



Istituto per la ricerca sociale

Ambito territoriale del Rhodense

***Rapporto di valutazione della
governance del piano di zona***

Terza bozza

28 Luglio 2004

INDICE

Premessa, il perché di questa analisi	Pag.3
Parte prima: l'integrazione fra i Comuni	
Parte seconda: l'integrazione pubblico e privato	
Parte terza: l'integrazione fra Comuni e ASL	
Riflessioni di sintesi e strategie di sviluppo	
Bibliografia	
Allegati	

Il presente rapporto è stato curato dall'IRS nello specifico da Katja Avanzini, Elisabetta Dodi, Valentina Ghetti, e Ugo De Ambrogio.

PREMESSA: IL PERCHÉ DI QUESTA ANALISI

Il Piano sociale di Zona dopo la legge quadro n. 328/2000, rappresenta lo strumento principe di programmazione delle politiche sociali territoriali e la sua realizzazione introduce cambiamenti significativi e, per certi versi "storici" nella tradizionale prassi di programmazione delle politiche sociali.

Trattandosi di uno strumento così "rivoluzionario", a seguito della prima generazione di Piani di Zona, si è ovviamente posto il problema della sua valutazione. Individuare strumenti efficaci per analizzare criticamente gli esiti delle prime sperimentazioni locali diventa infatti una stringente necessità per Regioni ed Enti Locali, chiamati a stilare periodici bilanci sui risultati della loro azione in vista dei successivi *step* valutativi.

Tale operazione risulta tuttavia complessa ed assai articolata, rendendosi necessario tenere in debita considerazione le diverse caratteristiche ed esigenze sia di chi collabora alla redazione del Piano (Enti Locali, Asl, privato sociale) che di chi lo valuta (Regioni, Province, Comuni, associati, Aziende Sanitarie).

In tale quadro, poiché si riscontrano necessariamente punti di vista diversi secondo i soggetti in gioco, risulta fondamentale mantenere dinamicità e flessibilità nelle azioni di analisi. Un pericoloso rischio è infatti rappresentato dalla burocratizzazione del Piano: riproporre il vecchio e superato approccio razional-sinottico basato sulla sequenza progettazione-implementazione-valutazione, appare infatti inadeguato a riconoscere e catturare i rapidi mutamenti dei bisogni e, di conseguenza, delle azioni necessarie per dar loro risposte efficaci.

Occorre invece alternare frequentemente progettazione e valutazione, mantenendo vigile lo sguardo sui processi e sui risultati intermedi dei piani, pronti a correggere le azioni intraprese e gli obiettivi prefissati.

Dunque poiché il piano di zona rappresenta uno strumento così ambizioso e, allo stesso tempo, "rivoluzionario" diviene cruciale assumere costantemente un'ottica valutativa, sia per considerare la sua capacità di cambiamento, in senso virtuoso, del sistema programmatorio delle politiche sociali, sia, in una fase successiva, per valutare l'effettiva implementazione delle politiche che si propone di realizzare, e, in definitiva, la sua capacità di incidere nella effettiva realizzazione di servizi e interventi, per orientare i policy makers, nelle successive scelte programmatiche.

L'ambito territoriale di Rho ha scelto di investire nella valutazione del piano di zona in primis per rispondere all'esigenza, da parte degli attori del piano di zona rhodense, di procedere ad una valutazione della "governance" del pdz che fosse funzionale ad analizzare a quasi due anni dall'approvazione del piano di zona come si è giocato sul territorio il tema dell'integrazione fra i diversi soggetti impegnati nella costruzione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Successivamente verrà affrontata la valutazione dello stato di implementazione del sistema dei servizi e delle politiche previsto dal pdz. Ci pare però utile evidenziare in premessa che, stando ai dati già oggi disponibili presso l'ufficio di piano, il piano di zona sta già consentendo il raggiungimento di risultati rilevanti.

Infatti fino ad oggi sono state già realizzate 55 delle 85 azioni progettate dal piano di zona; consentendo il conseguimento dei seguenti esiti:

- distribuzione di 350.000 euro in assegni di cura per persone anziane o disabili non autosufficienti nel 2003 e di 420.000 euro per il 2004;
- varo del buono trasporti per anziani, disabili e malati oncologici;
- investimento di 100.000 euro in attività educative per gruppi di minori;
- apertura a Cornaredo del Centro per gli affidi familiari;
- apertura dello Sportello migranti "Migramondo" presso il Centro Macondo di Rho;
- avvio del progetto "Città aperte", agenzia di tutoring per famiglie a grave rischio di esclusione sociale alla ricerca di un alloggio;
- effettuazione del corso di formazione per gli operatori della tutela minori e costituzione di équipe unitarie;
- svolgimento del corso di mediazione dei conflitti per operatori sociali;
- sottoscrizione di un protocollo di relazioni sindacali e avvio di un tavolo di confronto periodico con le organizzazioni dei sindacati pensionati;
- impulso e sostegno alla Costituzione di un Forum rhodense del terzo settore e di un coordinamento delle cooperative sociali del rhodense; sottoscrizione di un protocollo di collaborazione;
- conclusione dello studio di fattibilità per la creazione di una azienda speciale consortile per la gestione associata dei servizi;
- istituzione di un servizio sociale aggiuntivo per i tre comuni più piccoli;
- proposta di un regolamento comune per il servizio di assistenza domiciliare per gli anziani (sad);

- accreditamento degli enti del terzo settore per l'avvio della sperimentazione voucher per l'assistenza domiciliare di persone anziane e disabili;
- avvio del progetto sperimentale nel campo della psichiatria (in collaborazione con privato sociale e l'azienda ospedaliera);
- avvio dell'indagine sui bisogni e i servizi dell'area della disabilità;
- realizzazione di un programma di azioni di formazione dei volontari (in collaborazione col Forum del terzo settore).

Il percorso di lavoro

La valutazione della "governance" del Piano di zona condotta ha pertanto come obiettivo quello di analizzare come si va sviluppando il lavoro dei tavoli politico e tecnico e come si va consolidando la rete delle risorse pubbliche e private previste dal Pdz.

La Legge 328/00 svolge un'importante funzione nel riconoscere piena legittimità ai diritti sociali come diritti di cittadinanza, nel promuovere l'azione sociale a sistema integrato, nel prefigurare la costruzione di una rete di sicurezza e di protezione per cittadini e famiglie che si trovano in condizione di fragilità, nell'attribuire ruoli importanti a soggetti diversi in una logica di forte integrazione e collaborazione.

Dalla lettura complessiva della L. 328/00 appare chiaro che l'integrazione è un punto di attenzione trasversale a tutta la legge di riforma. Vediamo infatti che il modello di intervento che si evince dalla normativa poggia su due pilastri:

1. la nuova responsabilità dell'intervento pubblico, intesa come punto di incontro tra responsabilità istituzionali, gestionali, professionali e sociali, per dare risposte alla complessità dei bisogni;
2. l'integrazione degli interventi in quanto la complessità di molti bisogni richiede la capacità di erogare risposte fra loro integrate. Questo comporta la gestione da parte di più professionalità e lo sviluppo di sistemi a rete.

La proposta di lavoro si è concentrata sull'analisi della percezione di come questi livelli di integrazione si siano sviluppati nell'ambito di Rho in questo primo periodo di attuazione della legge 328/00.

Lo sviluppo di un sistema integrato di servizi a livello di ambito territoriale presuppone la costruzione di un soggetto decisionale capace di coordinare e mediare fra le diverse istanze di cui sono portatori i diversi soggetti del territorio.

Tale soggetto per evidenziare la complessità delle relazioni sottese viene per brevità definito soggetto plurale. Con tale dizione si intende quindi sottolineare la duplice caratteristica che gli organi di un ambito devono avere:

- la rappresentatività delle diverse istanze presenti nel territorio;
- una decisionalità partecipata.

Queste due caratteristiche non sono scontate, si costruiscono nel tempo e nello spazio attraverso un processo graduale che ha trovato in fase di programmazione i propri punti fermi in alcune tappe: la concertazione con il territorio, la definizione del piano e dell'accordo di programma.

In questa fase della valutazione verrà analizzato il processo di costruzione del soggetto plurale titolare, a livello di ambito, del processo di riforma del sistema dei servizi sociali con l'intento di mettere in evidenza i problemi generati dalla molteplicità dei rapporti in atto.

Operativamente

Data anche la sperimentazione dei processi attivati in questa prima generazione dei piani di zona si è proceduto nella valutazione della governance seguendo fasi determinate:

1. costruzione della mappa dei soggetti portatori di interesse specifico sul piano (stakeholders);
2. definizione con l'ufficio di piano dello strumento di valutazione che si è caratterizzato in 3 versioni differenti a seconda dei destinatari dello stesso:
 - una griglia di autointervista per il livello tecnico,
 - una traccia di intervista in profondità per i principali attori del processo di costruzione della governance (politici, referenti del terzo settore e Asl),
 - una traccia di intervista per i soggetti del territorio che in questa fase di avvio e consolidamento del piano di zona rhodense sono stati coinvolti solo in specifiche fasi del processo.

Le tre versioni sono state caratterizzate da un'impostazione molto simile per consentire una comparazione degli elementi emergenti;

3. somministrazione delle autointerviste e realizzazione delle interviste;

4. elaborazione di quanto emerso dal percorso di valutazione e stesura di un primo report di valutazione.

Chi è stato coinvolto in questo percorso?

1 – Autointervista

Livello tecnico dei Comuni:

- *Guido Ciceri* – comune di Settimo Milanese
- *Giovanni Di Mauro* – Comune di Pero
- *Andrea Scaringelli* – comune di Cornaredo
- *Cinzia Montoli* – comune di Pregnanza Milanese

2– Intervista in profondità

Livello politico dei Comuni:

- Assessore servizi sociali Comune di Rho – *Oliviero Motta*
- Assessore servizi sociali Comune di Lainate – *Dallatommasina Marco*
- assessore servizi sociali di Pero - *Maria Luisa Stocchi*
- sindaco di Arese *Gino Perferi* e assessore ai servizi sociali di Arese *Maria Turioni*
- sindaco di Vanzago – *Anna Zaniboni*
- sindaco di Settimo Milanese - *Emilio Bianchi*

Asl:

- direttore del distretto: dott. *Fumagalli*
- responsabile distrettuale del Dipartimento Assi: dott.ssa *Matera*
- referente l.285/97: dott.ssa *Buratti*

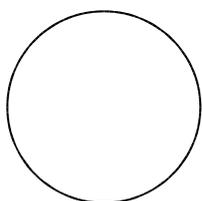
Terzo settore:

- *Dario Cassata*, coop. *Farsi prossimo*
- *Mario Minelli*, coop. *Intrecci*
- *Massimo Giuggioli*, *Salesiani*
- *Adriano Marzolini*, coop. *La Cordata*
- *Teresa Bertotti*, *Centro Bambino Maltrattato*

3. Intervista: le persone coinvolte in questa fase sono:

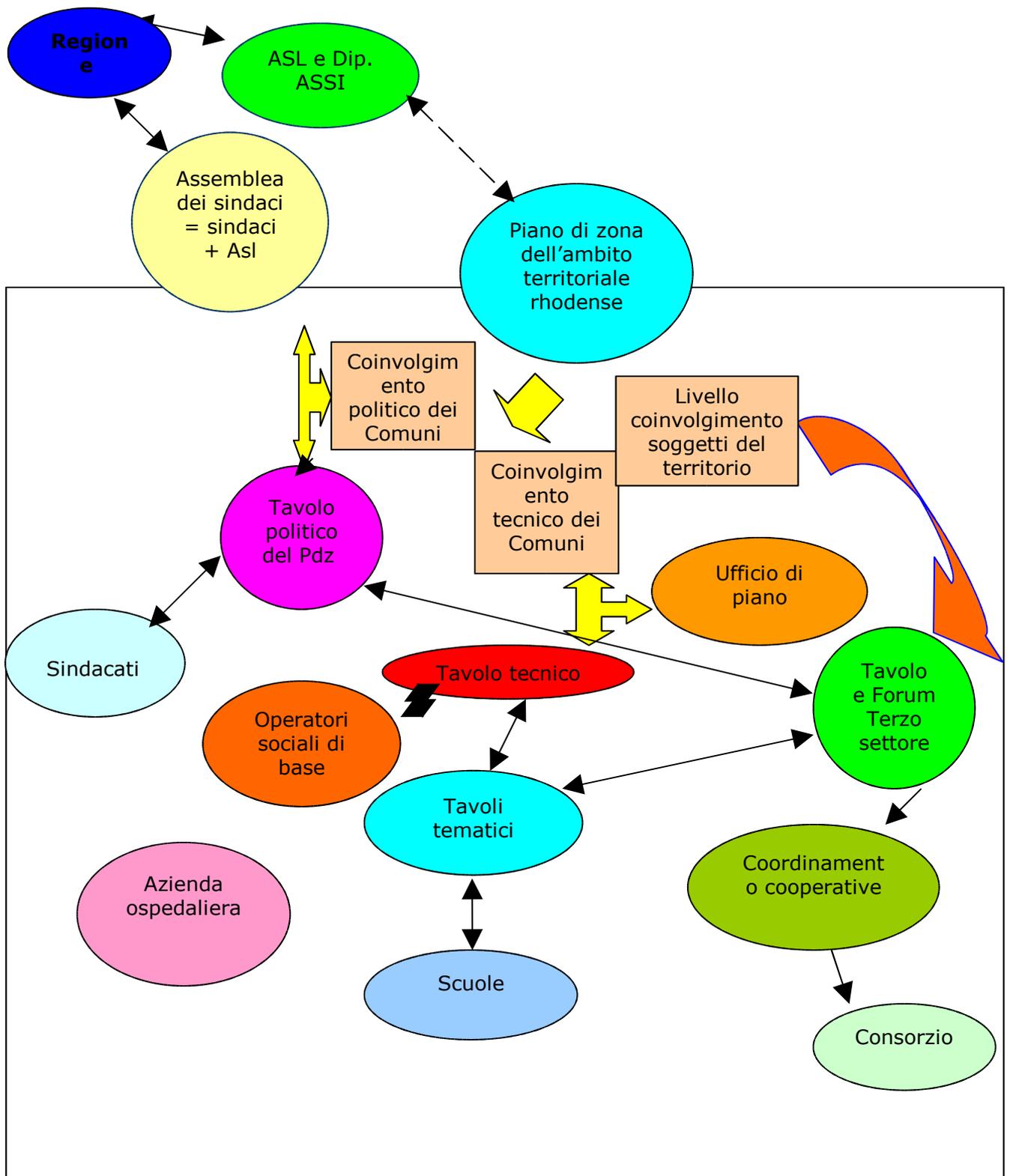
- Assistente sociale comune di Arese - *Elena Mapelli*
- Fondazione rhodense - *Franco Mansi*

- Rappresentante Spi-CGIL - *Angelo Bonalumi*
- Unità ospedaliera di neuropsichiatria infantile - *Giuseppe A. Chiarenza*
- Distretto scolastico - *Ombretta Degli Incerti*



La mappa degli attori in campo

Prima però di entrare nel merito dell'analisi svolta ci pare importante e opportuno, anche per una migliore lettura del rapporto, ricostruire la mappa dei soggetti coinvolti nel piano di zona. Nei riquadri sono espresse le funzioni rispetto ai soggetti coinvolti rappresentati nelle figure tonde.



