

SEMINARIO DI STUDI Oltre la Solidarietà Frammentata

Strumenti per il welfare locale: il piano di zona

Ugo De Ambrogio (udeambrogio@irsonline.it)

Palermo 16.6.2009

I temi dell'intervento

- Obbiettivi e significati del Piano di zona
- Il quadro nazionale (il pdz come viaggio che accomuna le politiche sociali a livello nazionale)



**PROGRAM-
MAZIONE
TRADIZIONALE**

- ***LOGICA PRESCRITTIVA, PRODOTTI SONO PIANI E PROGETTI DI TIPO NORMATIVO***



**PROGRAM-
MAZIONE
GOVERNANCE**

- **LOGICA DI INCENTIVAZIONE DEI COMPORTAMENTI, NON PRESCRITTIVA, UN ATTORE SI ASSUME LA FUNZIONE DI REGIA (ORIENTAMENTO, INDIRIZZO, COORDINAMENTO E CONTROLLO)**
- **PRODOTTI SONO PROGETTI O PIANI INCREMENTALI, CON VALUTAZIONI E RIORIENTAMENTI PERIODICI**

IL PIANO DI ZONA (art. 19 L.328/00)

- Sulla base delle indicazioni i comuni provvedono, a loro volta, a definire il piano di zona
- Viene adottata attraverso Accordo di programma (L. 142/90 art.27) al quale partecipano soggetti pubblici e privati, in particolare quelli che concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato
- è approvato dai comuni associati che fanno parte di un determinato "ambito territoriale per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete"
- l'ambito è determinato dalla Regione e dovrebbe essere coincidente con il distretto sanitario



**Il Piano di
zona**

IL PIANO DI ZONA (art.19 I.328 00)

- Favorire la creazione di una rete di servizi e interventi flessibili, stimolando le risorse della comunità locale
- qualificare la spesa attivando anche risorse locali
- ripartire la spesa tra i soggetti firmatari
- prevedere formazione, aggiornamento e progetti di sviluppo dei servizi



**Il Piano di
zona è
volto a:**

IL PIANO DI ZONA (art.19 I.328 00)

- Obiettivi, priorità, strumenti e mezzi
- organizzazione dei servizi, risorse e requisiti di qualità
- rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo
- modalità per garantire integrazione fra servizi e prestazioni
- coordinamento con organi statali periferici (amministrazione penitenziaria e della giustizia)
- collaborazione fra servizi territoriali, soggetti che operano nell'ambito della solidarietà sociale e comunità locale;
- forme di concertazione con l'asl e con gli enti non profit erogatori di servizi ed interventi sociali



