Ricostruzione della governance intermedia delle politiche sociali e sociosanitarie

Il caso dell'area metropolitana bolognese

Francesco Bertoni, | 18 dicembre 2018

La normativa sul riordino istituzionale del livello intermedio, costituita a livello nazionale dalla L. 56/2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni", nella Regione Emilia-Romagna ha prodotto una ridefinizione delle competenze e delle funzioni nell'ambito sociale e sociosanitario che, trascorsi quattro anni dall'approvazione della normativa nazionale, ha trovato un buon assestamento nell'ambito del contesto metropolitano bolognese.

La Regione Emilia-Romagna ha applicato la normativa nazionale attraverso l'approvazione della L.R. 13/2015 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni". La situazione esistente prima delle modifiche legislative nazionali vedeva la presenza della Provincia come ente al quale erano conferite competenze di coordinamento e programmazione di livello intermedio; ad essa, in particolare, era attribuito un ruolo specifico nell'ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, delle politiche per l'immigrazione e delle azioni di sistema.

Alle competenze della Provincia si affiancavano quelle della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria (CTSS), un organismo di governance di livello intermedio, composto dai sindaci dei comuni ricompresi nell'ambito territoriale di ciascuna Azienda Usl (o loro delegati) e dal Presidente della Provincia (fino all'entrata in vigore della L.56/2014), con compiti di programmazione e coordinamento nell'area sociale, sociosanitaria e sanitaria. Tale organismo assembleare poteva riunirsi in forma plenaria o in forma ristretta, attraverso la convocazione dell'Ufficio di Presidenza, composto dai sindaci presidenti di comitato di distretto[note]La sua composizione rende la CTSS un organismo particolarmente efficace non solo nel definire linee di indirizzo comune ai territori, ma anche nel fornire un mandato politico al territorio, utile nella definizione di gruppi di lavoro finalizzati alla redazione di regolamenti, protocolli di lavoro, e altre attività di approfondimento e monitoraggio, necessarie per arrivare ad una programmazione dei servizi sociali, sociosanitari e sanitari sempre più in linea con i bisogni della comunità di riferimento. Altro aspetto rilevante caratterizzante le CTSS è il loro essere organo collegiale, privo di personalità giuridica, che le rende impossibilitate, a differenza dell'ente locale, ad adottare direttamente qualsivoglia atto amministrativo classico, e che ne vincola l'azione non solo dal punto di vista amministrativo e programmatorio, ma anche da quello economico-finanziario: pertanto, per ogni azione che implica l'utilizzo di risorse finanziarie, la CTSS deve individuare un ente, al suo interno, che svolga le funzioni di cui sopra.[/note].

La Legge Regionale 13/2015 ha stabilito con chiarezza che, a livello intermedio, nel contesto bolognese il luogo della programmazione e del governo delle politiche sociali, sociosanitarie e sanitarie è la CTSS Metropolitana di Bologna, istituita con un atto successivo (Delibera di Giunta Regionale n. 1442/2016). Alla Città metropolitana di Bologna (che ha sostituito la Provincia), compete la funzione di Sviluppo Sociale che, in base alla normativa esistente, è stata delineata nell'ambito del ruolo della CTSS metropolitana, come si vedrà di seguito.

Gli atti legislativi successivi alla normativa regionale di riordino hanno ribadito e rafforzato la scelta di individuare la CTSS come luogo di coordinamento delle politiche sociali, sociosanitarie e sanitarie. Il nuovo Piano Sociale e Sanitario Regionale 2017-2019 (PSSR), approvato con Delibera di Assemblea Legislativa n. 120 del 12 Luglio 2017, attribuisce alle CTSS le funzioni di indirizzo, consultive, propulsive, di verifica e di controllo[note]Le competenze delle CTSS sono descritte nel PSSR 2017-2019 alle pag. 11-12.[/note]. Ai sensi del PSSR (p.11), il ruolo di coordinamento e integrazione si esplica in particolare:

- Tra Regione e ambiti distrettuali;
- Tra gli ambiti distrettuali;
- Tra le politiche sociali e sanitarie nonché tra queste e le politiche che hanno impatto sulla salute e sul benessere sociale della popolazione di riferimento.

