



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Direzione centrale salute e protezione sociale
Servizio programmazione interventi sociali

Sistema Informativo dei Servizi Sociali - SISS

LA GOVERNANCE NEI PIANI DI ZONA

*In collaborazione con l'Istituto di Ricerche Economiche
e Sociali del Friuli Venezia Giulia*

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
Servizio programmazione interventi sociali
Direzione Centrale Salute e Protezione Sociale
Riva N. Sauro, 8 – 34124 Trieste

Dirigente: Isabella D'Eliso
isabella.deliso@regione.fvg.it

Responsabile SISS: Fiorella Balestrucci
fiorella.balestrucci@regione.fvg.it

Il rapporto “*La governance nei Piani di Zona*” è stato curato da Anna Zenarolla.

Hanno collaborato:

Fiorella Balestrucci e Maria Giovanna Rovelli (*coordinamento generale*);
Andrea Aiza, Alessandra Bolletti, Eloisia Goriup, Elisa Marras, Andrea Satta, Benedetta Talon, collaboratori del Servizio programmazione sociale delle Province; Paolo Molinari (*strumenti di rilevazione e archivi dei partecipanti ai tavoli tematici*);

Pierluigi Leban, Rosalinda Mauro, Paolo Molinari, Marco Di Nardo, Anna Zenarolla, (*rilevazione, elaborazione, analisi dei dati e stesura rapporto*).

La pubblicazione è consultabile al sito: www.regione.fvg.it

Trieste, 30 novembre 2007

Indice

	<i>pag.</i>
1. Finalità della valutazione	4
2. La partecipazione della comunità alle politiche sociali	8
3. I tavoli tematici come strumento di partecipazione	11
4. La composizione dei tavoli tematici	15
5. Metodo e strumenti della valutazione	22
<i>PARTE PRIMA</i>	31
6. Il punto di vista degli amministratori	32
7. Il punto di vista dei responsabili di Ambito distrettuale	61
8. Il punto di vista dei direttori di Distretto sanitario	84
<i>PARTE SECONDA</i>	101
9. La partecipazione dei soggetti comunitari	102
10. I fattori comuni della partecipazione comunitaria	119

1. Finalità della valutazione

L'applicazione della L 328/2000 ha rappresentato anche per la Regione FVG l'occasione per avviare una profonda revisione delle tradizionali modalità di costruzione delle politiche sociali. Recependo i principi e le finalità in essa contenuti, la Regione ha inteso realizzare un sistema regionale di interventi e servizi sociali integrato, unitario e partecipato. A tal fine, l'articolo 7 della LR 23/2004 e l'articolo 24 della LR 6/2006 individuano nel Piano di Zona (di seguito PDZ) – accompagnato, per la componente sanitaria, dal Piano per le attività territoriali (di seguito PAT) – lo strumento con cui realizzare una programmazione locale del sistema sociale coerente con tali principi. L'attuazione di tali disposizioni¹, infatti, si è tradotta a livello locale in un intenso coinvolgimento nel processo di pianificazione di tutti i soggetti, istituzionali² e non istituzionali³, che a vario titolo sono stati coinvolti nella promozione di quel benessere che il sistema regionale di interventi e servizi sociali si propone di garantire.

¹ Il riferimento è alla DGR n. 3236 del 29.11.2004, in particolare agli allegati: A “Linee guida per la predisposizione del Programma per le Attività Territoriali (PAT)” e B “Linee guida per la predisposizione del Piano di Zona (PDZ)”.

² Tra gli attori sociali della costruzione dei PDZ i soggetti istituzionali vengono identificati nei Comuni singoli e associati, nelle Province, nelle Amministrazioni periferiche dello Stato, nella ASS e in altre istituzioni.

³ I soggetti non istituzionali sono identificati come da L 328/00 negli “organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore della programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (art. 1, comma 4 L 328/00)”. Le Linee Guida della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia inoltre non escludono la partecipazione di famiglie, di singole persone nonché di altri soggetti privati.

Si è trattato di uno sforzo verso la costruzione di politiche partecipate che la Regione intende valorizzare, sostenendone i punti di forza e riducendone quelli di debolezza. A tal fine, a livello regionale, è stato predisposto un sistema di valutazione che supporti i processi decisionali e programmatori.

Lo scenario in cui si realizzano questi processi infatti è caratterizzato da un'elevata complessità dei bisogni e delle aspettative della popolazione e da una pluralità di attori. Da un lato, all'aumento quantitativo dei bisogni e delle aspettative della popolazione si accompagna il loro rapido modificarsi ed intrecciarsi in una multidimensionalità in cui il concorso di molteplici eventi e fattori rende alquanto difficile individuare cause ed effetti. Dall'altro, la pluralità di attori che partecipano alla costruzione delle politiche sociali impone che il processo decisionale si sviluppi con modalità, tempi e strumenti rispettosi delle specificità dei ruoli, delle funzioni e delle modalità organizzative ed operative che essi presentano.

In tale scenario, quindi, la valutazione assume l'importante funzione di supporto al processo decisionale nell'assunzione e gestione della complessità, senza alcuna pretesa di risolverla ma solo di meglio comprenderla e affrontarla.

Nello specifico della prima pianificazione regionale è stato predisposto un sistema di valutazione impostato su un modello di razionalità processuale nel quale la valutazione in itinere non consiste in una valutazione di conformità del realizzato al programmato, orientata a segnalare e contenere le "anomalie", ma in un'attività di supporto al management strategico e la valutazione ex post, in particolare la valutazione d'impatto - ossia l'analisi delle conseguenze, previste e non previste, desiderabili e non desiderabili, delle politiche - diviene misura non solo dello scostamento tra il programmato e il realizzato, ma anche e soprattutto della

correttezza dei quadri di riferimento (teorici, pragmatici e cognitivi) che hanno presieduto alla definizione delle politiche⁴.

Obiettivo della valutazione regionale pertanto è stato quello di rilevare il livello di condivisione e realizzazione degli obiettivi previsti per la pianificazione del triennio 2006-2008 dalle Linee Guida Regionali (di seguito LGR) e soprattutto di analizzare i processi innescati dalla loro attuazione, le difficoltà incontrate e i risultati attesi e inattesi raggiunti.

Gli obiettivi regionali per l'avvio e la realizzazione del primo triennio di programmazione individuati nella deliberazione specifica – le LGR – erano connessi al consolidamento del sistema di governo della rete e richiedevano al sistema locale di adeguare la propria organizzazione alle nuove funzioni programmatiche. Nello specifico essi prevedevano:

- il rafforzamento del sistema associato di governo del sistema locale degli interventi e dei servizi sociali;
- l'avvio di un processo di coinvolgimento della comunità nella realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali di tipo solidale e universalistico;
- lo sviluppo e il consolidamento di specifiche azioni nelle aree di intervento indicate nel Piano nazionale e nella programmazione regionale per produrre promozione, prevenzione, cura e tutela e contrasto all'istituzionalizzazione.

La valutazione regionale si è concentrata su come questi tre obiettivi sono stati condivisi e su come sono stati interpretati e declinati operativamente nei singoli Ambiti distrettuali e ha cercato, in particolare, di rilevare ciò che ha ostacolato o favorito la loro realizzazione a partire dall'esperienza concreta dei soggetti istituzionali e comunitari a vario titolo coinvolti nella prima fase di pianificazione.

⁴ Palumbo M., *Il processo di valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2001, pp. 157-158.

Rispetto agli obiettivi perseguiti dalla valutazione è stato delineato un disegno di valutazione che ha integrato l'approccio quantitativo e quello qualitativo. L'obiettivo di dare a tutti i soggetti, istituzionali e non istituzionali, che hanno partecipato alla costruzione dei PDZ la possibilità di esprimersi in merito al percorso di pianificazione compiuto dagli Ambiti infatti rendeva necessario l'utilizzo di un approccio che consentisse di:

- quantificare la partecipazione ai tavoli, nel suo insieme e rispetto al tipo di organizzazione di appartenenza;
- rilevare l'opinione generale sugli strumenti utilizzati, sulle modalità adottate per la gestione del percorso di pianificazione e sui suoi risultati;
- ottenere delle indicazioni generali su come dare continuità al percorso attivato e come riproporlo per il prossimo triennio.

I risultati dell'intera valutazione vengono illustrati nel presente rapporto. Nello specifico, la prima parte presenta quanto emerso dall'analisi delle interviste ad amministratori, responsabili di Ambito distrettuale e direttori di Distretto sanitario mentre la seconda parte descrive quanto emerso dall'analisi dei questionari restituiti dai soggetti non istituzionali. La presentazione dei risultati delle due indagini è preceduta da alcuni paragrafi di carattere introduttivo e metodologico (da §1 a §5). Il primo e il quinto paragrafo esplicitano finalità, metodo e strumenti della valutazione. Il secondo paragrafo sinteticamente spiega perché in fase di valutazione si è riservata particolare attenzione alla dimensione della partecipazione. Il terzo paragrafo delinea il ruolo attribuito dalla LGR al tavolo e il quarto paragrafo descrive le caratteristiche e la composizione assunta dai tavoli realizzati negli Ambiti distrettuali durante il processo di pianificazione.

2. La partecipazione della comunità alle politiche sociali

Nella complessa architettura istituzionale definita dalla legge di riforma nazionale il PDZ si è caratterizzato come lo strumento più idoneo per la costruzione del cosiddetto welfare integrato. Esso assegna ai Comuni, associati e compresi in un determinato ambito territoriale, un ruolo significativo nel programmare in modo integrato, con un accordo formalizzato, il sistema locale dei servizi e degli interventi sociali. Il PDZ viene definito con le Aziende per i Servizi Sanitari e altri soggetti istituzionali per il tramite di un accordo di programma a cui potevano aderire anche soggetti non istituzionali. Le modalità del coinvolgimento esteso a soggetti non istituzionali (la *governance* nella sua dimensione orizzontale) avevano già sperimentato in passato esperienze simili con i piani d'intervento triennali che, ai sensi della L.285/97, avevano promosso la realizzazione di servizi per minori, adolescenti e famiglie, con accordi tra Comuni quale condizione necessaria per poter accedere ai finanziamenti. Sulla base di queste esperienze pregresse è interessante cogliere quanto la sperimentazione del passato abbia di fatto aiutato a consolidare una capacità di programmare localmente le politiche sociali in partnership tra soggetti pubblici e privati.

Dalla rilevazione regionale che il Sistema Informativo dei Servizi Sociali (di seguito SISS) ha avviato, nell'ambito del percorso valutativo dei PDZ in fase di realizzazione, si possono ricavare i dati complessivi della partecipazione alla costruzione dei progetti contenuti nei documenti di piano. Il numero di coloro che

hanno partecipato attivamente alla predisposizione dei PDZ nei tavoli tematici⁵ è significativo: 1908 sono state le persone, in rappresentanza di enti istituzionali e non istituzionali. Il dato si riferisce alla dimensione più partecipata del processo, quella che ha dato vita a non pochi incontri di lavoro, e non comprende tutti coloro che sono stati coinvolti in momenti informativi, di ascolto o di decisione politica. Il dato relativo alle persone coinvolte nella pianificazione locale relativa ai PDZ, infatti, risulta molto più elevato in ragione delle numerose occasioni di confronto dedicato tramite tavoli d'area allargati, tavoli comunali e/o intercomunali, incontri rivolti ad alcuni specifici interlocutori come ad esempio nei forum delle associazioni, ecc. A questi inoltre si dovrebbero aggiungere le partecipazioni formali in qualità di firmatari degli accordi di PDZ nonché quelle degli aderenti agli stessi. Tenendo conto di tutti questi momenti, si può registrare complessivamente un coinvolgimento di circa 4000 persone.

Il rapporto che segue, nella seconda parte, si sofferma in modo specifico sulla partecipazione ai tavoli tematici e fa riferimento, ad un'indagine ad hoc i cui destinatari sono stati i soggetti non istituzionali che vi hanno preso parte. Tale indagine è stata finalizzata a cogliere le loro opinioni e le loro aspettative nei confronti di una partecipazione fortemente auspicata dalle LGR per l'attuazione dei PDZ. Oggetto d'analisi è quindi la partecipazione di soggetti non istituzionali – denominati anche soggetti comunitari nel prosieguo del rapporto poiché coinvolti nel processo di pianificazione in quanto espressione di una comunità territoriale e conoscitori dei suoi bisogni e delle sue risorse – considerati non più destinatari passivi ma, in ragione della crescente riflessività della vita sociale individuale e collettiva, soggetti attivi in quanto portatori di una specifica e peculiare conoscenza

⁵ Il dato si riferisce alle persone che, in rappresentanza di istituzioni, enti e associazioni, hanno partecipato in modo stabile agli incontri dei tavoli tematici, quali strumenti di confronto, partecipazione e condivisione dei progetti da proporre nei PDZ. I tavoli tematici “oltre ai rappresentanti della componente tecnica e politica di cui alla funzione di regia e indirizzo” dovevano prevedere al loro interno i soggetti, istituzionali e non.

utile allo sviluppo della qualità dei servizi. In merito alla partecipazione si registrano spesso opinioni contrastanti, anche se prevalgono le argomentazioni a suo favore: da più parti si ribadisce, ad esempio, l'importanza di processi decisionali più inclusivi, del concorso comune per far fronte alla limitatezza delle risorse, della promozione, programmazione e riordino dei servizi pubblici, della costruzione di rapporti di fiducia tra cittadini e pubblica amministrazione, ecc. Al di là della retorica che accompagna la partecipazione si deve comunque constatare che oggi c'è una forte attenzione nei confronti di questo tema, con numerose e frequenti occasioni per ridefinire ruoli pubblici nel contesto di una significativa pluralità di attori pubblici e privati, individuali e collettivi, coinvolti nella progettazione e realizzazione di servizi alla persona.

L'idea di fondo che anima l'intero rapporto è che la partecipazione deve essere intesa come una significativa opportunità per introdurre strutturalmente una visione pluralista in tutti gli articolati momenti relativi alla pianificazione, progettazione e realizzazione delle politiche sociali, dalla definizione delle premesse degli interventi (come nel caso dell'analisi dei bisogni) alla concreta realizzazione ed erogazione di servizi. Si tratta di un'idea che spinge ad una valorizzazione del cittadino e delle sue capacità di organizzarsi per inserirsi nella complessa interazione tra fornitori di servizi e progettisti degli interventi.

3. I tavoli tematici come strumento di partecipazione

Non poca è l'attenzione che le LGR dedicano agli aspetti organizzativi e metodologici relativi al processo di costruzione dei PDZ, con riferimenti concreti alle azioni da compiere, ai soggetti incaricati di svolgerle, ai risultati da conseguire, ai procedimenti, alle modalità con cui determinare le decisioni. La funzione di indirizzo e di regia del processo di costruzione dei PDZ viene assegnata alla componente politica costituita dall'Assemblea dei Sindaci e alla componente tecnica formata dal responsabile del Servizio sociale dei Comuni (di seguito SSC) e dai coordinatori di equipe con cui il SSC localmente si struttura. Le LGR indicano altresì come opportuna l'associazione con la componente sanitaria individuata nel direttore di Distretto e in ulteriori tecnici operanti nella rete dei servizi alla persona. All'ufficio di piano viene attribuito il coordinamento tecnico amministrativo che il SSC deve garantire.

Sono però i diversi soggetti da coinvolgere nella programmazione locale a costituire, da un lato, una novità e, dall'altro, un vincolo richiesto dall'applicazione delle norme regionali e nazionali⁶. Al fine di facilitare la partecipazione di questi soggetti le LGR ritengono utile la costituzione di adeguati «tavoli tematici di lavoro» che diano opportunità di rappresentanza, oltre ai componenti politici e tecnici di cui alla funzione di indirizzo e di regia, anche alla varietà di soggetti istituzionali e non presenti nel territorio. I tavoli tematici sono previsti non solo nella fase di costruzione dei PDZ ma anche in quella successiva all'approvazione del conseguente accordo di programma; oltre alla funzione di «apporto alla

⁶ Il riferimento è all'art. 12, comma 6, della LR 23/04 e all'art. 1, comma 4, della L 328/00.

valutazione e di regolazione della progettualità definita» per i tavoli viene infatti proposto anche un ruolo di conoscenza, di approfondimento, di corresponsabilità nonché di cooperazione gestionale. I tavoli rappresentano quindi uno strumento innovativo delle politiche sociali la cui modalità operativa viene demandata all'organo politico – l'Assemblea dei Sindaci – che, nel rispetto delle indicazioni delle LGR, individua modi e regole della partecipazione; di concerto con la direzione generale dell'Azienda per i Servizi Sanitari devono inoltre essere individuate le attività integrative su cui avviare il confronto tecnico nei tavoli tematici di lavoro destinati alla programmazione congiunta tra il settore sociale e quello sanitario (programmazione congiunta PAT/PDZ).

Le LGR forniscono indicazioni generali per l'identificazione funzionale dello strumento "tavolo", ribadiscono l'importanza della partecipazione della componente tecnica e di quella politica, dei soggetti istituzionali e non, la necessità di dar corso ad un confronto e ad uno scambio, anche attraverso momenti formativi e, più in generale, informativi. L'individuazione della tipologia di riferimento del tavolo, della denominazione, del numero, degli obiettivi assegnati ai tavoli, delle modalità di conduzione e di funzionamento, delle modalità di coinvolgimento dei diversi attori e del peso da assegnare alle due grandi categorie – istituzionale e non istituzionale – e, in generale, delle regole della partecipazione hanno trovato nei diversi Ambiti distrettuali modalità fortemente differenziate determinate dalle specificità territoriali. Questo di per sé non è un dato critico ma è il risultato di una nuova modalità con la quale approcciarsi alla programmazione delle politiche sociali. La non individuazione di criteri unitari peraltro può essere considerata come una scelta che ha tenuto conto delle crescenti difficoltà che, negli ultimi decenni, hanno conosciuto gli approcci *top down* nell'implementazione delle politiche sociali; il *government* da solo non è stato in grado di promuovere lo sviluppo di un welfare universalistico né di determinare la direzione migliore da

intraprendere. Ne consegue che, proprio per la complessità dell'interazione sociale, i modelli di tipo *bottom up* risultino più utili ad accompagnare un processo – come quello del PDZ – ricco e articolato nei contenuti, caratterizzato da un'elevata numerosità di partecipanti sia pubblici che privati, da una notevole diversità di competenze da raccordare, da scarsità delle risorse e competizione nella loro aggiudicazione. In momenti di cambiamento come quelli posti dalle LGR è necessario che al *government* rimangano comunque attribuite prerogative importanti al fine di garantire il quadro di riferimento in cui inscrivere l'attività di *governance*: detiene infatti una parte consistente delle risorse finanziarie destinate alla promozione, programmazione e gestione delle politiche ed è portatore di interesse collettivo, mentre altri soggetti sono per definizione portatori di interessi settoriali. È però importante che il *government* sia l'attivatore della *governance*, ossia colui che promuove e stimola la complessa ma variegata presenza territoriale di tutti coloro che intendono contribuire alla costruzione di un benessere comunitario. Ogni Ambito distrettuale, per il tramite del suo organo politico, ha quindi ritenuto di dotarsi di modalità e di criteri che, a posteriori risultano differenziati, ma rappresentano le modalità con cui, in tutta autonomia, nei diversi territori si è cercato di perseguire i comuni obiettivi assegnati dalle LGR, articolandoli secondo le specificità locali sia in termini di lettura dei bisogni e individuazione delle risorse (la base conoscitiva prevista dalle LGR) sia in termini di individuazione di priorità locali. La situazione registrata nelle relazioni sullo stato di attuazione della programmazione locale dei PDZ e PAT per la parte integrata evidenzia che, già in fase di avvio e di realizzazione di quanto pianificato, i diversi Ambiti distrettuali avevano effettuato scelte diversificate. La dimensione numerica dei componenti il tavolo può essere considerata un indicatore delle modalità operative di lavoro, caratterizzate da un'oscillazione tra tavoli di area vasta o di consenso, con un numero elevato di partecipanti (in alcuni casi in

numero di gran lunga superiore alle 20 unità, ritenute ottimali ai fini di un proficuo lavoro di gruppo) e tavoli ristretti con una partecipazione minima e selezionata. La composizione quantitativa va però collocata nel percorso adottato e perseguito nei diversi territori che, oltre ai tavoli, hanno fortemente differenziato anche le modalità informative e di confronto che potevano precedere o accompagnare in modo quasi parallelo il lavoro dei tavoli. La forte differenziazione, in definitiva, trova giustificazioni valide solo se interpretata nell'insieme del percorso avviato e realizzato nei diversi Ambiti; deve prendere in esame le difficoltà incontrate, le risorse umane attivate per la regia e la conduzione dei tavoli, le esperienze pregresse, nonché le potenzialità e le disponibilità dei soggetti istituzionali e non presenti nel territorio. Ad avviso di chi scrive è stato importante avviare un metodo, acquisire capacità nella gestione di strumenti nuovi, governare le forti aspettative riposte nella modalità di partecipazione, far partecipare un numero elevato di enti e soggetti ad un confronto che, nel metodo, in futuro potrà sicuramente crescere e migliorare. Negli accordi di programma formalmente sottoscritti dai Sindaci dei Comuni, dal Direttore generale dell'ASS e dagli altri soggetti istituzionali, e accompagnati dall'adesione di numerosi soggetti non istituzionali, il ruolo dei tavoli tematici viene richiamato e confermato anche per il percorso di realizzazione dei PDZ. Questo conferma che lo strumento di lavoro adottato ha trovato non solo consenso nei partecipanti ma si è dimostrato funzionale a supportare la realizzazione delle progettualità previste nei documenti di piano.

4. La composizione dei tavoli tematici

Come anticipato la partecipazione ai tavoli tematici si caratterizza per la diversità della rappresentanza dal punto di vista della numerosità e della tipologia. Le persone partecipanti ai tavoli tematici si possono dividere in due grandi gruppi:

- i rappresentanti istituzionali, tra cui si possono raggruppare, in primis, i dirigenti e gli operatori del SSC, titolari della funzione di coordinamento e gestione dei tavoli tematici, seguiti dagli amministratori dei Comuni, dal direttore del Distretto sanitario e da rappresentanti delle Aziende per i Servizi Sanitari, dai rappresentanti delle scuole⁷ e di altri enti e istituzioni pubbliche, ecc.;
- i rappresentanti non istituzionali, che comprendono invece le associazioni, i gruppi di volontariato, gli enti non profit, l'associazionismo religioso, gli enti di formazione privati, le cooperative sociali, i rappresentati dei sindacati nonché alcuni rappresentanti di categorie professionali o di privati (for profit).

La partecipazione ai tavoli trova regole di partecipazione fortemente differenziate nei diversi Ambiti distrettuali sia per la tipologia di rappresentanza sia per la composizione per area tematica. Il prospetto che segue evidenzia le opzioni individuate anche per la denominazione del tavolo cui sono stati affidati obiettivi

⁷ Come verrà spiegato nel paragrafo 5, nell'indagine che si rivolge ai soggetti comunitari la scuola è stata inserita tra i soggetti non istituzionali in quanto l'analisi delle presenze ai tavoli ha fatto emergere il numero significativo di suoi esponenti per cui è stato ritenuto opportuno acquisire le loro opinioni sul tavolo e sul processo di pianificazione.

specifici di lavoro nel quadro più generale delle strategie locali di politica sociale e delle priorità su cui progettare gli interventi relativi ai PDZ (cfr. fig. 1).

Fig. 1 – Denominazioni dei tavoli tematici per Provincia e per aree d'intervento riferite all'utenza prevista dalle LGR

Aree tematiche	Trieste	Gorizia	Udine	Pordenone
Minori	Minori	Minori; Minori e famiglia.	Minori; Responsabilità familiari; Infanzia e famiglia; Minori, giovani e famiglia; Responsabilità familiari e minori; Minori e famiglia.	Minori; Minori e famiglia; Adolescenti; Giovani; Infanzia, adolescenza, giovani.
Adulti	Inclusione	Adulti-disagio; Disagio adulti; Casa; Lavoro.	Adulti; Contrasto povertà; Solidarietà; Immigrazione; Adulti in difficoltà; Interculturalità e immigrazioni; Inclusione sociale; Marginalità sociale, Casa e lavoro; Marginalità.	Adulti; Disagio e marginalità; Disagio generalizzato; Immigrati; Migranti;
Disabilità	Disabilità	Disabilità.	Handicap; Disabilità; Diversamente abili.	Disabilità; Disabili;
Anziani	Anziani	Non autosufficienza; Anziani.	Anziani; Vivere la terza età.	Anziani; Anziani:domiciliarità.
Salute mentale e dipendenze			Dipendenze; Dipendenze e disagio; Salute mentale.	Dipendenze; Salute mentale.

Fonte: *Elab.su dati SISS*

Nell'insieme dei partecipanti coinvolti (1908 sono state le presenze ai tavoli tematici) i rappresentanti non istituzionali costituiscono il 47% e quelli istituzionali il 53% del totale⁸. Si tratta di valori percentuali che evidenziano come l'obiettivo di far partecipare ai processi di pianificazione sociale associazioni, enti, scuole,

⁸ Il dato risulta dalla rilevazione SISS effettuate raggruppando le presenze effettive nei diversi tavoli di Ambito sulla base degli indirizzari utilizzati nel lavoro di gruppo. Il numero dei coinvolgimenti deve essere all'incirca raddoppiato come già è stato scritto in premessa e come si illustrerà nel capitolo successivo. Per omogeneità della popolazione di riferimento non sono stati considerati i partecipanti alle assemblee di consenso, ai tavoli allargati, ai tavoli comunali e/o intercomunali, agli incontri dedicati quali i forum delle associazioni, ecc. Il dato quindi fa riferimento alla presenza più strutturata, che ha avuto modo di partecipare all'intero processo di lavoro nei gruppi attivati.

cooperative, ecc. è stato realmente raccolto e perseguito con notevole impegno nei diversi Ambiti distrettuali.

Come si può cogliere dalle tabelle n.1 e n.2, nel totale delle presenze, la rappresentanza più significativa è quella dell'associazionismo (il 27,9%) seguita da quella del mondo sanitario (il 15,0%) e da quella dell'Ambito distrettuale (il 14,0%) a cui si possono sommare gli amministratori comunali (il 7,5%). Seguono, con percentuali inferiori, il mondo della scuola e della formazione (con il 10,6%), il mondo della cooperazione (con il 7,0%) e quello dei sindacati (con il 4,4%). Valori ridotti vengono registrati dalle altre presenze istituzionali e non. Sicuramente il dato relativo alla non elevata presenza di amministratori deve far riflettere sui modi e sui tempi del coinvolgimento di una componente indispensabile per il processo complessivo di costruzione e realizzazione dei PDZ.

Tab. 1 – Partecipanti ai tavoli tematici relativi ai PDZ per tipologia di rappresentanza istituzionale e per Provincia - valori assoluti e percentuali

Soggetti istituzionali	Trieste	Gorizia	Udine	Pordenone	Friuli Venezia Giulia		
	n°	n°	n°	n°	Totale	% su partecipanti "istituzionali"	% su totale partecipanti
Ambito/SSC	16	35	100	117	268	26,5	14,0
ASS/Distretti	12	15	134	126	287	28,3	15,0
Altro disabilità	-	-	15	-	15	1,5	0,8
Altro sociale/residenze	9	10	18	9	46	4,5	2,4
Provincia	4	3	0	4	11	1,1	0,6
Asili	0		3	5	8	0,8	0,4
Scuole pubbliche	19	43	70	37	169	16,7	8,9
Altre Istituzioni	9	10	30	17	66	6,5	3,5
Amministratori	10	34	65	34	143	14,1	7,5
Totale partecipanti	79	150	435	349	1013	100,0	53,1

Fonte: Elab. su dati SISS

Tab. 2 – Partecipanti ai tavoli tematici relativi ai PDZ per tipologia di rappresentanza non istituzionale e per Provincia - valori assoluti e percentuali

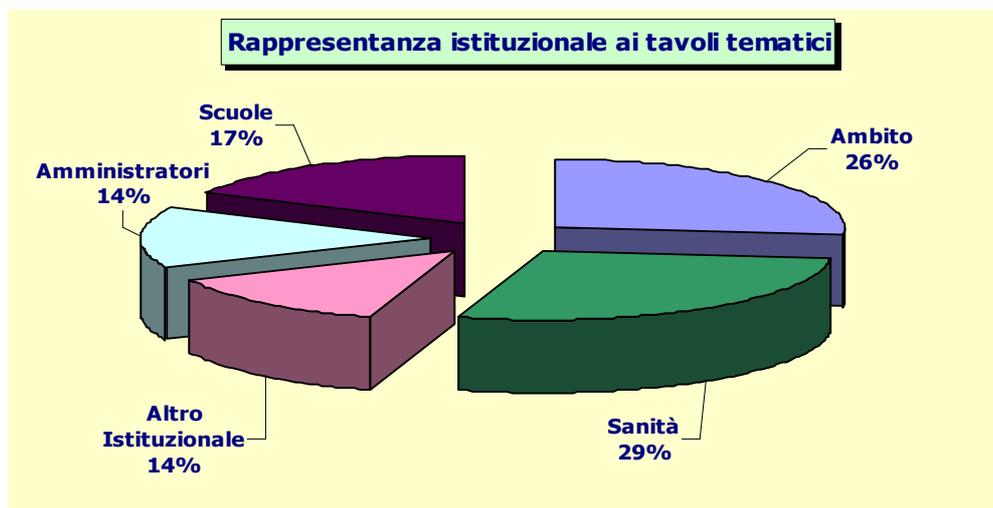
Soggetti non istituzionali	Trieste	Gorizia	Udine	Pordenone	Friuli Venezia Giulia		
	n°	n°	n°	n°	Totale	% su partecipanti "non istituzionali"	% su totale partecipanti
Associazioni	96	87	201	148	532	59,4	27,9
Parrocchie/Caritas	2		30	22	54	6,0	2,8
Cooperative	16	6	58	53	133	14,9	7,0
Sindacato	6	11	41	26	84	9,4	4,4
Enti formazione	1		8	4	13	1,5	0,7
Scuole paritarie	0		2	9	11	1,2	0,6
Privati	0		12	5	17	1,9	0,9
Altri persone	12	11	26	2	51	5,7	2,7
Totale partecipanti	133	115	378	269	895	100,0	46,9

Fonte: Elab. su dati SISS

Si può però ritenere che siano stati gli altri contesti – quelli più formali, come l’Assemblea dei Sindaci o il gruppo politico ristretto di Ambito – quelli in cui gli amministratori hanno ritenuto di poter svolgere al meglio la propria funzione di direzione e di scelta politica. Se si coglie il dato della presenza degli amministratori per la sola componente istituzionale il rapporto percentuale di questa presenza comunque aumenta, riequilibrando il proprio peso rispetto ad altre presenze istituzionali. Altrettanto può dirsi per le presenze non istituzionali, se considerate quale dato a sé stante che fa emergere in modo predominante la dimensione dei rappresentanti dell’associazionismo.

