

## Capitolo 2

### Piani di zona e partecipazione sociale: la costruzione della governance

#### 2.1 Organi politici e tecnici della programmazione zonale

Con il Piano di zona si intende passare da una programmazione del settore sociale nella prospettiva di *government* (funzione di governo esclusiva del soggetto pubblico), ad una prospettiva di *governance* (attività di governo svolta attraverso la mobilitazione di una serie di soggetti pubblici, del privato sociale, della società civile, che diventano partner del pubblico in un percorso di coordinamento dei processi decisionali). Si tratta di un cambiamento già in parte anticipato dalle esperienze di programmazione settoriale (in particolare dalla L. 285/97) che, anche se di non facile realizzazione, introduce consistenti potenzialità di sviluppo per i sistemi di servizi e politiche sociali locali.

Il processo in corso di assunzione di una prospettiva di governance in Regione Emilia-Romagna si analizzerà attraverso approfondimenti sull'integrazione tra i Piani di zona e il Terzo settore, le Aziende USL e le Province<sup>1</sup>.

Il Piano di zona, come si è detto, estende ai soggetti della società civile (volontariato, terzo settore, associazioni di rappresentanza, ecc..) portatori di storie, interessi, bisogni e ruoli diversi, la possibilità di partecipare alla programmazione delle politiche sociali di un territorio, che ha l'obiettivo di attivare una rete di servizi integrati e coordinati. Per questo nell'analisi sono state considerate in particolare due dimensioni:

- ✓ la tipologia dei soggetti firmatari degli Accordi di programma (AdP)
- ✓ le forme di coordinamento che le zone hanno adottato.

Tutti gli Accordi di programma dei 39 ambiti della regione sono stati firmati (figura 1) dai Comuni, dalle Province e dalle AUSL. A fianco di questi attori sono risultati firmatari in qualità di sottoscrittori o di aderenti anche altri soggetti come:

- ✓ i rappresentanti di forme associative specifiche (Comunità Montane, Unioni ed Istituzioni di Comuni), in 11 zone appartenenti a 6 province;
- ✓ rappresentanti di enti gestori (consorzi pubblici di servizi), in 4 zone;
- ✓ le Ipab, firmatarie di Accordi di programma in 13 zone;
- ✓ rappresentanti del Terzo settore che hanno aderito agli Accordi di programma in 18 zone, distribuite nelle diverse province, attraverso la stipula di un Protocollo d'Intesa.
- ✓ altri soggetti come Aziende Ospedaliere o rappresentanti delle scuole, dei Centri di Formazione Professionale (CFP), o degli Istituti penitenziari.

---

<sup>1</sup> Le fonti informative da cui si prende spunto per trattare questa parte sono: gli Accordi di programma dell'anno 2004, le schede di lettura dei Piani compilate dai funzionari regionali e provinciali, i verbali e i lavori della seconda Conferenza regionale sulla Cooperazione Sociale.

Il quadro regionale mostra quindi una situazione in cui le IPAB risultano numerose tra gli enti firmatari non istituzionali, sia in termini di soggetti firmatari che di numero di zone in cui hanno firmato l'AdP (14): un terzo delle zone ha quindi saputo costruire un confronto sul sistema delle politiche sociali del territorio con questi soggetti che insieme agli enti locali fanno parte del sistema dei servizi. Un buon risultato emerge anche per l'adesione dei soggetti del Terzo settore, che sottoscrivono Protocolli di adesione in 18 zone, e partecipano in generale ai Tavoli tematici e ai lavori di preparazione del Piano.

