



**DIREZIONE CENTRALE SALUTE E PROTEZIONE SOCIALE
SERVIZIO PROGRAMMAZIONE INTERVENTI SOCIALI
SISTEMA INFORMATIVO SERVIZI SOCIALI**

PIANI DI ZONA E PARTECIPAZIONE IN FRIULI VENEZIA GIULIA



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

Dirigente:

Gianpaolo Gaspari

gianpaolo.gaspari@regione.fvg.it

Responsabile SISS:

Fiorella Balestrucci

fiorella.balestrucci@regione.fvg.it

Il rapporto “**Piani di zona e partecipazione in Friuli Venezia Giulia**” è stato curato da Anna Zenarolla.

Hanno collaborato:

Fiorella Balestrucci e Maria Giovanna Rovelli (coordinamento generale);

PierLuigi Leban, Paolo Molinari, Marco Di Nardo, Anna Zenarolla dell’Istituto di ricerche economiche e sociali del Friuli Venezia Giulia e Cleto Corposanto dell’Università di Trento.

Trieste, giugno 2009

Indice

	pag.
1. Premesse e ipotesi della valutazione	» 4
2. Obiettivi della ricerca	» 5
3. Metodo e strumenti della ricerca	» 6
4. Il campione	» 8
5. I risultati della ricerca	» 11
a. Dalla lettura del territorio alla pianificazione degli interventi	» 11
b. Il tavolo	» 15
c. Tra rappresentanza e coordinamento	» 21
d. I risultati del processo di pianificazione	» 25
e. L'integrazione	» 28
6. Guardando al futuro	» 33
7. Essere un soggetto istituzionale o non istituzionale: quale differenza	» 38
8. Alcune indicazioni per le linee guida delle future attività di pianificazione	» 41

1. Premesse e ipotesi della valutazione

La partecipazione alla costruzione delle politiche sociali trova legittimazione in una modalità di costruzione delle decisioni politiche, basata sulla valorizzazione del sapere e delle interpretazioni degli individui e dei gruppi che compongono le varie comunità locali; ciò significa che individui e gruppi esclusi dalla politica intesa nel senso classico del termine sono richiamati ad esercitare un ruolo ed una funzione nei processi di costruzione delle politiche pubbliche, perché attraverso i loro punti di vista e le loro attribuzioni di senso e significato i bisogni possono essere compresi e rappresentati in tutta la loro complessità e le risposte ad essi possono essere più puntualmente ed efficacemente individuate e realizzate¹. Essi quindi devono essere sempre più coinvolti nella definizione delle scelte importanti per la collettività in quanto si trovano in una posizione fondamentale rispetto alle attività di rappresentazione dei bisogni e dei problemi e di definizione delle linee di azione da perseguire per fronteggiarli.

Il passaggio da un modello di costruzione delle politiche sociali di tipo gerarchico e burocratico - basato sull'autorità formale e su procedure amministrative standardizzate (government) - ad uno di tipo partecipato - basato su processi inclusivi e sulla produzione di scelte negoziate e mediate con la rappresentanza degli interessi del territorio (governance)² - chiede di ridisegnare l'architettura dell'azione politica e di ridefinire il ruolo giocato da tutti gli attori locali nel processo di pianificazione, adottando nuove modalità di intervento e di interazione da parte di tutti i soggetti istituzionali e non istituzionali coinvolti nel processo pianificatorio. Si ipotizza infatti che il livello e la qualità della partecipazione dei soggetti non istituzionali sia legato al livello e alla qualità della partecipazione di quelli istituzionali ed, in primis, degli amministratori e dei responsabili tecnici dei servizi.

In tale prospettiva si ritiene che agli amministratori spetti la responsabilità di attivatori e garanti dei processi di partecipazione. La proposta o la richiesta di coinvolgimento alla costruzione delle politiche sociali infatti deve venire da chi ha il potere di tradurre il contributo dei partecipanti in azioni concrete. Gli amministratori devono quindi essere impegnati in prima persona nel promuovere la partecipazione, nel mediare interessi contrastanti, nel garantire la trasparenza e credibilità del processo e la sua assunzione di istanze e proposte provenienti dai partecipanti.

Altrettanto rilevante è il ruolo che si ritiene debbano avere i responsabili tecnici dei servizi i quali devono riuscire ad integrarsi e coordinarsi con gli amministratori. È fondamentale quindi che anche loro intervengano attivamente in particolare nel coordinamento dei partecipanti al processo di pianificazione, nella predisposizione di materiale informativo e documentale di accompagnamento e supporto al processo, nell'attivazione e nel mantenimento attivo di strumenti e canali informativi.

La partecipazione alla costruzione delle politiche sociali infatti non può essere data per scontata né può essere considerata l'esito di una predisposizione o di un interesse spontanei dei singoli e dei gruppi. Essa tuttavia non presenta ostacoli e limitazioni tali da non risultare possibile, ma richiede l'adozione di metodo³ che definisca:

- come e a chi spetta spiegare con credibilità ai cittadini che per migliorare la qualità della vita ed il benessere e la tutela sociale serve il loro contributo;

¹ Fazzi L., *Costruire politiche sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2003, pp. 84-85.

² Mayntz R., *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, 1999.

³ Fazzi L., *op. cit.*, pp. 94-95.

- come mettere i cittadini nelle condizioni di fornire un proprio contributo;
- quali mezzi mettere a loro disposizione;
- come garantire l'utilizzo del loro contributo.

Se la partecipazione non può essere lasciata allo spontaneismo ma richiede un metodo, allora è necessario un certo grado di formalizzazione dei processi e delle procedure con cui promuoverla e mantenerla. La regolazione dei processi partecipativi infatti ha effetti importanti nel determinare la loro natura e i loro esiti. La partecipazione, inoltre, può essere realizzata a diversi livelli collocabili lungo un continuum che va da un livello minimo ad uno massimo, passando dall'ascolto, alla consultazione e formulazione di proposte, alla partnership, al controllo diretto dei cittadini sui propri bisogni e sulle proprie condizioni di vita⁴.

Si ritiene che un'autentica partecipazione dovrebbe riguardare tutte le fasi del processo di pianificazione che può essere articolato, ad esempio, in: raccolta di informazioni e analisi dei bisogni, individuazione di priorità, definizione di obiettivi, allocazione di risorse, progettazione, attuazione degli interventi, monitoraggio e valutazione. Ogni fase presenta obiettivi e caratteristiche peculiari che richiedono contributi e competenze differenziate. Esse, quindi, offrono un'ampia gamma di possibilità di intervento in cui i diversi soggetti non istituzionali possono trovare l'opportunità più adeguata per dare il proprio apporto. In tal senso, al fine di garantire efficacia ed operatività al processo pianificatorio, più che cercare modalità di selezione o criteri di rappresentanza che consentano di raggiungere un'adeguata partecipazione senza dilatarne eccessivamente le dimensioni, si ritiene importante sforzarsi di individuare gli strumenti e le modalità di partecipazione più adatte alle singole fasi del processo di pianificazione e agli specifici contributi che i diversi soggetti non istituzionali possono apportare. Ciò che deve essere valorizzato, infatti, è il cosiddetto sapere non esperto che singoli e gruppi possono portare alle varie fasi. Si ritiene pertanto che il loro coinvolgimento debba avvenire prescindendo da criteri di rappresentatività statistica e seguendo il criterio della rilevanza dell'apporto rispetto ai temi trattati.

Queste premesse portano ad individuare come dimensioni fondamentali della partecipazione alla costruzione delle politiche sociali i seguenti aspetti:

- *inclusività/rappresentatività*: intesa come presenza di tutti i punti di vista rilevanti sul tema in questione; si ritiene che l'inclusione non debba essere perseguita come un valore in sé ma debba essere guidata da criteri di legittimità, rilevanza ed efficacia rispetto alle esigenze e agli obiettivi delle singole fasi del processo di pianificazione;
- *spendibilità/rilevanza*: intesa come coerenza delle proposte avanzate dai partecipanti al processo di pianificazione rispetto alle decisioni finali formalmente assunte dal decisore politico;
- *formalizzazione/istituzionalizzazione*: intesa come presenza di procedure che promuovono, accompagnano e danno continuità alla partecipazione al processo di pianificazione in tutte le sue fasi, ossia preparazione (analisi bisogni, individuazione obiettivi e priorità), costruzione (progettazione), realizzazione, monitoraggio e valutazione;
- *integrazione*: intesa come capacità di coordinamento e raccordo tra componenti istituzionali – sia politiche che tecniche - e non istituzionali.

2. Obiettivi della ricerca

A partire da queste premesse la seconda fase della ricerca ha cercato di approfondire alcuni dei principali nodi sottesi alla partecipazione soprattutto

⁴ Arnstein S., A Ladder of Citizen Participation, in *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, pp.216-224, 1969.

durante la realizzazione dei Piani di Zona (di seguito PdZ). Nello specifico, questa fase si è proposta di:

- capire come istituzionalizzare la partecipazione, ossia come darle stabilità e continuità in modo da favorire l'efficienza delle prassi con cui la si persegue, l'approfondimento della discussione ed un reale empowerment dei soggetti coinvolti;
- capire quale tipo di partecipazione dei soggetti non istituzionali perseguire, ossia una partecipazione volta ad ottenere l'inclusione più ampia possibile secondo l'orientamento "partecipazionista" oppure una partecipazione meno ampia e più qualificata secondo l'orientamento "deliberazionista"⁵;
- nell'ipotesi di superare la contrapposizione tra questi due orientamenti tramite la partecipazione delle associazioni e/o organizzazioni della società civile⁶, capire come perseguirla per riuscire a renderla effettivamente inclusiva e qualificata; non sempre infatti le associazioni e/o organizzazioni sono veramente rappresentative e preparate ma hanno una rappresentatività ristretta, formale più che sostanziale e poco esperta rispetto alle problematiche affrontate. Anche nei loro confronti, quindi, sorgono problemi di legittimità e di rappresentatività.
- Capire come garantire la partecipazione di quelle particolari organizzazioni del terzo settore costituite dalla cooperazione sociale che, pur essendo interpreti di istanze dei cittadini, sono anche attori economici e quindi portatori di interessi propri; questo doppio ruolo espone queste organizzazioni al dilemma di agire funzionalmente agli interessi di impresa o a quelli dei destinatari dei loro servizi. Il loro interesse però si accompagna ad una conoscenza utile alla pianificazione, in quanto legata sia al bisogno sia al modo in cui gli si sta dando risposta e può quindi apportare informazioni fondamentali al miglioramento delle risposte che la pianificazione si propone di mettere in campo. Si può ipotizzare che in questo caso, gli organismi di rappresentanza possano avere un ruolo *supra partes* pertanto diventa importante capire se e come possano esercitarlo.
- Capire quale ruolo peculiare possono avere gli amministratori locali nel promuovere queste forme di rappresentanza e come devono esercitarlo.

3. Metodo e strumenti della ricerca

L'approccio valutativo che si è scelto di adottare è stato quello partecipato riconoscendo nella valutazione partecipata «uno strumento specifico di chiarificazione metodologica ma anche di regolazione ed animazione dei legami e dei rapporti sociali strategici che sostengono le condizioni di agibilità di processi decisionali complessi e capaci di chiamare in causa interessi diffusi e contrapposti all'interno di una comunità»⁷.

Il percorso di valutazione ha coinvolto quindi i responsabili politici e tecnici degli Ambiti e i soggetti non istituzionali coinvolti nella costruzione dei PdZ e si è articolato in due parti: la prima dedicata alla costruzione partecipata degli indicatori di valutazione della partecipazione con alcuni amministratori, responsabili e soggetti non istituzionali; la seconda dedicata alla rilevazione degli indicatori così costruiti presso tutti i soggetti, istituzionali e non istituzionali, coinvolti nella realizzazione dei PdZ. Gli strumenti individuati per lo svolgimento

⁵ Papadopoulos e Warin, 2007 e Sintomer, 2007 in Paci M. (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 19-20.

⁶ Paci M. (a cura di), op. cit., pp. 20-24.

⁷ Tomei G., *Valutazione partecipata della qualità*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 60.

delle due fasi sono stati il focus group⁸ per la costruzione partecipata degli indicatori e il questionario per la loro rilevazione presso i partecipanti alla costruzione e realizzazione dei PdZ.

Nello specifico, per la costruzione partecipata degli indicatori di valutazione è stato coinvolto un campione formato da amministratori e responsabili tecnici del servizio sociale dei Comuni e del Distretto sanitario e da soggetti non istituzionali dei 19 Ambiti distrettuali della Regione. La composizione del campione ha garantito la rappresentatività di tutti gli Ambiti distrettuali e di tutte le aree progettuali previste dai PdZ. Tali dimensioni hanno rappresentato solo due criteri operativi utili alla composizione del campione e non due variabili di cui rilevare l'influenza nella promozione della partecipazione. In tal modo, nel mese di settembre 2008, sono stati realizzati quattro focus group, formati ciascuno da 12 partecipanti suddivisi in 8 rappresentanti istituzionali di Ambito e 4 rappresentanti dei soggetti non istituzionali. I soggetti coinvolti nella costruzione degli indicatori sono stati complessivamente 48, di cui 16 soggetti non istituzionali e 32 soggetti istituzionali. I focus group sono stati preceduti da una fase preparatoria in cui a ciascuno dei partecipanti è stato proposto un documento guida in cui sono stati esplicitati, in sintesi, il significato attribuito al concetto di partecipazione alla costruzione delle politiche sociali e le dimensioni della partecipazione ritenute fondamentali da perseguire e valutare, ossia l'inclusività/rappresentatività, la spendibilità/rilevanza, la formalizzazione/istituzionalizzazione e l'integrazione di cui al paragrafo 1 del presente rapporto. Tali riferimenti sono stati proposti all'attenzione dei partecipanti ai focus group come premesse da cui procedere per individuare le dimensioni e gli indicatori più significativi e rilevanti della partecipazione in base ai quali procedere alla costruzione del questionario per la seconda fase. In base ai contenuti del documento ai partecipanti ai focus è stato chiesto di:

- esprimersi sulla condivisibilità o meno delle dimensioni della partecipazione individuate;
- aggiungere eventuali ulteriori dimensioni della partecipazione ritenute fondamentali;
- indicare una gerarchia di importanza tra le dimensioni individuate;
- indicare alcuni indicatori attraverso i quali rilevare tali dimensioni.

In base a quanto emerso dai focus group è stato costruito un questionario somministrato a tutti i partecipanti alla pianificazione di zona, nel corso dei mesi di dicembre '08 - gennaio '09.

Il questionario è stato predisposto in due versioni quasi del tutto uguali ma con alcune domande diverse a seconda che il destinatario fosse un soggetto istituzionale oppure un soggetto non istituzionale. Entrambe le versioni del questionario si sono articolate in cinque sezioni: la prima relativa alle informazioni necessarie ad identificare sesso, anno di nascita, contesto territoriale di riferimento ed ente di appartenenza del rispondente; la seconda riferita al fase di lettura dei bisogni; la terza dedicata ad analizzare lo strumento del tavolo tematico e le modalità di sua composizione e gestione; la quarta riferita ai risultati conseguiti dai piani di zona; la quinta inerente indicazioni relative alla futura pianificazione. Un campo aperto per eventuali note e suggerimenti concludeva il questionario.

Nello specifico, la seconda sezione del questionario, oltre ad una valutazione circa le modalità con cui è stata svolta l'analisi dei bisogni del territorio, ha cercato soprattutto di capire se sono state individuate priorità di bisogno, se tali priorità sono state considerate coerenti con le reali esigenze del territorio e se sono state tradotte in obiettivi. Si ritiene infatti che la capacità di individuare scelte prioritarie, anziché elencare semplicemente bisogni rispetto ai quali distribuire le risorse

⁸ Corrao S., *Il focus group*, Franco Angeli, Milano, 2004; Acocella I., *Il focus group. Teoria e tecnica*, Franco Angeli, Milano, 2008.

disponibili, rappresenti una capacità di azione strategica delle amministrazioni locali fondamentale, e quindi da implementare laddove carente o assente.

