7. IL PROCESSO E IL METODO

IL PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO

Lo strumento principale, per la programmazione locale dei servizi alla persona, previsto dalla legge per elaborare strategie comuni, pur nel rispetto delle reciproche differenze, è dunque il Piano di Zona (art. 19 L. 328/00) nato per favorire il riordino, il potenziamento, la messa in rete di servizi ed interventi ed inteso come strumento di governo del sistema locale dei servizi e degli interventi territoriali.

Due le questioni maggiormente significative: la prima attiene alla costruzione di una metodologia di lavoro capace di integrare gli aspetti politici con quelli tecnici, la seconda legata al coinvolgimento dei soggetti terzi. Questioni entrambe assai delicate che richiedono interazioni continue tra i due livelli – tecnico e politico – strategie, orientamenti e anche regole precise e trasparenti. A queste due complessità, nella nostra realtà cittadina, se ne associa infine una terza. Il decentramento amministrativo infatti attribuisce alle 10 circoscrizioni cittadine competenze per l'esercizio di funzioni socio assistenziali, mantenendo in capo alla Divisione i compiti assegnati dal Regolamento del Decentramento, di servizi ed interventi al fine di garantire l'indispensabile livello di omogeneità sia per quanto riguarda un'equa distribuzione delle risorse sia per quanto concerne l'organizzazione dei servizi stessi. Si rende pertanto indispensabile garantire un ulteriore livello di integrazione tra il momento politico centrale e quello periferico circoscrizionale. I due livelli, centrale e circoscrizionale, per quel che concerne sia gli aspetti politici che quelli tecnici debbono continuamente interagire tra loro pur mantenendo una precisa distinzione dei rispettivi compiti e ruoli.

Proprio in ragione di tale complessità, fin dal principio, livello politico e livello tecnico hanno operato congiuntamente. Nell'ottobre 2001, si sono svolti due seminari nell'ambito dei quali l'Assessore ha ribadito alla Dirigenza e ai Funzionari della Divisione e delle Circoscrizioni, le linee programmatiche di indirizzo che la città si è data per il quinquennio amministrativo 2001 - 2006, segnalando quale metodologia da adottarsi ai fini programmatori, quella prevista dall'art. 19 della L. 328/00.

Dall'esito di tale confronto, è emerso che l'indicazione politica di trasformare il welfare cittadino da selettivo in universalistico doveva costituire l'orientamento dell'intero processo.

La seconda indicazione è relativa al rafforzamento dell'integrazione socio sanitaria, anche a seguito dell'Atto di Indirizzo governativo in materia.

Dai seminari è emerso l'indirizzo politico complessivo di realizzare, entro un anno o poco più, un piano sociale cittadino costruito attraverso incontri tra città e servizi, oltre a conferenze permanenti tra operatori pubblici e terzo settore.

Per quanto riguarda il metodo si è definito di promuovere la programmazione partecipata in un processo graduale che coinvolgesse i settori della Divisione, le Circoscrizioni, le 4 ASL ed i partners, puntando su un'amplissima partecipazione attraverso gruppi di lavoro con l'obiettivo di analizzare i bisogni, individuare obiettivi e azioni, coinvolgendo le ASL e costituendo gruppi a livello cittadino e per ciascuna Circoscrizione.

Al fine di avviare il processo e attivare i tavoli di lavoro cittadini, si sono organizzati – a livello divisionale – alcuni seminari di settore finalizzati ad evidenziare la presenza di specifiche problematiche, a valutare il livello di integrazione con le istituzioni pubbliche e la realtà del terzo settore, ad enucleare le esigenze di maggior rilievo ed urgenza, i nuovi bisogni emergenti, eventi sentinella nonché le possibili strategie future.

Metodo e tempistica dell'intero processo di programmazione partecipata sono stati elaborati con la partecipazione attiva e costante dell'Assessore che ha innanzitutto presentato iniziativa e metodo, il 3 dicembre 2001, ai Presidenti delle 10 Circoscrizioni cittadine e poi nel corso dello stesso mese a Forum terzo settore, Forum del volontariato, OO.SS., Centrali cooperative, CSA, Consulta persone in difficoltà, Comitato anziani e società, Caritas, Comitato disabili fisici e a tutte quelle organizzazioni, forum, consulte e comitati fortemente rappresentative di interessi collettivi, con funzioni di coordinamento, con sedi ramificate sul territorio cittadino, che da tempo in città svolgono attività e funzioni di sensibilizzazione a diversi livelli.

Con una pubblica assemblea, svoltasi il 22 febbraio 2002 si è avviato il processo vero e proprio di costruzione partecipata del Piano dei Servizi socio assistenziali della città, con la presenza delle circoscrizioni, del sindacato, delle ASL, del mondo dell'associazionismo, del volontariato ecc.

A tale Assemblea sono state invitate tutte le organizzazioni, associazioni di volontariato e cooperative che negli ultimi due anni, a diverso titolo, hanno collaborato con la Divisione servizi sociali della Città di Torino.

Nell'ambito di tale assemblea sono stati indicati:

- l'architettura del processo, caratterizzata da un doppio percorso parallelo: costruzione di un piano cittadino e di dieci piani circoscrizionali;
- il metodo: costituzione di tavoli di lavoro cittadini e circoscrizionali, obiettivi di lavoro e tempistica analoghi per ciascun gruppo;
- le regole e le modalità per le iscrizione ai 6 tavoli tematici centrali;

• le modalità per le iscrizione ai tavoli circoscrizionali.

A sostegno di tanta complessità e dell'attuazione dell'intero processo sono stati costituiti nell'ambito della Divisione servizi sociali:

- un nucleo propositivo definito "Cabina di pilotaggio del piano dei servizi sociali" con a capo il Direttore della Divisione e composta dai Dirigenti responsabili rispettivamente della programmazione e del coordinamento delle attività territoriali, del sistema informativo, dei rapporti con il terzo settore e dei rapporti con le ASL;
- un "ufficio di piano", inserito nel Settore Programmazione, Coordinamento attività territoriali e Organizzazione del personale, con compiti di:
- > service nei confronti degli Uffici dell'Assessore, della Divisione nel suo complesso e delle circoscrizioni cittadine
- raccordo tra i diversi uffici e settori della divisione e tra le circoscrizioni e la divisione
- > reperimento, organizzazione, duplicazione, distribuzione normativa e materiali
- > reperimento ed elaborazione fonti e dati statistici
- > elaborazione schemi e griglie di lavoro
- > supporto organizzativo a tutto raggio.