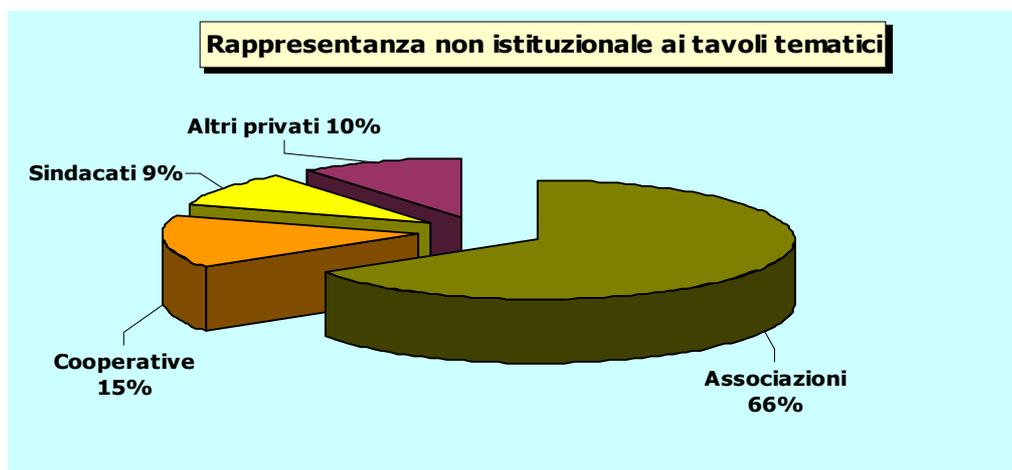
Le figure 2 e 3 aiutano, invece, a cogliere i pesi assegnati nei tavoli tematici alle presenze dei due gruppi di rappresentanza: la fig. 2 si riferisce al mondo istituzionale e la fig. 3 a quello non istituzionale.

Fig. 2 - Tipologia della presenza di soggetti in rappresentanza di enti istituzionali (Comuni, Ambiti, ASS, Provincia, Comuni, scuole, altre istituzioni, ecc.) – totale soggetti 1013



Fonte: Elab. su dati SISS

Fig. 3 - Tipologia della presenza di soggetti in rappresentanza di enti non istituzionali (associazioni, parrocchie, cooperative, sindacati e altri) – totale soggetti 895



Fonte: Elab. su dati SISS

Considerando il panorama delle professionalità presenti nei tavoli tematici invece emerge che una presenza rilevante numericamente e significativa è stata quella dell'assistente sociale.

I dati relativi alla ricognizione sui processi di pianificazione realizzati in Regione, sia pur riferiti ai tavoli tematici, evidenzia chiaramente la portata dell'ampliamento quantitativo e qualitativo degli agenti del welfare locale avvenuto negli ultimi anni e soprattutto a seguito dell'applicazione della L. 285/97 e della L. 328/2000 così come recepita dalla normativa regionale. Ai tradizionali soggetti – Comuni associati e Azienda per i Servizi Sanitari – si è affiancato anche nel contesto regionale un variegato insieme di realtà afferenti al vasto mondo che comprende «organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati»⁹. Si tratta di una pluralità che esprime un tessuto sociale responsabile nei confronti dei bisogni delle comunità di riferimento, che in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale chiama le istituzioni e, in primis, la Regione a coinvolgersi e a crescere in termini di competenze e di assunzione di responsabilità, al fine di costruire politiche sociali partecipate.

Questi soggetti infatti intervengono laddove i servizi non riescono ad essere presenti per la complessità di bisogni che richiedono non solo la continuità dell'intervento ma anche un surplus relazionale. Il riferimento è a tante situazioni di non autosufficienza che vedono la famiglia impegnata nell'assistenza diretta e continuativa; ma anche a tante situazioni di fragilità e isolamento che proprio grazie all'associazionismo e al volontariato riescono a non precipitare nel bisogno grave e conclamato. Essi inoltre intervengono in funzione complementare o

⁹ L. 328/2000, art. 1, comma 5.

integrativa ai servizi, garantendo quella flessibilità e quella tempestività che i vincoli dei modelli organizzativi pubblici non consentono di avere. Il riferimento è, in particolare, al mondo della cooperazione sociale che rappresenta ormai un partner dell'ente pubblico nella realizzazione di interventi caratterizzati sempre più dalla personalizzazione dei servizi e dall'aderenza alle specifiche esigenze dei fruitori.

Di fronte alla presenza e al contributo di questi soggetti è doveroso che tanto l'amministrazione, regionale e locale, quanto i singoli servizi si interrogano, chiedendosi se le proprie modalità d'intervento siano adeguate a garantirne l'effettiva partecipazione. Tale pluralità di soggetti, nella sua diversità e ricchezza, sollecita inoltre amministratori ed operatori ad individuare nuove modalità di comunicazione, ad acquisire nuovi linguaggi per comunicare con loro, per riconoscerne le peculiarità e valorizzarle all'interno di un sistema di welfare sempre più territoriale e, in quanto tale, sempre più vicino alle esigenze dei singoli cittadini e delle loro famiglie. Spesso, infatti, il terzo settore e la società civile chiedono all'ente pubblico un linguaggio più semplice, modalità di comunicazione più rapide, procedure più snelle, orari più flessibili. Ma chiedono anche di poter partecipare con maggiore efficacia, facendo sentire il proprio contributo con maggiore incisività.

La costruzione dei PDZ ha rappresentato uno sforzo nuovo della Regione per entrare in dialogo con gli attori sopra ricordati e per fare in modo che anche gli ambiti lo proseguissero a livello locale. Il percorso di valutazione del processo di costruzione dei PDZ, avviato dal SISS, intende dare continuità a questo sforzo di costruzione di politiche partecipate, andando a cogliere – come si vedrà nel prosieguo – anche il punto di vista di coloro che vi hanno partecipato.

5. Metodo e strumenti della valutazione

Come anticipato nel primo paragrafo, il disegno di valutazione si proponeva di rilevare il livello di condivisione e realizzazione degli obiettivi previsti per la pianificazione del triennio 2006-2008 dalle LGR e soprattutto i processi innescati dalla loro attuazione, le difficoltà incontrate nella loro attuazione, i risultati attesi e inattesi da loro conseguiti, riservando particolare attenzione all'opinione dei partecipanti alla costruzione dei PDZ in merito agli strumenti e alle modalità adottate per la gestione del percorso di pianificazione. Al fine di dare continuità al principio della partecipazione assunto dalla Direzione centrale salute e protezione sociale come guida del proprio agire amministrativo, anche la valutazione è stata di tipo partecipato e ha cercato di dare a tutti i soggetti, istituzionali e non istituzionali, coinvolti nella costruzione dei PDZ la possibilità di esprimere il proprio giudizio nel merito. A tal fine il disegno di valutazione ha previsto di raggiungere tutti i soggetti non istituzionali partecipanti ai tavoli e una rappresentanza dei soggetti istituzionali coinvolti nel percorso pianificazione, integrando quindi un approccio quantitativo per i soggetti non istituzionali e uno qualitativo per quelli istituzionali.

I soggetti istituzionali sono stati individuati in un insieme rappresentativo di amministratori (sindaci e assessori ai servizi/politiche sociali), responsabili del Servizio sociale dei Comuni e direttori dei Distretti sanitari mentre quelli non istituzionali sono stati individuati in tutti i partecipanti ai tavoli.

I soggetti istituzionali sono stati coinvolti in una ricerca volta non solo a rilevare la loro opinione in merito al processo di pianificazione ma anche a comprendere il

significato da loro attribuito a questa esperienza. Lo strumento di rilevazione più adeguato rispetto a questo obiettivo è stato individuato nell'intervista semistrutturata che prevede l'utilizzo di una traccia contenente le domande da porre a tutti gli intervistati nell'ordine e nella forma più adatta alla singola situazione di intervista. Il grado di standardizzazione e di flessibilità offerto da tale strumento consente di affrontare con tutti gli intervistati gli stessi temi oggetto di analisi, seguendo però il corso dell'interazione tra intervistato ed intervistatore che si crea nella singola situazione di intervista. In tal modo è possibile approfondire aspetti ritenuti particolarmente interessanti ed affrontarne anche altri non previsti dalla traccia d'intervista ma emergenti nel suo sviluppo.

La traccia d'intervista è stata costruita prendendo come riferimento gli obiettivi indicati dalle LGR per il primo triennio di programmazione e si è articolata in tre parti riferite rispettivamente alle dimensioni dell'associazione dei Comuni in Ambito distrettuale, dell'integrazione socio-sanitaria e della partecipazione dei soggetti comunitari al processo di pianificazione. La dimensione dell'associazione dei Comuni in Ambito distrettuale ha cercato di rilevare se il processo di pianificazione ha favorito il rafforzamento della dimensione associata, l'adozione degli strumenti e modalità operative condivise e il raccordo tra politiche sociali, politiche socio-educative, dell'istruzione e del lavoro. La dimensione dell'integrazione socio-sanitaria ha cercato di rilevare se il processo di pianificazione ha favorito un'effettiva integrazione tra sistema sociale e sistema sanitario, quali ostacoli ha incontrato e quali risultati ha conseguito. La dimensione della partecipazione dei soggetti comunitari infine ha cercato di rilevare se sono state create le condizioni per favorire la partecipazione di tali soggetti al processo di pianificazione, se il tavolo ha rappresentato uno strumento funzionale ed efficace per la partecipazione e quali altri strumenti ed azioni si ritiene utile mettere in

campo al fine di promuovere ulteriormente la partecipazione dei soggetti comunitari alla costruzione delle politiche sociali.

Le interviste sono state condotte faccia a faccia da ricercatori dell'IRES-FVG e registrate al fine di garantire la fedeltà di quanto detto dagli intervistati. Le registrazioni sono state successivamente sbobinate integralmente ed identificate con la sigla AMM nel caso degli amministratori, RESP nel caso dei responsabili del Servizio Sociale dei Comuni e DIR nel caso dei direttori di Distretto al fine di poterle citare in modo anonimo. Gli stralci di intervista ritenuti utili per una migliore esplicazione e comprensione di quanto illustrato sono stati citati dopo averli depurati da ogni riferimento a luoghi, persone o situazioni particolari che avrebbero potuto portare all'identificazione dell'intervistato oltre che da eventuali intercalati o espressioni colloquiali proprie del linguaggio parlato. Le parti di intervista eliminate sono state sostituite con tre punti di sospensione tra parentesi quadra [...] e non alterano il senso del discorso dell'intervistato né compromettono la sua comprensione. Gli interventi di tipo redazionali ritenuti necessari per garantire la completezza e la comprensione degli stralci sono riportati tra parentesi quadra in un carattere diverso dal resto dello stralcio. Nell'analisi delle interviste e nella stesura del rapporto si sono mantenute distinte le tre categorie di intervistati – amministratori, responsabili del Servizio Sociale dei Comuni, direttori di Distretto – al fine di valorizzarne i diversi punti di vista.

L'individuazione degli amministratori, dei responsabili del Servizio Sociale dei Comuni e dei direttori di Distretto è avvenuta non in base al criterio della rappresentatività statistica ma in base ai criteri della significatività e della differenziazione territoriale. Si è optato quindi per la costruzione non di un campione ma di un insieme logico-significativo costruito seguendo il principio della saturazione, ossia non decidendo a monte la numerosità dell'insieme ma a valle, quando l'interrogazione di ulteriori soggetti non avrebbe apportato nuove

informazioni. Complessivamente sono stati intervistati 32 soggetti istituzionali suddivisi territorialmente e in base al ruolo come riportato nei prospetti che seguono (cfr. tab. 3 e 4).

Tab. 3 – Ruolo amministrativo o tecnico dei 32 soggetti istituzionali coinvolti nell'indagine



Tab. 4 – Elenco dei 32 soggetti istituzionali intervistati

INTERVISTATI		
Prov	Cognome e Nome	Ruolo
TS	Grilli Carlo	Assessore alla promozione e protezione sociale del Comune di Trieste
TS	Maiano Romana	Responsabile Servizio Sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale 1.1
TS	Fragiacomo Erranuela	Direttore Distretto A.S.S.1
GO	Gentile Luciano	Assessore Comune di Gorizia, Presidente Assemblea dei Sindaci dell'Ambito distrettuale 2.1
GO	Schiavon Mario	Assessore del Comune di Turriaco, Presidente Assemblea dei Sindaci dell'Ambito distrettuale 2.2.
GO	Papanti Pierlorenzo	Direttore Distretto A.S.S.2
GO	Clementi Maura	Responsabile Servizio Sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale 2.2
UD	Nazzi Antonella	Responsabile Servizio Sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale 3.1
UD	Mansutti Anna	Responsabile Servizio Sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale 4.2
UD	Da Rin Donatella	Assessore del Comune di Forni di Sopra, Presidente Assemblea dei Sindaci dell'Ambito distrettuale 3.2
UD	Sigon Massimo	Direttore Distretto 4.1
UD	Zuliani Andrea	Sindaco del Comune di Campoformido, Presidente 'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito distrettuale 4.5
UD	Vuga Attilio	Sindaco del Comune di Cividale, Presidente Assemblea dei Sindaci dell'Ambito distrettuale 4.3
UD	Totolo Gabriella	Responsabile Servizio Sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale 4.3
UD	Boem Vittorino	Sindaco del Comune di Codroipo, Presidente dell'Assemblea dei sindaci dell'Ambito distrettuale 4.4
UD	Francescutto Daniela	Responsabile Servizio Sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale 5.2
UD	Agosti Maria Teresa	Responsabile Servizio Sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale 4.5
UD	Malduca Maurizio	Sindaco del Comune di Attimis
UD	Verona Gabriele	Assessore Comunità Montana Natisone, Torre, Collio
UD	Del Negro Ivo	Sindaco del Comune di Trasaghis, Presidente Comunità Montana Gemonese, Canal del Ferro e Val Canale
UD	Geatti Mario	Sindaco del Comune di Pozzuolo del Friuli
UD	Dreosso Carletto	Sindaco del Comune di Moruzzo
UD	Paviotti Pietro	Sindaco Comune di Cervignano del Friuli, Presidente dell'Assemblea dei Sindaci dell'ambito distrettuale 5.1
UD	Cuder Mario	Assessore alla sanità, servizi sociali e famiglia di Tolmezzo
UD	Not Lino	Sindaco del Comune di Ovaro, Presidente della Comunità Montana della Carnia
UD	Pletti Luciano	Direttore Distretto 5.1
PN	Zanolin Giovanni	Assessore Comune di Pordenone, Presidente dell'Assemblea dei sindaci dell'Ambito distrettuale 6.5
PN	Di Bernardo Emilio	Sindaco di Maniago, Presidente dell'Assemblea dei Sindaci dell'ambito distrettuale 6.4
PN	Soresi Arturo	Sindaco di Spilimbergo
PN	Zanet Roberta	Sindaco del Comune di Morsano al Tl.to
PN	Bruni Giuseppina	Responsabile Servizio Sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale 6.2
PN	Bomben Lucio	Direttore Distretto 6.4

Con i soggetti non istituzionali partecipanti ai tavoli il disegno di valutazione si è posto l'obiettivo di rilevare se e come il processo di costruzione dei PDZ ha favorito la loro partecipazione, esplorando in particolare:

- le condizioni per favorire la partecipazione di soggetti non istituzionali;
- la condivisione nella definizione delle regole per la partecipazione;
- l'adeguatezza/inadeguatezza, l'efficacia/inefficacia, l'efficienza/inefficienza dello strumento del tavolo di lavoro utilizzato per la costruzione del PDZ;
- l'importanza della partecipazione e le indicazioni per migliorarla e promuoverla.

Al fine di rilevare il giudizio dei soggetti non istituzionali in merito a queste dimensioni è stato costruito un apposito questionario. Le prime sette domande del questionario miravano a caratterizzare l'intervistato in base a sesso, età, organizzazione di appartenenza e livelli di rappresentanza (ossia la propria organizzazione o più organizzazioni dello stesso tipo), a contestualizzarne la partecipazione rispetto all'Ambito distrettuale e al tavolo tematico e, infine, a rilevare le modalità di coinvolgimento nei tavoli. Seguiva una serie di domande mirate a rilevare il tipo di contributo fornito dall'intervistato alla costruzione del PDZ e le sue valutazioni in merito alle condizioni create per favorire la partecipazione, alla composizione, qualificazione e partecipazione della rappresentanza ai tavoli, al tavolo come strumento di partecipazione e al processo di pianificazione. Le ultime domande chiedevano indicazioni su come migliorare la partecipazione e una valutazione in merito all'esperienza di pianificazione vissuta. Il questionario si concludeva con un campo aperto per eventuali note e suggerimenti.

Per individuare l'universo dei soggetti non istituzionali partecipanti ai tavoli ci si è avvalsi degli indirizzari messi a disposizione dagli Ambiti distrettuali. L'universo delle presenze è stato in seguito rivisto alla luce di alcuni criteri di

comparabilità tra gli ambiti e di un riequilibrio delle presenze tra soggetti forti che registravano presenze multiple in diversi tavoli e/o in più ambiti. Nello specifico è stata ricostruita la popolazione di riferimento riaccorpando i nominativi presenti negli indirizzi secondo le effettive persone fisiche, escludendo quindi le presenze multiple di singoli partecipanti a più tavoli e i nominativi senza recapito per l'impossibilità di raggiungerli, riducendo la presenza di più persone in rappresentanza di un unico soggetto (trattasi di stakeholder forti con una presenza quantitativamente rilevante rispetto all'insieme dei partecipanti). Questo intervento ha consentito di ricostruire l'insieme dei soggetti non istituzionali significativo ai fini dell'indagine, portando ad individuare 783 soggetti suddivisi in cinque gruppi omogenei. La popolazione di riferimento dell'indagine è consistita nel gruppo dei soggetti non istituzionali – riportati nella tabella 5 – a cui sono stati aggiunti i partecipanti relativi alle scuole presenti nel gruppo istituzionale. La loro diversità rispetto alle restanti presenze istituzionali che vedono nell'Ambito e nel Distretto, nella componente tecnica e politica, i protagonisti principali e la rilevante consistenza di tale gruppo emersa a seguito della ricostruzione degli indirizzi hanno determinato l'estensione anche a loro dell'indagine inizialmente pensata solo per i soggetti non istituzionali.

La presenza più significativa è rappresentata dai soggetti dell'associazionismo e del volontariato con il 58,4%, cui segue la presenza di partecipanti delle scuole con il 18,6% e della cooperazione sociale con il 13,1%; con percentuale più contenuta seguono le presenze dei sindacati dei pensionati e di altri soggetti singoli o altro.

A questo gruppo di partecipanti è stato spedito dalla Direzione Centrale Salute e Protezione Sociale, Servizio Programmazione e Servizi Sociali, il questionario sopra descritto con invito alla compilazione e restituzione. La fase di invio e di raccolta dei questionari si è svolta nei mesi di dicembre 2006 - febbraio 2007; la fase di controllo e inserimento dei dati nei mesi di marzo-aprile 2007. Le tabelle n.

5 e n. 6, di seguito riportate, aiutano a comprendere la significatività delle risposte ottenute; il campione infatti corrisponde in modo coerente con la distribuzione delle tipologie di rappresentanza della popolazione; leggermente superiore, nel campione, la percentuale relativa ai partecipanti della cooperazione sociale e del sindacato. Il raffronto tra il campione e la popolazione di riferimento mette in evidenza l'alto numero di risposte pervenute (il 54,8%) che, nell'ordine, vede la forte prevalenza della cooperazione sociale, del sindacato e dell'associazionismo.

Tab. 5 – Partecipanti ai tavoli tematici di lavoro nei processi di costruzione del PDZ per tipologia di rappresentanza riferiti alla popolazione di riferimento e al campione di risposte valide – valori assoluti e percentuali

Enti	Popolazione		Campione		Raffronto campione/pop
	n°	%	n°	%	%
Associazioni/Parrocchie	457	58,4	238	55,5	52,1
Cooperative	102	13,1	71	16,5	69,6
Scuole/Formazione	146	18,6	72	16,8	49,3
Sindacato	62	7,9	41	9,6	66,1
Altri	16	2,0	7	1,6	43,8
Partecipanti	783	100,0	429	100,0	54,8

Fonte: Elab. su dati SISS

Tab. 6 – Partecipanti ai tavoli tematici di lavoro nei processi di costruzione del PDZ per Provincia riferiti alla popolazione di riferimento e al campione di risposte valide – valori assoluti e percentuali

Enti	Popolazione		Campione		Raffronto campione/pop
	n°	%	n°	%	%
Trieste	130	16,6	60	14,0	46,2
Gorizia	67	8,6	23	5,4	34,3
Udine	375	47,9	232	54,1	61,9
Pordenone	211	26,9	114	26,6	54,0
Partecipanti	783	100,0	429	100,0	54,8

Fonte: Elab. su dati SISS

Rispetto al territorio i questionari pervenuti evidenziano un livello differenziato di risposta, registrando un numero maggiore di risposte nelle province di Udine e Pordenone e un numero al di sotto della media regionale nelle province di Trieste e Gorizia. Il dato complessivo riferito al contesto regionale rimane comunque significativo e valida lo sforzo d'indagine ipotizzato.

PARTE PRIMA

6. Il punto di vista degli amministratori

6.1 La dimensione associata

Introdotta a livello regionale già nel 1988 (LR 33/1988), l'esercizio in forma associata delle funzioni di programmazione locale del sistema integrato e delle funzioni amministrative concernenti la realizzazione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali, nel corso degli anni, è stato progressivamente rafforzato da successivi interventi normativi sia nazionali (L 328/2000) che regionali (LR 12/1994, art. 21; LR 6/2006, art. 10). Pur riconoscendo nel singolo Comune il titolare di tali funzioni, il loro esercizio viene affidato ad un'entità più ampia – denominata Ambito distrettuale (ai sensi della LR 6/2006, art. 17) – derivante dall'associazione dei Comuni riferiti ad uno specifico territorio coincidente con quello del Distretto sanitario. L'Ambito distrettuale costituisce una realtà di natura stipulativa in quanto basata su un accordo – la convenzione di cui alla LR 6/2006, art. 18 – che ne stabilisce i contenuti, le peculiarità e la durata. In questa natura stipulativa risiede la forza e, al tempo stesso, la debolezza dell'Ambito distrettuale in quanto in essa si trovano le potenzialità per salvaguardare le specificità del singolo Comune e di potenziarle unendole a quelle degli altri ma anche le potenzialità di un'affermazione e difesa individualistica delle proprie peculiarità. Si tratta pertanto di riuscire a trovare un equilibrio non semplice tra senso di identità e appartenenza alla singola municipalità e senso di identità e appartenenza alla dimensione associata.

In prima approssimazione, dal punto di vista degli amministratori intervistati, si può osservare che il processo di costruzione del PDZ ha contribuito a rafforzare la dimensione associata.

In alcuni casi si tratta di un rafforzamento attribuito non tanto al processo di pianificazione ma a precedenti esperienze di condivisione di cui la stessa costruzione del PDZ ha potuto beneficiare, pur contribuendo ad accrescere ulteriormente l'unità di intenti e di volontà politiche. In alcuni contesti cioè la modalità del confronto e della condivisione tra Comuni proposta per la costruzione del PDZ costituiva una prassi consolidata che ha agevolato il processo di pianificazione e da questo è stata ulteriormente rafforzata e, soprattutto, estesa anche ad altri soggetti.

Si, credo di sì [che abbia rafforzato la dimensione associata]. Noi avevamo già fatto precedenti esperienze – mi riferisco in particolare alla L285/97 [...] – ma credo che [la costruzione del PDZ] abbia rafforzato il confronto tra gli enti locali e anche tra altri soggetti, la scuola, l'Azienda sanitaria, i Servizi sociali. Ma [...] ha funzionato. Forse l'obiettivo di utilizzare questo momento anche di confronto per costruire dei progetti, degli interventi anche soprattutto nei Comuni più piccoli, più svantaggiati, ha costituito per i Comuni, in una realtà come la nostra, dispersiva e frammentata, un elemento attendibile. [AMM]

Sì, sicuramente questo aspetto [la dimensione associata] è stato migliorato, partendo però dal presupposto che il nostro Ambito portava avanti già un tipo di attività in questo senso. Quindi c'era già una forte partecipazione. Forse non c'era un coinvolgimento così pregnante delle realtà associative [...]. [AMM]

I PDZ hanno portato ad un rafforzamento della dimensione associata di Ambito. [...] le barriere esistenti tra i singoli Comuni erano già state abbattute prima della creazione dei PDZ in quanto il "lavorare assieme" fa parte di una cultura radicata nel territorio [...]. Crediamo nell'efficacia del lavoro di rete [...] [AMM]

In alcuni casi, invece, è stata proprio la costruzione del PDZ ad introdurre in modo più sistematico e frequente il confronto tra amministratori come modalità di lavoro. Secondo alcuni amministratori, il rafforzamento della dimensione associata è avvenuto grazie alla più assidua frequentazione tra amministratori e soprattutto grazie al richiamo alla concretezza progettuale e al rispetto della tempistica previsti dalle LGR. Questi due ultimi elementi risultano aver aiutato il processo, favorendo l'individuazione di temi ed argomenti precisi su cui lavorare, riducendo le occasioni di dispersione e di conflittualità, rendendolo quindi proficuo ed efficace.

[...] grazie a questo tipo di frequentazione periodica bimestrale o mensile addirittura, si è creata una consapevolezza nuova che nel passato certamente non c'era: questo diventa una bella occasione perché i singoli amministratori possano prendere coscienza del fatto che [...] le problematiche hanno questo denominatore comune e dei linguaggi comuni, [Il PDZ è stato vissuto positivamente dagli amministratori?] Direi proprio di sì. Direi di sì. Difficilmente si vede un rifiuto, anzi direi che non ho mai percepito tra i miei colleghi una sensazione di fastidio, di irritazione nei confronti di questo piano. Non l'hanno sentito cioè come un'imposizione dall'esterno, una sovrastruttura da indossare per complicare le vicende del quotidiano. [AMM]

Secondo me sì [il PDZ ha rafforzato la dimensione associata]. [...] quando siamo partiti eravamo abbastanza divisi; molto più di adesso. Non è che adesso possiamo dire di essere uniti, però siamo uniti dagli obiettivi, e questo ci fa lavorare con divisioni sempre minori. [AMM]

Secondo altri amministratori invece il rafforzamento della dimensione associata è consistito in un miglioramento del rapporto tra Comuni e ha aiutato anche a superare le difficoltà legate alla differenza tra Comuni grandi e Comuni piccoli. In alcuni contesti cioè il processo di confronto si è svolto con modalità che hanno promosso il protagonismo dei Comuni piccoli, offrendo loro la possibilità di entrare in dialogo con quelli più grandi e con la propria comunità di riferimento. Infatti, laddove ha scelto di radicare le diverse attività a livello di singolo Comune il processo di pianificazione si è tradotto in un'esperienza in cui tutti i Comuni – e

quindi anche quelli più piccoli – hanno potuto esprimersi, prendere parte attiva alle varie fasi, instaurare un rapporto diretto con i rappresentanti della propria comunità. In questi casi, quindi, il processo di pianificazione ha portato ad un rafforzamento del ruolo del singolo Comune e ad un miglioramento del rapporto tra Comuni grandi e Comuni piccoli.

In parte sì [il PDZ ha rafforzato la dimensione associata]. [...] avendo promosso una serie anche di iniziative decentrate - in cui c'era la presenza dei sindaci e quindi delle comunità - i sindaci si sono sentiti protagonisti e hanno apprezzato. Perché il problema della gestione associata è sempre lo stesso, cioè la paura dei Comuni più piccoli di essere fagocitati dal Comune più grande, dal Comune capofila. È una paura che sta sempre lì, latente. Il PDZ invece ha aperto, [...] si è andati in periferia a fare il lavoro di ascolto e questo è stato visto bene ed è stato positivo. La gestione associata quindi ha preso anche un po' di forza da questo punto di vista perché chi è in periferia comunque si è sentito ascoltato. [AMM]

Non mancano tuttavia alcuni amministratori per i quali il processo di pianificazione non è riuscito ad incidere sulla situazione preesistente che, a loro avviso, ha mantenuto inalterata la disparità tra Comuni di grandi dimensioni e Comuni di piccole dimensioni e non ha agevolato una chiara distinzione tra competenze di Ambito e competenze di Comune. In questi contesti rimane ancora irrisolto il rapporto tra la sfera singola e quella associata, tra l'autonomia del singolo Comune e la condivisione dei Comuni associati, tra costi e vantaggi dello stare assieme e costi e vantaggi del lavorare da soli. In fase di costruzione del PDZ il rapporto tra singolo Comune e associazione di Comuni non è riuscito a svilupparsi con una dinamica funzionale ad entrambi e tale da portarli a trovare un equilibrio reciprocamente vantaggioso.