La terza sezione, oltre ad una valutazione circa le modalità di gestione e conduzione dei tavoli tematici, ha cercato soprattutto: di rilevare le criticità emerse nelle dinamiche sviluppate al loro interno, ossia eventuali disomogeneità di competenze tra sapere professionale/tecnico e non professionale/comune, tra soggetti non istituzionali “forti” e soggetti non istituzionali “deboli”; di registrare la percezione della capacità del tavolo di influenzare le decisioni relative alla pianificazione e ai progetti del PdZ; di cogliere la capacità dei soggetti non istituzionali presenti al tavolo di rappresentare interessi generali e non particolari e la loro capacità di informare circa il lavoro dei tavoli anche i soggetti non istituzionali non presenti. Si ritiene infatti che questi aspetti aiutino di capire se il processo di pianificazione ha cercato di perseguire una partecipazione sostanziale e non formale, considerando cogenti le indicazioni e proposte dei tavoli, e se i partecipanti ai tavoli hanno esercitato un’effettiva funzione di rappresentanza.

La quarta sezione ha cercato di rilevare l’opinione in merito ai risultati conseguiti dalla pianificazione di zona intesi come coerenza rispetto a quanto previsto dal documento di piano, coerenza rispetto ai bisogni del territorio, miglioramento dei servizi esistenti, innovazione, integrazione tra politiche sociali e altre politiche di welfare (educative, abitative e del lavoro). Con i soggetti istituzionali, inoltre, questa sezione ha cercato di rilevare in particolare i risultati conseguiti dalla pianificazione di zona in merito all’integrazione socio-sanitaria. L’integrazione tra le politiche di welfare e tra gli attori che le promuovono e le realizzano a livello locale costituisce infatti una delle grandi sfide poste dalla L.328/00.

La quinta sezione, infine, ha cercato di rilevare indicazioni su come promuovere la partecipazione dei soggetti non istituzionali alla pianificazione di zona e, con i soggetti istituzionali, anche su come favorire l’integrazione sociosanitaria. In particolare, per quanto riguarda la partecipazione dei soggetti non istituzionali si è cercato di capire: se le forme di coordinamento tra loro sono considerate uno strumento efficace e, in caso affermativo, se si ritiene che la loro costituzione debba essere sostenuta dell’ente locale o meno; se e come selezionare la partecipazione degli attori sociali ai tavoli tematici e come gestire questi ultimi in modo da aumentarne l’efficacia; come rafforzare l’integrazione sociosanitaria.

4. Il campione

La popolazione di riferimento della ricerca è stata rappresentata da tutti i soggetti istituzionali e non istituzionali che hanno partecipato ai tavoli per la costruzione e realizzazione dei PdZ. Si tratta quindi dei soggetti che erano già stati coinvolti nella prima fase di valutazione in vista della quale il loro insieme era già stato ricostruito a partire dagli indirizzi messi a disposizione dagli Ambiti, attraverso un’operazione di pulizia che aveva eliminato le doppie presenze e le presenze multiple in rappresentanza di un unico soggetto in più territori.

Il campione costruito a partire da questa popolazione comprende 981 soggetti di cui 314 istituzionali e 667 non istituzionali. La loro distribuzione sul territorio regionale ne riflette l’articolazione provinciale e vede il 50,8% riferito alla provincia di Udine, il 30,9% alla provincia di Pordenone, l’11,1% alla provincia di Trieste e il 7,1% a quella di Gorizia (Tab. 1).

Dal punto di vista della rappresentanza (Tab. 2) il campione dei soggetti istituzionali è composto per il 37,6% da operatori sociali e sanitari dell’Azienda per i Servizi Sanitari, per il 29,2% da rappresentanti del Servizio sociale dei Comuni, per il 18,7% da amministratori e per il 14,3% da rappresentanti di case di riposo, progetti giovani, Agenzie territoriali per l’edilizia residenziale, Servizi per l’impiego, C.A.M.P.P. e C.I.S.I. e degli uffici di servizio sociale per minori e adulti

attivi presso il Ministero della Giustizia. Il campione di soggetti non istituzionali invece è composto per il 63,0% da rappresentanti dell'associazionismo e del volontariato, per il 14,1% da rappresentanti della scuola e di istituti di formazione, per il 13,0% da rappresentanti della cooperazione sociale e per il 9,9% da rappresentanti del sindacato.

Tab. 1 – Contesto territoriale dei questionari inviati per tipologia di soggetti istituzionali e non istituzionali - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

Contesto territoriale	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Trieste	19	6,1	90	13,5
Gorizia	31	9,9	39	5,8
Udine	166	52,9	332	49,8
Pordenone	98	31,2	206	30,9
Totale	314	100	667	100,0

Tab. 2 – Questionari inviati per tipologia di soggetti istituzionali e non istituzionali - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Associazionismo/Volontariato			420	63,0
Cooperazione			87	13,0
Scuola/Formazione			94	14,1
Sindacato			66	9,9
Servizio Sociale dei Comuni	84	26,8		
Azienda per i Servizi Sanitari	118	37,6		
Amministratore	58	18,5		
Altro	54	17,2		
Totale	314	100,0	667	100,0

I soggetti campionati che hanno restituito il questionario sono stati 357 di cui 127 soggetti istituzionali e 230 soggetti non istituzionali. La loro distribuzione sul territorio riflette quella del campione iniziale e vede il 50,4% dei rispondenti riferiti alla provincia di Udine, il 29,4% alla provincia di Pordenone, il 10,1% alla provincia di Trieste e il 9,0% alla provincia di Gorizia (Tab. 3).

Dal punto di vista della rappresentanza invece i soggetti istituzionali che hanno risposto al questionario appartengono nel 47,2% dei casi al Servizio Sociale dei Comuni, nel 29,1% dei casi all'A.S.S., nel 18,1% dei casi sono amministratori e nel 5,5% dei casi si sono qualificati come altro; i soggetti non istituzionali che hanno risposto al questionario, invece, appartengono nel 60,6% dei casi all'associazionismo/volontariato, nel 13,9% alla cooperazione sociale, nel 12,6% alla scuola, nel 9,1% dei casi al sindacato e nel 3,8% dei casi rientrano nella categoria altro (Tab. 4).

Tab. 3 – Contesto territoriale dei questionari raccolti per tipologia di soggetti istituzionali e non istituzionali - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

Contesto territoriale	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Trieste	8	6,3	28	12,2
Gorizia	16	12,6	16	7,0
Udine	65	51,2	115	50,0
Pordenone	37	29,1	68	29,6
Dato mancante	1	0,8	3	1,3
Totale	127	100,0	230	100,0

Tab. 4 – Questionari raccolti per tipologia di soggetti istituzionali e non istituzionali Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Associazionismo/Volontariato			140	60,6
Cooperazione			32	13,9
Scuola/Formazione			29	12,6
Sindacato			21	9,1
Servizio Sociale dei Comuni	60	47,2	9	3,8
Azienda per i Servizi Sanitari	37	29,1		
Amministratore	23	18,1		
Altro	7	5,5		
Totale	127	100,0	231	100,0

Dal punto di vista del genere, tra i soggetti istituzionali che hanno risposto al questionario, prevalgono le donne (68,5%) mentre tra quelli non istituzionali la distribuzione tra i due generi è pressochè eguale (50,4% maschi e 49,6% femmine). Per quanto riguarda l'età, invece, in entrambi i gruppi prevale la fascia d'età compresa tra 45 e 64 anni (71,0% tra gli istituzionali e 47,1% tra i non istituzionali). Nel caso degli istituzionali, comprensibilmente, a questa fascia d'età segue quasi esclusivamente quella compresa tra 18 e 44 anni (25,0%). I soggetti non istituzionali, invece, registrano percentuali quasi eguali sia nella fascia d'età compresa tra 18 e 44 anni (26,0%) sia in quella di oltre 65 anni (26,9%).

5. I risultati della ricerca

a. Dalla lettura del territorio alla pianificazione degli interventi

La lettura del territorio costituisce una fase fondamentale del processo di pianificazione che da essa attinge informazioni indispensabili per individuare gli obiettivi e le strategie della programmazione. Dal modo in cui viene svolta questa fase dipende gran parte dell'efficacia della pianificazione, della sua capacità di rispondere alle reali esigenze della popolazione, ma anche della sua efficienza, ossia della sua capacità di razionalizzare le risorse, di integrarle tra loro e per quanto possibile di incrementarle valorizzando tutte le opportunità offerte dal territorio. Si tratta quindi della premessa per una pianificazione aderente al contesto, coerente nel suo insieme e partecipata. Già la lettura del territorio, infatti, può essere svolta con modalità partecipate che prevedano il coinvolgimento della cittadinanza e dei soggetti, formali ed informali, rappresentativi di un territorio. La si può, infatti, realizzare adottando una prospettiva centrata sui servizi o chiusa al loro interno, in modo istituzionale ed autoreferenziale, limitandosi a presentare l'analisi svolta e a chiedere una sua convalida alla cittadinanza e ai rappresentanti del territorio. Ma la si può anche realizzare a partire dalla valorizzazione del sapere, per così dire, profano e quotidiano di coloro che vivono i bisogni cui ci si propone di dare risposta, ponendosi in ascolto delle loro opinioni e considerazioni, nella consapevolezza che la realtà sociale su cui si intende operare è sempre il frutto di un'interazione sociale e che i significati attribuiti ai diversi aspetti della realtà sono costruiti socialmente.

Due sono gli aspetti della lettura del territorio su cui si è focalizzata la valutazione. Il primo riguarda il metodo con cui è stata condotta, e quindi il tempo che le è stato dedicato, nonché il grado di esaustività, di approfondimento e di condivisione con i soggetti del territorio con cui è stata fatta. Il secondo riguarda la sua coerenza col resto del processo di pianificazione, ossia con le fasi di individuazione delle priorità e di definizione degli obiettivi d'intervento.

Su entrambi gli aspetti della lettura del territorio i soggetti istituzionali e non istituzionali che hanno risposto al questionario esprimono una valutazione prevalentemente positiva, che si colloca nella maggior parte dei casi su giudizi pari ad "abbastanza" per tutte le dimensioni considerate.

Particolarmente positivi risultano i giudizi dei soggetti istituzionali che, rispetto alla variabile dell'adeguatezza del tempo dedicato alla lettura dei bisogni, formulano giudizi pari ad "abbastanza" nel 61,8% dei casi e pari a "molto" nel 22,5% dei casi, mentre rispetto alle variabili dell'esaustività e dell'approfondimento della lettura esprimono giudizi pari ad "abbastanza" in più della metà dei casi e pari a "molto" in più del 30% dei casi (Tab. 5).

Come emerge dalla tabella 6, anche per i soggetti non istituzionali il tempo e l'esaustività della lettura vengono valutati positivamente, con giudizi pari ad "abbastanza" nel 61,7% dei casi per la variabile tempo e nel 55,6% dei casi per la variabile esaustività. Il livello di approfondimento invece viene considerato "abbastanza" adeguato dal 47,6% dei soggetti non istituzionali. Rispetto ai soggetti istituzionali, però, cala il numero dei soggetti non istituzionali che esprimono valutazioni "molto" positive – il 14,3% per la variabile tempo, il 17,5% per quella dell'esaustività e il 20,8% per quella dell'approfondimento – e cresce il numero di coloro che formulano valutazioni negative, pari a "poco" e a "per niente". Sommando infatti questi due ultimi giudizi si può notare che i soggetti non istituzionali per i quali il tempo dedicato alla lettura dei bisogni del territorio è stato "per niente" o "poco" adeguato sono il 22,0%, quelli per i quali la lettura è stata "per niente" o "poco" esaustiva sono il 25,7% e quelli per i quali è stata "per

niente” o “poco” approfondita sono il 30,9%. Si tratta di percentuali significative, di molto superiori a quelle dei giudizi negativi formulati dai soggetti istituzionali. In esse si può intravedere il riflesso delle differenze nella conoscenza relativa al processo di pianificazione e al contesto territoriale che caratterizzano i due gruppi di soggetti e la necessità per alcuni soggetti non istituzionali di compiere un’analisi più ampia ed approfondita tanto dei bisogni quanto delle risorse del territorio. Come emerso già nella prima fase della valutazione, il processo di pianificazione è servito anche per favorire tra i partecipanti una conoscenza reciproca ed una conoscenza del percorso e del contesto che in molti casi erano assenti o carenti. Laddove questo si è verificato, inevitabilmente, la fase iniziale di lettura del territorio può essere risultata un po’ affrettata e, di conseguenza, incompleta e superficiale.

Anche in merito alla condivisione della lettura le valutazioni di chi ha risposto al questionario sono nella maggior parte dei casi positive, collocandosi prevalentemente sui giudizi di “abbastanza” e di “molto”. Come per le precedenti variabili, anche per queste la valutazione dei soggetti istituzionali è più positiva di quella dei soggetti non istituzionali. Le loro valutazioni infatti si collocano nel 45,6% sul giudizio di “abbastanza” e nel 41,1% dei casi sul giudizio di “molto”. Quelle dei soggetti non istituzionali invece si collocano sul livello di “abbastanza” nel 44,0% dei casi e su quello di “molto” nel 25,8% dei casi. Valutazioni, queste ultime, significativamente positive alle quali, però, si accompagna un altrettanto significativo 28,3% di giudizi negativi, per i quali cioè la lettura è stata “per niente” o “poco” condivisa. Anche in questi giudizi negativi si può intravedere il riflesso della necessità di colmare carenze conoscitive sopra indicata e la conseguente percezione da parte di alcuni soggetti non istituzionali che la fase di lettura dei bisogni si sia conclusa senza giungere ad una piena condivisione. Non si può escludere però che questi giudizi negativi si riferiscano a contesti in cui effettivamente la lettura dei bisogni ha avuto un carattere prevalentemente istituzionale. Vi è infatti anche un 13,3% di soggetti istituzionali che colloca su valori pari a “per niente” e a “poco” la condivisione della fase di lettura.

Tab. 5 - A suo avviso com’è stata fatta la lettura dei bisogni del territorio? Soggetti istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
In un tempo adeguato	3,4	11,2	61,8	22,5	1,1	89
In modo esauriente	0,0	12,4	53,9	33,7	0,0	89
In modo approfondito	2,2	13,5	52,8	31,5	0,0	89
In modo condiviso	2,2	11,1	45,6	41,1	0,0	90

Tab. 6 - A suo avviso com'è stata fatta la lettura dei bisogni del territorio? Soggetti non istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
In un tempo adeguato	3,2	18,8	61,7	14,3	2,0	154
In modo esauriente	4,4	21,3	55,6	17,5	1,2	160
In modo approfondito	4,7	26,2	47,6	20,8	0,7	149
In modo condiviso	6,3	22,0	44,0	25,8	1,9	159

Al fine di ottenere una sintesi delle valutazioni relative al processo di lettura dei bisogni, per entrambi i gruppi di soggetti, è stato elaborato un indice di efficienza che sintetizza, rapportandole ad una scala da 1 a 4 (1= per niente, 2 = poco, 3 = abbastanza, 4 = molto), le valutazioni riferite al tempo dedicato alla lettura dei bisogni, all'esaustività della lettura e al suo livello di approfondimento. Per entrambi i gruppi l'indice evidenzia un livello di piena efficienza pari a 3,1 per i soggetti istituzionali e pari a 2,9 per i soggetti non istituzionali.

Passando a considerare la coerenza della fase di lettura del territorio con le successive fasi di individuazione delle priorità di intervento e di definizione degli obiettivi, dalla tabella 7, si può notare il convergere dei due gruppi di soggetti su valutazioni che la confermano. Per la maggior parte di entrambi i soggetti (85,1% di istituzionali e 75,7% di non istituzionali), infatti, la lettura dei bisogni si è conclusa con l'individuazione di priorità tra essi. Si è trattato cioè di una lettura che ha saputo discriminare tra i bisogni rilevati e valutarli rispetto a criteri di rilevanza o di urgenza, rinunciando ad un approccio onnicomprensivo ed orientandosi sin dall'inizio secondo una prospettiva strategica e di razionalizzazione delle risorse.