L'ufficio proseguirà la propria attività monitorando il processo per tutto il periodo di vigenza del piano e operando per il perfezionamento della metodologia adottata.

Data la complessità e la mole dei lavori si è deciso di avvalersi della collaborazione di un'agenzia esterna (Idea Lavoro Associazione Onlus), per lo svolgimento delle seguenti attività:

- assistenza tecnico organizzativa e supporto tecnologico alla realizzazione dei diversi tipi di incontri;
- di collaborazione alla conduzione del lavoro negli incontri ed alla sintesi delle elaborazioni.

Più dettagliatamente la collaborazione dell'Agenzia si è rilevata indispensabile per:

- articolazione di mailing-list, spedizione di lettere, inviti;
- > sbobinatura ed editing su floppy disk del dibattito dei gruppi;
- verbalizzazione degli incontri;
- collaborazione, nella conduzione dei gruppi durante gli incontri a livello centrale;
- > stesura dei documenti e delle griglie di rilevazione e analisi dei bisogni.

Al fine di rendere immediatamente operativo il processo, garantendo quell'indispensabile interazione tra momento politico e momento tecnico, nell'ambito della Divisione sono stati organizzati 9 seminari di settore nel periodo compreso tra gennaio e febbraio 2002, uno per ciascuna delle seguenti tematiche:

- adulti in difficoltà (carcere, prostituzione, tossicodipendenze)
- stranieri e nomadi
- minori stranieri
- anziani e politiche per la domiciliarità
- anziani e politiche per la residenzialità
- disabili (fisici, sensoriali, psichici ed intellettivi)
- minori (politiche per minori e per madre/bambino)
- famiglia
- formazione (politiche formative / rapporti con università).

Per ogni seminario, curato dal Dirigente responsabile del settore capofila, è stata prodotta una relazione introduttiva ai lavori considerando le linee programmatiche indicate dall'amministrazione e gli obiettivi strategici indicati dal piano socio assistenziale nazionale 2001 - 2003.

Ai seminari hanno partecipato l'Assessore, il Direttore e i Dirigenti della Divisione, i Funzionari della Divisione e quelli del comparto socio assistenziale delle dieci Circoscrizioni cittadine.

Nel corso di ogni seminario:

- sono stati comparati tra di loro i temi dominanti indicati dalle linee programmatiche 2001 - 2006 della Città di Torino con gli obiettivi strategici del piano nazionale,
- è stata fatta una puntuale analisi, a livello divisionale e a livello circoscrizionale, sulle attività in atto e le risorse impegnate (umane, strumentali ed economiche),
- é stata operata una prima analisi congiunta (divisione / circoscrizioni) dei bisogni,
- sono state comparate le linee di tendenza e i bisogni emergenti, alla luce delle offerte attuali e delle risorse impegnate,
- è stato deciso dove e come si voleva arrivare (obiettivi e azioni),
- sono state indicate le priorità,
- si è affinato il metodo da adottare per i lavori nei gruppi, che devono operare al fine di:
- formulare una attenta analisi dei bisogni
- > individuare gli obiettivi prioritari
- ➤ individuare le conseguenti azioni

Una questione di particolare importanza e contemporaneamente molto delicata, è stata rappresentata dalla necessità di attenersi al mandato di programmare, evitando la confusione tra tale fase e quella della progettazione. La tentazione di cadere nella progettazione, eludendo il mandato della programmazione, rappresenta un rischio reale dovuto all'abitudine a progettare da parte di molte istituzioni che sono chiamate per la prima volta a programmare con la P.A., ma anche alla scarsa familiarità con tali procedure da parte di tutti. Si è pertanto fin dall'inizio precisato con estrema chiarezza che il mandato non poteva e non doveva comprendere la definizione di progetti né l'individuazione di gestori, avendo ben presente che proprio lo sconfinamento nella progettazione avrebbe rischiato di invalidare l'intero processo in quanto la partecipazione all'attività di progettazione è insita nella procedura di individuazione del gestore di servizi ed interventi che, come noto, devono sempre rispondere a criteri di pubblica evidenza e non a metodologie più o meno concertate.

Si è stabilito infine che, la metodologia individuata doveva superare la pura consultazione senza però arrivare alla concertazione; quest'ultima del resto è limitata dalla legge ad alcuni soggetti, prevedendo da parte di chi concerta la messa a disposizione di risorse proprie e richiede una disciplina che impone attività anche complesse da parte di tutti i chiamati. L'obiettivo dunque è quello di perseguire il massimo livello possibile di concertazione attraverso la consultazione, aspirando ad ottenere il massimo di consenso nella validazione dei documenti finali.

Gli esiti dei seminari di settore hanno costituito la base per i lavori di ciascun tavolo centrale e hanno permesso di individuare le tematiche da assegnare alle Circoscrizioni, osservatori privilegiati delle realtà locali e promotori di relazioni tra i soggetti e le agenzie del territorio.

ASPETTI MEDOTODOLOGICI

Il metodo che si è delineato, si è contraddistinto per una intensa attività di analisi, studio e confronto attivata a diversi livelli e con diversa tempistica, finalizzata a costruire il piano degli interventi e dei servizi sociali della Città di Torino composto da un piano cittadino integrato da dieci piani circoscrizionali.

I lavori sono stati caratterizzati da una metodologia comune e da una tempistica predefinita secondo uno schema articolato in 6 fasi:

- **1.** analisi quadro normativo e orientamenti strategici nazionali, regionali, cittadini, circoscrizionali
- 2. analisi risorse

- 3. analisi punti di forza e di debolezza
- 4. analisi dei bisogni
- 5. individuazione dei conseguenti obiettivi
- 6. individuazione delle relative azioni.

