



**Assessorato alle Politiche Sociali. Immigrazione.
Progetto giovani. Cooperazione internazionale**

**RAPPORTO DI VALUTAZIONE DEL PROCESSO DI
COSTRUZIONE DEI PIANI DI ZONA IN EMILIA ROMAGNA**

aprile 2003

SOMMARIO

<u>INTRODUZIONE: Il percorso verso i Piani di zona sperimentali</u>	3
<u>Capitolo 1. I documenti di Piano e la loro conformità con le linee guida regionali</u>	7
1. La costruzione della base conoscitiva	7
1.1 L'analisi dei bisogni e del sistema di interventi e servizi	7
1.2 La rilevazione della spesa, delle risorse e delle modalità di finanziamento dei servizi e degli interventi presenti.....	11
2. Le scelte strategiche e di priorità	14
2.1 I legami tra le aree e la armonizzazione degli accessi.....	14
2.2 L'integrazione con altre politiche.....	16
2.3 L'integrazione socio-sanitaria	18
2.4 L'armonizzazione delle regole	19
2.5 Formazione e aggiornamento	22
2.6 La gestione del Piano e la valutazione.....	23
2.7 Modalità di produzione dei servizi e di gestione dei servizi.....	28
<u>Capitolo 2. Il processo di costruzione dei Piani di zona nelle 9 province: punti di forza e criticità</u>	30
2.1 La dimensione zonale e la collaborazione fra Comuni	30
2.2 La partnership con l'Azienda Usl	32
2.3 Il coinvolgimento del Terzo settore.....	33
2.4 Il ruolo delle Province	35
<u>Alcune note di sintesi</u>	38

INTRODUZIONE

Il percorso verso i Piani di zona sperimentali

In Emilia Romagna, in coerenza con le previsioni della Legge 328/00 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" e dei conseguenti atti (in particolare: Decreto ministeriale 20/3/2001 di ripartizione del Fondo nazionale delle politiche sociali e Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, DPR 3 maggio 2001) si è aperta una fase di profonda innovazione nella programmazione e ridefinizione del sistema di welfare regionale e locale. Nel mutato quadro istituzionale derivante dalla riforma del titolo V della Costituzione (che assegna alle Regioni compiti esclusivi in materia di servizi sociali) la Regione Emilia-Romagna ha assunto come propri i principi della L. 328/00 ed ha avviato, sulla base di quei principi, il processo riformatore regionale. Si tratta di una scelta non scontata, tant'è vero che in altre regioni si è, almeno fino ad oggi, sostanzialmente ignorata la legge di riforma o si sono assunte prospettive ad essa non coerenti.

Tale scelta si è declinata nella approvazione di una legge regionale, la L.R. 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che recepisce la L. 328/00 e nella costruzione dei Piani di zona e degli Accordi di programma che li approvano. Il Piano di Zona rappresenta infatti lo strumento principe di programmazione delle politiche sociali territoriali e la sua realizzazione introduce almeno quattro significative e, per certi versi "storiche", innovazioni nella tradizionale gestione delle politiche sociali:

1. si sintetizzano gli interventi e le politiche del settore socio-assistenziale, mettendo insieme esperienze programmatiche e fonti di finanziamento tradizionalmente considerate in modo separato ed autonomo (i fondi ex L.285/97 per l'infanzia e l'adolescenza, i fondi ex Dpr 309/90 per la lotta alle tossicodipendenze, i fondi ex D.Lgs 286/98 per l'immigrazione e i fondi ex L. 328/00);
2. si passa da una programmazione nella prospettiva di *government* (funzione di governo esclusiva del soggetto pubblico), ad una prospettiva di *governance* (attività "del governare" svolta attraverso la mobilitazione di una serie di soggetti pubblici, di privato sociale, della società civile);
3. si programma ad un nuovo livello: la "zona", coincidente con il distretto, superando l'impasse storica delle politiche sociali del nostro paese legate alla parcellizzazione comunale;
4. si programma in modo congiunto anche con l'Azienda Usl, non nella logica riduttiva della delega, ma in quella della collaborazione e/o integrazione operativa a livello territoriale (gli ambiti in Emilia Romagna coincidono con i distretti sanitari). I Piani per la salute previsti dal Piano sanitario regionale possono quindi rappresentare una base comune di partenza per la programmazione sia in campo sociale che socio-sanitario. A loro volta i Programmi delle attività territoriali, anch'essi previsti dal Piano sanitario

regionale coincidono con i Piani di zona per quanto riguarda l'area dei servizi e degli interventi socio-sanitari.

La "zona" è quindi il nuovo livello di governo territoriale delle politiche e dei servizi sociali. A questo livello è pertanto richiesta una rilevante capacità progettuale e strategica, in termini di indirizzo e di orientamento, ma anche di costruzione del consenso fra i molti attori locali coinvolti.

Per queste ragioni, pur nella consapevolezza tanto della complessità dell'operazione, come della grande opportunità che questa offre, con la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 246 del 25 settembre 2001 "Programma degli interventi ed individuazione dei criteri di ripartizione del fondo regionale socio-assistenziale e del fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2001 – L.R. 2/85 e L. 328/00", la Regione ha dato avvio alla elaborazione ed approvazione dei Piani di zona sperimentali 2002-2003, per la costruzione del sistema locale integrato di interventi e servizi sociali.

Con le "Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei Piani di zona 2002-2003", la Regione ha poi fornito alle Province ed ai territori uno strumento operativo per facilitare i processi in corso. Le Linee guida articolano il percorso programmatico in cinque fasi, quattro per la costruzione dei Piani e la quinta per la valutazione degli stessi.

Molto sinteticamente possiamo ricondurre la prima fase alle modalità di costruzione della rete dei soggetti chiamati a partecipare alla elaborazione del Piano e alla definizione del ruolo di ognuno; la seconda, in parte contestuale alla prima, alla raccolta dei dati sulla domanda ed offerta dei servizi per costruire la base conoscitiva su cui fondare le decisioni sullo sviluppo della politica sociale integrata; la terza alla individuazione delle linee strategiche, sia in ordine allo sviluppo dei servizi che alle modalità di gestione a livello integrato. La quarta fase consiste nella specificazione dei contenuti del Piano di zona in termini di sviluppo o contenimento di servizi e di allocazione delle risorse a livello di zona. Tale fase produce il Programma attuativo 2002, con impegni e quantificazioni che vengono quindi assunte negli accordi di programma. La declinazione di queste quattro fasi per la costruzione dei Piani di Zona è importante per poter arrivare ad Accordi di Programma in cui tutti i soggetti chiamati a concorrere alla costruzione di Piani di zona si riconoscano nei contenuti assunti e si responsabilizzino nel sostenere un processo di innovazione e sviluppo del sistema di welfare locale coerente con le prospettive indicate dalla legge 328/2000. Costruire la rete, basare le decisioni su dati attendibili, delineare gli scenari futuri, sono operazioni indispensabili per arrivare a prendere decisioni collettive di ampio respiro, non legate alla sola ripartizione delle risorse aggiuntive.

Ulteriore scelta operata dalla Regione Emilia-Romagna, diversa da quelle della maggior parte delle altre Regioni, è stata di far precedere la costruzione del Piano Sociale regionale dalla predisposizione di Piani di zona sperimentali. Con tale strategia la Regione ha inteso promuovere un percorso di programmazione che valorizza un'elaborazione a partire dal basso e che fa emergere le specificità e le peculiarità presenti nei diversi ambiti territoriali.

In questa fase transitoria e delicata alle Province è stato affidato un ruolo di particolare rilevanza che consiste:

- nella promozione dei percorsi e nel supporto informativo e tecnico ai soggetti locali,
- nel raccordo e nella sintesi dei processi locali e nella loro rappresentazione alla Regione.

Questo rapporto fornisce una prima analisi, articolata anche per provincia, della coerenza dei Piani di zona con le linee guida regionali e del processo di costruzione dei Piani sperimentali.

La finalità del rapporto è duplice. In primo luogo offrire prime valutazioni utili a fornire alla Regione e alle Province feedback su quanto è avvenuto e sta avvenendo sul territorio, da rielaborare in termini di suggerimenti per meglio svolgere i propri compiti di accompagnamento e coordinamento dei processi di pianificazione.

In secondo luogo trarre prime indicazioni per il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, relativamente agli indirizzi di programmazione che questo strumento dovrà fornire.

Da un punto di vista metodologico l'analisi si basa sul seguente percorso di ricerca valutativa.

In primo luogo si è provveduto a verificare la conformità dei Piani alle linee guida regionali. A tal fine si sono utilizzate come fonte informativa i documenti di Piano, le griglie di lettura comparata dei Piani di zona, compilate dai funzionari provinciali e regionali e una scheda di valutazione dei documenti di Piano che ricercatori Irs e funzionari regionali hanno messo a punto e sperimentato. Si tratta di una scheda che, attraverso alcuni indicatori sintetici, ha permesso di comparare le linee di tendenza che, nella redazione dei Piani, si sono esplicitate nei diversi territori e che forniscono utili indicazioni per i futuri passi di programmazione a livello regionale e locale¹ (cfr. Capitolo 1).

La conformità dei Piani alle linee guida è stata poi integrata da alcune considerazioni relative ai processi di costruzione dei Piani, utilizzando come ulteriori fonti informative (oltre alla griglia e alla scheda già citate) le relazioni che le Province hanno realizzato, relative allo sviluppo dei processi di pianificazione dei loro territori sulla scorta della loro conoscenza dei processi in corso, derivata dal ruolo di coordinamento ed accompagnamento svolto (cfr capitolo 2). Tale fonte è integrata, in alcuni casi, anche dalla diretta esperienza dei ricercatori Irs, in qualità di testimoni presenti al tavolo regionale

¹ La compilazione della scheda di valutazione si è svolta in 4 commissioni. Ciascun piano è stato letto da almeno 4 esperti (funzionari regionali e ricercatori Irs) i quali, dopo confronti e discussioni con i colleghi della commissione, hanno espresso loro opinioni sulla conformità con le linee guida in diversi aspetti del piano. Il lavoro, che ha avuto carattere sperimentale, era orientato a trarre indicazioni generalizzabili sul prodotto diretto (i PdZ) del processo di pianificazione orientato dalle Linee guida, identificandone punti di forza e criticità per suggerire ulteriori messe a punto degli strumenti e dell'accompagnamento per le prossime fasi di programmazione (programmi attuativi e seconda edizione dei Piani di zona)

interprovinciale e ad alcuni tavoli provinciali, presso i quali si sono svolte funzioni formative e/o consulenziali (Bologna, Modena, Rimini, Forlì e Cesena, Piacenza, Reggio Emilia)

Capitolo 1.

I documenti di Piano e la loro conformità con le linee guida regionali

Questo capitolo presenta elementi descrittivi ed analitici dedotti dalla lettura e dalla valutazione dei documenti di Piano prodotti da ciascuna zona. Obiettivo dell'analisi è di verificare la conformità dei documenti di Piano con le linee guida regionali, per individuare punti di forza e criticità dei diversi percorsi programmatori seguiti, e fornire suggerimenti alla Regione e alle Province nei rispettivi ruoli di governo e di accompagnamento dei territori.

1. La costruzione della base conoscitiva ²

1.1 L'analisi dei bisogni e del sistema di interventi e servizi

La Regione nell'ambito delle linee guida per la stesura dei Piani di zona ha posto al centro delle attività programmatiche il territorio con i suoi fattori di rischio e le sue fragilità, ma anche con i suoi punti di forza e le sue potenzialità. A tal fine ha predisposto un percorso metodologico volto ad offrire un supporto ai territori in tal senso. Le Province, in questa fase transitoria e delicata del processo di riforma, si trovano a svolgere un ruolo di cerniera fra gli ambiti distrettuali e la Regione. La Delibera di Consiglio 246/2001 infatti indica un ruolo di "promozione, informazione e supporto informativo e tecnico nei confronti dei soggetti impegnati nella definizione dei Piani di zona da una parte, e di raccordo e sintesi nei confronti della Regione dall'altra parte, per permettere di ricostruire a livello provinciale e regionale il quadro complessivo"; tale ruolo si svolge, tra l'altro, attraverso le "funzioni di rilevazione dei bisogni e dell'offerta di servizi e strutture socio-educative, socio assistenziali e socio sanitarie del territorio, anche al fine di implementare il sistema informativo socio-educativo-assistenziale provinciale nell'ambito di quello regionale, nonché su richiesta degli Enti Locali, le funzioni di supporto per il coordinamento degli interventi territoriali" (L.R. 2\2003 art. 18).