Riprendendo la figura della pagina precedente vediamo che il piano di zona svolge, tra le altre, la funzione di coinvolgimento del livello politico e tecnico dei Comuni e dei soggetti del territorio. Le frecce inserite nella figura sono rappresentative dei principali legami che si sono andati a istituire.

Il coinvolgimento politico si attua attraverso due organismi: il **tavolo politico** del piano di zona composto dai sindaci o dagli assessori alle politiche sociali dei nove Comuni componenti l'ambito e l'**Assemblea dei Sindaci** che viene convocata dall'Asl per discutere principalmente di direttive dell'ASL e della Regione.

Il piano di zona è collegato al **dip.ASSI** distrettuale e all'**ASL** con una linea tratteggiata in quanto come vedremo meglio in seguito le connessioni sono state limitate.

Il Tavolo politico del pdz è inoltre collegato alle organizzazioni sindacali in quanto in questi due anni di lavoro sul pdz questa relazione si è costruita cercando per le diverse fasi del processo un coinvolgimento consultivo delle **O.O.S.S.** e con il Forum del Terzo settore.

Il coinvolgimento del livello tecnico dei Comuni si è sostanziato invece con la creazione di due organismi: l'**ufficio di gestione** del piano con compiti gestionali delle azioni del piano e il **tavolo tecnico** allargato a tutti i soggetti dirigenti e responsabili dei Servizi Sociali comunali con funzioni di coordinamento tra i soggetti coinvolti nella pianificazione zonale e il tavolo politico, che ha creato il collegamento anche con il livello tecnico di base dei Comuni: le assistenti sociali.

Il piano di zona ha visto inoltre il coinvolgimento del **Tavolo del Terzo settore** e del **Forum del Terzo Settore** che comprende sia le realtà dell'associazionismo di volontariato che le cooperative sociali del territorio, queste ultime si sono inoltre dotate di un coordinamento specifico. Collegato a quest'ultimo soggetto negli ultimi mesi si è costituito un **Consorzio** di cooperative che in parte prende avvio dalle modalità di confronto operate grazie al coinvolgimento del terzo settore nella pianificazione zonale.

Il tavolo tecnico e alcuni rappresentanti del terzo settore compongono inoltre i quattro **tavoli tematici** avviati con l'implementazione del pdz, in particolare uno di questi, il tavolo minori, ha coinvolto le scuole del territorio in un percorso di riflessione teso a promuovere una progettualità specifica.

Membro di questo quadro complessivo è infine l'**azienda ospedaliera** che però non ha ancora trovato una connessione precisa con gli altri soggetti del piano.

Le dimensioni di analisi e la struttura del rapporto

Come si può dedurre dalla figura sopra riportata e dalla descrizione successiva, la mappa degli attori in campo si presenta articolata e complessa; per districarsi e analizzare tale quadro in modo coerente con le finalità ed obiettivi della ricerca, abbiamo pertanto impostato il nostro rapporto di lavoro su tre dimensioni di analisi che sono considerate come cruciali in ordine alla costruzione della governance di un piano di zona¹:

- L'integrazione fra Comuni
- L'integrazione pubblico privato
- L'integrazione fra Comuni e ASL

Ciascuna di queste dimensioni verrà trattata analizzando in parte il processo di sviluppo e soprattutto sistematizzando quanto emerge sui diversi temi dal punto di vista degli interlocutori coinvolti nel percorso di valutazione.

In particolare le variabili considerate nell'analisi di ciascuna dimensione riguardano:

- le dinamiche relazionali tra gli attori in campo,
- le dinamiche contrattuali, ovvero se sono risultati chiari ed espliciti divisioni di compiti e ruoli,
- se e come si sono costituiti rapporti fiduciosi fra gli attori in campo,
- se e come si sono costruite funzioni di leadership del processo pianificatorio,
- come e in che misura fra i diversi attori coinvolti si è costruito senso di appartenenza e di responsabilità rispetto alla pianificazione zonale.

In chiusura sono proposte osservazioni di sintesi e strategie di sviluppo.

Le fonti informative sulle quali è stato costruito questo report sono principalmente i dati delle autointerviste e interviste svolte, ma anche le nostre osservazioni frutto della partecipazione ad altri percorsi di accompagnamento consulenziale e formativo che si sono svolti nel primo semestre del 2004 quali: il percorso formativo rivolto ai partecipanti ai tavoli tematici e il percorso di costruzione di un sistema di accreditamento per l'utilizzo di voucher sociali.

¹ Cfr. A. Battistella, U. De Ambrogio, E. Ranci Ortigosa, 2004, pagg. 9-10.

Dal punto di vista metodologico è necessario inserire a questo punto una *nota di percorso*. Inizialmente avevamo previsto 6 autointerviste ai tecnici, 6 interviste ai politici, 5 a rappresentanti del terzo settore e ulteriori 6 interviste ad altri soggetti, tra cui 2 assistenti sociali di base dei comuni, 1 rappresentante del mondo scuola, 1 rappresentante di Fondazioni, 1 rappresentante delle O.O.S.S. e 1 rappresentante dell'azienda ospedaliera.

Il processo di indagine ha richiesto una parziale modifica di tali intendimenti; vi è stato un coinvolgimento attivo dei politici (6 interviste realizzate come previsto), un coinvolgimento inferiore alle aspettative del livello tecnico (4 autointerviste raccolte di cui due abbastanza parziali su 6 previste), un buon coinvolgimento da parte del terzo settore e dell'ASL (tutte le interviste previste sono state realizzate).

Abbiamo quindi delle fonti informative che risultano in parte "sbilanciate" rispetto alla ricostruzione del processo di governance e che ci portano a pensare che questo rapporto di valutazione, complessivamente attendibile, possa però, in alcuni passaggi, risultare disequilibrato e vada pertanto "aperto" ad ulteriori contributi. Il rapporto va pertanto ancora considerato come un documento in *progress* ed è opportuno che venga utilizzato come punto di partenza per confrontarsi e per sviluppare ulteriori riflessioni.

PARTE PRIMA: L'INTEGRAZIONE FRA COMUNI

1.1 Descrizione

La realizzazione del Piano di Zona introduce significativi obiettivi di cambiamento della tradizionale prassi di programmazione delle politiche sociali che, se attuati, assumerebbero una portata per certi versi "storica". Uno di questi è dato dal fatto che con il Pdz si intende programmare in un'ottica di promozione dello sviluppo locale, infatti si programma ad un nuovo livello: l'ambito territoriale. Assumere un'ottica zonale dovrebbe da un lato valorizzare una programmazione di settore orientata allo sviluppo locale e, allo stesso tempo, superare l'impasse storica delle politiche sociali del nostro paese legata al frazionamento comunale. Il Piano di zona infatti determina l'aggregazione dei Comuni che, pur diversa per intensità e qualità, comunque rappresenta uno spazio in cui essi sul territorio si conoscono, si confrontano, negoziano orientamenti e scelte sull'uso delle risorse aggiuntive acquisite dal fondo sociale e, più in generale, sulle loro politiche sociali. Attraverso lo strumento dell'Accordo di Programma, i Comuni possono dunque proporsi come nuovo soggetto istituzionale, chiamato a realizzare nel proprio ambito territoriale, di norma corrispondente con il distretto sanitario, quel sistema integrato di interventi e di servizi sociali che la legge 328/00 richiama fin dal proprio titolo. Per svolgere questo compito i Comuni sentono l'esigenza di dotarsi di strumenti tecnici per istruire e alimentare il processo programmatico. Di conseguenza sono pertanto nati, in molti territori, gli uffici di piano, che consentono alla zona di avere una propria struttura operativa che possa consentire alla programmazione di procedere in modo strutturato e professionale.

Naturalmente, come è quasi ovvio considerare, non basta che una normativa preveda obiettivi di cambiamento così ambiziosi perché questi si possono magicamente realizzare, occorre tempo, lavoro, crescita culturale, e lo sviluppo di processi di progressivo miglioramento delle prassi programmatiche.

Di seguito osserviamo in quali direzioni si sta andando, su questa strada, nel territorio zonale di Rho, tentando di rispondere alla domanda:

Come si è costruito il nuovo soggetto plurimo denominato zona?

Il **fondamento territoriale** che ha consentito di rendere fattibile la redazione condivisa del Piano di zona del Rhodense, quindi la definizione dell'ambito, è stato il legame che i 9 Comuni storicamente condividono come Enti costituenti il distretto n 2 dell'ASL e che rispetto alle politiche sociali già in passato hanno avuto esperienze di confronto e di programmazione (si veda anche il piano ex l.285/97).

I soggetti intervistati hanno sostanzialmente concordato su una serie di buone ragioni per un approccio d'ambito nella costruzione di politiche sociali. In particolare una dimensione macro si evidenziano ragioni di equità e omogeneizzazione, in una declinazione più puntuale le motivazioni sono date da:

- una maggiore omogeneità dal lato della offerta di servizi;
- il governo coordinato dell'offerta consente certamente di programmare con maggiore efficacia e di evitare inutili duplicazioni;
- sotto l'aspetto della qualità degli interventi consente una maggiore specializzazione a livello di ambito rispetto a funzioni ad elevata professionalità;
- per quanto riguarda l'economicità/efficacia consente di programmare e realizzare interventi non sostenibili da un ente di piccole dimensioni;
- vi è sviluppo delle capacità progettuali per consentire maggiori opportunità, la sperimentazione e la diffusione dell'innovazione e una maggiore contrattualità con altri Enti.

Questo sguardo più ampio e complesso rivolto alle politiche sociale dell'intero territorio zona ha fatto sì che i rappresentanti dei nove comuni si dotassero di una metodologia di lavoro che prevedesse azioni di: formazione congiunta, programmazione partecipata, analisi di bisogni, consolidamento, sviluppo e sperimentazione di percorsi progettuali, previsioni di verifiche e valutazioni al fine di migliorare la qualità dei servizi e del sistema, in altre parole la definizione del Piano di Zona.

Emerge però anche che questo è stato possibile attuarlo nel Rhodense *"in quanto la normativa è risultata sostanzialmente prescrittiva, la logica localistica dei Comuni risulta infatti difficile da superare anche se la spinta verso il superamento del frazionamento comunale a favore di una logica territoriale è stata forte e le consapevolezze riguardo alla assoluta necessità di una scelta di questo tipo vanno*

crescendo. Questo processo risulterà comunque lungo da compiere e non lineare e sarà necessario continuare a investire in questa direzione. ” (dal livello tecnico)

Prima di passare ad un'analisi di come si è costruito il processo di implementazione del PDZ nel Rhodense ci pare utile riportare in sintesi alcune delle principali indicazioni fornite dalla Regione Lombardia per la stesura e attuazione del PDZ, in modo da ricostruire in parte anche il quadro normativo in cui l'ambito territoriale si colloca.

Le indicazioni lombarde per la redazione dei PdZ sono state fissate con la citata Circolare n°7 del 24.4.2002, in sostanzioso ritardo rispetto al dispositivo di assegnazione delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Le risorse indistinte del FNPS relative all'anno 2001 sono state così ripartite, con la delibera di Giunta Regionale n° VII/7069 del 23.11.2001, senza fornire alcun criterio per la formulazione dei PdZ.

Il piano regionale socio-sanitario 2002-2004 che recepisce la l.328/00, individua i PdZ come l'espressione programmatica attraverso la quale si esprime un soggetto nuovo del welfare; definisce gli ambiti territoriali e individua criteri e modalità di erogazione dei trasferimenti di risorse finanziarie (FSN e FSR).

Il supporto agli enti locali nella costruzione del percorso di predisposizione degli strumenti pianificatori si è rivelato, in questo contesto, tardivo e solo in parte soddisfacente.

La Regione Lombardia ha elaborato e pubblicato un documento di *Linee Guida* esplicative della DGR n° VII/7069, per supportare la redazione dei piani zonali: la circolare n°7/2002.

Tale circolare stabilisce, tra l'altro, che debbano essere individuate, nel rispetto della libera scelta del cittadino, le seguenti precise modalità di finalizzazione delle risorse del fondo:

- a) una percentuale, che tenda - nel triennio - al 70 % della quota assegnata, che deve essere destinata allo sviluppo di interventi volti al mantenimento al domicilio dei soggetti fragili (artt. 15 e 16, comma 3, lettera d) ed e) della L. 328/00), da realizzarsi attraverso l'erogazione di "buoni" (intendendo con questo termine l'erogazione di assegni di cura) e "voucher" sociali nonché "voucher" sociosanitari. Entrambi i "titoli sociali" (buoni e voucher) sono finalizzati a sostenere il soddisfacimento di bisogni di tipo sociale;

- b) la restante percentuale, che tenda - nel triennio - al 30 % della quota assegnata, deve essere destinata alla razionalizzazione e al potenziamento dei servizi indicati ai commi 2, 3, 4, dell'art. 20 della L. 328, con particolare riguardo al servizio di pronto intervento sociale, ai ricoveri di sollievo, e al riconoscimento degli oneri per il potenziamento dei servizi non cofinanziati con risorse autonome regionali.²

Come in parte suggerito nella già citata Circolare n. 7 del 29 aprile 2002 della Direzione Famiglia e solidarietà sociale, per la messa in atto del PdZ l'ambito territoriale rhodense ha previsto il coinvolgimento dei livelli tecnici e politici del territorio tramite la costituzione di diversi organi:

- **Tavolo politico** del piano di zona composto dai sindaci e dagli assessori dell'ambito;
- **Ufficio di gestione di piano** composto da un responsabile tecnico amministrativo ed un operatore, in stretto collegamento con il responsabile dei Servizi Sociali del comune capofila;
- **Tavolo tecnico** composto dai responsabili tecnici dei 9 Comuni.