L'attuazione del decentramento amministrativo ha imposto una forte attività di coordinamento tra il momento programmatorio e organizzativo cittadino e quello gestionale e di programmazione circoscrizionale. Per tale ragione i servizi socio assistenziali decentrati sostengono una doppia dipendenza: dalla Circoscrizione e dalla Divisione servizi sociali, dunque dall'Amministrazione centrale comunale. Tale doppia dipendenza influisce ovviamente sul piano della complessità del governo dei servizi stessi, ma anche sul piano della programmazione. Sono stati pertanto costituiti ambiti di analisi e proposta distinti e precisi con mandati differenti ma interconnessi tra di loro.

Sono stati costituiti:

- gruppi di lavoro cittadini individuati per aree tematiche simmetrici e speculari all'organizzazione per settori della Divisione Servizi socio assistenziali
- gruppi di lavoro circoscrizionali chiamati ad operare su materie di stretta competenza locale in coerenza con la loro vocazione di vicinanza alla comunità locale, aperti a tutte le organizzazioni, associazioni, enti del mondo del volontariato, dell'associazionismo e del cooperativismo sociale, agenti nei diversi ambiti territoriali di appartenenza
- gruppi di lavoro interdivisionali inerenti le tematiche della casa, del lavoro, dei servizi educativi, della gioventù, costituiti da dirigenti e funzionari delle rispettive divisioni e da funzionari dei servizi sociali circoscrizionali.

Per il reperimento e l'analisi delle risorse e per l'individuazione dei bisogni sono state elaborate apposite griglie di rilevazione al fine di facilitare l'omogeneità e la raccolta dei dati utili.

I materiali prodotti da Enti e Organizzazioni sono stati sintetizzati e distribuiti nell'ambito di ciascun gruppo di lavoro.

Tutti i gruppi di lavoro, coordinati da Dirigenti e Funzionari della Divisione e dei servizi decentrati hanno operato redigendo un verbale per ogni riunione, che sottoposto ai componenti del gruppo, è stato validato ed eventualmente integrato e corretto.

Le attività dei tavoli di lavoro centrali e circoscrizionali si sono svolte parallelamente, in un processo con mandati diversi per i due livelli ed un momento unificante nella partecipazione a ciascun tavolo centrale di una rappresentanza circoscrizionale.

Tuttavia, fin dal primo momento di avvio dell'attività i diversi tavoli sia cittadini che circoscrizionali hanno intuito la necessità improcrastinabile, per poter essere operativi, di articolare il lavoro in sottogruppi individuati per tematiche specifiche.

Nel periodo compreso tra il 1° e il 29 di marzo, in città hanno trovato avvio **16 gruppi: 6 cittadini e 10 circoscrizionali** che si sono poi ulteriormente suddivisi in ulteriori sottogruppi di lavoro.

PARTECIPAZIONE AI TAVOLI DI LAVORO

La partecipazione ai tavoli centrali da parte dei politici circoscrizionali non è stata ampia come desiderato a causa della contemporaneità dei lavori a livello centrale e a livello cittadino e per l'impossibilità di far rientrare tale attività fra le fattispecie rispetto alle quali sono riconosciuti i permessi per il mandato elettivo.

La definizione delle regole per la partecipazione ai tavoli di lavoro da parte dei rappresentanti del mondo dell'associazionismo, del volontariato quindi del no profit in genere, costituisce questione di importanza basilare al fine di consentirne un'adeguata rappresentatività. In considerazione del diverso mandato richiesto ai due ambiti, quello cittadino e quello circoscrizionale, sono state definite regole e metodologia da applicare differenziate per i due diversi livelli:

• Partecipazione ai gruppi di lavoro cittadini

Nel processo di piano, sono stati coinvolti molteplici soggetti, pubblici e privati che nell'arco degli ultimi anni, a diverso titolo, hanno collaborato con la nostra Amministrazione nell'erogazione di prestazioni e servizi socio sanitari ed assistenziali.

In considerazione del fatto che per essere operativi i tavoli dovevano essere costituiti da un numero limitato di partecipanti, si è definito nel numero di trenta persone il limite di partecipazione per ogni tavolo centrale e sono state regolate le iscrizioni secondo precisi criteri che hanno tra l'altro considerato anche il livello di rappresentatività di ogni singola associazione/organismo.

Sono state pertanto previste due candidature per ognuno degli organismi di coordinamento attivi in città quali:

- > centrali cooperative
- > comitato anziani e società
- consulta per le persone in difficoltà

- > CSA
- > Forum terzo settore
- > Forum del volontariato
- > Forum delle associazioni familiari
- > Coordinamento Ecclesiale
- un rappresentante per ciascuna delle tre OOSS maggiormente rappresentative.

Altre candidature provenienti da ulteriori coordinamenti o da singole associazioni, sono state considerate a condizione che rappresentassero problematiche specifiche non trattate da altre organizzazioni e/o esercitassero azioni a livello cittadino con almeno quattro sedi operative in città.

Nella già citata pubblica assemblea del 22 febbraio è stato avviato il vero e proprio processo di costruzione partecipata del Piano dei servizi socio assistenziali della Città di Torino. Complessivamente sono state invitate 364 organizzazioni 197 delle quali hanno aderito all'invito. Tutti coloro che, pur invitati non hanno partecipato all'assemblea pubblica, sono stati nuovamente contattati al fine di riproporre loro l'iscrizione ai tavoli di lavoro, con una scadenza precisa fissata al 1° marzo. Le domande di partecipazione sono state inoltrate per posta, via e-mail, o consegnate a mano.

I non ammessi sono stati tutti avvertiti.

Alla prima riunione di ciascun tavolo sono stati registrati i nominativi dei presenti, verificati nominativi e recapiti, stilato un elenco aggiornato degli iscritti. Gli elenchi degli iscritti sono stati più volte attentamente e scrupolo-samente validati. Agli assenti ammessi è stato inviato il materiale e il calendario degli incontri successivi.

• Partecipazione ai gruppi di lavoro circoscrizionali

Ai tavoli circoscrizionali sono stati invitate tutte le organizzazioni operanti sul territorio circoscrizionale che a diverso titolo svolgono interventi, azioni e politiche di rilevanza e attinenza socio assistenziale. Obiettivo di tali gruppi di lavoro, oltre all'elaborazione del piano circoscrizionale, è altresì la costituzione della conferenza permanente dei servizi.