**Il Piano di
zona
individua:**

Piani di zona in Italia a fine 2004



Piani di zona in Italia a fine 2006

I PIANI DI ZONA



Piani di zona in Italia a fine 2007

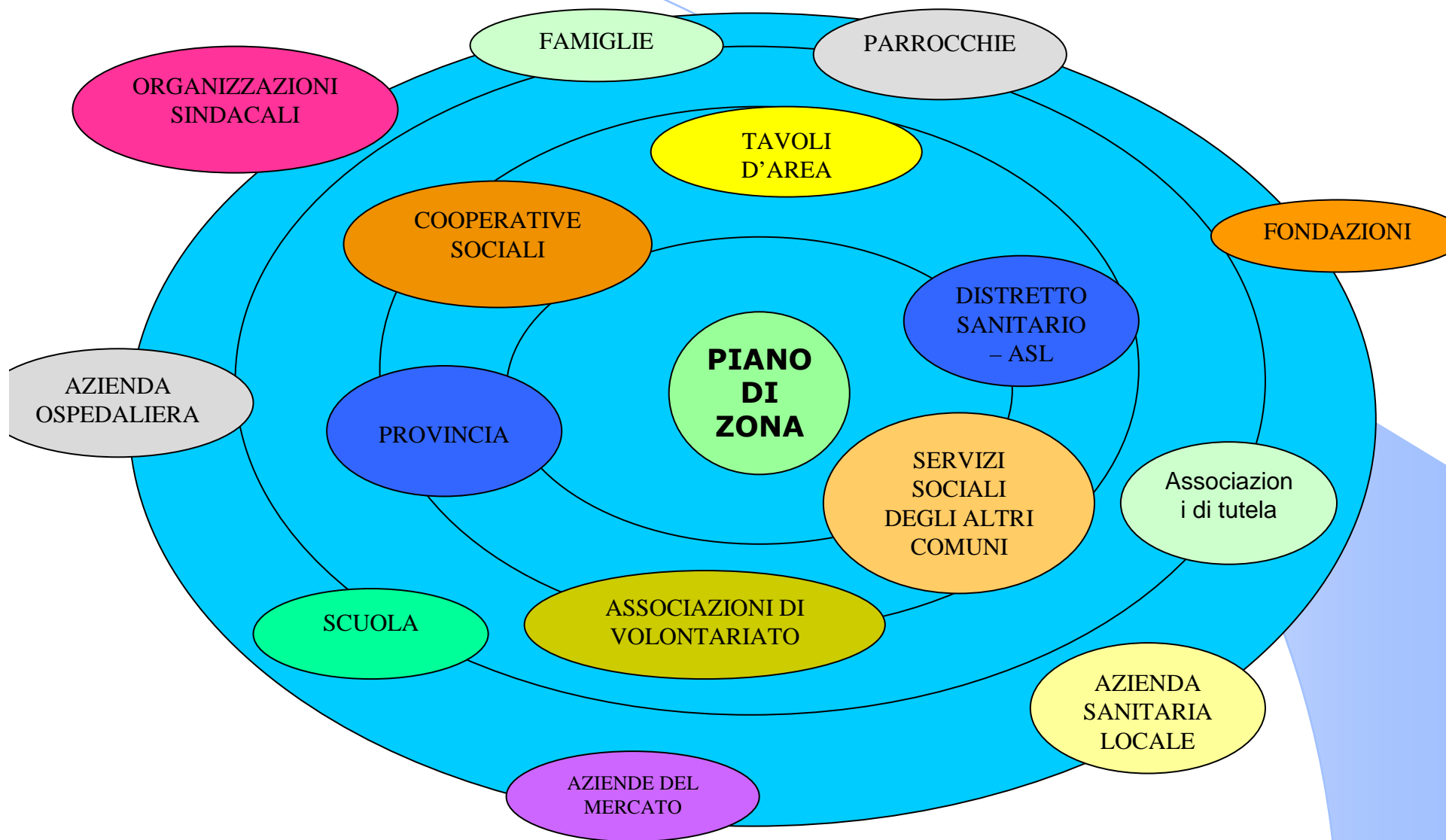
I PIANI DI ZONA



La zona come luogo di programmazione sociale: "all'incrocio dei venti"



UNA POSSIBILE RETE DA ATTIVARE NELLA GOVERNANCE DEL PIANO DI ZONA



Il PDZ e le sue innovazioni

1. Si sintetizzano gli interventi e le politiche del settore sociale e si coordinano con altre politiche.
2. Si programma ad un nuovo livello: la zona, superando l'impasse storica del frazionamento comunale.
3. Si passa da una programmazione nella logica di **government** ad una nella prospettiva di **governance**
4. Si programma in modo congiunto anche con l'Asl, non nella logica della delega ma in quella dell'integrazione operativa territoriale

Il PDZ e le sue innovazioni

1. Si sintetizzano gli interventi e le politiche del settore sociale e si coordinano con altre politiche.

Programmazione operativa

Contenuti delle politiche, aree di intervento priorità, dinamica consolidamento, sviluppo e miglioramento, sperimentazione

Strumenti della Programmazione

analisi dei bisogni, disegni di valutazione sviluppo della formazione

Che cosa sta dentro e che cosa sta fuori il pdz?

Strade parallele di programmazione sociale (bandi regionali, bandi privati, ecc.)

Programmazione operativa: Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

Risorse

- Tutte le regioni programmano su settori omogenei di intervento (minori, anziani, adulti in difficoltà, disabili)
- I servizi di base sono programmati con una certa omogeneità su tutti i territori
- Nella maggior parte dei casi il Pdz triennale è aggiornato annualmente al fine di rendere la programmazione più operativa