Il tavolo politico ha visto un forte coinvolgimento degli assessori ai servizi sociali e dei Sindaci dei 9 Comuni, questo tavolo, coordinato dall'Assessore del Comune capofila, si è infatti riunito con cadenza regolare per promuovere uno scambio continuo su temi specifici.

La configurazione tecnica ha quindi visto il costituirsi dell'ufficio di gestione del piano con compiti principalmente di supporto organizzativo e gestionale alle azioni del piano e del tavolo tecnico che nasce come "sfida" interessante in quanto in parte differente a quella di altri territori; in questo ambito si è infatti scelto di "diffondere" su tutti i 9 Comuni la responsabilità tecnico/gestionale di programmazione e di coordinamento del piano di zona, tentando in questo modo di ovviare al rischio di "delega" di queste funzioni al solo Comune capofila.

² Per una riflessione più articolata di come si è mossa la Regione Lombardia nell'attuazione della l.328 si rimanda a: Ranci Ortigosa E., *Il Piano sociosanitario lombardo*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n.21, 2002 e Avanzini Merlini in Magistrali G. (a cura di), *Il futuro delle politiche sociali in Italia*, Franco Angeli 2003, Ranci, De Ambrogio e Battistella, *Il piano di zona*, Carocci Faber 2004.;

Inoltre l'introduzione negli ultimi mesi di una figura "specialistica" di coordinamento del Tavolo Tecnico ha inteso rafforzarne le funzioni di regia e supporto ai processi decisionali.

Dalle interviste svolte però, se da un lato, emerge il fatto che l'implementazione del Tavolo tecnico ha rappresentato un punto di forza e di funzionalità del coordinamento degli aspetti e delle azioni legate al piano di zona rappresentando un arricchimento reciproco, dall'altro prevale l'idea che ci sia stata una sorta di "sottovalutazione" della complessità dell'organizzazione del coordinamento e che ciò ha portato a non investire adeguatamente su questo livello.

La differenziazione tra ufficio di gestione del piano e tavolo tecnico hanno generato secondo alcuni intervistati, confusione e non chiarezza. Ad esempio il cambiamento della figura di coordinamento dell'ufficio di gestione di piano non ha favorito il riconoscimento dell'ufficio stesso da parte degli interlocutori del piano e ha generato "reazioni a catena" quali fraintendimenti e perplessità.

Queste evoluzioni, agite tutte all'interno del nucleo centrale del piano di zona sono state inoltre percepite come poco chiare da coloro che nel processo erano poco coinvolti comportando in questo modo alcune criticità e resistenze.

Di seguito riportiamo alcune considerazioni emerse nell'analisi che sostengono quanto fin qui sintetizzato:

Dal livello politico

"Il livello politico ha lavorato molto e con fatica dato che non era preparato alla messa in rete. Questo è dipeso anche dal fatto che si è scelto di dare una configurazione specifica alla struttura dell'UdP scegliendo un modello di responsabilità diffusa sui Comuni (impegnando tutti i tecnici dei 9 Comuni) e non una struttura fatta di esperti / specialisti che potesse gestire "come una sorta di delega" il piano di zona."

"Per la definizione dell'ambito hanno aiutato i buoni rapporti consolidati pregressi. Il 70% del budget è vincolato ai buoni: resta molto poco per altri risultati. Risultato di questo primo anno di pdz: i Comuni hanno messo in discussione i propri servizi: sono emerse differenze gestionali, questo lavoro deve puntare ad evidenziare i livelli qualitativi più alti per adottarli e trasferirli su tutti i servizi."

“Percezione positiva, ma poco produttiva, del primo anno di lavoro. Poco efficaci rispetto alle ore impiegate. E’ stato un anno di rodaggio per i processi decisionali. Risultato: il 70% dei fondi vincolati. Meno male che la Regione li ha vincolati, così sono stati spesi. Altrimenti non li avremmo neanche spesi ...”

“Organizzare e implementare servizi o erogare voucher rimandano a due filosofie d’intervento diverse e opposte. Oggi organizzare servizi è uno spreco di soldi. Si veda il caso dei minori: ogni comune ha un suo budget e lo spende. Non sarebbe possibile individuare delle linee comuni tra i Comuni, ognuno ha le sue sensibilità.”

“Bisogna rafforzare l’ufficio di piano che è un po’ debole. Non era referente per tutti e non ha saputo creare connessioni tra tavolo politico e tavolo tecnico (cosa che avrebbe potuto fare anche semplicemente verbalizzando).”

Dal livello tecnico:

“Il piano di zona ha costituito un luogo, dove, oltre alla necessità di attivare nuovi strumenti, che potevano anche essere costruiti in maniera frettolosa (nella logica dell’adempimento) si è operato utilizzando questa fase come un’opportunità e un’occasione per ripensare e riprogettare servizi ed interventi che vivevano da anni di ripetizioni e routines e avevano smarrito il senso”

“Una certa sottovalutazione della componente organizzativa e strutturale; si poteva fare qualche pensiero in più sull’organizzazione e funzionamento dell’ufficio di gestione del piano e del tavolo tecnico e sulle risorse umane coinvolte”

“In questa fase una risorsa è stata rappresentata dai referenti di ogni comune che seppur con esperienze e formazione differenti hanno saputo interagire e nelle diversità trovare stimoli e proposte positive e funzionali al Piano di Zona nelle sue fasi”

Da livello tecnico di base

“Poco torna al livello tecnico-operativo del lavoro dell’Ufficio di gestione del piano/ Tavolo tecnico. Passaggio ad oggi mancante: il riportare cosa bolle in pentola a chi sta

dietro la scrivania e gestisce direttamente il rapporto con l'utenza. A volte veniamo a sapere dall'utenza di alcune scelte o cambiamenti intervenuti nei servizi. Risultati: essere arrivati a strumenti condivisi: buono trasporti, voucher. Si sta lavorando sul Sad e sui regolamenti: è ottimo confrontarsi anche con modalità e politiche sociali di altri comuni e servizi."

Dal terzo settore

"L'aver investito nella figura di un responsabile de tavolo tecnico /Udp, referente del piano di zona è stata una mossa intelligente soprattutto per raccordare i diversi livelli (tecnico - politico)"

Da altri soggetti

"La percezione rispetto a obiettivi e a strade da percorrere è positiva in quanto si è delineato un percorso, si è definito in modo omogeneo, ci si è dati criteri comuni a livello distrettuale dei buoni sociosanitari e buoni trasporti, anche in continuità con il buono sociosanitario. Si è data organicità a un modello di confronto e di presa di decisioni comuni – è un percorso di crescita (es. fondi leggi di settore) che dovrà portare sempre più a fare progetti insieme. Il PdZ ha dato sistematicità a una "cultura" già in parte esistente"

Il rapporto fiduciario tra il livello politico e il livello tecnico

Come e in che misura si è costruito o non costruito un rapporto di fiducia tra i soggetti tecnici e politici del piano?

Il processo di pianificazione zonale dovrebbe sviluppare, come abbiamo visto anche nel paragrafo precedente, un superamento del frazionamento comunale e il consolidamento di un nuovo "soggetto plurale". Per fare ciò una pre-condizione dovrebbe risultare nell'agire in condizioni paritarie tra i soggetti coinvolti, primi fra tutti i Comuni che aderiscono al Piano.

Analizzare il rapporto di fiducia fra gli attori coinvolti, significa infatti ragionare su come si è attuato il confronto, come si è agita la negoziazione fra le parti, alla luce anche di aspettative iniziali diverse. In questa parte del rapporto ci interessa quindi focalizzare la nostra attenzione su se e come si è costruito un legame di fiducia e come si è agito "lo scambio" fra i seguenti livelli:

- all'interno del livello politico della zona;

- all'interno del livello tecnico della zona
- tra il livello politico e quello tecnico.

1. All'interno del livello politico della zona. Il territorio rhodense si compone di 9 Comuni di dimensioni demografiche variabili: il comune di Rho capofila ha un terzo della popolazione complessiva dell'ambito, vi sono 5 Comuni di medie dimensioni con una popolazione superiore ai 10.000 abitanti e 3 comuni più piccoli con una popolazione inferiore agli 8.000 abitanti.

Già solo questo dato potrebbe porre i meno convinti delle potenzialità della Riforma all'erta, a questo però si aggiunge una configurazione nella distribuzione per fasce d'età della popolazione e nella storia dei servizi molto differenziata delineando così un quadro, che come ha espresso un'assistente sociale di base del territorio, può essere così sintetizzato: *"pensare e scegliere insieme delle soluzioni è certamente un valore aggiunto. Portare a livello allargato il problema che un piccolo Comune non può o non riesce a gestire è rivoluzionario."*

Dall'analisi svolta paiono emergere, dal livello politico, alcune criticità dei processi decisionali tra Comuni, date da:

- la difficoltà di garantire la specificità dei singoli territori;
- dal considerare la standardizzazione di servizi non una possibilità di sviluppo della qualità per l'ambito bensì un rischio per le singole realtà;
- la percezione del rischio di una centralizzazione del ruolo del comune di Rho;
- dalla fatica che il processo negoziale comporta;
- dalla mancanza di condivisione su eventuali autonomie "correttive" per i singoli Comuni

Inoltre queste considerazioni paiono intrecciate a due variabili indipendenti, che sono:

- le risorse finanziarie, che oltre ad essere esigue per poter promuovere un effettivo sviluppo del sistema, risultano essere vincolate per l'utilizzo dei titoli sociali;
- un territorio fortemente disomogeneo dal punto di vista delle dimensioni dei Comuni.

Riportiamo alcune considerazioni emerse nell'analisi:

Dal livello politico

"Stiamo assistendo all'eutanasia della 328. Se l'ipotesi di questa riforma era la sinergia di comuni e distretti, oggi è cambiato radicalmente lo scenario a causa del taglio dei fondi e dello svuotamento di contenuti di questa riforma. Si stanno facendo passi indietro rispetto alla filosofia della 328, si sta andando verso un neocentrismo regionale. Rho è capofila e ha un terzo della popolazione totale dell'ambito. Il rischio è

un piano di zona Rho centrico. Rho deve avere grande capacità di ascolto verso gli altri comuni e territori. L'obiettivo del piano di zona è avere una gestione sovracomunale dei servizi e questo è un passaggio delicato: Rho deve avere capacità di ascolto e gli altri Comuni devono avere un rapporto fiduciario verso Rho."

"A livello di ambito: la possibilità di scelta è molto povera, c'è un taglio generalizzato, ci si guarda tra Comuni per farsi le pulci sui soldi. Obiettivo però non dovrebbe essere farsi le pulci, ma guardare i livelli di qualità per individuare le eccellenze e adottarle e da qui partire per riparametrare le risorse. Dal Comune all'ambito: ci si deve aprire, salta il proprio "potere" sul proprio servizio, ci si deve esporre di più."

"C'è stata molta fatica, anche fisica, negli spostamenti, nei contatti, fatica della relazione continua (un conto è scegliere e decidere in comune, al massimo ti devi spostare di piano, altro conto è di ambito) in quanto nelle relazioni devi gestire tre aspetti: politico, territoriale e personale. La fatica non è stata sufficientemente ripagata dal risultato (la fatica è più evidente nei comuni piccoli che hanno un organico minore). Aspetti politici e ideologici hanno contato molto nel creare difficoltà e forse non li si è tenuti nel giusto conto."

"Circa il lavoro di ambito, il Comune continua ad essere punto di riferimento e non c'è stata fino ad oggi, a livello di ambito, una risposta a bisogni più specifici.

Il comune piccolo, tipo Vanzago, o i comuni vip, tipo Arese, perché dovrebbero misurarsi con i bisogni di Pero, periferia critica di Milano? E' ancora più semplice affrontare i bisogni su base comunale. Perché mettersi insieme significa applicare politiche tariffarie su territori e comunità molto diverse con priorità assolutamente eterogenee. E' impossibile cercare di connettere e integrare politiche tariffarie omogenee con bisogni e priorità territoriali e comunali eterogenee e con risorse di ogni comune, anche loro eterogenee. I comuni dell'ambito hanno dimensioni, risorse e poteri molto diversi: ci sono questioni di democrazia concreta molto delicate."

"Positivo cominciare a concertare, ma si parte da un "individualismo" partitico molto forte. Il Piano di zona è stato usato come strumento politico contro la politica della regione. L'aspetto politico/partitico ha compromesso il processo.

Sono stati privilegiati aspetti legati alla formazione, ai corsi, più che entrare nel merito delle problematiche locali. Qui a ... c'è una mentalità da imprenditori: non si può

partire dal dibattito estenuante; bisogna prendere decisioni, sperimentare e poi si valuta, bisogna rischiare di più sul campo."

"Mettere insieme i Comuni e cosa difficile perché ci sono sensibilità politiche diverse che ostacolano. Bisogna riuscire a trovare due o tre cose su cui c'è condivisione diffusa e su quelle puntare"

"Non esiste un lavoro comune fra i Comuni perché ognuno ha una sensibilità diversa. La percezione dei bisogni gli assessori ce l'hanno, il problema è la capacità di costruire risposte. E se per costruire risposte bisogna mettere d'accordo nove comuni, non si finisce più."