No. Assolutamente [il PDZ non ha rafforzato la dimensione associata]. Quello che c'era prima dei piani di zona è quello che c'è dopo l'approvazione dei PDZ, [...] ci sono delle difficoltà ad andare d'accordo tra i Comuni che compongono l'Ambito, perché ognuno tira un po' per conto suo. [...] non

c'è assolutamente una convenzione precisa tra quello che deve essere fatto obbligatoriamente in Ambito, per tutti i [...] Comuni, e fuori Ambito come optional, [...] le realtà territoriali, le esigenze territoriali sono completamente diverse, ma comunque secondo me si dovrebbe assolutamente fare un distinguo tra quelli che sono obbligatoriamente i lavori che si fanno assieme all'Ambito in modo eguale per tutti i Comuni e quelli che non si fanno. [AMM]

Direi di no [che la costruzione del PDZ non ha rafforzato la dimensione associata], perché è rimasto il problema della disparità tra Comuni di piccole dimensioni e Comuni di grandi dimensioni, Comuni che hanno il territorio montano e Comuni che operano in pianura. E poi una disparità dal punto di vista economico [...] abbiamo un Ambito che va a due velocità: quella molto lenta e con scarsa efficacia dei Comuni piccoli e quella dei Comuni più grandi che hanno la possibilità di attivare tutta una serie di servizi. Questo direi che è il fallimento della gestione associata. [AMM]

In alcuni amministratori, in particolare, prevale la delusione di vedere ancora inattuato quanto previsto dai PDZ. A loro avviso il processo di pianificazione, importante e significativo per il confronto tra Comuni e tra Comuni e comunità, rappresenta una prassi già in uso – in particolare per quanto concerne il confronto e il dialogo tra Comuni – il cui esito non ha ancora trovato un'efficace applicazione. I progetti del PDZ, in sostanza, non stanno trovando realizzazione e rischiano non solo di vanificare ma anche di invalidare il processo di pianificazione.

[Il rafforzamento della dimensione associata] non si è attuato grazie ai piani di zona. Si è attuato grazie alle associazioni intercomunali che si sono create. [...] sono abbastanza pessimista non sul lavoro che è stato fatto ma sull'attuazione [...], sebbene [la pianificazione] sia partita bene, perché abbiamo fatto delle riunioni intercomunali, distinte per sezioni, dei tavoli operativi piuttosto importanti. Ma poi, fino a questo momento, [non è stato attuato nulla]. [AMM]

Il rafforzamento della dimensione associata è, per certi aspetti, causa ed effetto dell'omogeneità dell'offerta dei servizi tra tutti i Comuni di un Ambito distrettuale. La coesione e il senso di appartenenza ad una realtà più ampia rispetto al proprio Comune favoriscono e, a loro volta, vengono favoriti dal quel senso di solidarietà e

da quella sussidiarietà che portano a preoccuparsi affinché i cittadini di tutto l'Ambito distrettuale possano disporre del medesimo livello di offerta di servizi. È in questa accezione che il concetto di omogeneità è stato inteso dagli intervistati e deve, a loro avviso, essere interpretato. Gli Ambiti distrettuali infatti comprendono Comuni le cui caratteristiche territoriali, sociali ed economiche presentano differenze che non consentono di giungere ad un'offerta di servizi identica se non per livelli ritenuti essenziali. Le singole amministrazioni inoltre devono poter caratterizzare il sistema locale dei servizi in coerenza con gli specifici bisogni della loro popolazione e col particolare rapporto che intendono instaurare con essa. Rispettare le peculiarità delle singole municipalità, tuttavia, non significa non garantire ai cittadini di tutti i Comuni il medesimo livello di servizi di base.

Il PDZ è un metodo che non necessariamente garantirà un identico trattamento perché c'è sempre la possibilità, per un Comune che ne abbia la volontà o le risorse, di offrire condizioni migliori, di mettere un qualcosa di più. [...] L'elemento fondamentale in un primo periodo e anche nel medio periodo è che in questa forma di aggregazione si garantiscano i livelli minimi per ogni tipo di servizio. Non sono convinto che [la gestione associata] serva necessariamente [...] per rendere identici i servizi ma per garantire a tutti un livello dignitoso di servizio, [...] dopodiché l'ente locale che vorrà dare di più avrà sempre la possibilità di farlo mettendoci risorse proprie. In questo modo si verifica comunque un innalzamento medio. [AMM]

Così intesa, l'omogeneità rappresenta per la maggior parte degli amministratori intervistati un obiettivo ancora da raggiungere e verso il quale stanno indirizzando gli sforzi della loro amministrazione.

[L'omogeneità] non è stata ancora raggiunta. È un obiettivo di crescita. Non c'è ancora perché le realtà sono molto diverse tra di loro, non è paragonabile una realtà come quella di [...] con una realtà di alta montagna dove i problemi si accentuano e con difficoltà trovano delle risposte. Credo che l'uniformità – cioè fare in modo che anche il Comune più piccolo, più lontano e in una situazione disagiata abbia le stesse opportunità – sia un obiettivo. È un percorso. [AMM]

Si stanno facendo notevoli passi in avanti. Sicuramente il livello di omogeneità è cresciuto. Ci sono ancora delle diversità perché dipende anche dalle risorse che le singole amministrazioni investono: alcuni investono di più e quindi hanno maggiori servizi; alcuni investono un po' di meno e hanno minori servizi. Passare a una gestione unificata sarà un'ulteriore spinta all'omogeneizzazione dei servizi. [AMM]

Non sempre il processo di pianificazione si è posto l'obiettivo di conseguire l'omogeneità dei servizi anche se la finalità che lo ha guidato in tutti gli Ambiti distrettuali risulta quella di assicurare che i progetti, i servizi e gli interventi previsti dai PDZ raggiungano tutti i Comuni.

Il PDZ non è servito a questo [a garantire l'omogeneità dei servizi]. Non ha ridefinito l'offerta di servizi sociali sul territorio. Questo non era possibile, perché non avevamo ancora strumenti per farlo e non sarà possibile nemmeno in futuro [...]. Col PDZ non ci siamo posti l'obiettivo di arrivare da subito a un'offerta socialmente omogenea sul territorio dell'Ambito, perché questo non era assolutamente raggiungibile. [...] Abbiamo puntato a fare dei progetti [...] che si applicassero in maniera intelligente ed equilibrata su tutto il territorio dell'Ambito e che mostrassero la possibilità di raggiungere una dimensione unitaria nell'offerta di servizi a livello di Ambito. [...] Quello che faremo nei prossimi mesi è lavorare molto sui regolamenti per arrivare ad un'offerta uniforme [...]. [AMM]

Come il rafforzamento della dimensione associata anche l'incremento dell'omogeneità dei servizi sul territorio richiede un cambiamento della cultura organizzativa ed amministrativa che sinora ha seguito il criterio della dimensione territoriale, privilegiando i Comuni più grandi rispetto a quelli più piccoli. Forse per alcune scelte potrebbe essere più efficace adottare altri criteri o utilizzare in modo inverso il criterio della dimensione territoriale, privilegiando cioè i Comuni di dimensioni minori rispetto a quelli di dimensioni maggiori¹⁰.

¹⁰ Si possono ipotizzare, ad esempio, interventi finanziari ispirati ad un principio di sussidiarietà verticale che vadano a supportare in una "logica riequilibratrice" i contesti territoriali che presentano forti carenze o criticità (Comuni di ridotte dimensioni, ad alto svantaggio economico, montani, ecc.).

C'è sempre stata maggiore attenzione verso il Comune grosso. [...] Non vorrei che la politica favorisse sempre più e sempre meglio il Comune grosso e venisse sempre dimenticato il Comune piccolo. Dovrebbe essere adottata una politica inversa che destina anche ai Comuni piccoli le risorse per far fronte ai problemi. Anzi il più delle volte dovrebbe essere fatto in misura inversamente proporzionale: più è piccolo il Comune più ha necessità di essere supportato; più è grande il Comune e più ha mezzi per poter risolvere da solo i problemi. Invece al Comune grande arrivano contributi (maggiori) mentre al Comune piccolo arriva sempre il contributo in misura minore. Questo è un handicap che dovrebbe essere invertito. [AMM]

La dimensione associata infine richiede strumenti organizzativi e gestionali ad hoc, individuati dalle LGR nella dotazione organica aggiuntiva, nella predisposizione del bilancio relativo alla gestione associata, nell'adeguamento delle convenzioni relative alla gestione associata e nell'adozione di un regolamento per l'accesso e la compartecipazione degli utenti al costo dei servizi. Si tratta di strumenti – in particolare la dotazione organica aggiuntiva – il cui impatto sul singolo Comune è rilevante.

Rispetto alla loro adozione la situazione degli Ambiti distrettuali è ancora differenziata in quanto in alcuni contesti è avvenuta già da tempo, in altri è in fase di costruzione, in altri ancora è in via di completamento. Sulla loro utilità per il rafforzamento della dimensione associata però gli amministratori convengono in modo pressoché unanime. La loro utilità viene evidenziata in particolare dagli amministratori che hanno potuto sperimentarli per un certo periodo. La loro introduzione infatti inizialmente richiede un investimento notevole e comporta dei cambiamenti non indifferenti, che vengono percepiti più di danno che di vantaggio per il singolo Comune e che finiscono col dissuadere molti amministratori dall'adottarli. Superate le difficoltà iniziali, però, questi strumenti mostrano la

Comunque anche i Comuni più grandi da soli non riuscirebbero a fare quella massa critica in termini organizzativi tale da poter attivare risorse e programmi indispensabili alle figure professionali che operano nel territorio: sostituzioni, aggiornamento e formazione continua, procedure standard, ecc.

propria funzionalità ed efficacia rispetto alla gestione associata al punto da essere considerati un suo punto di forza¹¹. Come in tutti i processi di cambiamento, queste modifiche dell'agire amministrativo richiedono un periodo di sperimentazione sufficiente a convincere i diversi attori coinvolti, e in particolare i decisori, della loro validità. La volontà politica è decisiva a tal riguardo ma richiede di essere avallata da evidenze empiriche che confermino l'efficacia dei cambiamenti auspicati.

[La pianta organica] È uno dei punti di forza dell'organizzazione del nostro Ambito. [AMM]

Li abbiamo tutti e tre. Gli aspetti positivi adesso – piano, piano - li stiamo raggiungendo, perché abbiamo dovuto porre dei correttivi [...] Cosa ha comportato la dotazione organica? Trasferire tutto [...]. Ha comportato una perdita di potere da parte delle amministrazioni, che doveva essere bilanciata da una razionalizzazione degli interventi e delle procedure in sede centrale. Su questo abbiamo lavorato un anno rivedendo convenzione e regolamento di modo che adesso si procede come avviene normalmente nei Comuni. [...] noi siamo soddisfatti di come si sta procedendo, nel senso che la dotazione organica aggiuntiva – ad esempio – di fronte a situazioni di criticità permette la mobilità del personale. Questo sicuramente è un aspetto positivo. Il problema è quello di avere delle procedure standardizzate per cui il personale sa come si deve comportare [...]. [AMM]

Li stiamo chiudendo tutti. [...] L'apposizione della dotazione organica aggiuntiva [...] la stiamo discutendo in questi giorni. Era molto difficile un anno fa' ma, un po' alla volta, ce l'abbiamo fatta, assicurando che l'assistente sociale di quel Comune non viene spostata. [...] quello che ho sempre detto ai miei colleghi è che una gestione associata si fa anche avendo una dotazione organica unica, perché o siamo un territorio e allora le assistenti sociali di [...], se serve vanno anche a [...] [altrimenti non c'è gestione associata]. [AMM]

Da queste ultime osservazioni e da quelle che seguono emerge la convinzione degli amministratori che il rafforzamento della dimensione associata dipende in

¹¹ Le sinergie utili ed efficaci si vedono dopo una fase di sperimentazione e si evidenziano nel lungo periodo.

buona parte anche dall'utilizzo di strumenti organizzativi e gestionali condivisi e, soprattutto, calibrati su questa dimensione. Si tratta di una convinzione, però, che matura attraverso un processo culturale in grado di sviluppare un senso di appartenenza che oltrepassi la propria municipalità. La loro utilità ed efficacia infatti si manifestano a livello di sistema e, sempre a questo livello, possono essere meglio colte e comprese.

Punti di forza [della pianta organica] sono certamente la garanzia di una copertura rispetto ai tempi, ai modi e ai momenti dell'assistenza; la garanzia cioè che il sistema funziona. [...] [La pianta organica] Direi che è vista come una provvidenza, perché [...] è vista come garanzia di una risorsa disponibile sempre. [AMM]

Oggi, la complessità dei bisogni è tale da richiedere una capacità organizzativa e gestionale che solo un'entità amministrativa più ampia e strutturata del singolo Comune può assicurare. Si tratta quindi di incentivare ed investire affinché aumenti anche negli amministratori la consapevolezza del valore aggiunto offerto dalla dimensione associata e affinché cresca una cultura dell'ambito distrettuale, oltre che il senso di appartenenza a tale dimensione. In assenza di una tale cultura gli strumenti organizzativi e gestionali, per quanto adeguati, risulteranno sempre poco efficaci.

6.2 L'integrazione tra politiche sociali, politiche educative, dell'istruzione e del lavoro

L'integrazione tra sociale e sanitario non esauriva gli ambiti di raccordo auspicati dal processo di pianificazione. Esso infatti si proponeva di andare ben oltre, raggiungendo tutti i settori implicati nella costruzione del benessere delle persone secondo una logica di sviluppo di comunità che porti a superare la

settorialità che, per molti aspetti, caratterizza ancora le politiche sociali. Si tratta di una prospettiva ambiziosa che prevede di estendere l'integrazione alle politiche educative, a quelle dell'istruzione e della formazione, a quelle del lavoro e a quelle urbanistiche per arrivare a una politica di welfare condiviso. Una prospettiva che avrebbe richiesto sicuramente più tempo di quello disponibile per realizzare la prima pianificazione ma anche una maggiore cultura dell'integrazione.

Quello dell'integrazione tra le politiche sociali e le altre politiche – in primis quelle educative, dell'istruzione e quelle del lavoro – costituisce per la maggior parte degli amministratori intervistati l'aspetto meno riuscito del processo di pianificazione. In generale, infatti, esso è rimasto appena abbozzato oppure è stato soltanto avviato o intrapreso con un solo settore. Si tratta, comunque, di un aspetto affrontato in tutti gli Ambiti con esiti parziali che gli amministratori intervistati riconducono perlopiù a differenze di cultura e di modalità organizzative, a difficoltà nel riconoscimento dei ruoli e a limitata disponibilità di tempo e di risorse per seguire anche questi aspetti.

Fra i vari elementi è quello meno riuscito. Sicuramente qualche risultato con il terzo settore si è avuto; sicuramente ci sono stati dei passi avanti. Invece si fa più fatica con le altre politiche: quelle dei trasporti e anche quelle scolastiche paradossalmente. Si fa difficoltà. Qualcosa è migliorato, ma c'è ancora molto da fare. [AMM]

Un po', mica tanto ancora [...]. Bisognerebbe avere un po' più di tempo per arrivare anche a questi risultati. È uno di quegli obiettivi che non sono ancora stati completamente concretizzati. [AMM]

In certi settori sicuramente. Lavoriamo molto bene con gli istituti comprensivi [...] Resta invece il grande lavoro di messa in rete di tutto il volontariato dell'Ambito. Quello era un obiettivo che il piano di zona si era dato e [sul quale andiamo] un po' a rilento. [AMM]

Aver ribadito che l'Ambito distrettuale rappresenta la porzione di territorio adeguata per realizzare una programmazione e gestione unitaria e integrata delle politiche richiama con forza ancora maggiore l'esigenza di non considerare le politiche sociali come politiche settoriali ma come parte integrante di quelle per lo sviluppo di un territorio. Sviluppo che non può prescindere dal considerare il territorio come il contesto di vita delle persone e, quindi, come l'insieme degli aspetti che contribuiscono a determinare il loro benessere. L'attenzione alla persona e la sua presa in carico nelle situazioni di difficoltà implicano anche l'attenzione e – per così dire – la presa in carico anche del suo contesto di vita, al fine di renderlo il più possibile agente di benessere per la persona stessa. Il contesto di vita infatti può essere promotore di benessere o di malessere, di inclusione o di esclusione, per questo l'attenzione nei suoi confronti non può essere trascurata e costituisce un elemento essenziale per la definizione delle politiche sociali. Il contesto di vita delle persone tuttavia oltrepassa i confini amministrativi presi come riferimento per la gestione delle politiche. Qualora si vogliano costruire contesti effettivamente in grado di promuovere benessere è necessario abbandonare la logica amministrativa ed assumere quella sistemica, superando i confini delle singole municipalità e dei singoli Ambiti distrettuali per estendersi a zone più ampie e significative. Tale logica, tuttavia, deve orientare le scelte politiche prima di quelle operative. Sono le finalità, gli indirizzi e le strategie delle politiche che contribuiscono a costruire i contesti di vita delle persone, a dover assumere questo orientamento se si vuole che le scelte operative abbiano una ricaduta strutturale e duratura.

In merito all'integrazione tra politiche, come emergerà in modo più puntuale dalle osservazioni dei responsabili di Ambito, la sola indicazione di alcuni obiettivi integrati nelle aree d'intervento del PDZ risulta insufficiente per promuovere un processo di integrazione che deve collocarsi ad un livello istituzionale prima

ancora che operativo e deve estendersi ad una pluralità di materie e di competenze. Anche su questo tema potrebbe essere funzionale procedere come per l'integrazione socio-sanitaria, ossia attraverso linee d'indirizzo integrate che definiscono a livello regionale finalità e strategie ed individuano obiettivi di sistema ed obiettivi generali su cui poi i singoli territori possono lavorare in modo trasversale, superando i propri confini. Per tutti gli aspetti di area vasta un raccordo interambito rappresenterebbe un elemento di forza per cogliere nodi strategici e opportunità di soluzione efficaci, con costi inferiori alle soluzioni praticabili a livello di singolo Ambito. In alcuni contesti, come quelli montani, un ruolo importante in tal senso potrebbe essere svolto anche dalle Comunità Montane per le loro specifiche competenze nel promuovere e sostenere lo sviluppo economico e sociale di quelle aree¹².

6.3 L'integrazione socio-sanitaria

L'integrazione socio-sanitaria rappresenta un obiettivo perseguito ormai da molti anni dal sistema di welfare regionale ed ha raggiunto quindi un livello di realizzazione piuttosto avanzato. Nei confronti del suo raggiungimento la maggior parte degli amministratori esprime giudizi positivi. In diversi contesti l'integrazione socio-sanitaria si fonda su rapporti tra responsabili del Servizio Sociale dei Comuni e direttore di Distretto sanitario di lunga data, che sono riusciti a raggiungere un efficace equilibrio di ruoli e responsabilità e a trovare condivisione d'intenti e d'intervento.

¹² Il riferimento va ai piani di azione locale (PAL) che affrontano alcune tematiche fortemente intrecciate con le politiche sociali.

Si. Credo [che l'attività di pianificazione abbia rafforzato l'integrazione sociosanitaria] in maniera forte. [L'ha resa] più concreta [individuando] chiaramente chi fa che cosa, quali sono le risorse, quali sono i risultati attesi. È una programmazione più efficace [...] da noi tra Ambito e Distretto oramai c'è una tradizione che va avanti veramente da molti anni con le stesse figure di riferimento; c'era quindi un'approfondita conoscenza dei problemi ed è stato più facile elaborare gli interventi da finanziare. [AMM]

Sì. [L'attività di pianificazione ha rafforzato l'integrazione sociosanitaria] soprattutto perché le persone hanno lavorato molto assieme. Qua c'è un rapporto positivo tra, i tecnici dell'Azienda sanitaria e quelli dell'Ambito, per cui queste persone hanno lavorato assieme. [...] e i risultati ci sono. [L'integrazione] è anche sostanziale. [...] non dico che si sia raggiunto il massimo ma si è fatto e si vede. [AMM]

In altri contesti invece l'integrazione deve essere ancora costruita o è in fase di costruzione e il processo di pianificazione si è dimostrato funzionale al suo sviluppo.

L'ha migliorata ma non l'ha ancora completata appieno. Ci sono grandissimi margini di lavoro da fare. [...] Secondo me ha evidenziato in maniera forte quelle che sono ancora le distanze, anche semplicemente di tipo organizzativo, di linguaggi [...]. Non c'è ancora la consapevolezza che l'utente ha diritto a una risposta unitaria e che è un problema nostro metterci d'accordo, non dell'utente. Su questo c'è ancora tanto da fare. [...] I risultati che si stanno raggiungendo riguardano la definizione dei protocolli, quindi su un [aspetto] operativo, piano piano si stanno utilizzando le stesse metodologie operative, [...], ma non credo che ci siano ancora grandi risultati che hanno un risvolto pratico per gli utenti. [AMM]

Ad oggi, il rapporto con l'area socio-sanitaria è abbastanza sereno, ognuno di noi lavora con le proprie competenze, salvaguardando le risorse disponibili, che risultano sempre più povere [...]. Possiamo dire di essere sulla strada dell'integrazione [...]. [AMM]

[PAT e PDZ] hanno costituito un passo in avanti in questa direzione [...] nella direzione dell'integrazione socio-sanitaria. Su questo non c'è dubbio. Abbiamo scelto di costruire insieme PAT e PDZ, [...]. [AMM]

Su questo c'erano dei precedenti positivi. Credo che questo sia uno dei migliori risultati, ma già c'erano, nel senso che i nostri Servizi e il Distretto come l'Azienda sanitaria erano già abituati a lavorare, e quelli che hanno fatto meno fatica sono sempre stati loro. [Ma con la costruzione del PDZ c'è stato qualche miglioramento?] Diciamo che un passo avanti sul piano del metodo è stato anche che i risultati del lavoro fatto nel nostro distretto sono stati confrontati con il lavoro svolto in altri Distretti, quindi si è stato costruito anche un lavoro più ampio, a livello provinciale. [AMM]

Gli ostacoli all'ulteriore sviluppo dell'integrazione vengono individuati in prevalenza nella carenza di risorse finanziarie.

[...] gli ostacoli possono essere di natura finanziaria, ma non di altro [...]. [AMM]

Gli unici ostacoli sono solo quelli di natura finanziaria. Per il resto, almeno per la nostra esperienza, non ci sono problemi. [AMM]

Questo non significa che non ci sono criticità o problematiche da affrontare quotidianamente; l'ostacolo ancora da superare è quello della scarsità di risorse o meglio, l'individuazione nel proprio "salvadanaio" delle risorse da mettere a disposizione comune. Questo è un problema ancora da superare anche se la volontà di mettersi attorno ad un tavolo per discutere e trovare soluzioni assieme è sentita da tutti gli attori coinvolti nell'applicazione dei PDZ. [AMM]

Un solo amministratore individua come ostacolo allo sviluppo dell'integrazione la mancanza di una chiara definizione del ruolo e delle responsabilità del Distretto e del suo rapporto con i Dipartimenti dell'A.S.S.

[...] mi dicano se vogliono continuare a programmare la sanità territoriale per Dipartimenti o se la vogliono fare per Distretti. Devono fare delle scelte in questa direzione, perché [...] se poi tutti i soldi vanno in mano ai direttori di Dipartimento come si fa a riorientare sui Distretti il lavoro

sanitario? È molto dura, è molto difficile [...]. Il Distretto può avere un ruolo se ha una forte direzione [...]. Se vogliamo che i Distrettientino qualcosa [...] datemi direzioni di Distretto in grado di imporsi sui Dipartimenti, se no è inutile continuare a fare ragionamenti [...] O mi danno una struttura distrettuale degna di questo nome e allora ci potrà essere un confronto vero fra un orientamento disciplinare e uno multi-disciplinare e territoriale oppure, come in questo momento, prevale solo un'ottica disciplinare [...]. Nel Distretto io vedo la possibilità di ricomposizione di tanti punti di vista [in modo da] offrire una relazione di cura che sia la più adeguata, la più complessa e complessiva [possibile]. [AMM]

6.4 La partecipazione dei soggetti comunitari

Il ruolo fondamentale dell'ente locale nel garantire la costruzione di un sistema di servizi in grado di rispondere in modo efficace alle esigenze della popolazione risulta strettamente legato alle sue funzioni di promozione e di governo della partecipazione. Ai Comuni infatti la L 328/2000 e la LR 6/2006 riconoscono la funzione di garantire la reale partecipazione dei soggetti coinvolgibili nel processo programmatico, attivando idonee strategie affinché non venga solo assicurata la loro presenza ma vengano anche valorizzati i loro apporti. Ciò rende necessario individuare modalità e strumenti funzionali a tale obiettivo alla luce delle specificità dei singoli contesti. Sono queste ultime infatti a dover essere tenute in attenta considerazione al fine di rendere la partecipazione reale ed efficace. Pur all'interno di una comune cornice valoriale, teorica e metodologica, la partecipazione richiede che gli strumenti per realizzarla vengano contestualizzati, ossia individuati e attuati in base alle caratteristiche dei soggetti comunitari e delle loro reti.

L'intensità dello sforzo compiuto dal Servizio Sociale per coinvolgere i soggetti comunitari viene riconosciuta all'unanimità dagli amministratori intervistati che

convengono nel considerare rilevanti e ben organizzate le modalità individuate e le iniziative realizzate.

Mi pare che sia stato fatto uno sforzo di conoscenza e di presentazione dei calendari, dei modi e dei tempi per la costituzione dei tavoli tematici buono e valido per cui la chiamata è stata efficace. Io stesso ho partecipato ad alcuni tavoli, [...] e ho trovato un luogo [...] dove mi sono potuto scontrare liberamente con le persone [...]. [AMM]

Abbiamo lavorato tantissimo per chiamare le persone, per [promuovere] la partecipazione, [...] quindi è stato fatto tutto, secondo un dettame dell'Ambito, [...]. [AMM]

Va dato atto che il lavoro per la conduzione dei tavoli è stato fatto in maniera positiva. Dobbiamo dare atto di questo. [...] A livello di analisi e di coinvolgimento dei soggetti è stato fatto veramente un buon lavoro. [...] Sono stati coinvolti veramente tutti: dalle parrocchie, alle associazioni, ai gruppuscoli. Non è stato trascurato nessuno con incontri frequenti in cui ciascuno ha avuto la possibilità di rappresentare il proprio mondo, le proprie idee. [...] adesso forse era il caso di fare il salto di qualità e di metterli in rete. [AMM]

Da questo punto di vista si sono pensati degli incontri decentrati, in luoghi dove più Comuni potessero convergere, e [si sono] cercati luoghi accoglienti, un orario che potesse facilitare [la partecipazione], delle persone che potessero fare da vettore di comunicazione [attraverso] molta comunicazione informale. C'è stata molta cura nell'organizzare gli incontri e sono stati diversificati nel nostro territorio, cioè non c'è stato nulla di centralizzato. [AMM]

Alla rilevanza dello sforzo ha corrisposto una partecipazione altrettanto rilevante di soggetti comunitari. Gli amministratori, in generale, si dichiarano soddisfatti della numerosità dei partecipanti agli incontri e alle assemblee di preparazione dei PDZ.

Complessivamente direi di sì [che c'è stata partecipazione]. C'è stata tanta gente, tanta partecipazione. [...] Devo dire di sì. Non immaginavo venissero tante persone alle presentazioni dei

percorsi, delle tappe, della conclusione dei lavori. [...] Si è trattato di numeri importanti. [AMM]

Direi [che sono] molto [soddisfatto della partecipazione]. [...] il nostro accordo di programma è stato firmato da un'infinità di associazioni, di enti. [...] Ma è sempre così. Se la partecipazione la facciamo prima, quando si tratta di attuare, le cose vanno via spedite; se le cose le costruiamo dopo averle decise, dobbiamo convincere la gente della bontà delle nostre decisioni, [...] non ci può essere una scissione tra il momento in cui si elabora e si decide e il momento in cui si affida il lavoro. Lì c'è una contraddizione che la Regione prima o poi dovrà sciogliere, ossia se ci sono processi partecipati dopo non possono essere ridotti a una gara di appalto. [AMM]

Abbiamo avuto tantissima partecipazione alla costruzione. [...] Sono contentissimo. [AMM]

Sebbene in alcuni contesti la partecipazione non sia stata particolarmente numerosa o sia rimasta circoscritta solo ad alcuni soggetti, gli amministratori esprimono giudizi di complessiva soddisfazione. Riconoscendo la generale ritrosia dei cittadini a partecipare ad iniziative su tematiche di pubblico interesse come quelle inerenti la costruzione dei PDZ oltre che la difficoltà per alcuni rappresentanti della comunità di adottare l'impostazione e il metodo della partecipazione, essi considerano positivi i risultati raggiunti nel corso della prima esperienza di pianificazione.

