



# **Seminario “Monitoraggio dei Piani sociali di Zona” 2013**

## **Prima sintesi dei risultati**

**ISFOL**  
**Struttura Inclusione Sociale**  
**Dipartimento Mercato del Lavoro e Politiche Sociali**

Gruppo di ricerca: Contrasto alla povertà e pianificazione territoriale

## Monitoraggio Piani Sociali di Zona 2013

Di seguito viene riportata una prima sintesi dei risultati del Monitoraggio dei piani sociali di zona realizzato dall'Isfol nel periodo febbraio-maggio 2013. Questa seconda indagine ha riguardato l'intero territorio nazionale ed è stata condotta con la metodologia Cawi.

La CAWI che l'Isfol ha realizzato si è rivolta ai 634 Ambiti Territoriali costituiti sul territorio nazionale ottenendo una risposta da 447 Ambiti, con una percentuale di risposta pari al 70,7% di questionari chiusi e un 7,9% aperti ma non conclusi. Questa percentuale ha un valore ancora più alto se si considera che in alcune zone i piani di zona sono chiusi o sono in fase di riprogrammazione (ad esempio, è il caso della Liguria), e per questa ragione non hanno risposto.

### 1. L'Ambito territoriale dispone di un piano di zona?

	% sul totale degli ambiti di zona	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
No	6,1	8,7
Si	64,6	91,3
Totale	70,7	100,0

Fonte: ISFOL 2013

### Uffici di piano: caratteristiche principali

L'85% dei PDZ intervistati ha risposto di avere attivato un ufficio di piano. Pesano in maniera significativa per quanto riguarda la quota di PDZ che ha risposto negativamente le risposte di Toscana, Trentino AD, Basilicata e Calabria.

La composizione degli uffici di piano attivi è determinata da personale proveniente da più comuni dell'ambito sociale o dal solo comune capofila, con una grande variabilità a seconda dei contesti. Di particolare interesse il dato che riguarda la congruità della composizione dell'ufficio di piano rispetto alle finalità e le funzioni del piano stesso: nel 70% dei casi la risposta è positiva. Tuttavia il 30% dei PDZ intervistati indicano come la composizione sia inadeguata. Tale ultima indicazione proviene in particolare da Regioni come Sardegna, Campania, Puglia e FVG. I principali motivi che spiegano tale inadeguatezza sono i seguenti:

1. nel 60% dei casi viene sottolineata l'inadeguata rappresentatività dei vari soggetti istituzionali interessati dal Piano e ciò sembra essere particolarmente evidente in Regioni come Emilia Romagna, Puglia, FVG Campania e Lombardia.
2. il personale non è sufficiente rispetto alla quantità di lavoro da svolgere nel 90% dei casi;
3. non sono presenti professionalità adeguate rispetto alle funzioni attribuite all'ufficio nel 46% delle situazioni monitorate.

### Lo stato di attuazione dei Piani di Zona

Nella maggior parte degli ambiti territoriali rispondenti il Piano di Zona vigente è stato approvato nel corso del 2012 (47,5%), ma in percentuali significative di Ambiti Territoriali l'approvazione del PdZ vigente risale al 2010 (il 22,5%). Si può considerare che questi Piani di Zona siano per la gran parte inclusi in quel 20% in fase di conclusione, data la natura triennale dei piani. Tuttavia, gli Ambiti Territoriali con PdZ approvati dal 2010 in poi costituiscono l'85,5% degli Ambiti: ciò vuol

dire che abbiamo una importante percentuale di Ambiti Territoriali, pari a circa il 15%, che opera con PdZ scaduti e non rinnovati. Questa tendenza è confermata anche dal dato relativo alla percentuale di PdZ che vengono definiti come “totalmente attuati” (10,7%). Ulteriore conferma è data dal fatto che il 22,3% dichiara il PdZ scaduto nel 2012.