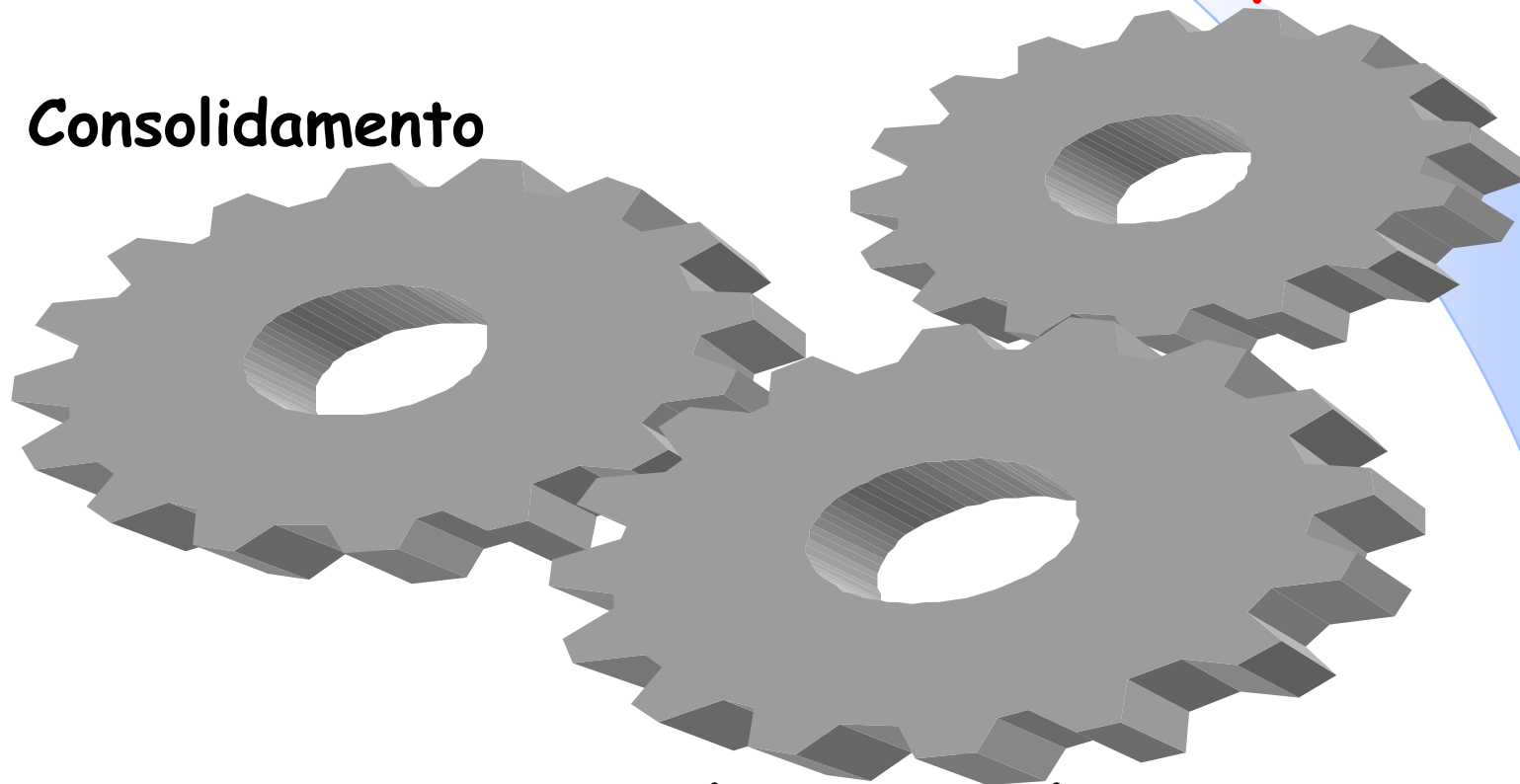
Nodi critici

- E' raro che i pdz prevedano una precisa articolazione fra interventi di consolidamento, sviluppo e miglioramento, sperimentazione, appiattendo la programmazione
- La mancanza di serie esperienze di valutazione delle azioni del piano ostacola la programmazione operativa
- Gli interventi di potenziale integrazione fra settori (es. educativo, case ecc.) sono spesso dimenticati dalla programmazione zonale

Programmazione operativa: Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

Innovazione e sperimentazione?

Consolidamento



Sviluppo e miglioramento

Gli strumenti della programmazione:

Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

Risorse

- Nella quasi totalità dei territori è ormai diffusa una metodologia di programmazione che prevede una analisi iniziale del bisogno e dell'offerta preesistente
- Tale analisi assume forme diverse e di diverso approfondimento nelle regioni (per es. il profilo di comunità emiliano romagnolo) , tuttavia ormai l'analisi iniziale dei bisogni è prassi condivisa
- In alcune regioni in particolare Piemonte, Emilia Romagna, Sardegna, la Provincia offre un significativo supporto all'analisi dei bisogni attraverso i propri osservatori
- Le Province danno anche significativi apporti formativi per qualificare la costruzione di sistemi integrati

Nodi critici

- A volte le ricche analisi dei bisogni non trovano riscontri nelle successive scelte programmatiche
- Rare le esperienze di valutazione dei processi programmatici e quasi nulle quelle di valutazione dell'implementazione delle azioni del piano
- La formazione permanente e la supervisione sono spesso dimenticate da molti Pdz o permangono, a parte alcune rare eccezioni, come prassi marginali, e occasionali più che come strumenti permanenti di supporto al sistema integrato

Che cosa sta dentro e che cosa sta fuori il Pdz: Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

Risorse

- ⑩ Nelle regioni alle soglie della terza triennalità (Lombardia, Emilia, Toscana, Veneto, Marche, Umbria, Liguria, Campania) si registra un incrementale aumento dell'area di programmazione del pdz, dal solo FNPS, ai fondi regionali, alle ex leggi di settore, alla spesa ordinaria dei comuni ad altre fonti – POR, europee ecc.)
- Il pdz col tempo diviene pertanto progressivamente strumento di programmazione di risorse crescenti del territorio, anche dove è partito con una impostazione più "modesta" (Lombardia)
- Sul fronte della non autosufficienza in alcune regioni (Liguria ...) si danno le linee e si utilizza l'ambito come luogo di realizzazione degli interventi

Nodi critici

- Non decollano esperienze di integrazione con settori diversi dal socio sanitario e in parte socio educativo e politiche per il lavoro
- In esperienze di programmazione matura (regioni del nord) si assiste ad uno strisciante e forse neanche sempre consapevole processo di evitamento del pdz da parte di chi intende promuovere progetti innovativi e sperimentali, per il rischio che le proposte si arenino o si annacquino. Questo tipo di proposte tende pertanto a passare da canali diversi dal pdz quali bandi regionali, bandi di fondazioni bancarie ecc. . Il rischio è che buona parte della programmazione dell'innovazione esca dalla programmazione zonale.

Il PDZ e le sue innovazioni

2. Si programma ad un nuovo livello:
la zona, superando l'impasse storica
del frazionamento comunale.

Integraz.
fra e nei
comuni

**Quali i rapporti fra pdz e municipalità?
Quali i nodi fra organismi tecnici e politici?**

Organizzazione
della program-
mazione di zona

**Modelli di udp
Architettura della pianificazione
Accreditamento, titoli sociali**

Forme di
gestione

**Creazione di nuovi soggetti giuridici:
Aziende, consorzi, Fondazioni ecc.**

Integrazione fra e nei comuni: Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

