

Capitolo 5

L'avvio e il consolidamento degli Uffici di piano

Le riflessioni sull'organizzazione della pianificazione e sul ruolo svolto al suo interno dagli Uffici di piano, si basano su un'analisi comparata delle informazioni relative agli Uffici di piano contenute negli Accordi di programma dei 39 Programmi attuativi 2004. A questa prima fonte si sono aggiunte le schede che Regione e Province hanno compilato per la rilevazione delle attività degli Uffici di piano, e i Programmi attuativi 2004. Ulteriori fonti conoscitive sono inoltre rappresentate da due lavori di valutazione degli uffici di piano che l'IRS ha condotto nei mesi scorsi, commissionati dalle Province di Modena e Piacenza, e dal primo Rapporto di valutazione sul processo di costruzione dei primi piani di zona, realizzato nel 2003. Un'ultima fonte informativa sono infine stati i verbali e i lavori della seconda Conferenza regionale sulla Cooperazione sociale, promossa dall'Assessorato regionale alle Politiche sociali.

5.1 Le indicazioni regionali

Le azioni programmatiche e amministrative regionali di questo ultimo triennio, sono fortemente orientate a valorizzare la dimensione sovracomunale del processo di pianificazione.

La costruzione di un soggetto decisionale plurimo, espressione dell'identità politico-gestionale degli ambiti e quindi del coordinamento istituzionale, viene indicata come la strada ottimale per perseguire i livelli di integrazione cui la nuova programmazione tende e per esercitare la funzione di governo del sistema integrato di servizi.

In questa prospettiva si collocano da un lato, l'incentivazione del percorso di aggregazione istituzionale con le indicazioni sull'esercizio associato di funzioni (L.R. 2/03 art. 16, L.R. 6/04, L.R. 11/01), dall'altro la legge di riforma del Welfare regionale e gli indirizzi per l'attuazione dei Piani di zona (DCR 246/2001, DGR 329/2002, DCR 514/2003 e DCR 615/2004).

Viste in quest'ottica, le delibere sopracitate vedono una crescente prescrittività delle indicazioni riguardanti gli Uffici di piano, parallelamente alla costruzione della "zona sociale" come ambito naturale della pianificazione locale.

Nella prima fase di attuazione, l'Ufficio di piano viene inizialmente previsto come "*possibile struttura*¹" a supporto del Comitato di Distretto, accanto ai due organismi deputati al coordinamento del percorso di costruzione dei Piani: tavolo politico e tavolo tecnico. Successivamente le indicazioni regionali si fanno più precise e stringenti in direzione del consolidamento del ruolo e delle specifiche funzioni di tale ufficio.

Nell'ultima delibera del Consiglio regionale relativa alla pianificazione 2005-2007 (n.615/2004) viene specificato che l'esercizio delle funzioni di progettazione, programmazione e gestione del sistema locale di servizi in ambito "associato" è un obiettivo strategico importante che necessita di azioni di sistema specifiche.

¹ Le frasi in corsivo sono un estratto delle normative Regionali citate.

L'Ufficio di piano viene quindi indicato come "strumento tecnico di supporto allo svolgimento di queste funzioni, nonché alla successiva gestione e valutazione del piano." Risponde al Comitato di distretto e la sua collocazione organizzativa "può essere" all'interno del Comune Capofila.

I Programmi provinciali (DCR 615/2004) per la promozione e lo sviluppo degli Uffici di piano identificano (al fine di raggiungere anche una certa *uniformità sul territorio regionale*) alcune funzioni minime:

gestione operativa del percorso di elaborazione PdZ:

- segreteria,
- supporto organizzativo ai lavori dei tavoli,
- coinvolgimento e raccordo referenti delle varie aree di intervento,
- coordinamento dei diversi soggetti, anche del Terzo settore,
- redazione del piano;

istruttoria per l'attività di integrazione delle attività delle differenti aree di intervento con le altre politiche di settore;

coordinamento e supporto nella gestione e attuazione del piano;

collaborazione al monitoraggio e alla valutazione del piano.

In particolare viene evidenziata l'importanza della funzione *raccordo* tra gli indirizzi espressi dal Comitato di distretto e l'apporto tecnico-progettuale del tavolo tecnico ed è sottolineato il necessario collegamento tra il ruolo del Comune capofila (promotore e coordinatore del Piano, e attivatore di rapporti con il Terzo settore) e quello dell'Ufficio di piano che ne dipende funzionalmente.