"Il tavolo politico è stato poco produttivo rispetto alla mole e alle ore di lavoro impiegato, anche perché i Comuni sono sottodimensionati [a livello di personale, ndr]. La mole di documenti prodotti per il piano di zona richiede tempo e personale per lavorarci su."

Dal livello tecnico di base

"Rischia di prevalere l'aspetto politico e amministrativo, senza che quanto avviene a questo livello riesca a introdurre cambiamenti reali nei servizi e nelle risposte concrete ai cittadini. Il rischio è quello di confezionare dei vestiti (i servizi) che non vanno bene poi ai cittadini. E' necessario che il livello politico interloquisca di più con il livello tecnico."

Dal punto di vista del 3° settore

"Prevalgono [nella programmazione, ndr] gli interessi dei singoli. E' forte su questo territorio la "pregiudiziale politica" nel momento in cui ci si mette insieme. E il dato economico è il criterio [per creare integrazione, ndr] generando assoluta precarietà. ... Si parla di territorio in maniera astratta. Ci vuole una "regola" a livello regionale, altrimenti Arese e Bollate (per esempio) saranno due mondi diversi."

"Ad oggi, in termini di risultato, ..., non si è prodotto molto, soprattutto perché permangono alcuni nodi di sfondo: non si è chiarito chi è il soggetto decisionale effettivo, l'azienda consortile è ferma...Il problema di questa fase di "stallo" è che i tempi del soggetto pubblico sono inevitabilmente più lenti di quelli del terzo settore,

per una fondamentale complessità del sistema ma soprattutto per il concorso dell'elemento politico, che complica in modo consistente le cose e rende necessari tempi più lunghi affinché tutti i nodi si sciolgano."

"Ad oggi è stato funzionale creare diversi livelli d'azione: politico, tecnico, UdP, forum terzo settore...forse per il prossimo futuro sarebbe necessario snellire questo sistema: si domanda se sia pensabile che l'organo politico, così come ha fatto il terzo settore, si dia una rappresentanza."

"Sicuramente è visibile una buona collaborazione a livello politico, tra i nove Comuni, molto più che da altre parti: in altri contesti sono ancora fermi agli scontri tra assessori, qui la cosa è riuscita ad evolvere."

2. All'interno del livello tecnico della zona. A questo livello i problemi paiono essere maggiormente legati alla difficoltà di condividere un linguaggio date le formazioni di base spesso diverse. Il valore aggiunto invece è senz'altro stato dato dalla dimensione del confronto e dello scambio, apprezzato a maggior ragione in quanto metodologia di lavoro nuova che ha contribuito ad arricchire i singoli. Inoltre le considerazioni positive rispetto alla costruzione di un percorso di confronto tra i tecnici dei Comuni giungono non solo dagli stessi tecnici ma anche dai politici che riconoscono questo aspetto un valore aggiunto del processo avviato.

Riportiamo alcune considerazioni emerse

Dal livello politico

"Sono le professionalità che devono imparare a lavorare insieme e questo ha e avrà un ritorno sulle singole comunità locali. Aprirsi ad altri, al confronto con altri tecnici e altri servizi porta cambiamento e genera conoscenza anche verso il proprio territorio, la cittadinanza."

"I nove uffici dei servizi sociali dei Comuni si sono relazionati, hanno definito criteri di accesso e per le graduatorie comuni e omogenei"

"Adesso c'è l'urgenza che la componente tecnica, oltre quella politica, faccia un salto in avanti e questo salto in avanti comporta anche una messa in discussione dei centri di potere e di realtà consolidate di anni. Significa aprire gli armadi e far vedere cosa c'è dentro, come si lavora, con mentalità aperta e autocritica."

"C'è una dimensione importante di pianificazione e intervento programmatico che permette di uscire dall'isolamento, soprattutto per quanto riguarda i tecnici che hanno un'occasione di aggiornamento sul campo."

"E' importante mantenere il confronto fra operatori del distretto. Sarà importante per il futuro, fare delle proposte più centrate sui bisogni reali e lavorare con/sui tecnici, perché sono i veri elementi di continuità nel tempo."

Dal livello tecnico

"Il tavolo tecnico ha scontato il fatto che prima d'ora non esisteva niente. In questo primo anno c'è stato un arricchimento reciproco. Obiettivo sarà omogeneizzare i servizi e i criteri di accesso."

Dal livello tecnico di base

"Conoscenza e attivazione di relazioni che saranno poi funzionali, soprattutto tra operatori di territori diversi: per passarsi aspetti conoscitivi sulle risorse del territorio, anche tra operatori che lavorano su utenze diverse."

Dal punto di vista del 3° settore

"Si è visto una partecipazione e collaborazione molto attiva da parte del personale. Questo dipende in parte dalla capacità di motivare gli sforzi fatti dei dirigenti e responsabili, ma dall'altra anche dal fatto che gli stessi operatori hanno colto il piano e la 328 come un'opportunità di confronto e di miglioramento delle proprie professionalità e degli interventi sui quali sono impegnati."

3. Tra il livello politico e quello tecnico. Dalla maggior parte delle interviste si deduce che i tecnici sono identificati come i garanti della costruzione dell'identità della zona, mentre i politici sono quelli che pongono resistenze in quanto temono minacciata la propria autonomia e di conseguenza la propria base di consenso.

Tra i due livelli non emerge una forte contrapposizione, nella rilevazione delle informazioni solo in un caso si è fatto esplicitamente riferimento a difficoltà nei rapporti: *"Emerge una logica localistica del settore politico e linguaggi diversi del settore tecnico. Sono emerse difficoltà nel rapporto tra il tavolo tecnico e il tavolo politico soprattutto nel cogliere dalla dimensione operativa lo spazio utile per il*

confronto. Non è ancora definito il coordinamento tecnico con le azioni del tavolo politico.” (dal livello tecnico)

Ciò che, a nostro avviso risulta interessante, è infatti il riconoscimento quasi a 360° del lavoro di confronto fatto dai tecnici e l’altrettanta chiara “dichiarazione” che a livello politico si sono incontrati problemi di condivisione.

Ad una facile lettura questo potrebbe significare che la portata innovativa della 328 sia stata interpretata più facilmente dal “basso” che non dagli amministratori locali.

Una lettura attenta delle interviste ci suggerisce però che il quadro è più complesso: abbiamo diverse forze che muovono i fili del piano di zona:

- da un lato soprattutto alcuni politici hanno ancora difficoltà a percepire la dimensione distrettuale del piano e si muovono da posizioni in cui si ha un’affermazione forte del proprio Comuni e dei bisogni che questo porta, la tendenza è ancora quella di fare da soli, potremmo chiamarli gli scettici;
- dall’altro abbiamo tecnici e politici che stanno investendo molto nel piano di zona cercando anche di poter sviluppare in questo modo le singole realtà di provenienza, questi potrebbero essere chiamati gli entusiasti;
- nel mezzo di queste due posizioni si trovano tecnici e politici che hanno da un lato accolto i nuovi processi, li stanno portando avanti ma richiedono, per poterlo fare al meglio, una leadership forte, che mantenga un equilibrio tra le due forze (appartenenza e individualismo) e che tenga conto dei bisogni del singolo Comune e nello stesso tempo di quelli della zona. Questo compito viene da più parti demandato al Comune capofila che dovrà tenere conto delle fasi che la zona sta attraversando e gestire i bisogni e le dinamiche emergenti mantenendo la sua attenzione su due aspetti: **il compito e la struttura e le relazioni.**

Come si è costituita una leadership dell’attore collettivo “zona”?

Come abbiamo visto anche nelle parti precedenti da più parti emerge la richiesta di avere una leadership forte che sappia diffondere ai diversi soggetti impegnati una vision del piano di zona attraverso un contenimento delle spinte localistiche e nella stesso tempo un “ascolto” delle esigenze dei singoli.

Questa funzione di leadership è richiesta principalmente a due soggetti: il comune capofila e il tavolo tecnico.

Il tavolo tecnico è divenuto progressivamente attore propositivo del percorso pdz assumendo una vera e propria funzione di regia che suggerisce gli attori da coinvolgere, i setting di coinvolgimento dei vari attori, lo sviluppo dei percorsi di gestione delle varie fasi ecc.

Quale effetti inattesi e valori aggiunti si sono registrati

Dal livello politico il valore aggiunto maggiore risulta essere dato indubbiamente dalla possibilità di condivisione e confronto e dalla conseguente possibilità di sviluppo della qualità dei servizi e della programmazione sociale e:

“Anche i comuni piccoli tentano di alzare un po’ il tiro rispetto alla quotidianità. C’è una dimensione importante di pianificazione e intervento programmatico che permette di uscire dall’isolamento, soprattutto per quanto riguarda i tecnici che hanno un’occasione di aggiornamento sul campo.”

“Sono presidente dell’assemblea distrettuale della Asl. Con l’ambito si è usciti dall’informale, si è istituzionalizzato il modo di agire tra comuni. Oggi ci si conosce e questa è una condizione per agire. Oggi c’è un agito più di comunità e zona rhodense.”

“Ha senso omogeneizzare i servizi, individuare criteri di accesso e regolamenti omogenei e questo potrebbe avere ricadute importanti sul versante economico (risparmio) e di maggior professionalizzazione del personale.”

Dal livello tecnico vengono registrati valori aggiunti sia rispetto ai contenuti della politica sociale territoriale, sia rispetto alle relazioni e ai processi innescati con il piano di zona:

“La dimensione d’ambito risulta funzionale a:

- *la realizzazione di economie di scala e il raggiungimento di una dimensione ottima minima sia per i pensieri programmatori che per la gestione. E connessa a questa la possibilità di qualificare gli interventi e avere operatori appositamente dedicati a servizi (ad es. affidi), con un maggior livello di specializzazione (non troppa comunque, continuo a diffidare degli specialisti ...) e quindi di qualità degli interventi*

- *la possibilità di ragionare ad un livello di maggiore qualità per quanto attiene alle capacità progettuali*
- *l'intreccio e lo scambio sistematico di conoscenze ed esperienze, che l'operatività a livello di ambito facilita...si esce forzatamente dal rischio di una certa autoreferenzialità dei servizi comunali."*

*"Rispetto il **valore aggiunto** è importante precisare il suo significato sia nel contesto teorico che nel contesto pratico.*

- *"contesto teorico": la promozione di un pensiero comune volto a costruire una politica sociale che trova la sua esplicitazione in azioni metodologiche condivise quali la programmazione, il confronto, l'analisi del bisogno, la sperimentazione, la verifica e la valutazione, elementi a garanzia della qualità e del miglioramento degli interventi.*
- *"contesto pratico" l'avvio di servizi/prestazioni in ambito distrettuale contraddistinti da omogeneità ed equità sociale basata sulla condivisione di bisogni comuni; l'avvio di un percorso di formazione comune per l'implementazione di nuovi servizi (es: Spazio Neutro, tutela minori).*

Mentre il **livello tecnico operativo** (assistenti sociali), che è rimasto escluso dal percorso di programmazione e si è risentito di essere stato coinvolto solo in fase di implementazione *"perché il terzo settore si e noi no"*, oggi risulta in parte *"recuperato"*, come testimonia ad esempio il coinvolgimento delle assistenti sociali nella fase di implementazione del sistema di accreditamento dell'assistenza domiciliare. Questo viene visto come un valore aggiunto importante e rappresenta una forma di garanzia all'implementazione del pdz che la struttura organizzativa in prima fase non aveva consentito di considerare.

Dal terzo settore emerge un forte riconoscimento, valore aggiunto, della dimensione territoriale di confronto ma anche della difficoltà ad agire il processo di integrazione, effetto inatteso.

"L'ambito è un valore aggiunto in fieri, non ancora visibile appieno... sta entrando l'idea del pensare e fare insieme ma con modalità artigianali. Sin dalla fase di presentazione del piano di zona il pensiero sembra abbastanza strutturato e

organizzato ma risulta confuso il "come" questo può avvenire. Si sono mosse diverse cose ma non sempre il processo è chiaro e trasparente"

"Il lavoro sul Pdz ha prodotto conoscenze e competenze mentre il processo di integrazione si è realizzato solo in parte: data la complessità della macchina basta poco per incepparla"

PARTE SECONDA: L'INTEGRAZIONE PUBBLICO PRIVATO

2.1 Analisi descrittiva

Le dinamiche interne al terzo settore

Con il Piano di Zona si intende passare da una programmazione del settore sociale nella prospettiva di *government* (funzione di governo esclusiva del soggetto pubblico), ad una prospettiva di *governance* (attività di governo svolta attraverso la mobilitazione di una serie di soggetti pubblici, di privato sociale, della società civile). Il Piano di Zona infatti, estende ai soggetti della società civile (volontariato, terzo settore, associazioni di advocacy ecc..) la possibilità di partecipare alla programmazione delle politiche sociali di un territorio. Si tratta di un cambiamento già in parte anticipato dalle esperienze di programmazione settoriale (in particolare dalla l. 285\97) che, anche se di non facile realizzazione, introduce grosse potenzialità di sviluppo per i sistemi di servizi e politiche sociali locali.

Nel caso specifico dell'ambito rhodense, la descrizione critica dei processi che hanno caratterizzato il passaggio da una prospettiva di *government* a una prospettiva di *governance* e la costruzione delle forme e delle strategie di collaborazione tra pubblico e privato non può essere letta e compresa separatamente dai processi che il terzo settore ha attivato in parallelo, circa la costruzione delle sue forme di rappresentanza e di coordinamento.

La costruzione del piano di zona nell'ambito rhodense e delle relative forme di lavoro e di pianificazione territoriale ha infatti richiesto al terzo settore di individuare nuove strategie e modalità di partecipazione e rappresentanza più funzionali alle "novità" che il piano di zona stava introducendo.

Il terzo settore presente sul territorio dei nove Comuni dell'ambito rhodense non aveva infatti prima del PdZ grande tradizione di collaborazione e coordinamento e si caratterizzava per una presenza territoriale settoriale e satellitare.

Dal livello tecnico

"Risulta già arduo il percorso di omogeneizzazione tra gli enti locali, che non hanno alcuna tradizione di collaborazione. A questo si aggiunge e sovrappone la necessità di integrarsi con un terzo settore altrettanto disunito a livello di ambito, che con il pdz, sta tentando un primo percorso di unità".