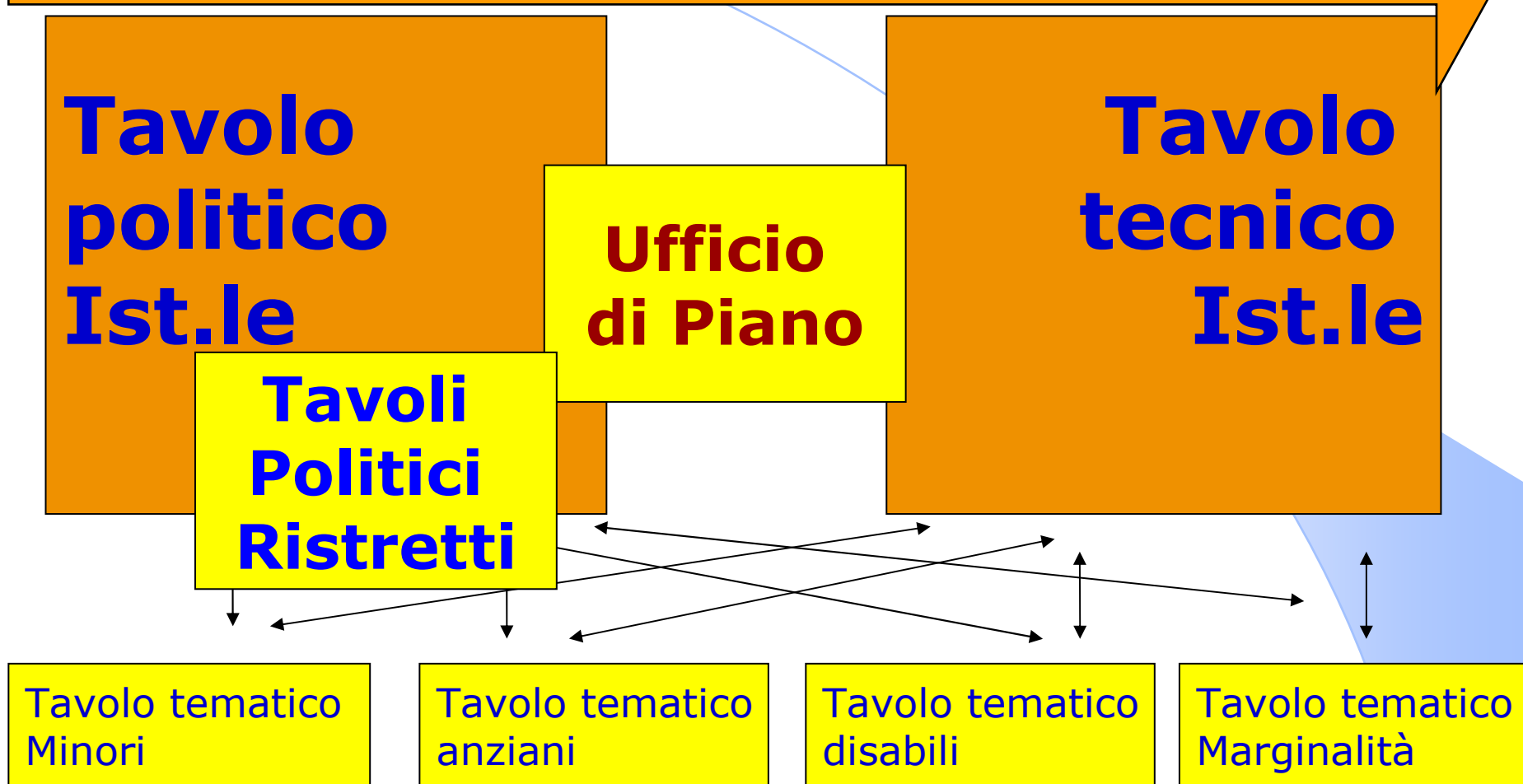
Risorse

- **Architettura omogenea dei piani di zona che consente una partecipazione diffusa delle PA locali → progressiva specializzazione dei Comuni sui temi della politica sociale**
- **I comuni "costretti" ad associarsi hanno intrapreso in quasi tutti i territori un processo virtuoso di messa in comune di risorse ed energie spesso efficace.**
- **Questo ha attivato anche energie finalizzate alla ricerca delle forme di associazione e gestione più efficaci**

Nodi critici

- **Qualche difficoltà di adattamento del pdz nelle grandi città (non essendo stato pensato per loro) e negli ambiti con forti differenze nelle proporzioni fra capofila (mangia tutto) e altri comuni**
- **E' un problema ragionare in termini di integrazione fra comuni più per i politici che non per i tecnici, poiché hanno loro basi di consenso nei singoli "campanili" e la gestione associata non sempre dà immediati riscontri in termini di consenso**
- **Uno dei nodi più critici pare essere il problema dell'integrazione fra diversi settori nei comuni, spesso infatti ci si trova in contesti nei quali i diversi uffici non sono per nulla abituati a riconoscersi e parlarsi**

Organizzazione delle programmazione di zona: Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni: un'architettura tipo



Organizzazione delle programmazione di zona: Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

Risorse

- **Articolazione dei tavoli tematici sempre sviluppate su almeno 4 aree d'intervento prioritarie**
- **In alcune realtà di eccellenza si sono costituiti o grazie alle Province o autonomamente, coordinamenti provinciali degli Udp, finalizzati al confronto e scambio di esperienze di programmazione e di promozione di assistenza tecnica (Lombardia, Piemonte, Emilia)**
- **Progressiva funzione di regolazione del sistema sociale in capo alle zone attraverso gli strumenti dell'autorizzazione al funzionamento, accreditamento e vigilanza e controllo**