Se lei parla di terzo settore credo che ci sia stata una partecipazione convinta anche perché il terzo settore vede in ciò un spazio per intervenire. E sarà così ed è un bene che sia così. Per il resto della società non sempre c'è stata una partecipazione alta e convinta. [AMM]

Le condizioni sono state create: si sono mandati inviti, lettere, volantini. Sono state contattate la scuola, e le associazioni, [...]. La risposta poi, purtroppo, non è stata delle migliori. Ma la scarsa partecipazione è "insita nella natura di [questa società]". Non è facile rendere partecipi i soggetti. Si era cercato di attivare una sede per i tavoli tematici anche [in Comuni diversi dall'ente gestore], in modo da agevolare la partecipazione della popolazione [...], riducendo gli spostamenti [...], ma non c'è stata risposta, per cui dopo non si è fatto più nulla. [AMM]

Si. Secondo me sì [si sono create le condizioni per favorire la partecipazione]. Poi non è mai sufficiente [quello che si fa a questo proposito]. Se poi si ha la pretesa di andare dappertutto è un po' difficile. [...] parliamo sempre di coinvolgere i cittadini, ma mica sempre i cittadini hanno voglia di essere coinvolti. Per cui molte volte coinvolgi il cittadino che ha effettivamente un problema e che è più sensibile rispetto al problema. [AMM]

Diciamo che sono abbastanza soddisfatto della partecipazione. Dico abbastanza perché io mi rifaccio sempre a quello che poteva essere presente [...] se vedo da dove veniamo sono abbastanza soddisfatto. Senz'altro potremmo ottenere o avere di meglio, ma la strada è quella giusta. [...] si può senz'altro migliorare, però il coinvolgimento è andato abbastanza bene. [AMM]

Non mi sentirei di [dare una valutazione] né positiva né negativa [della partecipazione]. Secondo me la maggior parte della popolazione deve ancora comprendere questi meccanismi. [AMM]

Per quanto rilevante e significativo, tuttavia, lo sforzo compiuto per promuovere la partecipazione dei soggetti comunitari alla costruzione del PDZ ad avviso degli amministratori non può ritenersi né sufficiente né concluso ma da proseguire cercando di potenziarlo e migliorarlo. Unanime quindi è il loro richiamo alla necessità di impegnarsi ulteriormente per ottenere un maggior coinvolgimento della comunità. Su come e cosa fare per raggiungere tale risultato le indicazioni degli amministratori evidenziano la continuità nella costruzione di relazioni con i soggetti comunitari, la realizzazione di progettualità ben definite, la valutazione partecipata degli interventi e il rafforzamento del ruolo degli utenti.

Guai se non pensassimo che si può sempre far qualcosa di più. Non saprei quali sono le strategie da mettere in campo. Indubbiamente per una comunità come questa – un po' abituata a ragionare nella logica dell'interesse piuttosto che della solidarietà – bisognerebbe trovare dei canali [capaci di fare in modo che] si interessino anche alla partecipazione e [di suscitare] interesse se non altro ad ascoltare queste tematiche. [...] Bisognerebbe inoltre partire sempre da cose concrete, da piccoli progetti che possano dare il senso di poter raggiungere dei risultati stando assieme, facendo capire a

ciascuno che, stando assieme, non perde ma può fare meglio quello che già fa e può dare una risposta migliore. Si dovrebbe inoltre aggregare il volontariato su iniziative che possano dare risposte ma anche un po' di gratificazione ai volontari stessi. [AMM]

Bisogna fare di più. [...] Ci sono programmi di informatizzazione, pubblicazioni eccetera; io ritengo che, in realtà, [la partecipazione] sia un problema di natura diversa, un problema che non si risolve mandando in giro giornali o robe così. Si risolve creando una comunicazione continuativa. [È necessario inoltre che] gli operatori, gli amministratori eccetera [abbiano] relazioni continue con le persone significative, visto che i nostri Comuni non sono immensi, facendo capire che ormai la pianificazione si fa unitariamente. [AMM]

Si può fare sempre meglio. Secondo me bisogna lavorare molto sulla comunicazione con gli utenti. Bisogna fare degli utenti i veri protagonisti; dei protagonisti molto consapevoli, non puramente rivendicativi. Ma questo comporta anche un fattore educativo. La forza della dimensione territoriale e municipale dei sistemi di welfare sta nel fatto che consente di trasformarli anche in grandi strumenti di educazione permanente. Questo è il senso della dimensione municipale del welfare, altrimenti, se rimane una dimensione puramente curativa o lenitiva della condizione sociale, o di controllo sociale puro e semplice [è troppo poco. Il sistema di welfare deve] essere un costruttore di piastrelle, deve dare strumenti alla società civile perché si auto-curì, [...]. [AMM]

Credo che ci vorrebbero dei ritorni [...] delle valutazioni in itinere di quello che viene fatto e di come viene fatto [...]. Credo che ci vorrebbe all'interno dei tavoli tematici, o comunque nelle singole fasi di attuazione del PDZ, una sorveglianza. Mi rendo conto che non si può morire di convocazioni, di attività, di conferenze, convegni e confronti. Però certamente alcuni entusiasmi vanno conservati: non vanno spenti, ma vanno attivati. [...] Ci deve essere un richiamo, ma soprattutto, anche la possibilità di apportare dei correttivi in itinere e quindi la costruzione di un percorso controllato con continuità con l'apporto di più figure, che siano politici, che appartengano al terzo settore, che siano del campo amministrativo, legale, [...] o altre realtà [...] sensibili del sociale che possono dare una valutazione significativa. [AMM]

Una riflessione a sé merita il richiamo degli amministratori a valorizzare soprattutto la partecipazione dei soggetti comunitari che sono realmente impegnati

a favore della comunità. Come si vedrà anche nel prosieguo, questo è stato il criterio prevalente della scelta dei partecipanti ai tavoli in diversi Ambiti. Si tratta di un criterio che sicuramente favorisce l'operatività e garantisce in merito alla conoscenza dei bisogni del territorio e alla coerenza rispetto alle sue specificità, ma porta con sé il rischio di impedire l'ingresso di nuove risorse e di rendere la rete autoreferenziale. Sembra quindi opportuno salvaguardare l'attenzione nei confronti dei soggetti comunitari che operano individuando modalità di coinvolgimento diversificate, che prevedano gradi diversi di partecipazione ma siano tali da favorire anche l'apporto di nuovi soggetti.

Ci dobbiamo togliere dalla testa che bisogna fare tanta promozione [...]. Essere coinvolti vuol dire anche lavorare, mettere del proprio, spendersi. Se no [...] va a finire che [partecipo] solo quando ho il problema e, a quel punto, non chiedo ma pretendo che mi sia risolto. [Bisogna] continuare a fare quello che si fa, sostenendo le associazioni di volontariato che esistono, che sono brave e che, purtroppo, molte volte sono fatte da persone anziane. [Bisogna] sostenere molto il volontariato perché il volontariato è anche quell'organizzazione dei cittadini che decide di dedicare del tempo a queste cose. [AMM]

6.5 Il tavolo come strumento di lavoro per una costruzione partecipata del PDZ

Il tavolo tematico di lavoro è stato lo strumento individuato dalle LGR per favorire la partecipazione dei soggetti comunitari alla costruzione del PDZ. Le LGR stabilivano che il tavolo dovesse: avere al proprio interno una componente politica ed una tecnica, con funzioni di regia ed indirizzo, e i soggetti istituzionali e non istituzionali chiamati dalla normativa a concorrere alla costruzione del PDZ; essere accompagnato da occasioni e strumenti di rappresentanza per consentire a

tutti i soggetti di esprimere il proprio contributo; esercitare anche una funzione di valutazione e regolazione delle progettualità dopo l'approvazione dei PDZ. Si tratta di indicazioni di massima la cui traduzione operativa è stata rimandata ai singoli ambiti distrettuali che le hanno applicate nel modo più coerente ed efficace rispetto alle specificità del proprio contesto.

In merito all'utilità del tavolo come strumento di lavoro per una costruzione partecipata del PDZ gli amministratori intervistati non hanno alcun dubbio e la riconoscono all'unanimità. Accompagnano tuttavia il giudizio positivo sul tavolo con alcune precisazioni, in merito alla sua gestione e alle sue finalità, che ritengono necessarie per renderlo effettivamente efficace. Si tratta di precisazioni che riflettono le esperienze dei diversi Ambiti e possono essere generalizzate solo in parte. Possono, però, essere estese a tutti come aspetti positivi da imitare o come elementi negativi da evitare.

Un primo elemento ritenuto in grado di rendere il tavolo particolarmente efficace ai fini del rafforzamento della dimensione associata e, al tempo stesso, del protagonismo dei singoli Comuni è rappresentato dalla sua realizzazione a livello comunale. In diversi Ambiti i tavoli tematici sono stati organizzati seguendo logiche comunali al fine di favorire la partecipazione dei soggetti comunitari facendo sentire più vicino a loro il processo di pianificazione e agevolandoli nella partecipazione. In tal modo le singole amministrazioni comunali hanno potuto avere un ruolo diretto nella realizzazione dei tavoli, un maggiore contatto con i partecipanti e un più significativo coinvolgimento nello svolgimento dei lavori. Tutto questo si traduce in un rafforzamento del loro ruolo nell'intero percorso di costruzione del PDZ.

Il tavolo va fatto e mantenuto perché è il momento del coinvolgimento e della trasparenza. Se poi, qualche volta non ci sono tutte le gambe, è un altro discorso. [...] Un'altra cosa che ha funzionato abbastanza è andare presso i Comuni e coinvolgere i Comuni. [...] spostarsi, andare presso il

[singolo] *Comune [...] per parlare con la gente, con le associazioni. È faticoso, [...] però è quello che ha funzionato.* [AMM]

In tale prospettiva, come secondo elemento per rendere il tavolo efficace, viene evidenziata la necessità di prevedere e assicurare la partecipazione ai tavoli degli amministratori, per rafforzare il loro ruolo nel processo di pianificazione e la loro conoscenza sui contenuti e sulle dinamiche che si innescano nel suo sviluppo.

Qua i politici hanno partecipato ai tavoli e sono stati contenti di partecipare: è stato importante perchè si sono sentiti coinvolti e hanno partecipato [...] Oggi il politico nel sociale ha il timore che decida tutto il tecnico. Molte volte il tecnico arriva con una proposta che il politico ha difficoltà a discutere e a criticare, perchè si tratta di materie complesse. Essere presenti ai tavoli [ha dato ai politici la possibilità di esprimersi sulle proposte tecniche]. [AMM]

La dimensione della politica sicuramente è stata una dimensione che ha tratto un grande vantaggio [dalla partecipazione ai tavoli] perchè ha avuto la possibilità di avere una ricognizione della realtà che le mancava. E questo è positivo. [AMM]

Un terzo elemento ritenuto rilevante per garantire efficacia ai tavoli è quello di renderli operativi, ossia renderli tavoli di lavoro i cui partecipanti sono chiamati ad impegnarsi nella predisposizione di progetti o di iniziative ben precise. In assenza di tale caratterizzazione si corre il rischio di far rimanere i tavoli momenti di discussione fine a se stessa, che disincentiva ulteriormente la partecipazione.

Lo strumento del tavolo è positivo. Abbiamo avuto la consapevolezza che soggetti operanti nello stesso settore nemmeno si conoscevano [...]. Cosa fare per migliorare [la partecipazione]? Bisognerebbe trovare uno strumento [che consenta] a queste persone non solo di parlare assieme ma anche di lavorare assieme. [AMM]

Il quarto elemento su cui porre attenzione per garantire l'efficacia dei tavoli, ad avviso di alcuni amministratori, è rappresentato dalla figura direttamente coinvolta

nella loro conduzione. La numerosità dei partecipanti e la loro diversità sul piano delle competenze e degli interessi possono sviluppare dinamiche complesse e talvolta anche conflittuali, che rischiano di compromettere il buon esito dei lavori. È importante, allora, che vi sia una conduzione del tavolo in grado di gestire tale complessità, riconducendola agli obiettivi.

Il tavolo tematico è un luogo di confronto di opinioni abbastanza largo che però ha bisogno di una figura, o di due o tre persone, capaci di [gestirlo]. Una sorta di piccolo comitato o di gruppo ristretto che sia capace di raccogliere le istanze [del tavolo] e convertirle in azioni. [AMM]

Ad un certo punto abbiamo bloccato il percorso perché [...] la programmazione delle singole aree produceva soltanto la visione delle associazioni che di per sé non conoscono la patologia, l'ordinario [...]. Ci si concentrava soltanto su ciò che emergeva dalla comunità ed era stata completamente trascurata tutta la parte già strutturata negli anni di servizi consolidati sociali e sanitari [...]. Si stava creando una dicotomia, una sovra-rappresentazione delle esigenze dell'associazionismo, trascurando tutta l'altra parte. [AMM]

Coerenti con queste riflessioni sull'esperienza dei tavoli tematici sono anche le indicazioni che alcuni amministratori propongono pensando allo sviluppo da dare a questo strumento in vista della prossima pianificazione. Una prima indicazione riguarda la valorizzazione del ruolo degli amministratori all'interno dei tavoli e, più in generale, all'interno dell'intero processo di pianificazione. A tal riguardo essi individuano come compito specifico degli amministratori quello di incentivare la partecipazione dei soggetti comunitari, attraverso un contatto personale con quelli più significativi al fine di invitarli a partecipare spiegando loro il senso e l'importanza della loro partecipazione.

Credo che bisogna coinvolgere le amministrazioni. Le amministrazioni hanno un ruolo importante di divulgazione delle problematiche di bisogno che si vanno ad affrontare. Bisognerebbe

che un'amministrazione fosse capace di riconoscere all'interno [...] della propria comunità, alcune persone particolarmente sensibili e chiedere loro questa responsabilità. [AMM]

Una seconda indicazione avanzata da diversi amministratori riguarda invece la partecipazione ai tavoli dei soggetti comunitari e, in particolare, la loro rappresentanza e la qualità del loro apporto. Ad avviso di questi amministratori è importante lavorare al fine di avere una partecipazione ai tavoli di soggetti comunitari in grado di apportare un contributo rilevante rispetto all'oggetto e alle finalità del tavolo e rappresentativo rispetto agli altri soggetti della loro stessa categoria. In tal senso dal loro punto di vista risulta fondamentale che l'ente pubblico intervenga da un lato per individuare le regole della partecipazione e dall'altro per contribuire a qualificare i soggetti comunitari.

Forse andrebbe focalizzata di più l'attenzione sui soggetti che veramente possono contribuire a tale processo, individuando bene i soggetti che potrebbero intraprendere questo percorso e partecipare in modo attivo. È difficile coinvolgere persone che non si sentono competenti in materia. Forse bisognerebbe creare tavoli di "specialisti", in cui partecipa personale formato, assessori impegnati in questo ambito e i rappresentanti delle associazioni più significative. Sarebbe importante riuscire a creare una sorta di volontariato "specializzato" [...]. [AMM]

Credo che siano necessarie delle modifiche, che serva un percorso forte di formazione del terzo settore, del privato sociale. Di formazione intesa come comprensione di qual è il ruolo per cui vengono chiamati, [...]. La funzione che doveva avere era diversa, era di aiutarci a leggere la realtà con occhi un po' più ampi. [AMM]

Sul territorio abbiamo la presenza di tante associazioni [...] che molte volte sono disorganizzate, cioè ognuna si preoccupa di quello che ritiene importante mentre potrebbe essere coordinata da qualcuno, [...] perché l'aiuto che possono dare queste associazioni di volontariato sul territorio non è di poco conto; è una cosa molto importante, ma non sempre viene utilizzata in modo ottimale perché queste associazioni non vengono coordinate. [AMM]

La chiave per favorire un processo partecipato della comunità è l'educazione e la formazione. [...] Non crediamo negli "eventi spot" che hanno più il sapore della propaganda politico-elettorale, ma crediamo nell'educazione e nella continuità delle azioni educative. [AMM]

In direzione di un rafforzamento e di una qualificazione del contributo che possono apportare i soggetti comunitari va anche l'indicazione di accompagnare i tavoli con altri strumenti di informazione e di formazione. In tal modo i tavoli verrebbero a rappresentare l'elemento centrale di un processo di partecipazione che coinvolge davvero l'intera comunità e non solo alcune sue componenti.

Bisogna dotare i tavoli di strumenti formativi e informativi. [...] forti mailing list, strumenti di informazione attraverso i giornali, la stampa, attraverso la stampa di qualcosa di specifico da inviare. Bisogna riconoscere sia il tessuto associativo esistente che le famiglie come grandi interlocutori. [AMM]

6.6 Guardando al futuro

L'atteggiamento con cui gli amministratori guardano alla prossima pianificazione non è quello di chi ha commesso degli errori e si accinge a porvi rimedio. Non è col criterio del giusto/sbagliato che riflettono sull'esperienza di pianificazione conclusa considerandola, nel suo insieme, positiva soprattutto per il carattere di novità che l'ha contraddistinta richiedendo a tutti i soggetti coinvolti un notevole sforzo per individuare modalità e strumenti con cui realizzarla.

È difficile dire subito di errori rispetto a dei documenti che sono così complessi. Definire l'errore vuol dire che tu hai un modello di riferimento: questo è corretto, questo è sbagliato, per cui contiene un errore. Credo che non si possa dire che ci sono degli errori nei percorsi intrapresi. Non direi errori ma piuttosto rinforzo di modalità [che sono risultate efficaci]. [AMM]

Ripensando all'esperienza di pianificazione compiuta, gli amministratori, in generale, più che errori individuano elementi di miglioramento da rinforzare e aspetti di debolezza da superare. Il primo di questi riguarda proprio loro stessi e il loro ruolo all'interno di un processo di pianificazione riferito all'intero territorio dell'ambito distrettuale. Come sopra illustrato, il rafforzamento della dimensione associata passa attraverso la valorizzazione delle singole municipalità, e si realizza solo se e nella misura in cui avviene tale valorizzazione. Presupposto affinché questa valorizzazione delle singole municipalità avvenga è la partecipazione costante e fattiva degli amministratori a tutte le fasi del processo di pianificazione. Come evidenziato dall'analisi precedente e sottolineato anche dai responsabili di ambito – come in seguito si potrà osservare –, in molti contesti la presenza degli amministratori ai tavoli tematici e alle diverse fasi del percorso è stata limitata e talvolta più formale che sostanziale rispetto alle tematiche affrontate. Pensando al futuro si ritiene importante aumentare la partecipazione degli amministratori e qualificare il contributo che essa può apportare.

L'errore secondo me è quello di non riuscire ad avere un rapporto con i singoli Comuni. È fondamentale ricucire questo rapporto. [E come si può fare?] Si può fare solo amplificando o curando meglio i rapporti [...] è chiaro che per fare questo ci vuole gente che abbia il tempo, l'entusiasmo, non dico la voglia, perché la voglia è di tutti, [...] però è questa la mission[...].
[AMM]

Oggi non è pensabile fare l'amministratore a ore perse. Oggi bisognerebbe essere presenti sempre laddove la nostra presenza è richiesta [invece di] delegare. Molte volte deleghiamo perché non abbiamo il tempo materiale. [...] il fatto di non poter essere sempre presenti e quindi non conoscere a fondo la materia significa delegare. [...] questi assessori non hanno una base e una formazione tale da poterli inserire subito dopo la nomina, perché hanno bisogno di cominciare a capire dove sono arrivati [...] e quando possono cominciare a dare del loro [il mandato] scade [...].
[AMM]

Il secondo aspetto che gli amministratori considerano importante migliorare riguarda la progettazione dei PDZ che ritengono dovrebbe essere svolta in modo più razionale e realistico, ossia focalizzandosi su un numero limitato di problemi individuati in base a precisi criteri di rilevanza, su cui investire risorse adeguate e da valutare in modo rigoroso.

[Per il futuro è importante prevedere] *Pochi progetti e portati fino in fondo. Se oggi la priorità è per tre [progetti] facciamone tre, il prossimo anno ristudieremo la situazione. Avviati questi tre - che devono andare bene e non devono essere, poi, cancellati o lasciati da parte - se ne faranno altri tre.* [AMM]

Non disperdere [le risorse]. Visto che le risorse non sono tante è necessario non disperderle in tante azioni e fare, piuttosto, poche cose che diano buoni risultati. [...] riuscire a focalizzare bene quali sono le problematiche vere [...] e dare le priorità. [...] evitare di fare un librone enorme di tutti gli obiettivi che possono essere, certo anche auspicabili e cercare di essere pragmatici [...]. Non possiamo fare tutto però possiamo riuscire ad individuare le priorità, cioè le cose più necessarie: quello è l'obiettivo che dovremo porci. Essere realisti e fare meglio che possiamo con quello che abbiamo. [AMM]

La loro indicazione è quella di procedere secondo una logica di tipo incrementale, guidata da criteri di priorità dei bisogni e di efficacia degli interventi rispetto ai bisogni affrontati. Impostare in questo modo la progettazione dovrebbe aiutare ad evitare il rischio di creare false aspettative nei soggetti che auspicano di poter beneficiare dei progetti individuati e nei soggetti che aspirano a poter partecipare alla loro realizzazione. Si tratta di un rischio che gli amministratori temono molto ma che ritengono non dipenda solo dalla capacità di analisi e progettazione degli Ambiti ma anche dal sistema di finanziamento regionale su cui la pianificazione di zona in buona parte si regge. Guardando al futuro quindi auspicano sia una maggior razionalizzazione delle progettualità locali sia una

maggior chiarezza ed efficienza nella modalità di finanziamento da parte della Regione.

Creare aspettative che non possono trovare risposte vuol dire vanificare tutto il lavoro fatto, perché se le persone non credono che questi strumenti siano utili non partecipano più. [...] va bene il momento di confronto ma poi deve essere operativo. Credo che il problema centrale sia quello delle risorse: all'analisi deve corrispondere la risposta. E questa passa attraverso le risorse. E questo vuol dire capire quali sono le intenzioni della Regione rispetto a tutto il fermento che c'è stato. [AMM]

La parte negativa è la consapevolezza che le risorse sono limitate e quindi anche gli interventi saranno limitati. Quindi si rischia che diventino tempo perso. [...] purtroppo si rischia di non poter portare avanti questi bei progetti che possono essere emersi dai tavoli di lavoro. È un dato oggettivo. [...] è inutile pensare di proiettarsi a 360°, facendo emergere tutta una serie di [progetti]. Rischiamo anche di diventare poco credibili nei confronti di chi ha partecipato a questi tavoli. [AMM]

L'ultima delle cose che può permettersi di fare un sindaco è quella di alimentare aspettative e poi deluderle. È un disastro. [...] L'idea iniziale era ottima. La spinta data dalla Regione è stata un'occasione unica; la risposta è stata entusiastica. È stato complicatissimo fare il percorso fino ad oggi. Adesso se ci [fermiamo] per una carenza di identificazione di fonti finanziarie è un disastro. [AMM]

Al miglioramento delle modalità di finanziamento da parte della Regione, ad avviso di alcuni amministratori, si deve accompagnare anche una ridefinizione della tempistica relativa alla fase di predisposizione dei PDZ che dovrebbe potersi sviluppare lungo un arco di tempo maggiore rispetto a quello previsto per questa prima esperienza.

La tempistica che la Regione ha dato per la predisposizione dei PDZ è stata piuttosto stretta. Andava bene a chi era già partito da anni ed era strettissima per chi non era partito. Per cui è un processo che sarebbe riuscito meglio se si fosse compiuto in un arco temporale un po' più ampio. [AMM]

7. Il punto di vista dei responsabili di Ambito distrettuale

7.1 La dimensione associata

Come gli amministratori, anche i responsabili degli Ambiti distrettuali si dividono tra coloro che ritengono significativo il contributo apportato dal processo di pianificazione al rafforzamento della dimensione associata e coloro che lo ritengono ancora parziale.

Il primo elemento del processo di pianificazione che dal loro punto di vista ha influito sul rafforzamento della dimensione associata è rappresentato dal ruolo ricoperto dagli amministratori. Ad avviso di alcuni di loro, infatti, tale rafforzamento è avvenuto grazie al coinvolgimento diretto degli amministratori nel processo di pianificazione.

Si, sicuramente [il processo di pianificazione ha rafforzato la dimensione associata]. [Il processo di pianificazione] ha costituito un volano per un reale confronto politico che supera la logica del campanile, o quanto meno ha costituito l'occasione anche per il singolo amministratore di riflettere o dibattersi sul dilemma priorità del Comune singolo e significato di una programmazione sovra comunale, costi e benefici dell'uno e costi e benefici dell'altro. [RESP]

Indubbiamente sì [il processo di pianificazione ha rafforzato la dimensione associata]. Il nostro è un Ambito dove la dimensione associata, [...] c'è ormai da molti anni, nel senso che gestiamo quasi tutti i servizi in forma associata, [...]. Abbiamo individuato alcune strategie per poter rinsaldare la forma associativa e la partecipazione, soprattutto prevedendo la partecipazione di alcuni membri dell'Assemblea dei Sindaci ad ogni tavolo, con funzione politica e di raccordo fra i tavoli e fra l'Assemblea dei Sindaci e il tavolo tecnico, e prevedendo l'inserimento all'interno del tavolo tecnico

dei capi-settore dei Comuni perché c'era uno scollegamento fra l'organizzazione dell'Ambito e la parte operativa dei Comuni. [RESP]

Secondo altri responsabili invece la situazione dell'Ambito distrettuale, dal punto di vista associativo, è rimasta sostanzialmente invariata. Talvolta perché era già caratterizzata da una collaborazione strutturata e piuttosto forte tra i Comuni.

È rimasto tutto come prima, anche perché eravamo già molto strutturati da questo punto di vista e [non c'era] bisogno di rafforzare, [...] ci sono dei meccanismi regolativi abbastanza forti, con una definizione precisa di ruoli e di equilibri a prescindere da quello che è l'argomento che trattiamo. [...] è in corso un processo che dura da più anni e sul quale è stato possibile inserire la costruzione del PDZ. [...] Ci sentiamo un tutt'uno nelle azioni. [RESP]

Talvolta invece il rafforzamento non si è verificato perché la condivisione è rimasta circoscritta alla fase di costruzione del PDZ e non è riuscita a consolidarsi e a darsi una prospettiva e una progettualità verso cui tendere. Il motivo viene individuato principalmente nell'insufficiente tempo a disposizione per portare a piena consapevolezza del significato e della portata dei processi avviati.

[...] questa cosa è stata vera finché abbiamo costruito il piano di zona. È stato come se l'esercizio che si stava facendo lo stessi facendo bene [...] ma, concluso il percorso, è come se fosse finito l'esercizio: ognuno è tornato come prima praticamente[...]. Dal punto di vista della politica purtroppo questo Ambito ha dimostrato che, finita la fase di progettazione, alla quale – per altro – tutti gli assessori hanno partecipato [...], siamo ritornati alle divisioni di sempre. [...] forse dovremmo fare almeno un altro [PDZ] prima che questo diventi uno stile di lavoro che fa veramente convergere tutti su un processo e su un obiettivo; secondo me è troppo presto. [RESP]

In altri contesti invece il processo di pianificazione non è riuscito a rafforzare la dimensione associata ma è comunque servito a porre le basi necessarie a sviluppare un discorso teorico ed operativo volto a portare in quella direzione.

No [la pianificazione non ha rafforzato la dimensione associata]. [...] Se parliamo della governance come discorso di ampliamento quindi di contatto e collaborazione con il privato sociale, sì; se pensiamo all'Ambito in sé è un processo che stiamo facendo adesso, perché la Legge regionale 6 è arrivata dopo [...] come strutturazione più organizzata dell'Ambito. [RESP]

Un solo responsabile di Ambito esprime una valutazione negativa in merito a questo aspetto sul quale ritiene che il processo di pianificazione non sia riuscito ad influire con l'intensità e nelle modalità auspiccate.

Non è stata rafforzata l'associazione tra Comuni [...]. A differenza di altri territori, questa zona era già caratterizzata da una situazione di associazione tra Comuni più avanzata rispetto ad altre realtà regionali. Non c'è stato il salto di qualità che la costruzione del PDZ e del PAT avrebbero permesso. [...] Speravo che ci potesse essere un rafforzamento della vision comune [...], al di là dell'apparato organizzativo, dei modelli organizzativi e gestionali; mi sarebbe piaciuto che questa fosse un'occasione [...] perché i Comuni si interrogassero assieme sul futuro di queste comunità territoriali. Ciò non è avvenuto [...] L'Assemblea dei Sindaci è stata abbastanza defilata rispetto a questo discorso. [RESP]

Il secondo elemento che può contribuire a rafforzare la dimensione associata è la presenza di una struttura organizzativa forte. All'unanimità i responsabili di Ambito intervistati riconoscono l'utilità che la dotazione organica aggiuntiva può avere da questo punto di vista. Tutti infatti dichiarano con convinzione di considerarla uno strumento in grado di favorire il rafforzamento della dimensione associata, il conseguimento dell'omogeneità dei servizi, il senso di appartenenza all'organizzazione e la coesione tra gli operatori.

Soltanto con la pianta organica aggiuntiva si potrà fare un vero servizio omogeneo sul territorio: adesso non era veramente possibile. [...] Credo nella pianta organica aggiuntiva, anche se so che ci possono essere dei limiti, [...] ritengo però che se veramente vogliamo creare omogeneità sul territorio per permettere al cittadino che abita nell'ultimo Comune di montagna, [così come] a quello che vive nella zona industriale, di avere la stessa tipologia di servizio sociale o di altri servizi, [...] è

importante che ci sia un'organizzazione forte. Un'organizzazione non centralizzata ma forte che [...] non accentri le funzioni ma le competenze [...] amministrative [...] e che sia attenta anche al territorio. [RESP]

La dotazione organica aggiuntiva è fondamentale, [...] dà alla gestione associata una forza e una pregnanza molto più rilevanti e ha l'effettiva possibilità di indirizzare e di dare ai collaboratori una linea comune. Anche perché comunque si tratta di collaboratori che rimangono sempre in sedi decentrate, quindi rimangono sempre sul territorio, e tutti gli strumenti che fanno sentire una forte appartenenza sono utili. Altrimenti il rischio di dispersione delle risorse [...] è troppo forte. [RESP]

[Con la pianta organica] c'è un servizio che è una squadra, che ha una stessa sede centrale e che è riuscito ad avanzare dal punto di vista dello sviluppo dell'organizzazione. [RESP]

Le riflessioni dei responsabili di Ambito sottolineano, in particolare, il carattere strumentale della pianta organica aggiuntiva e ne circoscrivono la portata. Per alcuni di loro, infatti, l'efficacia di questo strumento è subordinata alla più generale definizione dell'intero assetto organizzativo dell'Ambito, in merito alla quale evidenziano la carenza di indicazioni omogenee a livello regionale e la conseguente difficoltà degli Ambiti a definirlo in modo autonomo.