La Regione ha pertanto promosso la funzione provinciale di predisposizione, raccolta e analisi dei dati (disponibili presso l'archivio regionale del SIPS e ricavabili da altre fonti) e l'effettuazione di una serie di incontri con i testimoni privilegiati volti a mettere in luce bisogni e opportunità, criticità e punti di forza dei diversi territori.

⇒ La maggior parte dei territori ha saputo integrare al meglio nei Piani di zona l'analisi dei bisogni e del sistema di interventi, riuscendo ad utilizzare gli esiti delle analisi per individuare gli obiettivi prioritari per

² Il primo tema proposto dalle linee guida (l'avvio del processo programmatico) viene qui trattato, congiuntamente allo sviluppo complessivo del processo di pianificazione, nel secondo capitolo.

ciascuna area di intervento e per costruire il Piano attuativo conseguente.

⇒ Praticamente tutti i Piani hanno previsto un capitolo contenente una analisi dei bisogni predisposta attraverso l'analisi di indagini già condotte a livello locale e/o una prima raccolta di valutazioni dei testimoni privilegiati del territorio incontrati ai tavoli tematici, e una analisi dell'offerta contenente i dati rilevati attraverso il SIPS e le altre fonti disponibili a livello locale.

Vediamo come si sono mossi i diversi territori:

Provincia	<i>L'analisi dei bisogni e del sistema di offerta in ottica strategica</i>
Piacenza	<p>Tutti i distretti hanno predisposto una lettura abbastanza o molto esauriente del territorio dal punto di vista della domanda e dell'offerta. Sono stati evidenziati per tutte le aree i bisogni emergenti dalla lettura del territorio e sono stati individuati gli obiettivi prioritari per tutte le aree in relazione ai bisogni.</p> <p>Complessivamente in tutti i distretti vi è coerenza tra bisogni letti, servizi offerti, priorità e interventi per ciascuna area. I programmi attuativi previsti nei Piani tengono conto dei bisogni e delle priorità individuate per tutte le aree.</p> <p>In tutti i distretti si è progettato prevedendo attività di consolidamento, di sviluppo, di miglioramento per tutte o la maggior parte delle aree.</p>
Parma	<p>Tutti i distretti hanno predisposto una lettura abbastanza esauriente del territorio dal punto di vista della domanda e dell'offerta, con l'eccezione di due casi dove l'analisi dell'offerta risulta più limitata.</p> <p>In tutti i distretti sono stati evidenziati per tutti o per la maggior parte delle aree i bisogni emergenti dalla lettura del territorio, e sono stati individuati gli obiettivi prioritari per tutte le aree in relazione ai bisogni.</p> <p>Complessivamente in tutti i distretti vi è coerenza tra bisogni letti, servizi offerti, priorità e interventi per ciascuna area. I programmi attuativi previsti nei Piani tengono conto dei bisogni e delle priorità individuate per la maggior parte o per tutte le aree.</p>
Reggio Emilia	<p>Tutti i distretti hanno predisposto una lettura molto o abbastanza esauriente del territorio dal punto di vista della domanda e dell'offerta.</p> <p>In tutti i distretti sono stati evidenziati per tutte o per la maggior parte delle aree i bisogni emergenti dalla lettura del territorio, e sono stati individuati gli obiettivi prioritari per tutte le aree in relazione ai bisogni, tranne in un caso in cui ciò è stato fatto solo per alcune aree.</p> <p>Complessivamente in tutti i distretti vi è coerenza tra bisogni letti,</p>

	<p>servizi offerti, priorità e interventi per tutte o per la maggior parte delle aree. I programmi attuativi previsti nei Piani tengono conto dei bisogni e delle priorità individuate per la maggior parte o per tutte le aree tranne in un caso in cui ciò è stato fatto solo per alcune aree.</p> <p>In tutti i distretti si è progettato prevedendo una parte di consolidamento, di sviluppo, di miglioramento per la maggior parte o per tutte le aree.</p>
Modena	<p>Dalla lettura dei Piani si evidenzia una forte attenzione da parte dei distretti ad attuare quanto indicato nelle linee guida e ad adattare modalità già sperimentate di mappatura dei servizi e analisi dei bisogni alle indicazioni regionali. Questo lavoro è stato agevolato in quei distretti che disponevano di un sistema di raccolta delle informazioni già formalizzato per la presenza di forme di contabilità analitica, di strutture organizzative, come per es. i Consorzi, abituate a rendicontare le attività.</p> <p>Tutti i distretti hanno predisposto una lettura molto o abbastanza esauriente del territorio dal punto di vista della domanda (tranne in un caso dove è stata giudicata poco esauriente) e dell'offerta (tranne in due casi dove è stata giudicata poco esauriente).</p> <p>In tutti i distretti sono stati evidenziati per tutte o per la maggior parte delle aree i bisogni emergenti dalla lettura del territorio (tranne in un caso dove ciò è avvenuto solo per alcune aree), e sono stati individuati gli obiettivi prioritari per tutte o per la maggior parte delle aree in relazione ai bisogni.</p> <p>Complessivamente in tutti i distretti vi è coerenza tra bisogni letti, servizi offerti, priorità e interventi per tutte o per la maggior parte delle aree, tranne in un caso dove ciò avviene solo per alcune aree. I programmi attuativi previsti nei Piani tengono conto dei bisogni e delle priorità individuate per la maggior parte o per tutte le aree tranne in un caso dove ciò è stato fatto solo per alcune aree.</p> <p>In tutti i distretti si è progettato prevedendo attività di consolidamento, di sviluppo, di miglioramento per la maggior parte o per tutte le aree, tranne in un caso dove ciò non è stato fatto per nulla.</p>
Bologna	<p>La Provincia di Bologna ha realizzato un allegato statistico, estremamente esauriente, descrittivo del territorio e del sistema di offerta locale per tutti gli ambiti.</p> <p>Tutti i distretti, sulla base di tale allegato hanno predisposto una lettura molto o abbastanza esauriente del territorio dal punto di vista della domanda e dell'offerta.</p> <p>In tutti i distretti sono stati evidenziati per tutte o per la maggior parte delle aree i bisogni emergenti dalla lettura del territorio e sono stati individuati gli obiettivi prioritari per tutte o per la maggior parte delle aree in relazione ai bisogni.</p> <p>Complessivamente in tutti i distretti vi è coerenza tra bisogni letti, servizi offerti, priorità e interventi per tutte o per la maggior parte delle aree. I programmi attuativi previsti nei Piani tengono conto</p>

	<p>dei bisogni e delle priorità individuate per la maggior parte o per tutte le aree.</p> <p>In tutti i distretti si è progettato prevedendo attività di consolidamento, di sviluppo, di miglioramento per la maggior parte o per tutte le aree</p>
Ferrara	<p>Tutti i distretti hanno predisposto una lettura abbastanza esauriente del territorio dal punto di vista della domanda (tranne in una zona dove è stata giudicata poco esauriente) e dell'offerta. In tutti i distretti sono stati evidenziati per tutte o per la maggior parte delle aree i bisogni emergenti dalla lettura del territorio, e sono stati individuati gli obiettivi prioritari per tutte o per la maggior parte delle aree in relazione ai bisogni.</p> <p>Complessivamente in tutti i distretti vi è coerenza tra bisogni letti, servizi offerti, priorità e interventi per la maggior parte delle aree, tranne in uno dove ciò avviene solo per alcune aree. I programmi attuativi previsti nei Piani tengono conto dei bisogni e delle priorità individuate per la maggior parte o per tutte le aree, tranne in una zona dove ciò non è stato fatto.</p> <p>In tutti i distretti si è progettato prevedendo una parte di consolidamento, di sviluppo, di miglioramento per la maggior parte o per tutte le aree, tranne in un caso dove ciò è stato fatto solo per alcune delle aree.</p>
Ravenna	<p>Ravenna presenta una situazione estremamente differenziata nei suoi tre distretti. In uno la parte del Piano che fa riferimento all'analisi dei bisogni e dell'offerta per la programmazione è estremamente esauriente, in un altro al contrario questa parte non è praticamente stata trattata, ad eccezione della rilevazione dell'offerta.</p> <p>In due casi sono stati evidenziati per tutte le aree i bisogni emergenti dalla lettura del territorio (mentre nel terzo per nessuna) e sono stati individuati gli obiettivi prioritari per tutte le aree in relazione ai bisogni.</p> <p>Complessivamente due ambiti presentano coerenze tra bisogni letti, servizi offerti, priorità e interventi per tutte le aree mentre nel terzo, ancora una volta, per nessuna. I programmi attuativi previsti nei Piani tengono conto dei bisogni e delle priorità individuate per tutte le aree, sempre con l'eccezione di un distretto.</p> <p>In tutti e 3 i distretti si è progettato prevedendo una parte di consolidamento, di sviluppo, di miglioramento per la maggior parte o per tutte le aree.</p>
Forlì/Cesena	<p>Tutti e 3 i distretti hanno predisposto una lettura abbastanza esauriente del territorio dal punto di vista della domanda e dell'offerta.</p> <p>In tutti sono stati evidenziati per tutte o per la maggior parte delle aree i bisogni emergenti dalla lettura del territorio, e sono stati individuati gli obiettivi prioritari per tutte o per la maggior parte delle area in relazione ai bisogni.</p> <p>Complessivamente in tutti i distretti vi è coerenza tra bisogni letti, servizi offerti, priorità e interventi per tutte o per la maggior parte</p>

	<p>delle aree. I programmi attuativi previsti nei Piani tengono conto dei bisogni e delle priorità individuate per la maggior parte o per tutte le aree.</p> <p>In tutti i distretti si è progettato prevedendo attività di consolidamento, di sviluppo, di miglioramento per tutte le aree.</p>
Rimini	<p>I 2 distretti hanno predisposto una lettura abbastanza esauriente del territorio dal punto di vista della domanda e molto esauriente dal punto di vista dell'offerta.</p> <p>In entrambi sono stati evidenziati per tutte le aree i bisogni emergenti dalla lettura del territorio, e sono stati individuati gli obiettivi prioritari per tutte o per la maggior parte delle aree in relazione ai bisogni.</p> <p>Complessivamente in entrambi i distretti vi è coerenza tra bisogni letti, servizi offerti, priorità e interventi per la maggior parte delle aree. I programmi attuativi previsti nei Piani tengono conto dei bisogni e delle priorità individuate in un caso, per la maggior parte mentre nell'altro solo per alcune di esse.</p> <p>Nel primo caso si è progettato prevedendo una parte di consolidamento, di sviluppo, di miglioramento per la maggior parte delle aree mentre nel secondo solo per alcune di esse.</p>

1.2 La rilevazione della spesa, delle risorse e delle modalità di finanziamento dei servizi e degli interventi presenti

Le linee guida prevedevano che al momento della definizione dei Piani di zona venisse evidenziato il "bilancio" di ciascun Programma attuativo 2002, rilevando le risorse economiche previste da ogni ambito per gli interventi e servizi sociali e mettendo in luce quante di queste risorse fossero messe a disposizione dal Comune stesso, quante invece fornite da specifici finanziamenti esterni (Stato, Regione, Azienda USL), quante provenienti dal finanziamento di altri soggetti istituzionali e quante dalla compartecipazione alla spesa dei destinatari di prestazioni ed utenti dei servizi. Inoltre, attraverso una specifica griglia di rilevazione, si chiedeva a ciascun Comune e a ciascun distretto sanitario, di ricostruire la propria spesa sociale riferita agli anni 2000 e 2001.

- ⇒ Tutti i Comuni e i distretti sanitari, ad eccezione di quelli di una sola provincia, hanno predisposto e compilato le griglie previste relativamente alla spesa sociale storica
- ⇒ Inoltre tutti i territori hanno compilato seppure in modo disomogeneo le schede relative al "bilancio" del Piano di zona consentendo di evidenziare in modo sintetico ed immediatamente leggibile le risorse disponibili in ambito distrettuale per la realizzazione degli interventi, distinte per area e per fonte di finanziamento
- ⇒ Rispetto a quest'ultima compilazione, dei 41 distretti 21 hanno compreso nella programmazione regionale tutte le fonti di entrata proposte dalle

linee guida: ovvero hanno programmato considerando il 100% del fondo sociale regionale, le risorse dei Comuni, le risorse dell'azienda Azienda USL, le entrate degli utenti e i fondi regionali finalizzati.

