



Economia Aziendale Online

Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences
International Quarterly Review

*GOVERNANCE E PERFORMANCE
NEL WELFARE LOCALE.
UN'ANALISI DEI PIANI DI ZONA
DELLA PROVINCIA DI PAVIA*

Pietro Previtali, Eugenio Salvati

Pavia, Giugno 2016
Vol. 7 - N. 1/2016

www.ea2000.it
www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

Governance e Performance nel Welfare Locale. Un'Analisi dei Piani di Zona della Provincia di Pavia

Pietro Previtali, Eugenio Salvati

Abstract

L'articolo presenta le riflessioni teoriche e le analisi empiriche contenute nel volume "L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia", a cura di Pietro Previtali e Paolo Favini. L'obiettivo dell'articolo è quello di mostrare una puntuale panoramica della programmazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia, utilizzando alcune variabili di contesto come i bisogni sociali, lo stato dell'offerta sul territorio e la struttura della governance nei nove Piani. Attraverso l'elaborazione dei dati ed un modello di analisi innovativo, viene analizzata l'efficacia delle performance dei Piani di Zona e vengono tratte alcune conclusioni rispetto a elementi strutturali che possono incidere su tali performance.

The article introduces the theoretical reflections and the empirical analyses that are parts of the volume "The organization of the Area Social Plans in the district of Pavia", edited by Pietro Previtali and Paolo Favini. The goal of the article is to provide an overview of the ASPs social planning, using some context variables like social needs, the supply system and the governance structure in the nine ASPs' territory. Through the data elaboration and the use of an innovative model of analysis, the effectiveness of the ASPs' performances is studied and some conclusions are drawn about the structural elements that may influence those performances.

Keywords: governance, Piani di Zona, welfare locale, policy making, bisogni sociali

1 – Introduzione

La programmazione zonale 2015-2017 è la quinta triennalità di programmazione dei Piani di Zona dopo la loro introduzione predisposta con la Legge 8 novembre 2000 n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". A partire dai primi esperimenti di pianificazione zonale, si è avuto un progressivo consolidamento dei Piani di Zona come luogo di programmazione e governo delle politiche sociali territoriali.

Lo sforzo del libro "L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia", curato da Pietro Previtali e Paolo Favini, è proprio quello di ricostruire il

ruolo e il lavoro dei Piani di Zona affrontando una serrata analisi empirica della loro organizzazione e delle loro performance. L'obiettivo del volume è quindi capire come operano i nove Piani di Zona della provincia di Pavia, interpretando la loro funzione alla luce dell'assetto amministrativo e delle performance realizzate.

Il lungo e complesso percorso di integrazione e ricomposizione è analizzato nel volume che cerca quindi di comprendere come i Piani riescano ad utilizzare al meglio i propri strumenti e le proprie risorse, per rispondere in modo efficace alle richieste provenienti dal territorio. L'articolo, ripercorrendo il percorso del libro, analizza delle variabili centrali per capire il funzionamento dei Piani: il bisogno espresso

Pietro Previtali, PhD, Professore di organizzazione, risorse umane e compliance
Delegato del Rettore alle Risorse Umane
Università degli Studi di Pavia – Dipartimento di Scienze Economiche ed Aziendali
E-mail: pietro.previtali@unipv.it

Eugenio Salvati, PhD
Teaching e Research Assistant in Political Science
Università degli Studi di Pavia – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
eugenio.salvati@unipv.it

dal territorio, l'offerta di strutture atte a rispondere a tali bisogni, l'organizzazione dei Piani e la sua interazione con le altre strutture di governance territoriale e infine le performance dei Piani rispetto agli obiettivi prefissati e il loro grado di innovazione.

2 – L'istituzione dei Piani di Zona

Com'è avvenuto nelle altre regioni d'Italia, Regione Lombardia ha cercato di accompagnare l'evoluzione dei Piani di Zona definendo specifiche linee guida che, a inizio di ciascun triennio, hanno delineato le strategie da perseguire e i contenuti da sviluppare.