LE ATTIVITÀ CENTRALI

Si sono distinte per la costituzione di **6 tavoli tematici centrali**, una per ciascuna delle seguenti aree:

- Adulti in difficoltà (carcere, prostituzione, tossicodipendenze)
- Stranieri e Nomadi

- Famiglia
- · Anziani e domiciliarità
- Disabili
- Minori

I sei tavoli tematici centrali, sono stati avviati con la presenza dell'Assessore, nel periodo compreso tra il 5 ed il 26 marzo 2002 e hanno visto la partecipazione costante dei rappresentanti delle quattro ASL cittadine.

Nell'ambito della prima riunione di ciascun tavolo tematico, l'Assessore ha dato l'avvio ai lavori facendo riferimento alle linee programmatiche della città per il periodo 2001 - 2006, coerenti con gli obiettivi strategici del piano nazionale che qui di seguito si ricordano:

- Obiettivo III del P.N.S. 2001 2003 "potenziare gli interventi a contrasto della povertà"
- ➤ Linee programmatiche 2001 2006 della città: contrasto alle situazioni di povertà estrema con interventi di assistenza economica, centri di ospitalità notturna, formazione lavoro, interventi per l'autonomia, aiuto e sostegno alle donne vittime della tratta e alle donne vittime di violenza e maltrattamento
- Obiettivo V del P.N.S. 2001 2003 "inclusione della popolazione immigrata"
- ➤ Linee programmatiche 2001 2006 della città: politiche tese al governo del fenomeno dell'immigrazione, inserendo gli immigrati in un sistema comune di diritti e di doveri. Prosecuzione delle attività dell'ufficio stranieri e nomadi, del CIDISS, del centro interculturale, collaborazione con le ASL e il provveditorato. Accoglienza e protezione ai minori stranieri non accompagnati operando per il ricongiungimento con le famiglie di origine. Miglioramento delle condizioni dei campi nomadi, assicurare frequenza scolastica ai minori sinti e rom
- Obiettivo I del P.N.S. 2001 2003 "valorizzare e sostenere le responsabilità familiari"
- ➤ Linee programmatiche 2001 2006 della città: supportare le capacità genitoriali attraverso esperienze di mutuo aiuto, punti di ascolto e d'informazione; incentivi tariffari e fiscali per il riconoscimento del costo economico dei figli; facilitare la conciliazione tra cura dei figli ed esigenze lavorative attraverso servizi territoriali e domiciliari, reti di vicinato, impegno del volontariato in attività di accompagnamento e compagnia
- Obiettivo IV del P.N.S. 2001 2003 "sostenere con servizi domiciliari i soggetti non autosufficienti"

- ➤ Linee programmatiche 2001 2006 della città: sostegno al domicilio attraverso servizi di tregua, pronto intervento, forme di auto mutuo aiuto, assegni di cura, buoni servizio, ecc., promozione della compartecipazione delle ASL con il riconoscimento di quote sanitarie. Completamento delle ristrutturazioni residenze sanitarie assistenziali per anziani. Diritto alla mobilità per le persone fisicamente impedite confermando forme alternative di trasporto con taxi e pulmini attrezzati, prosecuzione abbattimento barriere architettoniche; risposte per il "dopo di noi" attraverso soluzioni residenziali anche non tradizionali
- Obiettivo II del P.N.S. 2001 2003 "rafforzare i diritti dei minori"
- ➤ Linee programmatiche 2001 2006 della cttà: potenziamento affidamento familiare residenziale e diurno, attività di prevenzione a tutela e difesa minori maltrattati e abusati, valorizzazione ampia della rete delle strutture accreditate.

Come già precedentemente accennato, anche i tavoli centrali, fin dalla prima riunione, hanno intuito la necessità improcrastinabile, per poter essere operativi, di articolare il lavoro in sottogruppi, individuati per tematiche specifiche, secondo la seguente organizzazione:

•	adulti in difficoltà	_	
•	stranieri:	$\left\{ \right.$	stranieri nomadi
•	famiglia:	$\left\{ \right.$	informazione, formazione, sostegno ascolto solidarietà, aggregazione
•	anziani:	{	residenzialità domiciliarità
•	disabili	Ĺ	
•	minori:	$\left\{ \right.$	famiglia e genitorialità comunità - accoglienza alternativa minori stranieri non accompagnati

Soltanto il tavolo degli adulti in difficoltà e dei disabili non si sono sotto articolati in ulteriori gruppi di lavoro.

I lavori si sono estesi nell'arco di poco meno di un anno, registrando una pausa fisiologica nel periodo estivo e mantenendo una presenza costante di circa 25 - 30 partecipanti per ciascun gruppo di lavoro.

Ogni gruppo di lavoro ha realizzato da un minimo di sei a un massimo di dieci incontri, effettuando complessivamente 43 riunioni nel periodo compreso tra il 5 marzo 2002 e il 10 febbraio 2003.

Complessivamente le iscrizioni ai tavoli tematici centrali sono state circa 190.

Ogni tavolo centrale prima di suddividersi in sottogruppi di lavoro ha svolto almeno una riunione in plenaria, modalità che si è utilizzata anche al termine dei lavori dei sottogruppi.

Nell'ambito del primo incontro di ciascun tavolo tematico sono stati analizzati e discussi:

- la normativa specifica di riferimento
- · gli esiti del seminario di settore pertinente
- i dati demografici
- i dati relativi alle attività in corso
- le risorse impegnate (umane ed economiche) di ciascun specifico settore di pertinenza.

I tavoli centrali hanno operato seguendo lo schema già indicato e finalizzato all'analisi dei bisogni emergenti, all'individuazione dei conseguenti obiettivi e all'indicazione delle relative azioni.

Ogni gruppo di lavoro è stato coordinato dal competente Dirigente o da un Funzionario della Divisione servizi sociali; ad ogni tavolo centrale hanno partecipato anche Funzionari in posizione organizzativa dei servizi sociali Circoscrizionali. Per ogni riunione è stato redatto un verbale, a cura di una agenzia appositamente incaricata dall'Amministrazione che, inoltrato ad ogni iscritto (via e-mail o fax), veniva poi ulteriormente discusso e validato nell'ambito della successiva riunione.