- ⇒ Vi sono 3 distretti che hanno considerato solamente il 30% del fondo sociale regionale e altri 2 che hanno considerato solamente il 100% del fondo regionale, senza includere risorse provenienti da altri soggetti.
- ⇒ I territori provinciali che hanno maggiormente seguito l'indicazione regionale in tal senso sono stati quelli di Piacenza, Reggio Emilia e Bologna.

Provincia	La rilevazione delle risorse e delle modalità di finanziamento dei servizi
Piacenza	Tutti i distretti hanno costruito il Piano facendo confluire nel fondo di zona più fonti di finanziamento, comprendendo il 100% del Fondo Sociale Regionale (FSR), le risorse dei Comuni (spesa storica), i fondi finalizzati e i fondi di altri soggetti (Azienda USL, Ipab).
Parma	Tutti i distretti hanno programmato basandosi solo sul 30% del FSR, in un solo caso si è progettato sul 100% del FSR. In nessun distretto inoltre è stata ancora ricostruita la spesa storica di ciascun Comune. Ciò è legato al fatto che la Regione ha consentito un posticipo della presentazione dei dati relativi alla ricostruzione della spesa storica dei Comuni della Provincia di Parma, in quanto la Provincia, con propri consulenti, ha avviato un percorso approfondito di rilevazione della spesa sociale comunale. Solo in una zona sono state previste risorse dell'Azienda Usl.
Reggio Emilia	Tutti i distretti hanno costruito il Piano facendo confluire nel fondo di zona più fonti di finanziamento, comprendendo il 100% del FSR, le risorse dei Comuni (spesa storica), i fondi finalizzati e i fondi di altri soggetti (Azienda USL, Ipab). Tutti i distretti inoltre hanno ricostruito la spesa storica di ciascun Comune.
Modena	Tutti i distretti ad eccezione di uno hanno ricostruito la spesa storica di ciascun Comune che ha aderito al Pdz. La maggior parte dei distretti ha costruito il Piano facendo confluire nel fondo di zona più fonti di finanziamento, comprendendo il 100% del FSR, le risorse dei Comuni (spesa storica), i fondi finalizzati e i fondi di altri soggetti (Azienda USL, Ipab).
Bologna	Tutti i distretti ad eccezione di uno hanno costruito il Piano facendo confluire nel fondo di zona più fonti di finanziamento, comprendendo il 100% del FSR, le risorse dei Comuni (spesa storica), i fondi finalizzati e i fondi di altri soggetti (Azienda USL, Ipab). Tutti i distretti inoltre hanno ricostruito la spesa storica di ciascun Comune.
Ferrara	La maggior parte dei distretti ha costruito il Piano facendo confluire nel fondo di zona più fonti di finanziamento, comprendendo il 100% del FSR, le risorse dei Comuni (spesa storica), i fondi finalizzati e i fondi di altri soggetti (Azienda USL, Ipab). Un distretto ha programmato considerando il FSR mentre

	un altro non ha incluso i fondi vincolati e le risorse provenienti dalla Provincia e dalla compartecipazione degli utenti. Tutti i distretti inoltre hanno ricostruito la spesa sociale di ciascun Comune.
Ravenna	Nessun distretto ha costruito il Piano facendo confluire nel fondo di zona tutte le fonti di finanziamento previste, anche se tutti hanno ricostruito la spesa storica di ciascun Comune. Un distretto ha programmato considerando solo il 30% del FSR.
Forlì/Cesena	I dati sono disponibili per un solo distretto che ha fatto confluire nel fondo di zona più fonti di finanziamento, comprendendo il 100% del FSR, le risorse dei Comuni, i fondi finalizzati e i fondi di altri soggetti (Azienda USL, Ipab).
Rimini	Tutti e due i distretti hanno costruito il Piano facendo confluire nel fondo di zona più fonti di finanziamento, comprendendo il 100% del FSR, le risorse dei Comuni (spesa storica), e i fondi di altri soggetti (Azienda USL, Ipab). In un caso non sono stati però considerati i fondi vincolati. Entrambi hanno ricostruito la spesa storica di ciascun Comune.

2. Le scelte strategiche e di priorità

La Regione attraverso le linee guida ha inteso proporre un percorso programmatico volto a porre i territori nelle condizioni di scegliere e descrivere compiutamente alcune importanti scelte strategiche e di priorità.

Si tratta del processo nel quale si definiscono gli indirizzi generali relativi sia al sistema di governo e di gestione, sia alle diverse aree di intervento e ai relativi servizi. Secondo le linee guida la definizione delle scelte strategiche di priorità è il processo nel quale “si deve .. ricercare e sviluppare una dimensione di analisi e di intervento zonale, che non si risolve nella semplice sommatoria di interventi e di scelte fatte dai diversi Comuni singoli. L’attuale frammentazione territoriale o per area di intervento va infatti gradualmente superata per assumere una visione strategica, che abbraccia cioè il territorio e il sistema dei servizi nel loro insieme e in una prospettiva di sviluppo integratail Piano di zona è infatti l’occasione per effettuare scelte di cambiamento e sviluppo nella direzione indicata, e rappresenterebbe un’opportunità sprecata se si riducesse a semplice fotografia e ratifica del sistema di servizi esistente”.

Le linee guida inoltre, nel suggerire i temi cruciali per le scelte strategiche, specificano anche che “naturalmente non tutti i temi ... presentati possono essere affrontati e definiti nei ristretti tempi di elaborazione del primo PdZ. Il processo programmatico si estende oltre le scadenze di presentazione del documento di Piano e il Piano stesso può disciplinarne la declinazione”.

2.1 I legami tra le aree e la armonizzazione degli accessi

Per evitare i rischi di settorialismo nella programmazione le linee guida propongono l’introduzione di cambiamenti, ovvero da un lato una analisi e valutazione complessiva e integrata della situazione sociale e del sistema dei servizi, per cogliere le connessioni e le interdipendenze fra le diverse situazioni e problemi, e dall’altro l’introduzione di forme organizzative e modalità operative che, per le loro caratteristiche, possano promuovere un’integrazione che abbia il suo fulcro nei cittadini e nelle famiglie.

Le linee richiamano a titolo esemplificativo l’organizzazione unitaria degli accessi, che possa ricomporre bisogni e interventi rispetto alle famiglie e al territorio, l’individuazione del responsabile del caso, forme di presa in carico del nucleo familiare come tale, forme di uso polivalente delle risorse strutturali e operative, forme di monitoraggio dell’utilizzo dei servizi centrate anche sul singolo cittadino e la singola famiglia, ecc..

⇒ Complessivamente si notano solo parzialmente richiami e legami fra la programmazione delle diverse aree. In quasi tutti i territori sono definiti interventi/risorse che si indirizzano a più utenze contemporaneamente, al di là di quelli tradizionalmente multiutenza quali ad esempio gli interventi economici.

⇒ Molti dei distretti non hanno previsto forme di organizzazione distrettuale degli accessi nelle diverse aree, in altre realtà invece ciò accade anche se spesso solo per una o due aree. Sono infine rari i casi in cui si presenta operativamente la modalità di introduzione dell'accesso distrettuale e i relativi costi.

Vediamo come si sono mossi i territori:

Provincia	<i>I legami tra le aree e la armonizzazione degli accessi</i>
Piacenza	In tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione. Si notano richiami e legami fra la programmazione delle diverse aree. Dalla lettura dei Piani emerge che il livello di integrazione raggiunto è generalmente discreto. In un solo distretto sono previste forme di organizzazione distrettuale degli accessi per tutte le aree.
Parma	Si notano solo parzialmente richiami e legami fra la programmazione delle diverse aree. Tutti i distretti hanno previsto forme di accesso distrettuale per alcune delle aree.
Reggio Emilia	I territori della provincia di Reggio Emilia si sono mossi in modo molto diversificato: accanto a realtà dove i richiami sono forti e puntuali e sono presenti servizi / interventi che si indirizzano a più utenze contemporaneamente vi è un distretto dove non si è rilevato alcun richiamo a questi aspetti. Solo in un distretto sono previste forme di accesso distrettuale per la maggior parte delle aree.
Modena	Anche in provincia di Modena i territori si sono mossi in modo abbastanza diversificato: mentre in due casi i richiami sono forti e puntuali negli altri sono risultati più deboli. In tutti i Piani sono previste forme di accesso distrettuale per alcune o per tutte le aree e in tutti sono previsti servizi che si indirizzano a più utenze contemporaneamente.
Bologna	In provincia di Bologna i Piani non hanno sviluppato molto i richiami e i legami tra le aree, ad eccezione di un Piano, particolarmente attento a questa dimensione. In tutti i Piani sono previste forme di accesso distrettuale per alcune o per la maggior parte delle aree
Ferrara	Anche in provincia di Ferrara i territori si sono mossi in modo abbastanza diversificato: in due casi i richiami all'integrazione sono decisamente puntuali, mentre negli altri Piani non sono stati rilevati particolari riferimenti. In tre distretti sono state previste forme di accesso distrettuale per la maggior parte o per tutte le aree, mentre in uno non sono state previste.
Ravenna	I Piani della provincia di Ravenna hanno sviluppato in modo generalmente abbastanza puntuale richiami e legami tra le aree. In tutti sono previsti servizi/interventi indirizzati a più utenze

	contemporaneamente e in tutti, seppure in forma più o meno ampia sono state previste forme di accesso distrettuale multiarea.
Forlì/Cesena	I Piani della provincia di Forlì Cesena hanno sviluppato in modo generalmente abbastanza puntuale richiami e legami tra le aree e hanno previsto forme di accesso distrettuale per alcune delle aree.
Rimini	Un distretto ha posto maggiore attenzione allo sviluppo di richiami e legami tra le aree e ha citato interventi indirizzati a più utenze contemporaneamente. Nel Piano dell'altro distretto si rilevano richiami solo generici. Nessuno dei due Piani ha previsto forme di accesso distrettuale.

2.2 L'integrazione con altre politiche

La Legge regionale 2/03 richiama l'importanza che riveste il tema dell'integrazione e del coordinamento fra i diversi settori della vita sociale e fra le diverse politiche, per mettere in atto una politica sociale che faccia della promozione e della prevenzione uno dei suoi cardini: le linee guida regionali hanno pertanto stimolato una progettualità in grado di avviare forme di integrazione fra le politiche sociali, sanitarie, educative e formative, del lavoro, culturali, urbanistiche ed abitative.

- ⇒ Dalla lettura dei Piani di zona si deduce che in tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa con l'eccezione di 5 casi. Questo potrebbe essere l'esito della pianificazione delle attività rivolte all'infanzia e adolescenza realizzata attraverso i fondi della L.285
- ⇒ Nella maggioranza dei territori si sono inoltre perseguite forme di integrazione fra le politiche sociali, e altre politiche tra le quali in particolare le politiche abitative, dei trasporti e del lavoro, della formazione professionale e inserimento lavorativo.