2. In quale anno è stato approvato il piano di zona vigente?

	% sul totale degli ambiti di zona	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
2000	0,5	0,8
2001	1,3	2,0
2002	1,3	2,0
2003	0,2	0,3
2004	0,2	0,3
2005	0,2	0,3
2006	1,3	2,0
2007	0,8	1,3
2008	1,9	3,0
2009	4,3	6,8
2010	14,2	22,5
2011	7,2	11,5
2012	29,9	47,5
Totale	63,0	100,0

Fonte: ISFOL 2013

3. In quale fase di attuazione si trova il piano di zona?

	% sul totale degli ambiti di zona	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Totalmente attuato	6,9	10,7
Appena avviato	12,4	19,2
In fase intermedia	32,4	50,1
In fase di conclusione	12,9	20,0
Totale	64,7	100,0

Fonte: ISFOL 2013

4. Sino a quando ha validità il piano di zona?

	% sul totale degli ambiti di zona	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
0,00	5,2	8,3
2012	14,0	22,3
2013	20,3	32,3
2014	12,9	20,5
2015	10,4	16,5
2016	0,2	0,3
Totale	63,0	100,0

Fonte: ISFOL 2013

### **Il processo di predisposizione del piano di zona: aspetti principali**

Nella grande maggioranza dei contesti il Piano di Zona è redatto a cura del responsabile dell'Ufficio di Piano e del suo staff (80%). Solo nell'11% dei casi la redazione del piano è affidata a consulenti esterni e nel 37% circa dei casi è stato fornito un servizio di assistenza tecnica alla redazione del piano.

#### 5. Responsabilità della redazione del Piano di Zona

Soggetto	Risultato
Responsabile e staff dell'Ufficio di Piano	80%
Coordinatore di ambito	16%
Uno o più consulenti esterni	11%
Altro	12%

Fonte: ISFOL 2013

Per favorire la partecipazione dei vari livelli istituzionali al processo di elaborazione del PdZ, la modalità più praticata è quella dell'apertura di tavoli tematici di confronto e discussione (78,5% degli Ambiti). Va tuttavia evidenziata la forte propensione ad aprire ambiti di co-progettazione con due soggetti chiave per lo sviluppo dei sistemi di welfare locali, le ASL e le organizzazioni di Terzo Settore: con le Asl il 59,1 % degli Ambiti ha attivato un tavolo di co-progettazione, con il Terzo Settore il 59,1% ha svolto attività di co-progettazione.

#### 6. Quali azioni sono state sviluppate in sede di progettazione per favorire una maggiore partecipazione di attori diversi?

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Nessuna azione	0,8%
Conferenze intercomunali	31,2%
Tavoli di concertazione interistituzionale	66,2%
Gruppo tecnico-operativo tra più comuni	48,6%
Gruppo tecnico-operativo tra più servizi	45,3%
Tavolo di co-progettazione con Azienda Sanitaria	59,8%
Attività di co-progettazione col terzo settore	59,1%
Tavoli tematici	78,5%
Altro	8,2%

Fonte: ISFOL 2013

Nella tabella che segue, tra parentesi sono indicate le Regioni nelle quali si è maggiormente sviluppata ciascuna modalità presa in considerazione dal monitoraggio.

#### 7. Modalità partecipative distinte per Regioni

Conferenze intercomunali	(Veneto, Toscana, Abruzzo, Basilicata e Sardegna)
Tavoli di concertazione interistituzionale	(è una modalità che in media è utilizzata da tutte le regioni)
Gruppo tecnico operativo tra più comuni	(Sardegna, Basilicata, Marche, Umbria, Lombardia)
Gruppo tecnico operativo tra più servizi	(Sardegna, Umbria, Emilia Romagna, Veneto e Piemonte)
Tavolo di co-progettazione ASL	(Sardegna, Campania, Marche, Emilia Romagna, Abruzzo)
Tavolo di co-progettazione Terzo settore	(Calabria, Basilicata, Puglia, Umbria, Toscana, Marche e Lombardia)

Fonte: ISFOL 2013

Al fine di individuare il grado di coinvolgimento di attori istituzionali nella progettazione del Piano di zona, abbiamo chiesto agli Uffici di Piano di indicarci, per ciascun attore, le modalità con le quali questi sono stati coinvolti. Nella tabella che segue è possibile osservare il dettaglio.