Dal livello tecnico di base

"Il terzo settore ha mostrato un buon coinvolgimento: iniziano ad avere un'idea "allargata" dello scenario e del quadro, uscendo da un'ottica molto settoriale".

Dal terzo settore

"I rapporti con il terzo settore si sono consolidati e messi a sistema e ciò ha prodotto un valore aggiunto a entrambe le parti: per quanto riguarda il terzo settore ciò ha fatto nascere strumenti quali il Forum del 3° settore, il Coordinamento delle cooperative, il Consorzio Cooperbo per le politiche sociali a cui hanno aderito 10 cooperative. Ora nel percorso di costruzione del Consorzio si sta facendo un bilancio di competenze, esplicitazione della mission per definire le strategie di programmazione (strumento della comunità), ricaduta sociale (vision)".

"Il PdZ ha consentito inoltre di rinforzare i legami all'interno dello stesso terzo settore ponendo le basi per una identità di ambito anche all'interno di esso".

La costruzione della rappresentanza/leadership del terzo settore

Il processo appena descritto di nuove forme di rappresentanza "interno" al terzo settore, ha generato la costituzione di più soggetti organizzativi e istituzionali: il Forum del Terzo Settore, il Coordinamento delle cooperative, il Consorzio, aprendo però alcune aree di criticità, interne allo stesso processo e nelle connessioni tra questi nuovi soggetti e il Piano di Zona.

Da un lato, si pone il problema della rappresentatività di questi nuovi soggetti in relazione alla varietà ed eterogeneità di enti, gruppi e organizzazioni del terzo e quarto settore sul territorio del rhodense: non sempre i soggetti istituzionali deputati a rappresentare il terzo settore sono realmente rappresentativi della varietà ed eterogeneità delle organizzazioni esistenti sul territorio e si pone un problema di equilibri tra grandi e piccole cooperative: il Consorzio è un soggetto negoziale molto forte, anche in termini di legittimazione del terzo settore, ma è anche soggetto escludente, nel momento in cui concentra potere negoziale e contrattuale.

D'altra parte, se è vero che c'è un problema di rappresentatività dei soggetti "forti", è stato anche rilevato che non tutte le organizzazioni esistenti hanno mostrato interesse o disponibilità a partecipare ai lavori del Piano di Zona, poca disponibilità talvolta

imputabile all'esiguità di risorse delle organizzazioni, altre volte a visioni più locali e particolaristiche.

Dal livello politico

"La gestione tra pubblico e privato è rimasta a livello comunale e non di ambito e di piano di zona: ogni cooperativa si è concentrata sul suo orticello, forse anche per sopravvivenza".

Inoltre, la varietà e molteplicità di soggetti del terzo e quarto settore non sempre è rappresentata dai nuovi soggetti istituzionali costituitisi (Forum, Coordinamento, Consorzio) e chi è esterno a questo processo fatica a comprendere i processi innescati dal Piano di Zona e a individuare forme e modi di "inserimento".

Elemento di criticità che di fatto ha prodotto una presenza parziale, nei lavori del Piano di Zona, di interlocutori importanti quali le associazioni di volontariato, associazioni di advocacy, scuole, sindacati e fondazioni, nelle loro funzioni strategiche di conoscitori e attivatori della società civile.

Dal livello politico

"Nei lavori del piano di zona manca completamente come interlocutore, l'associazionismo".

"Un elemento critico evidenziato è la scarsa rappresentatività del consorzio rispetto alla totalità delle realtà del privato sociale operanti nel rhodense, che rischia di essere un grosso ostacolo e, parallelamente, la completa assenza del volontariato tra gli interlocutori dell'ambito (che in parte richiama alla necessità di trovare forme di coinvolgimento e stimolo per questo interlocutore)".

"Le cooperative hanno capito bene le opportunità del piano di zona, mentre l'associazionismo non ha ben capito e questo è un peccato perché se l'associazionismo fosse più coinvolto e partecipe, emergerebbero davvero le reali esigenze delle persone".

Dal livello tecnico

"Gli enti locali, le cooperative sociali, le fondazioni probabilmente potrebbero giocare un ruolo importante nel Piano di Zona. Vedo più problematico il ruolo delle associazioni di volontariato: questo naturalmente in relazione all'ambito, mentre a livello comunale possono giocare un ruolo essenziale nella costruzione della comunità locale integrata".

Dal terzo settore

"Chi non è stato coinvolto nel processo ovviamente fa molta fatica a vedere il movimento innescato e l'integrazione tra terzo settore e ambito".

Altro elemento di criticità connesso a quanto detto sopra è individuabile nella molteplicità di interlocutori che il primo anno di lavoro del Piano di Zona ha generato. La costituzione di più soggetti istituzionali all'interno del Terzo settore (Forum del terzo settore, Coordinamento, Consorzio) ha talvolta generato confusione nella definizione dei diversi ruoli e delle rispettive funzioni.

Dal terzo settore

"Un altro esempio della poca chiarezza è dato dal fatto che accanto al coordinamento delle cooperative è nato un consorzio il cui processo di costituzione risulta opaco".

"I soggetti, come le associazioni, erano molto interessati alla conoscenza il terreno di confronto c'era ma è mancato un livello di coordinamento dei Comuni, l'ufficio di piano non ha attivato e promosso conoscenze e scambi, questo ruolo è stato quindi assunto dalle cooperative stesse andandosi a sostituire ad un ruolo che doveva essere tecnico /comunale. Inoltre se questa funzione fosse stata svolta dal Comune di Rho sarebbe stato diverso".

"Il Piano di Zona ha indotto un processo di razionalizzazione e "unificazione" a livello istituzionale anche nel terzo settore attraverso la costituzione del Consorzio, che è riuscita ad andare avanti molto più velocemente dell'azienda consortile pubblica".

La complessità ed eterogeneità di dimensioni, poteri e visioni delle organizzazioni del terzo settore introduce un ulteriore elemento di criticità: la valutazione della qualità dei servizi erogati dalle cooperative sociali. Se il Piano di Zona individua per il Terzo

Settore una funzione e un ruolo di co-progettazione del sistema degli interventi e dei servizi sociali, non può non porsi un problema di valutazione degli interventi erogati. E attivare percorsi di valutazione della qualità dei sistemi erogati significa anche individuare soggetti, attori e parametri di valutazione, processo nel cui merito il Piano di Zona non è entrato, ma che è stato segnalato come oggetto futuro di lavoro.

Dal terzo settore

"C'è un problema di qualità delle cooperative, chi controlla questo? Sarà il prossimo passo da fare".

Inoltre, sempre in relazione al problema della rappresentatività, sono in discussione i criteri definiti nel Piano di Zona, per la partecipazione nei tavoli tematici del Terzo settore (cinque rappresentanti, uno per ognuna delle seguenti tipologie di organizzazioni non profit: associazione di volontariato, coop. soc. di tipo A, coop. soc. di tipo B, fondazione e altre Onlus non comprese tra le prime tre tipologie, associazioni di volontariato).

Dal livello politico

"Nel rapportarsi con il Terzo settore ci sono state alcune difficoltà con la parte più debole di questo: poco organizzato e poco competente".

Dal terzo settore

"C'è un problema nel definire i criteri di rappresentanza del terzo settore ai tavoli".

Complessivamente, trasversalmente a tutte le analisi più di dettaglio fin qui svolte sui processi "interni" al terzo settore che il Piano di Zona ha generato, un esito senz'altro interessante da analizzare è la costituzione del Consorzio, visto in termini positivi da coloro che ne fanno parte, "guardato con sospetto" da parte di chi non fa parte di questo percorso.

Per il terzo settore, la costituzione del Consorzio rappresenta, come già sottolineato in più parti, per chi ne fa parte, un rafforzamento in termini di rappresentatività e di potere contrattuale a fronte di un rischio, anche questo già descritto, per chi non ne fa parte, di perdere forza contrattuale e rappresentatività nei confronti dell'ente pubblico e dell'utenza stessa.

Per il soggetto pubblico, la costituzione del Consorzio costituisce di fatto, l'emersione di un nuovo soggetto tecnico e politico con il quale interloquire e programmare sulle politiche sociali. E' proprio sulle forme e sulle finalità di questa interlocuzione e programmazione che ci soffermiamo nel paragrafo successivo.

I mandati contrattuali del terzo settore nei tavoli

Se fino ad ora, si sono descritti i processi di identificazione interni al Terzo settore e sulle sue connessioni con i lavori del Piano di Zona, ci si sofferma ora sui processi di costruzione, nella programmazione, del legame tra pubblico e privato.

Un coinvolgimento, quello del terzo settore, attivato sin dalla costruzione del Piano di Zona, con la partecipazione di operatori del terzo settore ai focus groups e proseguito poi nel coinvolgimento del terzo settore nella vera e propria azione di sistema del piano di zona.

Il coinvolgimento del privato sociale, così come esplicitato nel Piano di Zona, ha come finalità quella di continuare un processo di partnership e di co-progettazione tra pubblico e privato sociale che nei fatti, era già in essere, ma che chiedeva di essere meglio strutturato all'interno dell'ambito sovracomunale.

Il Piano di Zona definisce tre ambiti di progettazione e pianificazione:

- progettazione e pianificazione delle politiche sociali, compito del Tavolo Politico e del Tavolo Tecnico; consultazione del terzo settore;
- Progettazione e pianificazione delle quattro aree di intervento, che nasce dalla partnership e dalla co-progettazione del Settore Pubblico e del Terzo Settore e si sostanzia nella costituzione delle quattro Commissioni Tematiche (i Tavoli d'area);
- progettazione degli interventi, compito di chi li gestisce.

In questo quadro, il Terzo Settore acquisisce una funzione e un ruolo di co-progettazione del sistema degli interventi e dei servizi sociali nell'ambito dei nove Comuni del Rhodense.

A fronte di questa formulazione, nel Piano di Zona, del mandato e della funzione dei Tavoli d'Area, una dimensione di criticità da più parti segnalata riguarda la non chiarezza del "mandato" dei tavoli tematici e, più in specifico, della funzione del terzo settore all'interno del lavoro dei tavoli.

Problema e criticità che risente certamente di una difficoltà più ampia relativa alla poca chiarezza di ruolo e funzioni dei tavoli tematici, di cui il terzo settore è uno dei soggetti e il cui lavoro ha impegnato in modo significativo le organizzazioni del terzo settore.

Non solo non sembra essere chiaro se i Tavoli d'Area debbano avere una funzione di co-progettazione o una funzione consultiva, ma lo stesso "termine" co-progettazione sembra far riferimento, nei soggetti che lo utilizzano e lo citano quale mission dei tavoli d'area, a universi semantici e ad azioni molto eterogenee.

La non chiarezza del mandato da parte del tavolo politico ai tavoli d'area ha generato anche confusione circa l'integrazione tra pubblico e privato, integrazione che trova la sua massima espressione appunto nei tavoli d'area.

In alcuni casi, il coinvolgimento del terzo settore è stato interpretato con funzione consultiva, funzione valutata limitante e limitativa del ruolo del terzo settore nella costruzione e gestione del piano di zona.

In altri casi, la partecipazione ai tavoli tematici è stata interpretata, in modo più o meno esplicito, come "spartizione di fondi e finanziamenti", motivo per cui, valutata la scarsità di risorse e l'incongruenza di una tale funzione del tavolo, alcune organizzazioni hanno abbandonato i tavoli.

Altri hanno interpretato il "mandato" dei tavoli in chiave di co-progettazione e questo terzo "scenario" è di fatto quello che ha continuato ad aggregare nel tempo, le organizzazioni del terzo settore al lavoro dei tavoli, pur nella sua vaghezza sia in termini di finalità e azioni, sia in termini di responsabilità e competenze.

Le cooperative "rimaste", ad oggi, a fronte della grande fatica fatta e del consistente impiego di energie, si interrogano sull'interesse/vantaggio a partecipare ai tavoli.

Dal livello tecnico

"I tavoli hanno lavorato su ideazione e coprogettazione, ma tenere insieme ideazione e coprogettazione tra nove Enti e trenta cooperative è difficilissimo. Si mischiano livelli di complessità estrema. (Tecnico, tavoli d'area)".

Dal terzo settore

"E' necessario sviscerare le aspettative delle parti e chiarire cosa ci sta e cosa no".

"Risulta carente lo scambio di informazioni. Ad esempio rispetto ai tavoli tematici non è chiaro il mandato, quale è il ruolo/luogo deputato all'elezione dei sostituti dei tavoli. L'esperienza del Tavolo tematico è esemplificativa di questo: molto bello ma piuttosto inutile (es. progetto di prevenzione nelle scuole non passato)".

Il rapporto fiduciario tra i partners

Il primo anno di lavoro del Piano di Zona ha prodotto un esito importante di conoscenza: lavorare nei Tavoli d'Area ha attivato un processo di conoscenza sia tra organizzazioni diverse che tra singoli operatori del pubblico e del terzo settore e ha permesso la costituzione di una relazione, personale e istituzionale, di fiducia e di riconoscimento.

Il piano di zona ha consentito di rinforzare la coesione tra enti locali e terzo settore, percorso che seppur faticoso sotto molti aspetti, è stato giudicato comunque molto proficuo: non solo è accresciuta la conoscenza reciproca, ma il pubblico ha approfondito la consapevolezza di quanto presente sul territorio e delle specificità di ciascun soggetto.

Dal livello politico

"Oggi ci si conosce e questa è una condizione per agire. Oggi c'è un agito più di comunità e zona rhodense".

"Positivo il confronto con il terzo settore anche attraverso il Forum del terzo settore".

Dal livello tecnico

"Non c'è dubbio che il pdz abbia giocato un importante ruolo di attivatore di rapporti con il terzo settore: è sicuramente in corso un processo di reciproca conoscenza, che comporta il venire meno di alcune diffidenze nel rapporto enti locali terzo settore: rappresenta il primo passo di una possibile più intensa collaborazione. In precedenza i rapporti a livello di distretto erano stati solo operativi e connessi con area handicap (SFA) e con singoli soggetti cooperative, [rapporti quindi solo con alcuni soggetti, ndr] ... ora attraverso un confronto più serrato fra i diversi soggetti anche sui modelli operativi, si inizia ad avere un percezione più precisa dei contenuti di qualità dei servizi".