Tab. 7 - A suo avviso, la lettura dei bisogni del territorio si è conclusa con l'individuazione di priorità? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Sì	97	85,1	153	75,7
No	8	7,0	31	15,3
Non so	9	7,9	18	9,0
Totale	114	100,0	202	100,0

Le priorità di bisogno individuate durante la lettura, inoltre, sono considerate dalla maggior parte dei soggetti di entrambi i gruppi abbastanza aderenti alle effettive esigenze del territorio (Tab. 8). I giudizi di coerenza tra priorità individuate e bisogni del territorio si collocano, infatti, sui livelli di "abbastanza"

per il 61,2% dei soggetti istituzionali e per il 63,5% dei soggetti non istituzionali. Si tratta di giudizi che evidenziano una piena condivisione tra i due gruppi ma che, pur positivi, lasciano comunque trasparire un certo scarto tra le esigenze reali del territorio e quelle ritenute prioritarie dalla pianificazione e la conseguente necessità di appianarlo.

Tab. 8 - A suo avviso, le priorità di bisogno individuate riflettono le effettive esigenze prioritarie del territorio? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Per niente	0	0	5	3,1
Poco	4	4,1	13	8,2
Abbastanza	60	61,2	101	63,5
Molto	32	32,7	33	20,8
Non so	2	2,0	7	4,4
Totale	98	100,0	159	100,0

Il passaggio dall'individuazione delle priorità di bisogno alla definizione degli obiettivi di intervento costituisce una fase cruciale per poter rispondere a tali bisogni. Gli obiettivi, infatti, indicano ciò che si vuole fare ed ottenere per cambiare una situazione considerata negativa o non soddisfacente. Esprimono, quindi, il cambiamento atteso e perseguito, declinato in termini generali e specifici, rispetto al breve e al lungo periodo. È proprio la declinazione degli obiettivi che, lungi dall'essere un mero esercizio retorico, consente di capire se il bisogno rilevato è stato colto in modo tale da poterlo affrontare e modificare. Nella loro formulazione infatti si trovano le premesse dell'operatività che troverà successiva espressione in azioni specifiche scandite in tempi definiti. Talvolta gli obiettivi vengono formulati in modo vago e generico, con espressioni astratte e onnicomprensive, che non permettono di giungere a declinazioni specifiche né alla successiva individuazione di azioni coerenti. La loro genericità è tale da potersi riferire a qualsivoglia intervento. Talvolta, invece, vengono formulati in modo troppo specifico, quasi sottoforma di azioni o interventi, impedendo di capire qual è il bisogno o il problema che intendono affrontare. La loro concretezza è tale da non consentire di collocarli in uno scenario di riferimento che dia loro senso.

Come si può cogliere dalla tabella 9, le valutazioni espresse in merito alla coerenza tra gli obiettivi della pianificazione e le priorità di bisogno individuate dalla lettura del contesto sono in prevalenza positive sia per i soggetti istituzionali che per quelli non istituzionali. In entrambi i casi la maggior parte dei rispondenti esprime giudizi pari ad "abbastanza" (60,2% di istituzionali e 58,9% di non istituzionali). Una quota significativa di soggetti istituzionali (pari al 34,7%) considera addirittura pari a "molto" il livello di coerenza. Meno positive invece le valutazioni dei soggetti non istituzionali, che esprimono giudizi pari a "molto" solo nel 17,2% dei casi e formulano valutazioni negative, pari a "per niente" e "poco", nel 18,4% dei casi.

Tab. 9 – Gli obiettivi sono stati coerenti con le priorità di bisogno individuate? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Per niente	0,0	0	4	2,5
Poco	5	5,1	13	15,9
Abbastanza	59	60,2	101	58,9
Molto	34	34,7	33	17,2
Non so	0	0,0	7	5,5
Totale	98	100,0	159	100,0

La coerenza tra le priorità di bisogno e i bisogni del territorio e la coerenza tra le priorità di bisogno e gli obiettivi del PdZ sono state considerate espressione della capacità di pianificare in modo coerente e strategico. Le valutazioni espresse su queste dimensioni da entrambi i gruppi sono state sintetizzate, rapportandole ad una scala da 1 a 4 (1= per niente, 2 = poco, 3 = abbastanza, 4 = molto), in un indice di coerenza della pianificazione che risulta decisamente positivo sia per i soggetti istituzionali (3,2) sia per quelli non istituzionali (3,0).

b. Il tavolo

Al fine di favorire processi di pianificazione partecipata le LGR hanno previsto la costituzione di adeguati «tavoli tematici di lavoro» che dessero opportunità di rappresentanza non solo ai rappresentanti politici e tecnici del territorio, ma anche alla varietà di soggetti istituzionali e non istituzionali ivi presenti. Le LGR assegnano ai tavoli una funzione di «apporto alla valutazione e di regolazione della progettualità definita» ed un ruolo di conoscenza, approfondimento, corresponsabilità nonché cooperazione gestionale. I tavoli rappresentano 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 essere, inoltre, 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 si limitano ad identificare le funzioni del tavolo e a sottolineare l'importanza della presenza al suo interno della componente tecnica e di quella politica, nonché della 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, degli obiettivi, delle modalità di conduzione e di funzionamento, delle modalità di composizione, del peso da assegnare alle due grandi categorie – istituzionale e non istituzionale – e, in generale, delle regole della partecipazione vengono demandate agli Ambiti distrettuali che, di conseguenza, hanno individuato modalità fortemente differenziate.

Ogni Ambito distrettuale, attraverso il proprio organo politico, infatti ha individuato le modalità e i criteri più adeguati al proprio contesto per perseguire i comuni obiettivi assegnati dalle LGR, declinando questi ultimi 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.

Diversi sono gli aspetti del tavolo presi in esame dalla valutazione. Il primo è stato individuato nella loro adeguatezza dal punto di vista quantitativo, ossia nella sufficienza o insufficienza del numero di incontri del tavolo. Il secondo ha riguardato la chiarezza degli obiettivi e del funzionamento del tavolo, vale a dire la chiarezza rispetto a quanto il tavolo era chiamato a fare e rispetto a quanto erano chiamati a fare coloro che vi prendevano parte. Il terzo ha riguardato le possibili criticità incontrate dal tavolo e individuate preliminarmente nella disomogeneità di competenze tra partecipanti e nel prevalere del punto di vista di alcuni partecipanti rispetto agli altri. Il quarto è stato quello dell'influenza del tavolo rispetto alla successiva realizzazione dei progetti. Il quinto, infine, ha preso in esame le modalità di conduzione del tavolo, ovvero la capacità della conduzione di stimolare la discussione, di mediare tra punti di vista divergenti, di far emergere il punto di vista di tutti i partecipanti nonché di favorire il raggiungimento di conclusioni.

Il numero di incontri del tavolo, come riportato nella tabella 10, nella maggior parte dei casi, viene considerato sufficiente tanto dai soggetti istituzionali quanto da quelli non istituzionali: lo considerano tale infatti il 72,8% dei soggetti istituzionali e il 61,3% dei soggetti non istituzionali. In entrambi i casi, però, si registra una quota significativa di soggetti che considera “pochi” gli incontri svolti. Si tratta, in particolare, di soggetti non istituzionali che raggiungono il 31,7%, mentre gli istituzionali che esprimono questa valutazione sono il 19,2%.

Tab. 10 – Gli incontri dei tavoli sono stati ... - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Pochi	24	19,2	73	31,7
Sufficienti	91	72,8	141	61,3
Eccessivi	6	4,8	5	2,2
Non so	4	3,2	11	4,8
Totale	125	100,0	230	100,0

Anche in merito alla chiarezza degli obiettivi del tavolo e del ruolo e compiti dei suoi partecipanti (tabelle 11 e 12) si registra il prevalere di giudizi positivi sia tra i soggetti non istituzionali sia tra quelli istituzionali. Su entrambe le dimensioni la maggior parte dei giudizi di tutti e due i gruppi si colloca sul giudizio di “abbastanza”. Esprime questo giudizio in merito agli obiettivi il 60,0% di soggetti istituzionali e il 53,9% di soggetti non istituzionali; in merito al ruolo e ai compiti dei partecipanti al tavolo, invece, esprimono un giudizio pari ad “abbastanza” il 57,6% di soggetti istituzionali e il 41,9% di soggetti non istituzionali. Coloro che ritengono che gli obiettivi e i ruoli dei partecipanti ai tavoli siano stati “molto” chiari invece sono il 24,8% di soggetti istituzionali e il 13,5 % di soggetti non istituzionali, mentre il 20,8% di soggetti istituzionali e il 15,4% di soggetti non istituzionali considera “molto” chiari il ruolo e i compiti dei partecipanti. Come si può notare, il numero di soggetti non istituzionali che esprime giudizi di molta chiarezza su questi due aspetti è molto inferiore rispetto a quello dei soggetti istituzionali. Tra i soggetti non istituzionali, infatti, è elevato il numero di coloro che esprimono giudizi negativi su questi due aspetti: al 30,0% infatti ammonta il numero dei soggetti non istituzionali secondo cui gli obiettivi del tavolo sono stati “per niente” o “poco” chiari e al 39,6% si attesta il numero di quelli che ritengono

“per niente” o “poco” chiari il ruolo e i compiti dei partecipanti. C’è quindi una parte significativa di soggetti non istituzionali per i quali il tavolo è stato uno strumento piuttosto confuso, al quale ha partecipato senza una piena comprensione del proprio ruolo e dei propri compiti. La percezione di poca chiarezza del proprio ruolo al tavolo viene dichiarata comunque anche dal 20,8% dei soggetti istituzionali.

Tab. 11 – Gli obiettivi del tavolo erano chiari? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Per niente	2	1,6	10	4,3
Poco	15	12,0	59	25,7
Abbastanza	75	60,0	124	53,9
Molto	31	24,8	31	13,5
Non so	2	1,6	6	2,6
Totale	125	100,0	230	100,0

Tab. 12 – Ruolo e compiti dei partecipanti al tavolo erano chiari? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Per niente	2	1,6	9	3,9
Poco	24	19,2	81	35,7
Abbastanza	72	57,6	95	41,9
Molto	26	20,8	35	15,4
Non so	1	0,8	7	3,1
Totale	125	100,0	227	100,0

Le valutazioni relative alla chiarezza degli obiettivi dei tavoli e alla chiarezza del ruolo e compiti dei partecipanti e quelle relative alla percezione di confusione – di cui si dirà successivamente – sono state sintetizzate, rapportandole ad una scala da 1 a 4 (1= per niente, 2 = poco, 3 = abbastanza, 4 = molto), in un indice di chiarezza del tavolo. L’indice ottenuto è pari a 3,0 per i soggetti istituzionali e pari a 2,6 per i soggetti non istituzionali. Si può cogliere, quindi, come per i soggetti non istituzionali la partecipazione ai tavoli sia stata più incerta e confusa di quanto non sia stata per i soggetti istituzionali.

Rispetto alle criticità del tavolo – illustrate nelle tabelle 13 e 14 – la maggior parte dei soggetti dei due gruppi concorda nell’esprimere un giudizio pari ad “abbastanza” in merito alla disomogeneità di competenze tra partecipanti non istituzionali (40,9% di soggetti istituzionali e 37,0% di non istituzionali) e in merito alla disparità di competenze tra tecnici e soggetti non istituzionali (38,0% di soggetti istituzionali e 37,7% di non istituzionali). Il giudizio dei due gruppi invece si differenzia in modo significativo rispetto alla prevalenza del punto di vista dei tecnici che è stato considerato “molto” prevalente dalla maggior parte dei soggetti non istituzionali (42,0%), mentre dalla maggior parte dei soggetti istituzionali (56,7%) è stato “per niente” o “poco” prevalente; una quota pressoché eguale di

entrambi i soggetti, infine, lo considera “abbastanza” prevalente (22,5% di istituzionali e 25,0% di non istituzionali). Nella maggior parte dei casi, invece, entrambi i gruppi non hanno ravvisato prevaricazioni da parte di alcuni soggetti non istituzionali rispetto ad altri. I giudizi negativi rispetto a questo aspetto, infatti, riguardano il 79,5% dei soggetti istituzionali e il 73,2% dei soggetti non istituzionali.

Tab. 13 - Nel tavolo si sono verificate le seguenti criticità? Soggetti istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Disomogeneità di competenze tra partecipanti non istituzionali	10,0	32,5	40,9	13,3	3,3	120
Disparità di competenze tra tecnici e soggetti non istituzionali	14,1	32,2	38,0	12,4	3,3	121
Prevalenza del punto di vista dei tecnici	16,7	40,0	22,5	16,7	4,1	120
Prevalenza del punto di vista di alcuni soggetti non istituzionali	32,5	47,0	16,2	0,9	3,4	117

Tab. 14 - Nel tavolo si sono verificate le seguenti criticità? Soggetti non istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Disomogeneità di competenze tra partecipanti non istituzionali	9,6	32,2	37,0	18,3	2,9	208
Disparità di competenze tra tecnici e soggetti non istituzionali	8,5	31,6	37,7	19,4	2,8	212
Prevalenza del punto di vista dei tecnici	9,4	20,3	25,0	42,0	3,3	212
Prevalenza del punto di vista di alcuni soggetti non istituzionali	26,7	49,5	14,4	4,5	4,9	202

Rispetto alla capacità del tavolo di incidere sulla realizzazione dei progetti del PdZ (Tav. 15), la maggior parte dei soggetti dei due gruppi esprime giudizi positivi, pari ad “abbastanza” e a “molto”. I soggetti istituzionali si collocano in eguale misura su questi due livelli di giudizio (38,7% “abbastanza” e 38,7% “molto”). I soggetti non istituzionali invece esprimono un giudizio pari ad

“abbastanza” nel 33,0% dei casi e un giudizio pari a “molto” nel 23,4%. I soggetti non istituzionali, infatti, si distribuiscono in eguale misura tra quanti formulano giudizi pari ad ”abbastanza” e quanti formulano giudizi pari a “poco”: per entrambi i giudizi, infatti, il numero dei rispondenti è pari al 32,6%. Sommando questo valore con quello dei giudizi pari a “per niente” si ottiene un numero complessivo di giudizi negativi pari al 38,8%. Si tratta di una quota rilevante di soggetti non istituzionali che dichiara una scarsa incisività del lavoro dei tavoli rispetto alla realizzazione dei progetti.

Tab. 15 – Il lavoro del tavolo è stato determinante per la realizzazione dei progetti del PdZ? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Per niente	1	0,8	14	6,2
Poco	23	18,6	74	32,6
Abbastanza	48	38,7	75	33,0
Molto	48	38,7	53	23,4
Non so	4	3,2	11	4,8
Totale	124	100,0	227	100,0

In merito alle modalità di conduzione del tavolo le valutazioni espresse dai due gruppi risultano speculari e si collocano, nella maggior parte dei casi, sul giudizio di “molto” rispetto alla capacità di stimolare la discussione e sul giudizio di “abbastanza” rispetto alle restanti dimensioni della conduzione prese in esame. I soggetti istituzionali infatti – come riportato nella tabella 16 – nella maggior parte dei casi esprimono un giudizio pari a “molto” rispetto alla capacità della conduzione di “stimolare la discussione” e giudizi pari ad “abbastanza” sulle altre dimensioni (52,8% per “mediato tra punti di vista divergenti”, 48,0% per “fatto emergere il punto di vista di tutti i partecipanti”, 44,7% per “favorito il raggiungimento di conclusioni”). La maggior parte dei soggetti non istituzionali invece – come riportato nella tabella 17 – esprime giudizi pari a “molto” rispetto alla capacità di stimolare la discussione (42,0%) e giudizi pari ad “abbastanza” sulle restanti dimensioni (53,1% per “mediato tra punti di vista divergenti”, 41,6% per “fatto emergere il punto di vista di tutti i partecipanti”, 43,7% per “favorito il raggiungimento di conclusioni”).

