

DALLA CONDIZIONE UMANA DI FRAGILITÀ ALLA CO-PRODUZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI NUOVE FRONTIERE PER IL WELFARE LOCALE

Giulio Antonini

Dirigente Settore II - Sviluppo Umano - del Comune di San Donà di Piave

Nel Comune di San Donà di Piave abbiamo avviato nel corso del 2015 un tentativo di affermare un nuovo modello di servizi a favore della popolazione anziana centrato sulla condizione umana di fragilità, e volto a favorire una diversa composizione delle risorse presenti e spendibili nel sistema di welfare locale. Per “fragilità” intendiamo una condizione della persona anziana che può essere legata ad un disagio psico-fisico, all’assenza di relazioni familiari e di comunità, ad un disagio economico, alla non accessibilità degli ambienti di vita...

Voler affrontare il tema della fragilità legata all’invecchiamento della popolazione ci ha portati non solo a ripensare le politiche di welfare impostate secondo i tradizionali canoni dell’assistenza, ma ad affermare che nuovi modelli di welfare debbano essere parte integrante lo sviluppo economico locale anche attraverso nuovi processi di co-produzione dei servizi pubblici.

La narrazione che segue non è sempre equilibrata, a tratti è “confusiva e ideologica”, ma è un rischio da correre per favorire una discussione aperta sulla riorganizzazione dei servizi sociali e socio-sanitari e sulla necessità di ripensare l’uso delle risorse, pubbliche e private a supporto delle trasformazioni che viviamo.

Origini e motivazioni dell’iniziativa

Il servizio di assistenza domiciliare del Comune di San Donà di Piave - SAD - registra un numero di utenti pari a circa 100 persone (media annua) che ricevono, circa 3 ore di assistenza domiciliare a settimana. In aggiunta ad essi vanno considerati gli utenti del servizio pasti e del trasporto. Il numero complessivo riferito alle tre tipologie di utenza è pari a circa 150 persone/anno.

Il servizio viene fornito da personale interno OSS integrato da servizi di cooperativa sociale.

L'erogazione del servizio è in linea con quanto avviene a livello regionale e nazionale... (dal Piano di Zona AULSS 10, 2010-2015)... “La media italiana di copertura della popolazione over65 tramite servizi residenziali è, infatti, di 1.9%, con le regioni del nord Italia che arrivano ad un massimo del 4%. In questa parte del paese il 34% degli anziani non autosufficienti riceve assistenza domiciliare per una media di 2-4 ore settimanali; il 19% è inserito in un servizio finanziato dal sistema pubblico, residenziale o diurno; il 40% ha una badante.

Un contesto di questo tipo ed in rapida evoluzione, impone un cambio di paradigma che porti i soggetti coinvolti ad uscire dalla tradizionale logica prestazionale per adottare una logica di creazione di valore per le persone e per l’interesse pubblico. È in corso una fase di transizione in cui cambiano le regole del gioco, il ruolo dei diversi attori, lo spazio strategico che ciascuno può occupare, le leve disponibili e gli esiti possibili.”

E ancora...

“Il costante aumento dell’incidenza della popolazione anziana impone di prevenire aggravamenti delle condizioni di salute, anche in relazione a situazioni di fragilità, al fine di permettere il più a lungo possibile il mantenimento dell’autonomia personale.

Proprio in considerazione dell'importanza di mantenere l'anziano nel proprio ambiente familiare e nel proprio contesto abitativo e sociale, anche in presenza della diffusa propensione ad accudire in casa le persone in condizione di non autosufficienza, è importante valorizzare il sistema della rete dei servizi e degli interventi a sostegno della domiciliarità.

Queste considerazioni hanno ispirato il ripensamento del nostro servizio di assistenza domiciliare e favorito l'avvio del superamento del modello prestazionale in essere a favore di un servizio proattivo, integrato e di comunità, espressione di un nuovo processo organizzativo condiviso tra più enti e più attori pubblici e privati e rivolto ad un target indicativo di circa 1.000 persone che noi stimiamo essere il numero delle persone in condizioni di fragilità oggi a San Donà di Piave (vale a dire il 10% degli over 65%).

Fragilità e domiciliarità in uno scenario in trasformazione

Lo scenario locale in cui si colloca questo "ripensamento" dei servizi alla popolazione anziana vede oltre all'attuale presenza di un Centro Servizi Residenziali dell'IPAB "Casa di riposo Monumento ai Caduti in Guerra" con 170 posti letto per anziani non autosufficienti di cui n. 146 posti di primo livello assistenziale e n. 24 di secondo livello assistenziale, l'avvio di un processo di realizzazione di una nuova Residenza Sanitaria Assistita (RSA) prevista per 120 ospiti anziani non autosufficienti di 1° livello di assistenza sanitaria.

Tale nuovo processo, avviato mediante dialogo competitivo ad oggetto la costituzione di una partnership pubblico-privata, prevede anche lo sviluppo della semiresidenzialità e la realizzazione di soluzioni residenziali (appartamenti) destinate a persone anziane con ridotti livelli di autonomia, gestite in un'ottica di "domiciliarità avanzata".