Provincia	Alcune specificità locali in merito all'integrazione con altre politiche
Piacenza	In tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione, sottolineando l'importanza dell'integrazione ad esempio con il mondo del lavoro e quello della scuola per favorire l'integrazione di minori stranieri e minori a grave rischio sociale. Un distretto ha siglato un protocollo di intesa con il "polo scolastico" per la realizzazione di percorsi didattici-educativi a favore di minori borderline; ha inoltre avviato un progetto per inserimenti lavorativi/professionali/formativi per soggetti ex alcolisti e tossicodipendenti. Un Piano ha attivato un tavolo specifico sull'integrazione fra le

	politiche e un altro fa espresso riferimento a progetti per un approccio integrato al problema casa e rispetto al mercato del lavoro.
Parma	Pressoché in tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa. In due Piani sono inoltre state presentate iniziative di integrazione anche con altre politiche: si fa espresso riferimento a progetti per un approccio integrato al problema casa e rispetto al mercato del lavoro.
Reggio Emilia	In tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa con l'eccezione di un caso: dalla lettura dei Piani emerge che il livello di integrazione raggiunto è generalmente discreto, con maggiore o minore accentuazione a seconda dei territori. Solamente in un Piano non è stata rilevata alcuna integrazione. Tranne che in due distretti nei Piani delle altre realtà sono state presentate iniziative di integrazione anche con altre politiche: l'integrazione con le altre politiche è volta soprattutto a dare risposte rispetto al problema della casa, del lavoro e dei trasporti.
Modena	In tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa: dalla lettura dei Piani emerge che il livello di integrazione raggiunto è generalmente discreto o buono Inoltre nei Piani sono presenti progetti e interventi che cercano di coniugare approcci diversi per affrontare un problema comune. In particolare questo vale per le politiche per la casa, le politiche per l'immigrazione e quelle per i trasporti.
Bologna	In tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa: dalla lettura dei Piani emerge che il livello di integrazione raggiunto è generalmente discreto o buono In tutti i Piani sono state presentate iniziative di integrazione anche con altre politiche: a puro titolo esemplificativo in molti dei Piani si fa riferimento alle politiche abitative e del lavoro, in un caso si fa anche riferimento a politiche urbane; in un altro si fa riferimento a trasporti e ambiente; in un altro anche alla politica dei trasporti e della formazione professionale/inserimento lavorativo.
Ferrara	Dalla lettura dei Piani emerge che il livello di integrazione raggiunto è generalmente discreto tranne che in due ambiti dove appare scarso. Un Piano fa espresso riferimento all'integrazione lavorativa (è un obiettivo prioritario) e prevede l'attivazione di stages e tirocini formativi presso aziende pubbliche e private per disabili che abbiano raggiunto un certo grado di autonomia. Lo stesso Piano fa riferimento anche alla necessità di integrazione con le politiche abitative. In tutti i territori (tranne uno) si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa: dalla lettura dei Piani emerge che il livello di integrazione raggiunto è generalmente discreto (con l'eccezione di due casi): negli stessi due Piani non vengono

	presentate iniziative di integrazione.
Ravenna	In tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa tranne in un caso: dalla lettura dei Piani emerge che il livello di integrazione raggiunto è discreto tranne nel Piano in cui non è stata rilevata alcuna integrazione In tutti e tre i Piani si fa invece specifico riferimento a connessioni con altre politiche locali.
Forlì/Cesena	In tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa e dalla lettura dei Piani emerge che il livello di integrazione raggiunto è discreto. C'è inoltre connessione con altre politiche locali in particolare per quello che riguarda la politica abitativa e le politiche del lavoro.
Rimini	In entrambi i territori si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa e anche con altre politiche locali e in entrambi i casi il livello di integrazione raggiunto appare discreto

2.3 L'integrazione socio-sanitaria

La delibera di programma a cui le linee guida per la stesura dei Piani di Zona si richiamano più volte prevede che per gli interventi socio-sanitari e ad elevata integrazione socio-sanitaria ci sia coincidenza tra le indicazioni del Piano di zona e quelle del Programma delle attività territoriali del distretto, e che l'accordo di programma che approva i Piani sia sottoscritto anche dal Direttore Generale dell'Azienda USL. Nella stessa delibera è previsto che i Piani di zona devono tener conto delle indicazioni e delle elaborazioni contenute nei Piani per la salute.

- ⇒ Dalla lettura effettuata emerge che in tutti i piani, ad eccezione di tre zone della Provincia di Parma, l'Azienda USL garantisce risorse economiche definite (si tratta di un atto dovuto) e, tranne che in un caso, l'Azienda USL aderisce e concorre a progetti specifici contenuti nel PdZ .
- ⇒ L'Azienda USL è sempre presente nel tavolo tecnico e in quello politico (in quest'ultimo caso tranne in due distretti) e nei "tavoli del welfare" (politici e tecnici insieme) istituiti in alcuni casi. L'Azienda USL è inoltre sempre presente nei tavoli tematici con l'eccezione di 3 distretti.
- ⇒ Complessivamente il grado di formalizzazione di rapporti di integrazione socio-sanitaria emergente dalla lettura dei Piani, appare generalmente alto, con solo due eccezioni dove l'integrazione rilevata risulta decisamente scarsa.
- ⇒ I riferimenti dei PdZ ai contenuti della Programmazione sanitaria (Piano della Salute, programma delle attività distrettuali) sono invece generalmente molto rari e ove sono presenti si mantengono in termini molto generici. Ciò va attribuito principalmente al fatto che al momento della redazione del Piano di zona, il Piano per la Salute e i Piani attuativi territoriali, nella maggior parte dei casi, non erano ancora stati redatti.

Rispetto a quest'ultima dimensione e ai casi particolari sopra segnalati vediamo l'articolazione provincia per provincia:

Provincia	<i>Alcune specificità locali in merito all'integrazione socio-sanitaria</i>
Piacenza	Nessun Piano fa riferimento ai contenuti della programmazione sanitaria perché non definita al momento dell'approvazione dei Piani di Zona.
Parma	Nessun Piano fa riferimento ai contenuti del Piano per la salute e l'Azienda USL non garantisce risorse economiche definite. Si sottolinea il caso di un distretto nel quale l'Azienda USL ha la delega completa sui servizi sociali.
Reggio Emilia	Tre Piani fanno specifico riferimento ai contenuti del Piano sulla salute.
Modena	Tutti i Piani (ad eccezione di uno) fanno specifico riferimento ai contenuti del Piano per la salute, seppure con diversa accentuazione. L'Azienda USL non è presente nei tavoli tematici in due casi.
Bologna	Tutti i Piani fanno riferimento ai contenuti del Piano per la salute, seppure in modo piuttosto generico, ad eccezione di due casi. Solo in due zone l'Azienda USL non è presente nel tavolo politico.
Ferrara	Nessun Piano fa riferimento ai contenuti del Piano per la salute.
Ravenna	Nessun Piano fa riferimento ai contenuti del Piano per la salute.
Forlì/Cesena	Solo una zona fa riferimento, seppure in modo generico, ai contenuti del Piano per la salute.
Rimini	Solo il PdZ una zona fa specifico riferimento ai contenuti del Piano per la salute.

2.4 L'armonizzazione delle regole

Secondo le Linee guida: "uno degli aspetti più rilevanti da considerare fra le scelte strategiche riguarda la armonizzazione delle regole e delle attività che si intendono integrare in un'unica organizzazione produttiva di ambito, sia che vengano gestite direttamente sia che vengano esternalizzate. Si tratta di un nodo importante perché dalle soluzioni adottate dipenderà il raggiungimento di sinergie significative, e dunque della maggiore efficienza ed efficacia che, insieme ad obiettivi di ricomposizione, con l'integrazione si vuole raggiungere".

Anche in questo caso il problema è complesso, per diversi motivi:

- ogni regola armonizzata o uniformata e ogni servizio unificato può far sorgere problemi interni agli enti che registrano un cambiamento o una dismissione;
- non sempre uniformare le regole e unificare le attività comporta maggiore efficienza. La scelta deve quindi dipendere, per ogni intervento, da una attenta analisi di vantaggi e svantaggi;

- esiste sempre il rischio che i diversi soggetti abbiano approcci ai problemi tra loro troppo diversi per poter efficacemente armonizzare alcune regole o unificare alcuni servizi senza esiti disfunzionali;
- la centralizzazione delle attività pone il problema della rappresentanza nella gestione, specie per i Comuni piccoli; è evidente che le risorse che i Comuni possono mettere in campo dipendono direttamente dalle loro dimensioni, ragion per cui è probabile che i Comuni più grandi mettano maggiori risorse umane per la gestione integrata di alcune funzioni, il che può alimentare timori di iniquità distributiva;
- integrare organizzativamente un'attività di produzione può essere un passo indispensabile per creare economie di scala e sinergie, ed anche per mantenere un orientamento comune nel caso di procedure complesse (si pensi alla predisposizione delle gare d'appalto); non è però opportuno quando è necessario mantenere uno stretto contatto con il territorio, a livello di lettura dei bisogni o di immediatezza di intervento; questo significa che potrà risultare opportuno mantenere funzioni a livello decentrato.

In questa direzione le Linee guida proponevano ai singoli Comuni di cominciare ad "avvicinare" certe regole (ISEE, criteri e priorità all'accesso, compartecipazione ai costi, ad esempio) e accentrare a livello di zona alcune funzioni di front office, relative all'informazione, all'orientamento, all'accesso ai servizi sociali e socio-sanitari, oltrechè la funzione di emergenza e pronto intervento sociale.

- ⇒ La maggior parte dei Piani prevede la definizione a livello di zona di criteri e priorità all'accesso dei servizi ma generalmente solo per alcune aree.
- ⇒ Si sottolinea inoltre come la maggior parte dei Piani riprenda l'esperienza del Servizio Assistenza Anziani organizzato a livello distrettuale con modalità di accesso omogeneo.
- ⇒ La maggior parte dei Piani prevede di adottare un regolamento ISEE per la zona, come emerge dalla prima lettura dei dati del monitoraggio sulle attività comunali in materia di ISEE svolto congiuntamente alla fase di costruzione dei Piani di zona

Provincia	L'armonizzazione delle regole
Piacenza	Solo due Piani prevedono la definizione a livello di zona di criteri e priorità all'accesso dei servizi per alcune delle aree. Gli altri Piani non ne fanno menzione. Tutti i Piani ad eccezione di una zona, almeno dalla lettura del PdZ, prevedono di adottare un regolamento ISEE per la zona.
Parma	Tutti i Piani, ad eccezione di uno, prevedono la definizione a livello di zona di criteri e priorità all'accesso dei servizi anche se solo per alcune aree.

	<p>Nessuno dei Piani prevede per il momento di adottare un regolamento ISEE per la zona, tuttavia tre distretti stanno seguendo un progetto di formazione a distanza di accompagnamento all'applicazione dell'ISEE, finalizzato, nel medio-lungo periodo, ad adottare parametri comuni per l'applicazione dell'ISEE a livello distrettuale.</p>
Reggio Emilia	<p>Due distretti prevedono la definizione a livello di zona di criteri e priorità all'accesso dei servizi per tutte le aree, un altro solo per alcune di esse. Gli altri Piani non ne fanno menzione.</p> <p>Tutti i Piani ad eccezione di due prevedono di adottare un regolamento ISEE per la zona.</p>
Modena	<p>Tutti i Piani ad eccezione di uno prevedono la definizione a livello di zona di criteri e priorità all'accesso dei servizi ma generalmente solo per alcune o per la maggior parte delle aree. In particolare nelle aree di intervento più consolidate, per es. anziani, alcuni distretti hanno dichiarato come obiettivo la predisposizione di regolamenti comuni per l'accesso ai servizi (in particolare per quelli residenziali e semiresidenziali) anche in funzione di favorire una maggiore identità di zona.</p> <p>Tutti i Piani ad eccezione di due prevedono di adottare un regolamento ISEE per la zona</p>
Bologna	<p>Tutti i Piani prevedono la definizione a livello di zona di criteri e priorità all'accesso dei servizi per alcune o per la maggior parte delle aree. Una zona nel Piano lo ha previsto per tutte le aree.</p> <p>Tutti i Piani prevedono di adottare un regolamento ISEE per la zona</p>
Ferrara	<p>Nella provincia di Ferrara i distretti si sono comportati in modo molto differenziato: uno ha previsto la definizione a livello di zona di criteri e priorità all'accesso dei servizi per tutte le aree; gli altri due lo hanno previsto per alcune o per la maggior parte delle aree; altri due non lo hanno previsto per nessuna area.</p> <p>Tutti i Piani prevedono invece di adottare un regolamento ISEE per la zona</p>
Ravenna	<p>Due distretti prevedono la definizione a livello di zona di criteri e priorità all'accesso dei servizi per la maggior parte delle aree, mentre il terzo non ne fa menzione.</p> <p>Nessuno dei Piani prevede di adottare un regolamento ISEE per la zona</p>
Forlì/Cesena	<p>Tutti e 3 i Piani prevedono la definizione a livello di zona di criteri e priorità all'accesso dei servizi: in un caso per la maggior parte delle aree, mentre per gli altri due per tutte.</p> <p>Questi ultimi due prevedono di adottare un regolamento ISEE per la zona.</p>
Rimini	<p>Nessuno dei due Piani prevede la definizione a livello di zona di criteri e priorità all'accesso dei servizi. Entrambi invece prevedono di adottare un regolamento ISEE per la zona.</p>

2.5 Formazione e aggiornamento

La formazione è strumento fondamentale per realizzare un sistema integrato di interventi e servizi di qualità ed efficace. Le linee guida indicano che all'interno dei Piani di zona debba essere prevista una prima riflessione ed analisi sulle esigenze di formazione, in coerenza con gli obiettivi di sviluppo strategico dei Piani, nonché le prime indicazioni operative.