A fronte di un prevalere di valutazioni positive in merito alle modalità di conduzione dei tavoli, si registrano, comunque, alcune criticità evidenziate da alcuni soggetti non istituzionali. Nel 35,2% dei casi, infatti, questi ultimi ritengono che la conduzione abbia favorito il raggiungimento di conclusioni “per niente” e “poco” e nel 29,0% che abbia fatto emergere “per niente” e “poco” il punto di vista di tutti i partecipanti. Si tratta di percentuali non trascurabili che evidenziano le difficoltà di condurre efficacemente i tavoli incontrate in alcuni contesti.

Tab. 16 – La conduzione del tavolo ha assicurato i seguenti aspetti? Soggetti istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Stimolato la discussione	1,6	5,7	40,7	49,6	2,4	123
Mediato tra punti di vista divergenti	0,8	12,2	52,8	30,9	3,3	123
Fatto emergere il punto di vista di tutti i partecipanti	0,8	12,2	48,0	36,6	2,4	123
Favorito il raggiungimento di conclusioni	0,0	16,3	44,7	36,6	2,4	123

Tab. 17 – La conduzione del tavolo ha assicurato i seguenti aspetti? Soggetti non istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Stimolato la discussione	1,4	16,4	38,4	42,0	1,8	216
Mediato tra punti di vista divergenti	3,4	23,4	53,1	16,7	3,4	209
Fatto emergere il punto di vista di tutti i partecipanti	3,3	25,7	41,6	27,6	1,8	214
Favorito il raggiungimento di conclusioni	4,7	30,5	43,7	18,3	2,8	213

Al fine di ottenere alcune valutazioni sintetiche in merito alla conduzione dei tavoli, per entrambi i gruppi di soggetti, sono stati elaborati alcuni indici che sintetizzano, rapportandole ad una scala da 1 a 4 (1= per niente, 2 = poco, 3 = abbastanza, 4 = molto), le valutazioni formulate in merito ad alcune dimensioni della conduzione ritenute affini. In particolare sono stati elaborati un indice di equilibrio nella composizione dei tavoli che sintetizza le dimensioni della disomogeneità di competenze tra partecipanti non istituzionali e della disparità di competenze tra tecnici e soggetti non istituzionali, un indice di equilibrio nella gestione/conduzione dei tavoli che sintetizza le dimensioni della prevalenza del punto di vista dei tecnici e della prevalenza del punto di vista di alcuni soggetti non istituzionali, e un indice di efficacia nella conduzione dei tavoli che sintetizza la capacità della conduzione di stimolare la discussione, mediare tra punti di vista divergenti, far emergere il punto di vista di tutti e favorire il raggiungimento di conclusioni.

Tutti gli indici di entrambi i gruppi sono quasi eguali. L'indice di equilibrio nella composizione raggiunge un livello medio-basso essendo pari a 2,4 per i soggetti istituzionali e a 2,3 per quelli non istituzionali. L'indice di equilibrio nella conduzione/gestione è un po' più alto per i soggetti istituzionali (2,7) mentre si mantiene ad un livello medio-basso (2,4) per i soggetti non istituzionali.

L'indice di efficacia della conduzione, invece, per entrambi i gruppi è decisamente positivo, pari a 3,26 per gli istituzionali e pari a 2,99 per i non istituzionali.

Sulla possibilità per i soggetti non istituzionali di partecipare in modo attivo e proficuo ai tavoli, soprattutto in fase di realizzazione dei PdZ, hanno sicuramente influito la loro informazione e il loro aggiornamento in merito all'avanzamento dei progetti del piano. L'informazione sull'andamento dei progetti è uno dei compiti che gli Ambiti hanno dovuto svolgere, attivandosi con strumenti e canali informativi in taluni casi inesistenti e in tutti i casi comunque onerosi da alimentare. Il risultato del loro sforzo in questa direzione è andato parzialmente a buon fine. Come si può cogliere dalla tabella 18, nella maggior parte dei casi infatti i soggetti non istituzionali ritengono di essere stati informati adeguatamente (53,8% di giudizi positivi) ma una parte significativa di loro dichiara di essere stata informata poco (33,0%) o per niente (11,9%). Si tratta, complessivamente, del 44,9% dei soggetti non istituzionali, una parte rilevante quindi. Come si potrà vedere successivamente, il potenziamento della comunicazione tra SSC e soggetti non istituzionali viene considerato tra le azioni prioritarie da mettere in campo per favorire la partecipazione ai processi di pianificazione.

Tab. 18 – Ritieni di essere stato adeguatamente informato sull'andamento dei progetti del PdZ da parte dell'Ambito? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%
Per niente	27	11,9
Poco	75	33,0
Abbastanza	84	37,0
Molto	38	16,8
Non so	3	1,3
Totale	227	100,0

c. Tra rappresentanza e coordinamento

La scelta del tavolo come luogo e momento di confronto e condivisione, tra soggetti istituzionali e non istituzionali, del percorso di pianificazione ha posto non poche difficoltà per riuscire a conseguire tanto la partecipazione quanto l'efficienza. Nella costruzione del tavolo, infatti, entrano in gioco l'orientamento che privilegia l'estensione della partecipazione anche a scapito della sua qualità ed efficacia e quello che, al contrario, privilegia la qualità e l'efficienza della partecipazione a scapito della sua numerosità. Gli Ambiti si sono trovati a dover scegliere se aderire all'uno o all'altro orientamento oppure se adottarne uno intermedio tra i due, cercando una posizione di ideale equilibrio in grado di garantire tanto la partecipazione quanto l'efficienza. Sulla scelta hanno influito sia le convinzioni personali di tecnici ed amministratori in merito ai due orientamenti, sia la loro percezione dell'effettiva capacità dei soggetti non istituzionali del loro territorio di esprimere una prospettiva realmente, e non formalmente rappresentativa e tale da oltrepassare loro stessi per abbracciare l'insieme delle

associazioni o degli enti che si occupano di tematiche eguali o affini. Per i soggetti non istituzionali la partecipazione al tavolo comportava, quindi, la necessità di responsabilizzarsi nei confronti delle tematiche oggetto di confronto con una prospettiva più ampia, comprensiva anche del punto di vista di altri soggetti. Per loro partecipare al tavolo significava superare diffuse tendenze all'individualismo e all'autoreferenzialità per aprirsi ad una condivisione e corresponsabilizzazione in merito alla lettura dei bisogni e all'individuazione delle priorità e degli obiettivi ed interventi. A loro, quindi, veniva chiesto di assumersi un impegno ulteriore rispetto alla sola partecipazione al tavolo: quello cioè di farsi portavoce anche delle istanze dei soggetti non istituzionali non presenti al tavolo e di riportare a questi ultimi quanto discusso e sviluppato negli incontri dei tavoli. Un impegno complesso e oneroso che avrebbe potuto ricevere supporto dalla costituzione di forme di coordinamento che mettessero in rete diversi soggetti, promuovessero un confronto tra loro e li aiutassero a maturare visioni condivise, seppure articolate.

I risultati della ricerca evidenziano che i soggetti non istituzionali sono riusciti solo in parte a svolgere un ruolo di rappresentanza e di coordinamento e mostrano che le condizioni per favorirlo sono state solo in parte realizzate.

Come riportato nella tabella 19, solo la metà dei soggetti non istituzionali (50,0%) infatti dichiara che la propria organizzazione ha realizzato iniziative per informare sui lavori del tavolo anche gli altri soggetti non istituzionali. Nell'altra metà dei casi le organizzazioni rappresentate ai tavoli non si sono attivate per dare un ritorno sul processo agli assenti oppure, qualora l'abbiano fatto, i soggetti non istituzionali coinvolti nella ricerca dichiarano di non saperlo. Le iniziative organizzate sono consistite prevalentemente in riunioni.

Tab. 19 – L'organizzazione che lei rappresenta ha organizzato iniziative per informare sui lavori del tavolo anche gli altri soggetti non istituzionali? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%
Sì	114	50,0
No	105	46,1
Non so	9	3,9
Totale	228	100,0

Il dato trova conferma anche nella percezione dei soggetti istituzionali al riguardo, presentata nella tabella 20. Anche loro infatti, in più della metà dei casi (52,4%), ritengono che i soggetti non istituzionali presenti ai tavoli abbiano informato "per niente" o "poco" gli altri soggetti non istituzionali. Piuttosto negativa è anche la loro percezione della capacità dei soggetti non istituzionali presenti ai tavoli di rappresentare un punto di vista più ampio rispetto al proprio (Tab. 21). Il 43,2% di loro, infatti, dichiara che i soggetti non istituzionali presenti al tavolo hanno rappresentato "poco" o "per niente" il punto di vista degli assenti. Nel 32,3% dei casi ritengono che lo abbiano rappresentato "abbastanza" e solo nel 3,2% "molto". L'11,3% di loro dichiara di non saper rispondere.

Tab. 20 – I soggetti non istituzionali presenti al tavolo hanno informato sul lavori del tavolo anche gli altri soggetti non istituzionali? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali	
	v.a.	%
Per niente	18	14,5
Poco	47	37,9
Abbastanza	20	16,2
Molto	4	3,2
Non so	35	28,2
Totale	124	100,0

Tab. 21 – I soggetti non istituzionali presenti al tavolo hanno rappresentato anche il punto di vista degli altri soggetti non istituzionali? Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali	
	v.a.	%
Per niente	19	15,3
Poco	47	37,9
Abbastanza	40	32,3
Molto	4	3,2
Non so	14	11,3
Totale	124	100,0

Poco diffuse, infine, risultano le forme di coordinamento tra soggetti non istituzionali (Tab. 22). Solo il 35,1% dei soggetti non istituzionali riferisce della loro presenza. Il dato trova conferma nelle risposte dei soggetti istituzionali che ne dichiarano la presenza solo nel 32,5% dei casi. Il 46,1% dei soggetti non istituzionali e il 39,8% degli istituzionali riferisce che nel proprio territorio di riferimento non si sono costituite forme di coordinamento. Il 27,7% degli istituzionali e il 3,9% dei non istituzionali invece dichiara di non saper rispondere alla domanda. Laddove presenti, il funzionamento delle forme di coordinamento è stato, sia per i soggetti istituzionali che per quelli non istituzionali, in prevalenza “abbastanza” efficace come emerge dalla tabella 23 (58,1% istituzionali e 51,7% non istituzionali). Significativa la quota di soggetti non istituzionali per la quale il funzionamento di queste forme di coordinamento è stato “per niente” o “poco” efficace: si tratta infatti del 31,1%. I soggetti non istituzionali che considerano “per niente” o “poco” efficace il funzionamento delle forme di coordinamento attivate, invece, è pari al 20,9%.

Tab. 22 – Nel suo Ambito si sono costituite forme di coordinamento tra soggetti non istituzionali per partecipare ai tavoli con una rappresentanza unitaria? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Si	40	32,5	79	35,1
No	49	39,8	115	51,1
Non so	34	27,7	31	13,8
Totale	123	100,0	225	100,0

Tab. 23 – Le forme di coordinamento hanno funzionato in modo efficace? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Per niente	1	2,3	3	3,5
Poco	8	18,6	24	27,6
Abbastanza	25	58,1	45	51,7
Molto	6	14,0	9	10,3
Non so	3	7,0	6	6,9
Totale	43	100,0	87	100,0

Il numero di giudizi negativi espressi dai soggetti non istituzionali in merito al funzionamento delle forme di coordinamento attivate pare significativo soprattutto se confrontato con quello dei giudizi relativi all'utilità attribuita a tali forme di coordinamento in vista della rappresentatività della partecipazione. I soggetti non istituzionali che ritengono le forme di coordinamento utili a tale scopo, infatti, come riportato nella tabella 24, sono pari all'86,4%. Una quota, quindi, molto elevata. In più della metà dei casi (55,1%) essi ritengono che queste forme di coordinamento dovrebbero costituirsi con la guida dall'ente pubblico (Tab. 25). Si può ipotizzare che quest'ultimo venga considerato in grado di svolgere una funzione di mediazione che forse i soggetti non istituzionali da soli non sarebbero in grado di assicurare, lasciandosi prendere da interessi e prospettive individuali. Ma si può ipotizzare anche che nell'ente pubblico individuino un soggetto in grado di svolgere una funzione organizzativa che per loro potrebbe risultare troppo impegnativa o complessa. Nel 32,1% dei casi, comunque, i soggetti non istituzionali ritengono che le forme di coordinamento debbano costituirsi in forma autonoma, manifestando quindi consapevolezza delle proprie capacità sia organizzative che di mediazione tra eventuali punti di vista divergenti o conflittuali.

Anche per la maggior parte dei soggetti istituzionali, comunque, forme di coordinamento dei soggetti non istituzionali risultano utili per favorire una partecipazione più rappresentativa. Si esprime in tal senso, infatti, l'82,9% di loro. Anche per la maggior parte dei soggetti istituzionali inoltre la costituzione di queste forme di coordinamento dovrebbe avvenire con la guida dell'ente pubblico (59,4%). Il 35,6% di loro invece si esprime a favore di una costituzione autonoma e il 5,0% dichiara di non saper rispondere.

Tab. 24 – Forme di coordinamento tra soggetti non istituzionali possono favorire una partecipazione più rappresentativa di quella della singola organizzazione? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
Si	102	82,9	197	86,4
No	10	8,1	22	9,7
Non so	11	9,0	9	3,9
Totale	123	100,0	228	100,0

Tab. 25 – Ritiene che forme di coordinamento tra soggetti non istituzionali debbano costituirsi autonomamente o in modo guidato dall’ente pubblico? - Valori assoluti (v.a.) e valori percentuali (%)

	Soggetti istituzionali		Soggetti non istituzionali	
	v.a.	%	v.a.	%
In modo autonomo	36	35,6	63	32,1
In modo guidato dall’ente pubblico	60	59,4	108	55,1
Non so	5	5,0	20	10,2
In modo autonomo e guidato dall’ente pubblico	-	-	5	2,6
Totale	123	100,0	196	100,0

d. I risultati del processo di pianificazione

La valutazione sui risultati conseguiti dal processo di pianificazione è complessivamente “abbastanza” buona per la maggior parte dei soggetti sia istituzionali che non istituzionali. In entrambi i gruppi tuttavia, ed in particolare in quello dei soggetti non istituzionali, si registrano quote significative di soggetti per i quali i risultati sono stati piuttosto negativi, ossia pari a “poco” e a “per niente”.

Come emerge dalla tabella 26, più della metà dei soggetti istituzionali ritiene che il Piano di zona abbia risposto “abbastanza” ai bisogni prioritari del territorio (55,9%), abbia realizzato “abbastanza” quanto previsto dal documento di piano (62,1%) e abbia migliorato “abbastanza” la qualità dei servizi esistenti (54,9%). Poco meno della metà di loro (48,8%) ritiene che il piano abbia avviato “abbastanza” nuovi servizi. Inferiore, ma sempre prevalente, è il numero di soggetti istituzionali che ritiene che il piano di zona abbia favorito “abbastanza” l’integrazione con le politiche educative (39,5%). In termini negativi, invece, si esprime la maggior parte di loro per quanto riguarda la capacità del Piano di favorire l’integrazione con le politiche della casa e del lavoro (49,2%). Significativo, comunque, è anche il numero di coloro che esprimono valutazioni negative in merito alla capacità del piano di zona di rispondere ai bisogni prioritari del territorio (33,9% di risposte “per niente” e “poco”), in merito all’integrazione con le politiche educative (33,9%), in merito al miglioramento della qualità dei servizi esistenti (31,1%) e all’avviamento di nuovi servizi (28,8%). Si registrano comunque percentuali abbastanza significative di giudizi pienamente positivi, pari a “molto”, in merito all’avviamento di nuovi servizi (17,6%), alla realizzazione di quanto previsto dal piano (15,3%) e all’integrazione con le politiche educative (12,9%).