#### 8. Grado di coinvolgimento degli attori istituzionali nell'elaborazione del PdZ

	Comuni	Province	ASL	IPAB	Scuole	Università	AAGG
Non coinvolto	5,9%	22,3%	2,6%	56,8%	14,7%	85,1%	58,9%
Si è tenuto conto della conoscenza/percezione dei singoli soggetti del fenomeno su cui si doveva decidere	55,8%	39,5%	58,1%	27,8%	59,4%	9,8%	25,7%
Si è tenuto conto della loro opinione rispetto alle singole decisioni da adottare	53,0%	26,4%	53,7%	21,1%	44,5%	5,1%	17,7%
Vi è stato uno scambio di informazioni in merito ad ogni specifico fenomeno e si è giunti a una comune interpretazione dello stesso	57,3%	37,4%	61,4%	22,1%	53,0%	5,7%	21,3%
Sono stati definiti degli obiettivi comuni	73,8%	37,9%	76,9%	20,6%	46,3%	4,1%	18,3%
Sono state individuate delle azioni comuni da intraprendere	69,9%	36,7%	75,3%	20,6%	44,7%	3,3%	15,9%
Si è giunti ad un accordo sulle risorse finanziarie da impegnare reciprocamente	72,5%	32,1%	66,3%	10,5%	17,2%	2,3%	10,5%
È stato condiviso l'orizzonte temporale del piano sociale di zona	56,0%	28,2%	52,4%	13,1%	78,4%	3,1%	8,7%

Fonte: ISFOL 2013

Come si può notare, e come era logico attendersi, i più alti livelli di coinvolgimento interessano i Comuni e le ASL (accordo sulle risorse finanziarie, 72,5% e 66,3%; definizione di obiettivi comuni, 73,8% e 76,9%; azioni comuni, 69,9% e 75,3%; incidenza nel processo decisionale, 53% e 53,7%). A seguire, la Scuola è una istituzione fortemente presente e coinvolta. Le Province, con valori prossimi al 40% in tutte le principali voci, esprimono un livello di coinvolgimento abbastanza coerente con il loro ruolo di coordinamento e raccordo. Sono invece più marginali le Università e le AAGG. Colpisce in particolare la perifericità delle AAGG, se si considera per contro la loro centralità nella implementazione di percorsi inclusivi sia nell'ambito famiglia e minori sia negli ambiti interessati più in generale da fenomeni devianti (tossicodipendenza in primis).

Per quanto riguarda invece il grado di coinvolgimento di attori sociali ed economici nella progettazione del Piano di zona, risalta il grande peso dato alla partecipazione del mondo associativo, del volontariato e della cooperazione sociale. Va segnalato inoltre l'alto livello di coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali soprattutto nelle fasi di consultazione e condivisione degli obiettivi.

Per contro, sembra ancora limitata la partecipazione di cittadini non aderenti a organizzazioni associative: nel 34,3% degli Ambiti non è stato attivato alcun percorso di coinvolgimento e solo nel 33,2% si è tenuto conto della loro opinione nel processo deliberativo del PdZ. Certamente questo dato sconta l'oggettiva difficoltà che caratterizza la predisposizione di adeguati percorsi partecipativi allargati, ma probabilmente segnala anche un importante deficit di sensibilità.

#### 9. Grado di coinvolgimento degli attori sociali nell'elaborazione del PdZ

	Ass. di vol. e prom. soc.	Coop. soc. e imp. non profit	Fondaz.	Patronati	Enti e ass. relig.	Org. Sind.	Imp. priv. profit	Cittadini e/o utenti
Non coinvolto	2,6%	2,8%	55,7%	44,8%	25,5%	10,6%	67,5%	34,3%
Si è tenuto conto della conoscenza/percezione dei singoli soggetti del fenomeno su cui si doveva decidere	67,5%	64,9%	30,7%	38,9%	53,4%	61,3%	21,4%	45,4%
Si è tenuto conto della loro opinione rispetto alle singole decisioni da adottare	60,6%	60,3%	21,6%	28,4%	35,8%	53,9%	12,6%	33,2%
Vi è stato uno scambio di informazioni in merito ad ogni specifico fenomeno e si è giunti a una comune interpretazione dello stesso	65,7%	64,4%	21,4%	28,6%	42,3%	53,6%	13,9%	31,7%
Sono stati definiti degli obiettivi comuni	59,5%	59,0%	19,1%	18,8%	31,4%	46,6%	9,5%	16,2%
Sono state individuate delle azioni comuni da intraprendere	53,4%	54,4%	17,5%	13,9%	28,1%	33,8%	9,5%	11,1%

	Ass. di vol. e prom. soc.	Coop. soc. e imp. non profit	Fondaz.	Patronati	Enti e ass. relig.	Org. Sind.	Imp. priv. profit	Cittadini e/o utenti
Si è giunti ad un accordo sulle risorse finanziarie da impegnare reciprocamente	25,5%	27,3%	8,5%	3,4%	13,9%	15,5%	3,9%	5,2%
È stato condiviso l'orizzonte temporale del piano sociale di zona	30,7%	31,4%	11,1%	7,2%	17,8%	24,0%	5,2%	11,6%

Fonte: ISFOL 2013

### Contenuti della programmazione

La principale categoria di servizi considerata nella programmazione è quella dei servizi domiciliari (87,3%). Questo dato va letto considerando che le aree di intervento prevalenti sono la famiglia, la disabilità, gli anziani e i minori, cioè quelle aree di fragilità che maggiormente colpiscono i sistemi familiari accrescendo i loro livelli di vulnerabilità e rendendo necessari interventi di sostegno nei luoghi di vita dei beneficiari. Si tratta di una dorsale fondamentale dei sistemi di welfare locale.