Nodi critici

- **In alcuni territori si crea il rischio di delega dei coordinamenti istituzionali a comitati politici ristretti**
- **In alcuni territori l'accREDITamento è visto solo in connessione con l'utilizzo del voucher sociale e non come strumento di regolazione del sistema (Lombardia)**
- **Sistemi di accREDITamento, avviati in alcuni territori, procedono complessivamente a rilento.**

Organizzazione delle programmazioni di zona: Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

Modelli di UPD

Risorse

- Con l'avvio dei piani di zona si sono sperimentati diversi modelli di "regia tecnica" dei processi programmatori: Uffici di piano, Tavoli tecnici, Gruppi di piano, Segreterie tecniche → denominazione diverse da funzioni similari
- Al cune Regioni (es. Campania, Sardegna) hanno indicato nelle linee guida anche al composizione di massima degli uffici
- Progressivo aumento di competenze e funzioni in capo agli uffici di piano (es. Lombardia)
- Presenza all'interno degli udp di operatori ASL nelle Regione con una forte spinta all'ISS (es. Puglia. E. Romagna, in Veneto spesso l'Udp è n capo all'Ausl)
- Risorse definite del FNPS per l'attivazione degli udp (es. 2% di Puglia e Lombardia) che consente un investimento obbligato dei Comuni

Nodi critici

- Difficoltà ad individuare figure specifiche con adeguata competenza in termini di "social planner"
- Poca chiarezza sui confini dell'ufficio di piano e conseguente spostamento in fase di consolidamento dei pdz sull'asse gestionale
- Nel momento in cui nasce un nuovo soggetto giuridico gestionale permane una confusione sulla collocazione dell'udp (programmatorio) dentro o fuori dal nuovo ente

Organizzazione delle programmazione di zona:

Funzioni prevalenti dell'UDP

Sviluppo delle funzioni agite dall'udp

**UDP =
segreteria
tecnica**

Poche funzioni:

- Segreteria,
- raccolta dati
- Raccordo tra istituzioni

**UDP =
coordinamento
tecnico**

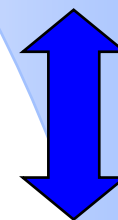
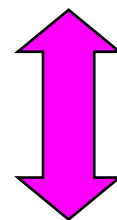
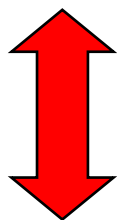
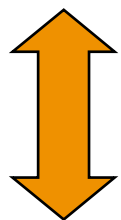
- elaborazione / aggiornamento pdz
- monitoraggio e valutazione
- gestione azioni pdz
- costruzione rete

**UDP =
regia organizzativa**

- Gestione e affidamento servizi
- Definizione priorità d'accesso
- monitoraggio e valutazione
- costruzione rete
- gestione finanziaria

**UPT =
regia
programmatoria**

- programmazione in staff all'Assemblea dei Sindaci per la direzione della gestione associata
- consolidamento rete/partecipaz.



**Delega
all'ASL**

**Mix (delega ASL +
comuni singoli +
Comune capofila)**

**Comune
Capofila +
singoli comuni**

**Azienda/
Consorzio
sociale**

Assetti gestionali

Forme di gestione:

Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

Il ripensamento della forma di gestione dopo i primi anni di PdZ si impone per varie motivazioni:

1. la necessità , in concomitanza con la fine del processo di delega dei servizi sociali alle ASL, di trovare una modalità di gestione dei servizi che veda il coinvolgimento anche di altri Comuni e di altri attori operanti nel territorio di riferimento;
2. la necessità di realizzare economie di scala, soprattutto in presenza di Comuni di piccole dimensioni
3. la necessità di sperimentare forme di gestione meno vincolate a logiche e procedure burocratiche

Negli atti regionali si individuano diverse ipotesi:
azienda/ASP, Consorzio, società, ecc.

Forme di gestione: Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

Risorse

- La programmazione di zona ha attivato anche energie finalizzate alla ricerca delle forme di associazione e gestione più efficaci;
- Il Piemonte ha promosso il percorso attraverso i consorzi e la Toscana ha costituito le società della salute;
- Alcune regioni più mature (Lombardia, Emilia) stanno decisamente incentivando la nascita di forme aziendalistiche
- Altre regioni (Puglia- Friuli) hanno scelto una strategia prudente (convenzione con il comune capofila) incentivando però il dibattito e la riflessione prima di realizzare scelte più "forti"

Nodi critici

- Anche se le regioni vanno a velocità diverse, anche in quelle che hanno stimolato tali processi (Lombardia, Emilia Romagna) siamo ancora molto lontani dalla individuazione delle forme ottimali, prevale la confusione, le "mode", l'illusione del risparmio
- Le scelte "forti" di Piemonte (uso dei consorzi come luoghi di programmazione) e Toscana (società della salute) appaiono ancora difficilmente valutabili nella loro efficacia
- C'è spesso confusione nelle nuove organizzazioni fra funzione gestionale e funzione programmatica

Il PDZ e le sue innovazioni

3. Si passa da una programmazione nella logica di government ad una nella prospettiva di governance

Rapporti
con
il III settore

Tavoli tematici, tavoli di rappresentanza,
dinamica rappresentanza competenza ecc.