Il percorso regionale vede quindi, nella prospettiva del futuro triennio di programmazione, rafforzato il ruolo dell'Ufficio di piano come struttura organizzativa funzionale all'identità della zona sociale e alla collaborazione tra Comuni nella costruzione del welfare locale e del sistema integrato di servizi. A questo scopo è stata realizzata da Regione e Province una rilevazione analitica dello "stato di avviamento" degli Uffici di piano, utilizzando le due schede in allegato, da cui sono tratti i dati citati di seguito.

5.2 La composizione dell'Ufficio di piano

Un primo dato rilevante da sottolineare è relativo al fatto che nel corso del triennio la totalità delle zone si è dotata di un Ufficio di piano. Tale processo è avvenuto in modo incrementale nel corso del triennio, in quanto al termine del primo anno di vigenza dei Piani, solo poco più della metà delle zone aveva istituito un UdP.

Dall'analisi svolta emerge inoltre (figura 1) che gli Uffici di piano sono generalmente composti da tecnici (76% degli ambiti), ma in alcuni casi (10.5% degli ambiti) hanno una composizione mista, con la partecipazione quindi anche di amministratori locali. Quando questo accade molto spesso troviamo all'interno dell'Ufficio di piano il sindaco e/o l'assessore ai servizi sociali del Comune capofila, che svolge quindi funzione dirette di raccordo con l'organo politico distrettuale. In 6 zone della Regione abbiamo all'interno degli UdP anche rappresentanti del Terzo settore. Tale partecipazione segue criteri diversi: ad esempio nel caso della zona di Piacenza Città (distretto urbano), a differenza di altre realtà, la presenza del Terzo settore è molteplice, con almeno un

rappresentante per ogni area tematica, e per lo più con rappresentanti sia dell'associazionismo sia della cooperazione sociale. In alcune zone è presente l'IPAB firmataria dell'Accordo di programma, come ad esempio nel caso della zona Val Taro e Ceno di Parma, o un rappresentante unico del Terzo settore, come nel caso della zona di Rimini.

Figura 1
La composizione degli Uffici di piano

La composizione degli uffici di piano

Provincia	Comp. Tecnica	Comp. Tecnica e politica	Con presenza di soggetti del terzo settore
Piacenza	4	-	1
Parma	3	1	1
Reggio Emilia	6	-	-
Modena	6	1	2
Bologna	6	1	-
Ferrara	3	-	-
Forlì Cesena	2	-	1
Ravenna	1	2	-
Rimini	2	-	2
Totale	33	5	6
In % sui 38 ambiti reg.li	86,8%	13,2%	15,7%

N.B. Nel caso degli Uffici di piano sono state conteggiate 38 zone, in quanto nel forlivese le zone di Cesena-Valle Savio, e Rubicone-Costa hanno un costituito un unico ufficio, anche se la situazione è in via di superamento verso due strutture distinte.