L'introduzione e il potenziamento dei Piani di Zona lombardi, è avvenuto tramite diversi strumenti legislativi tra cui si ricorda: la DGR. VII/7069 del 23/11/01 (Regione Lombardia, 2001), nel Piano Socio Sanitario 2002-2004 del 13 marzo 2002 (Regione Lombardia, 2002a) e, in termini operativi, nella circolare numero 7 del 29 aprile 2002 della DG Famiglia e Solidarietà Sociale Regione Lombardia che ne ha descritto le principali linee attuative (Regione Lombardia, 2002b).

In Lombardia ciò ha dato origine a 98 Ambiti distrettuali. L'Ambito distrettuale rappresenta il livello territoriale ritenuto adeguato per la programmazione, l'erogazione e la gestione dei servizi sociali, in un'ottica di maggiore prossimità possibile rispetto agli utenti.

Con la Legge Regionale 12 marzo 2008 n. 3 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario" (Regione Lombardia, 2008) è stata riorganizzata la rete dei servizi e degli interventi sociali e sociosanitari, sulla base dei principi che hanno caratterizzato l'evoluzione del welfare lombardo negli ultimi anni: la centralità della persona, il sostegno alla famiglia, la libera scelta dei cittadini rispetto alle strutture che erogano i servizi, il rapporto tra pubblico e privato.

La Dgr 3239/2012 (Regione Lombardia, 2012) si concentra in particolare sul tema della tutela dei compiti di cura delle famiglie, e con questo obiettivo cerca di sperimentare modelli gestionali innovativi per favorire l'accesso ai servizi nell'ottica della sostenibilità finanziaria del sistema socio-sanitario.

Infine ricordiamo la Delibera di Giunta Regionale 19 dicembre 2014 n. 2941 "Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità - Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017" (Regione Lombardia, 2014), che si pone l'ambizioso obiettivo di superare il sistema fondato semplicemente sull'erogazione delle prestazioni, per giungere ad un modello di presa in carico dei cittadini sulla base di una analisi multidimensionale dei bisogni.

A questo scopo diventa centrale il ruolo del Piano di Zona e degli stakeholder che gravitano intorno ad esso, al fine di procedere ad una ricomposizione

delle risorse, dei servizi e della conoscenza per aumentare la qualità della rete dei servizi in un'ottica di innovazione.

I cambiamenti della società, l'emersione di nuovi bisogni e la contrazione delle risorse disponibili, aprono nuovi scenari in cui è più significativo che in passato il ruolo degli enti locali al fine di costruire una rete integrata di servizi, aumentando così il livello di prossimità tra cittadini e sistema del welfare: questo cambiamento di paradigma fa sì che vada sempre più a crescere il ruolo di governance delle politiche sociali attribuito a Comuni e Piani di Zona (Bifulco e Centemeri 2008; Bifulco 2014). Questo cambiamento rende necessario l'analisi dei percorsi attuali – e future - del welfare locale, ossia dello strumento che più di tutti guarda alla necessità di coniugare in modo marcato l'azione pubblica e la professionalità dei servizi, con punta su di una più attenta presa in carico dei bisogni delle popolazioni e che è destinato ad interagire in modo diretto con i cittadini/utenti (Salvati 2015).

Osservando questa veloce carrellata evolutiva sulle norme che regolano il ruolo e i compiti dei Piani di Zona in Lombardia, vediamo come l'obiettivo primario sia la necessità per questi attori di policy di stare al passo con i cambiamenti imposti dal nuovo quadro generale – crisi economica globale, contrazione delle risorse - e quello particolare – emersione di nuovi bisogni sociali -, che rendono necessario ripensare i modelli di protezione sociale (Ferrera 1998).