La dotazione non c'è. Credo alla pianta organica aggiuntiva. La ritengo una cosa utile, importantissima. È un elemento che può aiutare questa visione di unità. Se gestita bene però. Perché il problema è fare un buon progetto organizzativo. Una pianta organica aggiuntiva senza un progetto organizzativo, infatti, non serve a niente. Anzi, fa implodere e non esplodere un sistema. [RESP]

La pianta organica, infatti, è uno strumento utile a rafforzare la dimensione associata ma presuppone la volontà di associarsi e la convinzione dell'importanza e dell'utilità di essere associati. È funzionale al raggiungimento di un obiettivo che richiede però di essere preliminarmente condiviso e realmente perseguito. In assenza di tale volontà la pianta organica può solo aiutare ad ottenere i vantaggi di carattere organizzativo sopra ricordati ma non a rafforzare nei Comuni la coesione

e il senso di appartenenza ad una medesima realtà. Si tratta di una volontà politica e tecnica che richiede un processo di tipo culturale che porti ad acquisire riferimenti teorici e valoriali in grado di dare senso alle scelte di tipo tecnico.

Per poter accettare questo tipo di cambiamenti ci vuole una forma mentis e anche una diversa concezione del sistema [...] credere nel lavoro di rete e nelle sinergie [...]; è un paradigma culturale che deve stare a monte in questo tipo di scelte pratiche [...]. Se non c'è un paradigma culturale le resistenze ai cambiamenti diventano insuperabili [...]. Come fa un ufficio di direzione ad essere veramente un ufficio di direzione che dirige, progetta, programma, pianifica e ha una funzione di staff rispetto all'Assemblea dei Sindaci se non raccoglie l'anima di un servizio? [...] I miei operatori sono i miei ricettori territoriali, mi dicono che cosa sta succedendo nel territorio e, rispetto a quello che vedono e a quello che leggono, propongo delle linee di intervento [...]. Se non c'è una POA [pianta organica aggiuntiva], se non ci sono dei luoghi d'incontro dove tutti gli operatori che sono parte di un servizio riflettono sul loro servizio e sulla risposta che il loro servizio dà al territorio, come fa un ufficio di direzione a svolgere veramente il ruolo di staff all'Assemblea dei Sindaci?
[RESP]

7.2 L'integrazione tra politiche sociali, politiche educative, dell'istruzione e del lavoro

Una delle finalità della L 328/00 e delle LR 23/04 e 06/06 è stata quella di far uscire le politiche sociali dalla settorialità che, per molti aspetti, ancora le caratterizza, ponendole a pieno titolo entro le politiche di welfare. In tal senso il PDZ si configura come un piano regolatore del sociale che raccorda le politiche sociali con quelle che, in vario modo, ad esso si riferiscono ossia le politiche della formazione, quelle educative e dell'istruzione e quelle del lavoro. Si tratta di un raccordo la cui necessità risulta evidente ma non riesce ancora a trovare

un'adeguata traduzione operativa, in particolare quando si cerca di renderla strutturata. Affinché questo avvenga, infatti, è necessario che il raccordo si realizzi ancor prima che a livello politico locale, a livello regionale interdirezionale attraverso l'individuazione di comuni strategie e linee d'indirizzo generale. Il piano operativo infatti individua spesso azioni, interventi e progettualità integrate che però, prive di un'adeguata cornice politica, faticano a trovare modalità organizzative che le rendano strutturali e continuative.

Anche le LGR hanno assegnato al primo triennio di pianificazione l'obiettivo di raccordare le politiche sociali con quelle del lavoro, della formazione e dell'istruzione e negli Ambiti distrettuali si è lavorato in questa direzione. I risultati, pur diversi tra i vari contesti territoriali, evidenziano comunque una generale parzialità dovuta sostanzialmente alla complessità di questo tipo di integrazione e allo scarso tempo a disposizione. Come avevano sostenuto gli amministratori, anche i responsabili ritengono necessario fare ulteriori sforzi per una effettiva integrazione di politiche essenziali.

No, [non si è raggiunta un'integrazione tra politiche]. Abbiamo cercato, anche perché la legge lo prevedeva, di fare l'integrazione socio-sanitaria [...]; per quanto riguarda gli altri [settori] abbiamo cercato [...] però è rimasta a livello di collaborazione sporadica. E' un lavoro da farsi. [...] Non riuscivamo, sia per il tempo ma anche per le risorse nostre. [RESP]

Non siamo riusciti a coinvolgere in questa prima fase gli assessori degli altri Comuni [...] rispetto alle politiche alloggiative, alle politiche urbanistiche, del lavoro abbiamo coinvolto tutti i soggetti del territorio - Provincia, Uffici dell'impiego, Ater, eccetera, - e abbiamo fatto più fatica con gli assessori all'assistenza. Ma questo è un anello un po' debole che va rinforzato. Se [nel processo di pianificazione] fossero stati presenti anche gli assessori dei singoli Comuni [l'integrazione] rispetto a quelle aree sarebbe stata più forte.[RESP]

Non sembra [aver integrato le politiche sociali con altre politiche]. [...] Processi culturali [come questi non si reggono su tempi così ristretti] [...] Quindi continua ad essere prevalente - non sempre

con risultati raggiunti - l'integrazione socio-sanitaria rispetto all'integrazione tra altre politiche; [...] Però questa è una capacità politica secondo me [...] l'integrazione tra settori diversi è in primis un'integrazione politica [da cui] dopo discendono altri tipi di integrazioni. [RESP]

Per quanto riguarda il lavoro sì [si è raggiunta una maggiore integrazione con le politiche sociali], e stiamo crescendo in maniera [significativa] rispetto a questo settore. [...] Per quanto riguarda l'istruzione [...] direi che la collaborazione è massima [...]. [RESP]

No, direi [che non si è realizzata un'integrazione tra politiche]. [Con le politiche] del lavoro no. [Con le politiche] educative e dell'istruzione dipende in che senso le intendiamo. La co-progettazione con le scuole per interventi a sostegno delle funzioni educative è stata buona. Non credo però che la legge volesse dire proprio questo ma che puntasse a qualcosa di più ampio. [L'integrazione con le politiche dell'istruzione, del lavoro e della casa è un] discorso che forse richiedeva un maggior ingaggio dei politici più che dei tecnici. Ci avrebbe aiutato che si muovessero un po' di più il Presidente e i membri dell'Assemblea. Lavoro e casa sono [tematiche complesse] e noi riusciamo a fare [solo] piccoli pezzi se non ci danno una mano loro. [...] Ci vuole inoltre un pensiero così anche in Regione [per riuscire ad avere una ricaduta] sui territori. [...] lo sforzo andava fatto dal legislatore regionale [...]; è vero che noi dobbiamo fare la nostra parte, però se il pensiero non è collegato già là, [...] se non ci arrivano indirizzi chiari dalla Regione [i nostri] restano esperimenti. [RESP]

Come si può cogliere da queste dichiarazioni, ciò che viene sottolineato in numerosi casi è che l'integrazione tra queste politiche richiede un investimento ed un impegno di carattere politico e istituzionale prima che tecnico. Gli sforzi compiuti a livello tecnico ed operativo infatti possono concretizzarsi in una progettazione comune ma, senza un fondamento di tipo istituzionale, rischiano di non avere né la forza e né gli strumenti necessari a conseguire gli obiettivi che si propongono e di raggiungere solo risultati parziali e temporanei.

Emerge quindi l'esigenza - precedentemente anticipata - di assumere una logica di sistema già a livello di definizione di finalità e di indirizzi dai quali trarre obiettivi di sistema e generali su cui convergano in modo integrato le diverse

politiche che concorrono alla costruzione del benessere della popolazione di un determinato contesto territoriale.

7.3 L'integrazione sociosanitaria

L'integrazione sociosanitaria rappresentava uno degli obiettivi prioritari della pianificazione territoriale. In generale si tratta di un obiettivo che i responsabili di Ambito intervistati ritengono sia stato conseguito in tutti gli Ambiti, sia pur in gradi diversi e non senza difficoltà. Complessivamente, le loro dichiarazioni evidenziano un rafforzamento di questa dimensione soprattutto per quanto concerne l'aspetto più propriamente operativo. L'aspetto che tutti loro sottolineano con molta soddisfazione è quello del lavoro fatto assieme tra operatori sociali e sanitari, quello della condivisione fattiva e costante delle diverse fasi del processo di pianificazione.

Si è lavorato molto assieme, quindi direi di sì. [...] credo che il piano di zona aiuti soprattutto sotto il profilo operativo. [RESP]

Abbiamo lavorato tanto insieme, abbiamo condiviso praticamente tutto, perché i tavoli tematici li abbiamo co-gestiti [...]. [RESP]

[Il processo di pianificazione] ha favorito, indubbiamente [l'integrazione socio-sanitaria]. [...] il Distretto è sempre stato presente e anche il Coordinatore sociale dell'Azienda [sanitaria] è sempre stato presente al tavolo tecnico per la rielaborazione di tutti gli elaborati fatti dai tavoli. È stato fatto un lavoro sinergico e continuativo. [RESP]

Dalle considerazioni dei responsabili di Ambito risulta che la dimensione operativa/professionale dell'integrazione ha raggiunto uno stadio di

consolidamento piuttosto avanzato che ha ricevuto un ulteriore impulso dal processo di pianificazione. Le differenze legate alla specifica cultura professionale, pur continuando ad essere presenti e ad influire sui vari processi, non sembrano rappresentare più un ostacolo per l'operatività integrata, essendo reciprocamente riconosciute e rispettate.

Credo che negli ultimi anni si stia assistendo ad un fatto nuovo, [ossia al riconoscimento da parte di alcuni quadri dell'Azienda Sanitaria di pari dignità al sistema sociale e questa] è una premessa indispensabile. Se non ci consideriamo soggetti diversi ma ugualmente importanti è difficile che ci integriamo, perchè uno cercherà sempre di forzare l'altro a fare quello che vuole lui. [RESP]

Come per l'integrazione con le altre politiche, anche in merito all'integrazione sociosanitaria viene sottolineato che la sua efficacia deriva dal collocarsi non solo nella dimensione operativa ma anche in quella istituzionale e politica. Laddove viene raggiunto questo livello, infatti, progetti, processi e procedure sono inseriti in una cornice che le rafforza e conferisce loro maggior organicità e continuità. In generale, in tutti gli Ambiti distrettuali, entrambe le dimensioni presentano un livello di integrazione ritenuto soddisfacente dai responsabili di Ambito.

Abbiamo sciolto un nodo: quello dell'integrazione istituzionale.[...] [Il processo di pianificazione ha favorito] assolutamente perché fino ad allora l'integrazione era più formale che reale. [...] Il messaggio dell'integrazione fattiva a livello istituzionale deve passare a tutti e solo nel momento in cui passa vengono vinte quelle resistenze che, [se superate] permettono la costruzione di processi in comune. [...] I professionisti hanno sempre lavorato in questi anni sui singoli casi in maniera, tra virgolette, integrata ma su dinamiche che non erano legate a un'organizzazione ma erano di altro tipo. [RESP]

Penso che poi si persegua anche quello che la politica vuole che si persegua. [...] Mi posso integrare a un livello di Ambito-Distretto quanto più il Distretto ha una sua autonomia, cioè quanto più l'interlocutore che ho davanti è un decisore. [RESP]

Alla dimensione istituzionale dell'integrazione socio-sanitaria, tuttavia, si deve accompagnare anche quella finanziaria che, come per gli amministratori, anche per i responsabili di Ambito sembra costituire ancora il vero ostacolo da superare in molti contesti.

Gli ostacoli sono un po' la mancanza di risorse [...]. Anche nei PAT non sono chiare le risorse che vengono messe per alcuni progetti importanti [...]. I progetti sono stati fatti ma poi le risorse non abbiamo capito dove saranno allocate. Mi pare che non ci sia un grande aumento delle risorse [...].
[RESP]

Nell'ultimo anno [...] sono nate delle criticità dovute probabilmente anche a dei blocchi all'interno della sanità. [Ci sono] meno risorse e quindi dei progetti sono molto in sofferenza. [Vediamo che] la sanità si è un po' tirata indietro. [...] Non so se imputarlo anche a dei cambiamenti che sono avvenuti in quest'ultimo anno e mezzo nelle Aziende [...]. Quando il Distretto non mette le risorse che erano scritte, logicamente c'è una sofferenza di quel servizio, di quell'attività. E allora chi mette le risorse? L'Ambito? [...] la Regione dovrebbe capire dove stiamo andando rispetto all'integrazione. Perché se si parla dell'integrazione, ma di fatto non metti le risorse nelle aree, l'integrazione come la fai? [RESP]

L'integrazione gestionale sembra rappresentare ancora l'aspetto più debole che rischia però di invalidare e vanificare i risultati raggiunti a livello istituzionale e professionale.

Le riflessioni dei responsabili di Ambito offrono anche alcune indicazioni utili che aiutano a comprendere come intervenire per promuovere un'effettiva integrazione socio-sanitaria. Il rafforzamento di questa dimensione – pur con i limiti sopra evidenziati – raggiunto col processo di costruzione dei PDZ e dei PAT può essere attribuito anche alle modalità e agli strumenti di pianificazione individuati dalla Regione. Aver dato degli obiettivi comuni e aver chiesto ad Ambiti distrettuali e Distretti sanitari di formulare progetti congiunti rispetto a tali

obiettivi si è rivelata una modalità efficace per aiutare a superare la logica organizzativa di tipo burocratico e prestazionale che ostacola l'integrazione. L'esplicitazione di obiettivi specifici e la richiesta di formulare progetti hanno offerto al territorio un "modello" di come operativamente lavorare per raggiungere l'integrazione.

[Il processo di pianificazione] ha favorito un processo di effettiva integrazione. Siamo un po' più avanti, però venivamo da esperienze di processi di integrazione molto sulla carta ma poco reali. [Nel processo di pianificazione] ci si è trovati a mettere giù qualcosa insieme. Non sempre e non su tutti i progetti integrati è stato o è possibile realizzare una fattiva [...] collaborazione, però sicuramente [il processo di pianificazione] ha dato delle scadenze e un modello di lavoro in cui anche i più riottosi, alla fine, in qualche modo hanno dovuto partecipare perché si doveva fare. [RESP]

Efficace risulta anche aver sostenuto un'interpretazione del concetto di integrazione come orientamento strategico alla ridefinizione delle relazioni tra sanità e assistenza. Gli obiettivi individuati dalle LGR per le azioni di sistema – la riqualificazione delle Unità multiprofessionali, l'adozione del progetto personalizzato, l'introduzione del case manager e il punto unico di accesso – implicano infatti una ridefinizione dei processi relativi alla presa in carico secondo un approccio integrato ed è proprio su questa ridefinizione che si è concentrato il lavoro di pianificazione dei PDZ e dei PAT e si concentrerà quello della loro attuazione. Tali obiettivi hanno il duplice merito di proporre un'interpretazione operativa del concetto di integrazione – togliendogli la genericità e l'astrattezza che spesso lo accompagnano, rendendolo complesso e di difficile attuazione – e degli strumenti che aiutano a formalizzare e strutturare prassi operative in diversi casi già utilizzate dagli operatori. Il limite è quello di non precisare la configurazione di questi strumenti, lasciando quindi agli operatori il compito di individuarne le caratteristiche e le modalità operative, col rischio che il compito rimanga

incompiuto o si incagli laddove le prassi operative non riescono a svilupparsi in questa direzione o presentano criticità rilevanti.

7.4 La partecipazione dei soggetti comunitari

La partecipazione dei soggetti comunitari, assieme al raccordo tra politiche sociali e altre politiche di sviluppo, è stato l'aspetto che ha maggiormente impegnato gli operatori degli Ambiti distrettuali e, in primis, il Servizio Sociale dei Comuni. Al di là della retorica che l'accompagna, la partecipazione si realizza attraverso scelte concrete che implicano l'utilizzo di appositi strumenti che non possono essere impiegati in modo acritico e indifferenziato ma devono essere adattati alla specificità dei singoli contesti territoriali. In questo sforzo di contestualizzazione del metodo e degli strumenti per la partecipazione, il Servizio Sociale dei Comuni ha svolto un ruolo importante di regia, per la specifica conoscenza dei soggetti comunitari che possiede in ragione della collaborazione che ha con loro su diversi temi.

In merito alla partecipazione le prime scelte che gli Ambiti distrettuali hanno dovuto compiere sono state quelle relative all'individuazione dei soggetti comunitari da coinvolgere nel processo di pianificazione e alle modalità con cui coinvolgerli. Dalle interviste ai responsabili di Ambito emerge che i soggetti comunitari che hanno partecipato alla costruzione dei PDZ sono, in molti contesti, soggetti per lo più "scelti" privilegiando il criterio dell'esperienza pregressa di coloro che in passato si erano resi disponibili a collaborare con i servizi.

[Si è avuta una partecipazione] selezionata. Nel senso che [...] si lavora con i soggetti che, dopo un percorso, concretamente hanno dato la disponibilità a mettersi in gioco e a lavorare su alcuni aspetti. [RESP]

[...] si continua ad avere la partecipazione dei soggetti a cui noi abbiamo chiesto di esserci.
[RESP]

Rimane ancora uno strumento nelle mani di pochi [...] nel senso che abbiamo individuato come partecipanti ai tavoli soggetti istituzionali e non che avevano già in qualche modo collaborato con noi. [RESP]

Questa modalità di selezione presenta però alcuni rischi. Se il criterio prevalente di scelta è la precedente collaborazione con l'Ambito ne consegue che i partecipanti ai tavoli saranno in maggioranza soggetti già conosciuti che tenderanno a proporre modalità di lavoro e tipologie di servizi già consolidate, con un conseguente mantenimento della situazione esistente. Questa modalità di selezione rischia di riprodurre rapporti di partnership tra pubblico e privato già consolidati, rendendo difficile l'ingresso di nuovi soggetti ma anche l'introduzione di nuove modalità d'intervento, per una naturale predisposizione delle organizzazioni e dei soggetti al mantenimento piuttosto che al cambiamento.

A questi rischi si accompagnano anche alcune difficoltà – evidenziate anche da alcuni dei responsabili di Ambito intervistati – legate alla rappresentatività dei soggetti coinvolti rispetto alla propria organizzazione e rispetto alle altre organizzazioni del medesimo settore d'intervento. Non è detto cioè che il soggetto coinvolto esprima un punto di vista e una prospettiva condivisi da tutta l'organizzazione, allo stesso modo in cui non è detto che tale punto di vista e tale prospettiva riflettano quelle della totalità o della maggior parte delle organizzazioni dello stesso settore. Emergono cioè problemi di autoreferenzialità se non addirittura di difesa di interessi individuali e non comuni.

[...] uno si chiede sempre se quel soggetto è rappresentativo di che cosa [...] quello che nominativamente è presidente di quell'associazione di che cosa è rappresentativo? Lo invito acriticamente oppure mi pongo il problema di avere altri strumenti di valutazione? [RESP]

I rischi dell'autoreferenzialità dei partecipanti e della parzialità del loro contributo sono sempre presenti e per essere arginati richiedono l'adozione di strumenti e di modalità di lavoro che facciano interagire ed integrare soggetti, opinioni e punti di vista. È necessario cioè fare in modo che le informazioni e i vari contributi circolino il più possibile e, nel circolare, si arricchiscano di ulteriori informazioni e contributi utili a renderle il più possibile condivise dalla maggior parte di soggetti.

Un'ulteriore aspetto della partecipazione raggiunta con il processo di pianificazione sul quale i responsabili di Ambito intervistati richiamano l'attenzione è la disomogeneità della qualità dei contributi portati dai vari partecipanti. I soggetti comunitari presenti ai tavoli avevano conoscenze differenziate rispetto al PDZ, alla sua costruzione, ai ruoli ed alle responsabilità dei soggetti chiamati a costruirlo.

Se le differenze nelle esperienze professionali costituiscono un'indubbia ricchezza per il processo di pianificazione e progettazione, le differenze nella conoscenza del PDZ e dei ruoli dei soggetti chiamati a costruirlo, si accompagnano ad asimmetrie informative che possono causare squilibri a favore di alcuni soggetti rispetto ad altri. Si possono così creare situazioni in cui il contributo o il punto di vista di alcuni soggetti che partecipano al tavolo prevale su quello degli altri, non garantendo a tutti eguali possibilità di partecipazione reale.

La qualità della partecipazione è ancora molto disomogenea. [Ma è naturale che sia così] perché il numero delle associazioni, la loro storia, i loro obiettivi, i percorsi che hanno fatto [sono molto diversi]. Si sono viste [tante differenze tra] le associazioni che avevano fatto per conto loro un percorso di conoscenza della legge 328, quindi di cosa volesse dire fare il Piano di zona, e le associazioni che sono arrivate più alla spicciolata, o con i soli strumenti che noi abbiamo fornito[...]. Chi per conto proprio aveva fatto già formazione è arrivato con una consapevolezza del proprio

ruolo, degli obiettivi e di tutto il [percorso] molto diversa, rispetto a chi era stato solamente informato. Per cui c'è ancora disomogeneità nel loro modo di stare nel piano di zona. [RESP]

Interrogati in merito alla necessità di investire ulteriormente al fine di coinvolgere maggiormente la comunità, i responsabili di Ambito hanno risposto affermativamente evidenziando l'esigenza di continuare a lavorare ancora su questo aspetto. Alcuni di loro, in particolare, hanno indicato come modalità con cui accrescere e migliorare la partecipazione della comunità la formazione congiunta tra pubblico e privato, il coinvolgimento dei tavoli tematici non solo sugli aspetti di analisi dei bisogni e di progettazione ma anche su quelli inerenti i servizi ordinari, l'implementazione e la diversificazione degli strumenti di ascolto e di intervento dei cittadini.

Quello che ci stiamo ponendo come obiettivo è trasformare una partecipazione di diritto in una partecipazione fattiva alla costruzione delle politiche sociali. [...] Adesso l'obiettivo è quello di qualificare la partecipazione del terzo settore. [...] Noi ci siamo posti l'obiettivo di fare formazione assieme, pubblico e privato, [...] già il far passare dai tavoli tematici non solo i progetti inseriti nel piano di zona ma anche i servizi, le nuove opportunità [va in questa direzione]. [RESP]

[Per migliorare la partecipazione bisogna], nel lavoro quotidiano, cercare di agganciare sempre più associazioni rappresentative di problematiche. Quindi [è necessario che] i Comuni, anche nelle politiche che non sono strettamente legate all'assistenza, si rifacciano sempre più ai comitati dei cittadini, li contattino, si confrontino con questi [...]. Gli strumenti possono essere le commissioni, le consulte, le modalità di lavoro di rete, il mutuo-aiuto, i gruppi di pressione, i gruppi di advocacy. [RESP]

7.5 Il tavolo come strumento di lavoro per una costruzione partecipata del PDZ

Sull'efficacia del tavolo come strumento di lavoro per una costruzione partecipata del PDZ anche l'accordo dei responsabili di Ambito è unanime. È accompagnato però da numerose precisazioni circa le finalità, la composizione, la gestione che evidenziano come non si possa parlare di questo strumento in modo generico e indifferenziato. L'efficacia del tavolo, infatti, dipende da alcune scelte che lo portano ad assumere configurazioni precise. Alcune di queste scelte hanno sollevato problemi e difficoltà per certi aspetti non ancora del tutto superati.

Una prima difficoltà riguarda la composizione dei tavoli e, in particolare, gli aspetti della rappresentanza dei soggetti comunitari e della partecipazione o meno degli amministratori. Sebbene le LGR prevedessero la presenza ai tavoli sia dei tecnici che degli amministratori e nella maggior parte degli Ambiti distrettuali siano state rispettate le loro indicazioni, in alcuni contesti si è ritenuto opportuno non far partecipare gli amministratori.

In alcuni casi la presenza degli amministratori ai tavoli è stata motivata soprattutto dall'utilità che anche loro avessero conoscenza diretta dei contenuti sviluppati dal processo di pianificazione; in altri invece è stata motivata dalla loro funzione di garanti dell'equilibrio e della trasparenza del processo. Non in tutti i contesti che la prevedevano, però, la presenza degli amministratori è stata assicurata e tale assenza viene evidenziata come un elemento di debolezza del processo perché ha privato il confronto dei tavoli del loro apporto e ha fatto perdere agli amministratori un'occasione privilegiata per acquisire contenuti interessanti e per comprendere dinamiche importanti del processo.

Bisognerebbe coinvolgere [gli amministratori] ai tavoli. E questo non è poco. Perché [...] l'indifferenza, o comunque il non aver compreso le cose nasce solo da una [mancata] consapevolezza

di dove stiamo andando con questo strumento [...] Come fare non lo so. Noi abbiamo fatto dei tentativi di coinvolgimento, li abbiamo invitati ai tavoli anzi, ognuno di loro è sempre stato presente alle attività dei tavoli [...] ma evidentemente questi [amministratori presenti ai tavoli] non hanno avuto la forza di trasmettere agli altri l'importanza del percorso. [RESP]

In alcuni contesti territoriali invece i tavoli hanno avuto una configurazione esclusivamente tecnica non prevedendo la presenza di amministratori. Si è trattato di una scelta motivata dalla volontà di assicurare l'autonomia dei tavoli e ritenuta valida da chi l'ha compiuta. Essa tuttavia non può disattendere il raccordo con gli amministratori e rende quindi necessario individuare modalità adeguate per farlo.

Il punto di debolezza è che il nostro tavolo è uno strumento prettamente tecnico, cioè i nostri tavoli tematici non hanno politici. Come scelta. [...] per cui abbiamo dovuto creare un legame tra la parte politica e la parte tecnica. [RESP]

Il secondo aspetto di difficoltà in merito alla composizione dei tavoli riguarda la rappresentanza dei soggetti comunitari. Ritornano, a questo proposito, i rischi di autoreferenzialità sopra evidenziati oltre che l'esigenza di dimensionare e di diversificare la partecipazione in base agli obiettivi del tavolo e all'apporto che i partecipanti possono dare per raggiungerli.

Credo che ci sia stata un'enfasi notevole [sulla partecipazione] quasi che il valore del processo di pianificazione sia il numero dei partecipanti al processo stesso. Non so se alcune volte il numero è significativo [...]. Penso che uno si deve continuamente bilanciare su questi aspetti, ossia quanti devo coinvolgere e per fare che cosa. Perché una cosa è fare la convocazione a fini informativi, una cosa [diversa è] fare una convocazione ai fini di una coprogettazione, una cosa [ancor diversa] è fare una convocazione ai fini di un'analisi di un bisogno, di una domanda o delle caratteristiche di un territorio. [RESP]

La numerosità e la composizione dei tavoli rispetto agli obiettivi sono direttamente connessi alla loro configurazione e alla conseguente necessità di declinare operativamente secondo modalità diverse lo strumento del tavolo. A tal proposito – come peraltro evidenziato anche dagli amministratori, seppur in riferimento al rafforzamento della dimensione associata e al miglioramento del rapporto tra Comuni grandi e Comuni piccoli – emerge l’efficacia derivante dal dare ai tavoli una declinazione comunale, operativa e ristretta.

La declinazione comunale dei tavoli, anche dal punto di vista dei responsabili di Ambito, svolge l’importante funzione di valorizzare il protagonismo delle singole municipalità e quindi dei singoli amministratori e della loro comunità. La declinazione operativa riguarda gli obiettivi che i tavoli erano chiamati a conseguire e, quindi, all’analisi dei bisogni e all’individuazione dei servizi/progetti volti a soddisfarli. La declinazione ristretta è, al tempo stesso, conseguenza e condizione di quella operativa nel senso che l’operatività dei tavoli richiede un numero contenuto di partecipanti.

Noi abbiamo scelto di fare meno tavoli “tematici” possibili e di fare molti “tavolini” [...] abbiamo parcellizzato tutto il lavoro di programmazione partecipata a livello di uno o più piccoli Comuni. [...] perché quando chiediamo al sindaco di poter fare la riunione nel suo Comune chiamando tutti [...], il sindaco poi mette a disposizione la stanza e anche viene [all’incontro]. E lì capisce che fare le cose insieme - per lo meno con quei soggetti altri che lavorano nel suo Comune - tutto sommato permette di fare cose migliori. Poi facciamo alcune cose a livello di tre o quattro Comuni insieme. [...] abbiamo rinforzato questi tavoli tecnici comunali [...] perché [a livello comunale] ci sembra che gli Amministratori si spendano di più. Pensiamo che se si accorgono che questa logica ripaga dentro il loro Comune e assieme con i Comuni loro vicini, allora, prima o poi, arriveranno a pensare che tutti assieme facciamo cose ancora migliori. [RESP]

L’efficacia del tavolo è ormai assodata ma tutt’altro che scontata perchè dipende da come uno decide di gestirlo, [...]. [RESP]

La gestione efficace del tavolo inoltre è legata alla soluzione di difficoltà riguardanti le differenze culturali e di esperienza professionale dei partecipanti – che si possono tradurre in problemi di comunicazione e comprensione durante lo svolgimento dei lavori oltre che in rischio di prevaricazione di alcuni partecipanti rispetto ad altri – le loro diverse aspettative in merito alle funzioni del tavolo e la loro capacità di raccordarsi tra loro. Ciò richiede la presenza di conduttori in possesso di adeguate competenze relative, in particolare, alla conduzione di gruppi e alla comunicazione.