I soggetti coinvolti nella governance per la programmazione delle politiche sociali (L.328/00)

Soggetti istituzionali:

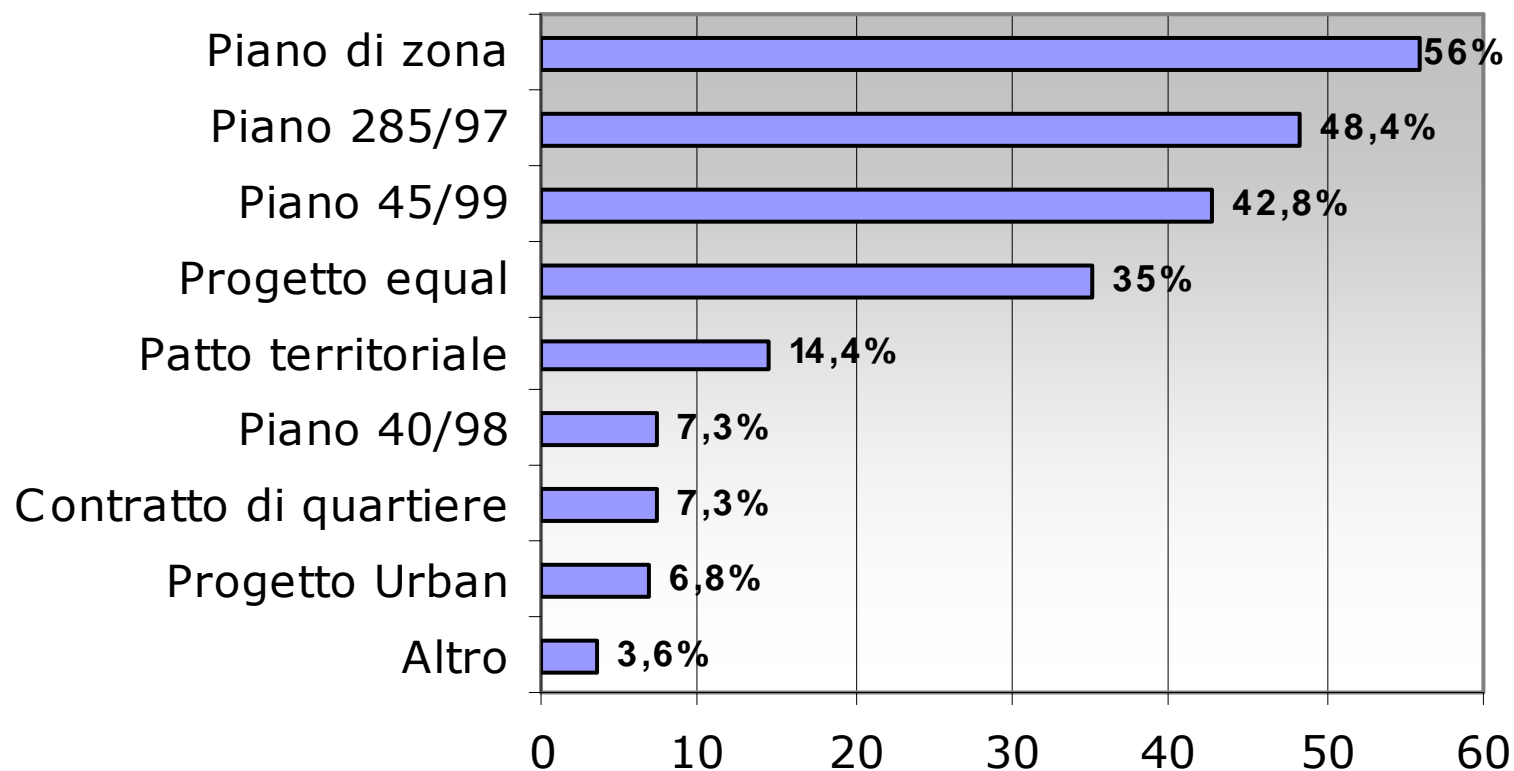
- Comuni, Regione, Province,
- ASL, AO
- Aziende speciali servizi alla persona
- Consorzi
- Scuola
- Giustizia

•Soggetti non istituzionali:

- Organismi non lucrativi di utilità sociale
- Organismi della cooperazione
- Associazioni ed enti di promozione sociale
- Fondazioni
- Enti di patronato
- Organizzazioni di volontariato
- Enti riconosciuti delle confessioni religiose
- Famiglie

Rapporti con il Terzo settore

(da una ricerca Irs 2004 sulle imprese sociali) Complessivamente pare opportuno sottolineare che il piano di zona risulta l'esperienza programmatoria che maggiormente ha coinvolto il terzo settore (impresa sociale) nel nostro paese negli ultimi anni