Il cambiamento nei sistemi di welfare, siano essi nazionali o locali, avvengono come ci ricorda Ferrera perché si crea uno squilibrio tra soluzioni praticate e nuovi problemi, per risolvere i quali le vecchie politiche non bastano più e per questo le soluzioni mutano al fine di adeguarsi ai nuovi problemi e ai nuovi bisogni (Ferrera 1993).

L'importanza dei Piani di Zona risiede proprio in questo elemento, nell'intersezione tra i cambiamenti sociali e gli strumenti di adattamento applicati dalle istituzioni. Capire il funzionamento dei Piani, sebbene in un contesto ristretto come la provincia di Pavia, ci consente di cogliere i cambiamenti organizzativi e istituzionali in risposta ai cambiamenti socio-economici.

3 – Il bisogno di servizi sociali e socio-sanitari

I mutamenti all'interno della società, prodotti dai cambiamenti economici, da nuovi modelli di vita e dal cambiamento delle vecchie reti familiari, porta all'emersione di nuovi bisogni sociali che riguardano diverse categorie: minori, disabili, soggetti con dipendenze, anziani. Un indicatore interessante per definire il bisogno sul territorio è quello della fragilità socio-economica che, come scrive Cordoni, è composto da alcune variabili che ASL considera centrali per defini-

re la fragilità sociale ed economica, come indicato in **Tab. 1** (Cordoni 2016, p. 41):

- Assenza di aggregato familiare (soggetto che vive solo),
- Basso reddito (fino a 11,000 € annui),
- Condizioni abitative inadatte,
- Fruitore di Voucher sociale, Fruitore di Buono sociale.

Tab. 1 - Indice di plurifragilità (Fonte: Cordoni 2016, p.43)

Ambito	Numero assoluto fragilità	Totale soggetti fragili	N.ro assoluto fragilità/Totale soggetti fragili
Broni	181	114	1,59
Casteggio	184	88	2,09
Certosa	292	116	2,52
Corteolona	167	114	1,46
Garlasco	216	101	2,14
Mortara	212	77	2,75
Pavia	n.d.	n.d.	n.d.
Vigevano	210	149	1,41
Voghera	248	184	1,35
<i>Provincia di Pavia</i>	<i>1844</i>	<i>1.202</i>	<i>1,53</i>

L'indice di plurifragilità è calcolato come rapporto fra il numero di fragilità rilevate ed il numero di soggetti fragili segnalati. È un indice che cresce dove è più frequente la coesistenza di diverse fragilità riferite ad un singolo soggetto. Considerando i nostri 9 Ambiti, l'indice è massimo nell'Ambito di Mortara e minimo nell'Ambito di Voghera. In quattro Ambiti su nove l'indice supera il valore di 2, espressione di una elevata fragilità dei soggetti segnalati, in quanto mediamente portatori ciascuno di due fragilità sociali o socio-economiche.

Un dato di notevole interesse è che gli Ambiti afferenti ai due maggiori centri della provincia, Pavia e Vigevano, hanno una minore presenza di fragilità rispetto alla popolazione. Come scrive Cordoni "tenendo conto della elevata dispersione familiare nei grandi centri, si tratta di un dato abbastanza inatteso, forse riconducibile ad una maggiore difficoltà di emersione delle problematiche sociali, in relazione a strutture socio-sanitarie di maggiori dimensioni" (Cordoni 2016, p. 44).

Il quadro della provincia di Pavia è quello di un territorio con

caratteristiche demografiche differenziate, in funzione di diversi parametri. Le caratteristiche geomorfologiche del territorio influiscono sulla densità della popolazione nei vari Ambiti, interessando in modo particolare gli Ambiti che si sviluppano nell'area collinare della provincia, che risultano fra i meno popolosi. L'ubicazione degli Ambiti ha una ricaduta sulla composizione della popolazione, in modo particolare in quelle zone prossime all'area milanese in cui maggiore è stato lo sviluppo edilizio recente. Lo spostamento di nuove famiglie in queste aree risponde all'esigenza di avvicinarsi al posto di lavoro, individuando, al contempo aree in cui le case siano meno care rispetto ai grandi centri. L'Ambito di Certosa ne è l'esempio caratteristico e si evidenzia per la significativa presenza di popolazione giovane. La composizione sociale e la conservazione di reti familiari e amicali, diffuse nei piccoli e piccolissimi centri, incide sull'utilizzo di UdO riconducibili al sistema dei servizi sociali e socio-sanitari, evidenziando una maggiore propensione nel mantenimento al domicilio dei soggetti, a vario titolo fragili.

