

Master in Analisi delle Politiche Pubbliche (Mapp)
COREP Corso Trento 13, 10128 Torino – Tel. 011.197 03 730 – Fax 011.564 51 10
E-mail: mapp@corep.it

8^a edizione: 2007-2008

Tesi di Master

Rossana Borello

I modelli organizzativi dei Piani di Zona della provincia di Torino

Sottoposta a:

Giorgio Merlo
Dirigente del Servizio Solidarietà Sociale
Provincia di Torino

Tutor aziendale:
Barbara Bisset
Responsabile Ufficio Programmazione Territoriale
Servizio Solidarietà Sociale

Tutor interno:
Pino Andriolo

Torino, ottobre 2008

I miei ringraziamenti vanno a:

Giorgio Merlo per avermi offerto la possibilità di svolgere questo tirocinio presso il Servizio Solidarietà Sociale;

Barbara Bisset per avermi calorosamente accolta nel suo staff, per la disponibilità nel venirmi incontro e per la professionalità trasmessami;

Debora Labate per l'attenzione e la pazienza con cui mi ha seguito in questi mesi e per avermi fatto partecipe, con competenza e passione, del percorso e del processo storico di programmazione dei 21 PdZ della provincia di Torino;

Stefania Artiano per i preziosi consigli su tabelle, grafici e per il lavoro di reportistica utile alla rilevazione di informazioni di sintesi sui PdZ.

INDICE

Sintesi _____	pag. 4
Introduzione _____	pag. 6
1- La struttura istituzionale ed organizzativa dei PdZ _____	pag. 9
2- I modelli di <i>governance</i> nei PdZ _____	pag. 18
3- La Provincia di Torino per i PdZ _____	pag. 26
Conclusioni _____	pag. 30
Appendice _____	pag. 32
Riferimenti bibliografici _____	pag. 46

Sintesi

Questa tesi, conclusiva del periodo di tirocinio formativo svolto dall'aprile 2008 presso l'Ufficio Programmazione Territoriale del Servizio Solidarietà Sociale della Provincia di Torino, vuole analizzare i piani di zona (PdZ) quali strumenti di programmazione delle politiche di inclusione sociale e ricostruire, attraverso l'analisi dei processi decisionali, le esperienze più significative, con la finalità di comprendere come il sistema di programmazione sociale delineato dai PdZ sia stato implementato nei territori.

Attraverso l'analisi degli assetti istituzionali ed organizzativi individuati da ciascun territorio per l'elaborazione e l'attuazione dei 21 piani di zona, con particolare riferimento alla composizione e alle funzioni dei 3 organi di governo del piano (Tavolo Politico, Ufficio di Piano e Tavoli Tematici), sono stati individuati quattro modelli di *governance*, attraverso i quali sono state sottolineate omogeneità e differenze tra i 21 PdZ, evidenziandone aspetti positivi e criticità.

Inoltre si sono esaminati gli strumenti di coordinamento istituiti sui tre livelli del piano di zona, dal livello provinciale al livello locale, soffermandosi, in particolare, sul ruolo di sostegno metodologico e formativo e di raccordo tra politiche, svolto dalla Provincia di Torino, quale ente intermedio di area vasta.

In particolare, attraverso:

- 28 interviste ai referenti di 10 PdZ della provincia di Torino,
- colloqui con esponenti della Provincia di Torino
- la somministrazione di 12 questionari ai responsabili dei Centri per l'Impiego della Provincia di Torino,
- l'analisi dei documenti di piano e degli accordi di programma,

è emerso che il processo di costruzione dei PdZ nella Provincia di Torino ha offerto la possibilità di riflettere sulle potenzialità del PdZ come strumento principale per la costituzione di un sistema di welfare locali improntati sui principi di sussidiarietà e concertazione, che induca gli enti locali a sviluppare e mobilitare le risorse istituzionali e non, reperibili sul territorio. Specificatamente, l'esperienza provinciale torinese, ha permesso il consolidamento di relazioni fra enti diversi, favorendo una modalità di lavoro di rete che ha coinvolto soggetti diversi nell'analisi e nella programmazione condivisa dei servizi ed interventi di inclusione sociale, aperti all'integrazione con altre politiche.

L'esperienza del primo triennio di programmazione dei PdZ della provincia di Torino ha dunque attivato le amministrazioni pubbliche e gli altri enti coinvolti a fornire risposte condivise ai bisogni complessi dei cittadini.

Attraverso l'analisi svolta per l'elaborazione della presente tesi, sono state evidenziate alcune caratteristiche proprie dei PdZ di questa provincia che dovranno essere affrontate alla luce del prossimo triennio di programmazione, che vanno dal rischio di mantenere la progettazione legata ad interventi socio assistenziali, isolati dalle politiche sociali intese in senso più ampio e tralasciando le politiche dell'agio in favore di interventi rivolti alle fasce più deboli della società, con il rischio di trascurare una reale inclusione sociale di tutti i cittadini, alla necessità di identificare strumenti che favoriscano l'integrazione con i soggetti che si sono sentiti meno coinvolti nel processo dei PdZ e tra le diverse politiche, attraverso, per esempio, tavoli o gruppi di lavoro ad hoc o tavoli provinciali, alla necessità di procedere ad una progressiva integrazione tra gli strumenti di programmazione esistenti o quelli futuri.

Introduzione

Il Piano di Zona (PdZ) si delinea alla sua nascita come uno strumento di programmazione degli interventi sociali innovativo che ha per finalità la costruzione di una rete integrata di interventi e di servizi. L'obiettivo è di diffondere e sviluppare una maggiore coesione sociale, fondata sulla partecipazione attiva del territorio e stimolando l'espressione ed il protagonismo della società civile. Il Piano di Zona, promuove dunque un processo di programmazione sociale basato sulla partecipazione, la coprogettazione e la cooperazione, e sposta la visione delle politiche sociali sulla comunità territoriale di riferimento, condividendo con essa la ricerca di risposta ai bisogni e la promozione delle sue potenzialità.

L'innovazione del Piano di Zona sta, dunque, nel tentativo di scardinare l'amministrazione di tipo dirigitico e "sovrano" (Arena 2003) in favore di un'amministrazione partecipata del welfare. Questo strumento porta gli enti territoriali titolari delle funzioni concernenti le politiche sociali a mobilitare e sviluppare risorse, nuove o sotto utilizzate, non solo istituzionali ma reperibili dentro comunità e territori, attuando così un processo di *empowerment* sociale e *governance* locale, sulla base di due principi cardine:

- *il principio di sussidiarietà*, stabilisce, nella sua accezione verticale, che la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più prossimi al cittadino, e, in quella orizzontale, che il cittadino deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime. Tale principio è dunque alla base della costituzione dei PdZ e fa assumere ai Comuni la responsabilità del miglioramento del benessere e della qualità della vita del cittadino attraverso un processo di amministrazione del bene pubblico programmata, condivisa e gestita secondo un percorso di tipo bottom-up
- *il principio di concertazione* fa riferimento ad una forma di definizione della scelta strategica che sia il più possibile condivisa e partecipata dalla comunità locale, valorizzandone interessi e punti di vista.

La presente tesi nasce e si sviluppa durante il tirocinio formativo del Master in Analisi delle Politiche Pubbliche del COREP, avviato a partire dall'aprile 2008 dal Dott. G. Merlo, Dirigente del Servizio Solidarietà Sociale della Provincia di Torino, presso l'Ufficio Programmazione Territoriale, di cui la Responsabile Dott.ssa A. B. Bisset, ha svolto la funzione di tutor aziendale.

La tesi è finalizzata a sviluppare una ricerca sui Piani di Zona quali strumenti di programmazione delle politiche di inclusione sociale ed in particolare a ricostruire i processi decisionali sottesi a tali piani, analizzandone le esperienze più significative e volta a comprendere come il sistema di programmazione sociale delineato dai Piani di Zona sia stato implementato nei territori della provincia di Torino.

In generale si sono osservati gli assetti istituzionali ed organizzativi dei 21 Piani di Zona della Provincia di Torino, evidenziandone differenze ed omogeneità emerse nella prima triennalità di programmazione.

In particolare:

- nel primo capitolo si sono esaminate, a partire dalla normativa vigente, le strutture individuate da ciascun territorio per l'elaborazione e l'attuazione del piano, con riferimento alla composizione, alle funzioni e alle caratteristiche dei 3 organi di piano (tavolo politico, ufficio di piano e tavoli tematici), nonché alle modalità relazionali e gestionali instauratesi tra essi,
- nel secondo capitolo sono stati studiati i modelli di *governance* della programmazione sociale territoriale a livello provinciale e a livello locale, con particolare riferimento alle metodologie utilizzate per la concertazione tra i soggetti istituzionali e non, e alle modalità relazionali instauratesi tra tutti i soggetti protagonisti del PdZ. Inoltre si sono osservate le modalità di interazione, ai diversi livelli, tra istanze politiche e istanze tecniche, evidenziandone aspetti positivi e criticità.
- il terzo capitolo analizza infine il ruolo della Provincia, in quanto ente intermedio di area vasta, nei processi di programmazione dei PdZ locali, esercitato in primis attraverso l'Ufficio Programmazione Territoriale nonché con la collaborazione dei Centri per l'Impiego.

La metodologia utilizzata per la presente tesi si suddivide in cinque fasi:

I fase (aprile – maggio 2008): definizione dell'oggetto di studio individuato dall'Ufficio Programmazione Territoriale, attraverso incontri ad hoc e momenti di *brainstorming* con i funzionari referenti rispetto all'esperienza dei PdZ dall'approvazione della Legge 328/2000 ad oggi.

II fase (aprile – giugno 2008): analisi documentale e studio individuale. In particolare sono stati analizzati:

- la normativa nazionale, regionale e in vigore
- la letteratura sul tema della *governance* e della programmazione sociale in Piemonte e in altre Regioni italiane
- i 20¹ PdZ della Provincia di Torino, in particolare i capitoli inerenti la struttura organizzativa dei PdZ, la descrizione delle fasi istitutive del PdZ, la composizione dei livelli di governo del PdZ
- i 20 Accordi di Programma firmati dai soggetti istituzionali e non che hanno concorso alla programmazione sociale di zona
- gli atti amministrativi (verbali, delibere, rapporti di avanzamenti e altri documenti ufficiali del processo costitutivo dei PdZ dei vari territori)
- i documenti di valutazione e monitoraggio elaborati o commissionati ad enti esterni dai territori e dalla Provincia stessa sui processi di costituzione dei PdZ
- le esperienze di alcuni PdZ delle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana

¹ Ad oggi nella provincia di Torino sono stati approvati ed attuati 20 PdZ su 21 poiché il PdZ delle Valli di Lanzo è in fase di approvazione del documento di piano e procederà successivamente alla firma dell'Accordo di Programma. È stato comunque utilizzato, ai fini dell'elaborazione della presente tesi, il materiale disponibile.

III fase (giugno - luglio 2008): mappatura dei 21 modelli organizzativi dei PdZ, elaborazione delle rappresentazioni grafiche delle reti interorganizzative ed individuazione di 4 modelli organizzativi di riferimento sulla base dei quali è seguita la scelta del campione di analisi. Su 21 PdZ suddivisi in 4 macro modelli organizzativi, sono stati individuati 10 PdZ da analizzare in maniera più approfondita attraverso interviste dirette ai soggetti che hanno lavorato al PdZ

IV fase (luglio - settembre 2008): ideazione e somministrazione delle interviste e dei questionari. In particolare sono state somministrate:

- un'intervista aperta sulla *governance* nei PdZ (Allegato 1) sottoposta, per ciascuno dei 10 PdZ del campione, ad un rappresentante di ciascun organo del piano, per un totale di 28 interviste²
- un'intervista aperta sul ruolo della Provincia nei PdZ (Allegato 2) somministrata alle seguenti figure politiche e tecniche dell'ente:
 - Assessore provinciale alle politiche Sociali, Dott. Salvatore Rao
 - Presidente della Commissione Consiliare sulle Politiche Sociali, Dott.ssa Antonella Griffa
 - Direttore del Servizio e Dirigente dell'Area Lavoro e Solidarietà Sociale, Dott. Giorgio Merlo,
 - Responsabile dell'Ufficio Programmazione Territoriale, Dott.ssa A. Barbara Bisset e Referente dei PdZ, Dott.ssa Debora Labate
 - Vice Direttore dell'Area Lavoro e Solidarietà Sociale e Dirigente del Servizio Coordinamento Centri per l'Impiego, Dott.ssa Cristina Romagnoli
- un questionario a risposta multipla sul grado di coinvolgimento nei PdZ dei Centri per l'Impiego della Provincia di Torino (Allegato 3), somministrata a 12 Responsabili dei CPI³

V fase (settembre – ottobre 2008): elaborazione dei dati emersi dalle interviste e dai questionari e stesura del documento finale.

² Per questa ricerca sono stati intervistati 28 esponenti dei 10 PdZ prescelti ed in particolare: per il PdZ di Chieri, R. Guercini, M.Olia e L. Salsano, per il PdZ di Rivoli, G. Quaglia, per il PdZ di Collegno, M. Perino, M. Suma e A. Bertello, per il PdZ di Orbassano, C. Pukly, G.Busso Moriondo e A. Del Viscovo, per il PdZ di Moncalieri, A. Ferrero, I.Tolosa, M. Begheldo, per il PdZ di Val Pellice, C. Comba, L.Bruera e P. Geymonat, per il PdZ di Caluso, N. Marin, C. Bonometti e E. Lepore, per il PdZ di Ivrea, C. Avalle, E. Peller e G. Roffino, per il PdZ di Cirié, F. Mondino, M.Burocco e L. Mulasso, per il PdZ di Cuorgné, M. Rivoiro, A. Ratto e D.Brinkmann.

³ Il questionario, realizzato con il contributo di Virginia Fattibene e Francesca Cattaneo, del Servizio Coordinamento CPI, è stato somministrato a: Daniela Sandrone (Cirié), Lina Quattropiani (Chieri), Enrico Scammacca (Chivasso), Anna Garizio (Cuorgné), Armanda Romano (Ivrea), Patrizia Zoppolato (Moncalieri e Carmagnola), Chiara Zavattaro (Orbassano), Renato Zambon (Pinerolo), Domenico Audisio (Rivoli), Giorgio Riso (Settimo Tse), Oretta Marengo (Susa), Elisabetta Coppolaro (Venaria).

1- La struttura istituzionale ed organizzativa dei PdZ

Il Piano di Zona coinvolge, per definizione, i soggetti istituzionali a cui spettano le funzioni programmatiche: i Comuni, in quanto titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali a livello locale che, come previsto all'art 9 della LR 1/2004, adottano le forme associative che ritengono più idonee ad assicurare una ottimale realizzazione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali: gestione associata attraverso gli Enti gestori delle funzioni socio assistenziali. Questi soggetti, d'intesa con le aziende sanitarie locali, definiscono l'articolazione e le strutture organizzative dei PdZ, a partire dalla normativa vigente, secondo scelte territoriali e metodologie operative interne. E la Provincia, in quanto ente intermedio e soggetto di programmazione decentrata delle politiche regionali e di coordinamento del territorio, partecipa alla definizione e all'attuazione dei PdZ locali.