**Figura 1**  
**Firmatari dell'Accordo di Programma**

**I firmatari dell'Accordo di programma 2004**

Provincia	Comuni	AUSL	Provincia	Forme associative	Consorzi pubblici	Ipab	Soggetti del Terzo Settore	Altri
Piacenza	4	4	4	1				
Parma	4	4	4	3				
Reggio Emilia	6	6	6	2	2	3	6	A.O. APR Scuola CFP
Modena	7	7	7	2	1	4	1	
Bologna	7	7	7	1	1	4	7	CON e Casa Circ. M.
Ferrara	3	3	3			2	1	
Forlì Cesena	3	3	3			1	3	
Ravenna	3	3	3					
Rimini	2	2	2	2				
<b>Totale</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>3</b>
In % sui 39 ambiti reg.li	100%	100%	100%	28.2%	10.2%	35.9%	46.1%	7.7%

*Si sottolinea che nelle diverse colonne dei soggetti firmatari sono riportati i numeri delle zone in cui risultano firmatarie le diverse tipologie di soggetti. Sui Protocolli di Adesione i dati possono essere incompleti in quanto i soggetti possono aderire anche dopo la sottoscrizione dell'AdP da parte dei soggetti istituzionali.*

Dal punto di vista del coordinamento del Piano vediamo (figura 2) che, come era prevedibile, in tutte le zone si è attivato per l'avvio e per la regia l'organo di rappresentanza politica denominato Comitato di distretto e che in quasi tutte le zone si è costituito anche un tavolo tecnico. Va osservato che nei territori in cui gli uffici di piano svolgono funzioni specifiche di programmazione in raccordo con la parte politica e con il coinvolgimento al loro interno dei responsabili dei servizi sociali dei Comuni, essi finiscono per assorbire al loro interno anche le funzioni di tavoli tecnici; mentre dove gli uffici di piano svolgono funzioni strettamente operative, di segreteria organizzativa e di raccolta ed elaborazione dei dati, essi svolgono funzioni di "staff" ad un tavolo tecnico ed a un tavolo politico

che dettano le linee operative e gli indirizzi programmatori. Vi è in tal senso un evidente rapporto e anche una distinzione tra le funzioni e i ruoli dell'UdP e del tavolo tecnico.

Nell'organizzazione territoriale si attivano anche tavoli provinciali, sia politici che tecnici; questo avviene nelle province di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena e Bologna. I tavoli tecnici provinciali rispondono a funzioni di supporto e coordinamento degli uffici di piano, per quanto riguarda i sistemi informativi e operazioni di confronto e omogeneizzazione di determinate azioni, soprattutto di sistema. Così ad esempio a Reggio Emilia, dove si è attivato un intervento formativo per tutte le zone, o a Piacenza, dove esiste un tavolo tecnico provinciale del welfare allargato anche ai direttori di distretto dell'Ausl in cui la Provincia svolge una funzione di coordinamento su temi specifici.

I tavoli politici provinciali promuovono la partecipazione dei referenti politici, e, in alcune realtà, di altri soggetti del territorio per un confronto sulle linee strategiche di programmazione.

**Figura 2**  
**L'organizzazione territoriale**

**L'organizzazione territoriale**

Provincia	Presenza organo politico	Presenza organo tecnico	Presenza di tavoli tecnici	Presenza organo politico prov. le	Presenza organo tecnico prov. le
Piacenza	4	2	3	Si	Si
Parma	4	4	4	Si	Si
Reggio Emilia	6	5	6	Si allargato	Si
Modena	7	1	7	Si	Si
Bologna	7	3	6	Si	Si
Ferrara	3	3	3	-	-
Forlì Cesena	3	3	1	Si	-
Ravenna	3	3	3	-	Si allargato
Rimini	2	2	-	-	Si allargato
<b>Totale</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>33</b>	<b>6 Province su 9</b>	<b>7 Province su 9</b>
<b>In % sul 39 ambiti reg. II</b>	<b>100%</b>	<b>66,7%</b>	<b>86,8%</b>	<b>66,7%</b>	<b>77,7%</b>

## **2.2 L'integrazione con il Terzo settore**

La legge di riforma e le indicazioni regionali, contenute già nelle Linee guida, sono state accolte da molte organizzazioni del Terzo settore come un fondamentale passaggio che riconosce loro un ruolo e funzioni rilevanti nella costruzione attiva del sistema di welfare, come sottolineato da diversi articoli della L. 328/00 e della L.R. 2/03.