Cordoni ha realizzato una matrice (**Tab. 2**) che analizza tre categorie di fragilità (prima infanzia, disabili e anziani), e permette così di collocare gli nei quattro quadranti individuati. Il dato che emerge è l'espressione di una eterogeneità della struttura sociale nella provincia che richiede interventi mirati in risposta a diversi bisogni espressi. Quindi anche a fronte di una popolazione complessivamente non numerosissima, la sfida nell'erogazione dei servizi sociali e socio-sanitari è da ricondurre alla peculiarità degli stessi, in rapporto al contesto territoriale al quale sono indirizzate (Cordoni 2016, p.65).

Tab. 2 - Posizionamento di Ambiti per target (Fonte: Cordoni 2016, p.66)

	QUADRANTE 1 STRUTTURATO Molti soggetti fruitori di UdO a fronte di un bisogno potenziale basso	QUADRANTE 2 SEMPLICE Limitato numero di fruitori di UdO a fronte di un bisogno potenziale basso	QUADRANTE 3 COMPLESSO Molti soggetti fruitori di UdO a fronte di un bisogno potenziale alto	QUADRANTE 4 DOMICILIARE Limitato numero di fruitori di UdO a fronte di un bisogno potenziale alto
<i>Prima infanzia</i>	Pavia	Casteggio Garlasco Voghera	Certosa Vigevano	Corteolona
<i>Disabili</i>	Mortara	Certosa Garlasco Vigevano	Broni Pavia Voghera	Casteggio Corteolona
<i>Anziani</i>	Mortara Certosa	Corteolona Vigevano	Broni Garlasco Voghera	Casteggio Pavia

Osservando la Tab. 2, notiamo come siano più numerosi gli Ambiti che si collocano nei quadranti definiti “semplice” e “complesso” espressione, rispettivamente, di un bisogno manifesto e un bisogno potenziale basso. Questo dato si osserva per tutte le fasce di soggetti fragili esaminate:

– nel caso della prima infanzia si tratta di 5 Ambiti su 7; le elaborazioni dei dati sono state fatte solo su 7 ambiti, perchè non è stato possibile reperire i dati per gli Ambiti di Broni e di Mortara;

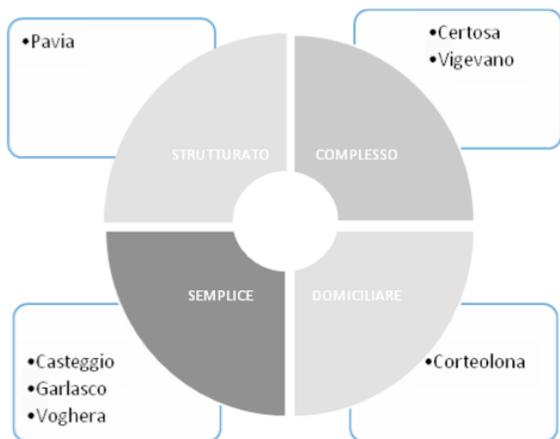
– nel caso dei disabili si tratta di 6 ambiti su 9;

– nel caso degli anziani si tratta di 5 ambiti su 9.

Si palesa un quadro in cui il bisogno manifesto risulta in linea con il bisogno potenziale, la fascia di soggetti fragili in cui questo aspetto è meno evidente è quello relativo agli anziani, probabilmente riconducibile ad un più marcato fenomeno di mobilità dei soggetti interessati, rispetto al Comune di residenza.