Pur avendo curato gli aspetti metodologici, al fine di garantire l'indispensabile omogeneità al processo complessivo, ciascun tavolo ha avuto un suo particolare sviluppo.

Alcuni tavoli (adulti, stranieri e nomadi, minori) si sono positivamente avvalsi di una consolidata collaborazione tra pubblica amministrazione e organismi del terzo settore, che certamente ha favorito il percorso e gli esiti della stessa attività. Altri tavoli tematici invece, per la complessità delle tematiche trattate, per la problematicità rappresentata dal quadro normativo di riferimento, e anche per la caratterizzazione fortemente rivendicativa di alcune rappresentanze, hanno segnalato un percorso più complesso.

I lavori dei tavoli tematici centrali e dei relativi sottogruppi si sono tutti svolti secondo lo schema già indicato e hanno visto la produzione di griglie differenziate – per ogni tavolo in quanto molto diversificate le materie trattate da ciascuno – per la rilevazione delle attività e delle caratteristiche delle associazioni e degli enti coinvolti e griglie per la rilevazione dei bisogni rilevati dai medesimi.

Per consentire l'analisi congiunta dei bisogni, l'individuazione degli obiettivi e le indicazioni circa le successive azioni da attivare da parte dell'Am-

ministrazione comunale, delle ASL e del Terzo Settore, sono state costruite ulteriori griglie di rilevazione, questa volta uguali per tutti i tavoli di lavoro.

Gli esiti finali di ciascun sottogruppo sono stati socializzati nell'ambito di un incontro in plenaria alla presenza di tutti gli iscritti al tavolo e via via sottoposti all'attenzione dell'Assessore per la necessaria validazione politica.

In analogia a quanto previsto per l'avvio dei lavori, l'attività conclusiva di ogni singolo tavolo si è svolta con la partecipazione dell'Assessore, tale attività si è rivelata piuttosto complessa ed articolata; infatti alcuni tavoli hanno richiesto più incontri per poter essere conclusi ottenendo un accettabile livello di accordo, tanto che in numerose occasioni si è reso necessario riscrivere più volte i testi dei documenti al fine di ottenere un consenso maggiormente diffuso.

L'attività relativa ai tavoli centrali ha richiesto maggior tempo dei tavoli di lavoro circoscrizionali per le tematiche di estrema complessità e articolazione trattate, in presenza di ulteriori elementi di criticità costituiti dall'incertezza provocata dalle ricadute della futura applicazione dei LEA ma anche dai limiti imposti dalla Legge finanziaria.

Relazione alla IV commissione consiliare

Conclusi i lavori dei tavoli cittadini gli esiti sono stati riferiti alla IV commissione consiliare nell'ambito di sei specifici incontri, che si sono svolti nel periodo compreso tra il 12 febbraio e il 19 marzo 2003, dedicati ciascuno ai lavori di uno specifico tavolo e più precisamente:

- adulti in difficoltà
- stranieri e nomadi
- minori
- famiglia
- disabili
- anziani e domiciliarità

Per facilitare i lavori della Commissione sono stati:

- prodotti documenti di sintesi contenenti dati ed esiti particolarmente significativi emersi da ciascun tavolo
- riprodotte le tabelle inerenti i bisogni, gli obiettivi e le azioni emersi per ogni specifica politica.

La presentazione è stata curata dai Dirigenti responsabili dei settori e dai coordinatori dei rispettivi tavoli centrali.

L'Assessore ha relazionato alla IV Commissione in merito alle decisioni da assumere da parte dell'Amministrazione.

I commissari hanno chiesto chiarimenti ed approfondimenti, discusso le proposte, espresso critiche e consensi in un ampio e approfondito dibattito.

Alle sedute di commissione sono state invitate quelle associazioni, organizzazioni ed enti che hanno partecipato ai lavori dei tavoli cittadini, in qualità di uditori e senza diritto di parola. A loro infatti è stato dedicato un successivo ed esclusivo spazio nell'ambito di una seduta a loro riservata e che si è tenuta il 3 aprile 2003.

GRUPPI DI LAVORO CIRCOSCRIZIONALI

Sono stati avviati nel periodo compreso dal 3 al 28 marzo 2002, attraverso un seminario per ogni Circoscrizione della durata di una giornata con la presenza dell'Assessore, che ha coinvolto la Giunta circoscrizionale, i Funzionari, gli operatori dei servizi decentrati e dei Distretti Sanitari oltre che i rappresentati del mondo del volontariato, dell'associazionismo e del Terzo Settore operanti a livello circoscrizionale, invitati questi ultimi congiuntamente dall'Assessore e dal Presidente della Circoscrizione.

La necessità di evitare inutili sovrapposizioni (tra gruppi di lavoro centrali e gruppi di lavoro circoscrizionali) ha suggerito di delimitare con precisione l'ambito di discussione e di intervento dei lavori delle Circoscrizioni, che sono state chiamate a programmare in merito a tematiche la cui ricaduta e incisività è di stretta competenza locale, rinviando la segnalazione di politiche o problematiche di pertinenza cittadina - vale a dire di respiro generale – al competente tavolo cittadino per le opportune valutazioni e validazioni. Le Circoscrizioni sono state quindi chiamate a programmare, in coerenza con la loro vocazione di vicinanza e prossimità alla comunità locale, ed in coerenza con le funzioni assegnate dal Regolamento del Decentramento, portando i dati relativi al monitoraggio sui bisogni della propria comunità, quali dati di governo utili alla stessa programmazione cittadina, programmando in proprio i progetti di sviluppo della comunità locale e di quella parte di raccordo operativo più squisitamente locale, tra le attività dei servizi e delle altre agenzie del territorio sia di volontariato che istituzionale.

Le tematiche proposte riguardano il sostegno alla domiciliarità e il raccordo tra risorse formali e risorse informali.