Tab. 26 – In questi anni il PDZ ha conseguito i seguenti risultati? – Soggetti istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Risposto ai bisogni prioritari del territorio	4,7	29,1	55,9	3,9	6,3	127
Realizzato quanto previsto dal documento di piano	2,4	13,7	62,1	15,3	6,5	124
Migliorato la qualità dei servizi esistenti	4,1	27,0	54,9	6,6	7,4	122
Avviato nuovi servizi o interventi	6,4	22,4	48,8	17,6	4,8	125
Favorito l'integrazione con le politiche per la casa e il lavoro	8,1	41,1	27,4	11,3	12,1	124
Favorito l'integrazione con le politiche educative	4,0	29,9	39,5	12,9	13,7	124

I soggetti non istituzionali manifestano una più diffusa insoddisfazione per i risultati raggiunti, come si può cogliere nella tabella 27. Su diverse dimensioni infatti prevale la quota di coloro che esprimono giudizi negativi: si tratta dell'integrazione con le politiche della casa e del lavoro che registra il 50,4% di giudizi negativi ("per niente" e "poco"), della capacità di rispondere ai bisogni prioritari del territorio che ne registra 46,4%, della capacità di favorire l'integrazione con le politiche educative che riporta il 44,6% di valutazioni negative e dell'avviamento di nuovi servizi che ne registra il 40,4%. In modo pressoché eguale, invece, si distribuiscono i soggetti non istituzionali che ritengono che il piano di zona non abbia migliorato la qualità dei servizi (41,9%) e quelli che ritengono che l'abbia migliorata "abbastanza" (38,7%). Le valutazioni pari ad "abbastanza" invece prevalgono sulla dimensione della realizzazione di quanto era previsto dal documento di piano (42,1%) che comunque viene valutata negativamente dal 36,1% di soggetti non istituzionali. Contenuti su tutte le dimensioni i giudizi di piena positività ("molto").

Tab. 27 – In questi anni il PDZ ha conseguito i seguenti risultati? – Soggetti non istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Risposto ai bisogni prioritari del territorio	5,5	40,9	40,5	3,6	9,5	220
Realizzato quanto previsto dal documento di piano	5,6	30,5	42,1	6,5	15,3	216
Migliorato la qualità dei servizi esistenti	5,5	36,4	38,7	8,3	11,1	217
Avviato nuovi servizi o interventi	7,1	33,3	33,8	9,4	16,4	213
Favorito l'integrazione con le politiche per la casa e il lavoro	13,2	37,2	20,3	3,8	25,5	210
Favorito l'integrazione con le politiche educative	13,1	31,5	31,5	7,0	16,9	213

Al fine di ottenere una sintesi delle valutazioni espresse in merito ai risultati dai soggetti istituzionali e non istituzionali è stato costruito un indice di efficacia del processo di pianificazione che sintetizza le valutazioni espresse per ciascuna dimensione considerata, rapportandole ad una scala da 1 a 4 (1 = per niente, 2 = poco, 3 = abbastanza, 4 = molto). L'indice così ottenuto è pressoché eguale per i due gruppi e si colloca su livelli medi pari a 2,7 per i soggetti istituzionali e a 2,5 per i soggetti non istituzionali.

La valutazione complessiva che i soggetti istituzionali e non istituzionali danno del processo di costruzione e realizzazione del PdZ conferma, da un lato, alcune percezioni di confusione legate alla carente definizione di alcuni aspetti e, dall'altro, l'onerosità del processo soprattutto rispetto ai risultati conseguiti. Quasi un quarto dei soggetti istituzionali – come riportato nella tabella 28 – infatti, ritiene che il processo sia stato “abbastanza” confuso (24,0%) e il 20,7% di loro è rimasto “abbastanza” deluso. Per il 5,0% e il 6,6% di loro il processo è stato “molto” confuso e deludente. Rispetto all'impegno richiesto dal processo le valutazioni dei soggetti istituzionali in buona parte ne evidenziano l'onerosità. Per quasi il 30% dei soggetti istituzionali, infatti, il processo viene considerato “abbastanza” impegnativo e per l'11,7% “molto” impegnativo. Rispetto all'efficacia della pianificazione si registra un numero piuttosto significativo di giudizi poco soddisfacenti. Il 25,8% dei soggetti istituzionali dichiara che il processo è stato “abbastanza” dispendioso rispetto ai risultati conseguiti e il 19,2% ritiene che lo sia stato addirittura “molto”.

Come si può notare dalla tabella 29, le percezioni di confusione e di delusione crescono tra i soggetti non istituzionali che ritengono il processo “abbastanza” confuso e “abbastanza” deludente rispettivamente nel 33,3% e nel 25,6% dei casi. Coloro per i quali il processo è stato addirittura “molto” confuso e “molto” deludente sono rispettivamente il 10,7% e il 19,0%. Si può notare come la delusione, in particolare, riguardi una quota abbastanza significativa di questo gruppo di soggetti. Da quasi un quarto di loro il processo viene considerato abbastanza e molto impegnativo (per il 24,2% “abbastanza” e per il 3,9% “molto”). L'insoddisfazione dei soggetti non istituzionali per i risultati conseguiti a fronte dell'impegno profuso cresce rispetto agli istituzionali: il 29,2% infatti esprime giudizi pari ad “abbastanza” in merito alla dimensione del dispendio rispetto ai risultati e il 21,0% formula giudizi pari addirittura a “molto”. Coloro che si dichiarano poco soddisfatti rispetto all'efficienza del processo, quindi, sono circa la metà dei soggetti non istituzionali.

Tab. 28 – Come valuta il processo di costruzione e realizzazione del PDZ? – Soggetti istituzionali -Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Confuso	27,3	42,1	24,0	5,0	1,6	121
Deludente	36,4	34,7	20,7	6,6	1,6	121
Frustrante	55,8	25,8	15,0	1,7	1,7	120
Al di sopra delle mie capacità	51,6	34,2	10,0	0,0	4,2	120
Troppo impegnativo	20,0	35,8	29,2	11,7	3,3	120
Troppo dispendioso rispetto ai risultati conseguiti	17,5	31,7	25,8	19,2	5,8	120

Tab. 29 – Come valuta il processo di costruzione e realizzazione del PDZ? – Soggetti non istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Confuso	26,4	25,0	33,3	10,7	4,6	216
Deludente	26,1	26,5	25,6	19,0	2,8	211
Frustrante	37,7	24,6	19,8	11,6	6,3	207
Al di sopra delle mie capacità	47,3	31,4	10,2	1,9	9,2	207
Troppo impegnativo	39,6	22,2	24,2	3,9	10,1	207
Troppo dispendioso rispetto ai risultati conseguiti	22,5	18,7	29,2	21,0	8,6	209

Anche su queste valutazioni generali, per entrambi i gruppi, sono stati elaborati degli indici al fine di poter disporre di alcuni giudizi sintetici. Le dimensioni della delusione, della frustrazione e delle capacità sono state accorpate in un indice denominato indice di adeguatezza/soddisfazione in quanto ritenute espressione della percezione da parte dei rispondenti della propria capacità di affrontare i compiti richiesti dalla pianificazione (senso di self efficacy) nonché della percezione della propria efficacia rispetto al percorso. Le dimensioni relative alla percezione dell'onerosità del processo e del rapporto tra impegno richiesto dal processo e risultati conseguiti, invece, sono state sintetizzate in un indice di efficienza del processo.

L'indice relativo al senso di adeguatezza/soddisfazione registra valori positivi, pari a 3,2 per i soggetti istituzionali e a 2,9 per quelli non istituzionali, evidenziando che i soggetti di entrambi i gruppi si sono sentiti all'altezza del percorso da compiere e in possesso di adeguate competenze per affrontarlo.

L'indice di efficienza del processo, invece, raggiunge valori piuttosto bassi, che si collocano circa a metà della scala (in cui 1 è uguale a per niente, 2 a poco, 3 ad abbastanza e 4 a molto). Sono infatti pari a 2,73 per i soggetti istituzionali e pari a 2,54 per quelli non istituzionali. Evidenziano, quindi, uno scarto tra la percezione dell'impegno richiesto e profuso da un lato e i risultati conseguiti dall'altro.

e. L'integrazione

L'integrazione tra politiche sociali, sanitarie, educative, del lavoro e della casa nonché tra i sistemi organizzativi e i settori che di esse si occupano ha rappresentato un'altra delle grandi finalità perseguite dalla pianificazione ai sensi della L.328/00 e delle leggi regionali che ne hanno dato applicazione, L.R. 23/04 e L.R. 6/06, proponendo la costruzione di un sistema integrato di servizi ed interventi a favore del benessere della popolazione regionale. Lavorare in modo integrato, condividendo cioè analisi di problemi e individuazione di risposte, modalità di lavoro e risorse, è stato un compito al quale sono stati chiamati tanto i soggetti istituzionali quanto quelli non istituzionali. Anche questi ultimi, infatti, sono stati sollecitati ad integrarsi dapprima al proprio interno e poi con i soggetti istituzionali. Per tutti l'integrazione ha rappresentato quindi una sfida complessa che, per essere superata, ha richiesto la capacità di mettere in discussione gli assunti che stanno alla base schemi interpretativi, modelli organizzativi e prassi operative spesso consolidati e comunque difficili da modificare.

Come anticipato dalle valutazioni relative ai risultati sopra riportate, l'integrazione è stata solo in parte raggiunta ad avviso dei soggetti istituzionali e non istituzionali che hanno risposto al questionario.

Per i soggetti istituzionali – come riportato nella tabella 30 – la costruzione del Piano di zona ha rafforzato di più l'integrazione con i soggetti non istituzionali che quella tra soggetti istituzionali. La maggior parte di loro, infatti, ritiene che il piano di zona abbia rafforzato “abbastanza” le modalità di lavoro integrate tra SSC e cooperazione (50,4%) e tra SSC e associazionismo (56,9%). I giudizi negativi al riguardo vengono espressi dal 25,2% per quanto riguarda la cooperazione e dal 17,1% per quanto riguarda l'associazionismo. In merito al rapporto tra il SSC e gli altri soggetti istituzionali particolarmente rilevanti per il processo pianificatorio, ossia l'A.S.S. e la scuola, si può notare una certa positività delle valutazioni relative al rapporto col Distretto, un prevalere di valutazioni negative in merito al rapporto con i dipartimenti dell'A.S.S. e posizioni intermedie, ma tendenzialmente negative, per quanto riguarda il rapporto con la scuola.

Per il 40,5% dei soggetti istituzionali infatti il piano di zona risulta aver rafforzato “abbastanza” le modalità di lavoro integrato col Distretto e per il 23,8% le ha rafforzate “molto”. Si tratta di una quota piuttosto significativa che evidenzia la positività del percorso svolto dai due soggetti in alcuni contesti. Su valori altrettanto significativi, però, pari al 27,0%, si colloca il numero dei soggetti istituzionali per i quali il rafforzamento è stato pari a “poco” e “per niente”. A fronte di situazioni particolarmente positive, quindi, se ne registrano altrettante di criticità, all'interno di un insieme di modalità di lavoro integrate che comunque si ritiene sia stato rafforzato dall'esperienza di pianificazione.

Meno rafforzate dal processo di pianificazione risultano, invece, le modalità di lavoro integrate tra SSC e Dipartimenti dell'A.S.S. Le valutazioni negative al riguardo, infatti, sono pari al 40,1%, valore eguale a quello conseguito dai giudizi pari ad “abbastanza”. Le valutazioni pari a “molto” invece raggiungono soltanto l'11,5%. In questo caso, quindi, il rapporto risulta essere stato più difficoltoso e aver rafforzato di meno l'integrazione.

Anche in merito al rafforzamento dell'integrazione con la scuola prevalgono le valutazioni pari ad “abbastanza” (39,8%) seguite da quelle negative che raggiungono il 28,5%. I soggetti istituzionali che si esprimono positivamente sono il 14,6%. Anche in questo caso, quindi, c'è una quota significativa di valutazioni negative che evidenzia situazioni in cui il processo di pianificazione non è riuscito ad integrare il contesto scolastico e quello dei servizi.

Tab. 30 – Il PdZ ha rafforzato modalità di lavoro integrate tra il SSC e i seguenti soggetti? – Soggetti istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Distretto sanitario	4,0	23,0	40,5	23,8	8,7	126
Dipartimenti A.S.S.	4,9	35,2	40,2	11,5	8,2	122
Scuole	4,1	24,4	39,8	14,6	17,1	123
Cooperazione	2,4	22,8	50,4	10,6	13,8	123
Associazionismo	2,5	14,6	56,9	13,8	12,2	123

La formalizzazione, vale a dire la sottoscrizione di accordi o protocolli che stabiliscano in modo ufficiale e vincolante modalità di relazione ed interazione tra soggetti, è ciò che dà evidenza ed efficacia all'integrazione. In coerenza con le valutazioni sopra riportate, la formalizzazione di rapporti tra il SSC e i soggetti istituzionali e non istituzionali non risulta particolarmente diffusa (Tab. 31). Per quanto riguarda il Distretto sanitario, le valutazioni espresse dai soggetti istituzionali si distribuiscono in eguale misura (37,1%) tra giudizi negativi (“per niente” e “poco”) e giudizi di “abbastanza”. Il “molto” riguarda le valutazioni formulate dal 10,5% dei soggetti istituzionali. Con i Dipartimenti dell'A.S.S. la

formalizzazione è stata ancor più limitata: i giudizi negativi riguardano infatti il 43,1% dei soggetti istituzionali, quelli pari ad “abbastanza” il 30,9% e quelli pari a “molto” l’8,1%. Un andamento simile a quello rilevato per il Distretto sanitario si registra rispetto alla formalizzazione dei rapporti tra SSC e scuole che viene dichiarata negativa dal 33,4% dei soggetti istituzionali, pari ad “abbastanza” dal 30,9% e pari a “molto” dal 10,8%. Analoga la situazione anche con la cooperazione e l’associazionismo. Nei confronti della prima prevalgono i giudizi negativi (37,0%) seguiti da quelli di “abbastanza” che raggiungono il 29,4%. Nei confronti dell’associazionismo c’è una leggera prevalenza dei giudizi pari ad “abbastanza” (35,0%) seguiti in percentuale non molto inferiore da quelli negativi (30,8%).

Tab. 31 – Il PdZ ha favorito la formalizzazione delle relazioni tra il SSC e i seguenti soggetti? – Soggetti istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Distretto sanitario	2,4	34,7	37,1	10,5	15,3	124
Dipartimenti A.S.S.	7,3	35,8	30,9	8,1	17,9	123
Scuole	6,7	26,7	30,0	10,8	25,8	120
Cooperazione	9,3	27,7	29,4	6,7	26,9	119
Associazionismo	10,0	20,8	35,0	7,5	26,7	120

La valutazione dei soggetti non istituzionali in merito al rafforzamento di modalità di lavoro integrate tra SSC ed altri soggetti istituzionali e non istituzionali, e in merito alla formalizzazione dei rapporti tra loro tende ad invertire quella dei soggetti istituzionali, come si può cogliere dalla tabella 32. Evidenzia, infatti, meno valutazioni negative circa i rapporti tra il SSC e il Distretto sanitario e i Dipartimenti dell’A.S.S. e più valutazioni negative circa i rapporti tra il SSC e le scuole, la cooperazione e l’associazionismo. Nei confronti del rafforzamento di modalità di lavoro integrate col Distretto sanitario e con i Dipartimenti dell’A.S.S. prevalgono infatti le valutazioni pari ad “abbastanza” (rispettivamente il 36,3% e il 33,8%) e i giudizi negativi si attestano sul 26,9% e sul 26,8%. Nei confronti della scuola e della cooperazione invece prevalgono i giudizi negativi (rispettivamente il 37,4% e il 35,3%) e rispetto all’associazionismo i giudizi si distribuiscono in misura pressoché eguale tra l’“abbastanza” (35,3%) e le valutazioni negative (32,6%).