Le **Figg. 1-3** (fonte: Cordoni, pp. 67-68) evidenziano in grigio scuro i quadranti maggiormente rappresentativi del territorio, e quelli via via meno rappresentativi, con la colorazione progressivamente più chiara, consentendo di inquadrare la situazione territoriale per le varie fasce di fragilità.

Fig. 1 - Distribuzione degli Ambiti per la fascia d'utenza Prima infanzia



4 – L'offerta di servizi sociali e socio-sanitari

La rete dei servizi di welfare in provincia di Pavia è particolarmente strutturata e vede una radicata presenza di strutture pubbliche e private. All'interno del territorio dei 9 Piani di Zona abbiamo, ad inizio 2015, 516 strutture, di cui 300 a carattere sociale e 216 a carattere sociosanitario.

Dovendo fare una prima distinzione rispetto ai servizi offerti, vediamo che la maggior parte dell'offerta sociale riguarda i minori, mentre quella sociosanitaria ha come target gli anziani.

Per cercare di comprendere come si struttura l'offerta in provincia di Pavia, Spaghi ha proposto una classificazione (**Fig. 4**) che è il prodotto di due variabili: il numero di strutture presenti in un Piano di Zona e il numero di posti disponibili in quelle strutture (i diversi Piani sono collocati in base ai valori medi delle due variabili).

Fig. 2 - Distribuzione degli Ambiti per la fascia d'utenza Disabili

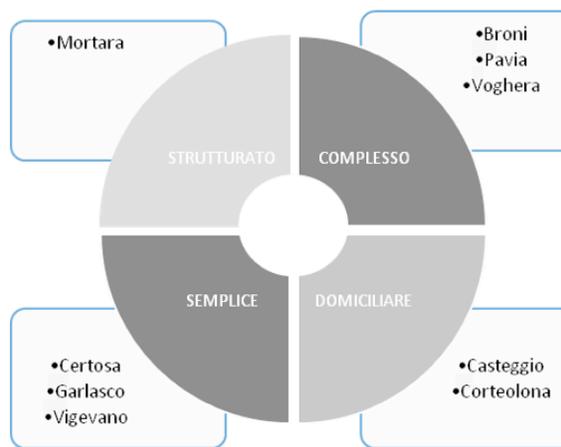
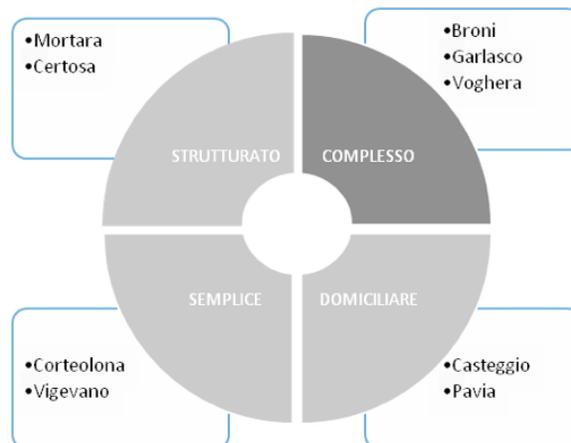
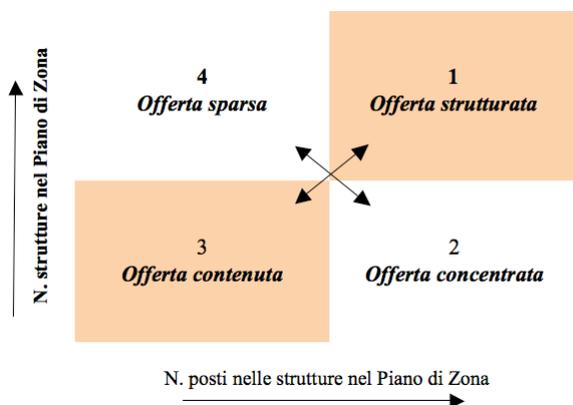