Figura 2
La presenza di personale Ausl all'interno degli Udp

La presenza di personale Ausl all'interno degli Udp

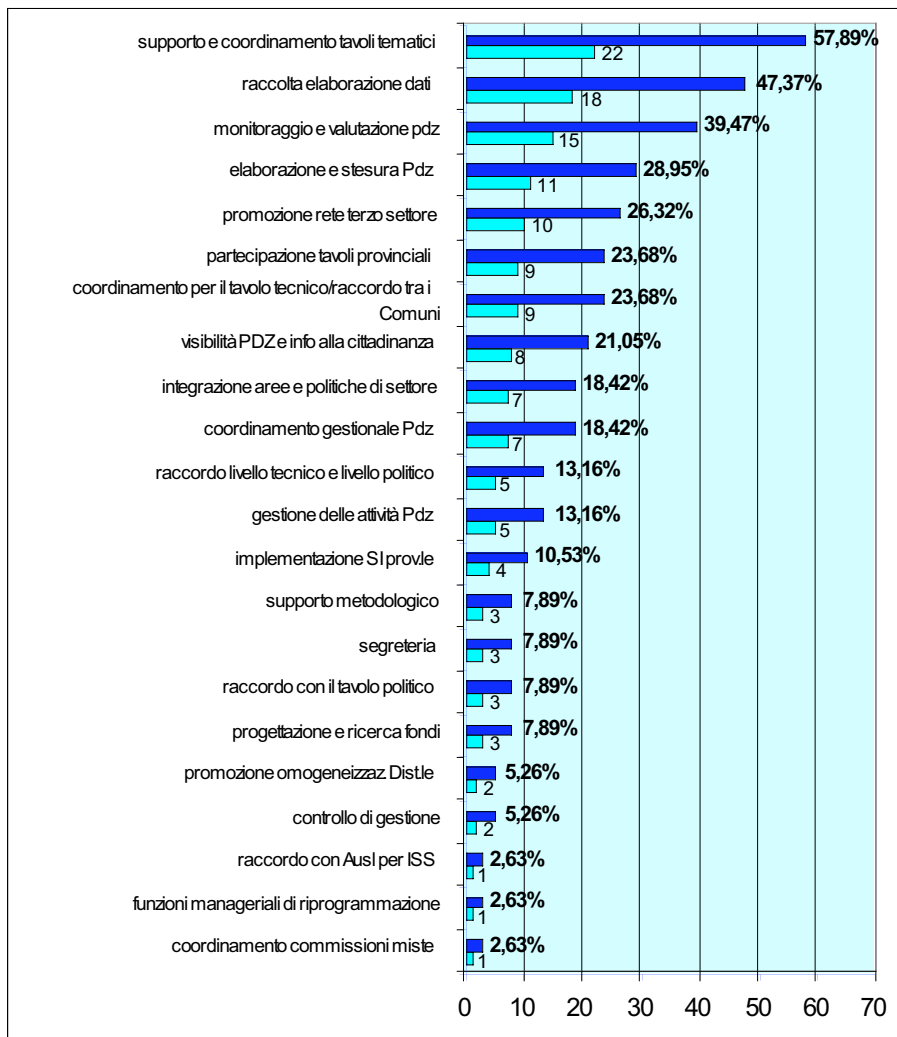
Provincia	Presenza
Piacenza	4
Parma	3
Reggio Emilia	-
Modena	6
Bologna	-
Ferrara	2
Forlì Cesena	1
Ravenna	3
Rimini	1
Totale	20
In % sui 38 ambiti reg.li	53%

Un'attenzione a parte merita la partecipazione di personale dell'AUsI all'interno degli uffici di piano, essendo l'integrazione sociosanitaria un punto di attenzione espresso dalla L.R. 2/03 e dalle indicazioni regionali. Complessivamente emerge in Regione una situazione (figura 2) in cui nel 53% degli uffici di piano è presente un referente dell'azienda USL, un dato molto rilevante. In alcune province, come Piacenza Modena e Ravenna, è presente in tutti gli uffici di piano, mentre il referente manca negli Uffici di piano delle province di Reggio e Bologna. La presenza o assenza del referente Ausl, non indica di per sé che nella metà delle zone non sia in atto un impegno di integrazione con l'azienda, anche perché spesso questa risulta presente in altri tavoli di confronto, politici e/o tematici. Piuttosto ha a che fare con il mandato degli Uffici di piano e quindi alle funzioni da questi svolte. Quando ad esempio, gli Uffici di piano hanno una funzione quasi esclusivamente esecutiva, la partecipazione dell'AUsI non sarebbe significativa.

5.3 Le funzioni e le risorse

L'aspetto che meglio descrive gli Uffici di piano è senz'altro l'analisi delle funzioni svolte. Nel grafico 1 sono riportate, in valori assoluti e in percentuale, le funzioni specifiche esplicitate negli Accordi di programma e nelle schede di lettura regionali.

Grafico 1
Compiti e attività degli uffici di piano



Gli Uffici di piano svolgono quindi un forte ruolo soprattutto nel coordinamento dei tavoli tematici, delle azioni funzionali alla costruzione del piano di zona e dei Programmi attuativi (raccolta e elaborazione dati, monitoraggio e valutazione dei piani, elaborazione e stesura dei documenti di programmazione).

Aggregando le attività riportate nel grafico in macrocategorie (tavola 1) vediamo che gli uffici di piano si caratterizzano per svolgere in diversa misura alcune funzioni:

- *funzioni di programmazione*, quando gestiscono direttamente alcune azioni per la costruzione della programmazione zonale: dall'analisi dei bisogni, alla attivazione di progetti e servizi, al monitoraggio e valutazione, alla riprogettazione delle attività;
- *funzioni di coordinamento*, quando svolgono un coordinamento gestionale delle attività del piano di zona e promuovono percorsi di gestione sovracomunale dei servizi, che comportano spesso un grosso impegno di raccordo tra i Comuni per l'omogeneizzazione delle procedure;
- *funzioni di pianificazione della partecipazione*, quando promuovono il coinvolgimento dei diversi soggetti, pubblici e privati, del proprio territorio, puntando ad una maggiore istituzionalizzazione dei momenti di confronto attivo.