"Una grande risorsa è stata la disposizione alla reciproca fiducia: la ritengo la risorsa più importante e fondante in un processo innovativo come questo".

Dal terzo settore

"Si è prodotta conoscenza sia all'interno del Terzo settore sia tra terzo settore e Comuni".

"I rapporti con il terzo settore si sono consolidati e messi a sistema: ciò ha prodotto un valore aggiunto a entrambe le parti".

"Processi trasversali di conoscenze personali (la connessione con i tecnici e i politici è bassissima)".

3. INTEGRAZIONE COMUNI E ASL

3.1 Analisi descrittiva

Nelle intenzioni del legislatore con la l.328/00 e il PdZ si intendeva programmare in modo congiunto anche con l'Asl, non nella logica della delega ma in quella dell'integrazione operativa a livello territoriale. L'integrazione degli interventi è infatti uno dei punti cardine della l. 328, in quanto la complessità di molti bisogni richiede la capacità di erogare risposte fra loro integrate. Questo comporta l'intervento di più professionalità fra loro organizzativamente e culturalmente coordinate, l'accordo fra le istituzioni di riferimento, lo sviluppo di sistemi a rete. In particolare, la necessità di una integrazione socio-sanitaria viene più volte richiamata dalla stessa legge (artt. 3, 14, 15 e 22), per sollecitare i contesti nazionale, regionali e locali in cui ancora i due comparti appaiono separati e poco inclini al dialogo. Le esperienze aggregative intercomunali previste dai Piani di zona rafforzano anche la contrattualità dei Comuni nei confronti delle Asl e accentuano in varie regioni le tendenze emergenti a rivedere e ritirare la delega di funzioni e servizi sociali all'Asl stessa. Ritiro già effettuato dopo l'aziendalizzazione da Comuni di grandi dimensioni, dotati di una scala di risorse e di intervento adeguata, ma che la dimensione intercomunale mette anche alla portata di Comuni medi e piccoli. Si passa pertanto, nei rapporti tra comuni associati ed Asl, da una logica di delega o di separazione, ad una logica di partnership.

Il modello lombardo assegna un ruolo forte all'Asl, chiamata ad esprimere l'intesa, attribuendo ed erogando le risorse agli ambiti distrettuali, effettuando inoltre operazioni di verifica e monitoraggio sul grado di attuazione del PdZ. Le Asl in sostanza diventano il soggetto validatore e controllore dei PdZ, sottraendo ruolo e responsabilità ai comuni, titolari delle politiche in campo sociale.

Nello specifico le linee guida definiscono il ruolo dell'Asl rispetto al PdZ, declinandolo nei seguenti punti fondamentali:

- può collaborare con i comuni fornendo informazioni e dati utili per la definizione dei PdZ;
- cura che gli ambiti distrettuali operino all'interno del contesto zonale ricompreso nel territorio dell'intera Asl in maniera integrata e coerente;

- svolge il ruolo di raccordo e sintesi nei confronti della Regione per costruire il quadro complessivo del sistema, a livello dell'intero territorio Asl, nonché il ruolo di gestione del debito informativo degli ambiti distrettuali;
- manifesta l'intesa sul PdZ dei Comuni, tenendo conto di quanto stabilito negli atti programmatori regionali, con particolare riferimento al Piano Socio-Sanitario Regionale 2002-2004 e alla DGRL n°7069/2001, assicurando inoltre l'attribuzione agli ambiti distrettuali delle risorse come stabilito dalla citata deliberazione.

Quanto indicato nella 328 e nelle direttive regionali lombarde pare essersi difficilmente tradotto nel contesto rhodense.

L'ASL pare essere stata un interlocutore del Piano di zona quasi esclusivamente per l'aspetto finanziario e d'altro canto l'ambito territoriale pare essere stato in questi due anni più impegnato a costruirsi una propria identità zonale:

"I rapporti con l'Asl sono stati molto finalizzati all'aver l'ok per i finanziamenti, non si è avviato il confronto sui servizi delegati. Ci si è focalizzati di più sull'autorganizzarsi. Risulta carente l'integrazione socio sanitaria ad esempio è risultato poco significativo come è stato gestito il processo sui voucher sociosanitario (es. Forum terzo settore non coinvolto)" (Dal livello politico)

Anche dal punto di vista dei rappresentanti dell'Asl c'è la consapevolezza di avere attuato solo un confronto parziale:

"Si è partecipato a diverse assemblee dei sindaci, si ha avuto il documento e si è partecipato a incontri per la costruzione dell'azienda speciale"

Le motivazioni della scarsa integrazione risultano per entrambe le parti dovute anche a priorità di ordine organizzativo che non hanno di fatto inserito l'integrazione sociosanitaria tra gli obiettivi di questo primo periodo di attuazione del pdz.

Da un lato, come si diceva, la nuova dimensione territoriale della programmazione sociale ha visto i diversi soggetti, tecnici e politici, impegnati nella costruzione di un'identità zonale che non poteva vantare una tradizione passata e che come abbiamo visto anche nella prima parte è risultata "faticosa" e complessa.

Dall'altro la scelta inoltre di *"non cercare l'integrazione con i Comuni per la stesura e la realizzazione del piano di zona"* pare essere stata una precisa indicazione della

Dirigenza dell'ASL e la riorganizzazione delle funzioni dell'ASL nel c.d. PAC, Programmazione Acquisto e Controllo, non facilita lo scambio e il confronto anche perché per il momento questa revisione non è ancora stata agita completamente e permangono aree non definite.

Se dunque l'integrazione istituzionale pare essersi agita solo in parte anche l'integrazione gestionale e operativa, relativa ai contenuti dei servizi e alle modalità operative, è risultata carente.

Ad esempio il confronto sui principali temi dei titoli sociali e voucher sociosanitario e delle deleghe è stato parziale e ciò non ha consentito di ricavare dall'esperienza passata e dalle professionalità impegnate nei servizi indicazioni utili per riorientare i percorsi progettuali.

"Esempio sulla tutela il rischio è che si riproponga il modello Asl senza ragionare e valutare cosa di questo non funzionava." (Dal terzo settore)

La mancanza di un'integrazione tra Asl e zona ha comportato ulteriori difficoltà nell'incontro/scambio a livello tecnico, ad esempio il coinvolgimento di personale ASL nei tavoli tematici non si è realizzato limitando in questo modo anche la funzione stessa dei tavoli che hanno l'obiettivo della messa in rete delle conoscenze.

L'ulteriore partita che vedeva impegnati sia i Comuni che l'Asl è stata quella promossa dalla DGRL 15452 inerente i fondi delle leggi di settore, nella quale l'Asl ha coordinato il processo "dall'alto" senza prevedere passaggi concordati e definiti d'intesa con i Comuni.

La preoccupazione ulteriore riguarda la possibilità di superare e sviluppare l'integrazione socio-sanitaria in quanto la strada delineata dalla Regione per le aziende sanitarie è inesorabilmente quella del PAC, che rischia di limitare un possibile sviluppo di collaborazione in quanto il dip. ASSI sarà "svuotato" e rimarrà a gestire solo il SERT e il Consultorio, la domanda che rimane sulla sfondo è quindi: *"su quali spazi/servizi ci si potrà quindi integrare?"*

L'elemento innovativo, che emerge nelle nuove direttive della Direzione dell'ASL e della Regione in cui si è data indicazione alle ASL di nominare per ciascun distretto

sanitario un referente per i rapporti con l'UdP, pare però porre le premesse per un possibile superamento di questa situazione di stallo nella collaborazione tra le parti.

Il rapporto fiduciario tra Zona e ASL

La mancanza di condivisione di ciò che ad oggi è stato fatto e le resistenze dovute in parte anche a come in passato si è attuata la gestione di determinati servizi da parte dell'ASL, sono aspetti significativi del fatto che in questo ambito non si è ancora costruito un rapporto di fiducia tra le parti.

Si riconosce inoltre, da entrambe le posizioni, che il ruolo di controllori definito dalla Regione per le ASL ha di fatto comportato, fin da subito, un allontanamento tra i soggetti in causa, attivando inoltre fenomeni di "rivalsa" reciproca che hanno alimentato rivendicazioni sulle competenze che non si sono superate nonostante da più parti, (Comuni, terzo settore e ASL) si sia riconosciuta questa strategia come non vincente per promuovere un sistema integrato e servizi di qualità.

Dal livello politico

"Da Asl a PAC: Asl è in fase di transizione e questo si ripercuote sul presente. L'Asl si sta svuotando. C'è la necessità di individuare forme istituzionalizzate di integrazione."

"Il problema della spartizione di risorse tra sociale e sanitario in Asl è un problema reale e giusto, perché deve essere chiaro chi paga. Ma questo problema ha determinato la predominanza dell'economico sull'integrazione tra sociale e sanitario."

Dal livello tecnico

"Le ASL, anche se incorporano in se molte competenze legate alle persone che vi operano, sono delle strutture ormai decotte, hanno perso una identità senza guadagnarne alcuna altra, sono sempre più scollegate dalla realtà e dalle necessità dei servizi... il massimo dell'autoreferenzialità. Anche dalla parte degli enti (a partire dal sottoscritto) non esiste molta disponibilità..."

Dal terzo settore

"Non si è realizzata nessuna integrazione sociosanitaria, ad esempio la partita del voucher socio-sanitario non ha visto nessuna integrazione con i Comuni e/o le cooperative ma una gestione solo "calata dall'alto""

"Le organizzazioni (Comuni e ASL, ndr) sono diverse sia dal punto di vista strutturale e delle competenze sia rispetto i riferimenti legislativi. I processi di integrazione sono faticosi e complessi."

1. RIFLESSIONI DI SINTESI E STRATEGIE DI SVILUPPO

Nei precedenti capitoli abbiamo visto che la costruzione di un'identità d'ambito che rappresenti non solo i 9 Comuni ma anche il Terzo Settore e le altre Istituzioni come l'ASL è un risultato complesso che richiede tempo e molte energie.

Su questo tema dalle diverse opinioni che abbiamo raccolto durante la rilevazione si sono delineate le seguenti considerazioni che emergono come "forze" che agiscono in questo processo ancora in costruzione e che coinvolgono i Comuni, il privato sociale e in parte anche l'ASL:

- In primo luogo emerge il desiderio dei singoli Comuni, del Terzo Settore e anche dell'ASL di essere riconosciuti ciascuno per il ruolo significativo che ricopre nel processo. Tale desiderio rappresenta l'aspettativa che attraverso il piano di zona si risponda alle proprie esigenze, alla propria mission di organizzazione del sociale, intercettando i significati più profondi dell'azione di chi partecipa alla governance. In tale partecipazione si manifesta però spesso anche l'ansia di perdere la propria specificità territoriale e il contatto con i propri cittadini (per i Comuni), e i propri soci (per il Terzo Settore) e con l'istituzione di riferimento, la Regione, (per l'ASL). In questa accezione siamo in presenza di una forza centrifuga che spinge ad allontanarsi o a "boicottare" le scelte che a livello zonale vengono assunte;
- in secondo luogo si è manifestato un desiderio di appartenenza, di coesione al di sopra degli individualismi locali per il raggiungimento di un obiettivo di scala più vasta. In questo caso si tratta di una "forza" centripeta in quanto sposta le energie all'interno della zona e del PDZ come strumento per il raggiungimento dei risultati collettivi;
- in terzo luogo si manifesta l'esigenza di avere una guida, una struttura, una protezione che faccia da mediatore tra le "forze" ambivalenti e contrapposte fin qui descritte. In questo senso si richiede un leadership del processo che sia forte, che sappia contrastare in senso costruttivo le tendenze individualistiche che emergono nei singoli Comuni o nelle singole realtà del privato sociale.

Queste "forze" possono agire all'interno del contesto PDZ andando a configurare 4 possibili situazioni, che derivano da quanto prevale il riconoscimento (+) o la disconferma (-) dell'Ambito Territoriale (A.T.) e delle proprie realtà organizzative di

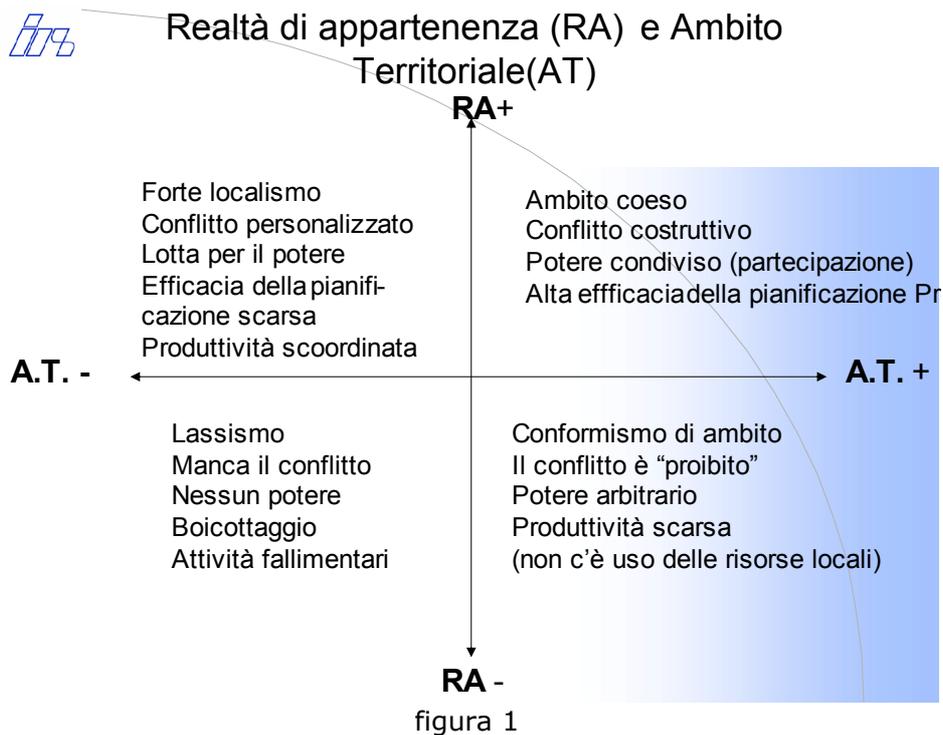
appartenenza primaria. Lo schema riportato sotto disegna queste 4 posizioni connotandole in specifici atteggiamenti:

Disconferma della propria realtà di appartenenza e disconferma dell' Ambito territoriale: siamo in condizioni in cui i soggetti coinvolti negano la portata innovativa della legge 328. Non si mettono in gioco e più che nuova programmazione zonale provocano "un nulla di fatto"; da questa posizione si può generare il completo fallimento del PDZ;

Disconferma della propria realtà di appartenenza e riconoscimento dell' A.T.: in questa posizione si assiste a delle scelte "calate dall'alto" a cui ci si risponde in una posizione essenzialmente "passiva", manca l'investimento delle singole realtà e quindi la produttività non potrà che essere scarsa e non rispondente ai reali bisogni del territorio;

Riconoscimento della propria realtà di appartenenza e disconferma dell' A.T.: si è in presenza di una forte spinta al localismo, in cui ciascuna realtà spinge per affermare i propri bisogni, contrapponendoli a quelli degli altri. Il conflitto può assumere quindi caratteristiche ideologiche (di presa di posizione) e non di contenuto. La efficacia della pianificazione risulta bassa e scoordinata in quanto manca la definizione di obiettivi comuni;

Riconoscimento della propria realtà di appartenenza e riconoscimento dell'A.T.: si assiste qui alla costruzione di un'identità collettiva, in cui emerge una coesione fra le diverse realtà presenti che lavorano per il raggiungimento di obiettivi comuni e condivisi; la partecipazione alla definizione delle "regole del gioco" si può quindi allargare anche ad altri soggetti, in cui il risultato è un'alta efficacia della pianificazione, poiché il gruppo degli attori lavora in modo produttivo.