Fig. 3 - Distribuzione degli Ambiti per la fascia d'utenza Anziani



Il riassunto dell'offerta complessiva (**Tab. 3**) così come analizzata da Spaghi, mostra che la gran parte delle esperienze si colloca nelle tipologie di offerta “strutturata” e “contenuta”: solo per la Prima infanzia esiste un Piano di Zona con offerta sparsa; solo per l'area Dipendenze esistono Piani di Zona con offerta concentrata. Questo significa che nel territorio pavese l'offerta di servizi sociali e socio-sanitari si differenzia molto per dimensione (quadranti 1 e 3) e poco per distribuzione (quadranti 2 e 4).

Fig 4 - Definizione qualitativa dell'offerta di strutture sul territorio (fonte: Spaghi 2016, p. 80)



Tab. 3 - Matrice complessiva qualitativa dell'offerta per la Prima infanzia, per le persone disabili, per le persone con dipendenze, per le persone anziane nei Piani di Zona della provincia di Pavia, anno 2014 (Fonte: Spaghi 2016, p.110)

	Quadrante 1 <i>Offerta strutturata</i>	Quadrante 2 <i>Offerta concentrata</i>	Quadrante 3 <i>Offerta contenuta</i>	Quadrante 4 <i>Offerta sparsa</i>
Prima infanzia	Pavia Vigevano		Corteolona Voghera Broni Garlasco Mortara Casteggio	Certosa
Disabili	Pavia Voghera		Vigevano Broni Mortara Garlasco Corteolona Casteggio Certosa	
Dipendenze	Pavia	Corteolona Certosa	Voghera Mortara Garlasco Vigevano Broni Casteggio	
Anziani	Garlasco Voghera Mortara		Broni Certosa Pavia Corteolona Vigevano Casteggio	

Osserva Spaghi (Tab. 3) che nel quadrante 1 (offerta strutturata) Pavia è sempre presente, eccetto il caso dell'offerta per le persone anziane (per il quale appare fra i territori con offerta più bassa).

Sul lato invece dell'offerta contenuta (quadrante 3) si ricorda la presenza costante di Casteggio per tutte le quattro categorie esaminate. Una spiegazione può essere la dimensione demografica: il Piano di

Zona di Casteggio è quello meno popoloso della provincia di Pavia.

Il distretto Pavese (Pavia, Certosa, Corteolona) si distingue per una offerta consistente di servizi per Prima infanzia e Dipendenze; il distretto Oltrepò (Voghera, Broni, Casteggio) per offerta consistente per Disabili e Anziani; il distretto Lomellina (Vigevano, Garlasco, Mortara) per una offerta consistente di servizi per Anziani.

Per raccogliere tutte queste informazioni, Spaghi procede ad una importante ricostruzione grafica presentata si osserva nelle **Fig. 5-7** (Fonte: Spaghi 2016, pp. 111-113) [nelle Fgg 5-7 i numeri da 1 a 4 dentro i rombi rappresentano le quattro tipologie diverse di offerta: 1 = strutturata, 2 = concentrata, 3 = contenuta, 4 = sparsa], che ci consente di osservare quanto segue.

Nel Distretto Pavese (**Fig. 5**), Pavia si distingue per una offerta strutturata, ovvero prevalgono molte strutture di grandi dimensioni (3 categorie di bisogno sulle 4 esaminate - Prima infanzia, disabili, dipendenze, anziani); Certosa ha offerta variegata fra le tipologie contenuta (2 categorie di bisogno), concentrata (1) e sparsa (1); nel piano di zona di Corteolona prevale una offerta contenuta (3 categorie di bisogno sulle 4 esaminate);

Nel Distretto Oltrepò (**Fig. 6**), Voghera ha parimenti offerta di tipo strutturato (2 categorie di bisogno fra le 4 esaminate) e contenuta (2); Casteggio e Broni hanno entrambi offerta totalmente di tipo contenuta (4 categorie su 4);

Nel Distretto Lomellina (**Fig. 7**), tutti e tre i Piani di Zona di Vigevano, Garlasco e Mortara hanno prevalentemente offerta di tipo contenuta (3 categorie di bisogno fra le 4 esaminate) con distribuzione diversa: Vigevano ha offerta contenuta per tutte le categorie tranne che per la Prima infanzia (strutturata); Garlasco e Mortara si equivalgono, avendo offerta contenuta per tutte le categorie tranne che per gli Anziani (strutturata).