Il tavolo di lavoro è stato uno strumento efficace, però potrebbe essere migliorato nel tempo. Siccome i tavoli avevano l'obiettivo di arrivare a formulare proposte e mettevano insieme persone che non erano abituate a stare insieme, che non avevano linguaggi comuni, cui per la prima volta chiedevi delle cose, sono stati tavoli molto diretti per poter arrivare ad un [risultato] che fosse condiviso. [...] tanto è vero che abbiamo fatto la preparazione dei conduttori dei tavoli. Una formazione che la Regione non ha fatto, per esempio. L'ha fatta quando non serviva più. [RESP]

Non tutti i tavoli tematici [sono stati efficaci], perché ogni tavolo ha una sua storia perché è legato al modo in cui le associazioni hanno lavorato finora insieme e a quanto sono portate a costruire insieme. È ancora un luogo estremamente rivendicativo [...]. La criticità è legata al non avere ancora un linguaggio comune, una comune formazione e un obiettivo comune. [RESP]

Avendo più tempo a disposizione - e anche più risorse probabilmente - sarebbe stato importante sentire oltre al tavolo anche gli altri soggetti che sono dietro i tavoli [...] e con cui abbiamo delle relazioni o con cui loro hanno delle relazioni [...]. I tavoli sono importanti ma è importante che lavorino anche con i soggetti con cui hanno relazioni - la scuola con le altre scuole, [l'Associazione X] con le altre associazioni - in modo che non diventino autoreferenziali. [RESP]

Un ulteriore elemento di difficoltà riguarda la funzione dei tavoli a conclusione della fase di pianificazione e progettazione. Consapevoli della necessità di dare continuità ai tavoli tematici rendendoli strumenti permanenti, gli Ambiti si trovano nella necessità di individuare le loro funzioni e se, in generale, sono orientati ad

individuare nella verifica e nella valutazione si pone l'esigenza di definire le modalità operative con cui fargliele svolgere.

[Il tavolo] è stato efficace. Ha avuto ed ha tuttora un suo significato. Anche se adesso ne stiamo rideterminando i ruoli. Stiamo ragionando con gli attori sociali su qual è il ruolo e il significato del tavolo tematico di area, cosa deve fare, come ci si deve muovere al suo interno, perché o riusciamo a sviluppare una cultura comune e la facciamo propria almeno all'interno del tavolo delle regole oppure [il tavolo] diventa sempre qualcosa di imposto dall'alto[...] perchè non lo si sente proprio.
[RESP]

7.6 Guardando al futuro

Riflettendo sull'esperienza di pianificazione appena conclusa per capire come valorizzarla e correggerla in vista di quella successiva, i responsabili di Ambito hanno indicato con chiarezza i limiti da superare, gli errori da non ripetere e gli aspetti di efficacia da potenziare. Si tratta di elementi legati alla specificità assunta dal processo di pianificazione nei singoli Ambiti e, quindi, non generalizzabili a tutto il territorio. Risultano comunque utili per tutti come indicatori cui riservare particolare attenzione.

L'unico elemento di debolezza che si può considerare comune a tutti gli Ambiti distrettuali in quanto riferito da numerosi responsabili è rappresentato dalla ristrettezza dei tempi della pianificazione. Lo scarto tra i tempi previsti dalla Regione e quelli necessari agli Ambiti distrettuali per realizzare un processo di pianificazione efficace e soprattutto partecipato è stato rilevante. Da qui la richiesta di prevedere, per la futura pianificazione, una tempistica più lunga.

Abbiamo avuto dei tempi di programmazione [molto] corti. Ce la siamo giocata in un anno scarso. [RESP]

Non tollererei più una tempistica così ridotta come quella che ci è stata data [...] queste sono cose che richiedono tempi lunghi [...]. [RESP]

L'unico aspetto che [considero] un errore è non aver accompagnato questo percorso nei giusti tempi. La Regione cioè ha cominciato ad accompagnare il percorso quando ognuno era già partito per i fatti suoi, altrimenti non sarebbe riuscito a portarlo a termine. E questo secondo me è stato un elemento da non ripetere [...]. [RESP]

Altri elementi di debolezza evidenziati dai responsabili di Ambito intervistati, come anticipato, sono legati alla specificità della loro esperienza di pianificazione e riflettono le caratteristiche del loro territorio di riferimento. Pur con questa specificità, consentono di cogliere aspetti della pianificazione ai quali è importante dedicare attenzione, individuando strumenti ed azioni di supporto.

Il primo riguarda il coinvolgimento degli amministratori, che anche le precedenti riflessioni degli stessi amministratori avevano riconosciuto come difficoltoso in qualche caso.

Secondo me bisogna prima mettere le amministrazioni “nella condizione di” [poter fare questi percorsi]: perché se le amministrazioni non ci credono e non sono sufficientemente motivate, non ha senso fare incontri con la popolazione. [...] Ci sono ancora degli amministratori che pensano agli interventi riparatori, che non sanno che cos'è il benessere della popolazione, per cui chiaramente si muovono così [...]. [RESP]

Il secondo riguarda il rafforzamento della capacità di stare in rete dei diversi gruppi di soggetti comunitari e, di conseguenza, della loro capacità di lavorare assieme, di esprimere un pensiero comune e una rappresentanza condivisa e significativa.

[Sono] da rinforzare gli incontri tra le associazioni a livello locale. Nel senso che a livello dei singoli Comuni [...] c'è una serie di associazioni, di vario ordine e grado, [ognuna delle quali] va per conto suo [invece] se ci fosse una rete potrebbe essere un vantaggio per il piano di zona [...]. [RESP]

Oltre a favorire il raccordo tra i soggetti comunitari, i responsabili di Ambito sottolineano l'importanza di individuare modalità di interlocuzione e strumenti di comunicazione diversificati rispetto alle varie tipologie di soggetti chiamati a partecipare al processo di pianificazione.

Un'altra cosa è non aver capito che soggetti diversi devono avere modalità diverse [di interlocuzione]; gli interlocutori erano tanto diversi e l'intuizione di trovare modi diversi di partecipazione era giusta ma non lo abbiamo fatto. [RESP]

Un ulteriore aspetto di debolezza del processo di pianificazione concluso viene individuato nella tendenza a far prevalere la logica progettuale rispetto a quella pianificatoria. Viene sottolineata l'importanza di prestare attenzione affinché il metodo e gli strumenti utilizzati siano funzionali ad una pianificazione che abbia come orizzonte l'intero territorio dell'Ambito distrettuale e come oggetto l'insieme delle problematiche che lo investono e delle politiche che cercano di porvi rimedio e di promuovere condizioni di benessere e non rimanga circoscritta ad una zona o ad un problema o ad un target secondo un approccio progettuale.

Bisogna snellire le procedure. [...] Abbiamo fatto i piani di zona solo per le attività, diciamo così, di sperimentazione o di implementazione di quello che già avevamo. Invece il Piano di Zona, secondo me, dovrebbe prendere in esame tutta la realtà di un territorio, la pianificazione socio-sanitaria e anche l'integrazione delle altre politiche di un territorio, quindi non [dovrebbe utilizzare] schede così pesanti, per progetto. Per avere un piano più snello proprio dal punto di vista della predisposizione [...]. [RESP]

Non manca infine la richiesta di poter contare anche su una disponibilità triennale dei finanziamenti, per poter procedere con maggior precisione e certezza alla definizione delle attività e dei progetti dei PDZ.

Non si può far partire un progetto di questo tipo senza la certezza dei finanziamenti. È stata una cosa devastante: la programmazione era su tre anni mentre i finanziamenti su uno. Questo ci ha [resi] non credibili nei confronti di quelli che chiamavamo ai tavoli, [...] ci sono stati dei momenti in cui si è rischiato che [il PDZ] diventasse una sommatoria di progetti presentati per ottenere finanziamenti a destra e a manca. [RESP]

Numerosi quindi sono gli spunti di carattere tecnico che emergono dalle riflessioni dei responsabili di Ambito sulla prima esperienza di pianificazione e possono essere utilizzati per formulare indirizzi e indicazioni operative di supporto per la prossima pianificazione.

8. Il punto di vista dei direttori di Distretto sanitario

L'Azienda per i Servizi Sanitari e, in particolare, il Distretto sanitario rappresenta il secondo soggetto istituzionale responsabile della pianificazione locale del sistema integrato di servizi e interventi per la promozione e tutela dei diritti di cittadinanza sociale. A loro infatti – secondo l'art. 11 della LR 23/04 - spetta il compito di predisporre il Programma delle attività territoriali (PAT), ossia lo strumento con cui, nel rispetto dei principi e degli obiettivi della pianificazione regionale e in coerenza con le strategie aziendali, vengono stabilite le politiche sanitarie e sociosanitarie del Distretto. Politiche che devono incontrare l'assenso dell'Assemblea dei Sindaci di Ambito distrettuale e, per la parte dell'integrazione sociosanitaria, devono prevedere attività coincidenti con quelle del PDZ. Tali condivisioni hanno reso necessario ad Ambiti distrettuali e Distretti sanitari trovare un metodo e delle modalità di lavoro che consentissero di pervenire ad analisi congiunte e a progettazioni integrate. Pur condividendo questo obiettivo, i percorsi di pianificazione realizzati nel territorio regionale hanno assunto caratteristiche diverse in base al rapporto esistente tra Ambito distrettuale e Distretto sanitario, al rapporto tra Distretto sanitario e la sua A.S.S. di riferimento e alle caratteristiche del percorso individuato dall'Ambito distrettuale per la costruzione del PDZ. Questa prima esperienza di pianificazione infatti ha portato anche i Distretti sanitari a confrontarsi col metodo della partecipazione. Pur con modalità diverse a seconda delle specificità dei singoli contesti di riferimento, anche i direttori di Distretto hanno avuto la possibilità di conoscere i soggetti comunitari e di farsi conoscere da loro, di ascoltare le loro istanze, di cogliere le loro disponibilità; hanno dovuto confrontarsi con una pianificazione meno razionale e più relazionale, per la pluralità degli interlocutori coinvolti, che ha richiesto anche a loro di

modificare modalità di lavoro consolidate. Anche il loro punto di vista in merito a questa esperienza quindi risulta particolarmente significativo.

8.1 Gli strumenti per l'integrazione sociosanitaria

L'integrazione sociosanitaria presuppone anche l'adozione di strumenti e modalità operative condivise e comuni tra Ambito distrettuale e Distretto sanitario. In tal senso le LGR prevedevano non solo la costruzione congiunta dei PDZ e dei PAT ma anche l'adozione di strumenti condivisi tra Distretto sanitario e Ambito distrettuale (Unità di valutazione, Punti unici di accesso, progetti personalizzati per gli aspetti ad alta integrazione sociosanitaria, case manager). Alcuni di questi strumenti – in particolare il progetto personalizzato e l'Unità di valutazione – vengono già utilizzati da Distretti ed Ambiti distrettuali. In questo caso, quindi, l'elaborazione congiunta di PAT e PDZ ha aiutato a ripensarli e a ridefinirli in modo più coerente rispetto ai bisogni che devono affrontare e rispetto all'obiettivo dell'integrazione. Altri invece – come il Punto unico di accesso ma, per molti aspetti e in molti contesti anche il case manager – rappresentano una novità su cui il processo di pianificazione ha aiutato a riflettere e ad impostare la successiva adozione.

In merito a questi strumenti i direttori di Distretto intervistati esprimono giudizi di apprezzamento, riconoscendone la validità ai fini dell'integrazione dei servizi e, soprattutto, della capacità dei servizi di rispondere in modo personalizzato e unitario alle esigenze di salute e di benessere della persona. Non mancano tuttavia di sottolineare alcuni rischi e alcuni elementi di debolezza sottesi alla loro costruzione e applicazione.

Rispetto all'Unità di valutazione, ad esempio, i direttori di Distretto evidenziano il rischio che gli aspetti formali prevalgano su quelli sostanziali riducendola ad

adempimento burocratico invece che strumento multiprofessionale rivolto in particolare a situazioni complesse.

In questo momento l'Unità di valutazione si trova in una situazione di rischio, fra l'essere un punto nevralgico di interpretazione dei problemi in maniera abbastanza elastica, duttile, pronta e costruita su delle capacità professionali di lettura, [...] che va oltre lo spezzettamento del problema della persona in varie parti [per cercare] di coglierlo nella sua globalità, pur mantenendo per ogni operatore le proprie prerogative di competenza tecnica - e quindi fra l'assumere una funzione di momento multiprofessionale, multidimensionale di calibrazione dei problemi della persona - e [l'essere] qualcosa che assomiglia più ad un organo amministrativo molto burocratizzato, un collegio di valutazione. [Questo rischio rappresenta] la deriva in cui siamo andati a finire molto spesso, nell'esperienza passata, ma è anche un pericolo ancora presente. [DIR]

L'Unità di valutazione è una realtà ed è indispensabile per tutti i casi complessi. Bisogna, però, fare attenzione al "delirio di gruppo" [in cui si cade] quando diventa qualcosa [che viene] utilizzato in maniera impropria per situazioni che possono essere risolte senza [che] un grande numero di attori [partecipino] ad una progettualità semplice. Al contrario è un'operazione complessa che è indubbiamente indispensabile per casi complessi che vedono molti attori [coinvolti] nella realizzazione di un progetto di vita. [DIR]

Anche il piano assistenziale personalizzato costituisce uno strumento già utilizzato in molti contesti in quanto riferito a una metodologia di lavoro diffusa tra operatori sia sociali che sanitari. Sulle modalità di elaborazione ed utilizzo però, ad avviso di alcuni direttori di Distretto, è necessario compiere ancora qualche approfondimento, in quanto differiscono in base alla specificità delle culture professionali e dei contesti organizzativi che lo utilizzano.

Il cosiddetto PAI, in realtà, fino ad ora lo abbiamo fatto in forma abbastanza artigianale, cioè senza ragionarci più di tanto sopra. Le linee di indirizzo ci hanno [costretti a chiederci] se quello che stiamo facendo è adeguato, se è il modo migliore per farlo. Ci sono degli aspetti che vanno approfonditi, strutturati meglio e resi omogenei anche in ambiti più ampi, in modo che ci si possa

confrontare.[...] Il punto [che stiamo cercando di sviluppare] è quello della partecipazione del cittadino, dell'utente. Finora tutte le volte che l'UVD ha fatto dei progetti, sono stati più che altro un piano di lavoro di cui gli operatori hanno condiviso tempi e modi di intervento e le prestazioni sulla persona. Poco [invece è stato condiviso in merito alla definizione di] un obiettivo, di un traguardo [...]. E poco [è stato fatto] anche sul piano del coinvolgimento delle persone in fase di pianificazione. [...] la persona o i suoi familiari, chi lo assiste - il cosiddetto care giver - deve essere presente e consapevole che si sta costruendo un piano che serve per quel contesto e deve sottoscriverlo. Questa sarà un'evoluzione culturale non facile, non di poco respiro. [DIR]

Il timore della burocratizzazione investe anche il Punto unico di accesso. Servizio per molti aspetti nuovo, anch'esso, ad avviso di alcuni direttori di Distretto, rischia di essere inteso in modo rigido e chiuso, secondo la logica delle competenze piuttosto che della personalizzazione dell'intervento, in modo autoreferenziale piuttosto che integrato.

Il punto unico molto spesso viene percepito proprio come un ufficio amministrativo [...]. [Ma questa interpretazione] in realtà non funziona, perché rientra in una logica di attesa. Invece, quando lavoriamo sui problemi delle persone sul territorio, ragioniamo nella logica dell'iniziativa, quindi della capacità di interpretare, di leggere, di cogliere i problemi dove nascono. [...] Il punto unico di accesso quindi dovrebbe essere un centro nevralgico articolato, con grandi capacità di comunicazione, anche in rete tecnologica, tra i vari punti nevralgici del sistema, in modo da riuscire a costruire sui casi che vengono segnalati, un pacchetto informativo che consenta un'interpretazione da parte dell'unità multiprofessionale [...]. Al punto unico di accesso quindi forse cambierei nome. Forse [lo chiamerei punto unico] di contatto, che potrebbe voler dire anche "andiamo a cercare i problemi, non soltanto aspettiamo che ci vengano", perché non arrivano così. [...] più che di uno sportello o di un ufficio collocato in posti più o meno decentrati, [c'è] bisogno di un sistema che si collega rapidamente con i più vari interlocutori; che raccoglie tempestivamente le informazioni per poter dare la risposta. [DIR]

[...] è un punto un po' controverso non tanto su chi fa che cosa, ma sul dove farlo e [...] con chi farlo. [Lo vedo come] una stanza unica in cui [però] chi è da questa parte qua prende l'utente e lo porta nei servizi. I limiti [del punto unico], forse sono le aspettative che crei nei cittadini [e] trovare il

personale che non è in grado di accettare una forma di cambiamento così totale di accesso ai servizi. Perché tutti noi siamo ancora abituati a dire: “i miei muri, il mio servizio”. [Siamo ancora abituati] a dire “mio”. E prima di passare [l’utente] dall’altra parte ci pensi [tantissimo]. [DIR]

Sicuramente non si può pretendere che il cittadino capisca dove finisce la competenza del Comune e la competenza dell’Azienda. [Il cittadino] porta il suo bisogno ed è giusto che al suo bisogno venga dato un accesso e una risposta unitaria. [DIR]

Anche in merito al case manager i direttori di Distretto esprimono apprezzamento, ritenendolo uno strumento utile per garantire l’integrazione degli interventi e la continuità assistenziale soprattutto nelle situazioni caratterizzate da bisogni particolarmente complessi e da fragilità della persona. Si tratta tuttavia di uno strumento che rimane ancora piuttosto indefinito anche perché fortemente legato alle caratteristiche e alle capacità del singolo operatore. I direttori di Distretto, infatti, non mancano di sottolineare come la principale caratteristica di questo strumento, ossia la responsabilità personale dell’operatore, rappresenti anche il suo elemento di maggior debolezza. Evidenziano, infatti, come la capacità di assumersi la responsabilità del piano assistenziale dell’utente e di esercitarla non siano affatto scontate né presenti in tutti gli operatori, soprattutto quando si tratta di piani assistenziali caratterizzati da una pluralità di interventi che afferiscono a soggetti e organizzazioni diverse.

Il case manager è un po’ un terreno aperto. [...] è un compito che richiede una certa assiduità di contatto, di presenza, di interlocuzione con la persona e con le famiglie [...]. Sicuramente [è una proposta] utile se la si riesce a fare, perché [...] per riuscire a rapportarsi con i vari soggetti che entrano nel progetto personalizzato credo sia importante - soprattutto per le famiglie che si trovano nelle situazioni più fragili - che ci sia un punto di riferimento. Come idea è ambiziosa perché uno che fa il case manager deve rispondere, in pratica della realizzazione del progetto. [DIR]

Indispensabile. Non è pensabile che una situazione complessa in cui ci sono diversi attori

dell'Azienda, del Comune e di diverse realtà aziendali – [come] il volontario, l'operatore della cooperativa che ha in appalto il servizio [...] – non abbia una gestione, non abbia un coordinatore, ossia qualcuno che tiri le fila, che si affianchi alla persona e non la lasci sola nell'interloquire e nel coordinare i rapporti con tutti gli operatori. [DIR]

Per me, il case manager ha fondamentalmente due scopi: la responsabilizzazione dell'interessato - che fa sempre bene, [perché] non c'è niente di meglio che responsabilizzare al massimo il tuo infermiere, il tuo assistente sociale e quindi riconoscergli un ruolo – e [avere] il percorso totalmente [definito]. I [limiti riguardano] prevalentemente il personale. Lo sbaglio che può compiere il gruppo è non individuare la persona corretta o non individuare il percorso corretto. E quando metti insieme figure professionali diverse [...] in cui prevalgono ancora logiche autoreferenziali riuscire a gestire bene è difficile [...]. [DIR]

8.2 Il Distretto sanitario

La predisposizione del PAT ha significato per il Distretto definire le politiche sanitarie e sociosanitarie del proprio territorio di riferimento, ossia coniugare obiettivi regionali e strategie aziendali con obiettivi e strategie locali. Un compito tutt'altro che semplice che richiede al direttore di Distretto di mediare contenuti e strategie oltre che di negoziare con la Direzione generale dell'ASS, con l'Assemblea dei Sindaci di Ambito distrettuale, col responsabile dell'Ambito e con i soggetti comunitari. Un ruolo quindi centrale e complesso.

Per i direttori di Distretto però tale ruolo è stato solo parzialmente riconosciuto; ha ottenuto il riconoscimento formale ed esterno ma non quello sostanziale, accompagnato da un potere effettivo.

Non so se il processo di pianificazione ha rafforzato il Distretto. Sicuramente [lo ha reso] più visibile. Si è parlato di più di Distretto soprattutto all'esterno. Si è cominciato a riconoscere un ruolo del Distretto; c'è un interlocutore che è venuto un po' fuori dalla nebbia, in un certo senso [...], che è

stato in qualche modo messo un po' al centro di tutti i servizi sanitari [...]. Ma siamo ancora molto indietro indubbiamente su cosa fa il Distretto, su cosa deve fare, su cosa ci si può aspettare da questa struttura [...]. [DIR]

No. Non credo che [la costruzione del PDZ e del PAT] abbia portato ad un rafforzamento [...] non vedo che il Distretto si sia rafforzato, avrebbe potuto rafforzarsi di più, però probabilmente questo è stato un difetto nostro [...]. Nei confronti delle realtà territoriali forse il Distretto [...] è maggiormente visibile, però [sempre] poco; da questo punto di vista non ho visto un grande guadagno. [DIR]

Secondo me [il Distretto non è stato rafforzato dal processo di pianificazione]. Nel senso che tutta la legislazione regionale e tutto quello che si è detto vanno nella direzione di un Distretto - si usa dire - forte [... ma] in realtà le risorse che arrivano sono esattamente quelle che arrivavano prima, [...]. Ho trovato [la costruzione del] PAT e [del] PDZ come un'importante esercizio culturale, [...] di messa insieme delle opinioni; però non è che [la situazione] sia cambiata in termini di autonomia operativa. [...] parlando anche con altri colleghi di distretti tutti richiedono un po' di chiarezza, [chiedono di] capire qual è il vero ruolo del Distretto. Il Distretto rimane sempre in questo limbo in cui dovrebbe essere il centro del mondo [...] però di fatto [...] le risorse e la traduzione operativa di quelle che sono le linee strategiche sono quelle storiche. [...] Oltre a dare sempre nuovi incarichi, nuove attività, forse bisognerebbe adeguare i Distretti al nuovo corso anche come organizzazione. [DIR]

Come emerge da queste riflessioni la posizione del Distretto, per quanto individuata come centrale e rilevante, continua a rimanere piuttosto indefinita e incerta – la sensazione è ancora quella di essere nel “limbo –; alle crescenti responsabilità non si accompagna un altrettanto accresciuto potere che implica la possibilità non solo di decidere ma anche di rendere operative le decisioni assunte, avendo a disposizione risorse adeguate. Rispetto al percorso svolto, quindi, la soddisfazione dei direttori rimane parziale e accompagnata dall’aspettativa di giungere ad un effettivo rafforzamento del ruolo del Distretto che, forse, si potrebbe conseguire anche attraverso una ridefinizione e una ricollocazione dello

stesso PAT all'interno della programmazione sanitaria regionale e delle singole ASS.

È una soddisfazione iniziale e parziale. Penso che il Distretto dovrebbe riuscire ad essere effettivamente il tramite fra la popolazione, gli utenti, gli amministratori e la direzione strategica aziendale, e in un certo senso dovrebbe essere anche chi indirizza la direzione a pianificare l'attività aziendale su certi tipi di attività piuttosto che su altre. [...] direi che non è tanto un problema di strutturazione, quanto di modalità della programmazione delle attività. [...] Probabilmente bisognerebbe ricondurre al PAT questa attività, [dando ogni anno al Distretto il compito di verificare] quali sono le attività, quali sono gli orientamenti verso cui bisogna andare, non solo in funzione delle direttive regionali, ma anche [in funzione] di quella che è la realtà locale che il Distretto deve conoscere. Dando più forza, diciamo così, al PAT, come momento di programmazione centrale dell'Azienda e non solo del Distretto. [Questa] forse potrebbe essere la strada per affidare al Distretto una funzione più pregnante nell'organizzazione globale dell'attività dell'Azienda e per calibrarla di più sui bisogni della popolazione servita. [DIR]

8.3 L'integrazione sociosanitaria

Anche ad avviso dei direttori di Distretto intervistati il processo di costruzione congiunta dei PAT e dei PDZ ha ulteriormente favorito l'integrazione sociosanitaria. Le loro riflessioni, in particolare, evidenziano il contributo rilevante che il tavolo tematico e la predisposizione di progetti congiunti hanno avuto nel rafforzare tale dimensione. A loro avviso, infatti, i tavoli tematici sono lo strumento che ha portato operatori con culture professionali ed appartenenze diverse a conoscersi e a confrontarsi sugli stessi problemi e obiettivi, acquisendo a poco a poco un linguaggio comune. L'obbligo di non rimanere al livello conoscitivo ma di approdare a quello operativo, lavorando su obiettivi prestabiliti ed entro un tempo prefissato, ha aiutato a superare eventuali ostacoli e divergenze, e a trovare soluzioni condivise o, quantomeno, accettabili da tutti.

Direi di sì [che la costruzione di PAT e PDZ ha rafforzato l'integrazione sociosanitaria] perché è servita molto bene a far conoscere i servizi ai cittadini, agli amministratori, e paradossalmente far conoscere gli amministratori ai cittadini e ai servizi. Cose che magari sembrano scontate non lo erano. Anche i servizi territoriali qualche volta hanno una percezione parziale della realtà in cui operano, quindi il lavorare sui tavoli tematici, per esempio, con tanti interlocutori e cominciare ad analizzare i problemi rilevati da tanti punti di vista ha aperto la mente di tutti, e quindi le prospettive di interpretazione della realtà, e [ha aumentato] la consapevolezza del ruolo e della funzione dell'altro interlocutore, e quindi questo può bastare alla base dell'integrazione, [...] ha permesso secondo me, a tutti quelli che vi avevano partecipato, di vedere le cose da un altro punto di vista [...]. Affrontare i problemi [...] in maniera spassionata ma anche con un vincolo – quello di arrivare a concludere con un piano che stia bene a tutti, [costringendo] tutti quanti su un obiettivo – ha aiutato a capire e quindi a riuscire ad integrarsi. [DIR]

Per quanto rafforzata, l'integrazione sociosanitaria rimane comunque un processo ancora incompiuto, da proseguire e far evolvere verso risultati più significativi e sostanziali.

[...] molto [dei processi di integrazione] è legato sempre alla realtà locale in cui vivi e alle persone che lavorano nella realtà in cui vivi, [...] quindi ti porto l'esperienza di un posto che [presenta] un quadro idilliaco perché non serviva che io parlassi con il responsabile di Ambito perché sapevamo già cosa fare, avevamo gli obiettivi, ci sentivamo ogni tanto ma più per andare a prendere un caffè [...]. Diciamo che il tentativo di integrazione [qui] è a buoni livelli. [DIR]

[PAT e PDZ] stanno favorendo [l'integrazione sociosanitaria], perché mettono in evidenza anche nodi importanti dell'operatività e quindi il tentativo di risolverli. [La stanno favorendo] molto lentamente perché è un'operazione molto complessa. [Ambito e Distretto] Sono due organizzazioni molto strutturate, che hanno una diversa cultura dell'operatività [...] che, negli anni passati, portava ad un forte motivo di contrasto, ma via via si stanno comprendendo meglio quali sono gli aspetti e la forma mentis che guidano gli operatori. [DIR]

Gli ostacoli che il percorso di integrazione può incontrare vengono individuati

dai direttori di Distretto principalmente in alcune rigidità che caratterizzano il livello gestionale ed istituzionale, nel persistere di differenze culturali, e nella mancanza di strumenti e metodi che consentono di rilevare i risultati conseguiti sul piano dell'integrazione in modo da poterli riconoscere e capitalizzare.

Gli ostacoli possono venire di più dai livelli gestionali e istituzionali quando si cercano di riaffermare le logiche del sistema di appartenenza, di ricompattare i ranghi, di fare quelle operazioni di sistema che a volte ostacolano, [...] come i motivi di budget, di risorse. [...] E poi c'è un altro aspetto: il sistema sanitario è universalistico, [quindi non può] fare distinzione di risorse economiche rispetto al cittadino da seguire, mentre il sistema sociale deve fare un discorso che, seppur aperto a tutti i cittadini, privilegia le persone che hanno più bisogno. [È un aspetto] anche condivisibile da un certo punto di vista, che però su certe progettualità ci vede separati. [DIR]

Quello che vedo mancare a tutti i livelli è la capacità di responsabilizzarsi, di confrontarsi, di avere e fare cultura, indifferentemente che sia sociale o sanitario [...]. [DIR]

Forse la carenza è ancora quella di riuscire a capire i risultati degli sforzi che si fanno, cioè a misurarli. Si fa il piano, si fa il programma ma che vantaggi otteniamo? Che ricadute positive conseguono? [...] La capacità di misurare i risultati di questa integrazione è qualcosa che manca. [Non riusciamo a misurare se] abbiamo lavorato meglio facendo così piuttosto che in un altro modo. [DIR]

8.4 La partecipazione dei soggetti comunitari

Come anticipato, la costruzione congiunta di alcune parti del PAT e del PDZ ha significato anche per il Distretto sanitario condividere con l'Ambito distrettuale il processo di pianificazione partecipata con i soggetti comunitari. Seppur con modalità diverse a seconda del percorso di pianificazione intrapreso dai singoli contesti territoriali, tutti i Distretti sono stati chiamati a confrontarsi con bisogni, aspettative, richieste e proposte dei rappresentanti della comunità. Comunità che

anche il settore sanitario, come quello sociale, è chiamato ad ascoltare e a rendere partecipe delle proprie decisioni. Il Distretto, in virtù della sua prossimità rispetto al cittadino, è forse il soggetto istituzionale del settore sanitario che è maggiormente tenuto a promuovere tale partecipazione. Particolarmente significativo pertanto risulta il punto di vista dei direttori di Distretto in merito alla partecipazione dei soggetti comunitari raggiunta nel corso di questa prima esperienza di pianificazione, e agli strumenti adottati per promuoverla.

Relativamente allo sforzo compiuto per promuovere la partecipazione dei soggetti comunitari unanime è il riconoscimento e l'apprezzamento dei direttori di Distretto. Piena pertanto è la loro soddisfazione per i risultati raggiunti rispetto a questo obiettivo. Non mancano tuttavia di riconoscere la necessità di lavorare ancora al fine di aumentare, in particolare, la capacità di rappresentanza dei soggetti che siedono ai tavoli tematici, la partecipazione dei singoli cittadini e anche quella degli amministratori.