Rapporti con il Terzo settore

Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

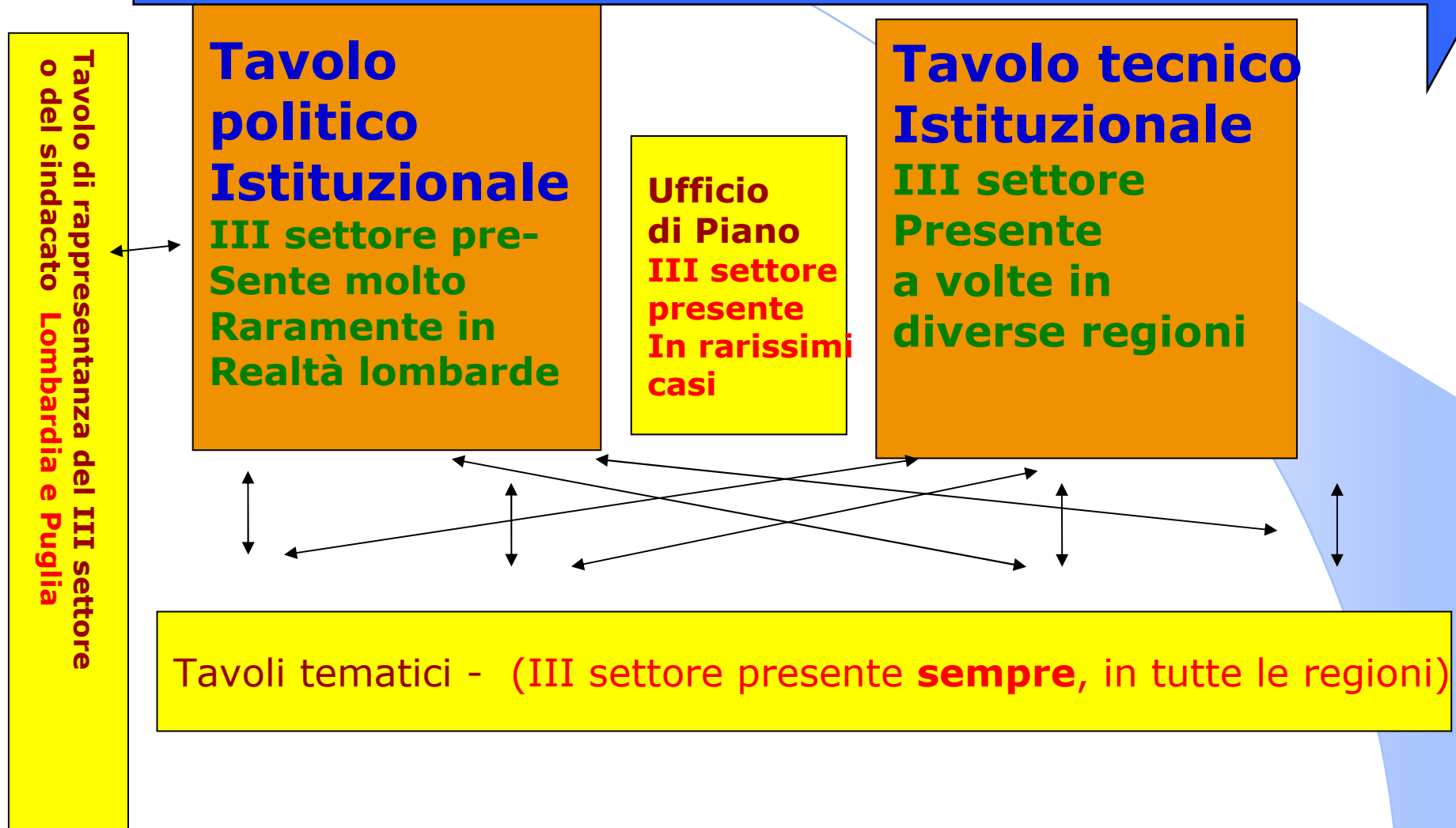
Risorse

- Con il Pdz lavorare in modo integrato fra Pubblico e III settore è ormai prassi condivisa su tutto il territorio nazionale
- Si moltiplicano le teste pensanti ovvero i soggetti che ragionano in termini di costruzione di politiche territoriali (es: 2000 org ai tavoli tematici in Prov. To; 1500 in RFVG)
- Alcune regioni (Lombardia, Puglia) oltre ai tavoli tematici prevedono specifici spazi consultivi per il III settore (tavolo di rappresentanza, tavolo di concertazione)

Nodi critici

- Problema della rappresentanza del terzo settore
- Problema della non sempre chiara funzione attribuita al terzo settore: rappresentanza o competenza
- Moltiplicazione dei tavoli e perdita di controllo sul loro operato e problemi di tenuta ai tavoli
- Problema del potere decisionale attribuito al III settore: decisionale o consultivo?
- Incompetenza nella conduzione dei tavoli
- Confusione fra funzione politica e tecnica (advocacy) del terzo settore
- Confusione fra apporto alla programmazione e funz. Gestionale del III settore

Dove opera il Terzo settore nella programmazione di zona



PARTECIPAZIONE

Difinizione
collettiva delle
regole del gioco
e dei frames

E disegno delle
soluzioni

Attori: che
esprimono interessi e
competenza rispetto
al problema

CONSULTAZIONE

Presentazione e
adeguamenti
delle soluzioni

Attori: che
esprimono interesse
rispetto alla soluzione
proposta

RELAZIONI PUBBLICHE

Distribuzione di
informazioni

Attori: formali e
opinione pubblica

- “Si tratta di distinguere fra la funzione di **advocacy** e protezione sociale che il non profit svolge in autonomia e la **funzione gestionale** che svolge per conto degli enti pubblici che finanziano quei servizi.
- Il diritto – dovere a essere rappresentati nel processo dei Piani di zona discende dalla **advocacy**, che racchiude in se la capacità di evidenziare i bisogni, di delineare nuove opzioni di intervento, di mettere in rete proprie risorse professionali e strutturali in aggiunta a quanto disponibile con investimento pubblico.”
- Battistella, De Ambrogio, Ranci Ortigosa 2004, Il Piano di zona, Carocci Faber