Più precisamente:

- Il sostegno alla domiciliarità si sostanzia:
- per gli anziani nelle attività di accompagnamento e compagnia, nelle prestazioni integrative, nella costituzione di servizi domiciliari di comunità e nelle attività per il reperimento di affidatari

- per i minori in tutte le attività a sostegno, ascolto e aiuto al minore e alla sua famiglia in particolare per favorirne il mantenimento o il rientro nel contesto familiare di origine
- per i disabili nello sviluppo dell'integrazione sociale e i sostegni informali alle persone e ai nuclei familiari
- per gli adulti nell'affrontare i temi relativi alle povertà grigie, ai progetti di sostegno per adulti abili al lavoro e l'estensione dell'affidamento ad adulti (tutoring)
- per le politiche relative alla famiglia i temi dell'informazione e dell'auto mutuo aiuto.
- raccordo tra risorse formali ed informali intendendo per questo il:
- > raccordo tra strutture e territorio
- > raccordo tra le organizzazioni pubbliche e le organizzazioni del terzo settore attraverso le conferenze dei servizi sociali circoscrizionali
- > valorizzazione delle comunità etniche.

I tavoli circoscrizionali per poter essere operativi, si sono sotto-articolati in gruppi di lavoro (da tre a sei gruppi per ogni Circoscrizione) a seconda della partecipazione e delle specifiche caratteristiche territoriali – ad esempio la presenza significativa di extracomunitari e di campi nomadi – organizzando 42 tavoli complessivamente, coordinati a loro volta dai funzionari di staff dei servizi circoscrizionali (ASC, CSE, RUA) e registrando una partecipazione di circa 700 iscritti.

Ogni tavolo di lavoro ha seguito una precisa organizzazione e uno schema operativo predefinito indicante:

A. le finalità del primo incontro di ciascun tavolo:

- presentazione del percorso di realizzazione del Piano dei Servizi Sociali
- presentazione e analisi delle schede di sintesi dei seminari di settore svolti nell'ambito della Divisione al fine di focalizzare i temi da sviluppare a livello cittadino e quelli da sviluppare a livello circoscrizionale
- definizione e condivisione del metodo di lavoro con:
- > definizione gruppi di lavoro
- calendarizzazione dei successivi incontri
- > raccolta presenze e definizione dei partecipanti
- > modalità di verbalizzazione degli incontri
- individuazione di un referente circoscrizionale per la gestione organizzativa degli incontri e per i rapporti con l'Ufficio di Piano
- definizione modalità per la trasmissione dei materiali e della documentazione ai partecipanti ai lavori di gruppo
- > determinazione argomenti da trattare.

- B. Le attività da sviluppare a cascata in via sequenziale nelle riunioni successive alla prima:
- analisi attività e servizi presenti a livello circoscrizionale sia pubblici che del terzo settore e valutazione necessità/opportunità di integrarli nella definizione del piano dei servizi di circoscrizione
- analisi dei bisogni integrando le informazioni in possesso a livello circoscrizionale con quelle del terzo settore
- analisi delle risorse (umane, strumentali ed economiche)
- · analisi del quadro normativo
- analisi punti di forza e analisi delle criticità
- determinazione delle priorità di intervento, determinazione degli obiettivi e analisi di coerenza con le politiche sociali cittadine
- · determinazione processo di verifica.
- C. Gli aspetti organizzativi di carattere generale:
- individuazione di un coordinatore del gruppo di lavoro
- cura delle convocazioni degli iscritti ai gruppi di lavoro
- redazione dei verbali di ogni incontri o eventuale registrazione, validazione del verbale da parte del gruppo
- individuazione termine dei lavori
- redazione report finale per ogni gruppo validato e condiviso da tutti i partners che costituirà la base per la stesura della proposta di piano circoscrizionale.

Per facilitare le attività e per garantire un adeguato livello di omogeneità dei lavori di gruppo, l'Ufficio di Piano ha elaborato alcune schede per la rilevazione dei bisogni. In particolare sono state predisposte sette tipologie di schede, da compilarsi da parte dell'associazione, ente, organizzazione partecipante ai gruppi di lavoro circoscrizionali e costituite da una parte iniziale uguale per tutti i gruppi finalizzata a rilevare:

- denominazione
- natura giuridica
- sede legale
- recapiti telefonici, fax, e-mail
- n° sedi di circoscrizione
- elenco attività prevalenti
- n° dipendenti e loro qualifica
- n° associati e o volontari impegnati
- n° e tipologia risorse strumentali
- destinatari attività e loro caratteristiche
- eventuali attività e o progetti già finanziati dalla città o dalla Circoscrizione

e da una seconda parte specifica per ciascuna tipologia di gruppo finalizzata ad evidenziare invece le peculiarità di ciascuna organizzazione in relazione alla propria vocazione, alla tipologia di bisogno/utenza a cui si rivolge, agli interventi attivati e ai bisogni nuovi e già noti evidenziati.

Più precisamente i gruppi circoscrizionali hanno operato nel periodo compreso tra il 28 di febbraio e il 17 dicembre 2002 organizzando complessivamente 42 gruppi di lavoro così distribuiti:

- 3 gruppi alla 1° Circoscrizione per minori, disabili, anziani
- 4 gruppi alla 2° Circoscrizione per anziani, adulti stranieri e famiglie, minori, disabili
- 4 gruppi alla 3° Circoscrizione per anziani, adulti e famiglie, minori e rapporti scuola servizi, disabili
- 4 gruppi alla 4° Circoscrizione per anziani, adulti, minori, disabili
- 4 gruppi alla 5° Circoscrizione per anziani, adulti, famiglie e minori, disabili
- 6 gruppi alla 6° Circoscrizione per famiglie, stranieri e nomadi, anziani, adulti, minori, disabili
- 5 gruppi alla 7° Circoscrizione per anziani, adulti e stranieri, minori, disabili, famiglia
- 4 gruppi alla 9° Circoscrizione per anziani e famiglia, adulti e famiglia, minori e famiglia, disabili e famiglia
- 3 gruppi alla 8° circoscrizione per adulti stranieri e famiglia, anziani e famiglia, minori e famiglia, disabili e famiglia
- 4 gruppi alla 10° circoscrizione per anziani, adulti, minori, disabili.