Tavola 1

Compiti e attività dell'Ufficio di piano	Funzioni
supporto e coordinamento tavoli tematici	
Promozione rete terzo settore	Promozione
Partecipazione tavoli provinciali	della
visibilità PDZ e info alla cittadinanza	partecipazione
Coordinamento per il tavolo tecnico/raccordo tra i Comuni	
Integrazione aree e politiche di settore	
Coordinamento gestionale PdZ	
raccordo livello tecnico e livello politico	Coordinamento
raccordo con il tavolo politico	
Coordinamento commissioni miste	
controllo di gestione	
raccordo con A.Usl per ISS	
Omogeneizzazione distrettuale	
gestione delle attività PdZ	
raccolta elaborazione dati	
Monitoraggio e valutazione pdz	
Elaborazione e stesura PdZ	
Progettazione e ricerca fondi	Programmazione
Implementazione SI prov.le	
supporto metodologico	
funzioni manageriali di riprogrammazione	
Segreteria	

Un ultimo aspetto rilevante per lo studio analizza i criteri di riparto, adottati a livello provinciale, delle risorse regionali finalizzate al potenziamento degli uffici (figura 3).

Il criterio adottato più frequentemente è quello demografico dell'entità della popolazione distrettuale, ma diverse Province hanno adottato più criteri per definire la quota da destinare a ciascuna zona.

Figura 3

Criteri di riparto dei fondi aggiuntivi regionali per gli Uffici di piano

Provincia	Criteri di riparto
Piacenza	Popolazione
Parma	85% popolazione + 15% per i Comuni appartenenti ad aree svantaggiate
Reggio Emilia	60% popolazione e il restante 40% percorso formativo per gli UdP
Modena	10% popolazione + 20% complessità dei territori + 70% quota uniforme per i 7 UdP
Bologna	Una parte in maniera uguale tra le zone; un'altra sulla base della popolazione residente; quota maggiorata di € 20.000 per i Comuni della Montagna
Ferrara	Uguale ripartizione sulle 3 zone
Forlì Cesena	In base al n. di zone facenti capo all'UdP
Ravenna	Popolazione + quota a sostegno dei Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti
Rimini	Popolazione

Va sottolineata l'attenzione che in alcune province è stata prestata a situazioni territoriali di particolare complessità: aree svantaggiate, aree di montagna, Comuni con una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti che presumibilmente non hanno una dotazione organica forte. Altrettanto significative paiono le scelte di utilizzare quote di risorse per promuovere iniziative di formazione congiunta per gli Uffici di piano (Reggio Emilia) e di vincolare l'erogazione alla partecipazione ad un percorso di valutazione dell'attività degli Uffici di piano (Piacenza).

5.4 I modelli organizzativi e funzionali degli Uffici di piano

Nella strategia della Regione Emilia-Romagna, il progressivo consolidamento degli Uffici di piano è strumento cruciale per la costruzione del sistema di Welfare locale. Il processo decisionale che si conclude con l'Accordo di programma necessita infatti di una struttura che sul piano tecnico dia continuità alla programmazione e permetta il raccordo tra tutti i tavoli coinvolti nel sistema. Inoltre anche per la fase gestionale del Piano e per la piena attuazione della L.R 2/03 (costituzione del Fondo sociale locale, pianificazione e gestione delle attività per la non autosufficienza, in relazione al Fondo regionale, accreditamento e contratti con i fornitori) l'Ufficio di piano assumerà sempre più funzioni e rilevanza.

Nei primi tre anni di sperimentazione la traduzione operativa nei singoli territori del ruolo affidato all'Ufficio di piano ha dato un esito molto diversificato: le comunità locali hanno infatti ricercato soluzioni organizzative adatte alle proprie caratteristiche ed alla propria fisionomia; ogni esperienza è stata quindi il frutto del contesto preesistente, delle relazioni politico-istituzionali tra gli attori di governo, della storia e della gestione dei servizi del territorio.

Il modello di regia che si è venuto a costituire attraverso la pianificazione di zona è stato il frutto di cambiamenti organizzativi differenti e quasi mai lineari.

In alcuni casi la necessità di avviare in tempi brevi la programmazione zonale, ha posto dei vincoli agli attuatori del Piano e ha reso difficile, se non impossibile, curare tutte le fasi necessarie ad una corretta definizione degli apparati di implementazione.