È da segnalare il rilevante spazio che ha nella programmazione il settore dei servizi e interventi di emergenza sociale (69,3%) e i sussidi economici (57,6%): due settori indicativi dell'incidenza che hanno le azioni primarie di contrasto alla povertà nelle programmazioni degli Enti Locali. Ciò è confermato dal fatto che ben il 71% degli Ambiti territoriali interviene nell'area delle povertà economiche.

#### 10. Tipologia di servizi programmati nel piano di zona

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Nessuna tipologia di servizio	0,8%
Servizi e interventi di promozione sociale	80,6%
Sussidi economici	57,6%
Servizi domiciliari	87,3%
Servizi semiresidenziali	66,9%
Servizi residenziali	53,0%
Servizi e interventi di emergenza sociale	69,3%
Altre tipologie di servizi	25,6%

Fonte: ISFOL 2013

## 11. Aree di intervento

---

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Qualità della vita	93,8%
Famiglia	91,0%
Infanzia	93,0%
Adolescenti e giovani	87,3%
Anziani	95,6%
Immigrati e rifugiati	78,3%
Persone vittime di violenza e tratta	73,4%
Disabili	93,8%
Salute mentale	64,9%
Dipendenze patologiche	48,8%
Altre patologie (es.AIDS)	11,4%
Politiche abitative	32,8%
Povertà economiche	71,1%
Sicurezza sociale, giustizia e carceri	22,7%
Inserimento lavorativo	71,8%
Porta unica di accesso	55,6%
Segretariato sociale	67,2%
Altro	4,4%

---

Fonte: ISFOL 2013



## Gli aspetti di processo nella gestione dei Piani di Zona

Un primo punto di attenzione è offerto dall'alta percentuale di Ambiti Territoriali che attualmente erogano servizi con fondi a valere sulla precedente programmazione (percentuali superiori al 40% nelle aree anziani, disabili, infanzia e qualità della vita). Questo dato può essere spiegato con due fattori: la lentezza del percorso di trasferimento dei fondi dal livello nazionale a quello locale e una componente di deficit nella gestione amministrativa a livello locale. Questa lettura sembra essere confermata dalla rilevanza data ad alcune criticità nel processo di pianificazione e gestione:

- la farraginosità e complessità delle procedure (segnalata dal 70% degli Ambiti Territoriali);
- le difficoltà organizzative e il personale insufficiente (segnalata dal 73% degli Ambiti Territoriali);
- il poco tempo a disposizione (segnalata dal 65% degli Ambiti Territoriali);
- l'insufficiente cultura della pianificazione sociale (segnalata dal 49% degli Ambiti Territoriali);
- le difficoltà di coordinamento tra le funzioni politiche e quelle tecnico-amministrative (segnalata dal 37% degli Ambiti Territoriali).

12. Aree in cui il Piano di zona ha servizi in fase di attuazione con fondi a valere sulla precedente programmazione

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Qualità della vita	43,2%
Famiglia	34,2%
Infanzia	40,1%
Adolescenti e giovani	32,6%
Anziani	41,6%
Immigrati e rifugiati	27,9%
Persone vittime di violenza e tratta	25,5%
Disabili	40,1%
Salute mentale	23,9%
Dipendenze patologiche	17,0%
Altre patologie (es.AIDS)	3,7%
Politiche abitative	8,8%
Povertà economiche	26,0%
Sicurezza sociale, giustizia e carceri	8,0%
Inserimento lavorativo	25,7%

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Porta unica di accesso	16,4%
Segretariato sociale	22,5%
Altro	3,2%