Ciascun gruppo ha svolto più incontri, da un minimo di tre a un massimo di sette per complessive 263 riunioni di lavoro a cui hanno partecipato mediamente circa 40 - 45 iscritti per ciascun gruppo di lavoro.

Le attività dei gruppi di lavoro circoscrizionali sono state puntualmente seguite e monitorate dall'Ufficio di Piano che ha via via elaborato con l'aiuto degli stessi operatori impegnati nelle attività, le necessarie impostazioni per la rilevazione di quanto prodotto in itinere, ciò anche al fine di garantire un buon livello di omogeneità nei prodotti finali.

Un puntuale e preciso lavoro di editing ha permesso la produzione di elaborati omogenei che consentono pertanto una visione complessiva dell'attività; ogni elaborato si compone secondo il seguente schema:

- descrizione del contesto socio urbanistico:
- > trend demografico
- > presenza eventi particolarmente significativi
- > incertezze da monitorare

- > eventi sentinella
- descrizione servizi esistenti
- > descrizione realtà terzo settore
- descrizione processo di piano (N° convocazioni, N° adesioni, media partecipanti, modalità conduzione dei gruppi, N° incontri ecc.);
- indicazione dei problemi e dei bisogni emergenti:
- analisi dei bisogni;
- individuazione obiettivi ed azioni:
- > obiettivi sostanziali (a riduzione dei bisogni e dei problemi dell'utenza)
- > obiettivi strumentali a sviluppo della rete di welfare
- > azioni da attivare correlate agli obiettivi;
- risorse e strumenti:
- > ruoli e risorse dei diversi attori
- > strumenti di concertazione/programmazione partecipata permanenti (conferenza dei servizi);
- informazioni:
- informazioni utili da costruire.

Gli esiti dei singoli lavori circoscrizionali sono stati analizzati e discussi, al fine della verifica di fattibilità e congruità, da ogni Giunta circoscrizionale con la presenza dell'Assessore, Dirigenti e Funzionari preposti. La presenza costante e puntuale dell'Assessore ha in particolare permesso l'indispensabile raccordo tra centro e Circoscrizioni ma anche tra istanze politiche ed esigenze tecniche di pertinenza cittadina.

Nel periodo compreso tra settembre 2002 e aprile 2003 i Piani dei servizi sociali circoscrizionali sono stati approvati, tutti con un'ampia maggioranza, dai rispettivi Consigli di Circoscrizione.

RELAZIONE ALLA IV COMMISSIONE CONSILIARE

Anche per le Circoscrizioni, si è riferito alla IV Commissione Consiliare nell'ambito di un incontro - che si è svolto il 26 marzo 2003 - dedicato specificatamente ai lavori condotti in ambito circoscrizionale.

Ogni Presidente ha potuto relazionare sull'esito dei lavori del proprio contesto territoriale indicando le questioni di maggior rilievo.

A cura dell'Ufficio di Piano, sono state riprodotte le sintesi di ogni Piano dei servizi sociali circoscrizionali anticipatamente consegnate ai componenti della IV Commissione affinché potessero essere visionate.

Alla seduta di Commissione sono state convocate associazioni, orga-

nizzazioni ed enti che hanno partecipato ai lavori dei tavoli cittadini, in qualità di uditori senza diritto di parola, come per le precedenti audizioni, in quanto è stato dedicato loro un successivo ed esclusivo spazio (3 aprile 2003).

I GRUPPI DI LAVORO INTERDIVISIONALI

Al fine di completare l'attività del Piano dei servizi sociali, sono state coinvolte le Divisioni maggiormente interessate: edilizia residenziale pubblica, lavoro, sistema educativo e gioventù.

Sono stati pertanto organizzati alcuni seminari interdivisionali a tema.

Ogni seminario ha visto la partecipazione oltre che dell'Assessore alla famiglia e ai servizi sociali anche dell'Assessore di volta in volta interessato, dei Direttori, dei Dirigenti, dei Funzionari delle Divisioni coinvolte e di tutti i Funzionari in posizione organizzativa responsabili dei servizi sociali delle dieci Circoscrizioni.

In preparazione ai seminari, sono stati inoltrati a ciascun Assessore gli esiti dei lavori emergenti dai tavoli cittadini e circoscrizionali inerenti le politiche di competenza.

Ogni seminario è stato caratterizzato da una o più relazioni curate:

- dai Dirigenti della Divisione servizi sociali
- da Funzionari in posizione organizzativa responsabile dei servizi sociali Circoscrizionali, a descrizione delle tematiche e delle richieste emerse dai lavori di tavoli
- da una relazione dell'Assessore alla famiglia e ai servizi sociali
- da interventi conclusivi dell'Assessore interessato.

I seminari si sono distinti per un buon livello di dibattito e confronto.

Ogni seminario si è concluso con l'attivazione di un gruppo di lavoro costituito: da Dirigenti e Funzionari della Divisione servizi sociali, da Dirigenti e Funzionari della Divisione interessata e da alcuni Funzionari in posizione organizzativa dei servizi sociali circoscrizionali.

Si è pertanto dato corso ad un ulteriore processo che, partendo dalle indicazioni emerse dai diversi tavoli cittadini, ha consentito l'elaborazione di specifici documenti che illustrano le politiche inerenti la casa, il lavoro, il sistema educativo e le politiche giovanili ad integrazione e sostegno di quelle più squisitamente sociali e socio assistenziali e che costituiscono parte integrante del presente piano.

OSSERVAZIONI

L'attività descritta si è rivelata complessa, onerosa non scevra di criticità – di peso e di natura diverse – alcune insite nel metodo stesso, altre di tipo strutturale, altre connesse alla novità dell'esperienza e quindi alla mancanza di conoscenze e competenze specifiche.