Non si tratta di una evoluzione né facile né scontata perché richiede il superamento di modalità di rapporto da tempo in atto per passare a nuove modalità, e questo implica non solo atti amministrativi o dichiarazioni di intenzioni, ma un cambiamento di cultura e di comportamenti e un adattamento reciproco, fra gli interlocutori, entro le nuove logiche. E' quindi naturale che forse soprattutto su questo tema si dovesse ricercare e sperimentare, con un avvicinamento alle modalità indicate dalla nuova legislazione che non poteva non essere graduale e, potremmo dire, per prova ed errore. Si deve anche tener presente che i tempi amministrativi, normalmente contenuti, entrano spesso in conflitto con i tempi della partecipazione, che si presentano sempre più dilatati, e che questa sfasatura richiede una articolazione fra quanto può essere convenuto in sede di elaborazione del Piano, e quanto si dovrà rinviare ai successivi tempi di attuazione del Piano.

Le informazioni disponibili riguardano la presenza del Terzo settore negli Uffici di piano, (nel 15,7% delle zone) e nei tavoli di programmazione tecnica-politica provinciali, (solo in alcune province), nonché l'adesione agli Accordi di programma 2004 (nel 46% circa delle zone); il Terzo settore inoltre è frequentemente presente ai tavoli tematici attivati nell'87% delle zone: complessivamente si registra quindi una presenza diffusa e significativa rispetto a sedi e strumenti.

Se ci si addentra a considerare le caratteristiche e la qualità di tale partecipazione si registrano alcuni nodi problematici. In primo luogo in molte esperienze si è registrata una certa difficoltà a distinguere tra la funzione di "advocacy", di protezione e promozione sociale, che il nonprofit svolge in autonomia, e la funzione gestionale che svolge per conto degli enti pubblici che finanziano quei servizi. La presenza nel processo di definizione dei Piani di zona è legata esclusivamente alla prima funzione, che racchiude in sé la potenzialità di evidenziare i bisogni e di delineare nuove opzioni di intervento. L'essere anche soggetti gestori (e talora, in certi territori, unici soggetti gestori) li colloca invece anche nella diversa posizione di concorrere alla produzione delle risposte attingendo alle risorse finanziarie pubbliche. Questo ovviamente significa che, fermo restando che il Terzo settore è da considerare una risorsa importante, in termini di conoscenza del bisogno, di proposta di servizi innovativi, di concorso all'individuazione di priorità, deve essere chiaro il campo di scelte a cui di volta in volta partecipa, e le regole che specificamente vi presidono.

In assenza di questa chiarificazione non sempre è stato facile coinvolgere correttamente i diversi soggetti della società civile (altri enti istituzionali, nonprofit nelle sue diverse articolazioni, sindacati), nel partecipare alla costruzione del Piano di zona e aderire all'Accordo di programma.

Fra i problemi e le criticità va segnalato quello della rappresentanza del Terzo settore, sia nel senso del chiarire fra Enti locali e Terzo settore se i soggetti da coinvolgere nei percorsi di concertazione siano le singole cooperative o le organizzazioni di rappresentanza, sia nella difficoltà che il Terzo settore spesso presenta nel darsi una rappresentanza unitaria.

Le "rivendicazioni" del Terzo settore in questa prima esperienza zonale sono spesso legate alla richiesta di un coinvolgimento che vada oltre la funzione puramente consultiva. A volte la percezione del Terzo settore è di essere relegato nella posizione di partner per la raccolta di informazioni sui problemi, senza il riconoscimento di una funzione politica e di orientamento. Questo viene letto come limitazione del Terzo settore ad un ruolo puramente di gestione di servizi e interventi, che troverebbe conferma laddove gli Uffici di piano hanno pensato di coinvolgere, nei loro lavori, soprattutto le cooperative che gestiscono servizi sui diversi territori, senza altri particolari legami con il contesto territoriale.

D'altra parte, si rivela anche un problema "interno" al Terzo settore la difficoltà di passare da una "logica di interesse del singolo" (cosa faccio come singola cooperativa o associazione) a una "logica di sistema": i problemi, le risorse, le strategie di miglioramento relative al territorio o all'area d'intervento. Passaggio questo che chiede oggi, sia alle zone sia al Terzo settore, uno sforzo notevole.