Fonte: ISFOL 2013

### 13. Criticità che possono essere registrate come risultato della attività di pianificazione e gestione

	Frequenze sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Difficoltà di integrazione tra i diversi Comuni	27 %
Mancanza di integrazione con la ASL	32 %
Scarsa assistenza tecnica da parte della Regione	33 %
Farraginosità e complessità delle procedure	70 %
Difficoltà di coordinamento tra le funzioni politiche e quelle tecnico-amministrative	37 %
Indisponibilità dei dati necessari per una buona pianificazione	45 %
Coinvolgimento improprio del Terzo Settore	12 %
Insufficiente cultura della pianificazione sociale	49 %
Difficoltà organizzative e personale insufficiente	73 %
Mancanza di criteri per la definizione delle priorità	30 %
Poco tempo a disposizione	65 %
Difficoltà a dare attuazione a quanto programmato	53 %

Fonte: ISFOL 2013

Per quanto riguarda i processi di integrazione interistituzionale, si segnala il fatto che le aree tematiche che maggiormente hanno stimolato la produzione di nuovi accordi siano effettivamente quelle che più sollecitano percorsi di presa in carico multidisciplinare e multidimensionale: famiglia (66%), anziani (66,6%), disabili (55,3%), infanzia (54,1%).

### 14. Aree rispetto alle quali il Piano di zona ha favorito lo sviluppo di nuovi accordi territoriali tra i gestori di servizi

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Il piano di zona non ha favorito lo sviluppo di nuovi accordi	19,0%
Famiglia	66,0%
Infanzia	54,8%
Adolescenti e giovani	44,1%

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Anziani	66,6%
Immigrati e rifugiati	29,7%
Persone vittime di violenza e tratta	15,0%
Disabili	55,3%
Salute mentale	34,5%
Dipendenze patologiche	21,4%
Altre patologie (es.AIDS)	3,7%
Politiche abitative	16,3%
Povertà economiche	25,1%
Sicurezza sociale, giustizia e carceri	12,8%
Inserimento lavorativo	40,4%
Altro	4,3%

Fonte: ISFOL 2013

Per quanto riguarda gli strumenti utilizzati per la gestione dell'integrazione interistituzionale il monitoraggio ISFOL ha posto l'attenzione su tre strumenti prevalenti: l'accordo di programma, la conferenza dei servizi e il protocollo d'intesa. Si tratta di tre strumenti a diverso tasso di complessità istituzionale e con diversa forza di indirizzo istituzionale. In questo senso è indicativo come il meno praticato (21,7% degli Ambiti Territoriali) sia proprio quello della conferenza dei servizi, che tra i tre è certamente quello più complesso da predisporre e gestire per le sue implicazioni sia tecniche che politiche.

Il più utilizzato è l'accordo di programma (65% degli Ambiti Territoriali), e ciò è spiegabile con il fatto che esso è esplicitamente previsto come strumento di formalizzazione del piano di zona dalla legge 328/00 (art. 19, comma 2). Tuttavia, proprio in considerazione di tale indicazione normativa, va sottolineato come ben il 35% degli Ambiti Territoriali non abbia sottoscritto alcun accordo di programma.

L'alta frequenza nell'uso del protocollo d'intesa (46,8%) come strumento di gestione dell'interistituzionalità può essere spiegata con due argomenti: è uno strumento a bassa difficoltà di predisposizione ed è uno strumento che permette di non vincolare in forma eccessiva i contraenti sia sul piano delle risorse impegnate che su quello della gestione.

Entrando nel dettaglio, le tabelle che seguono mostrano come l'accordo di programma coinvolga prevalentemente i Comuni dell'Ambito Territoriale (67,1%) e le ASL (58,8%): ciò è comprensibile alla luce del prevalente ruolo che i servizi dei Comuni e dei distretti sanitari hanno nella presa in carico delle prevalenti tipologie di utenza (anziani, famiglia e minori, disabili). Tuttavia risalta lo scarso coinvolgimento di una istituzione chiave come la scuola, firmataria dell'accordo di programma solo nel 15,9% degli Ambiti Territoriali.

Lo strumento della conferenza di servizi, pur se con percentuali più basse. Conferma lo stesso andamento: sono prevalentemente coinvolti i Comuni (29,5%) e le ASL (21,1%).