Schema riepilogativo della normativa vigente sui PdZ:

- L. 328/2000 – Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali
- L.R. 1/2004 – Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento
- DGR 51-13234 del 3 agosto 2004 – Approvazione delle linee guida per la predisposizione dei PdZ
- DCP n. 351-323965 del 10 febbraio 2004 – Indirizzi per la partecipazione della Provincia ai PdZ dei Comuni associati del territorio provinciale

L'organo di avvio del processo

In 8 casi su 21 PdZ della provincia di Torino, il processo è stato avviato dal Comitato dei Sindaci tramite delibera di indirizzo ad hoc. Il Comitato dei Sindaci di Distretto è l'organo della programmazione sanitaria a livello distrettuale, secondo il d.lgs 502/1992, ed è composto dai sindaci dei Comuni compresi nell'ambito di distretto. Hanno diritto di voto il presidente della Provincia e il presidente dell'ente gestore dei servizi sociali. Partecipano, ma senza diritto di voto, il presidente della Conferenza dei Sindaci, il direttore del distretto e il direttore dell'ente gestore dei servizi sociali.

In 10 casi su 21 il processo è stato avviato, tramite delibera di indirizzo ad hoc, dall'Assemblea Consortile, composta dai Sindaci dei Comuni consorziati o loro delegati. Ad essa spetta determinare gli indirizzi generali dell'Ente gestore per il conseguimento delle finalità ed esercitare il controllo politico-amministrativo. Nei restanti 3 casi, laddove la Comunità Montane è Ente gestore, il processo è stato avviato, tramite delibera ad hoc, dal relativo organo consigliere.

Al di là delle differenze riscontrate nei territori, l'organo prescelto per l'avvio del processo ha contribuito significativamente, non solo a dare l'impulso e sensibilizzare le amministrazioni

titolate, ma anche ad istituire i livelli di responsabilità e di governo del piano e ad attribuire la funzione di regia del processo agli enti competenti.

Il tavolo politico-istituzionale

I Sindaci, riuniti negli organi sopraccitati, come indicato dalle linee guida contenute nella DGR 51 dell'agosto 2004, attivano il Tavolo di Coordinamento Politico-Istituzionale (da qui tavolo politico) quale organo rappresentativo degli interessi delle Comunità locali che ha il compito di definire le priorità e gli obiettivi strategici a livello locale, individuare le risorse da allocare e svolge un'azione di indirizzo e di controllo sull'avanzamento dei lavori. E' composto da una rappresentanza dei Sindaci dei Comuni del territorio.

In molti casi analizzati però, la struttura organizzativa del PdZ è stata individuata preventivamente all'elaborazione delle linee guida ed i territori hanno portato, talvolta, un'organizzazione del PdZ e quindi dei relativi organi, diversa da quella definita dalle linee guida regionali.

Il tavolo politico può, infatti, avere una composizione più o meno ampia, a seconda di diversi fattori, quali l'organo di avvio del processo, le caratteristiche territoriali, il numero più o meno elevato dei Comuni appartenenti al territorio, la presenza sul territorio di uno o più Enti Gestori delle funzioni socio assistenziali e la presenza di uno o più distretti sanitari per lo stesso PdZ.

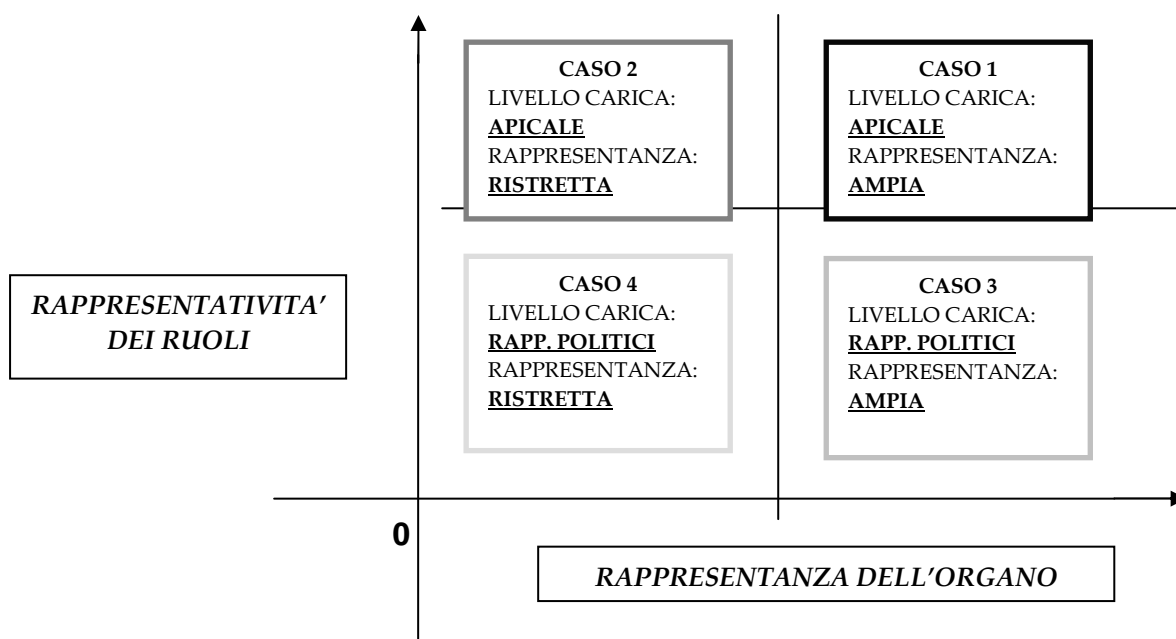
Secondo i documenti analizzati, fanno parte del tavolo politico:

- rappresentanze politiche dei Comuni quali Sindaci e/o Assessori alle politiche sociali (spesso anche membri delle Assemblee Consortili degli Enti Gestori)
- figure apicali di carattere politico e tecnico degli Enti Gestori quali Presidenti del Consiglio di Amministrazione, direttori degli Enti Gestori
- figure apicali dell'Azienda Sanitaria come i Direttori Generali o loro delegati

In 6 casi su 21 l'organo politico del PdZ è individuato nell'organo di avvio del processo, quale l'Assemblea Consortile o il Comitato dei Sindaci. In 3 di questi casi l'organo politico è integrato con una rappresentanza dell'ASL, in genere trattasi dei DG dell'ASL o loro delegati. Negli altri 11 casi invece si è provveduto a creare un tavolo politico ad hoc per il PdZ, normalmente composto da Sindaci, Direttore Generale dell'ASL e dal Presidente dell'Ente Gestore (vedi cap.3).

Tabella 1. COMPOSIZIONE TAVOLO POLITICO-ISTITUZIONALE

Caso 1: Rivoli, Carmagnola, Orbassano, Ivrea, Caluso, Val Pellice, Pinerolo, Cirié, Collegno, Gassino, Pianezza, Chiasso, Cuorigné. Caso 2: Chieri, Mocalieri, Val Susa, Settimo, Nichelino. Caso 3: Val Chisone. Caso 4: Val Sangone



Nel grafico si evidenzia l'intersezione tra il livello di rappresentanza dei vari organi che compongono il tavolo politico con il grado di rappresentatività dei ruoli delle persone chiamate a partecipare.

La rappresentanza è considerata "ampia" (casi 1-3) quando è presente almeno una figura per i tre soggetti promotori del PdZ (Comune, ASL ed Ente Gestore).

E considerata ristretta (casi 2-4) se il processo è guidato esclusivamente da una rappresentanza dei Comuni interessati o dal Comune capofila.

La rappresentatività è considerata "ampia" (casi 1-2) quando la carica è ricoperta dalla figura più in alto nella scala gerarchica dell'ente/organismo che rappresenta (es Direttori Generali, Presidenti del CdA degli EE.GG o Sindaci). Viceversa è considerata ristretta (casi 3-4) quando sono chiamati a partecipare al tavolo politico figure tecniche non apicali, come rappresentanti degli EE.GG, direttori di distretto dell'ASL.

Nonostante le diverse composizioni del tavolo politico, dall'analisi svolta non sembra emergere una correlazione diretta tra la composizione del tavolo politico e dell'organo di avvio del processo con un grado di coinvolgimento maggiore o minore dei soggetti del tavolo. Il grado di partecipazione e coinvolgimento nel PdZ dei Comuni o dell'Asl, non è necessariamente legata al livello di rappresentanza di questi due soggetti al tavolo politico.

In tutti i casi, infatti, fatta eccezione per i Comuni di Moncalieri e Rivoli che sono enti capofila del PdZ, Settimo Tse che condivide la regia con l'Ente Gestore, la regia del processo è stata affidata interamente agli EE.GG ed, infatti, in alcuni casi il tavolo politico corrisponde all'Assemblea Consortile o il presidente dell'ente gestore e/o del consiglio d'amministrazione dell'Ente gestore sono componenti del tavolo politico (13 casi su 21).

L'Ufficio di Piano

La DGR 51 prevede inoltre la costituzione di un Ufficio di Piano (o tavolo tecnico) con competenze tecnico-gestionali. Ad esso compete la rilevazione del contesto e dei bisogni, l'attivazione dei Tavoli di Concertazione (tavoli tematici), la stesura del documento di piano, l'attivazione della progettazione e monitorarne l'andamento. Le linee guida non danno però indicazioni precise sulla composizione di quest'organo.

Dall'analisi dei 21 PdZ della provincia di Torino, l'Ufficio di Piano (UdP) si presenta generalmente di ampia composizione ed è caratterizzato al suo interno da una composizione varia. Come componenti possiamo dunque trovare:

- figure apicali di carattere politico degli Enti Gestori come Presidenti e/o Presidenti del Consiglio di Amministrazione
- figure apicali di carattere politico dei Comuni quali Sindaci e/o Assessori alle politiche sociali o rappresentanti del Comitato dei Sindaci o dell'Assemblea Consortile
- figure apicali di carattere tecnico degli Enti Gestori, quali direttori
- figure apicali dell'ASL come direttori di distretto
- una rappresentanza tecnica dei Comuni, quali dirigenti comunali e/o funzionari o e/o responsabili di Area degli EE.GG

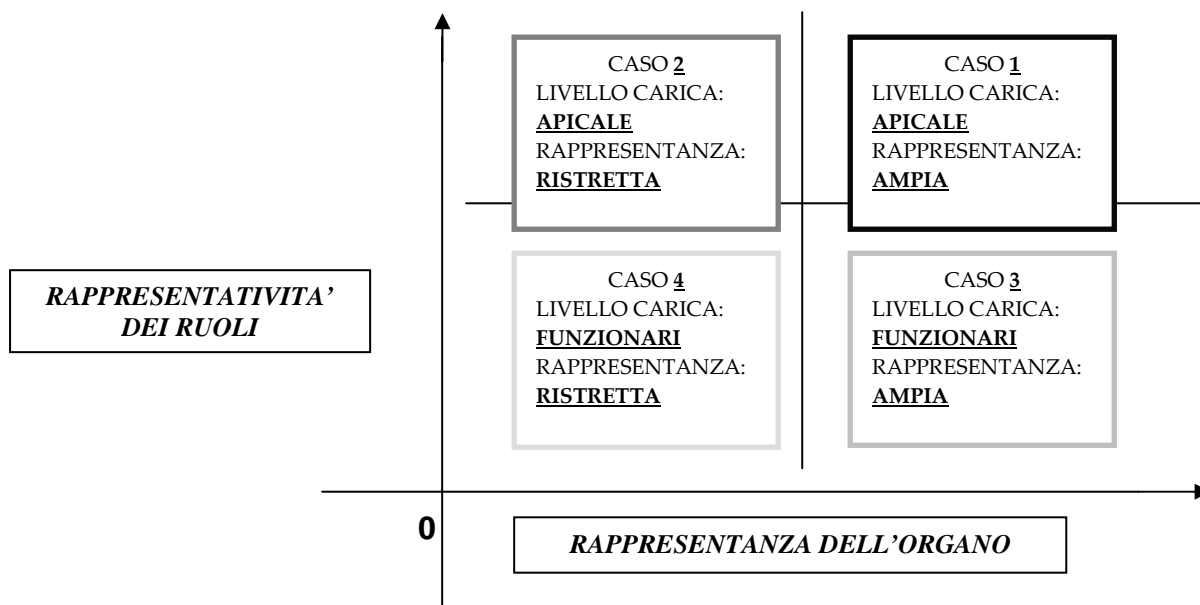
In tutti gli UdP partecipa la Provincia di Torino, in linea con la delibera provinciale n. 351-323965 del febbraio 2004, attraverso la presenza di due funzionari dell'Ufficio Programmazione Territoriale del Servizio Solidarietà Sociale.

In tutti i PdZ, infine, i coordinatori dei tavoli tematici fanno parte dell'UdP come componenti o come invitati permanenti.

In 4 casi su 21 si è scelto di invitare all'UdP una rappresentanza del Terzo Settore (cooperazione sociale e/o volontariato), 1 caso su 21 prevede una rappresentanza delle organizzazioni sindacali e una rappresentanza dei presidi socio assistenziali.

Tabella 2. COMPOSIZIONE UFFICIO DI PIANO

Caso 1: Chieri, Moncalieri, Orbassano, Ivrea, Caluso, Val Susa, Settimo, Nichelino. Caso 2: Rivoli. Caso 3: Val Sangone, Val Pellice, Pinerolo, Cirié, Val Chisone, Collegno, Gassino, Pianezza, Chiasso, Cuornè. Caso 4: caso non rilevato.



In tutti i casi l'UdP si è avvalso di una segreteria tecnico – organizzativa coincidente con un funzionario amministrativo dell'Ente Gestore o da una figura di consulenza esterna all'ente (1 caso).

In alcuni casi la composizione è cambiata in corso d'opera, integrandola con la presenza di figure politiche per, come evidenziato dai documenti di piano, garantire la sinergia fra responsabilità politico strategiche e competenze tecnico- gestionali.

I tavoli di concertazione

I tavoli di concertazione (tavoli tematici) sono, sempre secondo la DGR 51/2004, la sede della programmazione partecipata e il luogo dell'elaborazione progettuale. La L. 328/2000 stabilisce che "sono soggetti attivi della progettazione e della realizzazione concertata degli interventi, non solo i soggetti pubblici ma anche: gli organismi non lucrativi di utilità sociale, gli organismi della cooperazione, le organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato e altri soggetti privati e i cittadini".

Hanno il compito di analizzare il sistema d'interventi presente sul territorio di riferimento, rilevare i bisogni sociali del territorio, progettare ed implementare le azioni integrate, partecipare alla valutazione e al monitoraggio delle azioni.

La composizione dei tavoli tematici è stata individuata, in tutti i casi analizzati, sulla base della mappatura del territorio già effettuata in precedenza dagli EE.GG o dai Comuni. I soggetti sopraelencati sono stati invitati a partecipare su base spontanea, solo in un caso è stato individuato un criterio di selezione che vincolava la partecipazione all'aver maturato almeno cinque anni di

presenza sul territorio. Una volta manifestata la volontà a partecipare, l'UdP ha poi predisposto e attivato i tavoli dopo formale approvazione del tavolo politico e la partecipazione è stata formalizzata all'interno degli Accordi di Programma (in un unico caso l'Accordo di Programma è stato siglato solo da soggetti pubblici).

