regolamentazione finalizzata ad una loro più precisa identità giuridica; processi di unificazione, di tipo strutturale, che possono risultare utili sia sul piano organizzativo/amministrativo che su quello della gestione assistenziale e dei servizi, l'ampliamento del loro ruolo, l'aggiornamento dei Piani di Zona. Un esempio efficace riguarda la riorganizzazione delle funzioni e delle competenze amministrative regionali, provinciali di area vasta e associative intercomunali e all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali, che impongono una valutazione della tenuta del sistema di *governance* definito per l'esercizio delle politiche sociali e sanitarie.

Non secondario, in questo processo, è il parziale trasferimento di risorse dal livello centrale al livello locale, ma anche l'adozione di meccanismi che permettano agli enti locali (regionali, municipali o inter-comunali, a secondo degli ordinamenti di ciascuno Stato) di raccogliere e destinare una parte del proprio budget per queste funzioni.

2) Intersettorialità degli interventi, il modello "casa della salute"

Nell'assistenza primaria occorre inoltre promuovere attivamente, con il coinvolgimento di tutti i professionisti del sanitario e del sociale, la transizione da un modello organizzativo caratterizzato da operatori abituati a lavorare in maniera autonoma ad **un modello di medicina del territorio** caratterizzata da **modalità assistenziali integrate** improntate ad alcuni principi:

- Approccio interdisciplinare ai problemi di salute
- Sviluppo di strumenti per il monitoraggio delle persone fragili e la loro presa in carico
- Focalizzazione sulle cure domiciliari (de-istituzionalizzazione dei servizi)
- Forte attenzione sull'uso ottimale delle risorse
- Coinvolgimento delle comunità e valorizzazione del ruolo dei *caregivers*.

Va favorito ed implementato il modello "**casa della salute**", ovvero un luogo di pratica interdisciplinare ed interprofessionale dove i cittadini possono trovare risposta alla loro domanda di salute, attraverso l'accesso a servizi sanitari di primo livello, medico ed infermieristico, la disponibilità di prestazioni specialistiche ambulatoriali a bassa sofisticazione tecnologica e l'accesso a prestazioni specialistiche di secondo livello.

E' inoltre necessario ripensare la programmazione territoriale alla luce della riorganizzazione prevista per la rete ospedaliera, in modo integrato con la rete dei servizi sociosanitari, anche al fine di assicurare equità di accesso ai servizi. La riorganizzazione dell'assistenza primaria, all'interno delle case della salute, necessita di una ridefinizione dei ruoli e responsabilità professionali. Come per l'assistenza ospedaliera, si tratta di diversificare la produzione, descrivendo percorsi e ambiti assistenziali ove, contemporaneamente alla promozione dell'integrazione interdisciplinare, vanno identificate responsabilità e compiti che valorizzino gli apporti di tutti gli operatori del sanitario e del sociale.

3) Integrazione tra Pubblico e Privato (Profit e No Profit): verso un'economia sociale

Strettamente legato ai primi due punti è la **collaborazione tra il settore pubblico ed il settore privato**.

Tra le diverse raccomandazioni dell'Unione Europea, spicca l'esortazione a promuovere l'**economia sociale**, sostenendo che le risorse per le politiche sociali non devono essere limitate a quelle proprie del settore pubblico, ma devono trovare il giusto valore anche gli interventi messi in campo dal mondo del no profit (*Social Business Initiative* (COM (2011) 682 e del *for profit Corporate Social Responsibility*). Il futuro del sistema di *welfare* sta sicuramente nell'adozione di un approccio integrato tra pubblico e privato. Tutte le politiche assistenziali europee tendono ad una generale riduzione della presenza pubblica nel sistema socio-assistenziale, che può esprimersi in diverse forme: riduzione di programmi pubblici e aumento della fornitura privata di questi servizi; privatizzazione di agenzie di pubblico servizio; finanziamento pubblico di servizi privati. In Italia, le linee guida di questo cambiamento si identificano nel *Welfare mix*, ovvero un sistema dinamico e solidale in cui Stato, mercato e privato sociale (volontariato, associazionismo, no profit) operano, con pari dignità, in un clima di concorrenza virtuosa.

Questa collaborazione virtuosa è efficace su diversi piani: pone il cittadino in una condizione di libera scelta, ovvero di cittadinanza attiva e consente il fiorire di nuove forme di imprenditoria.

Ovviamente, l'ambito della collaborazione tra pubblico e privato non si limita al settore **no profit**, ma anche a quello "**profit**", da qui l'importanza del tema della "**responsabilità sociale di impresa**" e del "**welfare aziendale**" inteso come insieme di benefit non monetari e servizi forniti dal datore di lavoro al proprio personale per migliorarne la vita non solo lavorativa. Il welfare aziendale non va visto nell'ottica di un atto di filantropia dell'impresa verso il lavoratore ma come un'azione *win-win*, dove sia il lavoratore che l'impresa traggono vantaggi.