15. Accordi territoriali sottoscritti per la realizzazione di servizi attraverso Accordo di programma con:

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Nessuno	35,0%
Comuni di ambito	67,1%
Aziende Sanitarie	58,8%
Distretti sanitari	26,7%
Aziende ospedaliere	14,6%
Provincia	39,6%
ex IPAB ASP / SSP	13,2%
Scuole	15,9%
Università	0,5%
Associazioni di volontariato	12,1%
Coop sociali/impresе no profit	12,7%
Fondazioni	3,8%
Enti/Associazioni religiose	5,7%
Patronati	1,6%
Organizzazioni sindacali	8,4%
Impresе	0,8%
Altro	8,6%

Fonte: ISFOL 2013

16. Accordi territoriali sottoscritti per la realizzazione di servizi attraverso Conferenza di Servizi con:

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Nessuno	78,3%
Comuni di ambito	29,5%
Aziende Sanitarie	21,1%
Distretti sanitari	14,9%
Aziende ospedaliere	11,9%
Provincia	16,0%
exIPAB ASP / SSP	4,6%
Scuole	9,8%
Università	0,8%
Associazioni di volontariato	10,3%
Coop sociali/imprese no profit	10,8%
Fondazioni	1,9%
Enti/Associazioni religiose	5,1%
Patronati	3,3%
Organizzazioni sindacali	10,8%
Imprese	1,6%
Altro	1,9%

Fonte: ISFOL 2013

Il protocollo d'intesa se da un lato mantiene le caratteristiche generali degli altri due strumenti (prevalente coinvolgimento di Comuni e ASL), dall'altro conferma la sua maggiore agilità (seppure al prezzo di una perdita di forza vincolante) nella misura in cui vede un maggiore coinvolgimento di altre organizzazioni: la Scuola firma protocolli d'intesa nel 18,1% degli Ambiti, le Organizzazioni Sindacali nel 13,5% degli Ambiti, le Associazioni di Volontariato nel 26,5 % degli Ambiti, le Cooperative Sociale nel 23,2% degli Ambiti.

17. Accordi territoriali sottoscritti per la realizzazione di servizi attraverso Protocollo d'Intesa con:

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Nessuno	53,2%
Comuni di ambito	56,5%
Aziende Sanitarie	41,6%
Distretti sanitari	29,5%
Aziende ospedaliere	19,7%
Provincia	29,5%
exIPAB ASP / SSP	12,2%
Scuole	18,1%
Università	4,1%
Associazioni di volontariato	26,5%
Coop sociali/imprese no profit	23,2%
Fondazioni	8,4%
Enti/Associazioni religiose	9,7%
Patronati	4,9%
Organizzazioni sindacali	13,5%
Imprese	2,7%
Altro	8,6%

Fonte: ISFOL 2013

Per quanto riguarda la gestione degli accordi territoriali, le forme maggiormente utilizzate sono due:

- la costituzione di equipe rappresentative dei diversi soggetti firmatari, con compiti di monitoraggio del processo di attuazione del Piano di Zona (nel 39,9% degli Ambiti Territoriali);
- l'istituzione di un coordinamento rappresentativo dei diversi soggetti firmatari, con responsabilità di gestione dei rapporti tra i servizi coinvolti nel processo di attuazione (nel 36,3% degli Ambiti Territoriali).

In controluce, vanno tuttavia segnalate alcune debolezze nei sistemi di gestione dei livelli di accordi interistituzionali prodotti. Se ne segnalano in questa sede tre.

Innanzitutto va segnalato come circa il 26,2% degli Ambiti Territoriali non si sia dotato di alcun livello formale di coordinamento o gestione integrata del piano di zona: l'8,1% usa esclusivamente le relazioni informali e fiduciarie e il 18,1% non seleziona alcuna opzione. Questa carenza è tanto

più grave quanto più si consideri la complessità espressa da ogni modalità di formalizzazione della relazione interistituzionale. Possiamo affermare che l'assenza di sedi di coordinamento tende a svuotare gli accordi di efficacia operativa sul piano del reale agire interistituzionale.

La seconda debolezza è evidenziata dalla significativa percentuale di Ambiti Territoriali che dichiarano di gestire i loro accordi interistituzionali attraverso relazioni informali e fiduciarie (il 24,9% degli Ambiti Territoriali). La gestione di accordi interistituzionali basata sull'informalità e sulla relazione fiduciaria costituisce evidentemente una fragilità importante perché tende a caratterizzare gli accordi da un lato in termine di scarsa trasparenza e verificabilità, dall'altro in termini di eccessiva volubilità e scarsa sostenibilità nel tempo.