Le zone sono chiamate a riconoscere il Terzo settore non più e non solo come gestore di servizi, ma anche come soggetto titolato a partecipare alla pianificazione delle politiche sociali, anche per il ruolo anticipatorio nella lettura dei territori e dei problemi che esso può svolgere. Questo riconoscimento richiede un tempo, un percorso e degli strumenti ad hoc che non si è ancora compiutamente riusciti a darsi.

Il Terzo settore a sua volta è chiamato a rinforzare la propria identità politica e culturale, anche sviluppandosi imprenditorialmente con servizi propri. A loro volta le cooperative devono acquisire maggior consapevolezza circa il loro ruolo non solo gestionale e devono attivarsi per promuovere processi di costruzione di identità e di delega.

Il coinvolgimento del privato sociale deve dare continuità ad un processo di partnership e di co-progettazione tra pubblico e privato sociale che nei fatti in diversi territori si era già sviluppato, ad esempio nell'esperienza dei piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza ex L. 285/97, e che va sviluppato e meglio strutturato all'interno della programmazione zonale.

La non chiarezza del mandato ai tavoli d'area, il cui lavoro ha impegnato in modo significativo le organizzazioni del Terzo settore, ha generato in alcune realtà confusione circa l'integrazione tra pubblico e privato, integrazione che trova la sua massima espressione appunto nei tavoli d'area. In alcuni casi, il coinvolgimento del Terzo settore è stato interpretato con funzione consultiva, funzione valutata limitante e limitativa del ruolo del Terzo settore nella costruzione e gestione del Piano di zona. In altri casi, la partecipazione ai tavoli tematici è stata interpretata, in modo più o meno esplicito, come luogo di ripartizione di fondi e finanziamenti. Altri ancora hanno interpretato il "mandato" dei tavoli in chiave di co-progettazione e questo terzo "scenario" è di fatto quello che ha continuato ad aggregare nel tempo le organizzazioni del terzo settore al lavoro dei tavoli, pur nelle ambiguità tanto in termini di finalità e azioni, quanto in termini di responsabilità e competenze, che sono state evidenziate.

Queste criticità evidenziano che nel rapporto tra il pubblico e il privato va salvaguardato tanto il ruolo di garanzia e trasparenza dell'ente pubblico, quale regista del processo, quanto l'apporto dei diversi soggetti del Terzo settore tanto nella individuazione di bisogni e risposte innovative, quanto

nella legittima valorizzazione delle proprie risorse e capacità produttive, giocata accettando il rischio e la concorrenza.

Per sviluppare la partnership fra ente pubblico e Terzo settore occorre definire con maggiore chiarezza ruoli e responsabilità nelle diverse funzioni e fasi del processo di programmazione e di governo dei servizi sociali: programmazione, progettazione, gestione, monitoraggio e valutazione. In ciascuna di esse diverso è il ruolo dei diversi soggetti coinvolti nei processi stessi.

In altre parole è necessaria una maggiore chiarezza dei ruoli e delle regole nelle diverse fasi per giungere alla redazione di una sorta di "patto" sul percorso e sul livello di coinvolgimento richiesto. La modalità negoziale consente infatti un incontro e un dialogo reciprocamente vantaggioso anche se ci si trovi di fronte a quadri di riferimento o mission diversi, in quanto aiuta a chiarire fra l'altro che non sono in gioco i quadri di riferimento di ciascuno, ma più semplicemente le opportunità e le aspettative in una condizione di pari dignità.

Attraverso un patto di collaborazione da recepire nell'Accordo zonale sul concorso al Piano dei soggetti sociali, previsto dalla L.R. 2/03, si individuano impegni e disponibilità di ciascuno, e il Terzo settore può essere investito "ufficialmente" del ruolo che viene ad esso attribuito, anche perché riconosciuto come soggetto competente, e può pertanto sedere come partner ai diversi tavoli.