Per formazione le linee guida intendono

- la domanda di aggiornamento degli operatori occupati nelle diverse aree di intervento e servizi
- il fabbisogno di nuove figure/funzioni, anche in relazione a riconversioni di servizi esistenti, creazione di servizi unificati o innovativi e sperimentali
- azioni formative specifiche di supporto all'elaborazione e alla gestione dei Piani stessi - da realizzare preferibilmente in ambito provinciale - rivolte a tecnici dei settori pubblici e privati, riguardanti le modalità di gestione dei servizi, la valutazione dei programmi e progetti, e altri temi connessi alle priorità territoriali.

⇒ Praticamente tutti i Piani hanno previsto l'attivazione di percorsi di formazione promossi dai distretti, dai Comuni o dalla Provincia relativamente ad uno o più dei punti sopra citati

⇒ I percorsi formativi sono relativi a tutte e tre le linee sopra citate.

⇒ In particolare sul fronte dell'innovazione e della sperimentazione si rilevano, in diversi territori, significativi interventi formativi orientati anche a promuovere l'integrazione pubblico privato, l'integrazione fra politiche sociali e politiche educative, il sostegno alla genitorialità, la promozione della cittadinanza attiva

Provincia	La formazione e l'aggiornamento
Piacenza	In tutti i Piani sono previste attività di formazione ad eccezione di un Piano
Parma	In tutti i Piani sono previste attività di formazione
Reggio Emilia	In tutti i Piani sono previste attività di formazione
Modena	In tutti i Piani sono previste attività di formazione ad eccezione di un caso
Bologna	In tutti i Piani sono previste attività di formazione ad eccezione di due Piani .
Ferrara	In tutti i Piani sono previste attività di formazione ad eccezione di un caso
Ravenna	In tutti i Piani sono previste attività di formazione
Forlì/Cesena	In tutti i Piani sono previste attività di formazione
Rimini	In tutti i Piani sono previste attività di formazione

2.6 La gestione del Piano e la valutazione

Le linee guida predisposte dalla Regione sono volte a dare consistenza alla zona come ambito territoriale specifico, in grado di operare scelte gestionali e di politica dei servizi: per supportare tale funzione le linee guida prevedevano che il Pdz contenesse indicazioni relativamente alle modalità di coordinamento degli interventi a livello locale, a ruoli, funzioni e modalità per una sua efficace gestione, con particolare riferimento al ruolo e alla responsabilità del coordinamento politico e del tavolo tecnico.

“Il Piano di zona è l’occasione per effettuare scelte di cambiamento e sviluppo nella direzione indicata, a partire dal sistema di servizi esistente, ma prefigurandone un’evoluzione, una riorganizzazione e un miglioramento, sulla base di analisi e valutazioni specifiche.” Un tale percorso programmatico doveva tendere a maturare scelte il più possibile condivise dai diversi soggetti istituzionali e sociali: a tal fine le linee guida suggerivano l’introduzione di strumenti programmatici capaci di agevolare l’operare di un sistema di programmazione integrata a livello locale: quali ad esempio l’avvio di un tavolo di coordinamento politico e di un tavolo tecnico per il Pdz e l’individuazione di ruoli, funzioni e modalità per una sua efficace gestione, oltreché, come si è già visto, l’armonizzazione di alcune regole sul Piano organizzativo e gestionale e lo sviluppo di servizi unificati a livello di zona.

Vediamo come in occasione della stesura dei Piani di Zona si sono mossi i distretti per quello che riguarda le funzioni di coordinamento territoriale: è importante sottolineare che scelte organizzative di questo tipo sono state lasciate alla discrezionalità degli enti. Non vi è quindi alcun giudizio di merito sulle scelte adottate. Vengono semplicemente descritte le scelte dei vari territori per raggiungere l’obiettivo dello sviluppo di un maggiore coordinamento territoriale, da un punto di vista sia tecnico che politico.

- ⇒ In tutti i territori il Comune capofila ha esercitato la sua funzione di conduzione complessiva del processo anche se nel Piano di zona non sempre sono chiaramente esplicitati ruoli e funzioni del Comune capofila: in alcuni Piani viene infatti solo citato il nome del Comune, in altri (pochi) neppure quello.
- ⇒ Nella quasi totalità dei Piani è stata segnalata l’attivazione dei gruppi tecnici e politici, anche se non sempre ne sono stati descritti con dettaglio ruoli e funzioni

Provincia	Le strutture di coordinamento a livello di zona
Piacenza	Tutti i distretti hanno previsto ruoli e funzioni sia del gruppo politico che del gruppo tecnico mentre nessuno ha previsto ruoli e funzioni dei Comuni capofila. Un distretto, data la ristrettezza dei tempi e la scarsità di risorse ha ritenuto opportuno in questa fase di avvio non costituire l’Ufficio di Piano. Un ulteriore distretto ha un suo ufficio di Piano attraverso l’Ufficio

	<p>provinciale delle politiche socio-sanitarie (il comitato di distretto ha chiesto alla Provincia di garantire la supplenza e assistenza tecnica per la durata del Piano di zona).</p> <p>Negli altri due è stato avviato l'Ufficio di Piano.</p>
Parma	<p>Tutti i distretti hanno previsto ruoli e funzioni sia del gruppo politico che del gruppo tecnico ed anche del Comune capofila. Un solo distretto ha ritenuto di avviare l'Ufficio di Piano.</p> <p>Inoltre sono stati istituiti a livello provinciale, 4 nuclei di valutazione (uno per distretto) misti pubblico-privato per il monitoraggio e la valutazione dei Pdz.</p>
Reggio Emilia	<p>Tutti i distretti hanno previsto ruoli e funzioni sia del gruppo politico che del gruppo tecnico; in due casi anche dei Comuni capofila. In tre distretti è stato avviato l'Ufficio di Piano mentre negli altri sono state avviate riflessioni sul coordinamento complessivo del sistema dei servizi, ad esempio in una zona è stato nominato un coordinatore tecnico del Piano.</p>
Modena	<p>Tutti i distretti hanno previsto ruoli e funzioni sia del gruppo politico che del gruppo tecnico e del Comune capofila (in quest'ultimo caso ad eccezione di un caso). Tutti i distretti, tranne uno, hanno attivato l'Ufficio di Piano.</p>
Bologna	<p>Non tutti i Piani hanno riportato ruoli e funzioni del gruppo politico e del gruppo tecnico e neppure del Comune capofila, pur essendo stati previsti ed esercitati.</p> <p>Una zona ad esempio ha citato l'esistenza dei due tavoli senza declinarne funzioni e ruoli; in un'altra sono stati declinati per il gruppo tecnico mentre sono stati lasciati più indefiniti per il gruppo politico; in un'altra ancora ruoli e funzioni dei due gruppi sono stati appena accennati; nell'ultima infine si cita il tavolo sociale di zona mettendone più in evidenza le funzioni tecniche.</p> <p>L'Ufficio di Piano invece non è stato riportato da alcuno dei Piani, pur essendo stato attivato in due ambiti.</p>
Ferrara	<p>Non tutti i distretti hanno segnalato ruoli e funzioni del gruppo politico e del gruppo tecnico: ruoli e funzioni del gruppo tecnico sono state declinate solo in due zone, mentre quelle del gruppo politico sono state declinate in tutti i distretti tranne che in uno.</p> <p>In tutti i distretti è stato previsto l'ufficio di Piano.</p> <p>Nessun Piano ha descritto ruoli e funzioni dei Comuni capofila.</p>
Ravenna	<p>Dei tre distretti solo uno non ha declinato nel Piano ruoli e funzioni del gruppo politico mentre tutti e tre le hanno declinate per il gruppo tecnico. Tutti e tre i distretti inoltre hanno avviato l'Ufficio di Piano. Tutti i Piani hanno declinato ruoli e funzioni dei Comuni capofila.</p>
Forlì/Cesena	<p>Tutti e tre i distretti hanno declinato ruoli e funzioni sia del gruppo tecnico che del gruppo politico mentre non lo hanno fatto rispetto al Comune capofila.</p> <p>In due casi hanno attivato l'ufficio di Piano mentre il terzo ha attivato un Ufficio per la direzione dell'Accordo di Programma: qui si è provveduto ad istituire a <i>livello circondariale</i>, un "Tavolo di coordinamento politico" e un "Tavolo Tecnico di lavoro" composti, rispettivamente, da rappresentanti politici e tecnici dei Comuni, della Provincia e dell'Azienda USL, con il compito di seguire il percorso progettuale zonale e con l'obiettivo di elaborare e</p>

	raccordare i percorsi delle diverse zone e garantire una trasversalità negli obiettivi e nelle azioni, pur nel rispetto delle specifiche peculiarità dei sub-bacini.
Rimini	Entrambi i distretti hanno attivato ruoli e funzioni del gruppo tecnico mentre solo uno anche quelle del gruppo politico. Entrambi hanno avviato l'Ufficio di Piano. Nessun Piano ha declinato ruoli e funzioni dei Comuni capofila.

L'obiettivo che la Regione intendeva raggiungere con la stesura dei Piani di zona si è detto era innanzitutto lo sviluppo di una dimensione di analisi e di intervento zonale, che non si risolvesse nella semplice sommatoria di interventi e di scelte fatte dai diversi Comuni singoli.

⇒ Come ci si poteva aspettare molti territori sono riusciti nella stesura del primo Piano di zona sperimentale a raggiungere solo parzialmente l'obiettivo, ciò anche a causa dei tempi troppo stretti lasciati per la stesura. Alcuni Piani di zona infatti sono stati realizzati giustapponendo le programmazioni già effettuate da ciascun Comune componente il distretto a cui sono stati aggiunti alcuni paragrafi di raccordo.

Il Pdz pur nato come un'esperienza nuova avrebbe dovuto raccogliere l'eredità di precedenti esperienze programmatiche realizzate con il coordinamento tra più soggetti, quali quelle già realizzate in campo sociale in base alla L. 285/97, al D. Lgs. 286/98, al dpr 309/90, alla L.R. 1/2000, ecc....

Infatti anche se i tempi delle progettazioni relative alle leggi di settore in buona parte si sovrappongono a quelli del primo Piano di zona sperimentale nelle linee guida era stata sottolineata l'importanza che tali esperienze andassero fin d'ora citate nei Pdz. L'obiettivo di tale raccomandazione è legato all'esigenza di dare al Piano di zona la sua funzione specifica di razionalizzazione di tutte le progettualità di settore. Va infatti considerato anche che, fin dalla seconda generazione dei Piani, con ogni probabilità si diminuiranno i vincoli di destinazione dei fondi, con l'obiettivo tendenziale di far confluire la maggior parte delle risorse nel medesimo fondo sociale regionale.

⇒ In parecchi Piani gli interventi ex L.285/97, ex D.Lgs 286/98 ed ex DPR 309/90 sono stati menzionati e inclusi nella programmazione per aree così come richiesto dalle linee guida. In generale però non vi è stata una vera e propria integrazione di strumenti e contenuti delle diverse programmazioni nell'ambito della pianificazione complessiva di zona.

Vi è infine il tema della valutazione.

Le linee guida regionali prevedevano che all'interno del Piano, nelle diverse aree di bisogno e nei diversi campi di intervento fosse prevista una attività di valutazione volta da un lato a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi posti e delle strategie concordate, e dall'altro a incentivare il raggiungimento

degli obiettivi da parte dei servizi operanti sul territorio. Il sistema di valutazione ipotizzato dalle linee guida avrebbe dovuto essere messo a punto a livello tecnico, utilizzando misure (indicatori) che permettessero di monitorare il Piano, i risultati attesi e i problemi via via emergenti.