Le modalità operative dei tavoli tematici sono state articolate caso per caso, i tavoli tematici si sono in tutti i casi suddivisi secondo aree d'intervento in linea con il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali del 2001-2003 che definisce le politiche d'intervento.

Tabella 3. – Quadro sinottico dei tavoli tematici per territorio e numero di partecipanti⁴

	Minori e responsabilità familiari Minori e giovani	Anziani	Disabilità	Contrasto della povertà	Immigrazione	Dipendenze	Giovani	Adulti	Numero partecipanti
Chieri	x	x	x	x	x	x			127
Moncalieri	x	x	x	x	x	x			161
Val Sangone	x	x	x						81
Carmagnola	x	x	x	x		x			156
Nichelino	x	x	x	x	x	x			86
Pinerolo	x	x	x				x	x	107
Val Chisone	x	x	x					x	78
Collegno	x	x	x				x	x	296
Orbassano	x	x	x					x	162
Rivoli	x	x	x					x	44
Settimo Tse	x	x	x				x	x	183
Cuorné	x	x	x		x				120
Ivrea	x	x	x		x			x	153
Susa	x	x	x					x	106
Caluso	x	x	x					x	115
Cirié	x	x	x					x	115
Pianezza		x	x				x	x	98
Val Pellice	x	x	x				x	x	116
Gassino	x	x	x					x	70
Chivasso	x	x	x						169
Valli di Lanzo	x	x	x					x	68
TOTALE	21	21	21	4	5	4	5	14	2611

Come si può evincere dalla tabella, tutti i territori hanno attivato tavoli omogenei e in alcuni casi integrando tematiche differenti tra loro, ad esempio il tavolo minori, in alcuni casi (8) integrato con le tematiche relative alla responsabilità familiari e in altri con il tema delle politiche giovanili (5), in altri casi il tavolo minori e giovani è stato poi scisso in due tavoli separati in corso d'opera. Un solo territorio ha attivato il tavolo sul disagio sociale e sostegno alle famiglie.

Le strutture organizzative riscontrate dall'analisi dei 21 PdZ e dalle interviste svolte ai coordinatori dei tavoli, fanno emergere l'assenza di un unico modello di riferimento. Nella maggior parte dei casi, infatti, i tavoli sono stati coordinati da un funzionario del consorzio. In altri casi l'UdP ha predisposto la presenza di due coordinatori per tavolo, uno di tipo tecnico e l'altro di tipo politico

⁴ Dati Ufficio Programmazione Territoriale, Servizio Solidarietà Sociale, Provincia di Torino

o entrambi di tipo tecnico (ad esempio un funzionario dell'EE.GG e un funzionario dell'ASL o dei Comuni). In tutti i casi i coordinatori sono parte dell'UdP, in nessun caso sono membri del tavolo politico.

Fasi di lavoro dei tavoli tematici

I tavoli, come detto in precedenza, si sono suddivisi tutti in aree tematiche e il primo grosso lavoro è stata per tutti la rilevazione dei bisogni e l'indicazione delle priorità di intervento.

Per questa fase l'iter è stato simile per tutti PdZ.

- **I fase:** condivisione degli obiettivi e delle problematiche, rilevazione dei bisogni, analisi di sistema e dell'offerta dei servizi esistenti, con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti in quell'area
- **II fase:** trasmissione del documento complessivo di rilevazione dei bisogni da parte dei coordinatori dei tavoli all'UdP per una prima discussione. In seguito mandato a ratifica del tavolo politico da cui sono stati poi tratte le priorità. In molti casi il tavolo politico si è limitato a ratificare ciò che emerso dai tavoli tematici e ne ha validato il lavoro svolto, in altri, invece, ha effettuato delle modifiche ampliando o riducendo gli obiettivi e le priorità emerse dai tavoli.

Per la **III fase**, quella di progettazione, invece sono state utilizzate strategie diverse:

- A. i tavoli tematici, una volta definite le priorità dal tavolo politico, avviano il processo di progettazione al loro interno, impegnando tutti i soggetti che hanno partecipato alle due fasi precedenti (6 casi su 10 intervistati).
- B. i tavoli tematici si articolano in "gruppi o sottogruppi di lavoro" o "gruppi o sottogruppi di progetto" composti da chi è parte integrante del progetto che si occupa dell'elaborazione ed in seguito dell'attuazione (3 casi su 10 intervistati).
- C. si crea un tavolo trasversale che si occupa della progettazione e favorisce l'integrazione per tutti i tavoli tematici e si definisce un referente per azione (1 caso su 10 intervistati).

La funzionalità di queste tre strategie è in fase di valutazione rispetto alle azioni del PdZ.

Dai commenti emersi dalle interviste rimane la sensazione che, una volta stabiliti i protagonisti della progettazione, ci sia un affievolimento fisiologico della partecipazione ai tavoli per poi incrementare nuovamente nella fase di monitoraggio e valutazione.

La partecipazione

I tavoli tematici sono, come confermato dalle interviste svolte, il fulcro della concertazione e la loro attivazione è stata uno degli aspetti più importanti dell'intero processo. Hanno visto un'ampia partecipazione fin dalle prime fasi del processo e hanno costituito l'investimento maggiore in termini di risorse umane e temporali da parte sia degli EE.GG che hanno, nella maggior parte dei casi, svolto il ruolo di coordinatori dei tavoli, sia da parte delle espressioni organizzate della società civile.

Rispetto alla partecipazione attiva dei soggetti non istituzionali della società civile, dalle interviste sono emerse delle similitudini e alcune criticità.

La molteplicità dei soggetti non istituzionali ha costretto questi ultimi a cercare nuove forme di rappresentanza interni. In alcuni casi (2) si è ad esempio scelto di far partecipare all'UdP, un rappresentante del Forum del Terzo Settore o un rappresentante delle cooperative sociali o delle associazioni di volontariato. Ma non sempre queste rappresentanze sono effettivamente rappresentative dell'eterogeneità delle organizzazioni presenti. Per questa ragione la frammentarietà dei partecipanti ai tavoli è stata vista, soprattutto dai coordinatori dei tavoli, come una criticità all'interno del processo e ha costretto gli stessi coordinatori, ad individuare strumenti di concertazione e partecipativi per promuovere il coinvolgimento di tutti i soggetti.

Molti tavoli hanno, per esempio, individuato un glossario comune prima di iniziare la vera e propria fase di concertazione e hanno iniziato i lavori con un processo di definizione degli obiettivi e dei ruoli. E' emerso comunque che generalmente non tutti i partecipanti hanno compreso da subito la funzione dei tavoli tematici e quale ruolo avrebbero dovuto avere al loro interno.

Questa criticità è più evidente laddove il processo non è stato guidato da consulenti esterni. Al contrario, l'accompagnamento formativo ha favorito, laddove previsto, l'efficacia della concertazione e un utilizzo delle risorse umane disponibili più efficiente.

Secondo le interviste, le tipologie di soggetti che hanno partecipato maggiormente sono stati:

- le cooperative sociali: hanno inteso inizialmente il PdZ come luogo di redistribuzione delle risorse e hanno quindi partecipato ai tavoli tematici con la finalità, tra le altre, di implementare il loro ruolo sul territorio. Molti rappresentanti della cooperazione si sono misurati per la prima volta con soggetti che lavorano nell'area ma con cui non avevano mai iniziato un lavoro di rete e di co-progettazione del sistema degli interventi. Le cooperative, in quanto portatori di interessi forti, hanno partecipato in tutte le fasi individuate in precedenza. Il tavolo è stato anche luogo di interscambio tra cooperative e in genere il terzo settore, con il consorzio stesso in quanto soggetto forte delle politiche socio-assistenziali e con più ampia capacità contrattuale. Il tavolo ha dunque favorito una ridifinizione dei ruoli tra questi due soggetti e ha favorito una maggiore sinergia
- le associazioni di volontariato: hanno partecipato in maniera assidua nonostante la difficoltà ad individuare al loro interno un referente unico. Spesso il volontario non è stato in grado di portare al tavolo le istanze della sua associazione ma sono riusciti ad essere portatori di conoscenze specifiche delle problematiche e in merito ai bisogni specifici della popolazione e allo stato attuale dei servizi presenti sul territorio
- le organizzazioni sindacali: nonostante i problemi di rappresentanza (in alcuni casi non si è riusciti ad individuare un unico referente per le tre organizzazioni sindacali di base), hanno partecipato alla fase concertativa e di definizione delle priorità. In molti casi, fatta eccezione per 5 PdZ, hanno firmato gli Accordi di Programma. Seppur abbiano avuto una finalità rivolta per lo più a rappresentare le istanze dei lavoratori e del territorio (soprattutto nei tavoli ove c'era rappresentanza politica), dalle interviste emerge che hanno partecipato in maniera costante al lavoro dei tavoli, in alcuni casi tralasciando però la fase più operativa

I cittadini non organizzati, seppur non abbiano partecipato direttamente ai lavori dei tavoli per la mancanza di strumenti partecipativi adeguati, sono però stati coinvolti dal processo attraverso azioni di sistema di cui sono i beneficiari diretti, quali momenti informativi dedicati, momenti di partecipazione attiva e di pubblicizzazione delle attività

Tabella 4. - SINTESI RUOLI, FASI E FUNZIONI DEL PDZ⁵

<i>FUNZIONI</i>	<i>FASI</i>	<i>SOGGETTI</i>		
		TAVOLO POLITICO	UFFICIO DI PIANO	TAVOLO TEMATICO
S= Studio I = Istruttoria A= Attuazione R = Raccordo	PROGRAMMATORIA	I/R	S/I/A/R	S/R
	PROGETTUALE		I/R	S/A
	GESTIONALE	I	I/A/R	R
	VALUTATIVA	S/I/A/R	A/I	S/A

La fase di studio consiste nella raccolta dei dati e delle informazioni, predisposizione dei report, valutazione delle risorse e delle priorità. La fase di istruttoria prevede l'attivazione e l'organizzazione dei tavoli, la mappatura dei soggetti, la predisposizione degli atti di indirizzo, la stesura del documento di piano. La fase di attuazione prevede la predisposizione del documento di priorità e obiettivi, la costituzione dei gruppi di progettazione, l'accompagnamento nelle fasi progettuali. La fase di raccordo prevede la trasmissione dei documenti e degli atti tra i tre livelli e la gestione delle comunicazioni.

⁵ Rivisitazione libera di appunti teorici del Prof. F. Vernò e del Dott. G. Spinelli

2- I modelli di *governance* nei PdZ

Lo schema in calce sintetizza il sistema di relazioni identificato nel modello di *governance* dei PdZ nella provincia di Torino con riferimento al processo zonale. Non sono invece inseriti gli ambiti sovraterritoriali: regionale, nazionale ed europeo.

Al primo livello è riportato il sistema di coordinamento delle programmazioni locali dei PdZ, luogo di confronto politico e tecnico in seno alla Provincia. In particolare il Servizio Solidarietà Sociale dell'Area Lavoro e Solidarietà sociale, facendo parte dell'Assessorato alla solidarietà sociale, politiche giovanili e programmazione sanitaria, è diventato il servizio di competenza per la realizzazione del PdZ. Specificatamente l'Ufficio Programmazione Territoriale, come approvato nella delibera del Consiglio Provinciale n. 351-323965 del 10 febbraio 2004 "Indirizzi per la partecipazione della Provincia ai Piani di Zona dei Comuni associati del territorio provinciale" partecipa alla definizione e all'attuazione dei PdZ, curando il coordinamento con i soggetti istituzionali e non, operanti nel territorio provinciale e fornendo ai Comuni ed ai soggetti titolari, il supporto necessario per la programmazione del coordinamento degli interventi e dei servizi socio-assistenziali. Inoltre, spetta all'Ufficio Sistema Informativo la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati sui bisogni e le risorse del territorio da fornire ai PdZ quale patrimonio di conoscenze statistico-quantitative.

LIVELLI DI GOVERNANCE

I Livello

Principi

Funzioni

TAVOLO DI LAVORO PROVINCIALE

Area Lavoro e Solidarietà Sociale

SERVIZIO SOLIDARIETA SOCIALE

CPI

**Ufficio Programmazione
Territoriale**

Ufficio Sistema
Informativo

Coordinamento provinciale delle
politiche sociali e raccordo con le
programmazioni zonali

Sussidiarietà

II Livello

**COMITATO DEI SINDACI
ASSEMBLEA CONSORTILE**

Tavolo politico istituzionale

Ufficio di Piano

Regia processo.
Attivazione
tavoli.
Rilevazione
contesto e
bisogni
Stesura piano
Progettazione
monitoraggio
azioni

Promozione e
avvio.
Scelta
obiettivi.
Allocazione
risorse.
Valutazione e
controllo

Concertazione

Concertazione

III Livello

Sussidiarietà
orizzontale

Tavoli di concertazione

AREA 1

AREA 2

AREA 3

AREA 4

AREA 5

Sede
programmazio
ne partecipata.
Elaborazione
progettuale ed
effettiva

Le funzioni di coordinamento a livello provinciale: I livello di *governance*

La delibera di cui sopra prevede l'impostazione di un cosiddetto "Modello Operativo di Intervento" che favorisca e supporti il ruolo della Provincia quale ente intermedio di programmazione di area vasta nel quadro delle politiche sociali del territorio.

Il modello prevede la costituzione, per il primo livello di *governance* individuato (cfr schema "livelli di *governance*"), del Tavolo di Lavoro Provinciale. Il tavolo deve essere composto da referenti provinciali dei diversi servizi che si occupano per competenza delle principali tematiche trattate nei PdZ locali, integrati con i referenti delle politiche altre che possono concorrere alla programmazione dei servizi sociali. La delibera prevede dunque la presenza al tavolo dei dirigenti dei seguenti Servizi: solidarietà sociale, programmazione lavoro e formazione professionale, orientamento, istruzione, programmazione beni ed attività culturali, programmazione sviluppo sostenibile e rifiuti, programmazione e pianificazione viabilità, pianificazione e trasporti.

Il tavolo, secondo la delibera provinciale, è coordinato dall'Ufficio Programmazione Territoriale del Servizio di Solidarietà Sociale, con il supporto dell'Ufficio Sistema Informativo.

L'obiettivo è duplice: dare alla Provincia l'opportunità di esercitare un ruolo propositivo e di indirizzo per la costituzione dei PdZ e dall'altra favorire la concertazione e l'integrazione tra diversi settori e politiche dell'ente, attraverso la creazione di una rete interna all'Ente. In particolare il tavolo ha la finalità di ampliare le conoscenze e le competenze dei diversi servizi ed aree della Provincia, rispetto alla programmazione sociale dei PdZ.

Il tavolo, che ha avviato i suoi lavori dalla primavera del 2004, ha contribuito al raccordo tra la programmazione locale e quella provinciale, favorendo l'integrazione tra politiche e sensibilizzando i diversi servizi provinciali all'importanza dei PdZ. Con il procedere delle programmazioni zonali e con la fase di attuazione delle azioni di piano, come sottolineano Barbara Bisset, Responsabile dell'Ufficio Programmazione Territoriale, e Debora Labate, Referente dei PdZ per l'Ufficio, il tavolo di lavoro provinciale si è evoluto in tavoli di coordinamento ad hoc che si riuniscono con cadenza quadrimestrale, rendendo più funzionale l'integrazione nei servizi che sono maggiormente coinvolti nei PdZ ed individuare interventi e impegni dell'ente, in modo da favorire la realizzazione delle azioni di piano locali.