Definizione del termine **Advocacy**

- **“Attività di supporto all’esplicazione dei bisogni e di tutela dei diritti, svolta da organizzazioni di volontariato formali e informali, in favore di gruppi sociali soggetti a processi di marginalità sociale o di utenti dei servizi sociali e sanitari”**
- Battistella, De Ambrogio, Ranci Ortigosa 2004, Il Piano di zona, Carocci Faber

La partecipazione del terzo settore al Piano di zona

- 1. PER RAPPRESENTANZA**
- 2. PER COMPETENZA**



Un tavolo tematico



Un tavolo tematico



Un tavolo tematico

Il PDZ e le sue innovazioni

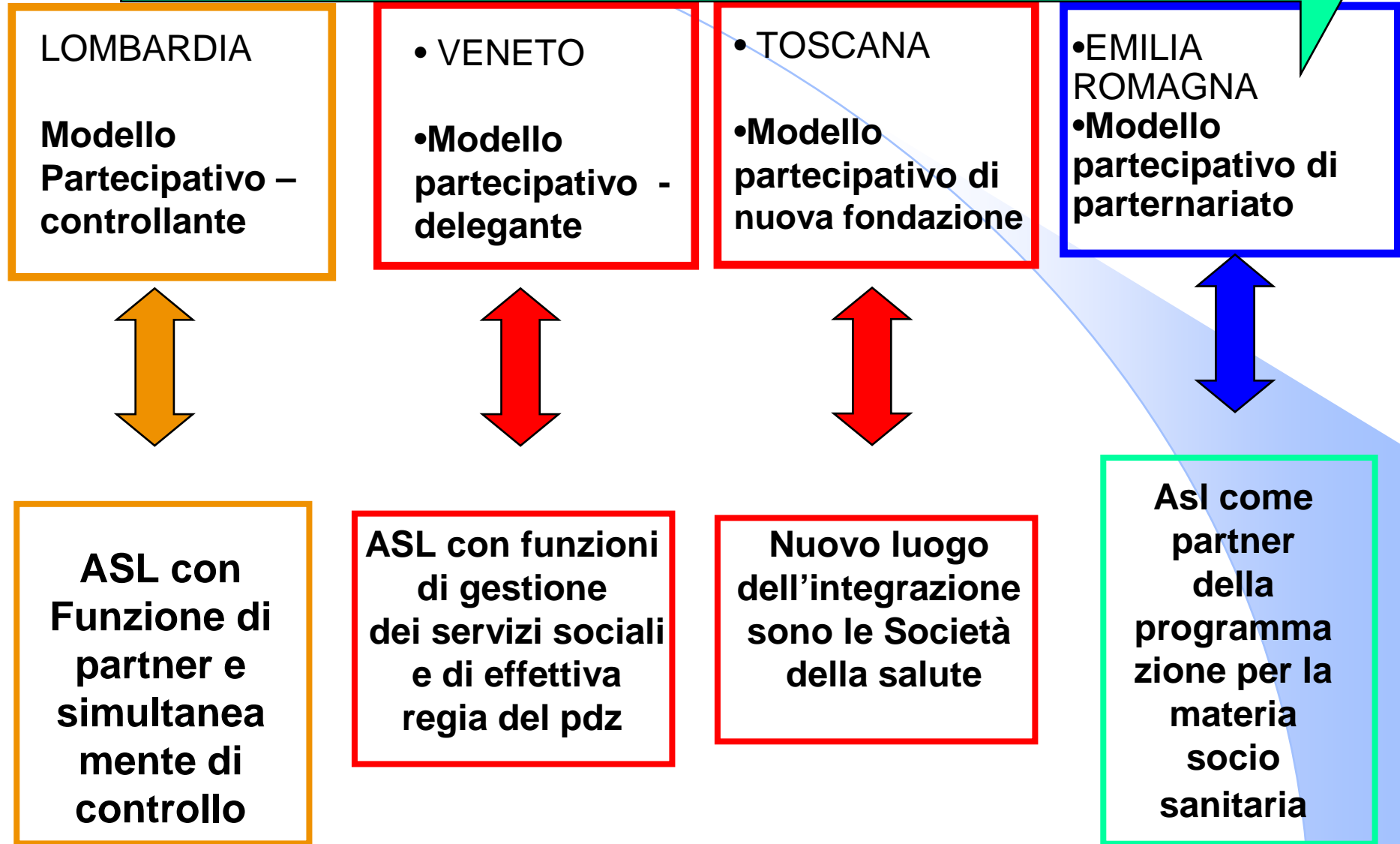
4. Si programma in modo congiunto anche con l'Asl, non nella logica della delega ma in quella dell'integrazione operativa territoriale

Integrazione
socio sanitaria

**Ruolo comuni associati e ruolo asl nei diversi
modelli regionali**

Integrazione socio sanitaria

Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni



Integrazione socio sanitaria

Il quadro emergente dalla ricognizione nelle regioni

Risorse

In diverse regioni vengono promossi esplicitamente :

- Punti unici di accesso
- Valutazione multidimensionale
- Progetto personalizzato
- Coordinatore del caso (case manager)
- Equipe multiprofessionale
- Protocolli operativi
- Continuità assistenziale

Nodi critici

- **Spesso il dichiarato non corrisponde all'effettivo, infatti non sempre nell'operatività c'è reale integrazione.**

*La pianificazione è soprattutto organizzazione,
per cui il suo successo o insuccesso dipendono
anche dalle scelte organizzative effettuate
dal sistema di governo esistente
e dai diversi soggetti che lo compongono*

(Scortegagna, 2002)