Il Piano di Zona che ha l'offerta più strutturata e completa è quello di Pavia, mentre Broni e Casteggio sono quelli con offerta contenuta. Certosa e Corteolona sono quelli con offerta più concentrata e sparsa. A livello distrettuale Oltrepò e Lomellina hanno una offerta contenuta e strutturata (le altre due tipologie sono residuali).

Il Distretto Pavese comprende tutte e quattro le tipologie di offerta. Successivamente, Spaghi procede riassumendo le percentuali di offerta di strutture (**Tab. 4**) e posti disponibili (**Tab. 5**), al fine di ricavare le percentuali medie di offerta di strutture e posti complessivi nei Piani di Zona rispetto alla provincia di Pavia. In merito all'offerta di strutture osserva (Ta-

bella 4) che: “il Piano di Zona con offerta maggiore è Pavia (24,25%), seguita da Voghera (17,65%). In termini di posti disponibili (Tabella 5) chi offre di più è sempre Pavia (22,30%), seguita da Voghera (16,08%)” (Spaghi 2016, p. 113).

Fig. 5 - Distribuzione del tipo di offerta per la Prima infanzia, per le persone disabili, per le persone con dipendenze, per le persone anziane nei Piani di Zona del Distretto Pavese, anno 2014.



Fig. 6 - Distribuzione del tipo di offerta per la Prima infanzia, per le persone disabili, per le persone con dipendenze, per le persone anziane nei Piani di Zona del Distretto Oltrepò, anno 2014.

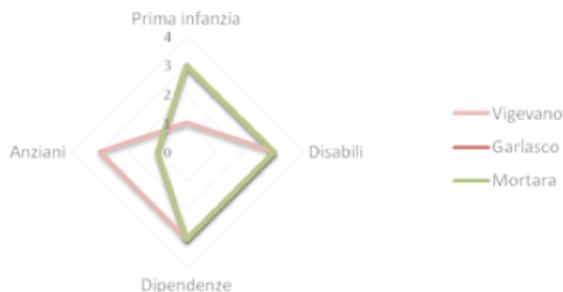


Questi dati servono a costruire la matrice che raffigura l’offerta complessiva nei Piani di Zona (Fig. 8). L’area del grafico è stata divisa in quattro quadranti (numerati in ordine orario) sulla base dei valori medi delle due variabili considerate per l’analisi.

Nel quadrante 1, si posizionano i Piani di Zona di Pavia e, a una certa distanza, Voghera. Tutti gli altri territori rientrano nel quadrante offerta contenuta (prevalenza di poche strutture di piccole dimensioni). Fra questi ultimi Casteggio si distingue per una posizione nettamente diversa dagli altri (una offerta quantitativamente molto inferiore).

Tutti i Piani di Zona si collocano nei quadranti 1 e 3, che indicano rispettivamente una offerta di tipo strutturata e contenuta. Questo ci dice che i Piani di Zona tendono a distinguere l’offerta presente sul loro territorio seguendo il parametro “grandezza” (offerta strutturata/contenuta) e poco il parametro “distribuzione” (offerta concentrata/sparsa).

Fig. 7 -- Distribuzione del tipo di offerta per la Prima infanzia, per le persone disabili, per le persone con dipendenze, per le persone anziane nei Piani di Zona del Distretto Lomellina, anno 2014.



Come osserva Spaghi (Fig. 8), l’offerta più strutturata è data dai Piani di Zona più popolosi (Pavia e Voghera; Vigevano e Certosa sono nella parte alta del quadrante 3). L’offerta più contenuta è invece quella dei Piani di Zona meno popolosi (Casteggio, Broni e Mortara).