Anche la Commissione Consiliare sulle Politiche Sociali, come evidenziato dalla sua Presidente, Dott.ssa A.Griffa, e dal Dott. Merlo, è luogo della concertazione a livello provinciale e soprattutto luogo d'interscambio di informazione e conoscenza sullo stato di attuazione dei PdZ tra gli assessorati interessati.

Dall'analisi condotta e dal lavoro di stage svolto nei mesi all'interno dell'Ufficio Programmazione Territoriale, si evince infine che le funzioni di coordinamento provinciale sono strutturate fortemente nel II livello di *governance*, attraverso la consolidata funzione di sostegno e accompagnamento tecnico-metodologico che la Provincia di Torino, in particolare attraverso l'Ufficio Programmazione Territoriale, ha svolto all'interno di tutti gli UdP e, attraverso i Centri per l'Impiego, all'interno dei tavoli tematici locali di competenza.

Le funzioni di coordinamento di livello zonale: Il livello di *governance*

Dalle interviste effettuate ai 10 territori e dall'analisi dei 21 documenti di piano, emergono a questo livello sostanziali differenze per ogni territorio che hanno permesso l'individuazione di quattro modelli di *governance* locale riassunti nella tabella 5. L'eterogeneità si manifesta rispetto alle scelte compiute a livello territoriale in:

- il livello di coordinamento politico – istituzionale del PdZ che si rispecchia in diversi organi di indirizzo
- la composizione e quindi il ruolo dell'UdP che si presenta o esclusivamente tecnico o misto tecnico-politico

Il livello politico in 6 casi su 21 è assegnato ad un organo collegiale pre esistente al PdZ individuato in 4 casi nel Comitato dei Sindaci, in un caso nell'Assemblea Consortile e in un caso dal Consiglio della Comunità Montana. Nella maggioranza dei casi (15) si è scelto invece di istituire un organo politico ad hoc per il PdZ (tavolo politico) a composizione variabile (cfr prima parte di questo documento). A livello di struttura istituzionale questa modalità organizzativa diversa non ha avuto effetti standard riscontrabili dall'analisi svolta. Si può però rilevare che, laddove il Comitato dei Sindaci è organo politico o è investito dell'avvio del processo, l'ASL è rappresentata in tutti e tre organi di piano, anche se ciò non implica una partecipazione continuativa o un'assunzione d'impegni maggiore nel processo dei PdZ, che, come sottolineato dalle interviste ai 10 territori, generalmente rimane discontinua. Si può notare che gli ambiti che sono composti da un numero più basso di Comuni scelgono generalmente di utilizzare un organo politico pre esistente, probabilmente per garantire una partecipazione maggiore delle amministrazioni comunali (es. Moncalieri, Collegno, Pianezza). Al contrario i territori che raggruppano un numero maggiore di Comuni nel proprio distretto (Ivrea, Val Susa e Cuorné) hanno generalmente preferito affidare le funzioni politiche ad un organo misto costituito ad hoc per il PdZ.

La diversa struttura dell'organo politico non varia però la natura delle sue funzioni e attribuzioni, al contrario la composizione e le attribuzioni dell'UdP hanno un peso rilevante sul sistema di relazioni tra i livelli e sull'elaborazione delle decisioni.

Come emerge dalla tabella nella Provincia di Torino 14 PdZ su 21 hanno scelto di strutturare un UdP di natura misto tecnico- politico, 7 PdZ hanno invece adottato un UdP tecnico, mantenendo una separazione netta tra istanze politiche e competenze tecniche.

Analizzando i dati raccolti sembra esserci una correlazione tra l'organo di avvio del processo e la composizione dell'UdP. Come schematizzato nella tabella 5, laddove il processo è stato avviato dal Comitato dei Sindaci, in 7 casi su 8, l'UdP è di natura mista. Laddove il processo è stato avviato dal Consiglio della Comunità Montana, in 2 casi su 3, l'UdP è tecnico. Laddove il processo è stato avviato dall'Assemblea Consortile invece non sembra possibile rilevare una tendenza specifica del carattere dell'UdP. Dove vi è la presenza di un comune capofila (3 casi), l'UdP è di natura mista, probabilmente in virtù del mantenimento della regia in capo ai Comuni stessi sia a livello politico sia a livello tecnico.

Anche l'eventuale supporto di consulenti ed esperti nell'accompagnamento del processo dei PdZ, può aver contribuito a far prevalere la scelta di netta separazione delle istanze politiche e tecniche.

Dalle interviste somministrate alle cariche politiche dei PdZ emerge che non ci sia stata alcuna sovrapposizione di ruoli tra figure tecniche e figure politiche e anzi si sostiene che la presenza di cariche politiche nell'Ufficio di Piano "dia realismo alla progettazione e riduca il tempo decisionale". Al contrario tra i coordinatori dei tavoli tematici prevale la sensazione che un Ufficio di Piano misto generi una maggiore confusione delle responsabilità e una maggiore difficoltà a conciliare le esigenze delle due istanze, soprattutto per quanto riguarda i tempi della concertazione e dell'implementazione delle azioni di piano. Dal momento che l'E.G in tutti i PdZ, ad eccezione di Moncalieri e Rivoli, ha assunto anche funzione di segreteria del piano, dalle interviste e dalla lettura dei verbali è emerso che un UdP misto può generare un'amministrazione del processo più difficoltosa per via, ad esempio, della partecipazione non continuativa delle figure politiche alle riunioni o alla difficoltà di queste, soprattutto in rappresentanza di piccoli Comuni, ad assumere all'occorrenza decisioni di tipo tecnico.

D'altro canto in alcuni casi la presenza di figure politiche nell'UdP, ad esempio gli assessori, ha rispecchiato la volontà dei Comuni più piccoli a partecipare al processo dei PdZ e la loro difficoltà a mettere a disposizione del processo risorse umane di tipo tecnico.

Rispetto al modello definito nelle linee guida regionali, che prevedevano una netta separazione tra tecnica e politica attraverso una definizione precisa ed esclusiva delle competenze dei due organi, nella variegata realtà provinciale analizzata, i due livelli sembrano sovrapporsi e spostare di un piano il luogo di costruzione della decisione strategica attraverso forti contributi dell'UdP alla sfera decisionale sotto forma di valutazioni, rapporti o indicazioni, supportando pertanto l'organo politico (il tavolo politico) nel suo ruolo di validazione delle decisioni, formalizzazione delle istanze e di allocazione delle risorse.

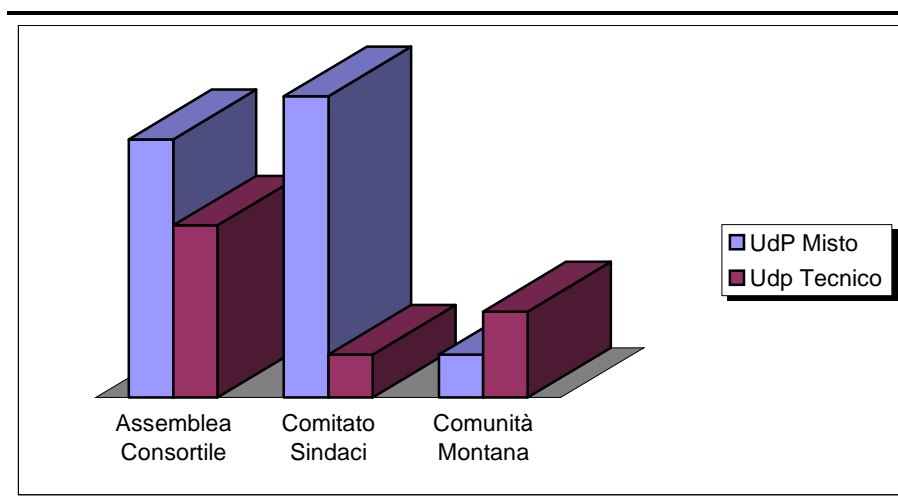
Tabella 5. I MODELLI DI GOVERNANCE NEI PdZ NELLA PROVINCIA DI TORINO

Organi	MODELLO 1	MODELLO 2	MODELLO 3	MODELLO 4
TAVOLO POLITICO-ISTITUZIONALE	AD HOC/CONTESTUALE - Comuni - Enti Gestori - ASL	PRE ESISTENTE - Comitato Sindaci - Assemblea Consortile - Consiglio di Comunità montana	AD HOC/CONTESTUALE - Comuni - Enti Gestori - ASL	PRE ESISTENTE - Comitato Sindaci - Assemblea Consortile - Consiglio di Comunità montana
UFFICIO DI PIANO	Tecnico	Tecnico	Tecnico - politico	Tecnico - politico
TAVOLI TEMATICI	Tavoli Tematici.	Tavoli Tematici	Tavoli Tematici	Tavoli Tematici
PdZ	Cirié Pinerolo Val Pellice Chivasso Ivrea	Valli Chisone e Germanasca Collegno- Grugliasco	Valle di Susa Settimo T. se Carmagnola Nichelino Gassino T.se Rivoli Orbassano Chieri Cuorgné Valli di Lanzo	Pianezza Moncalieri Val Sangone Caluso

L'elaborazione didattica dei suddetti modelli organizzativi si basa sulla composizione dei vari organi definita nei documenti di piano e negli Accordi di Programma.

In rosso i territori intervistati.

Tabella 6. CORRELAZIONE TRA TIPOLOGIA DI UdP E ORGANO DI AVVIO DEL PROCESSO



Il processo di concertazione e di partecipazione: III livello di *governance*

I componenti dei tavoli tematici dei PdZ sono il soggetto collettivo protagonista di questo livello di *governance*. Possiamo suddividere la loro partecipazione in due fasi:

La fase tecnico-politica

La I fase tecnico-politica: prevede la definizione della metodologia di lavoro e della struttura dei tavoli, la definizione degli obiettivi strategici del PdZ, la rilevazione dei bisogni del territorio, il processo di concertazione. Questa fase è guidata generalmente dai funzionari dell'Ente gestore come conduttori o, alcune volte con la partecipazione di figure politiche dei Comuni. Attraverso la concertazione e sulla base della conoscenza dei bisogni specifici della popolazione e delle risorse del territorio nell'area di interesse, i tavoli hanno potuto proporre possibili scelte strategiche e progettualità ed interventi di lunga scadenza da trasmettere, tramite rapporti e analisi, ai rappresentanti politici che ne approvassero la concreta realizzazione.

Dalle interviste ai 10 PdZ, è emersa una criticità riferita a questa I fase tecnico-politica definita da molti intervistati "l'effetto libro dei sogni". In alcuni casi infatti il processo di rilevazione dei bisogni è stato interpretato come elaborazione di strategie di lungo periodo per le tematiche sociali. Sono emersi, quindi, bisogni e aspettative di miglioramento che vanno al di là delle reali possibilità di cambiamento di breve periodo del PdZ e delle capacità finanziarie delle amministrazioni comunali. Questo ha provocato una necessità di chiarire il ruolo del tavolo e di limitare la concertazione alle azioni realmente attuabili e validabili politicamente.

In almeno 8 PdZ questo problema è stato prevenuto con la presenza al tavolo tematico di una figura politica. Questa presenza ha permesso la concentrazione delle scelte su obiettivi raggiungibili nel medio periodo evitando di creare aspettative troppo grandi tra i componenti dei tavoli, rendendoli più funzionali ed efficienti, spostando la mediazione al livello dei tavoli tematici. Inoltre per la prima volta politici ed esponenti delle cooperative sociali e del mondo del volontariato, nonché operatori sociali e sanitari, hanno potuto confrontarsi in uno stesso luogo. Tra i politici intervistati è emerso infatti che molti non erano consapevoli delle effettive risorse presenti nel territorio.

Questa soluzione ha però fatto nascere alcune criticità: almeno inizialmente infatti il tavolo ha corso il rischio di diventare luogo di rivendicazione tra i politici e gli altri stakeholder come le cooperative sociali e le organizzazioni sindacali, rischiando di rallentare il processo.

Può, inoltre, aver ridotto il grado di innovazione dei progetti presentati dai tavoli convogliando a priori le scelte su azioni di mantenimento o di razionalizzazione dei servizi già esistenti.

La fase tecnica

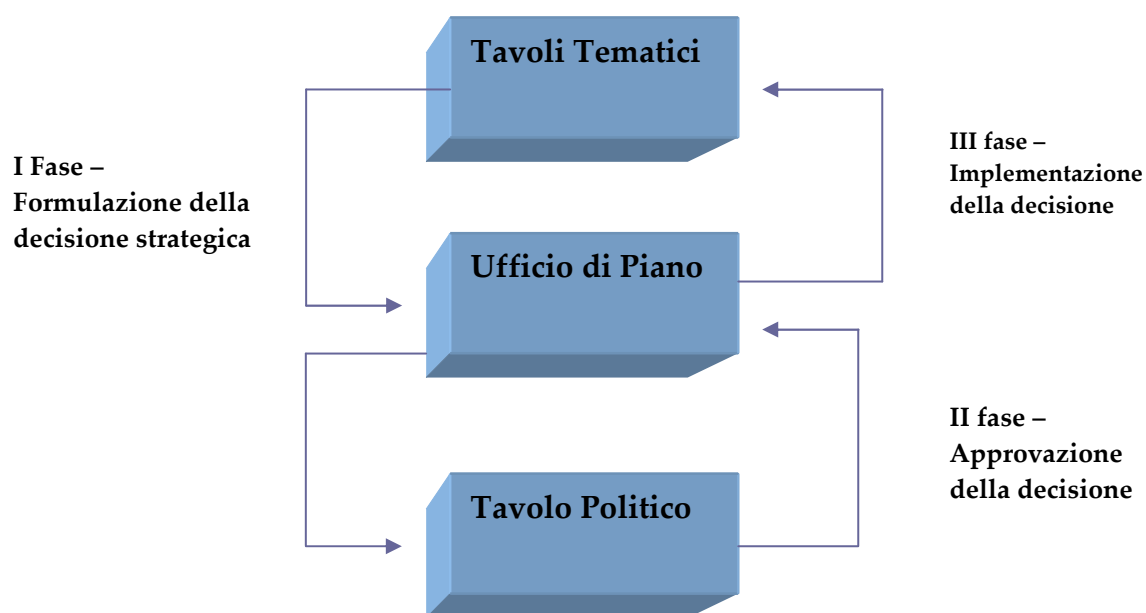
La II fase di tipo tecnico ha visto i rappresentanti dei tavoli, dedicarsi alla definizione delle proposte operative e alla progettazione esecutiva, valorizzando gli apporti dei soggetti presenti attraverso la coprogettazione. In questa fase generalmente si è riscontrato un calo delle presenze e della partecipazione da parte dei soggetti non direttamente coinvolti nelle azioni.

A questa II fase corrisponde anche il ruolo avuto dai tavoli nel monitoraggio e nella valutazione delle azioni e del processo, da trasmettersi in seguito al tavolo politico e la cui regia è rimasta in capo all'UdP.