In altri contesti, l'impostazione organizzativa dell'attività del Comitato di Distretto, della struttura tecnica e le loro relazioni operative, si sono sviluppate in corso d'opera nel senso di un progressivo consolidamento, in relazione alla applicazione del Piano e alla crescita della complessità gestionale del sistema-zona. In altri territori dove il coordinamento istituzionale e le relazioni con il Terzo settore e con l'Ausl erano già consolidate, si sono voluti e potuti sperimentare nuovi assetti gestionali e nuove relazioni interorganizzative, valorizzando anche operativamente la regia del sistema integrato dei servizi.

Nelle pagine seguenti, sulla base dei dati e delle esperienze raccolte, si delineano alcune linee di tendenza che riguardano il posizionamento degli Uffici di piano in questo primo triennio di sperimentazione.

Assetti gestionali e funzioni

Il processo innovativo che la definizione delle strategie programmatiche di zona e la costruzione del livello di governo zonale comporta, si è inserito su contesti istituzionali e gestionali preesistenti e ha risentito in particolare di cambiamenti quali il ritiro delle deleghe e la conseguente nascita di soggetti gestori nuovi, il riordino delle Ipab, le modalità di gestione associate.

Una prima analisi riprende le attività individuate in precedenza e, mettendole in relazione con il contesto gestionale, delinea alcune linee di tendenza:

- nelle situazioni in cui l'Ufficio di piano ha lavorato in situazioni connotate da un contesto in cui vi è una forte delega all'Ausl o ad altri soggetti come ad esempio il Comune capofila o il Consorzio di servizi, le sue attività si sono esplicitate maggiormente nella raccolta, elaborazione dati, nella

stesura dei Programmi attuativi, in attività di segreteria tecnica, ecc; svolgendo quindi una funzione prevalentemente di supporto alla programmazione.

- nelle situazioni in cui l'assetto gestionale era piuttosto frammentato, l'Ufficio di piano ha assunto compiti prevalentemente di gestione della programmazione e dei progetti inseriti nel Piano e ha supportato tecnicamente l'inizio di percorsi di gestione sovracomunale dei servizi. La funzione prevalente è stata di coordinamento.

- nelle zone in cui si è investito molto nella gestione associata, frutto di una buona consapevolezza nei Comuni dei cambiamenti a cui può portare il piano di zona, l'Ufficio di piano ha svolto attività di accompagnamento al raccordo tra Comuni, di costruzione della rete, e quindi è stato il motore della partecipazione di diversi soggetti. La funzione prevalente è quindi stata di promozione della partecipazione.

Strutture di coordinamento, definizione dei ruoli e collocazione

Le modalità operative e le attività esercitate dai singoli UdP sono anche espressione del grado di legittimazione attribuita loro dagli organi decisionali e della complessità del contesto organizzativo di riferimento.

Il collocamento organizzativo degli UdP inoltre si diversifica in relazione al livello di coordinamento istituzionale e al grado di definizione dei ruoli tra i soggetti della programmazione locale.

Anche in questo caso abbiamo identificato quattro diverse situazioni così caratterizzate:

- quando vi è un basso coordinamento e un basso grado di consapevolezza dei ruoli, l'Ufficio di piano si trova in situazioni di difficoltà e incertezza che richiede chiarificazioni che solo lo sviluppo ed il governo del processo possono dare, anche con il supporto di un'azione di sollecitazione e sostegno, quale per esempio quella offerta da alcune Province;
- nei casi in cui vi è un basso grado di coordinamento interistituzionale e un alto grado di definizione dei ruoli e delle funzioni, l'Ufficio di piano si trova ad operare in staff ad un tavolo tecnico o politico da cui derivano le direttive di azione per gli UdP;
- quando vi è un alto grado di coordinamento interistituzionale e una bassa definizione di ruoli e funzioni, si verifica confusione tra le funzioni proprie dell'Ufficio di piano e quelle del Tavolo tecnico, con conseguenti distorsioni e delegittimazioni;
- infine quando vi è un alto grado di coordinamento tra gli organi e un alto grado di definizione dei ruoli dei soggetti, si ha una più piena legittimazione e chiarezza della funzione svolta dall'UdP, che in questi casi, potrà operare in staff sia all'organo decisionale che all'organo tecnico di riferimento.

5.5 Prospettive di sviluppo

Si è finora effettuata una ricognizione della fase di avvio degli Uffici di piano all'interno del primo triennio di pianificazione zonale. Attraverso il monitoraggio delle esperienze dei singoli territori, utilizzando diversi livelli di osservazione (gli assetti gestionali, le strutture di coordinamento del Piano, le funzioni e le attività), si è ricostruito come tali strutture si sono "mosse" all'interno del sistema sociale della zona.