### **2.3 L'integrazione con l'AUSL e lo sviluppo della programmazione sociosanitaria**

Nelle intenzioni del legislatore, nazionale e regionale, il Piano di zona deve essere oggetto di una programmazione congiunta anche con l'Azienda sanitaria, non nella logica della delega ma nella logica della partnership e dell'integrazione organizzativa e operativa a livello territoriale. L'integrazione degli interventi è infatti un punto cardine sia della L. 328/00 sia della L.R. 2/03, in quanto la complessità di molti bisogni richiede la capacità di erogare risposte fra loro integrate. Questo comporta l'intervento di più professionalità fra loro organizzativamente e culturalmente coordinate, l'accordo fra le istituzioni di riferimento, lo sviluppo di sistemi a rete. Le esperienze aggregative intercomunali previste dai Piani di zona rafforzano anche la contrattualità dei Comuni nei confronti delle Aziende USL e accentuano le tendenze emergenti a rivedere e ritirare la delega di funzioni e servizi sociali all'Azienda stessa pur perseguendo una logica di integrazione. Ritiro già effettuato dopo l'aziendalizzazione da Comuni di grandi dimensioni, dotati di una scala di risorse e di intervento adeguata, ma che la dimensione intercomunale mette anche alla portata di Comuni medi e piccoli. Si passa pertanto, nei rapporti tra Comuni associati ed Azienda sanitaria, da una logica di delega o di separatezza, ad una logica di partnership.

La dimensione distrettuale/zonale sarà infatti sempre più connotata come luogo di incontro tra domanda e offerta sociale e sanitaria e come dimensione in cui agiranno i diversi soggetti: in questa direzione, è quindi necessario individuare priorità e linee comuni sulle quali attuare l'integrazione.

Nella esperienza della programmazione si è conseguito il primo importante obiettivo della sottoscrizione di ogni Accordo di programma anche da parte delle Aziende USL. Non era un risultato scontato, anche se previsto dalla legislatura.

Tale adesione non ha però avuto un riscontro generalizzato nella trattazione delle tematiche sociosanitarie, per realizzare una programmazione effettivamente integrata.

In questi primi anni lo sforzo maggiore dei territori è stato orientato alla costruzione di una propria identità zonale, che non ha sempre consentito di investire specificamente nello sviluppo dell'integrazione socio-sanitaria. Ad oggi emerge un quadro in cui la collaborazione si è concretizzata principalmente nei tavoli tematici a livello operativo, dove sono state affrontate anche tematiche sociosanitarie, nonché nel confronto fra referenti dei Comuni, dei distretti, delle organizzazioni sociali e sindacali. E si tratta comunque di un risultato importante.

L'investimento fatto dall'Ausl in questi ultimi mesi in alcune province attraverso la nomina di un referente per l'integrazione sociosanitaria che dovrà costruire le connessioni con l'Ufficio di piano pare una prima risposta per ovviare a questa criticità. La stessa strategia va perseguita anche a livello politico per creare in ciascun territorio una responsabilità diffusa in campo sociale e sociosanitario, stabilendo delle priorità con la definizione delle risorse adeguate.

Non a caso il documento preparatorio al Piano regionale integrato sociale e sanitario prevede che una delle tre sue parti sia dedicata all'area dell'elevata integrazione e alle forme e gli strumenti interistituzionali per il governo dell'integrazione. Con la individuazione degli organi politici (Conferenza Regione-Autonomie locali, Conferenza territoriale sociale e sanitaria, Comitato di distretto) e tecnici (Uffici di piano sociosanitario), e degli atti programmatori (Piano regionale poliennale, Piano triennale di zona e Piano per la salute, Programma attuativo annuale del PdZ e Programma distrettuale delle attività territoriali) si indica come assumere e concretizzare le scelte di governo necessarie per dare un forte impulso all'integrazione organizzativa e operativa, a vantaggio e servizio dell'utenza. Anche l'istituzione e la gestione del fondo per la non autosufficienza va nel senso di assumere l'evoluzione della struttura della popolazione e dei crescenti bisogni che necessitano di risposte integrate sociosanitarie.