Era anche richiesto che l'attività di valutazione prevedesse un disegno di valutazione volto ad indicare le domande alle quali la valutazione deve rispondere, gli strumenti utilizzati per rispondervi e le modalità di avvio e realizzazione.

Le linee avevano anche individuato nel Tavolo tecnico di Piano il responsabile del processo di valutazione in posizione di staff al coordinamento politico di zona al quale è attribuita titolarità della funzione .

- ⇒ Nel complesso la maggior parte dei Piani ha previsto percorsi di valutazione. In molti casi tuttavia si è potuto rilevare che i Piani hanno limitato la propria previsione a dichiarazioni di intenti, e non hanno ipotizzato veri e propri disegni valutativi comprendenti modalità, finalità, responsabilità e costi legati all'implementazione di un percorso valutativo. Tale carenza è probabilmente attribuibile ai tempi stretti disponibili per la fase di redazione del Piano.
- ⇒ Molti Piani prevedono comunque specifici percorsi valutativi per singole progettualità.

Provincia	La valutazione dei Piani di zona
Piacenza	Tutti i Piani hanno previsto percorsi di valutazione in itinere mentre due soli Piani hanno previsto anche attività di valutazione ex post.
Parma	Nessuno dei Piani ha previsto percorsi di valutazione in itinere ed ex post.
Reggio Emilia	Tutti i Piani ad eccezione di due hanno previsto la realizzazione di percorsi di valutazione in itinere ed ex post.
Modena	Tutti i Piani ad eccezione di uno hanno previsto la realizzazione di percorsi di valutazione in itinere ed ex post.
Bologna	Tutti i Piani hanno scelto di aderire al Piano di valutazione proposto dalle linee guida della RER senza realizzare ulteriori specificazioni
Ferrara	Due soli Piani comprendono percorsi di valutazione in itinere ed ex post. Un altro ha previsto solo una valutazione in itinere.
Ravenna	Un solo Piano comprende percorsi di valutazione in itinere ed ex post.
Forlì/Cesena	Due zone fanno solamente un generico riferimento alla attivazione di percorsi di valutazione, monitoraggio e aggiornamento dei Piani. L'altra assegna all'osservatorio sul welfare il supporto all'aggiornamento del Piano Sociale di Zona e alla sua valutazione in itinere ed ex post.
Rimini	Tutti e due i Piani comprendono percorsi di valutazione in itinere

ed ex post.

Tra le attività di valutazione le linee guida facevano anche specifico riferimento alla realizzazione di progetti e all'adozione di strumenti di miglioramento della qualità, tra i quali la carta dei servizi sociali.

⇒ Nel complesso l'opportunità della realizzazione della carta dei servizi, il principale strumento di sviluppo della qualità e di partecipazione dei cittadini previsto dalla L.328/00 non è stata colta dalla maggioranza dei Piani, che non hanno per il momento inteso dare priorità a tale strumento. La costruzione delle Carte dei servizi dovrà tuttavia essere presto presa in considerazione dai diversi territori, poiché la L.R. 2/03, oggi approvata, le richiede, per gli enti gestori, come requisito per l'autorizzazione al funzionamento.

Provincia	La carta dei servizi
Piacenza	Nessun Piano ha previsto la realizzazione della carta dei servizi sociali, anche se lo sviluppo della comunicazione verso i cittadini è un obiettivo strategico di tutti i PdZ
Parma	Nessun Piano ha per ora previsto la realizzazione della carta dei servizi sociali ma in ogni distretto la Provincia sta realizzando corsi di formazione su carta dei servizi sociali e valutazione della Qualità percepita
Reggio Emilia	Un solo Piano ha previsto la realizzazione della carta dei servizi sociali a livello di zona.
Modena	Due soli Piani hanno previsto la realizzazione della carta dei servizi sociali a livello di zona.
Bologna	<p>In due Piani la Carta dei servizi è prevista per l'area minori o nell'ambito di specifici interventi</p> <p>In una zona, partendo dall'esperienza della guida ai servizi socio – sanitari, sia in rete che comunali, fatta dall'Azienda USL insieme ai Comuni ("Agenda della salute"), che ha rappresentato un primo passo verso la conoscenza e l'informazione circa i servizi esistenti, la loro ubicazione, recapito e modalità di accesso, intendono iniziare un percorso che porti all'elaborazione di una vera e propria "Carta dei Servizi" del distretto.</p> <p>In un ulteriore distretto il Piano dice che il Consorzio dovrà dotarsi della Carta dei servizi non appena definiti i riferimenti normativi.</p> <p>In un altro Piano si dice che la realizzazione della carta dei servizi integrata fra soggetti firmatari dell'accordo è una delle priorità per il Programma attuativo 2003.</p> <p>Infine nell'ultimo Piano esaminato si prevede la realizzazione della Carta dei Servizi per i Comuni, che contempili, oltre a utili informazioni sull'offerta esistente, i meccanismi di verifica della qualità e di valutazione della stessa da parte degli stessi cittadini-utenti.</p>

Ferrara	Dalla lettura dei Piani emerge che solo due hanno esplicitato l'intenzione di realizzare la Carta dei servizi sociali.
Ravenna	Un solo Piano ha previsto la realizzazione della Carta dei servizi sociali a livello di zona.
Forlì/Cesena	In tutti i Piani si cita la Carta dei servizi per l'area anziani.
Rimini	Un solo Piano ha previsto la realizzazione della Carta dei servizi sociali a livello di zona.

2.7 Modalità di produzione dei servizi e di gestione dei servizi

Le linee guida puntualizzavano che “per poter sviluppare un sistema integrato di servizi a livello territoriale occorre istruire delle scelte relativamente alle modalità di produzione, e cioè ricercare dei criteri condivisi sul se e sul quando orientarsi verso una produzione diretta dei servizi oppure verso una produzione affidata a terzi..... Inoltre per i servizi che si preferisce siano prodotti dall'ente pubblico è necessario considerare le diverse possibili forme gestionali (gestione diretta in economia, istituzione azienda speciale, consorzio, società di capitali, fondazione, ecc.), evidenziando per ognuna i vantaggi offerti, i costi di implementazione, gli aspetti critici”.

- ⇒ La riflessione sulla modalità di produzione e sulle forme di gestione è uno dei temi all'ordine del giorno in molti Piani di zona
- ⇒ In alcuni territori tale riflessione è risultata essere stata fatta in un momento precedente la stesura del Piano (riflessione da cui sono nate prime esperienze di Istituzioni, consorzi, ecc. per la gestione dei servizi)
- ⇒ In altre realtà il Piano stesso ha costituito l'occasione per effettuare tale tipo di riflessione.
- ⇒ Sono invece una parte minoritaria i Piani nei quali il tema delle forme di gestione non è stato contemplato.

Provincia	Le forme di gestione dei servizi
Piacenza	Tutti i Piani contengono elementi relativi alla riflessione in corso sul tema delle forme di gestione.
Parma	Nessuno dei Piani della Provincia contiene elementi relativi alla riflessione in corso sul tema delle forme di gestione
Reggio Emilia	Tre Piani contengono elementi relativi alla riflessione in corso sul tema delle forme di gestione, mentre gli altri tre non la prevedono.
Modena	Tutti i Piani della Provincia di Modena contengono elementi relativi alla riflessione in corso sul tema delle forme di gestione ad eccezione di uno
Bologna	La situazione della Provincia è piuttosto diversificata: 1. in una zona le forme di gestione individuate sono il Consorzio e l'Istituzione;

	<ol style="list-style-type: none"> 2. in una già da anni i Comuni percorrono la scelta della gestione associata di parte delle funzioni sociali di loro competenza attraverso delega all'Azienda Usl; 3. in una si cita una riflessione in corso sul Consorzio; 4. in una tutti i Comuni hanno scelto di delegare le funzioni inerenti la gestione di assistenza sociale agli adulti all'Azienda USL; 8 su 11 delegano all'Azienda USL anche le funzioni relative a famiglia, maternità ed età evolutiva; mentre 3 su 11 Comuni hanno scelto di gestire direttamente tali funzioni in forma sovracomunale ed integrata con le funzioni sanitarie dell'Azienda USL. Tutti Comuni hanno scelto di gestire i servizi di rete agli anziani attraverso la costituzione del S.A.A distrettuale. 5. In una tutti i Comuni hanno delegato da anni all'Azienda USL maggior parte delle funzioni; gestiscono i restanti servizi o singolarmente o attraverso convenzioni per gruppi di Comuni, prevalentemente coincidenti con i territori degli ex – distretti. 6. In una i Comuni hanno previsto di realizzare uno studio di fattibilità relativo alla costituzione di un soggetto giuridicamente autonomo, al quale eventualmente affidare la gestione delle funzioni attualmente delegate all'Azienda USL. 7. In una è previsto uno studio per verificare quale modello gestionale applicare.
Ferrara	Due Piani non contengono alcuna riflessione sul tema delle forme di gestione. In un caso è stata scelta l'associazione intercomunale, mentre in un altro si è optato per l'Azienda Speciale. Nell'ultimo Piano esaminato infine è stata avviata solo una riflessione.
Ravenna	Tutti e tre i Piani della provincia di Ravenna contengono elementi relativi alla riflessione in corso sul tema delle forme di gestione. In due zone comunque è già stata fatta una scelta di gestione: in una vi è una realtà consolidata di Consorzio per i Servizi Sociali, mentre nell'altra si è optato per la gestione diretta in forma sovracomunale ed integrata con le funzioni sanitarie dell'Azienda USL.
Forlì/Cesena	In due Piani si specifica che i Comuni e l'Azienda USL si sono posti l'obiettivo di giungere per il 2002 alla costituzione di un soggetto gestore unico dei servizi sociali, che a partire dal 2003 dovrà occuparsi delle ex attività delegate (relative alla tutela dei minori ed all'handicap) per tutti i Comuni del circondario; delle attività della Azienda USL che integrano e completano le ex attività delegate; degli interventi relativi alle aree sulle quali si attuano progetti trasversali (responsabilità familiari, diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, immigrazione, handicap); degli altri interventi in campo sociale dei Comuni che decideranno di adottare questa scelta (area anziani ed area esclusione sociale). Nell'altro Piano il tema è semplicemente citato ma non approfondito.
Rimini	Nessuno dei Piani della Provincia contiene elementi relativi alla riflessione in corso sul tema delle forme di gestione

Capitolo 2.

Il processo di costruzione dei Piani di zona nelle 9 province: punti di forza e criticità

Quanto analizzato nel precedente capitolo, fornisce una fotografia interessante di come i territori emiliano romagnoli siano riusciti a tradurre i processi di pianificazione in documenti che, pur alla prima esperienza, risultano essere complessivamente un significativo passo in avanti rispetto alla programmazione tradizionale. Infatti pare essersi intrapresa la direzione di una programmazione che per la prima volta considera congiuntamente interventi tradizionalmente frutto di pianificazioni settoriali, spesso disomogenee e fra di loro scarsamente collegate.

Certamente questa prima redazione sperimentale dei Piani non ha consentito diffusi investimenti in interventi e politiche innovative, tuttavia l'analisi svolta consente di riconoscere alle zone un rilevante sforzo (in buona parte riuscito) di razionalizzazione dei percorsi programmatici fino ad oggi dispersi fra le programmazioni dei singoli Comuni e quelle legate a singoli settori e aree di finanziamento.

I documenti di Piano sono pertanto interessanti fotografie, le prime di questo tipo, che rappresentano quanto si fa e si intende fare, nelle zone, in materia di politiche sociali (nei diversi settori di intervento) con l'attenzione a distinguere gli interventi consolidati, quelli innovativi e quelli a carattere sperimentale.

Il soddisfacente esito della programmazione, emergente dalla lettura dei documenti di Piano, probabilmente ha le sue radici anche nel forte investimento in processi partecipativi e in tavoli di lavoro che hanno coinvolto i Comuni (capofila in particolare) e i neonati Uffici di Piano (in oltre la metà degli ambiti che li hanno istituiti), negli scorsi mesi.

Questo capitolo presenta osservazioni e analisi trasversali su tali processi di costruzione dei Piani, basandosi sia su quanto è stato dichiarato nei documenti di Piano, sia sulla diretta testimonianza dei funzionari regionali, provinciali e dei ricercatori Irs, che hanno partecipato, in diversi momenti, ai processi di pianificazione. Obiettivo del capitolo è di individuare punti di forza e criticità ricorrenti in tali processi, che rappresentino utili spunti per suggerire a Regione e Province nuove strategie migliorative per svolgere le proprie funzioni.