Tab. 32 – Il PdZ ha rafforzato modalità di lavoro integrate tra il SSC e i seguenti soggetti? – Soggetti non istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Distretto sanitario	5,1	21,8	36,3	11,2	25,6	215
Dipartimenti A.S.S.	4,7	22,1	33,8	13,1	26,3	213
Scuole	10,9	26,5	29,4	8,1	25,1	211
Cooperazione	6,7	28,6	30,5	9,0	25,2	210
Associazionismo	6,0	26,6	35,3	15,6	16,5	218

In merito alla formalizzazione di relazioni tra il SSC e questi soggetti, in tutti i casi eccetto quello dell'associazionismo, prevale il numero dei soggetti non istituzionali che dichiarano di non saper rispondere (Tab. 33). Rispetto alla formalizzazione dei rapporti tra SSC e associazionismo prevale il giudizio di "abbastanza", rispetto alla formalizzazione dei rapporti col Distretto sanitario e con i Dipartimenti dell'A.S.S. i giudizi negativi e di "abbastanza" si distribuiscono in modo pressoché eguale (rispettivamente pari al 23,3% e al 24,6% per il distretto sanitario e pari al 24,3% e al 25,7% per i Dipartimenti), mentre per la scuola e la cooperazione i giudizi negativi superano quelli pari ad "abbastanza" (rispettivamente il 34,4% e il 21,5% per la scuola e il 32,7% e il 26,1% per la cooperazione).

Tab. 33 – Il PdZ ha favorito la formalizzazione delle relazioni tra il SSC e i seguenti soggetti? – Soggetti non istituzionali -Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Distretto sanitario	4,3	19,0	24,6	8,5	43,6	211
Dipartimenti A.S.S.	4,8	19,5	25,7	7,6	42,4	210
Scuole	10,5	23,9	21,5	4,8	39,3	209
Cooperazione	8,1	24,6	26,1	5,2	36,0	211
Associazionismo	7,8	22,5	37,1	6,0	26,6	218

Con i soggetti istituzionali si è cercato di approfondire il tema dell'integrazione sociosanitaria andando a rilevare la loro valutazione in merito al grado di raggiungimento degli obiettivi condivisi tra sociale e sanitario, nonché gli aspetti ritenuti di ostacolo al processo di integrazione e i risultati conseguiti dalla programmazione sociosanitaria.

Come riportato dalla tabella 34, la maggior parte dei soggetti istituzionali ritiene che gli obiettivi sociosanitari condivisi da PAT e PdZ siano stati raggiunti "abbastanza". Solo per pochi di loro (8,0%) risultano essere stati raggiunti "molto" e per oltre un terzo (33,6%) sono stati raggiunti "poco" o "per niente".

Tab. 34 – Gli obiettivi sociosanitari condivisi da PAT e PdZ sono stati raggiunti?

	Soggetti istituzionali	
	v.a.	%
Per niente	4	3,2
Poco	38	30,4
Abbastanza	60	48,0
Molto	10	8,0
Non so	13	10,4
Totale	125	100,0

I principali ostacoli al raggiungimento di tali obiettivi – come si può cogliere dalla tabella 35 – vengono individuati nelle difficoltà intrinseche ai due sistemi organizzativi e nell'insufficiente investimento di risorse finanziarie da parte dell'A.S.S. La maggior parte dei soggetti istituzionali, infatti, ritiene che questi due aspetti abbiano ostacolato "abbastanza" o "molto" il conseguimento degli obiettivi integrati. In particolare le difficoltà intrinseche ai due sistemi organizzativi sono considerate un ostacolo "abbastanza" rilevante dal 33,9% dei soggetti istituzionali

e “molto” rilevante dal 30,6% di loro. L’insufficiente investimento di risorse finanziarie da parte dell’A.S.S., invece, viene ritenuto “abbastanza” e “molto” responsabile del mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi sociosanitari rispettivamente dal 29,5% e dal 30,3% di loro. Non trascurabili, seppur inferiori, i giudizi che considerano “abbastanza” d’ostacolo al raggiungimento degli obiettivi sociosanitari le difficoltà d’interazione tra operatori e la scarsa condivisione degli obiettivi (rispettivamente il 26,4% e il 23,1%). Nella maggior parte dei casi, però, questi due aspetti non vengono ritenuti rilevanti: i soggetti istituzionali che li considerano “poco” o “per niente” d’ostacolo al conseguimento degli obiettivi, infatti, sono il 56,2% per le difficoltà d’interazione tra operatori e il 57,9% per la scarsa condivisione degli obiettivi.

Tab. 35 – Ci sono state difficoltà che hanno ostacolato del tutto o in parte il raggiungimento di obiettivi sociosanitari? – Soggetti istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Difficoltà di interazione tra operatori	13,2	43,0	26,4	8,3	9,1	121
Difficoltà intrinseche ai due sistemi organizzativi	4,0	20,2	33,9	30,6	11,3	124
Scarsa condivisione degli obiettivi	10,8	47,1	23,1	6,6	12,4	121
Insufficiente investimento di risorse da parte dell’A.S.S.	8,2	19,7	29,5	30,3	12,3	122

Dalla tabella 36, si può cogliere che i risultati della programmazione sociosanitaria vengono individuati principalmente nello scambio professionale tra operatori. Per la maggior parte dei soggetti istituzionali, infatti, la programmazione sociosanitaria ha favorito “abbastanza” (42,3%) o “molto” (22,0%) lo scambio professionale tra operatori. Giudizi positivi, nella maggior parte dei casi, si registrano anche in merito al miglioramento dell’integrazione tra i due sistemi organizzativi. Si tratta in prevalenza di giudizi pari ad “abbastanza” (42,6%) seguiti dal 12,3% di giudizi pari a “molto”. Per una quota significativa di soggetti, però, il miglioramento dell’interazione tra i due sistemi è stato poco o nullo (per il 2,5% “per niente” e per il 32,0% “poco”). Rispetto all’utenza, infine, i benefici apportati dalla pianificazione sociosanitaria vengono considerati “abbastanza” significativi dalla maggior parte dei soggetti istituzionali (46,3%), molto significativi da un numero limitato (7,3%) e negativi dal 35,8% (“per niente” pari a 2,5% e “poco” pari a 33,3%). Il dato può essere considerato una conferma delle valutazioni formulate in merito alla capacità del piano di zona di rispondere ai bisogni prioritari del territorio e di migliorare la qualità dei servizi esistenti che avevano registrato rispettivamente il 33,9% e il 31,1% di risposte negative.

Tab. 36 – La programmazione sociosanitaria ha conseguito i seguenti risultati? – Soggetti istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Favorito lo scambio professionale tra operatori	1,6	26,8	42,3	22,0	7,3	123
Prodotto benefici per l'utenza	2,5	33,3	46,3	7,3	10,6	123
Migliorato l'integrazione tra i due sistemi organizzativi (SSC e ASS)	2,5	32,0	42,6	12,3	10,6	122

6. Guardando al futuro

Al fine di migliorare il processo della prossima pianificazione è stato chiesto ai soggetti istituzionali e non istituzionali di indicare le iniziative a loro avviso più utili per favorire la partecipazione dei soggetti non istituzionali e per rendere più efficace il lavoro dei tavoli. Ai soggetti istituzionali, inoltre, è stato chiesto di esprimersi anche in merito alle iniziative ritenute più utili per aumentare l'integrazione sociosanitaria.

Rispetto alla partecipazione dei soggetti non istituzionali al processo pianificatorio è significativo rilevare (Tab. 37) come più della metà dei soggetti istituzionali ritenga "molto" necessario specificare meglio il loro ruolo all'interno del processo e aumentare la loro informazione sul processo. Rispettivamente il 56,9% e il 53,3% dei soggetti istituzionali esprime questo giudizio, confermando le carenze di definizione dei ruoli e di informazione emerse in precedenza ed evidenziando, sia pur indirettamente, due limiti dell'esperienza svolta. Coloro che ritengono abbastanza importanti questi due aspetti, inoltre, sono rispettivamente il 34,1% e il 36,0% dei soggetti istituzionali.

Molta importanza viene da loro attribuita anche all'incremento della capacità dei soggetti non istituzionali di stare in rete. Il 47,5% dei soggetti istituzionali, infatti, considera questo aspetto "molto" importante ai fini della partecipazione e il 35,9% lo ritiene "abbastanza" importante.

Rilevante è anche il numero di coloro che attribuiscono una particolare importanza a rafforzare nei soggetti non istituzionali le competenze relative alla pianificazione. Per il 38,0%, infatti, si tratta di un aspetto "molto" importante e per il 40,5% "abbastanza" importante.

I soggetti istituzionali, quindi, ritengono che l'attenzione prioritaria per favorire la partecipazione dei soggetti non istituzionali alla pianificazione debba essere riservata a creare le condizioni che la rendono praticabile, ossia alla definizione dei loro ruoli e delle loro responsabilità nell'ambito del processo e all'incremento dell'informazione disponibile al riguardo. Secondari rispetto a questi aspetti, a loro avviso, risultano invece gli sforzi che anche gli stessi soggetti non istituzionali sono chiamati a fare, ossia il rafforzare la propria capacità di stare in rete e l'aumentare le proprie competenze in merito alla pianificazione.

Tab. 37 – Per favorire la partecipazione dei soggetti non istituzionali alla pianificazione, cosa si dovrebbe fare? – Soggetti istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Specificare meglio il ruolo di ciascuno di loro nel processo	3,3	4,1	34,1	56,9	1,6	123
Aumentare le loro competenze su metodo e obiettivi della pianificazione	1,6	17,4	40,5	38,0	2,5	121
Aumentare la loro capacità di stare in rete	0,8	15,0	35,9	47,5	0,8	120
Aumentare la loro informazione sul processo di pianificazione	8,2	0,0	36,0	53,3	2,5	122

La stessa gerarchia d'importanza si registra nelle valutazioni espresse rispetto a queste dimensioni dai soggetti non istituzionali che vengono riportate nella tabella 38. Anche per loro le due dimensioni che ricevono la maggior parte di valutazioni pari a "molto" sono la specificazione del loro ruolo all'interno del processo di pianificazione e l'aumento dell'informazione. I giudizi pari a "molto", infatti, raggiungono il 64,8% nella prima dimensione e il 56,9% nella seconda. Le valutazioni pari ad "abbastanza", invece, sono espresse dal 23,8% dei soggetti non istituzionali rispetto alla necessità di specificare meglio il loro ruolo e dal 35,8% rispetto alla necessità di aumentare l'informazione. Particolarmente rilevante da parte loro, però, è considerata anche la necessità di aumentare la propria capacità di stare in rete. Il 52,8% di loro infatti considera questo aspetto "molto" necessario e il 35,5% "abbastanza". Per quasi metà dei soggetti non istituzionali tuttavia risulta "molto" necessario anche il rafforzamento delle competenze relative alla pianificazione. Tale giudizio, infatti, viene formulato dal 46,0% di loro. Coloro che ritengono "abbastanza" importante investire sulle competenze nella pianificazione sono il 35,4%.

Tab. 38 – Per favorire la partecipazione dei soggetti non istituzionali alla pianificazione, cosa si dovrebbe fare? – Soggetti non istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Specificare meglio il ruolo di ciascuno di loro nel processo	1,8	7,8	23,8	64,8	1,8	219
Aumentare le loro competenze su metodo e obiettivi della pianificazione	0,9	14,4	35,4	46,0	3,3	215
Aumentare la loro capacità di stare in rete	0,5	8,4	35,5	52,8	2,8	214
Aumentare la loro informazione sul processo di pianificazione	0,5	5,0	35,8	56,9	1,8	218

Rispetto all'efficacia del tavolo, invece, come si può cogliere dalle tabelle 39 e 40, l'aspetto da potenziare per accrescerla viene individuato, tanto dai soggetti istituzionali quanto da quelli non istituzionali, nell'aumentare l'informazione tra loro. Si tratta, infatti, dell'aspetto ritenuto "molto" importante dalla maggior parte dei soggetti di entrambi i gruppi, ossia dal 58,5% dei soggetti istituzionali e dal 66,2% dei soggetti non istituzionali. A questi si aggiungono il 35,0% di soggetti istituzionali e il 26,8% di soggetti non istituzionali che considerano il potenziamento dell'informazione "abbastanza" importante per rendere più efficace il lavoro del tavolo.

Il secondo aspetto ritenuto molto importante dalla maggior parte dei soggetti istituzionali (55,0%) è rappresentato dalla selezione dei partecipanti al tavolo in base agli obiettivi dello stesso (Tab. 38). Per il 34,2% di loro, invece, questo aspetto viene considerato "abbastanza" importante. A questa dimensione si può affiancare quella relativa all'individuazione di modalità differenziate di partecipazione per i soggetti portatori di interessi, che viene considerata "molto" importante dal 36,8% e "abbastanza" importante dal 29,9% dei soggetti istituzionali. Al terzo posto per numerosità di valutazioni pari a "molto" si trovano il miglioramento della definizione degli obiettivi dei tavoli (47,9%) e il rafforzamento della struttura organizzativa del SSC (47,5%). Elevati anche i giudizi di "abbastanza" che risultano rispettivamente pari al 39,7% per il miglioramento della definizione degli obiettivi e pari al 41,5% per il rafforzamento della struttura organizzativa del SSC.

Il rafforzamento delle competenze del conduttore viene, invece, considerato in prevalenza "abbastanza" importante (45,1%) e "molto importante dal 31,1%. Valutazioni analoghe si registrano in merito alla necessità di recepire di più le opinioni e proposte del tavolo che viene considerata "abbastanza" importante dal 43,0% e "molto" importante dal 32,2%.

Penultima, in base alla prevalenza di giudizi pari a "molto", è la garanzia di presenza di un amministratore ritenuta "molto" importante dal 24,2% e "abbastanza" importante dal 35,8%.

L'investimento di risorse proprie da parte dei soggetti non istituzionali, invece, viene considerato "molto" importante dal 22,7% e "abbastanza" importante dal 38,7% dei soggetti istituzionali.

Tab. 39 – Per rendere il lavoro del tavolo più efficace, cosa si dovrebbe fare? –
Soggetti istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Garantire la presenza di un amministratore	10,8	22,5	35,8	24,2	6,7	120
Aumentare le competenze del conduttore	3,3	16,4	45,1	31,1	4,1	122
Recepire di più opinioni e proposte del tavolo	2,5	18,2	43,0	32,2	4,1	121
Definire meglio gli obiettivi del tavolo	0,8	10,8	39,7	47,9	0,8	121
Selezionare i partecipanti in base agli obiettivi del tavolo	1,7	8,3	34,2	55,0	0,8	120
Prevedere modalità differenziate di partecipazione per i soggetti portatori di interessi	10,3	14,5	29,9	36,8	8,5	117
Maggior investimento di risorse proprie da parte dei soggetti non istituzionali	6,7	26,0	38,7	22,7	5,9	119
Rafforzare la struttura organizzativa del SSC per lavorare con i soggetti non istituzionali	0,8	6,7	41,7	47,5	3,3	120
Potenziare la comunicazione tra soggetti non istituzionali e SSC	0,8	2,4	35,0	58,5	3,3	123

Per i soggetti non istituzionali, invece, come riportato nella tabella 40, al secondo posto, dopo il potenziamento della comunicazione tra soggetti istituzionali e non istituzionali, si trova la necessità di recepire di più le opinioni e le proposte del tavolo, considerata “molto” importante nel 55,5% dei casi e “abbastanza” importante nel 32,1% dei casi. Al terzo posto, per importanza, si trova una migliore definizione degli obiettivi dei tavoli che viene considerata “molto” importante dal 52,3% dei soggetti non istituzionali e “abbastanza” importante dal 33,0%. Segue la necessità di selezionare i partecipanti in base agli obiettivi dei tavoli, ritenuta “molto” importante dal 51,9% dei soggetti non istituzionali e “abbastanza” importante dal 32,7%.