In conclusione si può affermare che se la programmazione sociale degli anni 2002-2004 ha realizzato alcuni primi passi sul terreno dell'integrazione, questo tema diverrà centrale e decisivo per la prossima triennalità, che dal livello regionale fino a quello locale è chiamata ad assumere carattere sociosanitario.

## **2.4 Il ruolo delle Province**

La funzione della Provincia, in Emilia-Romagna attore firmatario dell'Accordo di programma, si è sviluppata soprattutto nella direzione di facilitare un'efficace costruzione, avvio e sviluppo dei processi legati ai Piani di zona sperimentali<sup>2</sup>. La Regione, nel corso del triennio, ha valorizzato e sostenuto anche finanziariamente questo ruolo delle Province, stimolandole ad assumere una funzione:

- ✓ di cerniera tra la stessa Regione e le zone responsabili della pianificazione,
- ✓ di impulso per l'avvio del processo,
- ✓ di coordinamento fra i diversi territori,

---

<sup>2</sup> Le informazioni qui presentate hanno come fonti il Rapporto di valutazione del processo di realizzazione dei Piani di zona in Emilia-Romagna, curato dall'Assessorato regionale alle Politiche Sociali e dall'Irs nel 2003 e i successivi confronti e riflessioni che si sono svolti nel tavolo Regione-Province che si è riunito nei due anni successivi. Inoltre ulteriore fonte informativa sono le attività di consulenza e formazione che l'Irs ha svolto in

✓ di promozione, supporto formativo, informativo e tecnico per i diversi soggetti locali.

Per sostenere il processo di programmazione locale tutte le nove Province, pur con investimenti e stili diversi, hanno svolto un ruolo di promozione, coordinamento e sostegno nei confronti delle zone. Tale ruolo si è svolto nella maggior parte delle esperienze attraverso:

- ✓ l'istituzione e la conduzione di un Coordinamento politico provinciale (presieduto dall'Assessore alle Politiche Sociali);
- ✓ l'istituzione e la conduzione di un Gruppo tecnico provinciale, presieduto dal Dirigente e composto da referenti tecnici delle zone, da un rappresentante dell'AUSL e da eventuali altri attori (sindacati, privato sociale ecc.);
- ✓ la raccolta e la diffusione di informazioni e dati alle zone sul sistema socio-economico, sulla popolazione e sui servizi sociali presenti nei singoli territori, avviando di fatto una funzione di osservatorio provinciale delle politiche sociali (cfr. L.R. 2/03).

Inoltre i tecnici degli assessorati alle Politiche Sociali hanno partecipato nel corso dell'intero triennio al Tavolo tecnico Regione-Province contribuendo a disegnare il processo di programmazione regionale dei Piani di zona.

Va infine ricordato che, sempre nel corso del triennio, si è periodicamente riunito un ulteriore tavolo tecnico formato da Regione e Province, relativo ai piani infanzia adolescenza ex L. 285/97, che di fatto rappresenta una ulteriore esperienza di supporto alla programmazione di un'area che ad oggi rientra nei Piani di zona.

Complessivamente l'attività svolta con attenzione ai due livelli (Regione e zone) ha consentito alle Province di svolgere un ruolo di interfaccia fra le esigenze locali e la funzione di governo regionale, attivando flussi di informazioni indispensabili per ciascuno dei due livelli.

Alcune Province hanno inoltre sostenuto i territori con percorsi di formazione e rapporto costanti, a livello politico e tecnico, fra i diversi soggetti istituzionali e fra loro ed i soggetti privati, hanno proposto e concordato procedure di consultazione e concertazione con i soggetti interessati, hanno individuato strumentazioni e luoghi di partecipazione nei quali costruire istruttorie, analisi, confronti e decisioni.

Ulteriore obiettivo suggerito dalla Regione e perseguito dalle Province, legato a quanto veniva suggerito nelle linee guida, è stata la identificazione e ricostruzione dei bisogni e dell'offerta disponibile di ciascuna zona.