In ogni caso la presenza della componente politica ai tavoli tematici, a volte sotto forma di coordinatore, per lo più come partecipante, attribuisce al tavolo un ruolo più ampio di quello previsto dalla DGR 51 che li inserisce tra gli strumenti del piano lasciando ai territori la definizione delle dinamiche interne. Il tavolo dunque diventa parte integrante nell'elaborazione delle decisioni, poi valutate, vagliate e formalizzate negli altri livelli di competenza.

L'iter di assunzione delle decisioni assume pertanto, alla luce delle considerazioni esposte, quella circolarità e le caratteristiche di un processo di continua lettura, interpretazione, risposta, verifica e rimodulazione tra i 3 diversi livelli di responsabilità, tanto auspicati nella DGR 51 del 2004.

Tabella 7. L'iter di elaborazione della decisione nei PdZ della provincia di Torino



3 – La Provincia di Torino per i PdZ

La Legge n. 328/2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, assegna agli Enti locali la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato degli interventi dei servizi sociali, attraverso lo strumento dei Piani di Zona (PdZ), e ne disciplina il ruolo assegnando loro compiti della gestione e dell'offerta dei servizi in maniera concertata con gli altri soggetti, istituzionali e non, attivi nella progettazione e realizzazione degli interventi socio-assistenziale e socio-sanitari.

La LR n. 1/2004, in applicazione alla normativa nazionale, assegna alle Province un significativo ruolo di ente intermedio e soggetto di programmazione decentrata delle politiche regionali e di coordinamento del territorio.

Nello specifico la Provincia, in coerenza con il suo ruolo di promozione dello sviluppo della programmazione territoriale (T.U. 267/2000), partecipa ai processi di programmazione locale sui PdZ per i servizi di supporto e di area vasta svolti, nell'ottica di favorire e valorizzare la creazione di efficaci sinergie tra risorse istituzionali e sociali presenti sul territorio, nonché una gestione più flessibile e partecipata del sistema stesso, oltre la tradizionale logica assistenziale di erogazione dei servizi.

Il ruolo della Provincia, attraverso il Servizio Solidarietà Sociale, si è fortemente sviluppato e concretizzato principalmente lungo due direzioni:

- sostenere ed accompagnare il territorio provinciale di avvio, programmazione, attuazione e valutazione dei 21 piani
- favorire l'interconnessione ed il raccordo tra le singole programmazioni zonali e la programmazione di area vasta della Provincia.

L'Ufficio Programmazione Territoriale

L'Ufficio Programmazione Territoriale, partecipando dal 2002 a tutti i 21 UdP del territorio provinciale, è diventato dunque l'ufficio referente della gestione e del coordinamento del processo programmatico dei PdZ locali, con il compito di attivare interventi di supporto utili ai soggetti istituzionali e non, chiamati a concorrere alla programmazione dei piani di zona locali.

In particolare l'Ufficio, soprattutto attraverso la parte citazione attiva negli Uffici di Piano, nonché attraverso la costituzione di tavoli di coordinamento ad hoc interni allo stesso ente, ha assunto i seguenti ruoli:

di sostegno:

- nella definizione degli indirizzi generali, organizzativi e tecnici della programmazione concertata, anche mediante l'elaborazione di strumenti metodologici specifici,

- nella raccolta ed elaborazione dei dati e di informazioni quali-quantitativi (con il supporto dell'Ufficio Sistema Informativo)

di promotore e garante:

- dei processi partecipativi e dell'effettiva partecipazione dei soggetti previsti per la concertazione
- dei processi comunicativi, favorendo iniziative di sensibilizzazione e di coinvolgimento del territorio,
- delle iniziative di co-progettazione tra i soggetti istituzionali e non del territorio,

di formazione:

- nel rafforzamento delle competenze programmatiche degli operatori dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari e degli amministratori locali della Pubblica Amministrazione e degli organismi del Terzo Settore,
- nel favorire la cultura, la conoscenza e le competenze necessarie per attivare processi di progettazione partecipata e di monitoraggio e valutazione,

di coordinamento e di raccordo:

- tra i percorsi di programmazione locale in atto nei territori e le diverse programmazioni dell'Ente Provincia,
- nell'integrazione tra politiche sociali e politiche altre che concorrono al consolidamento di un sistema integrato di interventi e servizi sociali,
- tra le programmazioni locali e quella regionale
- del flusso delle risorse provinciali assegnate ed impegnate per la realizzazione dei PdZ,

di istruttoria:

- nell'accompagnamento ed assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni singoli o degli Enti gestori, per l'esercizio delle funzioni connesse al sistema integrato di interventi e servizi sociali,
- nel verificare gli interventi e gli impegni dell'Ente per l'attuazione delle azioni e dei progetti programmati nei PdZ.

Come evidenziato dalle interviste ai 10 PdZ, l'Ufficio Programmazione Territoriale ha svolto un ruolo decisamente positivo a sostegno dei processi di pianificazione zonale, non solo favorendo l'attivazione dei 21 PdZ territoriali ma anche contribuendo alla concreta attuazione dell'intero ciclo di vita del PdZ, sino alla fase di implementazione del piano.

Attraverso la partecipazione assidua negli Uffici di Piano e le numerose attività di formazione (sono stati organizzati 36 incontri formativi per un totale di 288 ore di formazione organizzate dall'ente e 3880 ore di formazione finanziate ai territori), la Provincia di Torino, come confermato anche dalle interviste effettuate alla Dott.ssa Bisset e alla Dott.ssa Labate, ha saputo anche far fronte a diverse criticità emerse dai PdZ, quali il minor coinvolgimento dei piccoli Comuni, contribuendo ad attivare flussi d'informazione e scambio di buone prassi tra i diversi soggetti territoriali e facilitando il rapporto tra soggetti istituzionali e tra questi e i soggetti del privato sociale.

I Centri per l'Impiego nei PdZ

I Centri per l'impiego (CPI) della Provincia di Torino, quali soggetti principali delle politiche attive del lavoro, sono stati coinvolti nei processi di costruzione dei 21 PdZ dalla partecipazione ai lavori di 54 su 104 tavoli tematici (adulti, giovani, disabili e immigrati) sino alla collaborazione nella gestione operativa degli interventi e dei servizi di competenza, nella prospettiva di un approccio globale alle tematiche dell'inclusione socio-lavorativa delle fasce deboli della popolazione.

Come emerso dall'intervista alla Dott.ssa C. Romagnolli, Dirigente del Servizio Coordinamento CPI della Provincia di Torino, nella fase di avvio i CPI non si sono sentiti direttamente coinvolti nel processo, ritenendolo pertinente esclusivamente alle politiche sociali, per poi invece percepirlo come processo aperto all'interazione con le altre politiche del territorio, in quanto "soltanto un approccio integrato nell'analisi dei bisogni, nelle scelte di priorità d'intervento e nell'adozione degli strumenti di governo del sistema locale, può rispondere in maniera adeguata alla complessità dei problemi oggi in campo ed in particolare a quelli legati al mondo del lavoro".

Per approfondire il grado di coinvolgimento dei CPI all'interno dei PdZ, è stato somministrato ai responsabili dei 12⁶ CPI della provincia di Torino che sono stati coinvolti nei PdZ, un questionario di 12 domande a risposta multipla sulle modalità di partecipazione ai tavoli tematici, il ruolo svolto nel processo e la qualità delle relazioni instauratesi con gli altri soggetti (vedi Allegato 2). Dalla raccolta e dall'analisi dei risultati sono state predisposte delle tabelle di frequenza che hanno evidenziato, secondo il punto di vista dei responsabili, la percezione del ruolo e del coinvolgimento dei CPI nell'intero processo programmatico⁷.

- La scelta dei tavoli a cui partecipare si è rilevata omogenea tra i diversi CPI, equamente distribuiti tra i tavoli adulti, minori, giovani e disabili (rispettivamente 12 su 13 hanno partecipato al tavolo disabili, 12 al tavolo adulti, 9 al tavolo minori e giovani), che sono i tavoli che sono stati istituiti in tutti i PdZ. La frequenza ai tavoli è stata nella maggior parte dei casi superiore al 50% (3 CPI su 13 tra il 25% e il 50%, 1 tra il 50% e il 75%, 9 oltre il 75%).
- Per quanto riguarda il ruolo sostenuto dai CPI ai tavoli, è emerso che la partecipazione ai tavoli tematici non ha portato i CPI a sperimentare nuove procedure e metodologie di lavoro rispetto a quelle già consolidate. Questo, come evidenziato dalla Dott.ssa Romagnolli, probabilmente perché il CPI ha, per le attività istituzionali di competenza, già sperimentato il lavoro di rete con altri soggetti del territorio, avendo una conoscenza del tessuto sociale piuttosto ampia. Dal questionario emerge, infatti, che la partecipazione al PdZ ha permesso ai CPI di incrementare le conoscenze delle risorse del territorio (13 su 13) piuttosto che quelle professionali e metodologiche.
- Secondo i dati emerge che il CPI ha contribuito maggiormente nelle fasi di rilevazione dei bisogni (5 su 13) e nella definizione degli obiettivi (4 su 13), piuttosto che nella rilevazione dei dati o nella fase progettuale, probabilmente perché più consapevoli delle esigenze e dei bisogni

⁶ Il questionario è stato somministrato ai 12 responsabili dei seguenti CPI: Chivasso, Venaria, Cirié, Chieri, Caluso, Cuorgné, Orbassano, Moncalieri, Rivoli, Pinerolo, Settimo T.se, Susa, Ivrea. Tuttavia il campione risulta complessivamente di 13 questionari poiché il responsabile del CPI di Ivrea ha risposto anche per il PdZ di Caluso.

⁷ Vedasi Allegato 4

del territorio relativamente alle politiche del lavoro. I responsabili dei CPI hanno poi sottolineato che i CPI, nella futura programmazione dei PdZ, dovranno essere maggiormente coinvolti nella fase di progettazione (11 su 13) e della realizzazione delle azioni (7 su 13). Emerge comunque che la percezione dell'utilità del proprio ruolo all'interno dei tavoli e l'impatto delle azioni progettate dai tavoli sia stata complessivamente medio-alta.

- Rispetto all'analisi del processo⁸, emerge che non ci sia stata sufficiente chiarezza nella definizione dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti che hanno partecipato al PdZ, confermando quanto emerso dalle interviste ai 10 PdZ. Sul rapporto tra componente tecnica e politica, il questionario ne conferma la percezione piuttosto problematica (11 su 13 ne danno un giudizio medio-basso), nonché la difficoltà- già emersa nei tavoli tematici - di definirne ruoli chiari e non sovrapposti.
- Per quanto riguarda invece la qualità delle relazioni instauratesi nel processo, i responsabili dei CPI evidenziano relazioni collaborative tra i partecipanti ai tavoli e, laddove vi siano state, anche con esponenti degli altri livelli. Sottolineano inoltre che il processo dei PdZ ha favorito non solo il consolidamento di relazioni già esistenti (11 su 13) ma anche l'instaurarsi di relazioni nuove (6 su 13).
- Dai questionari emerge che le istituzioni non hanno svolto un ruolo di facilitatrici di processi e mobilizzatrici di risorse che sia stato pienamente soddisfacente: 12 su 13 ne danno un giudizio medio-basso. Questo probabilmente a conferma della percezione di scarso coinvolgimento delle amministrazioni comunali nel processo, non solo per la partecipazione discontinua nelle fasi del processo ma anche per le risorse messe a disposizione nella realizzazione del PdZ.
- Sul ruolo di raccordo interno ed interfaccia con i PdZ, svolto dall'Ufficio Programmazione Territoriale, vi è un riscontro molto positivo: 13 su 13 hanno dato un giudizio medio-alto e anche la Dott.ssa Romagnoli ne ha confermato la strategicità. Questo dato, confermato anche dalle interviste effettuate al Dott. Merlo e alla Dott.ssa Bisset, sottolinea come il Servizio Solidarietà Sociale e il Servizio Coordinamento dei CPI abbiano da subito lavorato in maniera sinergica e ricercando il più possibile l'integrazione tra le politiche sociali e le politiche attive del lavoro nella prospettiva del PdZ come motore delle politiche di sviluppo locale.

La Provincia, come sostenuto dall'Assessore alle politiche sociali, Salvatore Rao e dal Dott. Merlo, ha dunque svolto in senso ampio il proprio ruolo di area vasta, sapendo interpretare le attribuzioni regionali in favore di un importante e centrale ruolo nella programmazione del cosiddetto "sociale allargato".

⁸ Per le relative frequenze vedasi Allegato 4

Conclusioni

L'esperienza dei PdZ maturata nella provincia di Torino offre sicuramente l'opportunità di riflettere sulle potenzialità del PdZ, inteso come strumento principale per la costruzione di sistemi di welfare locali improntati sui principi della sussidiarietà e concertazione. Tale esperienza infatti evidenzia aspetti chiave della programmazione territoriale ed in particolare il PdZ:

- ha permesso l'avvio e lo sviluppo di un processo organizzativo interistituzionale del sistema dei servizi e degli interventi sociali,
- ha consolidato relazioni fra enti istituzionali e non istituzionali, favorendo una modalità di lavoro di rete che si sta consolidando quale prassi nella progettazione e gestione dei servizi sociali, sia favorendo le reciproche collaborazioni che valorizzando le risorse e le competenze territoriali esistenti,
- ha prodotto in tutti i territori tentativi importanti di coinvolgimento di molti soggetti e settori sia nell'analisi del tessuto sociale che nella definizione e progettazione di servizi ed interventi sulle diverse aree di bisogno
- ha rappresentato, come sottolineato anche dall'Assessore Rao, una significativa opportunità per la riflessione e la conseguente programmazione condivisa degli interventi che i Comuni e gli altri enti coinvolti possono attivare in risposta ai bisogni complessi emergenti, che considerino la persona nella sua globalità, anche di relazione e che sappiano garantire un continuo ed adeguato supporto,
- ha favorito sistemi locali di intervento a rete fondati su servizi e prestazioni tra loro complementari e flessibili, per la costruzione di una politica integrata di comunità,
- ha promosso lo sviluppo di un sistema di programmazione locale intesa, non solo come processo continuo di costruzione delle politiche sociali, ma anche aperto all'integrazione con le altre politiche del territorio,
- si orienta a perseguire obiettivi di equità e qualità sociale dei servizi da offrire alla cittadinanza, per dare centralità al cittadino e promuovere la qualità di vita, in contrasto ai fenomeni di povertà ed esclusione.

Rispetto al processo preso in esame emergono comunque alcune criticità che dovranno essere affrontate alla luce del prossimo triennio di programmazione:

- il rischio di mantenere la progettazione legata ad interventi socio assistenziali, isolati dalle politiche sociali intese in senso più ampio e tralasciando le politiche dell'agio in favore di interventi rivolti alle fasce più deboli della società, con il rischio di trascurare una reale inclusione sociale di tutti i cittadini,
- il rischio che l'integrazione tra gli interventi sociali, a causa del difficile coinvolgimento dell'ASL e delle Istituzioni Scolastiche nei PdZ, impedisca un'effettiva integrazione con le politiche sanitarie ed educative,

- il rischio che le forme attuali di finanziamento, generalmente erogati attraverso bandi, delle attività previste dei PdZ non seguano il passo delle nuove modalità di progettazione partecipata rimanendo settoriali e definite a priori ad altri livelli della programmazione.