Direi di sì [che c'è stata partecipazione]. [...] All'inizio c'era stato un problema soprattutto [in merito] alla rappresentatività, [ossia a] chi viene ai tavoli [...]. Certamente molte voci sono rimaste fuori e [sono state] meno ascoltate di altre, ma inevitabilmente succede così. Però chi ha partecipato si è impegnato. Dal punto di vista delle organizzazioni del volontariato ho visto serietà e impegno e vedo anche i risultati. Il lavoro che stanno facendo è positivo, è incoraggiante e direi utile. Sono contento. [DIR]

Credo di sì [che c'è stata partecipazione]. [...] Era la prima volta che si adottava un metodo così allargato di partecipazione e quindi è sicuramente migliorabile, però è stato un grosso passo in avanti rispetto a prima. [DIR]

Anche troppa [partecipazione], nel senso più buono del termine. [...] Un bel lavoro. Anche i tavoli sono stati tutti partecipati e sempre con [tantissime] persone, [...]. [DIR]

Sì. Direi di sì [che c'è stata partecipazione]. [...] Rispetto alle associazioni sicuramente la

condivisione è stata importante, rispetto ai cittadini il discorso è diverso, perché non credo che siamo arrivati al singolo cittadino [...]. Credo che dobbiamo perfezionare gli strumenti di coinvolgimento, capire meglio cosa possono effettivamente dare e come possiamo sia promuovere il cittadino singolo che vuole contribuire a un discorso e a un progetto di comunità, sia cercare di coinvolgerlo in azioni di volontariato quindi [spingerlo] ad associarsi in realtà già presenti sul territorio o a costituirne di nuove, senza necessariamente privilegiare una forma rispetto all'altra. [DIR]

Riconoscimento dell'importanza e apprezzamento per i risultati conseguiti vengono espressi dai direttori di Distretto anche in merito ai tavoli tematici, individuati dalle LGR come strumento di lavoro privilegiato per promuovere la partecipazione. La loro validità, tuttavia, non nasconde alcuni elementi di debolezza che i direttori individuano nella scarsa partecipazione degli amministratori e nella mancanza di trasversalità delle riflessioni di questi ultimi che, spesso, risultano riferite prevalentemente al loro Comune e non all'intero Ambito.

[...] forse, se c'è stata una difficoltà [è stata] nella partecipazione e nella rappresentatività della componente degli amministratori. [...] Forse ho notato una scarsa ricaduta di questo lavoro rispetto alla generalità delle amministrazioni comunali. Questi amministratori in genere vengono lì e rappresentano un po' la loro realtà, quindi portano il loro vissuto, le loro conoscenze della loro realtà locale piuttosto che di quella dell'intero territorio. Manca [...] la rappresentatività per poter dire "vengo qua, parlo e mi riferisco a tutto il territorio dell'Ambito". Si dovrebbe studiare qualche modalità per rafforzare questo ruolo [...]. [DIR]

Altri direttori invece sottolineano la disparità della preparazione e dell'apporto dei partecipanti ai tavoli e, in particolare, la disparità tra gli operatori sociali e sanitari e gli altri partecipanti. A loro avviso questa disparità ha reso più lungo e difficoltoso il lavoro dei tavoli.

Se riuscissimo a far fare a chi partecipa al tavolo lo stesso lavoro di formazione che abbiamo

fatto noi dipendenti, nel sociale e nel sanitario, guadagneremmo in tempo e in qualità [...]. [È necessario prevedere] formazione e informazione anche per chi partecipa al tavolo [...]. [È necessario che coloro che partecipano ai tavoli siano] più preparati nel senso che sappiano cosa vuol dire lavorare in un tavolo [...] si risparmierebbe tanto dispendio di energia, sia fisica che mentale, perché a quel punto sul tavolo tutti – e non solo i tecnici – ragionano nella stessa maniera, pur nella pluralità di idee. Certi tavoli – me l'hanno detto anche i miei collaboratori – sono stati pesanti, pesanti e difficili da gestire [...]. [DIR]

Per quanto soddisfatti dei risultati raggiunti dal punto di vista della partecipazione dei soggetti comunitari, i direttori di Distretto riconoscono unanimemente la necessità di investire ulteriormente su questo aspetto. A loro avviso si può e si deve fare di più per promuovere la partecipazione. In particolare, ritengono necessario investire sulla comunicazione e sulla valorizzazione delle risorse comunitarie, dando loro soprattutto l'opportunità di accrescere le competenze per prendere parte attiva ai processi di pianificazione. Anche alcuni direttori, come alcuni amministratori e responsabili di Ambito, sottolineano l'importanza di valorizzare soprattutto i soggetti comunitari che effettivamente lavorano e collaborano con i servizi.

Bisogna valorizzare i rapporti che ci sono. Quelli che stanno lavorando adesso devono essere valorizzati anche con momenti di visibilità, [con] riconoscimenti in modo che ci sia un ritorno pubblico, pubblicizzato e incoraggiato [...]. [DIR]

[È necessario] un grande lavoro di condivisione, che significa proprio comunicare cosa stiamo facendo e ascoltare molto quali possono essere i vissuti e le percezioni che queste persone – che in qualche modo rappresentano la cittadinanza – ci portano; cercare di chiarire bene quali sono le rispettive posizioni e poi avere voglia di cambiare, cioè di modificare i propri assetti organizzativi quando risulta evidente che altri sarebbero più efficaci rispetto ai bisogni della popolazione. Bisogna considerarsi un cantiere aperto ed essere aperti anche alle proposte. [DIR]

Trovare sistemi di comunicazione che non possono essere solo formali, ma devono essere anche

informali. Infatti molti risultati sono stati ottenuti attraverso canali informali che sono stati le associazioni e il volontariato. Quindi attivare una rete anche informale nel territorio. [DIR]

8.5 Guardando al futuro

Anche le considerazioni dei direttori di Distretto in merito a cosa riproporre e a cosa modificare del percorso di pianificazione svolto riflettono la peculiarità dei singoli percorsi e non possono essere generalizzate. Offrono però spunti ed indicazioni che possono essere utili per tutto il territorio regionale.

Un primo aspetto riguarda il coinvolgimento dei soggetti comunitari e la cosiddetta fase dell'ascolto. Per alcuni direttori di Distretto, sono stati momenti sufficientemente ampi che non risulta necessario ripetere ma piuttosto approfondire per giungere ad una comprensione più puntuale e profonda dei bisogni. Per altri invece richiedono di essere ripresi dedicando attenzione ad ampliare ulteriormente il coinvolgimento al fine di raggiungere anche altri soggetti.

Forse [è necessario] un maggiore ascolto, un tentativo di ampliare ancora la platea delle associazioni e dei soggetti che possono essere ascoltati e coinvolti anche nel processo sia di pianificazione che di attuazione dei piani. [DIR]

Forse non ripeterei la prima fase di interlocuzione delle comunità perché ormai la breccia è stata aperta. Lascerei che, se vuole, sia la stessa amministrazione comunale a rapportarsi con i suoi cittadini per raccogliere elementi utili per comprendere [...]. Forse adesso non servirebbe fare questo passaggio [di interlocuzione diretta con la comunità], mentre servirebbe avere degli strumenti un po' più precisi, un po' più oggettivi, per andare a cogliere quelli che sono i problemi delle comunità - perché se no rischiamo di vederci riproporre gli stessi temi [...] - affinare gli strumenti per capire quali sono i problemi, i determinanti della salute di quelle determinate comunità sui quali andare a ragionare e a lavorare. [DIR]

Laddove il processo di coinvolgimento dei soggetti è stato ampio si avverte la necessità di migliorare la capacità di ascolto del pianificatore, ossia la capacità di rilevare i bisogni della comunità di riferimento, e di investire affinché i soggetti comunitari che partecipano ai tavoli riescano ad esprimere una rappresentanza significativa sia del territorio sia delle loro organizzazioni di appartenenza.

[...] per quanto riguarda il terzo settore [sarebbe necessario] un coinvolgimento maggiore, una sensibilizzazione maggiore, in modo che ci sia una consapevolezza delle opportunità del piano di zona, [...] in modo che ci si attivi; [sarebbe necessaria] un po' di più propositività in modo che si stimolino anche le associazioni a confrontarsi tra di loro, che non è facile ma sarebbe interessante.[...] Condurre il gioco un pochino di più: forse questo si potrebbe fare. Non lasciare troppo il campo libero perchè poi si dà adito anche a conflittualità che non hanno senso di esistere e sono controproducenti. [DIR]

Ritorna, infine, anche da parte dei direttori di Distretto il richiamo degli amministratori a non fare troppi progetti e ad assicurare coerenza tra i tempi e la consistenza della pianificazione e i tempi e la consistenza del suo finanziamento.

Meglio un unico progetto molto efficace di dieci progetti che porteranno vantaggi relativi, perchè la costruzione condivisa è molto impegnativa e molto faticosa. C'è il rischio di spendere molte energie per ottenere poco. [DIR]

Ci deve essere una corrispondenza tra ciò che viene approvato e i finanziamenti. Quello che molti di noi si aspettano e si aspettavano era che ci fossero i ritorni, dopo che hai approvato [...]. Quello che ho notato – speriamo solo perchè è la prima volta che viene fatto [...] – è che tutto quello che è stato concordato, firmato dai Sindaci, firmato dall'Ambito, da me, non sia stato del tutto attuato, perchè chi doveva darci gli strumenti per attuarli non ce li ha dati del tutto o ce li ha dati tardi [...]. [DIR]

Quest'ultimo richiamo fa riferimento ad aspetti inerenti non la pianificazione locale ma le linee d'indirizzo e le modalità di finanziamento della Regione. In

merito alle linee d'indirizzo e agli strumenti di supporto alla pianificazione individuati dalla Regione un direttore di Distretto ne evidenzia il carattere eccessivamente vincolante che rischia di burocratizzare un processo che, invece, richiede di rimanere flessibile.

Non burocratizzare questo tipo di attività. [...] Il dover ricondurre tutto a schemi e a linee ci ha un po' rallentato. Probabilmente era giusto così [ma bisognerebbe] essere un pochino più attenti alla sostanza e un po' meno alla forma. [...] A livello regionale abbiamo notato, non dico delle contraddizioni, ma spesso sugli stessi argomenti abbiamo ricevuto input diversi dalla Direzione regionale e dall'Agenzia. [DIR]

Nei confronti della Regione, inoltre, i direttori di Distretto avanzano richieste molto chiare e concrete che vanno dal monitoraggio e accompagnamento allo sviluppo dei progetti, a finanziamenti coerenti e dedicati, a indicazioni e strumenti che garantiscano omogeneità sul territorio senza però irrigidire i processi e l'operatività.

Mi aspetterei un monitoraggio puntuale dell'andamento dei piani di zona nella regione, in modo da vedere effettivamente quali sono stati i problemi e come vanno affrontati. [...] un accompagnamento un pochino più calato sulle varie realtà, in modo che ci sia un aiuto non tanto nel lavorare nei piani di zona quanto nell'orientare bene il lavoro nei vari Ambiti e Distretti, nel renderlo più omogeneo, più coerente con la programmazione generale regionale, in modo da non dar più adito [alla presenza di] velocità diverse, che ci sono. [...] Siamo alla prima esperienza ed è inevitabile che qualche parte sia più avvantaggiata di altre ma bisognerebbe arrivare, pian piano, a compensare queste differenze. Penso quindi che la Regione abbia un ruolo importante in questo monitoraggio che, in qualche modo, è un accompagnamento. [DIR]

Meno attenzione alla forma e più attenzione alle modalità di individuazione di indicatori ed esiti per la popolazione [...]. È come se ci mancassero tutte quelle azioni che dovevano preliminarmente dare indicazioni sul comportamento omogeneo [...] quello che mi aspetto dalla Regione è che non burocratizzi anche queste fasi, [...] che il progetto personalizzato non sia uno schema fisso [...]; che

il case manager sia una persona individuata [in base a] determinate caratteristiche, ma si privilegi anche l'individuo che è sicuramente più funzionale per quella progettualità senza irrigidire troppo [...]. [Dalla Regione mi aspetto] che dia delle regole generali e condivisibili, ma che non metta troppi paletti che poi ostacolano la reale attuazione [...]. [DIR]

Avere delle linee di indirizzo promulgate per tempo, chiare, univoche e omogenee: questo è quello che secondo me la Regione, nelle sue componenti, deve darci. [DIR]

PARTE SECONDA

9. La partecipazione dei soggetti comunitari

Come anticipato, il disegno di valutazione si è proposto di rilevare anche il giudizio dei soggetti comunitari, partecipanti ai tavoli tematici, in merito alla partecipazione promossa e raggiunta con la costruzione dei PDZ. A tal fine i soggetti comunitari sono stati invitati ad esprimere, attraverso la compilazione di un questionario strutturato, la propria valutazione in merito alle condizioni predisposte per favorire la partecipazione dei soggetti comunitari alla costruzione dei PDZ e allo strumento di lavoro individuato per tale obiettivo, ossia il tavolo.

L'analisi dei questionari ha preso in considerazione sia i punteggi delle valutazioni sia le osservazioni registrate da alcuni soggetti (210 osservazioni) in calce ai questionari. Alcune di queste osservazioni, prevalentemente critiche, vengono riportate di seguito a completamento della presentazione dei punteggi in quanto aiutano a comprendere le motivazioni dei punteggi negativi ed offrono spunti utili per superarli.

Come illustrato nel paragrafo 5, i soggetti comunitari che hanno risposto al questionario sono stati complessivamente 429, ossia il 54,8% della popolazione di riferimento. Si è trattato in prevalenza di rappresentanti di associazioni (55,5%) seguiti da rappresentanti del mondo della scuola e della formazione (16,8%), della cooperazione sociale (16,5%), del sindacato (9,6%) e di altri organismi (1,6%). Come si può cogliere dalla tabella n. 1, la maggior parte dei partecipanti ai tavoli (78,0%) rappresentava la propria organizzazione di appartenenza mentre solo il 22,0% riferisce di aver rappresentato anche altre organizzazioni oltre alla propria.

Tab. n. 1 – Al tavolo tematico Lei rappresentava la sua associazione o ente oppure più associazioni o enti?

	V.A.	%
Rappresentavo la mia associazione o ente	334	78,0
Rappresentavo più associazioni o enti	94	22,0
Totale soggetti comunitari	428	100,0

Casi validi: 428

Le modalità di coinvolgimento ai tavoli riferite dai soggetti comunitari evidenziano il prevalere dell'adesione ad un invito e/o proposta da parte dell'Ambito/Comune (75,8%) rispetto alla richiesta diretta di partecipazione da parte dei soggetti comunitari a seguito di incontri informativi (16,0%). Limitata (8,2%) invece risulta la partecipazione su invito da parte di un gruppo allargato di soggetti di cui si è rappresentanti (cfr. tab. 2).

Tab. n. 2 – In che modo Lei è stato coinvolto nella partecipazione al tavolo tematico?

	V.A.	%
In incontri pubblici e abbiamo chiesto di poter partecipare	68	16
Contattati dall'Ambito/Comune e abbiamo aderito al tavolo	323	75,8
Proposti da associazioni in qualità di rappresentanti di un gruppo allargato	35	8,2
Totale soggetti comunitari	426	100,0

Casi validi: 426

Il coinvolgimento nella definizione delle regole della partecipazione ai tavoli ha interessato poco più della metà dei soggetti comunitari ed è avvenuto, in prevalenza, con la formulazione di proposte in merito alla modalità di lavoro dei tavoli tematici e in merito alla partecipazione permanente dei soggetti comunitari al processo di pianificazione (cfr. tab. 3 e 4).

Tab. n. 3 – Secondo la sua esperienza diretta, l’associazionismo ha contribuito alla definizione delle regole della partecipazione ai tavoli?

	V.A.	%
No	193	45,4
Sì	232	54,6
Totale soggetti comunitari	425	100,0

Casi validi: 425

Tab. n. 4 – L’associazionismo come ha contribuito alla definizione delle regole?

	V.A.	%
Con proposte sulla composizione delle rappresentanze	66	15,5
Con proposte sulle modalità di lavoro dei tavoli tematici	148	34,8
Con proposte sulla partecipazione dell’associazionismo alla partecipazione permanente	139	32,7

Casi validi: 425 ,possibilità di più risposte.

Il tavolo tematico – previsto dalle LGR – costituisce uno strumento di lavoro le cui potenzialità di sviluppare partecipazione dipendono anche da come viene preparato, gestito e condotto. La composizione dei partecipanti e le modalità della loro convocazione costituiscono un prerequisito di tale sviluppo che può realizzarsi pienamente solo qualora venga accompagnato da adeguate modalità di gestione e conduzione del tavolo. Il tavolo infatti consiste in riunioni ciascuna delle quali deve essere finalizzata al raggiungimento di un obiettivo; richiede pertanto che tutti i partecipanti siano a conoscenza dell’obiettivo da raggiungere e siano preparati in modo adeguato al fine di raggiungerlo; dipende quindi dal confronto e dalla comunicazione tra i partecipanti. La comunicazione, in particolare, deve favorire l’emergere di idee, la conoscenza tra i partecipanti, la condivisione dei punti di vista, il confronto costruttivo; deve essere una comunicazione in cui tutte le voci si alternano con lo stesso tono, non si sovrappongono l’una all’altra, né prevaricano

l'una sull'altra al fine di escludersi. Affinché il tavolo funzioni in modo efficace e partecipato inoltre è necessario che venga accuratamente preparato e condotto.

In generale i partecipanti ai tavoli esprimono giudizi positivi sulla preparazione e sulla conduzione dei tavoli. Come si può cogliere dalla tabella n. 5, la maggior parte dei giudizi sugli strumenti e sulle modalità adottate per la realizzazione dei tavoli si colloca nei punteggi che evidenziano accordo in merito alla loro adeguatezza (giudizi di 4, 5 e 6 che rappresentava il massimo accordo). Sommando questi tre punteggi si può notare come l'informazione, gli orari e la durata degli incontri dei tavoli vengano considerati particolarmente funzionali dalla maggior parte dei rispondenti (rispettivamente il 79,1%, il 78,6% e l'80,2% dei casi validi). Apprezzamento viene espresso anche in merito alla chiarezza nella definizione degli obiettivi dei tavoli – riconosciuta dal 73,0% dei rispondenti – ai materiali di lavoro utilizzati – considerati sufficienti dal 69,3% dei rispondenti – al numero di incontri – ritenuti sufficienti dal 67,1% – e alla definizione delle regole della partecipazione, giudicate “ben definite” dal 65,9% dei rispondenti. Considerati singolarmente, comunque, i punteggi in merito a questi aspetti si concentrano prevalentemente sul livello di 4. Non si possono inoltre trascurare i punteggi negativi che raggiungono percentuali significative, pari al 27 % per gli obiettivi, al 27,7 % per il metodo e superiori al 30% per i materiali, il numero degli incontri e la definizione delle regole della partecipazione (cfr. tab. 5).

Alcune osservazioni libere riportate in calce ai questionari aiutano a comprendere i giudizi di poco accordo relativamente a questi aspetti.

È molto difficile il lavoro operativo tra funzionari pubblici e partecipanti delle associazioni..

La partecipazione al tavolo è molto interessante. Forse sarebbe necessaria una maggiore apertura nei rapporti tra i vari componenti, fare tesoro di ogni esperienza o suggerimento anche quando può apparire banale.

Ho notato la difficoltà a comprendersi poiché la terminologia varia a seconda delle diverse esperienze. Parole come obiettivi, bisogni, mezzi, ecc. non per tutti i partecipanti avevano lo stesso significato.

L'orario e il calendario degli incontri non hanno consentito una presenza regolare al tavolo di programmazione.

Ho avuto difficoltà nella partecipazione data la scelta di orari nei quali io ero al lavoro.

Avrei voluto essere informata maggiormente sulla specificità dei PDZ e sicuramente vorrei per il futuro maggior ovvero numerose occasioni d'incontro distinte per tematiche e tavoli per poter approfondire gli argomenti

Tab. n. 5 – Secondo la sua esperienza diretta, sono state create le condizioni per favorire la partecipazione di un ente come quello che Lei rappresenta?

	per niente accordo			del tutto accordo			Casi validi
	1	2	3	4	5	6	
	%	%	%	%	%	%	V.A.
L'informazione per poter partecipare ai tavoli è stata sufficiente	2,7	4,4	13,9	33,7	23,7	21,6	410
I materiali di lavoro usati nel tavolo sono stati sufficienti	3,0	8,1	19,6	28,7	23,7	16,9	397
Gli obiettivi del tavolo sono stati definiti in modo chiaro	4,0	6,5	16,5	27,4	27,9	17,7	401
Il metodo di lavoro del tavolo è stato condiviso	4,2	6,9	16,7	29,0	23,6	19,6	403
Gli orari degli incontri sono stati funzionali	4,7	6,2	10,4	27,7	29,1	21,9	402
La durata degli incontri è stata adeguata	3,5	3,8	12,6	24,9	30,6	24,6	398
Il numero degli incontri è stato sufficiente	8,0	7,0	18,0	28,1	22,4	16,5	401
Le regole della partecipazione sono state ben definite	7,5	8,7	17,9	27,1	20,9	17,9	402

Il contributo che i partecipanti ai tavoli ritengono di aver apportato assume, in prevalenza, un carattere informativo e consultivo. Come si può notare dai giudizi riportati nella tabella n. 6, i punteggi positivi (ossia riferiti a valori di 4, 5 e 6) più alti sono stati registrati dai primi tre items che delineano un tipo di contributo circoscritto alla discussione e alla presentazione di materiali ed informazioni relativi alle attività dell'organizzazione del soggetto rispondente e ai bisogni d'interesse del tavolo. Su questi tre items la somma dei punteggi positivi raggiunge rispettivamente l'89,8%, l'85,7% e l'87,1%. Gli altri tre items riguardano invece un contributo di tipo propositivo, volto cioè a fornire suggerimenti per la definizione di progetti e dell'intero PDZ oppure a predisporre progetti; un tipo di contributo, quindi, che entra nell'operatività cui dovrebbe dar corso il PDZ. Le valutazioni espresse in merito a questi items registrano punteggi più bassi rispetto a quelli degli items che delineavano un contributo di tipo informativo e consultivo.

Tab. n. 6 – Quale contributo ritiene di aver fornito alla costruzione del Piano di Zona?

	per niente accordo			del tutto accordo			Casi validi V.A.
	1	2	3	4	5	6	
	%	%	%	%	%	%	
Ho partecipato alla discussione dei temi posti all'attenzione del tavolo	2,5	1,3	6,5	33,5	26,7	29,5	400
Ho fornito al tavolo materiali e informazioni relativi al mio settore o associazione	3,8	3,6	6,9	26,3	29,6	29,8	392
Ho contribuito a far conoscere i bisogni relativi all'area tematica del mio tavolo	2,7	1,7	8,5	25,9	32,3	28,9	402
Ho contribuito con suggerimenti e consigli alla definizione dei progetti del tavolo	4,6	4,6	12,2	31,4	28,1	19,1	392
Ho presentato progetti d'intervento nel mio tavolo di lavoro	21,9	8,0	16,3	20,7	13,6	19,5	374
Ho contribuito con proposte e suggerimenti al documento finale del PdZ	18,3	9,3	15,0	25,1	16,8	15,5	387

Il totale dei punteggi positivi infatti raggiunge il 78,6% per i suggerimenti e consigli utili alla definizione dei progetti, il 57,4% per le proposte e i suggerimenti relativi al documento finale, e il 53,7% per la presentazione di progetti; i punteggi di questi tre ultimi items si concentrano soprattutto su valori medio-bassi mentre quelli dei primi tre items si collocano anche sui valori alti di accordo.

Anche a questo proposito alcune considerazioni riportate in calce ai questionari aiutano a meglio comprendere i giudizi registrati in merito a questi aspetti.

La partecipazione delle associazioni ai tavoli è rimasta meramente informativa e consultiva e non, come auspicabile, attiva nella progettazione.

In molti tavoli a cui ho partecipato la progettazione partecipata si è limitata ad una raccolta di aspettative: la promozione della partecipazione è altro.

Bisogna che tutte le componenti siano paritarie e non che servano solamente per conservare i finanziamenti. Quello che ho notato con dispiacere è che tutto era già pronto, non si poteva cambiare niente.

Non ci si sente partecipi dei processi di governance.

Il progetto finale elaborato dalle responsabili del tavolo non è stato realmente condiviso e dopo l'ultima riunione non si è saputo più nulla.

A mio parere i lavori erano stati pianificati in precedenza e negli interventi "vale la legge del più forte".

Tutti i progetti sono stati valutati e vagliati in ogni particolare da ciascun componente il tavolo. Alcuni sono stati promossi e sostenuti pensando che venissero approvati. Quelli effettivamente approvati sono altri non riconosciuti dal tavolo.

Oltre che dalle condizioni per favorire la partecipazione e dalle modalità di conduzione e gestione, la buona riuscita dei tavoli dipende anche dalle caratteristiche dei partecipanti, ossia dal loro numero, dalla loro composizione, dalla loro rappresentatività e qualificazione, dalla rilevanza dei loro contributi e dalle loro modalità di interazione. Anche rispetto a questi aspetti le valutazioni dei

rispondenti risultano, in prevalenza, positive. Come si può cogliere dalla tabella n. 7, tutti gli aspetti considerati hanno ricevuto punteggi prevalentemente positivi che, sommati, non scendono mai al disotto dei due terzi delle valutazioni di tutti gli items.

Tab. n. 7 – Come valuta, nel suo insieme, la rappresentanza degli enti non istituzionali al suo tavolo tematico?

	per niente accordo			del tutto accordo			Casi validi V.A.
	1	2	3	4	5	6	
	%	%	%	%	%	%	
Il numero dei rappresentanti è stato sufficiente	3,2	5,7	15,8	27,8	27,8	19,7	406
La composizione della rappresentanza è stata condivisa	5,0	5,5	14,6	30,7	23,8	20,4	398
La rappresentanza esprime l'intero territorio dell'Ambito	7,3	6,3	21,2	25,1	24,2	15,9	397
La rappresentanza è stata qualificata	2,0	3,0	11,3	32,1	30,8	20,8	399
La rappresentanza ha partecipato attivamente	2,0	3,7	12,4	28,7	33,3	19,9	402
La rappresentanza ha portato contributi rilevanti rispetto ai temi trattati	0,7	5,7	15,8	29,8	27,8	20,2	406

Giudizi di particolare apprezzamento vengono registrati soprattutto dalla qualificazione dei partecipanti e dalla loro attiva partecipazione ai tavoli, che raggiungono un totale di giudizi positivi rispettivamente pari all'83,7% e all'81,8%. Positiva è anche la valutazione attribuita al contributo apportato dai partecipanti, che registra un totale di giudizi positivi pari al 77,8%. Apprezzate sono state anche la scelta dei rappresentanti ai tavoli ritenuta adeguata sul piano

quantitativo (75,3% di punteggi positivi) e condivisibile nel merito (75,0% di punteggi positivi). Meno apprezzata invece la rappresentatività dei partecipanti ai tavoli rispetto all'intero territorio dell'Ambito che registra il 65,3% di punteggi positivi.

Anche per i soggetti comunitari che vi hanno partecipato, il tavolo costituisce un importante strumento di lavoro, utile soprattutto per interloquire con l'ente pubblico e per raccordarsi con altri soggetti comunitari. La funzione che i soggetti comunitari riconoscono al tavolo risulta coerente col tipo di contributo che ritengono di avervi apportato. Come si può cogliere dalla tab. n. 8, la maggior parte dei rispondenti esprime giudizi positivi in merito all'opportunità offerta dal tavolo di esprimersi su bisogni e servizi (85,2%), ossia relativamente alla possibilità per loro di fornire un contributo di tipo consultivo ed informativo. Significativo, seppur inferiore, è anche il numero di coloro che ritengono il tavolo uno strumento utile ad instaurare nuove modalità di rapporto tra pubblico e no profit (76,1%), lasciando ipotizzare di intravedere nel tavolo lo strumento con cui passare da un ruolo consultivo ed informativo ad uno più propositivo ed operativo. Rilevante (69,4%) è anche il numero di coloro che attribuiscono al tavolo la funzione di raccordare i soggetti comunitari e significativo (66,9%) è anche il numero di coloro che apprezzano il livello di accoglienza da parte dei tavoli del loro contributo. Non si può comunque trascurare il numero di coloro che non si dichiarano soddisfatti di questo (33,1%).

Minor apprezzamento si registra invece in merito all'efficienza del tavolo e, soprattutto, in merito alla sua capacità di raggiungere gli obiettivi senza divagare (per il 35,5% dei rispondenti i tavoli sono dispersivi e poco produttivi) e di coinvolgere soggetti nuovi rispetto a quelli già in rapporto con i servizi (per il 67,0% dei rispondenti ai tavoli siedono sempre le solite persone), in merito all'adeguatezza del numero degli incontri (per il 63,7% dei rispondenti i tavoli

devono fare più incontri di lavoro) e alla loro capacità di dare continuità alla partecipazione di quanti lo compongono (per il 52,7% dei rispondenti i componenti dei tavoli non partecipano con continuità).