La CTSS Metropolitana di Bologna, rispetto alle altre CTSS della Regione, ha competenze potenziate nell'ambito della programmazione: ai sensi della specifica delibera di riferimento (la sopra citata DGR 1442/2016), oltre a funzioni di programmazione estese all'ambito socio-educativo ed abitativo, deve anche approvare l'Atto di Indirizzo e Coordinamento triennale, un documento di programmazione che la normativa precedente imponeva a tutte le CTSS. Le altre CTSS della Regione hanno invece una semplice facoltà: "...la Conferenza può ricomporre un quadro condiviso e dare una cornice di linee comuni alle programmazioni distrettuali triennali (piani di zona)"[note]DAL 120/2017, p. 11.[/note].

Il potenziamento delle funzioni di programmazione si riflette inoltre nella strutturazione e nelle caratteristiche peculiari dell'Ufficio di Supporto della CTSS metropolitana. L'Ufficio di Supporto alla CTSS, nell'ambito di quanto stabilito dal PSSR 2017-2019, è un organismo tecnico che realizza le attività di segreteria e di istruttoria tecnica nell'ambito di quanto deciso dalle CTSS. Pertanto, attraverso l'Ufficio di Supporto la Regione dà la possibilità alle CTSS di realizzare le attività di coordinamento necessarie al livello tecnico intermedio, per garantire omogeneità territoriale allo sviluppo dei servizi sociali e sociosanitari.

Nel contesto metropolitano bolognese, la scelta legislativa è stata più articolata. L'articolo 6 della DGR 1442/2016 stabilisce che: "L'Ufficio di Supporto alla CTSS metropolitana è composto dai Responsabili di tutti gli Uffici di Piano, dai Direttori delle Attività Socio-Sanitarie e dai Direttori di Distretto o loro delegati [...]". Il medesimo articolo inoltre precisa che "[...] Per il suo funzionamento la Conferenza si avvale di un'apposita struttura tecnica che costituisce il punto di riferimento e raccordo tra Unioni e Comitati di distretto afferenti alla CTSS metropolitana, Città metropolitana, Direzioni generali delle Aziende sanitarie ed IRCCS dell'ambito territoriale della Città metropolitana. Tale struttura tecnica è formata con il concorso di personale messo a disposizione dalla Città metropolitana [...]".

Pertanto, all'interno della CTSS metropolitana di Bologna l'Ufficio di Supporto è un organismo di coordinamento. La sua specificità ulteriore è costituita dalla presenza di una struttura tecnica con spiccate caratteristiche di terzietà, composta anche da personale messo a disposizione della Città metropolitana, che in questo modo delinea la propria funzione di Sviluppo sociale.

Le caratteristiche ed il funzionamento della Struttura Tecnica Metropolitana sono state definite da una successiva "Convenzione per il funzionamento della Struttura Tecnica Metropolitana della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria metropolitana di Bologna" approvata nella seduta della CTSSM il 6 Settembre 2017. Tale convenzione, sottoscritta dalla Città metropolitana di Bologna e dalle quattro Aziende sanitarie del territorio bolognese, disciplina le attività di coordinamento e programmazione a livello intermedio, per gli ambiti sociale e sociosanitario.

All'interno della convenzione sono presenti due elementi che rafforzano il ruolo tecnico della STM. Il primo è l'elaborazione del Piano biennale delle attività: un documento di programmazione di ambito metropolitano che individua le aree di attività ed i progetti specifici sui quali si realizza l'attività della Struttura Tecnica Metropolitana.