- La straordinarietà stessa dell'evento ha richiesto un investimento di energie intellettuali e di tempo lavoro molto consistenti, da parte dei volontari ma anche da parte di tutta l'Amministrazione comunale dedicata
 ai servizi sociali: Divisione e Circoscrizioni cittadine. Operatori, Funzionari e Dirigenti sono stati chiamati a questa attività mantenendo ogni altro impegno e responsabilità legati alle normali attività correnti e agli obiettivi annuali di ogni singolo ufficio e servizio.
- Gran parte dei lavori dei tavoli, soprattutto quelli circoscrizionali, si sono svolti oltre il normale orario di ufficio – dopo le ore 17 – per consentire ai volontari di partecipare; questo ha implicato oneri aggiuntivi in termini di ore straordinarie, rivendicazioni delle OOSS che invece avrebbero voluto le attività svolgersi nel contesto del normale orario lavorativo e l'autoesclusione di buona parte delle scuole che anch'esse avrebbero voluto orari più consoni alle esigenze personali dei propri rappresentanti.
- La scarsa abitudine a socializzare e a confrontarsi si è evidenziata non solo tra ente pubblico e terzo settore, ma anche tra le stesse associazioni ed organizzazioni, sfociando talvolta in rivalità e competizione che hanno rischiato di mortificare in parte la possibilità dello scambio e delle operatività.
- La modalità, che è sembrata l'unica praticabile, con cui sono stati costituiti i tavoli centrali di lavoro speculari e simmetrici all'organizzazione della Divisione servizi sociali e cioè per fascia di utenza: anziani minori disabili e adulti si è scontrata con le esigenze dettate dalla presenza di numerose politiche trasversali a più fasce, con il rischio possibile di esclusione di politiche di tipo generale che ha richiesto un attento lavoro di monitoraggio.
- L'analisi dei bisogni, punto d'avvio di ogni gruppo di lavoro, si è costantemente confrontata con la necessità di trovare una definizione condivisa e unanime di "bisogno".
- Non è stato sempre facile trovare la necessaria disponibilità e capacità ad assumere il punto di vista dell'altro, e non sempre è stato possibile esporre contestualmente i reciproci "campionari" avviando un serio e approfondito confronto.
- È possibile che si sia pagato l'approccio ad un'attività innovativa che richiederà, perché diventi produttiva, allenamento ed esercizio. Le difficol-

tà incontrate sono state diffuse ma hanno presentato caratteristiche tipiche, specifiche e differenti per ogni organizzazione, ciascuna ancora evidentemente troppo legata alla visione del proprio fuoco di interesse e quindi ancora troppo poco inclini ad un confronto reale.

- L'atteggiamento dei rappresentanti dei servizi pubblici è stato caratterizzato sicuramente da comportamenti ancora troppo autoreferenziali; sono sembrati capaci di accogliere e registrare i bisogni a cui viene data risposta, meno invece a registrare quelli ugualmente importanti per cui non è ancora prevista una soluzione.
- Le associazioni di volontariato sembrano avere difficoltà ad elaborare e rielaborare le loro esperienze, molto centrate soprattutto nella gestione del quotidiano, e dunque nel fare e nel saper fare.
- Le organizzazioni di difesa dei diritti dei cittadini sono inclini a rappresentare richieste legittime spesso con atteggiamenti anche fortemente rivendicativi che appaiono più di carattere politico che non volte all'analisi tecnica preliminare al livello della programmazione.
- Le cooperative nuove, più di altri, a questa esperienza di interscambio sono sembrate essere preoccupate dalle possibili conseguenze che tale confronto potrebbe determinare sulle loro attività e sui posti di lavoro che giustamente sono chiamate a difendere.
- Le OO.SS. sono chiamate per natura a difendere valori di categoria che non sempre coincidono con quelli della generalità dei cittadini.

Oltre a questi nodi hanno gravato altre criticità quali:

- l'assenza di un sistema informativo efficiente interno ai servizi pubblici in grado di fornire dati precisi relativamente alla domanda e quindi alle risposte erogate e allo scarto tra l'una e l'altra
- la mancanza di un sistema di rilevazione e di conoscenza dei bisogni (sistematizzazione e analisi della domanda e osservazione di eventi predittivi pur empiricamente conosciuti) da parte dei servizi
- l'impossibilità a relazionarsi con i sistemi informativi di altri enti quali le ASL, l'INPS, per problemi di incompatibilità tra sistemi
- la mancanza di sistemi di rilevazione dei bisogni da parte dei diversi enti, organizzazioni ed associazioni e forse anche una carenza di cultura in tal senso e quindi la mancanza di un sistema che riunifichi tutte le conoscenze e le informazioni (bisogni, domande, valutazione interventi) in possesso dei diversi attori del sistema (servizi pubblici ed il resto del mondo).

Ma molti sono anche gli aspetti positivi che emergono dall'attività nel suo complesso:

- la necessità di stabilire una interazioni tra momento politico e momento tecnico ha permesso la costruzione di un rapporto stretto e continuo tra Direzione, Dirigenza e Assessore che ha sicuramente giovato sul piano della creazione di un linguaggio comune, della comprensione reciproca e dell'operatività.
- La necessità di un serrato confronto con le organizzazioni del no profit, ha contribuito a diffonderne la conoscenza in modo generalizzato sia a livello della divisione (dirigenti funzionari e operatori) sia a livello circoscrizionale. In particolare i servizi di territorio hanno potuto sperimentare in modo organico e istituzionalizzato quell'attività di raccordo con le realtà vitali locali, indispensabile ai fini della loro stessa operatività e produttività
- L'impegno importante a cui si è stati chiamati come P.A. ha costituito un momento di crescita anche per le numerose criticità che si sono dovute via via affrontare e che hanno permesso l'acquisizione di nuove conoscenze e competenze indubbiamente estremamente utili se non necessarie.
- La necessità di creare un metodo di lavoro originale adatto alla specifica realtà della nostra organizzazione ha rappresentato un esercizio tanto faticoso guanto produttivo.
- L'eccezionalità dell'evento, che come detto ha procurato un sovraccarico di lavoro, ha però contestualmente generato meccanismi di soddisfazione e autovalorizzazione che possono soltanto avere ricadute positive sui singoli e sui gruppi di lavoro.
- La costruzione di percorsi che permettono la creazione di circuiti stabili finalizzati non solo al monitoraggio delle attività programmate ma anche alla riprogrammazione, alla valutazione e alla verifica dei prodotti permettendo la costruzione di rapporti significativi P.A./Terzo Settore-no profit.