In questo quadro le Province hanno fornito alle proprie zone un contributo che è consistito in dati di scenario e indicatori di domanda ed offerta, rispondendo al mandato istituzionale per esse previsto dalla L. 328/2000 (art. 7) e dalla L.R. 2/03 (art. 18 e art. 28).

Ultimo obiettivo indicato dalla Regione e perseguito dalle Province è stata la definizione, attraverso i processi di costruzione dei piani e degli Accordi di programma, di reti di soggetti che operano nel sistema integrato dei servizi.

Il Gruppo politico e il Gruppo tecnico provinciali si sono, fra le altre attività, progressivamente confrontati sulle modalità di coinvolgimento dei diversi *stakeholders* a livello locale: associazioni

---

questi tre anni, con molte Province, per la pianificazione zonale e i piani infanzia ed adolescenza (Piacenza, Modena, Forlì-Cesena, Bologna, Rimini, Ravenna).

sindacali, associazioni di utenti e famiglie, associazioni in genere per la tutela dei diritti dei cittadini; i soggetti pubblici e privati (in particolare quelli del cosiddetto "Terzo settore") coinvolti nell'organizzazione dell'offerta assistenziale, le Ipab, le cooperative sociali, le associazioni di volontariato, le fondazioni, i patronati, etc.

All'interno di questo quadro sostanzialmente positivo relativamente al ruolo provinciale a sostegno dei processi di pianificazione zonale, si sono però, nelle diverse esperienze, riscontrate alcune criticità ricorrenti.

La prima fra queste riguarda l'adeguatezza delle risorse umane e organizzative alle funzioni di accompagnamento e sostegno delle programmazioni locali.

Anche a causa delle carenze di tali risorse, il ruolo provinciale si è rilevato maggiormente intenso in prossimità delle fasi di costruzione del piano e dei programmi attuativi annuali, mentre è mancato un supporto delle Province alla fase di valutazione degli esiti dei Piani di zona, funzione già fragile in molti territori, pur essendo cruciale.

Una ulteriore criticità riguarda il rapporto fra Province e capoluoghi. Se infatti la Provincia è risultata una risorsa significativa, ampiamente utilizzata e apprezzata da parte delle zone con Comuni medio piccoli, il suo ruolo non è stato altrettanto efficace ed utilizzato dai capoluoghi. In più di una circostanza è infatti emersa una scarsa partecipazione dei capoluoghi ai gruppi e alle iniziative provinciali, a sottolineare una diversa esigenza di sostegno ed accompagnamento che, in più di una circostanza, non sono apparsi indispensabili.

Rispetto a una non compiuta definizione del ruolo della Provincia anche da parte regionale, valutazione espressa da alcune Amministrazioni provinciali, i recenti atti regionali, in particolare la delibera 615/04, valorizzano la funzione provinciale declinandola nei seguenti compiti:

- ✓ contributo all'avvio del processo tramite Conferenze provinciali che promuovano la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti ed in particolare: le organizzazioni sindacali, i soggetti del Terzo settore e gli altri soggetti sociali, le IPAB e successivamente le Aziende pubbliche di servizi alla persona;
- ✓ raccordo tra i vari Uffici di piano e tavoli tecnici di ambito zonale;
- ✓ supporto nella rilevazione dell'offerta e dei bisogni;
- ✓ promozione di momenti informativi, formativi e di impulso sul territorio rivolti a tutti gli attori del processo;
- ✓ valutazione dei processi di costruzione e gestione dei piani.
- ✓ elaborazione dei programmi specifici di ambito provinciale raccordandoli con i Piani di zona;
- ✓ promozione dell'integrazione fra le diverse politiche (formazione, lavoro, trasporti, ambiente, etc..).

Le Province, pertanto vanno affermandosi, in Emilia-Romagna, come enti intermedi con un ruolo cruciale nella programmazione. Sgravate da funzioni di gestione di budget, possono svolgere una cruciale funzione per il successo della pianificazione, attraverso l'accompagnamento, lo stimolo del confronto fra territori, la fornitura di dati di scenario e di analisi dei bisogni, la valutazione dei processi di pianificazione, la consulenza mirata su nodi critici ed ostacoli del processo programmatico.