Il secondo è, invece, legato al maggior coinvolgimento degli enti locali – Comuni e loro Unioni – all'interno delle attività di ambito metropolitano. E' prevista la possibilità, infatti, di realizzare **progetti di collaborazione e di integrazione** tra la Città metropolitana e i Comuni e le Unioni del territorio; attraverso questi progetti si rafforza la collaborazione tra la Struttura Tecnica Metropolitana e gli Uffici di Piano Distrettuali finalizzata a supportare l'azione della CTSS Metropolitana e sostanziando, in tal modo, l'implementazione della funzione di Sviluppo Sociale della Città metropolitana di Bologna[note]I

progetti di collaborazione e di integrazione del Piano biennale delle attività dell'Ufficio di Supporto della CTSS metropolitana di Bologna sono la declinazione operativa di quanto previsto dalla "Convenzione quadro per la collaborazione istituzionale tra Città metropolitana, Unioni e singoli Comuni dell'area bolognese" (approvata dal Consiglio metropolitano con delibera n. 54 del 30/11/2016), in base alla quale è possibile redigere accordi attuativi tra Città metropolitana e Comuni o Unioni, anche sulla tematica del coordinamento del sistema di welfare metropolitano e della relativa rete dei servizi.[/note].

Il rafforzamento delle competenze del livello intermedio realizzato attraverso questi strumenti normativi ha permesso di approvare nella seduta della CTSS Metropolitana del 10/5/2018 l'Atto di Indirizzo e Coordinamento triennale e nella seduta della CTSS Metropolitana del 10/10/2018 il Piano biennale delle attività.

Inoltre, tale rafforzamento ha portato a scelte conseguenti nell'ambito del supporto alla programmazione sociale distrettuale: tra le attività di supporto all'approvazione dei Piani di Zona 2018-2020, la Struttura Tecnica Metropolitana ha redatto un unico Profilo di Comunità di ambito metropolitano. In tal modo è stato possibile garantire un livello di analisi distrettuale omogeneo, assicurando la indispensabile confrontabilità dei dati e delle informazioni tra i diversi territori[note]Il PSSR prevede la redazione di profili di ambito distrettuale, mettendo a disposizione "…un set di informazioni e indicatori consultabili on line […], fornendo ove possibile un dettaglio di livello distrettuale, in modo da costituire la base per la programmazione locale".[/note].

L'assestamento nelle competenze del livello intermedio ha portato a nuovi equilibri nel rapporto con i livelli territoriali (i Comuni e le loro Unioni). In particolare, si è notevolmente rafforzato il rapporto tra il livello tecnico di programmazione metropolitana (costituito dalla Struttura Tecnica Metropolitana) e dal livello tecnico della programmazione distrettuale (costituito dagli Uffici di Piano), testimoniato dall'approvazione nel corso del 2018 di progetti di integrazione e collaborazione con tre territori dell'area metropolitana (distretti di Pianura Est, Appennino Bolognese e San Lazzaro di Savena).

Questo rafforzamento si realizza attraverso un doppio canale di trasmissione. Il primo è dato dalla necessità manifestata dagli Uffici di Piano di garantire lo svolgimento delle attività in modo coordinato, per garantire un'applicazione omogenea della normativa e, di conseguenza, parità di trattamento dei cittadini tra i diversi ambiti territoriali: la Struttura Tecnica Metropolitana, pertanto, in questi casi istituisce gruppi di lavoro o coordinamenti per arrivare alla definizione di indirizzi omogenei tra i diversi territori. Il secondo, invece, è dato dalla promozione di attività di supporto alla programmazione distrettuale che vengono definite e costruite in modo congiunto, dalla Struttura Tecnica Metropolitana e dagli Uffici di Piano.

Concretamente, le azioni di supporto alla programmazione vengono concordate – nei tempi, nei modi e nei contenuti – tra la Struttura Tecnica Metropolitana e gli Uffici di Piano; la costituzione di gruppi di lavoro viene sovente sollecitata e promossa da parte degli Uffici di Piano medesimi; a volte, la medesima attività di coordinamento di ambito metropolitano viene realizzata da parte degli Uffici di Piano. Il risultato è le azioni realizzate dal livello intermedio sono strettamente funzionali alle necessità del livello distrettuale locale.

Il livello intermedio, pertanto, nella nuova governance sviluppa attività di coordinamento e programmazione totalmente complementare e rafforzativa rispetto all'attività di programmazione distrettuale, qualificando e potenziando il sistema dei servizi alla persona, nell'ottica di soddisfare in modo sempre più completo ed equo i bisogni delle persone.