Da tale ricognizione emerge un quadro in cui si evidenziano i primi risultati degli investimenti fatti negli Uffici di piano come soggetti del sistema di welfare locale, investimenti che hanno portato, insieme alla costruzione dei primi Piani, all'attivazione di reti, ad un accrescimento della conoscenza, all'avvio di percorsi di concertazione, al realizzarsi di azioni strategiche volte a favorire i processi decisionali e la definizione di indirizzi programmatici.

Ad uno sguardo di insieme, la situazione degli Uffici di piano appare in linea con tutto il percorso di costruzione del welfare locale avviato dalle riforme amministrative e programmatiche del legislatore regionale. Tuttavia se ripercorriamo il disegno finalizzato alla costruzione dell'identità politica e programmatica della Zona sociale, all'integrazione tra politiche e alla concertazione con i soggetti della società civile, il ruolo e le funzioni degli Uffici di piano evolvono ulteriormente e necessitano di un ulteriore passaggio.

Gli Uffici di piano, attivati in tutte le province, hanno diversificato il loro impegno, lavorando alla lettura dei bisogni e alla mappatura dei servizi offerti ma anche al coordinamento dei processi partecipativi e al raccordo dei vari tavoli, hanno contribuito alla chiarificazione dei nodi gestionali e organizzativi e alla realizzazione di forme associate di gestione dei servizi. Nei casi in cui si è verificato un livello sufficientemente funzionale di rete e di processi decisionali, gli Uffici di piano hanno potuto meglio operare anche in un'ottica di integrazione più operativa tra attori, servizi e politiche.

Nelle intenzioni del legislatore regionale e in coerenza con gli orientamenti espressi nel documento preparatorio al Piano regionale, gli Uffici di piano devono ora poter contare su risorse e competenze stabili, ben individuate e coordinate in grado di sostenere una reale funzione di raccordo e di integrazione, ove la modalità operativa potenzialmente più efficace è quella che vede integrate tutte le funzioni descritte in questa rilevazione (esecutiva, gestionale, partecipativa), nella consapevolezza che le articolazioni e le funzioni nei singoli contesti territoriali sono il frutto di scelte politiche e strategiche diverse.

Per poter operare questo salto di qualità, occorre allora investire in un potenziamento della funzione di regia complessiva degli Uffici di piano, che devono rapportarsi efficacemente, sia con l'interfaccia istituzionale che con il territorio e le sue espressioni.

Questo ultimo mandato degli UdP si esplicita nello sviluppare su entrambi i fronti le competenze e le azioni per essere:

- "garanti della metodologia di progettazione/programmazione" per fornire ai gruppi di progettazione, ai diversi livelli (politico, tecnico, gruppi tematici ecc.), la strumentazione corretta e necessaria a realizzare i propri obiettivi, o per suggerire la riduzione delle loro aspettative per le difficoltà metodologiche emerse;
- "facilitatori" dei processi comunicativi fra i partecipanti per consentire ai gruppi di realizzare i loro obiettivi e di superare gli ostacoli e le *impasse* che spesso emergono. Gli Uffici di piano devono pertanto esercitare la propria leadership tenendo presente da un lato l'obiettivo "di prodotto" (dotare il piano di buoni contenuti), dall'altro il fondamentale obiettivo "di processo" costituito dall'efficace funzionamento delle relazioni fra i partecipanti (ridurre le

conflittualità negative e stimolare i conflitti più produttivi, contenere le personalità più aggressive e dare rilievo ai contributi meno visibili, e così via);

- "mobilitatori" di competenze e "integratori di risorse", con la capacità di suscitare, produrre e mettere in circolazione conoscenze di diverso tipo, provenienti sia dall'ambiente scientifico che dal mondo delle pratiche quotidiane.

GRIGLIA UFFICIO DI PIANO ZONALE

Zona Provincia.....

Contesto degli organi politici e tecnici attivati nella zona	
Anno di inizio attività udp	
Composizione udp	
Funzioni minime	
Funzioni specifiche	
Coordinamento	
Risorse	

GRIGLIA PROGRAMMA PROVINCIALE UFFICI DI PIANO

Risorse regionali	
Criteri di ripartizione tra le zone	
Risorse ai Comuni capofila	
Contributo aggiuntivo con risorse provinciali	
Attività promozionali e/o valutative della Provincia sugli Uffici di Piano zonali	