Vediamo ora come questa chiave di lettura si traduce nell'analisi della costruzione del soggetto plurale dell'ambito.

I comuni e l'ambito territoriale

Riprendendo le considerazioni emerse nell'analisi svolta nella prima parte del rapporto inerente il processo di integrazione fra i nove Comuni dell'ambito e rileggendole attraverso la schema della figura 1 vediamo che:

- non emerge in nessun contesto comunale una disconferma sia del Comune che dell'Ambito; ma pare invece che la tendenza di buona parte del livello politico e in misura minore anche di quello tecnico sia di posizionarsi nel quadrante in cui si ha un forte riconoscimento del proprio contesto locale a discapito di uno sguardo nella stessa misura attento al contesto di ambito, generando una produttività scoordinata. Emblematico di questa tendenza, a nostro avviso, è la questione dell'azienda consortile che non ha ancora saputo decollare anche per implicite ed esplicite resistenze manifestatesi da parte di alcuni Comuni . Significativa, a questo proposito la sintesi che ci ha proposto un intervistato:

"Il nuovo soggetto "azienda consortile" non avrebbe dovuto gestire "il piano di zona" bensì una parte dei servizi dei comuni secondo la logica di un "ente strumentale" finalizzato alla "gestione associata" dei servizi; nella visione ideale, il piano di zona con le sue articolazione strutturali sarebbe rimasto

l'ambito della rilevazione del bisogno e della programmazione, strettamente connesso con l'azienda che avrebbe dovuto essere il luogo dove si gestiva al meglio. Nonostante tutta la fatica e la cautela al fine di creare il migliore coinvolgimento e partecipazione possibile in una operazione così delicata, e di costruire significati condivisi, intorno ad un oggetto nuovo per tutti... ritengo che il senso dell'ente strumentale per la gestione associata sia stato meglio capito dal terzo settore (che avrebbe potuto sentirsi minacciato) ... che dagli attori (tecnici e politici) degli enti locali.” (Dal livello tecnico)

- Una ulteriore riflessione che riguarda soprattutto il livello tecnico dei Comuni risulta dal fatto che, a nostro avviso, emerge parimenti il rischio che alcuni tecnici dei Comuni partecipano al processo del piano di zona in quanto “indicazione fornita dall’alto” e in questo ci sia un limitato “mettersi in gioco” . Ciò comporta una produttività scarsa in quanto risulta carente l’utilizzo e soprattutto l’apporto delle risorse locali. Ad esempio nei tavoli tematici è emersa una “carenza o quasi mancanza di comunicazione con gli altri livelli istituzionali (Tavolo tecnico, Ufficio di Piano)”, compito che doveva essere principalmente svolto dai referenti tecnici inseriti nei tavoli.
- Infine ci pare necessario sottolineare che la posizione in cui si ha sia riconoscimento condiviso sia del Comune che dell’ambito non sia ancora raggiunta da tutti ma non sembra lontana. Questa è senz’altro la posizione di coloro, tecnici e politici, che ad oggi si sono maggiormente impegnati nel piano di zona e ne hanno delineato le strategie di sviluppo. Appare importante presidiare questa posizione e operare affinché sia estesa ad altri attori, significa infatti continuare a prestare attenzione alla partecipazione dei diversi soggetti coinvolti e lavorare sui contenuti del PDZ attingendo dalle risorse presenti sul territorio, aspetti che già sono stati in parte agiti ma che necessitano di un “riconoscimento” ed investimento maggiori da parte di coloro che sono stati fino ad oggi solo parzialmente coinvolti nel processo. Emblematica, a questo proposito, la opinione di un intervistato:

La progettazione comunque ha fornito opportunità e buoni risultati. Nella progettazione sono state valorizzate le competenze tecniche della P.A.

Si sono prodotti primi cambiamenti, ad esempio c’è stata una spinta all’innovazione dei servizi, si sono migliorati i rapporti tra i 9 Comuni e tra comuni e terzo settore, si sono allargati gli spazi di collaborazione tra i livelli

politici dei comuni, tra i tecnici/responsabili, tra assistenti sociali. Pare dunque che il mix stia funzionando (un po' a fatica ma bene). (Dal livello politico)

Il terzo settore e l'ambito territoriale

I processi che si sono attivati nel costruire integrazione tra il Terzo Settore e il piano di zona, a nostro avviso, si possono analizzare secondo due posizioni, riprese sempre dalla figura 1:

- Da un lato anche nel privato sociale emerge la fatica di riconoscere appieno la portata innovativa del piano di zona in quanto la preoccupazione maggiore risulta quella di disperdere il rapporto con il singolo territorio. Queste considerazioni sono proprie delle realtà delle organizzazioni più piccole, come le cooperative che gestiscono servizi in un solo Comune, o maggiormente radicate sul territorio, come le associazioni di volontariato portavoci di bisogni specifici di singole fasce di popolazione. La fatica è quindi quella di sentirsi appartenenti ad una realtà più ampia, il piano di zona, data anche dal percepire le proprie risorse interne come insufficienti per diventare parte attiva della programmazione zonale. Così si sono espressi in proposito due intervistati:

"va sottolineato, come punto debole del percorso, la completa assenza del volontariato tra gli interlocutori dell'ambito (che in parte richiama alla necessità di trovare forme di coinvolgimento e stimolo per questo interlocutore)". (Dal livello politico)

"Chi non è stato coinvolto nel processo ovviamente fa molta fatica a vedere la positività del movimento innescato e l'integrazione tra terzo settore e ambito". (Dal Terzo settore)

- Da un altro lato, grazie anche alle diverse forme di coordinamento che il Terzo Settore si è dato, ciò che emerge è un forte lavoro di condivisione e partecipazione che da più parti è riconosciuto come un significativo risultato prodotto nell'ambito rhodense. Così si sono espressi in proposito due intervistati:

"Il terzo settore ha mostrato un buon coinvolgimento: iniziano ad avere un'idea "allargata" dello scenario e del quadro, uscendo da un'ottica molto settoriale". (Dal livello tecnico di base)

"I rapporti tra i Comuni e il terzo settore si sono consolidati e messi a sistema e ciò ha prodotto un valore aggiunto per entrambe le parti: per quanto riguarda il terzo settore ciò ha fatto nascere strumenti quali il Forum del 3° settore, il Coordinamento delle cooperative e il Consorzio Cooperbo per le politiche sociali a cui hanno aderito 10 cooperative. (Dal terzo settore)

L'ASL e l'ambito territoriale

La costruzione di un'integrazione tra ASL e ambito territoriale pare essere il nodo meno risolto di questi primi due anni di pianificazione di zona e, di conseguenza, il tema su cui investire nei prossimi mesi. Per ora da entrambe le parti è emersa la consapevolezza della scarsa condivisione finora attuata e l'importanza di creare contesti di confronto e collaborazione soprattutto a livello tecnico ancora inesistenti. La dimensione distrettuale/zonale sarà infatti sempre più connotata come luogo di incontro tra domanda e offerta sociale e sanitaria e come dimensione in cui agiranno diversi soggetti, è quindi necessario stabilire necessità e linee comuni sulle quali attuare l'integrazione.

Complessivamente come e in che misura si è costruito senso di appartenenza e di responsabilità rispetto alla zona

Per riflettere su questo aspetto vorremmo aiutarci con un ulteriore schema, chiarendo che ciò vuole essere un tentativo di darsi una chiave di lettura, pur con il rischio di qualche semplificazione dei diversi aspetti in campo.

A nostro avviso due sono le dimensioni che possono inserirsi nel processo di costruzione di un'identità collettiva per il piano di zona che si attui attraverso la costruzione di senso di appartenenza e responsabilità: l'apprendimento e il cambiamento.

La riflessione fin qui svolta ci porta, infatti, a considerare che se gli attori coinvolti non percepissero il cambiamento in atto e l'apprendimento conseguente, difficile sarebbe parlare di governance finalizzata alla costruzione di un soggetto plurale per realizzare migliori politiche sociali.

Queste due variabili se correlate ci possono aiutare a ricostruire il quadro complessivo del territorio rhodense (fig. 2).

Il cambiamento introdotto con la 328 in generale e in particolare con la pianificazione zonale, come abbiamo già rilevato in premessa, riguarda sia i contenuti del PDZ, in

altre parole le politiche e i servizi implementati, sia le nuove modalità di relazione tra i comuni, tra i comuni e il terzo e quarto settore e le altre istituzioni (Asl in primo luogo). Da parte degli attori coinvolti questo cambiamento può essere visto come molto presente (alto) o poco presente (basso).

L'altro aspetto, dato di conseguenza al cambiamento, è l'apprendimento che questo processo ha innescato negli attori stessi, che può essere percepito dagli attori come alto o basso.

Intersecando le due variabili possiamo quindi trovarci di fronte a quattro situazioni:

- basso cambiamento e basso apprendimento, in cui si ha una situazione di chiusura e isolamento;
- basso cambiamento e alto apprendimento, condizione in cui l'apprendimento rischia di essere usato strumentalmente essendo volto a "controllare" burocraticamente e mantenere lo "status quo" iniziale;
- alto cambiamento e basso apprendimento, situazione in cui il cambiamento "viaggia ad una velocità superiore" di quella dell'apprendimento e che genera crisi, effetti imprevisti e non controllati e perdita del senso di ciò che si fa;
- alto cambiamento e alto apprendimento, che corrisponde ad una situazione in continua evoluzione e a un processo virtuoso di pianificazione volto al miglioramento continuo.

Il cambiamento e l'apprendimento nel PdZ



figura 2

Dalla nostra ricerca è emerso che la maggior parte degli intervistati di livello tecnico hanno in misura forte la percezione di un forte cambiamento a cui è seguito anche un alto apprendimento. Significativamente uno di loro ha affermato che:

“Il valore di essersi costituiti in questo soggetto plurale lo si vede in molteplici aspetti:

- *si è costruito un luogo “reale” e non virtuale di scambio e confronto attraverso il quale prendono avvio processi nuovi*
- *emerge una situazione di maggiore rilevanza rispetto al rapporto con altri soggetti quale ad esempio l’ASL*
- *oltre alla necessità di attivare nuovi strumenti, si è operato utilizzando questo percorso come un’opportunità e un’occasione per ripensare e riprogettare servizi ed interventi che vivevano da anni di ripetizioni e routines e che forse ne avevano smarrito il senso.”*

Da buona parte del livello politico emerge invece una buona consapevolezza sul cambiamento in atto a cui però non corrisponde appieno la percezione di apprendimento; infatti non si riconoscono ancora benefici specifici nell’essere zona. Al proposito tre intervistati si sono così espressi:

“Dal Comune all’ambito: ci si deve aprire, salta il proprio “potere” sul proprio territorio e servizio, ci si deve esporre di più.”

“Aumentano le persone che hanno bisogno e i bisogni sono grossi: aumenta la difficoltà dei comuni a dare risposte: ci si fa la guerra tra chi ha avuto risposte, diviene una guerra tra poveri e sfigati.”

“Il 70% dei fondi vincolati è stata l’opportunità per dare risposta immediata ai bisogni della gente. La percezione dei bisogni gli assessori ce l’hanno, il problema è la capacità di costruire risposte. E se per costruire risposte bisogna mettere d’accordo nove comuni, non si finisce più.”

La riflessione rispetto al Terzo Settore rimarca l’esigenza di considerare le posizioni diverse delle due parti che lo compongono:

- come linea di tendenza emerge che l’associazionismo e il volontariato percepiscono l’alto cambiamento introdotto con il piano di zona, a cui

partecipano sia nelle forme di coordinamento del terzo settore che nei tavoli tematici, ma fatica a trovare una propria collocazione nel processo in atto in quanto, come abbiamo visto anche in precedenza, rimane molto ancorato alla propria identità locale;

- le cooperative sociali hanno invece percepito l'alto cambiamento e hanno saputo anche "apprendere" dal processo in atto, a testimonianza di ciò il processo di evoluzione delle forme di coordinamento che dal forum del terzo settore ha prodotto il coordinamento delle cooperative sociali e l'ulteriore sviluppo di parte di queste che si sono poi costituite in Consorzio. Al proposito un intervistato ha affermato:

"Le cooperative hanno capito bene le opportunità del piano di zona, mentre l'associazionismo non ha ancora ben capito e questo è un peccato perché se l'associazionismo fosse più coinvolto e partecipe, emergerebbero davvero le reali esigenze delle persone". (Dal livello politico)

Infine, una riflessione rispetto agli attori dell'Asl appare prematura, data la scarsa partecipazione che fino ad oggi si è registrata fra Asl e PDZ.