Il tema della domiciliarità avanzata è parte del cosiddetto "social housing/abitare sociale", un altro processo di introduzione di nuovi modelli di servizi avviato due anni fa nel Comune di San Donà di Piave con l'obiettivo strategico di ampliare l'offerta abitativa a favore di persone e famiglie in difficoltà. Ad oggi sono 6 le abitazioni pubbliche per circa 20 posti letto che rientrano in questo schema di servizio in partnership con il privato sociale.

Questo riferimento è importante perché così come vediamo crescenti rischi di esclusione sociale della popolazione in condizione di disagio abitativo, e il relativo indebolimento dei legami familiari e dei modelli di convivenza, allo stesso modo registriamo una domanda di alloggi a canone calmierato in crescita soprattutto nella popolazione anziana. A fronte della domanda di alloggi però rileviamo un patrimonio pubblico sempre più fatiscente, modelli di gestione inadeguati, carenza di risorse da adibire alla ristrutturazione degli immobili, e uno scenario demografico in cui l'accessibilità degli ambienti di vita, soprattutto per la popolazione anziana, rappresenta una delle principali sfide per gli amministratori dei prossimi decenni.

Altro rilevante elemento nello scenario locale è lo sviluppo della rete dell'assistenza primaria territoriale che l'Azienda ULSS 10 ha approvato e che vede quali assi portanti:

- il superamento della rigidità della risposta a fronte della complessità dell'individuo;
- l'importanza del Piano delle Cure Primarie inteso quale strumento di governance delle politiche per la salute e delle strategie aziendali per il conseguimento di obiettivi correlati alla gestione integrata dei pazienti ed alla continuità assistenziale;

- la necessità di sviluppare una rete diffusa e qualificata di interconnessione multi professionale che permette la realizzazione della continuità della cura e dell'assistenza con allocazione di risorse umane e strumentali che diventano il fulcro delle cure primarie;
- la realizzazione di interventi innovativi previsti nel PSSR relativi a:
 - integrazione funzionale territoriale
 - Medicina di gruppo integrata
 - Strutture intermedie

Invecchiamento, domiciliarietà e fragilità della popolazione anziana sono però alcuni dei temi sull'agenda di chi opera oggi nel welfare locale e che include:

1. Il lavoro e l'inclusione sociale delle persone in condizione di disagio e di fragilità;
2. La casa come emergenza abitativa, come impegno per la domiciliarietà e per il contrasto all'istituzionalizzazione, la casa come prospettiva di vita per le famiglie e le giovani coppie;
3. L'invecchiamento della popolazione e il suo impatto sulla sostenibilità del sistema di welfare;
4. La rigenerazione dei legami familiari, sociali, e delle reti di prossimità, lo sviluppo umano legato all'educazione, all'istruzione, allo sport e al contrasto della marginalità tra i giovani;
5. La rigenerazione urbana e degli spazi pubblici quale occasione di nuove esperienze di economia locale;
6. L'affermazione di un'economia sociale, civile, resa possibile anche dalla collaborazione tra profit e non profit.

Le nuove sfide dell'innovazione sociale

Per affrontare i temi indicati abbiamo assunto i seguenti indirizzi:

1. Ripensare i servizi pubblici sulla base dei bisogni delle persone nelle diverse età e condizioni di vita, vale a dire la casa, il lavoro, la famiglia e le relazioni sociali, e non dei bisogni delle organizzazioni che li prendono in carico;
2. Riconvertire le risorse esistenti nell'ambito di nuovi modelli di servizi;
3. Accompagnare i processi di trasformazione dei nostri servizi pubblici anche con l'utilizzo delle ICT;
4. Riorganizzare le relazioni con il territorio favorendo forme di partenariato pubblico-privato;
5. Ricostruire un tessuto fiduciario nella nostra comunità;
6. Sperimentare nuovi modelli di gestione dei beni comuni;
7. Attivare risorse complementari (fondi UE per ricerca, innovazione, sviluppo);
8. Comunicare i cambiamenti in maniera adeguata.

Abbiamo cominciato a farlo avviando il Piano delle Opportunità Sociali - POS - (realizzato in collaborazione con UNEBA e con l'Università di Padova – Centro Ricerche Giorgio Lago).

Il POS è un processo che ci ha portato da un lato a una rilettura e una riclassificazione delle risorse destinate dal nostro Comune al welfare, dall'altro ad una rilevazione descrittiva e analitica delle principali attività, delle reti attive e degli spazi utilizzati (e in disuso) sul territorio e ad una conseguente progettazione tematica partecipata. L'idea guida messa a punto nel corso del POS è:

- Ripensare e ricreare il sistema urbano non solo come fatto fisico, ma come una comunità che si modifica progettando risposte sociali, economiche e ambientali innovative che le permettano di adattarsi meglio alle condizioni della città di domani.