2.1 La dimensione zonale e la collaborazione fra Comuni

La programmazione si è svolta su più tavoli, con scelte diverse nelle diverse zone ma che in termini generali ha teso a costruire un modello programmatico simile a quello proposto dalle linee guida regionali:

- un Coordinamento politico di ambito zonale, composto dagli assessori dei Comuni coinvolti, che ha presieduto alle diverse fasi della predisposizione e poi della gestione del PdZ;

- un tavolo tecnico per il Piano di zona (in buona parte dei casi sostenuto concretamente da un nucleo operativo denominato ufficio di Piano), che ha esercitato funzioni di regia del processo di elaborazione del Piano, di coordinamento operativo dei diversi attori in campo, e prosegue la sua attività presidiando la funzione di realizzazione e attuazione del Piano e delle connesse attività di monitoraggio e valutazione, oltreché esercitando compiti di istruttoria tecnica e di supporto decisionale al Coordinamento politico di zona.

Questi due organismi hanno lavorato quasi ovunque in sinergia per realizzare le azioni necessarie alla redazione del Piano e dell'Accordo di programma.

Il Comune capodistretto è stato per vari motivi l'ente che, in generale, ha messo a disposizione la maggior parte delle risorse umane per la programmazione e ha svolto funzione di raccordo a livello politico e tecnico con gli altri Comuni e con la Provincia

Risulta difficile dare indicazioni univoche sui rapporti fra i Comuni in questa esperienza nuova di programmazione, anche per le differenze quantitative (ambiti con un solo Comune, ambiti di 10 e più Comuni). Complessivamente tuttavia la "leadership funzionale" del Comune capodistretto pare aver funzionato come regia complessiva del processo di pianificazione.

Una risorsa in questa direzione, generalizzabile pressoché a tutte le esperienze, è stata senz'altro la forte motivazione dimostrata dai tecnici dei Comuni i quali, nonostante l'entità straordinaria dell'impegno richiesto, hanno dimostrato volontà e desiderio di coinvolgimento.

In tale quadro va però segnalato che in più di una circostanza è emersa una difficoltà da parte dei Comuni capoluogo nello svolgimento del ruolo di capo – distretto; tale funzione infatti è stata a volte vissuta e rappresentata come un peso che distoglie risorse dai propri obiettivi, ed è sentita come impropria anche dagli altri Comuni parte dello stesso distretto che si sono trovati in una situazione di oggettivo squilibrio nella relazione con il Comune capoluogo e hanno segnalato l'opportunità di maggiori interazioni con la dimensione provinciale.

I tavoli politico e tecnico non sempre hanno funzionato in modo del tutto efficiente ed efficace.

In primo luogo va evidenziato che lo sguardo sociale "zonale" e l'appartenenza zonale intesa sia come sistema intercomunale territorialmente omogeneo sia come convergenza attiva di logiche programmatiche trasversali, non è ancora naturalmente un dato di fatto e dovrà essere aiutato a crescere anche attraverso iniziative provinciali e regionali peculiarmente orientate a rafforzare tale identità³.

In molti casi infatti il rapporto fra Comuni capofila e gli altri Comuni, ai fini del Piano, è stato caratterizzato, soprattutto all'inizio, più dalla necessità che da scelte attivamente condivise anche se, strada facendo, le posizioni si sono modificate e hanno presentato alla fine potenzialità nuove di dialogo e di

³ Al proposito pare opportuno sottolineare che la scelta regionale di fare coincidere la zona con il distretto sanitario appare funzionale a favorire una omogeneità territoriale.

reciprocità istituzionale che aprono orizzonti nuovi di collaborazione intercomunale.

Inoltre in alcune realtà si è sofferta una intermittenza nelle partecipazioni ed un certo eccesso di riunioni che ha comportato appesantimento del lavoro e calo della motivazione di alcuni partecipanti. Infine in diverse realtà si è rilevato molto oneroso organizzare e gestire, in un arco di tempo complessivamente breve, una pluralità di tavoli e di organismi con fisionomie e specificità fra loro diverse.

Si tratta di criticità da tenere in considerazione per il futuro, da parte dei registi dei Piani di zona, perché la moltiplicazione delle riunioni abbinata alla scarsa produttività dei gruppi di lavoro provoca demotivazione e rischia di trasformare la risorsa partecipazione in una prassi che appesantisce il processo programmatico.

2.2 La partnership con l'Azienda Usl

Le linee guida sottolineavano che una questione rilevante da considerare fin dalla fase di impostazione nell'elaborazione dei Piani di zona è l'integrazione socio-sanitaria e, in particolare, sottolineavano l'esigenza di coincidenza tra le indicazioni del Piano di zona e quelle del Programma delle attività territoriali del distretto, e che l'accordo di programma che approva i Piani fosse sottoscritto anche dal Direttore Generale dell'Azienda USL.

Per quanto riguarda i concreti processi di pianificazione va rilevato che ai tavoli politico e tecnico ha partecipato assai spesso anche l'Azienda Usl, presentandosi in diversi casi come un vero e proprio partner istituzionale funzionale alla programmazione. In alcune circostanze però si è registrata una certa tensione e incertezza dovuta alla prospettiva del ritiro delle deleghe e alla non sempre chiara definizione delle competenze di spesa fra ambito sociale e sanitario.

In termini generali, comparando le esperienze delle diverse province possiamo comunque affermare che i Piani di zona sono stati l'occasione per consolidare e avviare (dove ancora non c'erano⁴) momenti di confronto fra Comuni e Azienda e per iniziare una riflessione su che cosa fare alla scadenza delle deleghe. Non è stato comunque sempre possibile dati i tempi stretti di lavoro previsti per i Piani di zona e i tempi diversi della programmazione sanitaria, effettuare riflessioni puntuali per una più concreta ricomposizione dei Piani sociali con la Programmazione sanitaria.

Sta di fatto che nelle esperienze emiliano-romagnole, si sono fino ad oggi costruite buone condizioni e avviati significativi legami per la costituzione (nel rispetto dei reciproci ruoli) di una possibile partnership fra ambiti e Aziende (nella loro articolazione in distretti sanitari), mentre in altre Regioni tali condizioni appaiono ancora lontane.

Infatti in più di una Regione sono state frequenti, nella fase di costruzione dei Piani, prese di posizione di Comuni e loro rappresentanze (ANCI e altre

⁴ In diversi territori era già presente una prassi di collaborazione fra Azienda Usl e Comuni, formalizzata attraverso protocolli di intesa.

associazioni di Comuni) di protesta nei confronti del ruolo attribuito alle Aziende di controllo del rispetto delle prescrizioni regionali. In Emilia Romagna questo non è avvenuto, anche perché la Regione ha promosso una funzione dell'Azienda orientata alla partnership che consentisse negoziazioni centrate sulla costruzione del miglior sistema di servizi possibile per il territorio in esame. Si tratta di una funzione che, almeno per il momento, pare lasciare aperte molte potenzialità.

2.3 Il coinvolgimento del Terzo settore

Le linee guida sottolineano l'importanza della valorizzazione e del coinvolgimento dei soggetti del Terzo settore e degli altri soggetti interessati alla costruzione del sistema, fin dalla fase della programmazione prevedendone l'adesione all'Accordo di Programma.

Nella quasi totalità dei casi il Terzo settore ha collaborato in fase di elaborazione del Piano, in particolare attraverso la partecipazione a focus group e a tavoli tematici.

Solo in circa metà dei casi sono stati firmati protocolli di intesa/adesione con il Terzo settore ed esso è stato coinvolto anche nei tavoli tecnici.

Il lavoro di costruzione dei Piani ha pertanto coinvolto in modo significativo volontariato, associazionismo e cooperazione sociale prevedendo, se pure con modalità diverse, la loro partecipazione sia ai Tavoli allargati sia a gruppi di lavoro monotematici che si sono andati costituendo.

In particolare si è registrato un alto livello di partecipazione attraverso lo strumento dei tavoli tematici, momenti di confronto ai quali il Terzo settore è stato invitato per offrire il proprio contributo all'analisi dei bisogni e alla individuazione delle strategie di intervento.

Complessivamente la partecipazione, oltre che alta è stata definita "di qualità", in molte circostanze, capace di decentrarsi dai propri specifici interessi per cogliere "l'interesse comune", anche se, ovviamente, tale partecipazione è risultata assai differenziata fra le diverse province e fra i diversi territori.

In questa direzione in più di una relazione le province hanno sottolineato che attraverso i tavoli tematici si sono spesso creati rapporti di fiducia e ascolto reciproco che promettono bene per il futuro.

Ovviamente in questo processo si sono registrati anche alcuni ostacoli e criticità. Tra questi quelli maggiormente ricorrenti hanno riguardato:

1. la definizione delle rappresentanze di cooperazione sociale, associazionismo e volontariato;
2. la definizione del "potere decisionale" e della responsabilità programmatica da attribuire al privato sociale.

1. Quello della rappresentanza, nonostante i diversi tentativi fatti, resta un nodo operativamente non risolto.

Qualche realtà ha tentato all'inizio di organizzare il volontariato in rappresentanze locali e tematiche, ma non è stato nei fatti quasi mai possibile evitare malcontenti e far sì che i soggetti invitati fossero effettivamente oggetto

di qualche forma di delega da parte del Terzo settore. In particolare l'associazionismo, che pure ha partecipato molto, non ha, in molti casi concretizzato forme di rappresentanza, mentre la cooperazione ed i sindacati⁵ sono parsi, oltre che molto presenti, anche organizzati e in grado, in alcune realtà, di esprimere rappresentanze riconosciute.

L'attenzione per il prossimo futuro dovrà andare nella direzione sia di valorizzare le possibili forme di auto rappresentanza del Terzo settore, sia di valorizzare l'apporto anche di quei soggetti (non necessariamente grandi e fortemente strutturati) che sono conoscitori ed esperti della realtà locale e trovare le modalità per fare sintesi della "lista dei problemi" e di tradurre l'apporto di questi tavoli nella definizione *pubblica* degli obiettivi che si intendono raggiungere.

Il modello per l'adesione all'Accordo di Programma (Protocolli) proposto dalla Regione nelle Linee guida si è rivelato relativamente poco utilizzato (risulta in circa metà dei Piani), inoltre in alcune realtà locali non è stato considerato rispondente alle aspettative e alle reali condizioni per una più matura assunzione di responsabilità da parte dei soggetti del privato sociale, i quali, in diversi casi, si sono sentiti in una certa misura "svalutati" rispetto alla loro aspettativa (peraltro indotta dalla stessa L. 328/00) di partecipazione "alla pari" con i soggetti pubblici.

2. In effetti il tema della "intensità" e del "peso" della partecipazione del Terzo settore ha rappresentato uno dei nodi maggiormente problematici dei processi programmatori. Rispetto al "potere decisionale" e alla responsabilità programmatica da attribuire al privato sociale, le scelte perseguite dai territori sono state diversificate; qualcuno ha deciso di considerare il Terzo settore un partner quasi alla pari del pubblico, coinvolgendolo attivamente su più tavoli progettuali, la maggior parte dei territori è invece andata nella direzione di richiedere al privato sociale, in questa fase, una partecipazione non propriamente legata ad aspetti decisionali della programmazione, quanto di carattere essenzialmente "consultivo". Il problema è che molti fra questi non hanno saputo chiaramente esplicitare al Terzo settore questa specifica funzione richiesta lasciando una certa ambiguità rispetto alle effettive aspettative che si attribuivano a tali soggetti. Tanto più che la stessa L. 328/00 su questo punto appare poco realistica e illusoria, in quanto all'art. 19 enfatizza la partecipazione del Terzo settore alla programmazione zonale ma non ne specifica le caratteristiche. In questi territori si sono avuti i problemi maggiori. Infatti una chiara distinzione dei diversi tipi di coinvolgimento degli attori nei processi partecipativi appare cruciale per la buona pianificazione⁶. Quella fra partecipazione "vera e propria" con attribuzione di potere decisionale a tutti i

⁵ Per i sindacati va però sottolineato che in un paio di casi non hanno ritenuto di partecipare ai tavoli di programmazione partecipata, ritenendo che tale partecipazione potrebbe poi, in altre sedi, ostacolare la loro funzione di rappresentanza dei lavoratori e pensionati.