Complessivamente il processo di governance dell'ambito di Rho appare pertanto ancora fortemente in divenire, il processo appare infatti spesso farraginoso, frammentario, con attori *necessari* (Asl, associazionismo e volontariato) ancora troppo parzialmente coinvolti. Inoltre il percorso pare attraversare momenti di forte investimento e periodi di latenza e solo raramente si manifesta fra gli attori la chiara percezione di alto cambiamento e alto apprendimento.

La partecipazione al Piano di zona di Rho, già in una direzione positiva, si dovrà però allargare progressivamente ad altri partecipanti, fino ad ora più marginali, anche perché appartenenti ad enti, organizzazioni e "culture organizzative" forse meno permeabili ai nuovi sviluppi della programmazione territoriale.

Si tratta pertanto di reinvestire in tale processo con una regia più forte e puntuale, tentando di avvicinare più attori a tale identità collettiva, tentando di promuovere lo sviluppo di maggiore senso di appartenenza e responsabilità.

Alcune strategie per sviluppare la governance³

³ Il presente paragrafo è stato redatto anche sulla base delle riflessioni scaturite durante l'incontro con il Tavolo Tecnico in cui si è presentata la prima bozza del presente rapporto.

Ciò che è emerso nelle parti precedenti del rapporto portano a sottolineare, in sintesi, che l'oggetto di lavoro rappresentato dall'ambito inteso come luogo di realizzazione di politiche sociali integrate, ancora non è sufficientemente solido, chiaro e condiviso per i diversi soggetti in campo.

Quello che ci preme sottolineare è che il presente rapporto focalizza l'attenzione sul processo di costruzione della *governance* in quanto l'appartenenza al piano di zona da parte dei diversi soggetti del territorio risulta, a nostro avviso, un requisito fondamentale per costruire buone politiche sociali, che sappiano quindi trarre dalle risorse degli attori in campo input per rispondere al meglio ai bisogni dei cittadini.

In questo senso la *governance* è un mezzo, uno strumento, non è il fine della pianificazione zonale. Ed è per questo che il lavoro qui presentato dovrà costituire il primo gradino di un disegno di valutazione del Piano di zona più articolato al quale ne seguirà un secondo centrato su quanto il Piano di zona ha fino ad oggi inciso nello sviluppo del sistema di politiche sociali del territorio.

Potenziare ulteriormente la *governance* del Piano di zona rhodense significa dunque definire nuove strategie di sviluppo che contribuiscano a portare un numero crescente di attori in una posizione di maggiore appartenenza, di riconoscimento del proprio ruolo e delle proprie funzioni nel "sistema" Piano di zona, e di forte consapevolezza sia del cambiamento in atto che dell'apprendimento conseguente.

Le strategie per potenziare la *governance* del PdZ dovrebbero, a nostro avviso, giocare sul miglioramento delle condizioni organizzative funzionali allo sviluppo dell'ambito e del piano di zona e, parallelamente sul miglioramento delle relazioni di fiducia e riconoscimento fra i soggetti in campo.

Detto in altri termini riteniamo che sia necessario, oggi, attraverso strategie di miglioramento organizzativo e di maggior cura agli aspetti relazionali, potenziare la leadership del PdZ, sia a livello politico che tecnico.

Di seguito tentiamo di sintetizzare alcuni suggerimenti rispetto a questa direzione. Si tratta di suggerimenti che non hanno la pretesa di esaurire la problematica, ma che riteniamo comunque utile offrire ai diversi decisori, al fine di migliorare il "sistema" pdz del rhodense.

Possibili strategie organizzative per rafforzare la leadership politica

Dalla nostra analisi è emersa la esigenza (e da parte di molti attori la esplicita richiesta) di avere una più autorevole leadership politica, una regia più forte e puntuale che sappia costruire condivisione rispetto alla dimensione territoriale di

ambito quale luogo di costruzione delle politiche sociali e socio-sanitarie. Questa infatti risulta essere la premessa per poter affrontare successivamente temi più complessi quali la gestione associata dei servizi la sperimentazione di forme di accreditamento, lo sviluppo di voucher ecc.. Il risultato che ci pare ravvisare nel territorio rhodense, come abbiamo esplicitato anche nelle riflessioni di sintesi, è dato dal fatto che dal livello politico emerge una buona consapevolezza sul cambiamento in atto. Questa però non risulta ancora sufficiente per fare il "salto di qualità" che corrisponde al riconoscimento dei benefici specifici dell'essere zona. E affinché si inneschi un processo virtuoso di miglioramento è necessario lavorare a più livelli:

- Da un lato potrebbe essere interessante sperimentare, come sta avvenendo anche in altri territori, lo sviluppo di un coordinamento politico ristretto, che si assuma un funzione di regia forte dell'ambito, di collegamento con il tavolo politico e di interfaccia con l'ufficio di piano. Questo potrebbe preservare dal rischio più volte evidenziato di un pdz "rhocentrico" e nello stesso tempo rispondere all'esigenza di snellire i processi decisionali rispetto all'attuale tavolo politico;
- Dall'altro, recuperando alcune considerazioni emerse anche nelle riflessioni dei tavoli tematici, pare necessario promuovere una connessione più diretta tra il livello politico e i tavoli tematici. Questa potrebbe realizzarsi definendo per ciascuna area d'intervento, e di conseguenza per ciascun tavolo tematico, un referente politico che si assuma la responsabilità di seguire i lavori e riportare in sede allargata le proposte operative.

In questo modo la qualità della partecipazione degli attori, elemento cruciale per lo sviluppo del piano di zona rhodense, non correrebbe il rischio fino ad ora registrato, di venire meno. Infatti gli attori potrebbero riconoscere maggior senso, produttività e, in definitiva, vantaggi per sé e per la collettività nel partecipare attivamente ad un livello politico così strutturato.

Possibili strategie per rafforzare la leadership tecnica

Nel piano di zona del rhodense è emersa anche una scarsa chiarezza nella distribuzione di ruoli e funzioni a livello tecnico, in particolare relativamente all'ufficio di piano. Come si evidenziava nella prima parte del rapporto l'ufficio di gestione del piano, composto da un responsabile tecnico amministrativo ed un operatore, in stretto collegamento con il responsabile dei Servizi Sociali del comune capofila, ha avuto compiti principalmente di supporto organizzativo e gestionale alle azioni del piano

mentre il tavolo tecnico composto dai 9 responsabili dei servizi sociali dei Comuni, assume la responsabilità tecnico/gestionale di programmazione e di coordinamento del piano di zona.

Si è pertanto lavorato con un'articolazione organizzativa che si è rivelata utile in fase di redazione del piano di zona, perché ha consentito di aggregare gli attori sui contenuti del piano di zona senza irrigidirli all'interno di un modello troppo strutturato e pertanto di mantenere una modalità di lavoro aperta a tutti i Comuni dell'ambito.

Tale organizzazione si è mantenuta nelle successive fasi di avvio e sviluppo del pdz causando però negli attori progressivo disorientamento e, in alcuni casi, anche un certo disinvestimento, legato al fatto che non risultava chiara la suddivisione delle funzioni fra l'uno e l'altro organismo.

Va evidenziato inoltre che questa scelta differenzia l'esperienza di Rho dalla maggioranza degli altri territori (almeno quelli di cui abbiamo diretta conoscenza). Infatti in questi altri casi l'ufficio di piano racchiude in sé le due funzioni di gestione delle attività connesse al pdz e di coordinamento con i soggetti coinvolti nel pdz.

Ciò che si può pertanto suggerire (e che molti degli intervistati hanno effettivamente sottolineato) è la necessità di fare un ulteriore passo avanti in questo senso cercando di potenziare l'aspetto organizzativo gestionale delle azioni connesse al piano di zona. La partecipazione allargata rappresenta infatti un valore che ha permesso di conoscersi e riconoscersi vicendevolmente la quale deve essere ad oggi maggiormente orientata ai servizi.

Per fare questo a nostro avviso risulta opportuno un ripensamento del ruolo e delle funzioni dell'ufficio di piano. Si suggerisce di superare l'attuale modello con un debole ufficio di gestione di piano e un tavolo tecnico con tutto il potere tecnico decisionale e costituire un ufficio di piano che coniughi nella medesima struttura le due funzioni di gestione e coordinamento (senza abolire il tavolo tecnico ma dando a questo una funzione meno operativa e maggiormente legata alle decisioni strategiche che via via si rendono necessarie nel processo programmatorio). Un primo passo per arrivare alla necessaria esplicitazione dei ruoli e delle competenze, può essere quello di definire il grado di autonomia assegnato all'Ufficio di Piano, di capire quale sia il suo livello di dipendenza dalle scelte del tavolo politico e quanto il potere discrezionale lasciato nelle scelte gestionali ai componenti di tale ufficio.

Un secondo passo deve necessariamente passare da una maggiore valorizzazione dell'udp anche in termini di risorse ad esso dedicate; la programmazione deve essere

infatti una funzione prioritaria per l'ambito ed in quanto tale deve poter contare su competenze e risorse adeguate.

Un ulteriore aspetto che ci ha particolarmente colpito della ricerca valutativa realizzata e che riteniamo utile tradurre in suggerimento per una strategia migliorativa è legato alle funzioni specifiche che tale Udp dovrebbe assumersi.

Come si è infatti argomentato nelle precedenti pagine, fra gli elementi che fino ad oggi hanno consentito a questa esperienza un certo successo, sono legati al fatto che alcuni attori hanno svolto una funzione di regia che si è messa a servizio del Piano di zona consentendo lo sviluppo dei diversi passaggi metodologici necessari alla programmazione partecipata.

Va infatti ricordato che, la funzione di coordinamento degli attori della governance è estremamente complessa, visto che tale rete è molto vasta ed articolata. Nella figura riportata sotto si è tentato, di dare una visualizzazione grafica della pluralità degli attori in campo.



figura 3 (tratta da uno spunto di Mazzini 2003)

In contesti di progettazione partecipata come quelli propri della programmazione sociale di ambito, tutti gli attori sono coinvolti nel processo, pur con obiettivi e punti di attenzione diversi, è pertanto necessario che la funzione di regia fino ad oggi

opportunamente praticata prosegua e venga ulteriormente valorizzata, riconosciuta e sviluppata.

Ai componenti dell'ufficio di piano, nella loro qualità di registi del processo di costruzione, gestione e valutazione del Pdz, vanno infatti chieste alcune specifiche competenze ed attenzioni, in un processo di sviluppo efficiente ed efficace del piano di zona:

- a) di essere "garanti della metodologia di progettazione" per fornire ai gruppi di progettazione ai vari livelli (politico, tecnico, gruppi tematici ecc.) la strumentazione corretta e necessaria a realizzare i propri obiettivi, o per suggerire la riduzione delle proprie aspettative per le difficoltà metodologiche emerse;
- b) di essere "facilitatori" dei processi comunicativi fra i partecipanti per consentire ai gruppi di realizzare i propri obiettivi e di superare gli ostacoli e le *impasse* che spesso emergono come dinamiche di gruppi di lavoro. I conduttori si trovano pertanto a dover esercitare la propria leadership tenendo presente da un lato l'obiettivo "di prodotto" (dotare il piano di buoni contenuti), dall'altro il fondamentale obiettivo "di processo" costituito dall'efficace funzionamento delle relazioni fra i partecipanti (ridurre le conflittualità negative e stimolare i conflitti più produttivi, contenere le personalità più aggressive e dare rilievo ai contributi meno visibili, e così via);
- c) di essere "mobilitatori" di competenze e "integratori di risorse", con la capacità di suscitare, produrre e mettere in circolazione conoscenze di diverso tipo, provenienti sia dall'ambiente scientifico che dal mondo delle pratiche quotidiane. Per evitare le trappole e i rischi di manipolazione insiti nei percorsi partecipativi è necessario infatti che ipotesi e soluzioni emergano dal gruppo dei partecipanti: il regista deve quindi avere capacità di ascolto, essere aperto all'inatteso, disposto a mettere in gioco i propri punti di vista e le proprie attese.

E' intorno a queste sensibilità che, a nostro avviso, si deve rilanciare il ruolo dell'ufficio di piano nel rhodense⁴, Per fare questo bisogna dunque investire in specifiche figure professionali riconosciute sul territorio che sappiano sia muovere i fili di questa "intricata" rete che essere riconosciuti come esperti in materia di servizi.

⁴ Cfr. cap. 1 del volume "Il piano di zona" a cura di Battistella, De Ambrogio, Ranci Ortigosa, ed. Carocci Faber, 2004

Ciò appare possibile perché il contesto rilevato dall'indagine ci sembra presenti ancora intatte molte potenzialità affinché la nuova identità territoriale zonale si consolidi fra gli attori e il processo si sviluppi prossimamente. Infatti alcuni attori, maggiormente propulsivi, appaiono avere verso il PDZ forte appartenenza, una fiducia intatta, ed energie disponibili da investire. La quasi totalità degli altri attori peraltro non è negativa o contraria alla pianificazione zonale, ne riconosce decisamente le potenzialità ma ancora non la ha compresa appieno, non la ha fatta propria, la deve "percepire" come potenzialmente vantaggiosa. Ciascuno di questi attori deve infatti ancora riconoscere il valore aggiunto del piano di zona come strategie che potrà dare, in futuro, miglioramenti e vantaggi anche per sé, oltre che per tutta la collettività.

Il processo di rilancio del Pdz appare pertanto possibile e necessario, probabilmente richiederà ancora un certo tempo, ma se si potrà contare su livello politico maggiormente orientato alla decisionalità operativa e su una nuova regia tecnica che investe fortemente sul Pdz, il soggetto collettivo, unico e plurimo, che la normativa propone, potrà effettivamente costruirsi in questo territorio.