Si evidenziano inoltre alcuni aspetti che sarebbe utile valorizzare nella prossima triennalità:

- l'attenzione al monitoraggio degli interventi programmati, individuando modalità omogenee ed uniformi per la relativa valutazione, in modo che sia più leggibile ai cittadini, e che fornisca loro gli strumenti per comprendere l'efficacia e l'efficienza delle azioni attuate nel territorio, svolgendo dunque il dovere di *accountability* proprio delle istituzioni pubbliche,
- l'attenzione a tendere ad una progressiva integrazione con gli strumenti di programmazione settoriali già in atto e quelli futuri, in primis i Piani e Profili di Salute (PePS),
- l'attenzione a rendere il PdZ uno strumento flessibile e dinamico in un contesto di rapido cambiamento dei bisogni e delle esigenze dei cittadini,
- l'attenzione a stimolare le relazioni:
 - tra le diverse politiche, valorizzando, per esempio, i gruppi di lavoro inter-assessorili di livello provinciale,
 - tra i territori, attivando ad esempio tavoli provinciali e interdistrettuali per la continua definizione di obiettivi e tavoli tra referenti dei PdZ per favorire l'integrazione e la sinergia
- l'attenzione a supportare un modello organizzativo unico di riferimento, pur nel rispetto dell'autonomia di scelta locale, soprattutto per sciogliere i nodi critici emersi, quali l'integrazione tra tecnica e politica e la confusione dei ruoli e delle responsabilità tra soggetti e livelli di piano, promuovendo, ad esempio, procedure più definite per il lavoro in rete all'interno dei tavoli tematici.

Appendice

Allegato 1

INTERVISTA PER LA VALUTAZIONE DELLA GOVERNANCE NEI PIANI DI ZONA

A - Il processo decisionale

1. Può descrivermi il processo che ha dato il via al PdZ? Per opera di chi e con quali strumenti è andato consolidandosi il processo?
2. Mi può definire i criteri di selezione dei soggetti che sono stati individuati per partecipare al processo dei PdZ (Modalità selettive o generiche, conferenza di servizi ecc)
3. Sulla base di quali criteri sono stati scelti i membri del tavolo politico? Sulla base di quali input (chi ha deciso) e documenti? Quali atti hanno sancito la scelta?
4. Sulla base di quali criteri sono stati scelti i membri dell'ufficio di piano? Sulla base di quali input (chi ha deciso) e documenti? Quali atti hanno sancito la scelta?
5. Sulla base di quali criteri sono stati scelti i membri dei tavoli tematici? Sulla base di quali input (chi ha deciso) e documenti? Quali atti hanno sancito la scelta?
6. Secondo Lei, sono chiari i ruoli e le responsabilità e gli obblighi dei diversi soggetti coinvolti?
7. Quali sono stati gli output maggiori dei 3 livelli? (Atti amministrativi, rapporti finali, rapporti sui bisogni, ecc.)
8. Qual è stato il grado di rappresentanza dei singoli Comuni e dell'ASL nella composizione degli organi del piano?

B- Integrazione tra i livelli di governo del piano

9. Come e dove avviene l'integrazione tra il livello politico e quello tecnico? Come funziona? C'è sovrapposizione di ruoli e chiarezza?
10. Come si sono tracciate le relazioni tra i 3 livelli e all'interno di ognuno di essi? C'è stata circolarità tra di essi? (Chiedere esempi concreti). Come giudica il grado di funzionalità e di partecipazione dei seguenti organismi? (UdP/Assemblea dei Sindaci/Comitato dei sindaci/Tavoli Tematici)
11. Come giudica il ruolo di regia dell'UdP?
12. Quali sono i punti di forza e di criticità dell'integrazione tra i livelli di governo del PdZ?
13. Quale soggetto del Terzo Settore considera che abbia partecipato con maggior coinvolgimento al PdZ?
14. Quanto a suo avviso il PdZ è di proprietà dei diversi livelli di governo (Comuni, consorzi, Asl, Coop sociali, Associazionismo)
15. Quali sono le modalità di coinvolgimento e consapevolezza interna ai Comuni?
16. Qual è stato il ruolo dell'ente pubblico coinvolto nel PdZ? Di facilitatore/mobilitatore di risorse?
17. Come giudica il ruolo di interfaccia e raccordo tra le politiche della Provincia di Torino (Uff. Programmazione territoriale)?
18. Nucleo di valutazione stessa composizione di ufficio di piano o tav. politico.

QUESTIONARIO PER LA VALUTAZIONE DEL COINVOLGIMENTO DEI CENTRI PER L'IMPIEGO
NEL PROCESSO DEI PIANI DI ZONA

A. Informazioni generali

CPI di appartenenza: _____

Ruolo ricoperto all'interno del CPI: _____

Indicare a quali tavoli tematici dei PdZ ha partecipato (sono possibili più scelte):

a. Disabili

b. Immigrati

c. Adulti

d. Minori

e. Anziani

f. Altro (specificare) _____

Indicare la percentuale media di frequenza ai tavoli:

a. Meno del 25%

b. Tra il 25% e il 50%

c. Tra il 50% e il 75%

d. Oltre il 75%

B. Il ruolo del CPI nei tavoli tematici:

1. A suo avviso il CPI ha avuto la possibilità di acquisire e sperimentare nuove metodologie e procedure di lavoro operando all'interno dei tavoli tematici?

Per nulla

Molto

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

2. Secondo Lei, la partecipazione al processo dei PdZ ha permesso al CPI di (sono possibili più risposte):

- a. Incrementare le conoscenze territoriali
- b. Incrementare le competenze professionali
- c. Acquisire metodologie di lavoro innovative
- d. Altro (Specificare) _____

3. Secondo Lei, in quale fase il CPI dovrebbe partecipare maggiormente?

- a. Programmazione
- b. Progettazione
- c. Realizzazione/attuazione
- d. Monitoraggio/valutazione
- e. Tutte

4. Secondo Lei, quale ruolo che il CPI ha ricoperto all'interno del processo dei PdZ è stato maggiormente significativo?

- a. Analisi dei bisogni
- b. Rilevazione dati
- c. Definizione degli obiettivi
- d. Elaborazione progetti
- e. Altro (Specificare)_____

5. Quanto, secondo Lei, il CPI ha contribuito attivamente ai lavori dei tavoli tematici?

Per nulla

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Molto

6. Secondo Lei, che impatto hanno avuto sul territorio i progetti elaborati all'interno del processo dei Piano di Zona in termini di efficacia (risultati/obiettivi) e di efficienza (input/output)?

Per nulla

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Molto

C. Le relazioni tra il CPI ed i soggetti coinvolti nei PdZ

7. Come giudica il grado di chiarezza dei ruoli, della responsabilità, delle competenze e degli obblighi dei diversi soggetti coinvolti?

Ruoli	Per nulla chiari	1	2	3	4	5	Molto chiari
Responsabilità	Per nulla chiari	1	2	3	4	5	Molto chiari
Competenze	Per nulla chiari	1	2	3	4	5	Molto chiari
Obblighi	Per nulla chiari	1	2	3	4	5	Molto chiari

8. Qual è il Suo giudizio circa le relazioni che si sono sviluppate tra i partecipanti al tavolo tecnico?

- a. Relazioni già esistenti che si sono rafforzate durante il processo
- b. Relazioni già esistenti che il processo ha indebolito
- c. Relazioni nuove nate durante il processo

9. Indichi la qualità delle relazioni che il CPI ha instaurato con:

Tavolo politico	Conflittuali	1	2	3	4	5	Molto collaborativi
Tavolo tecnico/UdP	Conflittuali	1	2	3	4	5	Molto collaborativi
All'interno dei tavoli tematici	Conflittuali	1	2	3	4	5	Molto collaborativi

10. Secondo Lei in questo processo com'è stato il rapporto tra componente Tecnica e componente Politica?

Molta sovrapposizione dei ruoli

Molta chiarezza e definizione dei ruoli

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Molto problematico

Molto positivo

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

11. Secondo Lei, quanto le istituzioni pubbliche coinvolte nel processo dei PdZ sono state percepite come facilitatrici di processi e mobilizzatrici di risorse?

Per nulla

Molto

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

12. Come valuta il ruolo d'interfaccia svolto dall'Ufficio Programmazione Territoriale del Servizio Solidarietà sociale.

Per nulla soddisfacente

Molto soddisfacente

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Allegato 3

Intervista all'Assessore alle politiche sociali Salvatore Rao, alla presidente della Commissione Consiliare sulle Politiche Sociali Antonella Griffa, alla dirigente del Servizio Coordinamento Centri per l'Impiego Cristina Romagnoli, al dirigente del Servizio Solidarietà Sociale Giorgio Merlo e ai funzionari dell'Ufficio Programmazione Territoriale Barbara Bisset e Debora Labate.

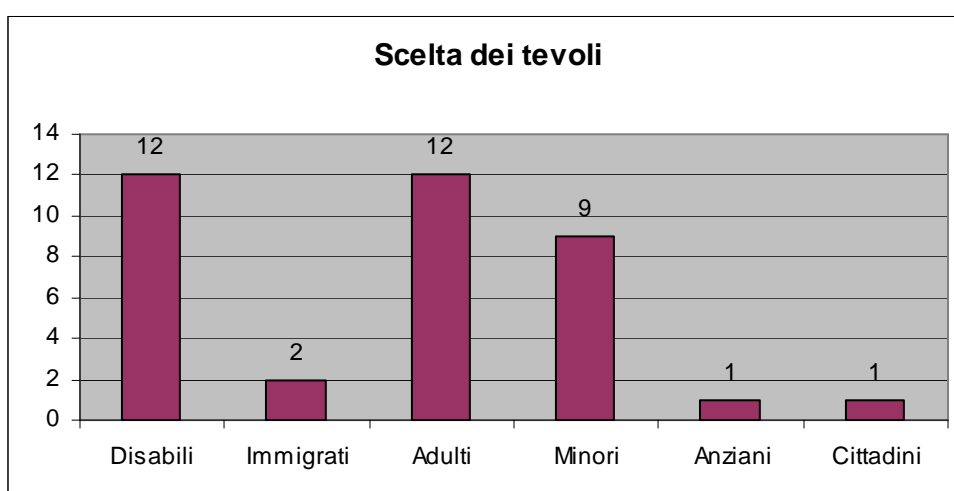
1. Come, secondo Lei, la Provincia ha svolto il ruolo di coordinamento, promozione e avvio del processo dei PdZ? Di quali strumenti di concertazione si è dotata per attivare il processo e quali di questi sono ancora in atto?
2. Come, secondo Lei, la Provincia ha svolto il ruolo di raccordo tra la programmazione regionale, provinciale e territoriale?
3. Per ciò che concerne la delega dei Comuni agli Enti Gestori, come la Provincia può mantenere il ruolo di programmazione intermedia senza un'adeguata sensibilizzazione dei Comuni alla partecipazione alla programmazione territoriale?
4. Il ruolo dell'ASL all'interno dei PdZ è una criticità emersa in quasi tutte le interviste svolte. Come far fronte a tale criticità anche in vista dell'istituzione dei PePS?
5. Se e come è avvenuta l'integrazione tra i PdZ ed altri diversi strumenti di programmazione (POR, PSSE, Agenda 21 ecc)?
6. Dalle interviste ai referenti dei PdZ è emersa la necessità di dedicare risorse ad hoc per i PdZ in modo da renderlo uno strumento programmatico partecipativo più dinamico e versatile e non uno strumento di allocazione delle risorse già destinate. Cosa pensa Lei in merito?

Allegato 4

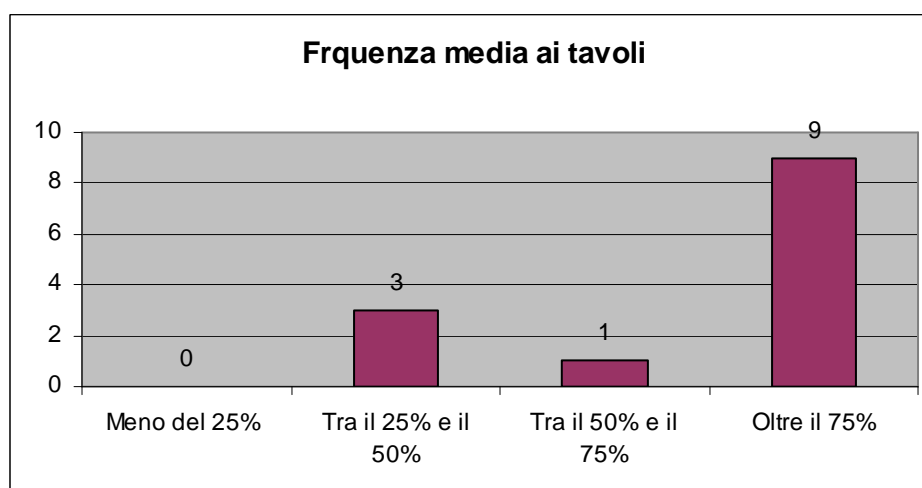
RISULTATI QUESTIONARIO PER LA VALUTAZIONE DEL COINVOLGIMENTO DEI CENTRI PER L'IMPIEGO NEL PROCESSO DEI PIANI DI ZONA

A. Informazioni generali

Indicare a quali tavoli tematici dei PdZ ha partecipato (sono possibili più scelte):

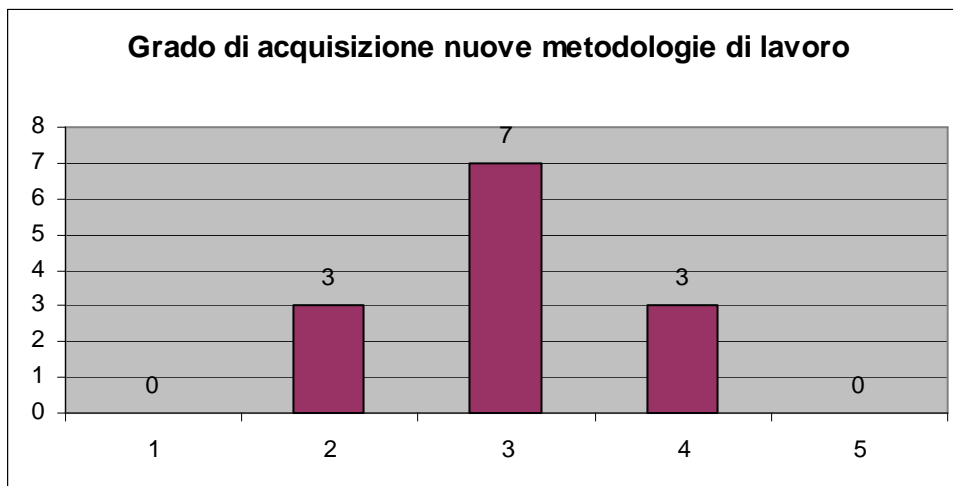


Indicare la percentuale media di frequenza ai tavoli:

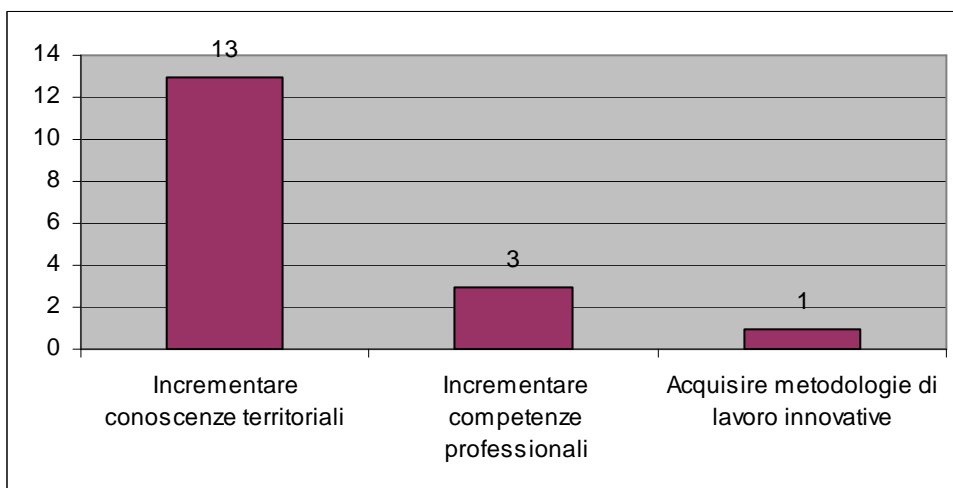


B. Il ruolo del CPI nei tavoli tematici:

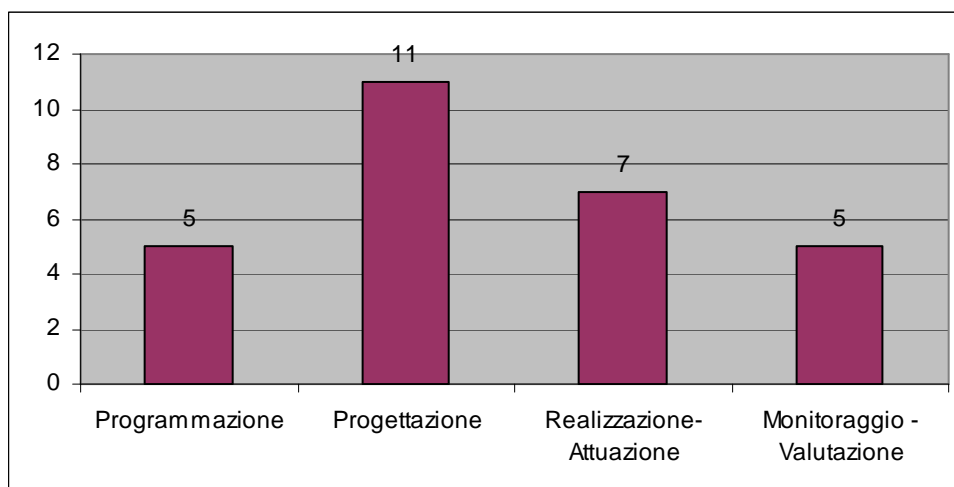
1- A suo avviso il CPI ha avuto la possibilità di acquisire e sperimentare nuove metodologie e procedure di lavoro operando all'interno dei tavoli tematici?



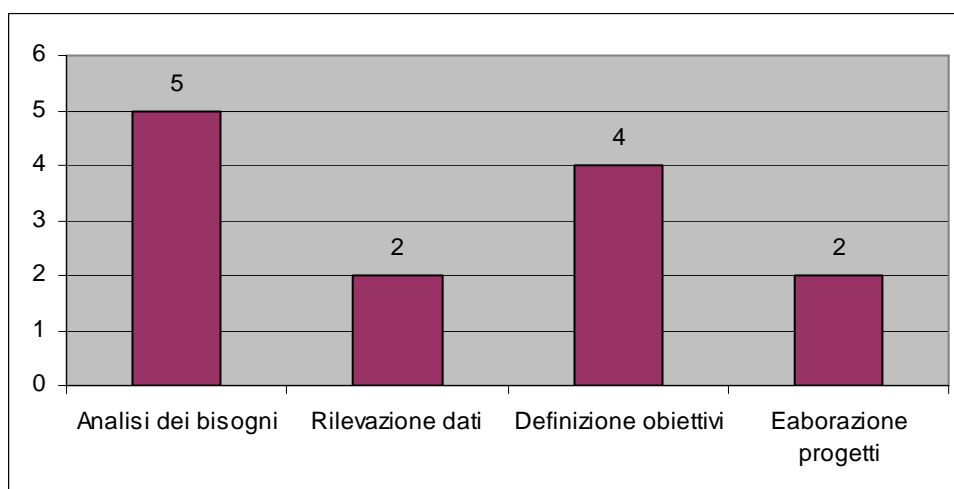
2- Secondo Lei, la partecipazione al processo dei PdZ ha permesso al CPI di (sono possibili più risposte):



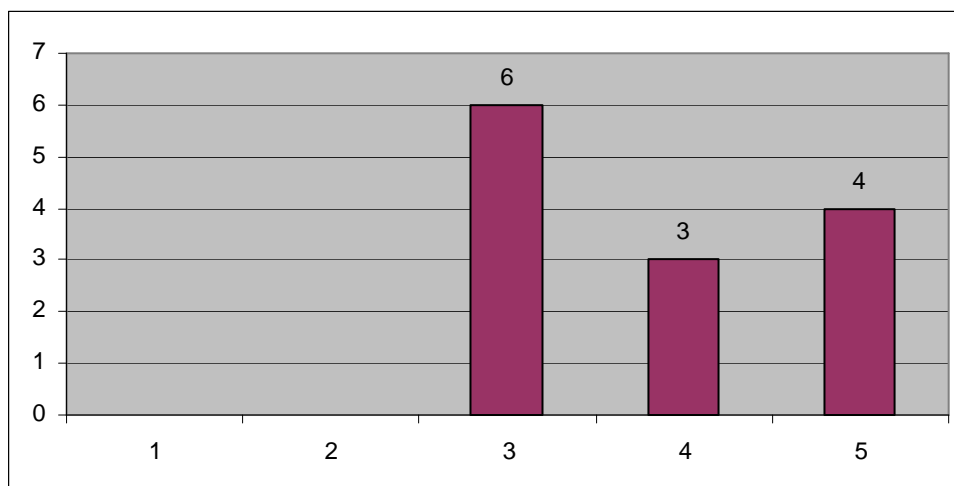
3- Secondo Lei, in quale fase il CPI dovrebbe partecipare maggiormente?



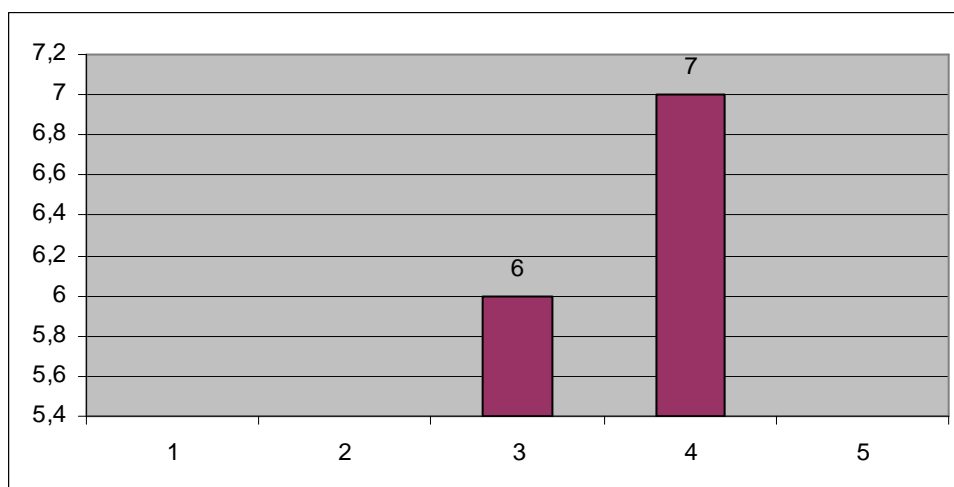
4- Secondo Lei, quale ruolo che il CPI ha ricoperto all'interno del processo dei PdZ è stato maggiormente significativo?



5- Quanto, secondo Lei, il CPI ha contribuito attivamente ai lavori dei tavoli tematici?

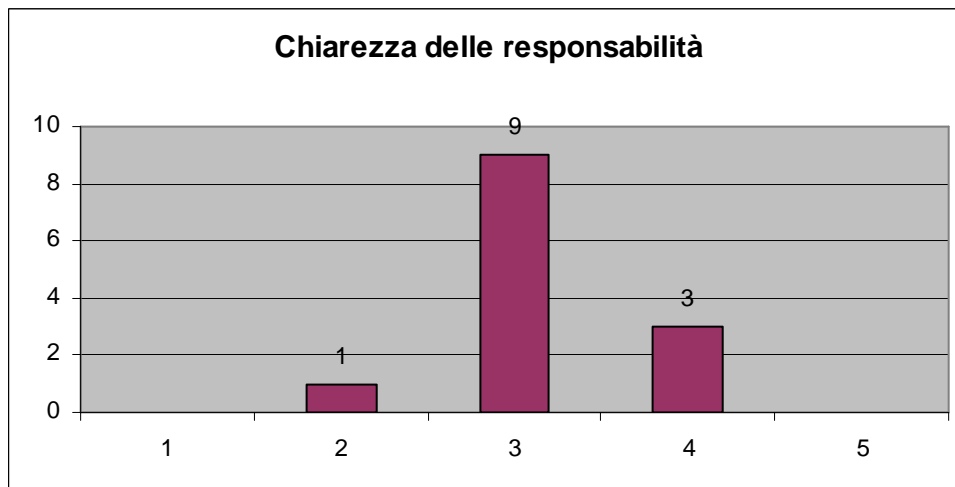
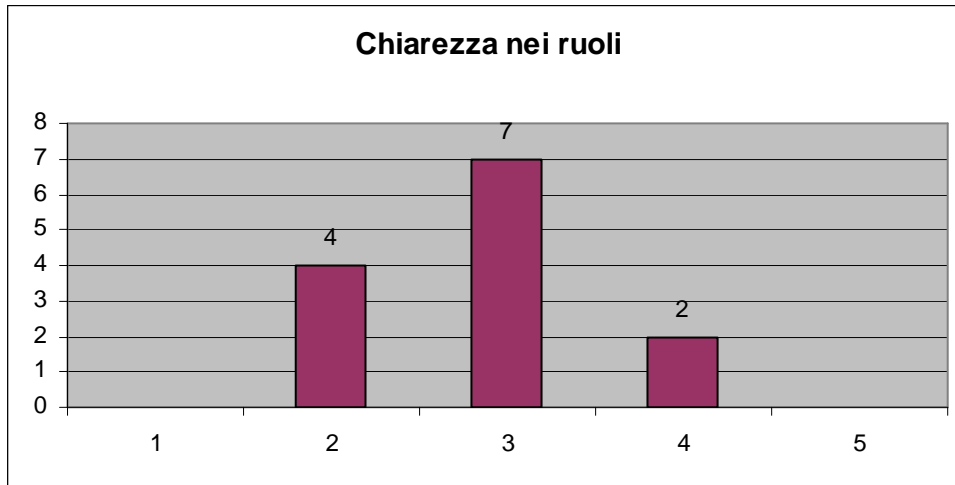


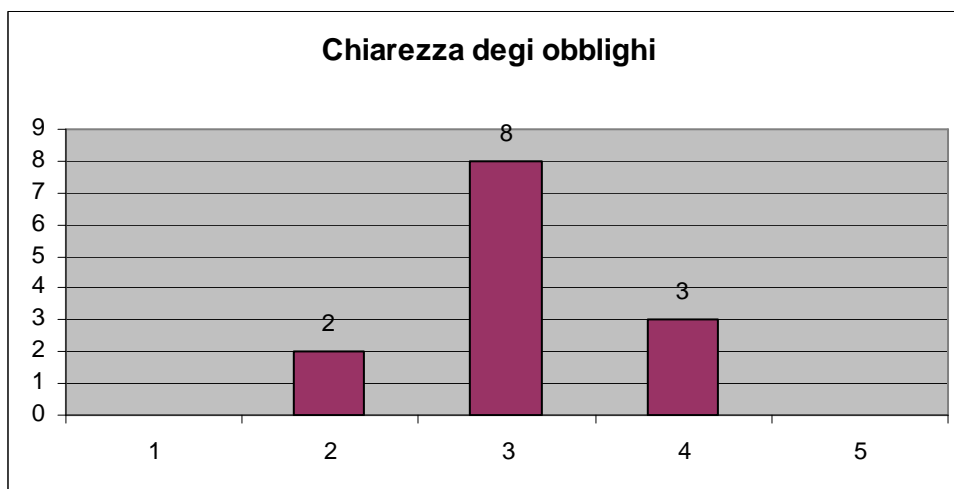
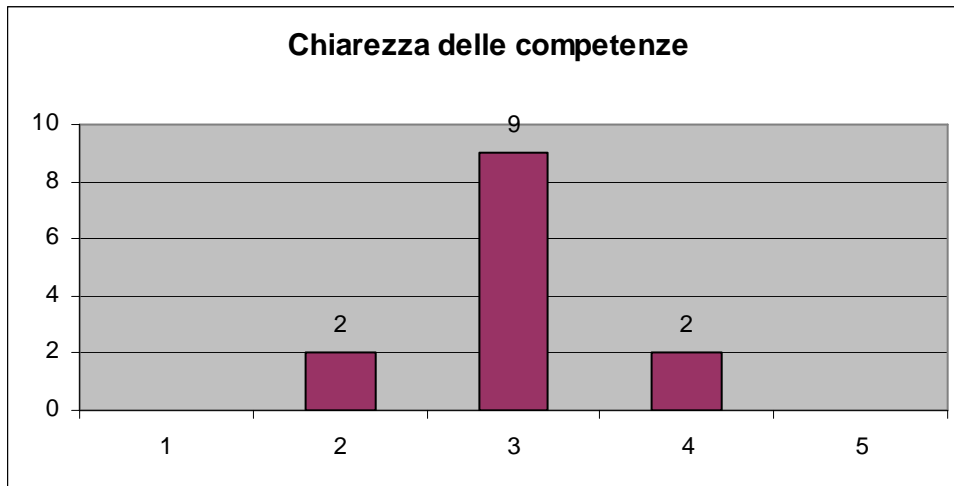
6- Secondo Lei, che impatto hanno avuto sul territorio i progetti elaborati all'interno del processo del Piano di Zona in termini di efficacia (risultati/obiettivi) e di efficienza (input/output)?