A questa dimensione si può affiancare quella relativa all’importanza di prevedere modalità differenziate di partecipazione per i soggetti portatori di interesse che si trova al quinto posto per importanza ma viene considerata dai soggetti non istituzionali più significativa di quanto non lo sia per quelli istituzionali. Per il 43,4% dei soggetti non istituzionali, infatti, si tratta di una dimensione “molto” importante e per il 26,4% “abbastanza importante”.

Tab. 40 – Per rendere il lavoro del tavolo più efficace, cosa si dovrebbe fare? – Soggetti non istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Garantire la presenza di un amministratore	12,7	18,0	24,9	38,5	5,9	205
Aumentare le competenze del conduttore	11,0	18,7	32,5	34,0	3,8	209
Recepire di più opinioni e proposte del tavolo	2,7	8,3	32,1	55,5	1,4	218
Definire meglio gli obiettivi del tavolo	5,5	8,3	33,0	52,3	0,9	218
Selezionare i partecipanti in base agli obiettivi del tavolo	5,1	8,9	32,7	51,9	1,4	214
Prevedere modalità differenziate di partecipazione per i soggetti portatori di interessi	11,8	11,8	26,4	43,4	6,6	212
Maggior investimento di risorse proprie da parte dei soggetti non istituzionali	11,3	23,6	37,3	21,2	6,6	212
Rafforzare la struttura organizzativa del SSC per lavorare con i soggetti non istituzionali	5,1	6,9	32,7	50,2	5,1	217
Potenziare la comunicazione tra soggetti non istituzionali e SSC	0,5	4,2	26,8	66,2	2,3	216

Nello specifico dell'integrazione sociosanitaria, infine, (Tab. 41) i soggetti istituzionali ritengono "molto" importante in primo luogo il miglioramento dell'interazione tra il sistema sociale e quello sanitario (74,0%) e, in secondo luogo, il rafforzamento della condivisione di obiettivi tra sociale e sanitario (70,2%). A queste valutazioni pari a "molto" si affiancano quelle pari ad "abbastanza" che raggiungono il 21,1% per il miglioramento dell'interazione tra i due sistemi e il 24,0% per il rafforzamento della condivisione di obiettivi. Rilevante è anche la quota dei soggetti istituzionali che ritengono "molto" importante ai fini dell'integrazione sociosanitaria la facilitazione dell'interazione tra operatori dei due settori. Al 24,8% ammonta la quota di coloro che ritengono questo aspetto "abbastanza" importante. Un aumento dell'investimento finanziario da parte dell'A.S.S., infine, viene considerato "molto" importante dal 43,2% dei soggetti istituzionali e "abbastanza" importante dal 37,3%.

Tab. 41– Per rafforzare l'integrazione sociosanitaria, cosa sarebbe utile? – Soggetti non istituzionali - Valori percentuali su casi validi

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non so	Casi validi
Aumentare l'investimento finanziario da parte dell'A.S.S.	1,7	12,7	37,3	43,2	5,1	118
Rafforzare la condivisione di obiettivi	0,0	5,0	24,0	70,2	0,8	121
Migliorare l'interazione tra i due sistemi	0,0	3,3	21,1	74,0	1,6	123
Agevolare l'interazione tra operatori	1,7	6,6	24,8	66,1	0,8	121

7. Essere un soggetto istituzionale o non istituzionale: quale differenza?

Al fine di capire se l'appartenenza al gruppo dei soggetti istituzionali o a quello dei soggetti non istituzionali ha influenzato le risposte al questionario è stata fatta un'ulteriore analisi denominata analisi discriminante. Si tratta di un'analisi che cerca di predire l'appartenenza di una serie di casi osservati a un gruppo. A partire da alcune variabili indipendenti cioè consente di sapere con quanta sicurezza si potrà prevedere l'appartenenza di un soggetto ad un determinato gruppo. Oltre a fornire un criterio di classificazione delle osservazioni considerate, l'analisi discriminante permette di individuare le variabili che contribuiscono maggiormente alla definizione dei gruppi, dato che il suo scopo fondamentale è di studiare le differenze tra due gruppi di casi sulla base di variabili considerate simultaneamente. La sua efficacia si misura con il numero di previsioni corrette che si riescono a realizzare.

Nella ricerca in oggetto, l'obiettivo è stato quello di collocare un gruppo (rappresentato da: Associazioni/enti di volontariato/enti morali, Cooperative, Scuola/formazione, Sindacato, Servizio sociale dei Comuni e Province, ASS, Amministratore o altro) in una delle due categorie di soggetti individuate, ossia istituzionali e non istituzionali, sulla base di un insieme di osservazioni, x_1, x_2, \dots, x_p a questi relative. Nello specifico, si è voluto discriminare, sulla base delle variabili oggetto dell'analisi, i gruppi che dichiarano di appartenere al gruppo dei soggetti istituzionali (A), ma che per risposte date dovrebbero essere pertinenti a quello dei soggetti non istituzionali (B) e quelli che aderiscono a B ma che per giudizi espressi dovrebbero appartenere ad A.

Le informazioni per effettuare questa operazione derivano dagli indici sintetici presentati nei paragrafi precedenti, ossia: indice di valutazione del tavolo, indice di valutazione dei risultati, indice di efficienza di lettura dei bisogni, indice di coerenza della pianificazione, indice di chiarezza dei tavoli, indice di squilibrio nella composizione dei tavoli, indice di squilibrio nella gestione/conduzione dei tavoli, indice di efficacia nella conduzione dei tavoli, indice di efficienza del processo, indice di efficacia del processo, indice di senso di adeguatezza/soddisfazione. Questi assumono il ruolo di variabili discriminanti

attraverso le quali si effettua l'analisi e sono stati ricavati sulla base dei giudizi espressi da rappresentanti dei gruppi sopra citati. I dati fanno riferimento ai 231 questionari compilati da rappresentanze di gruppi o enti non istituzionali e 127 da rappresentanti di enti istituzionali. Sono quindi presenti 2 categorie e 11 variabili discriminatorie.

L'analisi è stata effettuata attraverso il software statistico SPSS utilizzando la distinzione in due gruppi come variabile raggruppante e gli indici sopra citati come variabili discriminanti indipendenti. Tale procedura consente di individuare eventuali dimensioni che soggiacciono alla differenziazione stabilita a priori tra i soggetti istituzionali e quelli non istituzionali. Considerato il numero di variabili si è effettuata un'analisi di tipo step-wise.⁹

I risultati hanno messo in luce che valori medi di apprezzamento, ad eccezione della valutazione dei risultati e dell'efficienza del processo, sono più elevati per il gruppo istituzionale (Tab. AD1). Gli indicatori di variabilità (deviazione standard) suggeriscono anche una migliore coesione di giudizi espressi sempre per il gruppo istituzionale con la sola eccezione dell'indice di squilibrio nella gestione dei tavoli.

Tab.AD1 Indici di valutazione dei questionari per gruppi di compilatori - valori medi

Indici	Gruppo		Totali
	Non Istituzionale	Istituzionale	
Indice di valutazione del tavolo	2,66 (0,05)	2,84 (0,06)	2,73
Indice di valutazione dei risultati	2,74 (0,28)	2,71 (0,06)	2,73
Indice di efficienza di lettura dei bisogni	2,87 (0,16)	3,12 (0,1)	2,96
Indice di coerenza della pianificazione	3,01 (0,1)	3,28 (0,06)	3,11
Indice di chiarezza dei tavoli	2,75 (0,15)	2,98 (0,11)	2,83
Indice di squilibrio nella composizione dei tavoli	2,32 (0,08)	2,47 (0,14)	2,37
Indice di squilibrio nella gestione/conduzione dei tavoli	2,51 (0,08)	2,87 (0,22)	2,63
Indice di efficacia nella conduzione dei tavoli	2,96 (0,1)	3,26 (0,1)	3,07
Indice di efficienza del processo	2,78 (0,13)	2,59 (0,04)	2,72
Indice di efficacia del processo	2,53 (0,15)	2,74 (0,1)	2,60
Indice di senso di adeguatezza/soddisfazione	2,99 (0,13)	3,27 (0,14)	3,09

Tra parentesi le deviazioni standard

Nella tabella AD2 sono riportati i coefficienti strutturali dell'analisi discriminante. Ciascuna variabile è associata a un valore standardizzato che esprime una misura di

⁹ Analisi effettuata attraverso passi: ad ogni step viene aggiunta la variabile indipendente discriminatoria (v.i.) che si correla di più con la variabile di raggruppamento (v.r.) mentre può essere eliminata la v.i. che non si correla più con la v.r.

correlazione tra la stessa e la funzione discriminante; valori del coefficiente superiori a 0,3 rivelano una buona capacità discriminativa della variabile, gli altri invece una scarsa attitudine della medesima a caratterizzare il gruppo. Elencati dal più grande al più piccolo tali indici forniscono una graduatoria delle variabili in base alla loro attitudine discriminativa.

Tab.AD2 Matrice dei coefficienti strutturali

Indici	Funzione 1
Indice di valutazione del tavolo	0,35
Indice di coerenza della pianificazione	0,32
Indice di efficacia nella conduzione dei tavoli	0,31
Indice di squilibrio nella gestione/conduzione dei tavoli	0,26
Indice di senso di adeguatezza/soddisfazione	0,23
Indice di efficienza di lettura dei bisogni	0,19
Indice di efficienza del processo	-0,19
Indice di chiarezza dei tavoli	0,18
Indice di efficacia del processo	0,17
Indice di squilibrio nella composizione dei tavoli	0,15
Indice di valutazione dei risultati	-0,01

Correlazioni comuni entro gruppi tra variabili discriminanti e funzioni discriminanti canoniche standardizzate
Variabili ordinate in base alla dimensione assoluta della correlazione entro la funzione.

Esaminando le correlazioni tra le singole variabili e la funzione (matrice di struttura – tab AD2), si può dire che questa è maggiormente caratterizzata dall'indice di valutazione del tavolo (0.35), dall'indice di coerenza della pianificazione (0.32), dall'indice di efficacia nella conduzione dei tavoli (0.31) e dall'indice di squilibrio nella gestione dei tavoli che sono quindi le variabili con maggiore capacità discriminativa.

In termini di significatività le variabili selezionate che maggiormente contribuiscono a definire i gruppi risultano essere l'indice di valutazione del tavolo, l'indice di efficienza del processo, l'indice di squilibrio nella composizione dei tavoli, l'indice di squilibrio nella gestione dei tavoli, l'indice di valutazione dei risultati, l'indice di coerenza della pianificazione e l'indice di efficacia nella conduzione dei tavoli. Per esse il valore di significatività (p-value) è sempre prossimo allo zero, quindi molto buono.

Tab.AD3 Risultati della classificazione

	Tipo questionario	Gruppo di appartenenza previsto		Totali
		Non Istituzionale	Istituzionale	
Valori assoluti	Non Istituzionale	231	0	231
	Istituzionale	7	120	127
Valori percentuali	Non Istituzionale	100	0	100
	Istituzionale	5,5	94,5	100

98,0% di casi raggruppati originali classificati correttamente.

La corretta previsione di appartenenza si è avuta per tutti coloro che hanno compilato il questionario e appartenevano a priori al gruppo istituzionale e per quasi il 95 per cento di coloro che appartengono all'altro gruppo. (Tab.AD3)

La percentuale di casi classificati correttamente è stata quindi in totale del 98 per cento, valore che evidenzia la presenza di una notevole frattura tra i due gruppi, ma anche una elevata possibilità di poter affermare a priori quale sarà il giudizio espresso da un soggetto pertinente ad uno dei due gruppi o, viceversa, sulla base del giudizio espresso per le variabili discriminanti significative, quale sia l'effettivo gruppo di appartenenza.

8. Alcune indicazioni per le linee guida delle future attività di pianificazione

I risultati della ricerca hanno fatto emergere alcuni aspetti di debolezza e di forza del percorso di pianificazione dai quali si possono trarre alcune indicazioni utili per fare in modo che le future attività di pianificazione superino le criticità di questa prima esperienza e ne valorizzino le positività.

I principali elementi di debolezza messi in luce dai risultati della ricerca e sui quali si ritiene importante intervenire si possono individuare nell'organizzazione del processo di pianificazione, nelle forme di coordinamento dei soggetti non istituzionali, nell'informazione tra soggetti non istituzionali e SSC, nell'integrazione tra politiche, nell'integrazione sociosanitaria e in quella socioeducativa e dell'istruzione.

Gli elementi da valorizzare e rafforzare, invece, si possono riconoscere nell'integrazione tra saperi e punti di vista, per così dire, "profani" – ossia di cittadini e soggetti non istituzionali – da un lato, e saperi e punti di vista "esperti" – ossia di tecnici ed operatori dei servizi – dall'altro.

In merito agli aspetti di **organizzazione del processo** di costruzione e realizzazione del PdZ, i risultati della ricerca hanno messo in luce la presenza di diverse situazioni di carenza. In particolare i soggetti non istituzionali, in un numero significativo di casi, hanno dichiarato la scarsa definizione degli obiettivi dei tavoli – strumento prioritario di questa prima esperienza di pianificazione – e dei ruoli dei loro partecipanti, e la conseguente loro percezione di confusione rispetto a ciò che veniva loro chiesto di fare in quella sede. Ma anche i soggetti istituzionali pongono al primo posto tra gli aspetti da potenziare per aumentare la partecipazione alla prossima pianificazione proprio quelli organizzativi inerenti la definizione del ruolo dei soggetti non istituzionali nel processo pianificatorio, l'informazione e l'individuazione di più adeguate modalità di selezione dei partecipanti ai tavoli.

La cornice istituzionale in cui si svolgono i processi di costruzione partecipata delle politiche svolge un ruolo fondamentale per il buon esito degli stessi. Risulta quindi estremamente importante delinearla con precisione, dando indicazioni chiare su come portare avanti il processo, su quali strumenti utilizzare e come utilizzarli. «[...] la qualità dell'interazione dipende dalla struttura del contesto (del setting, della cornice) entro cui si svolge. Anche quando si vuole sollecitare la spontaneità, è necessaria una cornice ben definita (anzi, più la cornice è definita, più è probabile che la spontaneità riesca a manifestarsi). La cornice non pregiudica il contenuto delle scelte. Ma è fondamentale per permettere che i partecipanti

possano arrivare a formulare delle conclusioni (qualsiasi esse siano) riconoscendosi in esse e ricavandone la convinzione di aver fatto un buon lavoro»¹⁰.

Gli aspetti da definire in merito alla partecipazione riguardano tre dimensioni. La prima si riferisce a *chi* partecipa e *a cosa* partecipa, ossia a quali sono gli attori titolati a partecipare, con quali criteri vengono individuati e selezionati, come sono configurati i problemi sottoposti alla loro attenzione e come è consentito ai partecipanti di contribuire alla loro rielaborazione e soluzione. Siccome il processo di pianificazione si articola in una successione di fasi ciascuna delle quali persegue obiettivi specifici e affronta contenuti diversi risulta fondamentale chiarire chi partecipa alle diverse fasi sulla base degli obiettivi e dei contenuti che le caratterizzano. La seconda dimensione riguarda il *dove*, ossia gli spazi di discussione, il tipo e il grado di formalizzazione e di riconoscimento di cui sono dotati nonché il loro livello di collegamento o di separazione rispetto agli spazi istituzionali. Si tratta cioè di specificare, rispetto agli obiettivi e ai contenuti delle varie fasi del processo di pianificazione, quali sono le sedi più idonee a perseguirli e in quale rapporto stanno le une con le altre al fine di garantire continuità e coerenza al processo. Il riferimento specifico va al tavolo, alle sue eventuali declinazioni in sotto tavoli nonché ai suoi rapporti con le altre sedi del processo pianificatorio, ossia l'Assemblea dei Sindaci e la Conferenza dei servizi. La terza dimensione, infine, riguarda il *come*, ossia le dinamiche del confronto fra gli attori nelle sedi di partecipazione e i criteri, siano formalizzati o meno, che le regolano.