⁶ Una ampia trattazione di tale argomento la si trova in FARERI P., *Notes sur l'approche participative du point de vue de l'Analyse des politiques publiques*, in SODERSTORM O., COGATO LANZA E., BARBEY G., LAWRENCE R. (a cura di), *L'usage du projet. Pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*, Payot, ripresa anche da U. De Ambrogio - Valutare gli interventi e le politiche sociali - Carocci Faber 2003.

soggetti coinvolti e partecipazione consultiva è pertanto una distinzione metodologicamente importante: nel secondo caso infatti non si attribuisce al soggetto "potere decisionale" in merito al processo di programmazione, egli è però considerato un esperto il cui parere è prezioso ai fini della programmazione, che però viene decisa da altri, in una sede diversa da quella della consultazione.

Tale ruolo, legittimo e importante, ha provocato problemi laddove non è stato sufficientemente esplicitato. Infatti quando un "regista" di un processo di pianificazione zonale ha proposto chiaramente di consultare una associazione o cooperativa, in un gruppo tematico, riconoscendolo come esperto e testimone privilegiato del settore in esame, quest'ultima si è di solito sentita gratificata della richiesta e ha offerto il suo pieno contributo. Quando viceversa si è chiesto ad un soggetto del privato sociale di partecipare ad un tavolo, illudendolo di avere potere decisionale e poi, in corso d'opera, questi si è reso conto di essere semplicemente consultato e che le decisioni erano state prese altrove, da altri, è finito col sentirsi manipolato e dunque, difficilmente, ha poi rappresentato una risorsa per il proseguimento del processo programmatorio.

Va pertanto tenuto presente che la partecipazione applicata alla progettazione, se non correttamente chiarita, può rappresentare anche un boomerang per le future partnership.

In definitiva ci interessa semplicemente sottolineare che, la scelta adottata dalla maggior parte degli ambiti appare in questa fase realistica, infatti non è pensabile che, nei primi Piani sperimentali, pubblico e privato agiscano da subito come partner con potere decisionale nella programmazione. Appare invece più conforme che i soggetti pubblici mantengano l'ultima parola sulle decisioni da prendere, tenendo conto dei diversi suggerimenti che i soggetti privati gli forniscono.

Tale scelta va però sostenuta da una comunicazione chiara che non induca aspettative falsate che possono poi, alla lunga, minare il processo di progettazione.

Le prossime azioni di accompagnamento alla gestione e valutazione del Piano di zona, potranno progressivamente consolidare i legami fino ad oggi costituiti, nella direzione di un progressivo coinvolgimento, anche nelle decisioni, delle rappresentanze del Terzo settore, pur nelle rispetto della titolarità dell'Ente pubblico insita nel processo di costruzione dei Piani di zona.

2.4 Il ruolo delle Province

La funzione provinciale si è sviluppata soprattutto nella direzione di facilitare un efficace avvio dei Piani di zona sperimentali. La Regione ha valorizzato e sostenuto il ruolo delle Province di cerniera tra la stessa Regione e gli ambiti responsabili della pianificazione di zona, di impulso per l'avvio del processo, di coordinamento fra i diversi ambiti, di promozione, supporto formativo e tecnico per i diversi soggetti locali.

Le nove Province per sostenere il processo di programmazione locale hanno svolto un ruolo di promozione, coordinamento e sostegno nei confronti dei distretti. Tale ruolo si è svolto nella maggior parte delle esperienze attraverso:

- L'istituzione di un Coordinamento politico (presieduto dall'Assessore alle Politiche Sociali);
- L'istituzione di un Gruppo tecnico territoriale, presieduto dal Dirigente e composto da referenti tecnici delle diverse zone, da un rappresentante dell'Azienda USL e da eventuali altri attori (sindacati, privato sociale ecc.);⁷
- La raccolta e la diffusione di dati alle zone sul sistema socio-economico, sulla popolazione e sui servizi sociali presenti.

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

Complessivamente l'attività svolta sui due livelli (Regione e zone) ha consentito alle Province di svolgere un ruolo di interfaccia fra le esigenze locali e la programmazione regionale, attivando flussi di informazioni fra i due livelli. In questo modo la Provincia ha risposto agli obiettivi fissati nella Deliberazione del Consiglio Regionale n° 246 del 25 Settembre 2001, avente per oggetto "Programma degli interventi ed individuazione dei criteri di ripartizione del Fondo regionale socio-assistenziale e del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2001 - L.R. 2/1985 e Legge 328/2000" che all'art. 4 indica che "la necessità di definire per la prima volta in via sperimentale i Piani di zona (...) richiede che le Province svolgano uno specifico ruolo di promozione, informazione, e supporto informativo e tecnico nei confronti dei soggetti impegnati nella definizione dei Piani di zona da una parte, e di raccordo e sintesi nei confronti della Regione dall'altra, per permettere di ricostruire a livello provinciale il quadro complessivo".

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 studiato e proposto procedure di consultazione e concertazione con i soggetti interessati e individuato strumenti e luoghi di partecipazione nei quali costruire istruttorie, analisi, confronti e decisioni.

Ulteriore obiettivo suggerito dalla Regione e perseguito dalle Province è stato legato al secondo capitolo delle linee guida, ovvero l'identificazione e la costruzione dei bisogni e dell'offerta disponibile in 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 proprio mandato istituzionale, previsto dalla L. 328/00, (art. 7) secondo il quale le Province hanno compiti di:

- "... raccolta e conoscenza dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai Comuni e da altri soggetti istituzionali..."
- "... analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti..." (L. 328/2000, art. 7 comma 1)

⁷ La Provincia di Piacenza a sostegno di tali gruppi e dei propri territori ha anche, attraverso il proprio Ufficio provinciale delle politiche socio sanitarie, fornito assistenze tecniche ai territori e vere e proprie supplenze degli uffici di Piano

Ultimo obiettivo suggerito dalla Regione e perseguito dalla Provincia è stato 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 sindacali, associazioni di utenti e famiglie, associazioni in genere per la tutela dei diritti dei cittadini, soggetti pubblici e privati (in particolare quelli del cosiddetto "Terzo settore") coinvolti nell'organizzazione dell'offerta assistenziale, IPAB, trasformate secondo le indicazioni di legge, cooperative sociali, associazioni di volontariato, fondazioni, patronati, etc.

All'interno di questo quadro sostanzialmente positivo, relativamente al ruolo Provinciale, a sostegno dei processi di pianificazione zonale, si riscontrano alcune criticità:

1. Il ruolo di accompagnamento e sostegno non è stato svolto da tutte le Province in maniera uniforme ed omogenea;
2. In più di una circostanza il lavoro di supporto alla pianificazione di zona ha pesato molto sugli uffici provinciali, rendendo in alcuni casi indispensabile integrazioni con consulenze o rafforzamenti temporanei di organico;
3. Il rapporto fra Province e Capoluoghi: se la Provincia è risultata una risorsa cruciale, ampiamente utilizzata e apprezzata da parte delle zone con Comuni medio piccoli, il suo ruolo non è stato valutato 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 è apparsa indispensabile.
4. Più di una Provincia ha lamentato una imprecisa definizione del proprio ruolo anche da parte regionale. Ad esse infatti non è risultato sempre chiaro, nel corso del processo programmatico, quanto da parte regionale si intendesse valorizzare una funzione provinciale di valutazione dei processi in corso (peraltro già ampiamente sperimentata nella esperienza della gestione ex L.285/97) e quanto invece si intendesse semplicemente consultare le Province in merito alle funzioni valutative regionali.

Alcune note di sintesi

L'esperienza dei Piani di zona sperimentali, realizzata in Emilia Romagna negli scorsi mesi, è valutabile nel complesso positivamente.

Con i Piani di zona infatti si è effettuato un significativo passo in avanti nella direzione del programmare sull'intero territorio, per la prima volta in modo interistituzionale, interventi tradizionalmente frutto di pianificazioni settoriali e locali, spesso disomogenee e fra di loro scarsamente collegate.

1. Le "zone", attraverso il Piano di zona, hanno infatti in primo luogo raggiunto un risultato significativo, compiendo un grosso passo avanti dal punto di vista della razionalizzazione di una politica fino ad oggi "dispersa" fra le programmazioni dei singoli Comuni e quelle legate a singoli settori e aree di finanziamento. Anche se l'analisi presentata in questo rapporto non è entrata nel merito dei contenuti dei Piani, in relazione alle diverse tipologie di interventi e servizi che delineano i diversi welfare locali, abbiamo ragione di pensare che il lavoro fatto delinei un quadro rassicurante, nel quale sono identificabili livelli di assistenza accettabili, con rilevanti "punte" di qualità. Sarà uno dei prossimi compiti del lavoro istruttorio per la preparazione del Piano regionale entrare nel merito del quadro degli interventi e servizi presenti nei territori emiliano romagnoli e delle relative scelte di consolidamento e sviluppo.
2. Il secondo risultato significativo che si è raggiunto riguarda la costruzione di legami sul territorio, fra enti, nell'ottica della sussidiarietà verticale e orizzontale. Si tratta di una modalità di lavoro che grazie al processo di costruzione dei Piani di zona si va consolidando pressoché in tutti i territori delle province emiliano-romagnole. E' un risultato confortante, non solo in termini istituzionali, ma anche sul terreno della cultura e della partecipazione nelle e delle comunità locali. Infatti si vanno costruendo quelle solide reti solidaristiche che anche la legislazione oggi richiama e chiede di alimentare e promuovere.

Certo, si tratta di risultati ancora provvisori e fragili, che i prossimi mesi metteranno alla prova e ci diranno se e in che misura si consolideranno.

Fin d'ora però si possono anche individuare elementi di criticità, rischi che i processi di programmazione hanno messo in luce.

I nodi critici individuati riguardano:

- Il rischio, che in questa tornata sperimentale si è registrato, di produrre, attraverso i Piani di zona, più razionalizzazione dell'esistente che non progetti innovativi e sperimentali, smarrendo quell'ottica dinamica, progettuale e strategica che è linfa vitale della progettazione sociale;
- Il rischio di costruire legami con il Terzo settore non sempre di tipo chiaro e trasparente, che minino la possibilità di mantenere nel corso del tempo rapporti fecondi e duraturi;

- Il rischio di centrare troppo l'attenzione sull'intervento sociale senza prevedere forme effettive di integrazione socio sanitaria e socio educativa;
- Il rischio di sottovalutare, appiattare e disperdere il patrimonio progettuale e metodologico che attraverso i finanziamenti di settore (L. 285/97, D. Lgs. 286/98, D. Lgs. 309 ecc.) si è consolidato in questi anni;
- Il rischio di sottovalutare la questione delle forme di gestione dei servizi sociali, che, pur legittimamente accantonata da molti Piani nella prima edizione, dovrà necessariamente essere fra i punti all'ordine del giorno delle prossime fasi di programmazione, in vista della seconda edizione dei Piani;
- Il rischio di sottovalutare la valutazione e l'analisi della qualità degli interventi, che invece rappresenta una funzione cruciale per mantenere quell'attenzione alla progettualità che è promossa dalla L. 328/00 e dalla L.R. 2/03 e rappresenta la scommessa delle politiche sociali nei prossimi anni⁸.
- Il rischio che il ruolo nuovo della Provincia, ente intermedio, di "service" ai territori e di cerniera fra Regione e ambiti, non si consolidi e si smarrisca. Tale ruolo ha infatti già prodotto rilevanti e apprezzati risultati in particolare con l'esperienza della L. 285/97 e quella dei Piani di zona sperimentali.

Tali rischi andranno considerati e rielaborati in nuovi indirizzi regionali. Il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali dovrà infatti, secondo la nuova legge, fornire linee guida per la realizzazione della seconda generazione dei Piani di zona, non più sperimentali ma assunti a normale prassi programmatoria delle zone.

⁸ A questo proposito è opportuno sottolineare che è in corso in questi mesi, in un processo congiunto fra i livelli regionale, provinciali e territoriali, una valutazione dei Piani infanzia ed adolescenza ex l. 285/97; si tratta di un'esperienza la cui impostazione metodologica "governata" dalla Regione, può essere in parte trasferita anche ai Piani di zona.