La terza debolezza che si segnala in questa sede è evidenziata dallo scarsissimo peso dato alla istituzione di luoghi per la gestione dei contenziosi e per la valutazione degli esiti delle azioni programmate (sono previsti solo nel 3,6% degli Ambiti Territoriali). Due le considerazioni che si propongono a tale proposito:

- Le organizzazioni che all'interno di un accordo interistituzionale non prevedono un luogo di gestione dei contenziosi attribuiscono implicitamente all'accordo una valenza "magica" e una capacità autorealizzante dall'attimo successivo alla firma, ed operano una radicale semplificazione delle forme di agency organizzativa che le istituzioni firmatarie possono esprimere. Sostanzialmente si gestisce l'accordo nella falsa attesa che non si incontreranno criticità nella sua applicazione. Questa illusoria rappresentazione della realtà espone inevitabilmente a forti fibrillazioni organizzative al sopraggiungere di disaccordi interpretativi o disattendimenti degli impegni assunti.
- I sistemi integrati che, e quelli generati da accordi istituzionali lo sono, che non si dotano di strumenti di valutazione del loro operare si privano di una fondamentale risorsa per lo sviluppo della qualità dei servizi e per la riprogrammazione delle attività. Al tempo stesso, l'assenza di livelli valutativi espone ad una sottoesposizione dell'effettivo beneficio ricevuto dagli utenti a seguito dei servizi erogati.

18. Gestione degli accordi territoriali attraverso:

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
la costituzione di equipe rappresentative dei diversi soggetti firmatari, con compiti di monitoraggio del processo di attuazione del Piano di Zona	39,9%
l'istituzione di un coordinamento rappresentativo dei diversi soggetti firmatari, con responsabilità di gestione dei rapporti tra i servizi coinvolti nel processo di attuazione	36,3%
l'istituzione di un coordinamento rappresentativo dei diversi soggetti firmatari, con compiti di verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano di Zona	27,9%
l'istituzione di un luogo inter-istituzionale deputato alla gestione dei contenziosi tra gli Enti firmatari e alla valutazione degli esiti delle azioni programmate nel Piano di Zona	3,6%
relazioni informali e fiduciarie	24,9%
Altro	14,5%

Fonte: ISFOL 2013

## Gli effetti percepiti dell'attività di pianificazione

Per quanto riguarda gli effetti prodotti dall'attività di pianificazione nel sistema di organizzazioni interessate dal sistema di welfare locale, il monitoraggio ISFOL segnala due effetti prevalenti in termini positivi:

- ha contribuito a costruire una visione comune rispetto al problema di riferimento (nel 33,9% degli Ambiti Territoriali);
- ha determinato la costruzione di un linguaggio comune (nel 20,9% degli Ambiti Territoriali).

Riteniamo si tratti di un esito importante che può essere interpretato come punto di partenza per crescere sugli snodi con maggiore impatto operativo: la capacità di cambiamento delle forme organizzative interne delle organizzazioni coinvolte (è segnalato solo nello 0,6% degli Ambiti), il miglioramento della collaborazione tra i partner (ad oggi limitato al 11,6% degli Ambiti), il miglioramento dei rapporti interprofessionali (segnalato solo dal 4,3% degli Ambiti).

Si segnala inoltre come solo il 4,1% degli Ambiti dichiarati che il processo di pianificazione e gestione integrata abbia incrementato la fiducia nell'Organizzazione partner: ci sembra questo un dato significativo alla luce del fatto che la fiducia (anche quella inter-organizzativa) costituisce una componente importante del capitale sociale territoriale.

### 19. I tre effetti principali del processo di gestione in ordine di priorità

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti		
	<b>effetto principale</b>	2° effetto	3° effetto
Nessun effetto	<b>1,2</b>	1,0	1,8
Ha incrementato i problemi nelle relazioni con l'Organizzazione partner	<b>0,0</b>	0,6	0,0
Ha incrementato la fiducia nell'Organizzazione partner	<b>4,1</b>	3,8	2,5
Ha confermato la propria idea circa l'Org. partner	<b>0,3</b>	0,3	0,4
Ha determinato la costruzione di un linguaggio comune	<b>20,9</b>	20,1	8,0
Ha contribuito a costruire una visione comune rispetto al problema di riferimento	<b>33,9</b>	20,4	12,0
Ha aumentato la conoscenza dei mandati delle Organizzazioni partner	<b>0,6</b>	4,8	1,5
Ha aumentato la conoscenza delle forme organizzative proprie delle Organizzazioni partner	<b>0,9</b>	2,2	2,9
Ha migliorato la conoscenza delle visioni che ciascuna Organizzazione ha rispetto al problema di riferimento	<b>6,7</b>	8,0	9,1