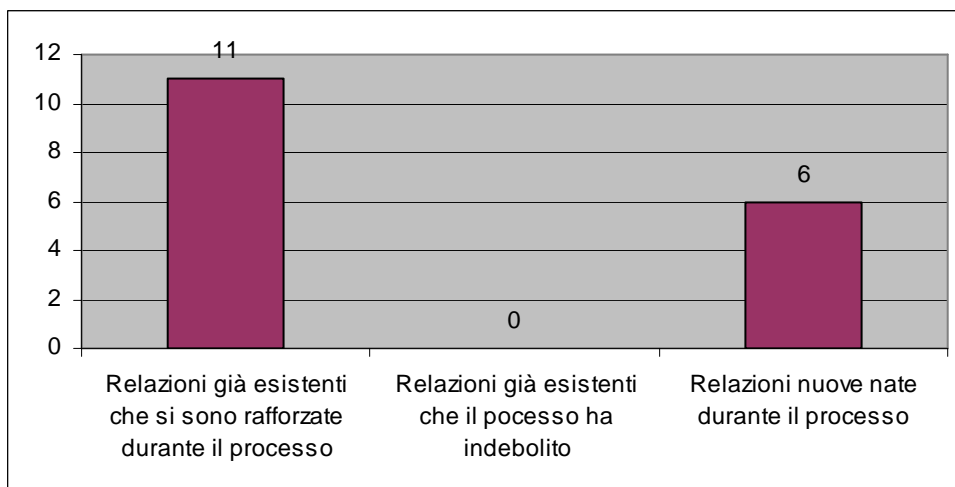
C. Le relazioni tra il CPI ed i soggetti coinvolti nei PdZ

7- Come giudica il grado di chiarezza dei ruoli, della responsabilità, delle competenze e degli obblighi dei diversi soggetti coinvolti?

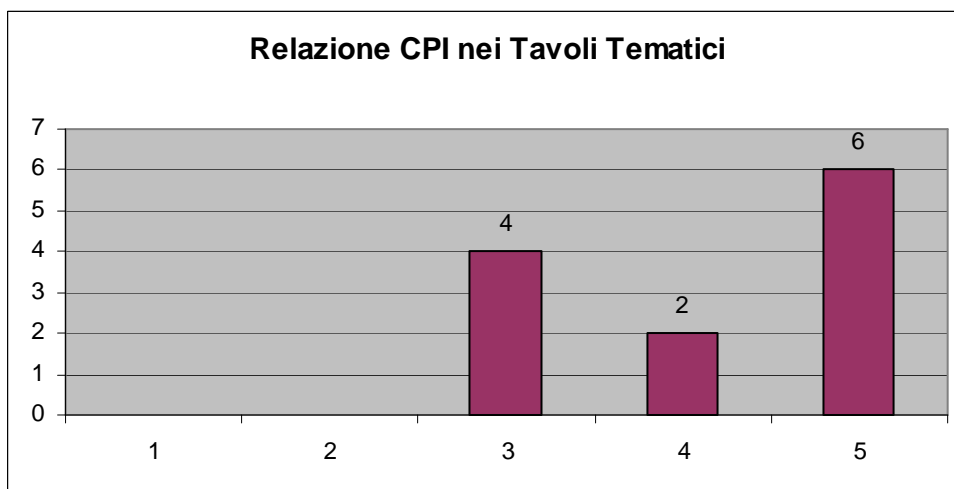
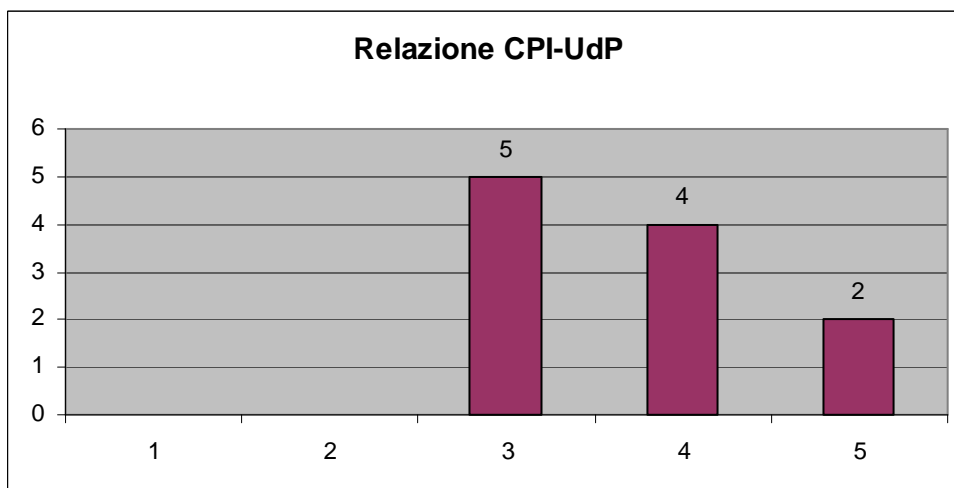
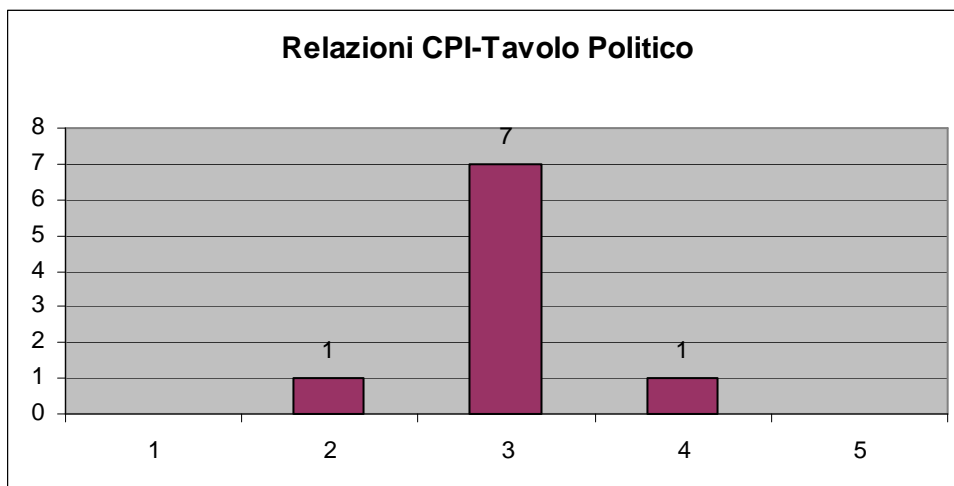




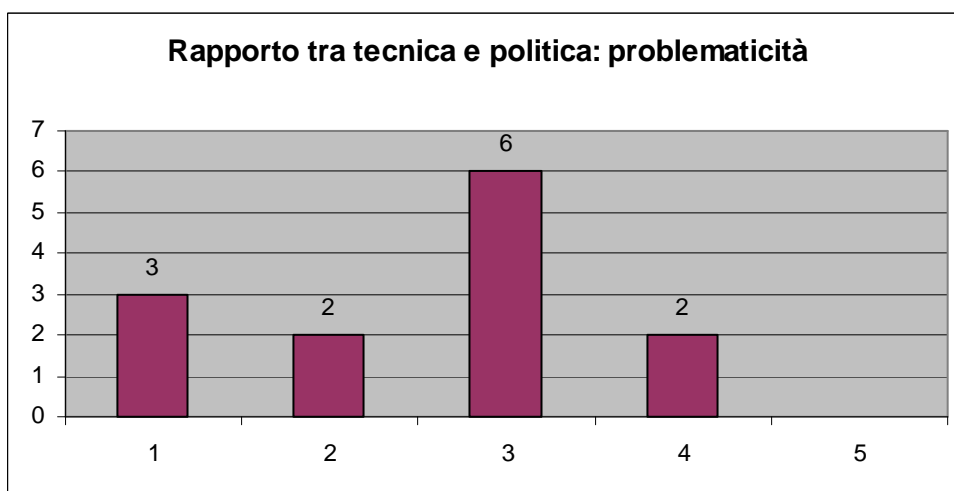
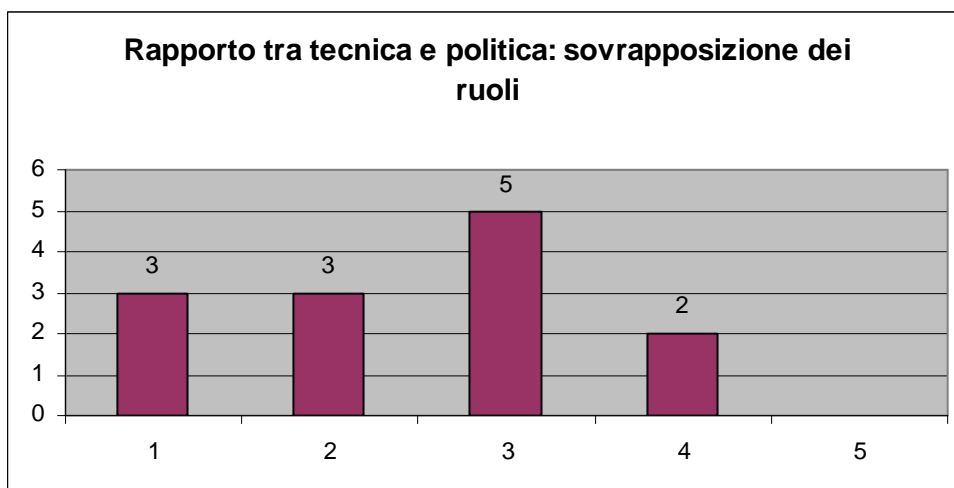
8- Qual è il Suo giudizio circa le relazioni che si sono sviluppate tra i partecipanti al tavolo tecnico?



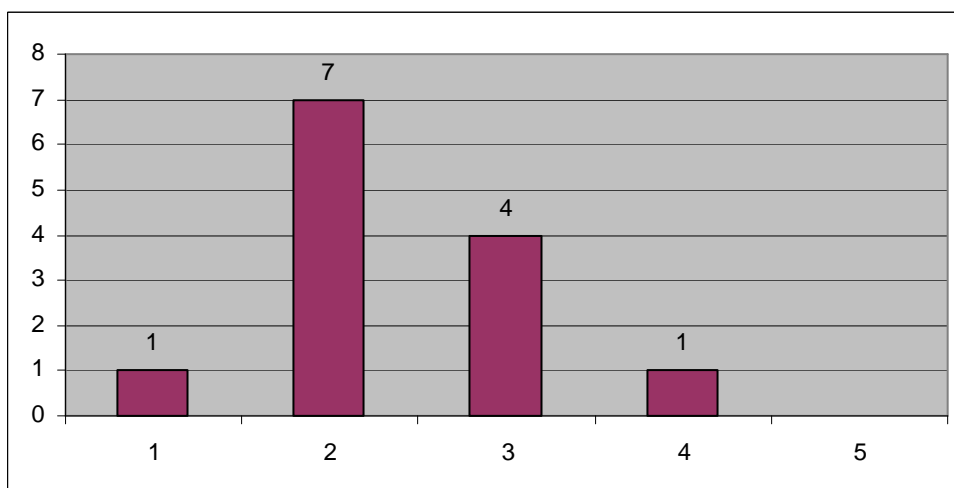
9- Indichi la qualità delle relazione che il CPI ha instaurato con:



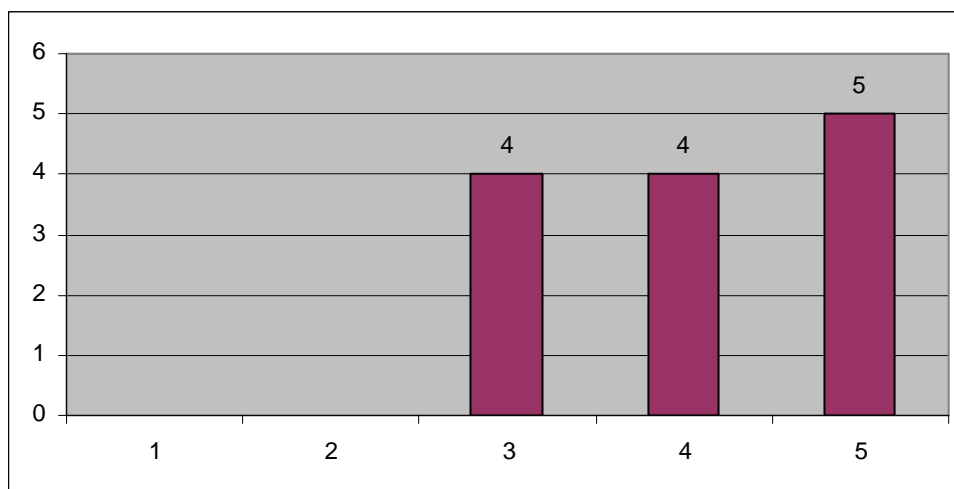
10- Secondo Lei in questo processo come è stato il rapporto tra componente Tecnica e componente Politica?



11- Secondo Lei, quanto le istituzioni pubbliche coinvolte nel processo dei PdZ sono state percepite come facilitatrici di processi e mobilizzatrici di risorse?



12- Come valuta il ruolo di interfaccia svolto dall'Ufficio Programmazione Territoriale del Servizio Solidarietà sociale.



Riferimenti bibliografici

- 1- Bisset B.A, Labate D., Artiano S., *La Provincia di Torino nel ciclo della programmazione dei piani sociali di zona*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, Settembre 2008
- 2- *Governance locale*, a cura di Giovanni Bertin, emmeerre S.p.A, 2003
- 3- IRS, *Ambito Territoriale del Rhodense. Rapporto di valutazione della governance del piano sociale di zona*, Dicembre 2004
- 4- Merlo G., *Materiali di lavoro per la ricerca di coerenza tra diversi strumenti di programmazione: PePS-PdZ-POR*, Agosto 2008
- 5- Provincia di Milano, Direzione centrale affari sociali, settore politiche sociali, Ufficio supporto ai Comuni, *Linee guida per la predisposizione dei Piani di Zona*, 2005
- 6- Provincia di Torino, Servizio Solidarietà Sociale, *Report attività Servizio Solidarietà Sociale, 2002-2007*.
- 7- Provincia di Torino, Servizio Solidarietà Sociale, *La Provincia per la programmazione sociale. Verso il Piano Sociale Provinciale*, Luglio 2005
- 8- Provincia di Torino, Servizio Solidarietà Sociale, Ufficio Programmazione Territoriale, *2001-2008: la Provincia nel ciclo della programmazione dei Piani di Zona in La Provincia di Torino per il Sociale, Rimini 4-7giugno 2008*, Giugno 2008
- 9- Regione Emilia Romagna, Assessorato alla Salute, Assessorato alla Promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza, *Rapporto di analisi dei Piani di Zona 2005-2007 e dei Programmi attuativi 2005*, Maggio 2006
- 10- Università di Torino, Dipartimento di Scienze Sociali, *Il processo di costruzione dei PdZ nelle province piemontesi*, a cura di N.Negri, Aprile 2008
- 11- Vernò F., *Lo sviluppo del welfare di comunità. Dalle coordinate concettuali al gruppo di lavoro*, Carocci Faber, Marzo 2007
- 12- VINO A., Pomatto G., *Report I piani di zona nella provincia di Cuneo: prima ricognizione di processi ed esiti*, Aprile 2008

Per i questionari e le interviste:

- 1- IRS, Provincia di Torino, *Corso di formazione sul monitoraggio e la valutazione dei Piani di Zona avviati sul territorio della Provincia di Torino - La "cassetta degli attrezzi"*, Dicembre 2006
- 2- Emmeerre, Consorzio Cidis, *La valutazione per promuovere la cultura della governance nel welfare locale*, 2008
- 3- Università di Torino, Dipartimento di Scienze Sociali, Progetto Equal-Quali.ter, *Indagine sui processi di progettazione partecipata delle politiche socio-sanitarie*, a cura di F.Barbera e S. Bertolini, 2004