Il progetto "Responsabilità sociale delle imprese attribuisce importanza alla diffusione di comportamenti etici nelle imprese e punta al sostegno attivo delle imprese al sistema di welfare. L'adozione di pratiche virtuose da parte delle aziende profit vengono promosse attraverso una molteplicità di vie: agevolazioni fiscali alle aziende profit che finanziano aziende no profit, messa a punto di un sistema di agevolazioni fiscali per le aziende che adottano comportamenti etici, ricadute positive in termini commerciali dei comportamenti aziendali etici (lo dimostrano campagne di marketing e di comunicazione sempre più focalizzate sull'impegno sociale e l'importanza aziendale attribuita a strumenti come il bilancio sociale).

4) L'importanza dell'educazione per i giovani e della formazione permanente come strumento di prevenzione e soluzione in situazioni di vulnerabilità

La correlazione tra i **sistemi educativi e i mercati del lavoro** sono fondamentali per l'assegnazione delle opportunità di vita e, attualmente, sono importanti fattori di disparità e di esclusione sociale, soprattutto in termini di transizione dalla scuola al lavoro. Gli investimenti in materia di istruzione dei gruppi vulnerabili, un collegamento più stretto tra l'istruzione e le esigenze del mercato del lavoro, e la creazione di posti di lavoro sono delle misure che possono avere un significativo impatto in materia di inclusione sociale. La ristrutturazione del mercato del lavoro è ancora incompleta in ampie arie della Macro regione Adriatico- Ionica. Al tempo stesso, in alcune realtà si stanno sperimentando percorsi formativi più flessibili e maggiormente attenti all'integrazione con le dinamiche lavorative, specialmente nel settore della

formazione professionale. Particolare attenzione deve essere posta sulle reali prospettive offerte dal mondo della scuola e della formazione in connessione con la dimensione del lavoro per contrastare fenomeni in crescita, quali i cosiddetti NEET "Not in Education, Employment or Training", che indica individui che non sono inseriti in percorsi di istruzione, formazione professionale o nel mondo del lavoro).

Al tempo stesso, la **promozione della formazione permanente**, anche e soprattutto per tutti coloro che operano nel settore dell'assistenza, dei servizi sociali e sanitari, dovrebbe diventare un requisito obbligatorio e necessario per riuscire ad implementare i nuovi approcci descritti nei punti precedenti.

5) Migrazione e multiculturalità

I **fenomeni migratori** hanno un forte impatto sociale in tutti i Paesi della macro-regione Adriatico-Ionica, sia nei Paesi di **destinazione** che in quelli di **partenza**. Inoltre, in molte regioni si assiste ad una significativa **migrazione interna**, con il conseguente spopolamento di alcune aree ed il conseguente sovraffollamento delle aree urbane, con problemi di pianificazione urbana, accesso ai servizi, integrazione, criminalità, ecc.

In Emilia-Romagna l'immigrazione straniera caratterizza in maniera strutturale la dinamica della popolazione e ne condiziona il quadro socio-economico; gli immigrati da un lato necessitano di un elevato tasso di attenzione e di carico assistenziale, dall'altro fanno emergere la necessità di politiche di sostegno alla coesione sociale e all'integrazione. Inoltre, come i risultati del progetto "MMWD: *Making migration work for development policy tool for strategic planning in South East Europe*" stanno evidenziando, gli immigrati rappresentano l'unica **inversione di tendenza all'invecchiamento della popolazione residente**, con forti implicazioni anche sul sistema contributivo/pensionistico.

Per contro, gli altri Paesi dell'area hanno una popolazione più giovane della media UE, anche se solo l'Albania non è caratterizzata dall'invecchiamento della popolazione. L'elevato tasso di disoccupazione ed una forte economia sommersa incoraggiano l'emigrazione, con conseguente fenomeni di **brain drain** e di **disgregazione familiare e sociale**.

Negli ultimi anni, anche in conseguenza della crisi globale, è aumentata la **migrazione di rientro**, rappresentata da coloro che decidono di rientrare in patria, sia a seguito di un'esperienza migratoria riuscita che di un fallimento. Nascono pertanto nuove esigenze di integrazione e inserimento, affinché i migranti di rientro riescano a mettere a frutto competenze e risorse accumulate all'estero.

Le raccomandazioni europee incoraggiano ad affrontare la migrazione come **fenomeno circolare** e a promuovere politiche di valorizzazione delle **rimesse**, affinché risorse private riescano a promuovere un impatto sociale positivo.

Infine, con il crescere di una seconda generazione di immigrati prende maggior forza il tema della **multiculturalità**, con la necessità di ri-definire il patto di cittadinanza tra immigrati e nativi, prevenendo discriminazioni e conflittualità sociali. Per contro, altri Paesi dell'area presentano caratteristiche e problematiche diverse, legate alla presenza di minoranze etniche, religiose e linguistiche che in passato hanno portato a gravissime lacerazioni del tessuto sociale, ma che continuano a produrre effetti di discriminazione e ghettizzazione (ad es. popolazione Rom).