La prima esperienza di pianificazione ha lasciato la definizione di questi aspetti ai singoli Ambiti distrettuali che l'hanno svolta in base a criteri da loro individuati talvolta in modo puntuale talvolta in modo generico. Si ritiene quindi necessario che le prossime Linee guida forniscano indicazioni chiare su quali sono gli obiettivi del tavolo rispetto alle varie fasi del processo di pianificazione, su come deve essere composto e su cosa devono fare coloro che lo compongono. In coerenza con le fasi di sviluppo del processo di costruzione e realizzazione del PDZ, infatti il tavolo è chiamato a svolgere funzioni di analisi e lettura del territorio, definizione di priorità di bisogno, individuazione di strategie e obiettivi d'intervento, progettazione e valutazione in itinere. Rispetto a queste funzioni devono essere declinati le tipologie dei partecipanti al tavolo nonché i compiti che sono chiamati a svolgere e le competenze che devono avere per poterli svolgere. Anche in merito a questi aspetti si ritiene importante che le future Linee guida offrano alcune puntuali indicazioni.

Tra gli aspetti organizzativi da definire rientra anche quello del rapporto tra i tavoli e l'Assemblea dei Sindaci, ossia la coerenza che quanto esprimono i tavoli ha per le decisioni che l'Assemblea dei sindaci è chiamata a prendere. Non si può dimenticare, infatti, che al secondo posto tra gli aspetti da potenziare per accrescere l'efficacia dei tavoli i soggetti non istituzionali pongono il maggior recepimento delle opinioni e delle proposte dei tavoli.

Un ulteriore aspetto organizzativo da definire, infine, riguarda la gestione del PDZ e il rapporto tra questa fase e quelle di lettura dei bisogni, individuazione di priorità e obiettivi, nonché progettazione di interventi che la precedono. A questo proposito è in fase di definizione uno specifico Atto di indirizzo per la definizione delle modalità di affidamento dei servizi del sistema integrato (previsto dall'art. 35, comma 5, della L.R. 6/2006).

Per quanto riguarda il **coordinamento dei soggetti non istituzionali** si è visto che, nel corso dell'esperienza di pianificazione che si sta concludendo, la presenza di forme di coordinamento tra loro è stata alquanto ridotta ma la loro utilità viene riconosciuta da una parte consistente di soggetti istituzionali e non istituzionali. Il coordinamento della pluralità di attori, interessi e poteri, diversi e diversamente legittimati, costituisce infatti un aspetto focale e per molti versi obbligato dei

¹⁰ Bobbio L., *Quando la deliberazione ha bisogno di aiuto* in Pellizzoni L. (a cura di), op. cit., p. 181

processi di governance. Punto focale in quanto il coordinamento di questa pluralità in un'unità di intenti, di finalità collettive e interessi generali, lungi dall'essere un presupposto è un problema dei processi di governance che, anziché favorirlo, di per sé tendono a renderlo ancor più difficile. La governance, infatti, non può essere considerata una "ricetta" per l'integrazione in quanto può essere essa stessa una fonte di ulteriore frammentazione: di moltiplicazione di istanze particolaristiche, di segmentazione delle responsabilità istituzionali, di rafforzamento dei filtri selettivi della partecipazione sociale. Da questo punto di vista, la governance sembra alimentare – piuttosto che rispondere a – la domanda di coordinamento che agisce oggi in modo perspicuo nei confronti dei governi locali sollecitandoli ad assumere funzioni in parte inedite di mediazione¹¹. Ed, infatti, anche i risultati della ricerca hanno fatto emergere, sia da parte dei soggetti istituzionali che di quelli non istituzionali, l'elevata richiesta che la costituzione di forme di coordinamento avvenga con la guida dell'ente pubblico.

Si tratta, quindi, di lavorare a diversi livelli – da quello regionale, a quello provinciale, a quello di Ambito – per promuovere momenti di confronto e di condivisione tra le organizzazioni affini del terzo settore in modo da aiutarle a maturare un senso di identità comune, pur nella salvaguardia della propria specificità, a superare eventuali tendenze autoreferenziali ed individualistiche, e a formulare letture condivise dei problemi e delle strategie con cui affrontarli. Se il confronto e la condivisione vengono mantenuti al livello dell'analisi e della formulazione delle strategie e delle finalità, il rischio che emergano atteggiamenti opportunistici può essere contenuto e limitato. Anche i risultati della ricerca supportano questa prospettiva mostrando che nei tavoli non si sono verificate prevaricazioni da parte di alcuni soggetti non istituzionali rispetto ad altri. La richiesta, da parte di ben metà degli intervistati sia istituzionali che non istituzionali, che la costituzione di forme di coordinamento venga guidata dall'ente pubblico può suggerire di indirizzare l'intervento pubblico, sia tecnico che politico, a mantenere su questo livello il ruolo delle forme di coordinamento, svolgendo una funzione di orientamento e di mediazione di eventuali conflittualità.

I risultati della ricerca, invece, hanno evidenziato la presenza di una certa disomogeneità di competenze tra i partecipanti non istituzionali e invitano quindi, in prospettiva, a lavorare per colmarle in modo da consentire a tutti loro di poter partecipare a pieno titolo e a parità di condizioni alle attività di pianificazione. Recenti ricerche hanno confermato che la riuscita di processi di costruzione partecipata di politiche pubbliche sono «strettamente associate all'espressione e alla costruzione di capacità istituzionali (dell'amministrazione) di tipo diverso. In particolare: di ridefinire il proprio ruolo e le relazioni con gli interlocutori; di sostenere le capacità dei diretti interessati, incluse le capacità di partecipare; di negoziare e di mediare conflitti; di riformulare problemi e soluzioni, cioè di apprendere. In questo quadro, le dinamiche della partecipazione sembrano produrre effetti virtuosi soprattutto quando e dove poggiano sul rinforzo fra l'esercizio di queste capacità da parte delle amministrazioni pubbliche e l'esercizio di capacità di auto-organizzazione di cittadini e società locali»¹².

Questo indubbiamente comporta la disponibilità da parte delle amministrazioni pubbliche a compiere un significativo cambiamento. La richiesta di mediazione che avanzano nei loro confronti i soggetti non istituzionali, infatti, è suscettibile di imprimere nelle pubbliche amministrazioni una spinta profonda alla ridefinizione del loro ruolo. «Nei suoi termini più generali si tratta della spinta ad assumere un profilo intermediario. All'amministrazione pubblica intermediaria sono tendenzialmente assegnati compiti di coordinamento e ricomposizione delle istanze in gioco, parziali e particolari, attraverso diversi tipi di intese, accordi o

¹¹ Bifulco L., *Deliberazione, arene pubbliche e institution building* in Pellizzoni L. (a cura di), *op. cit.*, p. 140.

¹² Ivi, p. 150.

compromessi. Tuttavia occorre distinguere. In alcune circostanze, questo profilo può alimentare culture e pratiche privatistiche. [...] Diverso è se l'azione amministrativa è volta a sostenere e regolare i processi della partecipazione alle scelte (politiche) su questioni collettive, sostenendo e regolando il confronto su queste scelte. In queste circostanze le istituzioni politico-amministrative si qualificano come pubbliche in quanto agiscono da istanze terze riconosciute come tali. Così facendo, esse concorrono ad alimentare i processi di costruzione del pubblico, mantenendoli aperti e attivi»¹³.

In vista della prossima pianificazione, quindi, si rende necessario uno sforzo delle amministrazioni nel creare le condizioni affinché si costituiscano e si sviluppino forme di coordinamento tra soggetti non istituzionali che, se adeguatamente costruite, potrebbero rappresentare anche lo strumento con cui risolvere il dilemma del dover scegliere tra l'approccio partecipazionista e quello deliberazionista adottando un terzo approccio che, intermedio tra i due, consente di superarne i limiti e di valorizzarne i punti di forza.

Risulta però importante in via preliminare far acquisire tanto agli amministratori quanto ai responsabili dei servizi sociali le competenze necessarie a svolgere queste, per molto aspetti, inedite funzioni.

L'informazione tra soggetti non istituzionali e SSC ha rappresentato, in generale, un punto piuttosto debole della prima esperienza di pianificazione e viene indicata da tutti i soggetti che hanno risposto al questionario al primo posto tra gli aspetti da potenziare nella prossima pianificazione. Si rende quindi necessario fare uno sforzo per valorizzare l'ampia gamma di modalità espressive con cui può e deve manifestarsi l'influenza dei soggetti non istituzionali, individuando strumenti e canali di comunicazione meno formali e rigidi di quelli istituzionali, più accessibili e semplici, in grado di recepire anche il linguaggio quotidiano di soggetti spesso più abituati a fare che a parlare. A tal proposito pare importante potenziare la qualità della comunicazione tra i soggetti istituzionali e non istituzionali anche attraverso la valorizzazione delle tecnologie digitali (servizi Internet) che semplificano e velocizzano l'accesso alle informazioni: portale informativo, comunicazione attraverso posta elettronica, formazione a distanza, e-government.

Anche **l'integrazione tra politiche sociali, politiche abitative e del lavoro** ha rappresentato un punto debole della prima esperienza di pianificazione. Come emerso già in fase di valutazione intermedia, questo tipo di integrazione può essere efficacemente sviluppato a livello locale solo se a livello regionale e provinciale vengono create le condizioni per farlo. La costruzione di tali condizioni richiede il superamento della logica settoriale e autoreferenziale con la quale le politiche di protezione sociale si sono finora sviluppate e l'assunzione di una logica integrata che porti dapprima i settori di riferimento di livello regionale e, a cascata, quelli provinciale e locale a raccordarsi tanto nell'analisi dei bisogni, quanto nell'individuazione delle strategie con cui affrontarli e degli interventi con cui dar loro risposta.

L'integrazione sociosanitaria ha riscontrato diversi aspetti di debolezza nella prima esperienza di pianificazione e ha ricevuto un numero significativo di valutazioni negative. Le principali difficoltà che hanno ostacolato in parte o del tutto il conseguimento degli obiettivi sociosanitari sono state individuate nell'interazione tra il sistema sociale e quello sanitario e nell'insufficiente investimento di risorse da parte dell'A.S.S. Si tratta di difficoltà e di aspetti di debolezza presenti in modo disomogeneo sul territorio regionale, che convivono cioè con situazioni e contesti in cui i due sistemi interagiscono in modo proficuo e

¹³ Ivi, p. 151.

collaborativo. Per il futuro tuttavia pare importante individuare modalità che rendano più vincolante l'integrazione tra i due sistemi tanto a livello di individuazione degli obiettivi comuni da perseguire quanto a livello di risorse da impiegare per il loro conseguimento.

L'**integrazione socioeducativa e dell'istruzione** chiama in causa le istituzioni scolastiche che in alcuni contesti sono riuscite a partecipare attivamente e in modo sinergico alla prima pianificazione mentre in altri contesti no. Le difficoltà principali attengono allo sfasamento tra i tempi della pianificazione scolastica e quelli della pianificazione sociosanitaria

Tra gli aspetti da valorizzare pare di poter riconoscere, in via prioritaria, quello dell'**integrazione tra saperi e punti di vista**, per così dire, "**profani**" da un lato, e **saperi e punti di vista "esperti"** dall'altro. I risultati della ricerca relativi alle dinamiche sviluppatesi all'interno dei tavoli evidenziano la percezione da parte di una quota significativa di soggetti non istituzionali della prevalenza del punto di vista dei tecnici e di una certa disomogeneità tra le competenze dei soggetti istituzionali e di quelli non istituzionali. Tali risposte sottendono due ordini di questioni. La prima riguarda le competenze relative al processo di pianificazione, vale a dire alle sue finalità, ai suoi strumenti, alle sue modalità di realizzazione. La seconda riguarda le competenze inerenti i contenuti da affrontare in sede di pianificazione.

E' necessario che le competenze relative al processo di pianificazione siano possedute allo stesso modo da tutti i soggetti, istituzionali e non istituzionali, chiamati a concorrervi; rappresentano infatti il presupposto della loro partecipazione attiva al processo. Si tratta sicuramente di competenze che è responsabilità di ciascun soggetto, istituzionale e non istituzionale, acquisire, ma che possono risultare di più complessa acquisizione per alcuni soggetti non istituzionali – che possono non disporre dei mezzi e delle risorse adeguate – e che comunque possono favorire lo sviluppo di relazioni più efficaci qualora vengano acquisite, almeno in parte, in modo condiviso tra soggetti istituzionali e non istituzionali. In tale prospettiva, quindi, risulta fondamentale prevedere momenti di formazione condivisa tra soggetti istituzionali e non istituzionali sulle dimensioni costitutive della pianificazione, in cui tutti possano acquisire e condividere i medesimi riferimenti teorici ed operativi in base ai quali sviluppare il processo di pianificazione. Questi contenuti comuni potranno poi essere ulteriormente sviluppati ed approfonditi dai vari soggetti secondo le loro specifiche esigenze e secondo i ruoli e le funzioni che saranno chiamati a svolgere, ma costituiranno comunque un importante patrimonio comune che impedirà – o quantomeno limiterà – alla complessità del percorso di trasformarsi in fonte di ambiguità, incomprensione e conflittualità.

E' inevitabile, invece, che siano disomogenee le competenze relative ai contenuti che il processo di pianificazione dovrà sviluppare. Ma questo, lungi dal costituire un limite del percorso, ne rappresenta la ricchezza, il valore aggiunto, il punto di forza. Una pianificazione che voglia essere realmente aderente al contesto territoriale di riferimento e realmente partecipata con i soggetti che vivono in quel contesto non potrà non essere costruita con ciò che, in una molteplicità di forme e di modalità, chi rappresenta quel contesto esprime. Anzi, quanto più numerose e differenziate sono tali espressioni tanto più rappresentative ed esaustive del contesto esse saranno. In tutte le fasi del processo di pianificazione, quindi, l'attenzione non deve essere indirizzata a ridurre la pluralità e a livellare le differenze ma a ricercarle, ad accoglierle e a farle confrontare affinché riescano ad integrarsi e a comporre una visione d'insieme unitaria. Ciò che risulta importante è evitare che le differenze diventino contrapposizioni e che l'interesse generale venga sostituito dagli interessi individuali o particolari. Le forme, con cui la

molteplicità dei soggetti che vivono in un contesto si esprime, non si differenziano soltanto al loro interno, ma si differenziano anche rispetto alle forme con cui si esprimono le istituzioni. Al linguaggio informale, concreto e orientato al fare dei soggetti non istituzionali, infatti, si contrappone spesso quello formale, standardizzato e astratto delle istituzioni; un linguaggio che utilizza un proprio vocabolario, spesso molto tecnico, e una propria sintassi, che si avvale di collegamenti spesso predefiniti in modo rigido e vincolante; un linguaggio che spesso non solo non viene compreso ma non riesce nemmeno ad essere utilizzato dai soggetti non istituzionali. Diventa fondamentale, quindi, lavorare affinché il linguaggio istituzionale da un lato riesca a rendersi più accessibile e comprensibile ai soggetti non istituzionali e, dall'altro, riesca ad accogliere anche il vocabolario e la sintassi del linguaggio non istituzionale. In tale prospettiva assumono un peso determinante il tempo, gli strumenti e il metodo utilizzati dal SSC per garantire ascolto e condivisione alle diverse fasi in cui si articola il processo di pianificazione. Non si può, cioè, trascurare che l'ascolto e la condivisione richiedono tempo e risorse umane da dedicate. Allo stesso modo non si può non tener conto che gli strumenti e il metodo influenzano in modo rilevante i risultati e che non tutti gli strumenti utilizzabili per leggere il territorio e per progettare e valutare gli interventi favoriscono riflessività, coinvolgimento e partecipazione. A tal fine, quindi, si rende necessario sia compiere un'attenta valutazione delle risorse da impegnare per questa attività di ascolto e condivisione che dovrà accompagnare l'intero processo pianificatorio, sia accrescere le competenze del SSC in merito a metodi e strumenti con cui praticare un ascolto attivo della comunità.