	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti		
Ha migliorato i rapporti inter-professionali	<b>4,3</b>	8,6	11,3
Ha migliorato la collaborazione tra partner	<b>11,6</b>	14,7	21,1
Ha modificato le forme organizzative interne delle Organizzazioni coinvolte	<b>0,6</b>	0,3	1,5
Ha fatto emergere le criticità esistenti nelle relazioni con l'Organizzazione partner	<b>3,8</b>	5,8	10,9
Ha reso più efficaci le procedure e le prassi	<b>10,1</b>	9,3	17,1
Altro	<b>1,2</b>	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	100,0	100,0

Fonte: ISFOL 2013

Per quanto riguarda i punti di forza percepiti del processo di pianificazione integrata, la tabella che segue percentuali molto alte su tutti gli items proposti, ad esclusione della voce “partecipazione della cittadinanza alla gestione dei servizi” (solo il 46% degli Ambiti lo segnala come punto di forza). Questo dato segnala certamente una difficoltà diffusa nell’individuare forme partecipative e di responsabilizzazione della cittadinanza nello sviluppo dei sistemi di welfare locale.

Un ulteriore dato che si segnala è l’alta percentuale di Ambiti Territoriali che segnala come punto di forza il miglioramento della qualità dei servizi (l’88%): si tratta di un dato che colpisce se lo si legge affiancandolo con la bassissima percentuale di Ambiti che si sono dotati di sedi formali di valutazione dei servizi erogati (3,6% degli Ambiti). È evidente che si tratta di una autopercezione delle istituzioni eroganti il servizio, che può contenere il rischio di uno scostamento importante con il reale beneficio prodotto nella condizione degli utenti.

#### 20. Punti di forza che possono essere registrati come risultato dell’attività di pianificazione

	Frequenze sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Partecipazione della cittadinanza alla gestione dei servizi	46 %
Ruolo incisivo dei Comuni nella programmazione dei servizi	88 %
Ruolo incisivo del Terzo Settore nella programmazione dei servizi	77 %
Integrazione operativa dei servizi	87 %
Attenzione ai diritti sociali dei cittadini	79 %
Aumento del numero dei servizi offerti alla cittadinanza	74 %
Miglioramento qualitativo dei servizi	88 %
Modalità differenziate di erogazione dei servizi	70 %
Integrazione dell’offerta pubblica/privata	63 %
Miglioramento delle reti informative sui servizi	78 %
Integrazione con il sistema sanitario	88 %

Fonte: ISFOL 2013

## La struttura del finanziamento del Piano di Zona

Per quanto riguarda la loro struttura di finanziamento i Piani di Zona poggiano prevalentemente sul Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (72% degli Ambiti), su fondi comunali (86,9%) e su fondi regionali (81,2% degli Ambiti).

Ridotto è l'uso di fonti di finanziamento esterne alla filiera Stato-Regioni-Comuni: solo il 17,5% per finanziare il sistema di welfare locale accede a fondi europei e solo il 17,3% coinvolge fondi privati come le Fondazioni.

È interessante segnalare il fatto che la metà degli Ambiti Territoriali finanzia il proprio Piano prevedendo anche il contributo dell'utenza.

Per quanto riguarda le aree di intervento con maggior impegno finanziario, la media di distribuzione delle risorse per aree di intervento evidenzia come le aree di intervento con maggiore impegno finanziario sono "infanzia e adolescenza" (15,58% delle risorse), "anziani" (25,37% delle risorse) e "persone con disabilità" (22,43% delle risorse). Questo dato è abbastanza in linea con le distribuzioni nazionali rilevate dall'ISTAT e conferma la fragilità familiare come dorsale del sistema di bisogni cui il welfare locale tende a rispondere.

### 21. Le fonti di finanziamento previste per l'attuazione del Piano di Zona

	% sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Unione Europea (FSE, FESR, Progress - distinti per assi)	17,5%
Fondo Nazionale Politiche Sociali	72,0%
Regione	81,2%
Provincia	47,4%
Comuni	86,9%
Azienda Sanitaria	40,8%
Fondazioni	17,3%
Contributo dell'utenza	50,5%
Altro	12,0%

Fonte: ISFOL 2013

22. Percentuale media di distribuzione delle risorse per aree di intervento

---

	Media sul totale degli ambiti di zona rispondenti
Responsabilità familiari	7,51
Infanzia e adolescenza	15,58
Giovani	4,52
Anziani	25,37
Persone con disabilità	22,43
Dipendenze	1,93
Immigrati stranieri	2,46
Povertà ed esclusione sociale	7,11
Salute mentale	2,69
Azioni di sistema e multiutenza	7,88

---

Fonte: ISFOL 2013