Ne è risultata una precisa definizione di Clusters tematici che sono oggi oggetto di un processo di co-progettazione con diversi stakeholders in risposta alle seguenti domande: come riutilizzare la vecchia caserma, come rivitalizzare la vecchia cantina sociale, come rigenerare il centro urbano in una logica di age friendly city?

Riorganizzare le risorse del welfare per una age friendly city, il percorso avviato

La prima questione che ci siamo posti parlando di servizi alla popolazione anziana, e comunque trasversale a tutte le politiche del welfare locale è: quali sono le risorse disponibili per riorganizzare i servizi? Quelle finanziarie ovviamente, ma non solo.

La complessità dello scenario locale oggi ci porta a dover mappare e attivare tutte le risorse utili da riconvertire in nuovi modelli di servizio alla popolazione anziana e fragile.

Premetto che tale percorso non può però essere efficace se pensato e ricercato da un singolo attore del sistema, ecco perché è importante abbiamo avviato un processo di ripensamento per la co-produzione di servizi insieme ai diversi soggetti che a titolo istituzionale, sul territorio, si occupano di rispondere ai bisogni di salute della popolazione, così come insieme a coloro che sono attivi nelle reti di cittadinanza e nello sviluppo di comunità.

A partire dalle **risorse umane** che operano nei servizi agli anziani, sia negli enti pubblici che nelle organizzazioni private profit e non profit. Avvieremo a breve una formazione integrata per la diffusione di conoscenze e competenze sul “lavoro di comunità e sul community management”, utili per operare in uno scenario in cui la qualità della vita della popolazione anziana sempre più inciderà sui modelli di convivenza e quindi sulla tenuta di una comunità e sviluppo del suo territorio.

È importante pensare ai **luoghi, alle strutture e agli ambienti di vita** da rendere disponibili e accessibili a favore della popolazione anziana già dal manifestarsi della condizione di fragilità.

Le case e gli spazi comuni possono essere grandi risorse da riconvertire nell’ambito di nuovi **modelli organizzativi** che aprono ad esempio al social housing, e che superano le rigidità delle singole organizzazioni e promuovano filiere di servizio. A breve tre appartamenti di ATER verranno messi a disposizione del Comune per lo sviluppo di un servizio di abitare sociale anziano.

In tale scenario va ripensata anche la gestione di spazi e parchi cittadini non solo in termini di gestione e manutenzione del verde, ma piuttosto come approccio integrato con una offerta più ampia e variegata, in grado di raggiungere un miglior servizio per la collettività, favorendo l’incontro intergenerazionale così come la sperimentazione di servizi innovativi di cura a domicilio.

Anche le **risorse finanziarie** presenti nel sistema di welfare vanno pensate e gestite promuovendo nuovi rapporti pubblico-privato (profit e non profit) tali da favorire lo sviluppo di nuove economie di servizi alla persona e alla comunità, che siano legate alla condizione di bisogno della persona e del suo contesto, e in quanto tali in grado di ridurre le disuguaglianze nell’accesso alle cure e all’assistenza. Abbiamo quindi la necessità di investire nel mercato le risorse finanziarie per l’acquisto di servizi di comunità, per l’acquisto di filiere di servizi volti alla protezione sociale della popolazione anziana e della comunità, che siano di supporto ai processi di riorganizzazione dei servizi che vogliamo realizzare, e non solo per l’acquisto di singole prestazioni professionali. Un’opportunità di affermazione, questa, anche per l’economia sociale.

Ricerca Sviluppo e Innovazione... Londra, Torino, San Donà di Piave

Un ultimo passaggio paradigmatico del percorso da noi avviato è rappresentato dalla partecipazione del Comune di San Donà di Piave a due progetti europei.

Il primo è il progetto City Centre Doctor, di cui San Donà di Piave è capofila nell'ambito del programma Urbact III e che vede la qualità della vita della popolazione anziana al centro delle azioni per la rigenerazione del centro cittadino.

Il secondo è il progetto WegovNow finanziato dal programma Horizon 2020, che ci permette di essere pagati per sperimentare l'uso di piattaforme ICT nell'ambito della riorganizzazione dei servizi anche in materia di welfare locale. Tali piattaforme vengono utilizzate per favorire 3 grandi obiettivi comuni: l'empowerment del cittadino e delle organizzazioni locali, la produzione collaborativa di servizi pubblici, e il riuso degli open data. Tale sperimentazione viene condotta oltre che a San Donà di Piave anche a Torino e Londra, e sono partners tecnici alcune prestigiose Università.

Ciò significa semplicemente che non ci sono oggi risorse chiuse né precluse, e che molte risorse e capacità sono presenti anche nelle nostre organizzazioni e nelle nostre comunità.

Si tratta di conoscerle, di attivarle e di utilizzarle in relazioni di senso che crescano una comune visione del welfare locale, condizione necessaria per riorganizzare le politiche, i servizi e i nostri modelli di convivenza.

Sitografia di riferimento

<http://urbact.eu/citycentredoctor>

<http://www.wegovnow.eu/>