Tab. n. 8 – Come considera lo strumento dei tavoli di lavoro utilizzato nel piano di zona?

	per niente accordo			del tutto accordo			Casi validi V.A.
	1	2	3	4	5	6	
	%	%	%	%	%	%	
I tavoli danno all'associazionismo l'opportunità di esprimersi su bisogni e servizi	1,2	3,7	9,9	31,9	24,9	28,4	405
I tavoli aiutano le associazioni a mettersi in rete	3,5	6,3	20,8	26,6	23,8	19,0	399
I tavoli aiutano a costruire nuovi rapporti tra il settore pubblico e il no profit	1,8	5,9	16,3	28,0	25,8	22,2	392
I tavoli sono dispersivi, poco produttivi	18,8	15,4	30,3	23,4	7,7	4,4	389
Ai tavoli siedono sempre le solite persone	6,0	8,1	18,8	29,3	22,7	15,1	383
I componenti dei tavoli non vi partecipano con continuità	11,2	11,2	24,9	33,2	13,8	5,7	385
I tavoli devono fare più incontri di lavoro	9,0	10,3	17,0	24,9	19,8	19,0	389
I tavoli recepiscono il contributo dei partecipanti	7,6	7,1	18,4	28,8	27,5	10,6	396
Nei tavoli c'è troppo turn over	22,8	20,4	29,6	17,7	5,8	3,7	382

Alcune delle osservazioni formulate in calce ai questionari evidenziano i principali aspetti che hanno influito sui giudizi di minor apprezzamento nei confronti del tavolo.

I tavoli sono lenti, i tavoli per la realizzazione dei progetti sono lunghi, si rischia che il bisogno sia già stato soddisfatto prima che il progetto sia attuato [...].

Spesso nei tavoli è prevalsa la parte del pubblico (scuola e A.S.S.) e la rappresentanza delle cooperative non è riuscita ad esprimere le sue priorità perchè numericamente il problema non era condiviso.

I tavoli sono spesso dispersivi, inconcludenti. Spesso vieni ascoltato e coinvolto poco dalle istituzioni durante il tavolo e alla fine c'è la sensazione che facciano comunque ciò che vogliono a prescindere da te.

In generale rispetto all'intero processo di pianificazione adottato nei PDZ le riflessioni dei soggetti comunitari evidenziano un generale apprezzamento per lo stesso e riflettono altresì quanto riferito anche da amministratori, responsabili di Ambito e direttori di Distretto (cfr. Parte Prima). I giudizi che i soggetti comunitari esprimono nel merito di diversi aspetti della pianificazione di zona raggiungono punteggi di media positività. Come si può cogliere dalla tabella n. 9, le valutazioni espresse relativamente alla capacità del PDZ di promuovere integrazione tra politiche sociali e sanitarie, tra politiche sociali ed educative e tra politiche sociali e politiche del lavoro e abitative raggiungono un totale di giudizi positivi pari al 75,7% per l'integrazione sociosanitaria, pari al 66,1% per l'integrazione tra politiche sociali ed educative e pari al 61,9% per l'integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro e della casa. Si tratta di somme derivanti, comunque, da singoli giudizi che si collocano in prevalenza sul punteggio di 4, ossia di sufficienza. Giudizi prevalentemente positivi vengono espressi anche in merito alla capacità del processo pianificatorio di garantire risposte più congruenti rispetto ai bisogni del territorio - che registra una somma di giudizi positivi pari al 74,4% - e in merito alla capacità di mettere in rete l'intervento pubblico e quello del no profit (totale di punteggi positivi pari al 72,7%).

Tab. n. 9 – In generale come valuta il processo di pianificazione adottato col Piano di Zona?

	per niente accordo			del tutto accordo			Casi validi V.A.
	1	2	3	4	5	6	
	%	%	%	%	%	%	
Favorisce un maggior coinvolgimento degli amministratori	5,5	8,0	24,3	33,2	16,2	12,8	400
Facilita l'integrazione tra il sanitario e il sociale	2,7	4,7	16,8	36,6	21,2	18,0	405
Facilita l'integrazione tra il sociale e l'educativo	4,4	6,9	22,6	31,9	20,8	13,4	389
Collega le politiche assistenziali con quelle del lavoro e della casa	4,9	8,0	25,1	32,5	19,7	9,8	386
E' faticoso, dispersivo e poco produttivo	18,5	18,8	29,3	20,8	8,2	4,4	389
Promuove servizi e progetti più aderenti ai bisogni	3,0	5,0	17,3	36,7	25,4	12,6	398
Mette in rete l'intervento pubblico con quello delle associazioni no profit	3,3	5,6	18,5	34,6	24,1	13,9	395
Promuove la distribuzione omogenea dei servizi sul territorio	6,2	5,4	26,9	32,3	18,2	11,0	390

Di poco superiori al 60% invece sono i giudizi positivi espressi in merito alla capacità del processo di pianificazione di portare ad una distribuzione omogenea dei servizi (61,5%) e di favorire un maggior coinvolgimento degli amministratori (62,4%). A quest'ultimo proposito si possono riportare alcune considerazioni formulate in calce ai questionari in merito alla partecipazione degli amministratori al processo di pianificazione.

Meno deleghe agli assessori più partecipazione dei sindaci.

Nei tavoli tematici ho notato la quasi totale assenza di sindaci o assessori comunali, nel mentre numerosa (e talvolta troppa) la rappresentanza degli operatori socio sanitari dipendenti dall'Azienda sanitaria.

È opportuno che a questi PDZ vengano coinvolte figure politiche, che comunque alla fine sono essenziali nella decisione di mandare avanti il progetto oppure no (decidono loro quante risorse economiche destinare a quel progetto).

Mancanza di partecipazione della componente politica nella fase di progettazione. Non ha senso progettare se poi manca la condivisione politica sulle proposte in fase di costruzione.

Altri giudizi in merito al tavolo trovano giustificazione in valutazioni esemplificate da considerazioni riportate in calce ai questionari come le seguenti.

Il tavolo è stato gestito più per dovere che per convinzione. I gestori del tavolo hanno puntato e promosso troppo il volontariato senza vera accoglienza del concetto di rafforzamento delle istituzioni.

Nei tavoli è già tutto concordato dai servizi. È solo fare credere alle associazioni che sono importante. Siamo solo per fare numero.

Lo sfasamento dei tempi progettualità erogazione fondi è il punto debole di questi processi.

Le associazioni a mio parere non sono state molto ascoltate e le conclusioni sono state diverse da quanto sembrava concordato.

Prevalentemente positivi sono anche i giudizi espressi in merito all'efficacia ed efficienza del processo di pianificazione, sebbene esso venga comunque ritenuto faticoso, dispersivo e poco produttivo dal 33,4% dei rispondenti. Come si può cogliere considerando i singoli punteggi attribuiti ai diversi aspetti del processo di pianificazione, anche a questo proposito prevalgono punteggi di sufficienza (pari a 4) piuttosto che di piena o totale positività (pari a 5 e a 6). Su tutti gli aspetti considerati quindi si registrano percentuali significative di giudizi complessivamente negativi che evidenziano la presenza di un considerevole margine di loro miglioramento.

Su come e dove intervenire per favorire tale miglioramento i soggetti comunitari offrono spunti ed indicazioni. Quelli prevalenti riguardano il passaggio dei soggetti comunitari da un ruolo consultivo a quello propositivo, coerente con quanto evidenziato in precedenza tra gli aspetti di maggior debolezza della loro presenza ai tavoli. Come si può cogliere dalla tabella n. 10, tra le diverse opzioni proposte per favorire la partecipazione alla pianificazione dei soggetti non istituzionali, quelle relative al loro maggior coinvolgimento nella realizzazione dei progetti e nella valutazione dei risultati registrano non solo il maggior numero di giudizi positivi ma anche la maggior parte dei giudizi più positivi (rispettivamente il 43,1% e il 52,7% di punteggi pari a 6). La loro indicazione quindi è di andare verso una partecipazione che attribuisca loro un ruolo più rilevante, un ruolo cioè che entri anche nel merito degli aspetti decisionali, operativi e valutativi della pianificazione. A tal fine, però, ritengono necessaria anche una loro maggiore preparazione (82,2% degli intervistati) e una loro partecipazione all'intero processo di pianificazione (87,7% degli intervistati).

Rilevante inoltre è il numero di coloro che ritengono che il miglioramento della partecipazione dei soggetti non istituzionali al processo di pianificazione possa avvenire tramite una definizione più chiara delle regole, dei compiti e dei ruoli all'interno dei tavoli. Coloro che si esprimono in tal senso, infatti, sono complessivamente l'86,9% dei rispondenti.

Meno numerosi, ma comunque piuttosto significativi (67,7%), sono coloro che attribuiscono possibilità di miglioramento all'incremento della rappresentanza dei soggetti comunitari ai tavoli. Trova conferma l'adeguatezza della composizione dei tavoli già riscontrata nelle valutazioni precedenti sebbene vi sia una parte significativa di rispondenti che evidenzia la necessità di migliorarla ulteriormente. Altrettanto emerge in merito al coinvolgimento degli amministratori, ritenuto

importante per il miglioramento della partecipazione dei soggetti comunitari al processo di pianificazione dal 66,4% dei rispondenti.

Tab. n. 10 – Secondo Lei, come può migliorare la partecipazione degli enti non istituzionali?

	per niente accordo			del tutto accordo			Casi validi
	1	2	3	4	5	6	
	%	%	%	%	%	%	V.A.
Aumentando la rappresentanza dell'associazionismo ai tavoli	6,6	7,6	18,2	29,2	20,2	18,2	396
Prevedendo la partecipazione durante tutto il processo di pianificazione	1,0	2,3	9,0	23,8	32,1	31,8	399
Definendo in modo più chiaro, all'interno del tavolo, regole, ruoli e compiti	2,0	2,8	8,4	23,4	26,3	37,1	394
Aumentando il coinvolgimento dei politici all'interno dei tavoli	5,5	8,3	19,8	16,8	17,0	32,6	399
Aumentando la preparazione dei partecipanti dell'associazionismo ai tavoli	3,3	4,3	10,3	23,8	27,1	31,2	399
Coinvolgendo maggiormente l'associazionismo nella realizzazione dei progetti	1,2	0,2	5,9	17,8	31,8	43,1	404
Coinvolgendo l'associazionismo nella valutazione dei risultati	0,7	0,5	2,7	16,7	26,7	52,7	402

Alcune delle osservazioni riportate in calce ai questionari chiariscono ulteriormente le indicazioni dei partecipanti ai tavoli in merito alla prosecuzione del processo di pianificazione.

Le associazioni e gli enti non istituzionali devono far parte delle commissioni di valutazione sui risultati dei progetti.

Non dovrebbe esaurirsi qui, dovrebbe diventare metodo di lavoro.

Ridurre i tempi "biblici burocratici" e sostenere iniziative già collaudate ampliando il numero dei soggetti bisognosi [assistiti]. Il mio giudizio è trovare una formula che semplifichi e non complichì ancor di più.

Rendere continuativa la vita dei tavoli di lavoro per monitoraggi e verifiche di qualità.

Necessità di calarsi dall'astratto al concreto, dall'elaborazione concettuale importante ma finalmente calata nella realtà, per divenire prassi.

Suggerisco di sollecitare le varie associazioni a costituire al loro interno un gruppo "socio-sanitario" di alcune persone che si sono impegnate sul dibattito riguardante la preparazione dei piani di zona, di acquisire le conoscenze necessarie per partecipare.

Rendere obbligatoria la partecipazione agli assessori di riferimento di ogni Comune coinvolto.

Suggerirei il maggior coinvolgimento del privato perchè si possa ridurre la pilotazione politica delle varie associazioni per ottenere la massima visibilità sia politica che associativa.

Sarebbe necessario prioritariamente conoscere gli orientamenti dell'assemblea dei sindaci ed inoltre la disponibilità economica poiché si rischia (come accaduto) di impegnarsi e lavorare molto e poi i progetti non vengono finanziati.

È necessario fotografare la vera realtà delle cose e dei bisogni. Meno accademia più realtà.

Considerando nel suo insieme l'esperienza di partecipazione vissuta, i soggetti comunitari esprimono valutazioni decisamente positive, che manifestano la loro soddisfazione per il percorso compiuto e per quanto questo ha consentito loro di raggiungere. Come si può cogliere dalla tabella n. 11, tale esperienza si connota prevalentemente in termini di conoscenza e approfondimento e di raccordo con altri soggetti. Sono queste infatti le due dimensioni che hanno registrato la somma maggiore di punteggi positivi e il maggior numero dei punteggi positivi più elevati. L'approfondimento e la costruzione di nuovi rapporti sono avvenuti anche in modo gratificante per i rispondenti che, nella maggior parte dei casi, considerano l'esperienza di pianificazione "importante" e "da proseguire". Anche questi due

aspetti, infatti, registrano somme elevate di punteggi positivi e percentuali significative di punteggi positivi elevati (pari a 6).

Gli aspetti di fatica e di scarsa produttività, pur rilevati, non sono comunque prevalenti anche se raggiungono percentuali che non si possono trascurare (rispettivamente il 41,3% e il 24,1% di totale dei punteggi negativi) e che evidenziano un ambito su cui intervenire per trovare modalità di lavoro più efficaci e funzionali.

Tab. n. 11 – In generale come valuta la sua esperienza di partecipazione?

	per niente accordo			del tutto accordo			Casi validi
	1	2	3	4	5	6	
	%	%	%	%	%	%	V.A.
Un'esperienza personale importante	1,7	2,7	9,9	22,0	26,4	37,3	405
Un'esperienza di approfondimento e conoscenza	0,7	2,0	8,1	24,2	32,7	32,3	405
Un'esperienza poco produttiva	34,4	17,9	23,6	12,8	7,2	4,1	390
Un'esperienza faticosa	22,1	14,9	21,8	23,5	10,3	7,4	390
Un'esperienza di costruzione di rapporti con altri soggetti	1,7	3,4	8,6	23,2	30,8	32,3	409
Un'esperienza che vorrei proseguire	2,7	2,7	7,2	18,2	25,8	43,4	401

10. I fattori comuni della partecipazione

Le numerose variabili delle principali domande poste ad indagine, quelle in cui veniva richiesto di rispondere sulla base di una scala quantitativa con sei gradi di giudizio, da “per niente d’accordo” a “del tutto d’accordo”, sono state sottoposte a successiva elaborazione. L’obiettivo di questa analisi (analisi fattoriale) è indagare se, tra l’elevato numero di variabili presenti nel questionario è possibile identificare una serie di ipotetici fattori comuni indotti dalle stesse. Si tratta di fattori che, di solito, non sono direttamente osservabili, risultano latenti e riferiti alle variabili prese in esame, le quali sono così coinvolte in una serie di sottostanti relazioni interdipendenti. L’approccio utilizzato è di tipo esplorativo¹³ e prevede, attraverso la selezione delle variabili ritenute utili per cogliere alcuni fattori espliciti di sintesi, il calcolo di una matrice di correlazione, l’estrazione dei fattori esplicativi e loro successiva rotazione e una interpretazione finale dei fattori.

Selezione delle variabili

La lista completa delle variabili utilizzate nell’analisi è la seguente:

- 10.1 Ho partecipato alla discussione dei temi posti all’attenzione del tavolo
- 10.2 Ho fornito al tavolo materiali e informazioni relativi al mio settore o associazione
- 10.3 Ho contribuito a far conoscere i bisogni relativi all’area tematica del mio tavolo
- 10.4 Ho contribuito con suggerimenti e consigli alla definizione dei progetti del tavolo
- 10.5 Ho presentato progetti d’intervento nel mio tavolo di lavoro
- 10.6 Ho contribuito con proposte e suggerimenti al documento finale del Piano di Zona
- 11.1 L’informazione per poter partecipare ai tavoli è stata sufficiente
- 11.2 I materiali di lavoro usati nel tavolo sono stati sufficienti
- 11.3 Gli obiettivi del tavolo sono stati definiti in modo chiaro
- 11.4 Il metodo di lavoro del tavolo è stato condiviso
- 11.5 Gli orari degli incontri sono stati funzionali

¹³ Ci può essere anche un approccio di tipo confermativo al fine di verificare ipotesi specifiche sulla struttura dei dati.

- 11.6 La durata degli incontri è stata adeguata
- 11.7 Il numero degli incontri è stato sufficiente
- 11.8 Le regole della partecipazione sono state ben definite
- 12.1 Il numero dei rappresentanti è stato sufficiente
- 12.2 La composizione della rappresentanza è stata condivisa
- 12.3 La rappresentanza esprime l'intero territorio dell'Ambito
- 12.4 La rappresentanza è stata qualificata
- 12.5 La rappresentanza ha partecipato attivamente
- 12.6 La rappresentanza ha portato contributi rilevanti rispetto ai temi trattati
- 14.1 I tavoli danno all'associazionismo l'opportunità di esprimersi su bisogni e servizi
- 14.2 I tavoli aiutano le associazioni a mettersi in rete
- 14.3 I tavoli aiutano a costruire nuovi rapporti tra il settore pubblico e il no profit
- 14.4 I tavoli sono dispersivi, poco produttivi
- 14.5 I tavoli sono un'opportunità per definire priorità sociali
- 14.6 Ai tavoli siedono sempre le solite persone
- 14.7 I componenti dei tavoli non vi partecipano con continuità
- 14.8 I tavoli devono fare più incontri di lavoro
- 14.9 I tavoli recepiscono il contributo dei partecipanti
- 14.10 Nei tavoli c'è troppo turn over
- 15.1 Favorisce un maggior coinvolgimento degli amministratori
- 15.2 Facilita l'integrazione tra il sanitario e il sociale
- 15.3 Facilita l'integrazione tra il sociale e l'educativo (scuola)
- 15.4 Collega le politiche assistenziali con quelle del lavoro e della casa
- 15.5 E' faticoso, dispersivo e poco produttivo
- 15.6 Promuove servizi e progetti più aderenti ai bisogni
- 15.7 Mette in rete l'intervento del pubblico con quello delle associazioni no profit
- 15.8 Promuove la distribuzione omogenea dei servizi sul territorio
- 16.1 Aumentando la rappresentanza dell'associazionismo nei tavoli
- 16.2 Prevedendo la partecipazione durante tutto il processo di pianificazione
- 16.3 Definendo in modo più chiaro, all'interno del tavolo, regole, ruoli e compiti
- 16.4 Aumentando il coinvolgimento dei politici all'interno dei tavoli
- 16.5 Aumentando la preparazione dei partecipanti dell'associazionismo ai tavoli
- 16.6 Coinvolgendo maggiormente l'associazionismo nella realizzazione dei progetti
- 16.7 Coinvolgendo l'associazionismo nella valutazione dei risultati
- 17.1 Un'esperienza personale importante
- 17.2 Un'esperienza di approfondimento e conoscenza
- 17.3 Un'esperienza poco produttiva
- 17.4 Un'esperienza faticosa
- 17.5 Un'esperienza di costruzione di rapporti con altri soggetti
- 17.6 Un'esperienza che vorrei proseguire

Analisi dei dati

In sintesi il processo parte da una prima serie di verifiche relative alla bontà dei dati da sottoporre all'analisi. Ad un primo esame della matrice delle correlazioni, alcune variabili risultano scarsamente correlate con le altre e per questo motivo vengono espunte dall'analisi. Si tratta delle variabili 14.6, 14.7, 14.8, 14.10, 16.1, 16.4, 16.5, 16.6, 17.4.

Sulle rimanenti vengono eseguiti ulteriori test volti a valutare la validità tecnica della matrice delle correlazioni; il modello dell'analisi fattoriale infatti, non è sempre applicabile ma, attraverso alcuni indici, è possibile verificare quando lo sia o meno. Nel nostro caso l'esito è stato positivo e quindi si è proceduto con l'estrazione dei fattori.

Non supponendo alcun legame preesistente tra le diverse variabili si è scelto il metodo di analisi fattoriale relativo alle componenti principali¹⁴ (CP). Queste sono tra loro indipendenti e vengono interpretate esaminando la loro correlazione con le variabili originali: più questa è elevata, più una variabile è legata a quella componente. Per avere dei risultati facilmente interpretabili questi valori devono essere piuttosto alti, per questo in precedenza alcune sono state eliminate.

Lo scopo non è sostituire le variabili osservate con variabili nuove, ma individuare dimensioni non osservabili che rendano ragione dei possibili legami tra di loro. Attraverso l'estrazione delle componenti (fattori) principali si ottengono i risultati seguenti (evidenziati nelle tabelle n. 12 e n. 13). Le componenti rilevate

¹⁴ In sintesi le componenti principali di un insieme si ricavano identificando la combinazione lineare che tra tutte le variabili osservate spiega il comportamento in termini di variabilità dei dati considerati, individuando una sequenza di fattori non correlati gli uni con gli altri fino all'esaurimento di ciò che può essere spiegato. L'interpretazione delle CP avviene attraverso le loro correlazioni con le variabili originali: ogni variabile presenta infatti una correlazione con le CP, ma alcune esibiranno alte correlazioni con una data CP. Più è elevata la correlazione, più la variabile è legata con quella CP.

sono 43, tante quante le variabili considerate, e tra queste si nota che le prime otto sintetizzano una variabilità totale pari al 65.1% del totale.

Il problema successivo è stato quello di decidere quanti fattori¹⁵ considerare nell'interpretazione dei risultati, poiché non vanno presi in esame tutti ma solo quelli che contribuiscono maggiormente a spiegare la covarianza¹⁶ tra le variabili osservate.

Tab. n. 12 - Varianza totale spiegata

Componente	Autovalori iniziali			Pesi dei fattori non ruotati		
	Totale	% di varianza	% cumulata	Totale	% di varianza	% cumulata
1	14,541	33,815	33,815	14,541	33,815	33,815
2	3,374	7,847	41,662	3,374	7,847	41,662
3	2,985	6,942	48,605	2,985	6,942	48,605
4	1,911	4,443	53,048	1,911	4,443	53,048
5	1,604	3,73	56,778	1,604	3,73	56,778
6	1,404	3,265	60,044	1,404	3,265	60,044
7	1,15	2,674	62,718			
8	1,035	2,406	65,124			
9	0,989	2,301	67,425			
10	0,873	2,031	69,456			
...			

¹⁵ In genere si fa riferimento a due modalità di verifica:

- metodo degli autovalori. L'autovalore massimo corrisponde alla quota di varianza totale spiegata dalla prima componente o fattore (in questo caso il 33.8%); il secondo e il terzo corrispondono rispettivamente alle quote di varianza totale spiegate dalla seconda e dalla terza e così via. Si considerano allora le componenti con autovalore maggiore di 1;
- metodo dello scree-test: si costruisce un grafico che ha sull'ascissa i punti rappresentativi delle componenti o fattori e sull'ordinata i corrispondenti autovalori. Quindi si disegna la linea che unisce i punti del grafico così determinati. Osservando tale linea si ritiene opportuno sospendere l'estrazione dei fattori prima del punto in cui il dislivello tra fattori successivi diventa esiguo e la forma della linea diviene quasi orizzontale.

¹⁶ Comportamento di una variabile collegato all'esistenza di una relazione con una o altre variabili.

La scelta è ricaduta sui primi sei fattori che da soli contribuiscono a spiegare oltre il 60% della variabilità totale. Una volta deciso di operare con questi si è effettuata una valutazione della bontà della rappresentazione da questi fornita rispetto alle variabili originali (considerando la comunalità.¹⁷). Si è potuto comprendere ad esempio che la variabile “Ho partecipato alla discussione dei temi posti all’attenzione del tavolo”, risulta spiegata dai sei fattori individuati per una percentuale pari al 60.4%, oppure anche che gli stessi spiegano il 77.6% della variabile “Ho contribuito con suggerimenti e consigli alla definizione dei progetti del tavolo”.

In seguito si è proceduto nell’interpretare quali variabili abbiano contribuito maggiormente alla formazione dei vari fattori. La scelta viene effettuata sulla base della matrice delle componenti ruotata¹⁸. La rotazione ha lo scopo di minimizzare il numero delle variabili con saturazione¹⁹ elevata su ogni fattore aumentando l’interpretabilità dei fattori stessi.

¹⁷ La comunalità esprime la proporzione di varianza di ogni variabile riprodotta dal numero di componenti estratte. In questo caso per la 1° variabile le 6 CP spiegano il 60% di come la stessa si comporta.

¹⁸ La rotazione, che ha lo scopo di facilitare l’interpretazione dei risultati viene effettuata con il metodo Varimax poiché possono esservi variabili correlate con molti fattori che rendono il compito interpretativo più difficile.

Condizioni necessarie per la rotazione sono:

- che vi siano K fattori comuni (o componenti, nel modello delle componenti principali)
- che i fattori (o componenti) siano ortogonali
- che il primo fattore (o la prima componente) spieghi la maggior parte possibile della varianza
- che il secondo fattore (o componente) spieghi la maggior parte possibile della varianza residua e così via (la quota di varianza spiegata dai fattori diviene così sempre più piccola).

¹⁹ La saturazione fattoriale indica la forza del legame tra variabile e fattore che contiene quest’ultima. Più è elevato più c’è correlazione tra i due.

I fattori di sintesi

L'interpretazione dei fattori di sintesi avviene sulla base delle correlazioni esistenti tra le CP e le variabili originali che, combinate tra loro, esercitano un'influenza più o meno forte su ogni componente estratta. Questi contributi non sono tutti uguali: più il valore tende a uno, più il fattore risulta correlato alla variabile in oggetto. In ordine di spiegazione sono stati evidenziati sei fattori che spiegano l'importanza attribuita dagli intervistati all'esperienza dei tavoli tematici:

- 1- collaborazione per raggiungere l'obiettivo;
- 2- metodologia di lavoro;
- 3- rappresentanza;
- 4- partecipazione personale;
- 5- valutazione;
- 6- proseguimento dell'esperienza.

Nel caso del primo fattore, alcune delle variabili che lo descrivono, quali "Collega le politiche assistenziali con quelle del lavoro e della casa", "Facilita l'integrazione tra il sanitario e il sociale", "Mette in rete l'intervento del pubblico con quello delle associazioni no profit" assumono valori che variano tra 0.72 e 0.75 risultando quindi fortemente coinvolte nello spiegare un'idea di collaborazione per il raggiungimento di un obiettivo comune.

Il secondo fa riferimento alla metodologia di lavoro: le variabili che maggiormente influiscono in esso sono: "La durata degli incontri è stata adeguata", "Il numero degli incontri è stato sufficiente", "L'informazione per poter partecipare ai tavoli è stata sufficiente".

Il terzo riguarda la rappresentanza ai tavoli tematici sia da parte di politici, che di tecnici, che di rappresentanti del terzo settore.

Il quarto si riferisce alla partecipazione personale al progetto, questo è il fattore le cui variabili coinvolte sono maggiormente correlate alla definizione dello stesso; tra le altre: “Ho contribuito con suggerimenti e consigli alla definizione dei progetti del tavolo”, “Ho presentato progetti d’intervento nel mio tavolo di lavoro”, assumono dei valori di saturazione molto elevati, anche superiori a 0.8.

Il quinto considera variabili relative a come viene valutata l’esperienza, i valori negativi che si notano nella tabella soprastante vanno letti come giudizio negativo ad una domanda con connotazione negativa, facendo assumere quindi valenza positiva a tali item, tra i quali: “I tavoli sono dispersivi, poco produttivi”, “Un’esperienza poco produttiva”, “Un’esperienza personale importante”.

L’ultimo è invece caratterizzato, tra le altre, dalle variabili “Prevedendo la partecipazione durante tutto il processo di pianificazione”, “Definendo in modo più chiaro, all’interno del tavolo, regole, ruoli e compiti” che richiamano l’idea di una maggiore pianificazione del progetto sottintendendo in questo modo anche una volontà alla prosecuzione dello stesso.

Tab. n. 13 - Matrice delle componenti ruotata

	Componente					
	1	2	3	4	5	6
Collega le politiche assistenziali con quelle del	,750					
Facilita l'integrazione tra il sanitario e il sociale	,743					
Mette in rete l'intervento del pubblico con quello	,725					
Facilita l'integrazione tra il sociale e l'educativo	,720					
I tavoli aiutano a costruire nuovi rapporti tra il	,707				,343	
Promuove la distribuzione omogenea dei servizi	,703					
Promuove servizi e progetti più aderenti ai	,696	,332				
Favorisce un maggior coinvolgimento degli	,677					
I tavoli aiutano le associazioni a mettersi in rete	,592				,357	
I tavoli sono un'opportunità per definire priorità	,530					
Un'esperienza di costruzione di rapporti con altri	,455				,422	
I tavoli danno all'associazionismo l'opportunità di	,437				,309	
La durata degli incontri è stata adeguata		,717				
Il numero degli incontri è stato sufficiente		,713				
L'informazione per poter partecipare ai tavoli è		,702				
Le regole della partecipazione sono state ben		,670				
Gli obiettivi del tavolo sono stati definiti in modo		,662			,329	
Gli orari degli incontri sono stati funzionali		,661				
Il metodo di lavoro del tavolo è stato condiviso		,631			,336	
I materiali di lavoro usati nel tavolo sono stati	,326	,622				
I tavoli recepiscono il contributo dei partecipanti	,351	,462			,446	
Il numero dei rappresentanti è stato sufficiente			,714			
La rappresentanza è stata qualificata			,707			
La composizione della rappresentanza è stata			,675			
La rappresentanza esprime l'intero territorio			,653			
La rappresentanza ha partecipato attivamente			,652			
La rappresentanza ha portato contributi rilevanti			,584	,339		
Ho contribuito con suggerimenti e consigli alla				,862		
Ho presentato progetti d'intervento nel mio				,728		
Ho partecipato alla discussione dei temi posti				,703		
Ho contribuito a far conoscere i bisogni relativi				,694		
Ho contribuito con proposte e suggerimenti al				,689		
Ho fornito al tavolo materiali e informazioni				,673		
I tavoli sono dispersivi, poco produttivi					- ,724	
Un'esperienza poco produttiva					- ,641	
E' faticoso, dispersivo e poco produttivo	- ,346				- ,579	
Un'esperienza personale importante	,355		,343		,504	,367
Un'esperienza di approfondimento e conoscenza	,449		,311		,468	,362
Un'esperienza che vorrei proseguire			,303		,413	,378
Prevedendo la partecipazione durante tutto il						,737
Definendo in modo più chiaro, all'interno del						,675
Coinvolgendo l'associazionismo nella valutazione						,660
Aumentando la rappresentanza			- ,357			,571