5 – Governance e organizzazione dei Piani di zona

Per comprendere le modalità di programmazione e erogazione dei servizi di welfare è necessario soffermarsi anche sulle modalità organizzative del governo locale e sul suo funzionamento, analizzandone il ruolo di programmatore e di erogatore di servizi. Come scrive Salvati, “la rete dei servizi di welfare si innesta nella rete organizzativa delle istituzioni locali, definendo così un intreccio complesso che delinea – di fatto - il modello di governance territoriale dei servizi” (Salvati 2016, p. 119). L’obiettivo dello studio comparato di tale rete è fondamentale perché è tramite il Piano di Zona che viene sviluppata la programmazione delle politiche sociali del territorio: sono i Piani a svilupparla in senso partecipato, integrato e coordinato, coinvolgendo tutti gli attori che hanno un ruolo nel welfare locale (Montanelli e Turrini 2006).

Il modello grafico costruito da Salvati (Fig. 9) per rappresentare l’organizzazione dei Piani di Zona della provincia, ci consente di capire come è strutturata la produzione delle scelte di policy, come e da chi vengono implementate e quali attori sono coinvolti nel processo.

Il modello individua uno scambio e una relazione costante tra il piano politico, incarnato dall’assemblea dei sindaci e le parti sociali; un rapporto che è mediato dal punto di vista tecnico-amministrativo dall’Ufficio di Piano, collocato amministrativamente nel comune capofila. Il modello di governance del Piano di Zona permette alle domande inesprese e ai bisogni del territorio, di trovare un luogo istituzionalizzato all’interno del quale trasformare queste domande in scelte di policy.

Tab. 4. Offerta di strutture per la Prima infanzia, per le persone disabili, per le persone con dipendenze, per le persone anziane nei Piani di Zona della provincia di Pavia, valori percentuali rispetto al totale provinciale, anno 2014 (Fonte: Spaghi 2016, p.113)

PIANO DI ZONA	n. strutture prima infanzia nel pdz *100/n. strutture prima infanzia tot	n. strutture rsd, cdd, css nel pdz *100/n. strutture rsd, cdd, css tot	n. comunita' per le dipendenze nel pdz *100/n. comunita' per le dipendenze tot	n. strutture rsa e cdi nel pdz *100/n. strutture rsa e cdi tot	% media di offerta di strutture per prima infanzia, disabili, dipendenze e anziani nel pdz rispetto alla provincia
BRONI	7,80%	13,90%	0%	9,70%	7,85%
CASTEGGIO	3,10%	2,80%	0%	3,90%	2,45%
CERTOSA	15,50%	2,80%	11,80%	7,80%	9,48%
CORTEOLONA	9,30%	5,50%	17,60%	6,80%	9,80%
GARLASCO	6,20%	5,50%	5,90%	23,30%	10,23%
MORTARA	3,90%	5,50%	5,90%	14,50%	7,45%
PAVIA	27,10%	27,80%	35,30%	6,80%	24,25%
VIGEVANO	17,80%	13,90%	5,90%	5,80%	10,85%
VOGHERA	9,30%	22,30%	17,60%	21,40%	17,65%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%

cise dall'Assemblea – coordinatasi anche con del Terzo Settore e associazioni – e queste policy vengono immesse nel sistema come risposta ai bisogni espressi dalla società.

Il modello organizzativo dei Piani di Zona riesce quindi a ricomporre a livello territoriale la vasta

Tab. 5 - Offerta di posti nelle strutture per la Prima infanzia, per le persone disabili, per le persone con dipendenze, per le persone anziane nei Piani di Zona della provincia di Pavia, valori percentuali rispetto al totale provinciale, anno 2014 (Fonte: Spaghi 2016, p.114)

PIANO DI ZONA	n. posti nelle strutture prima infanzia nel pdz *100/n. posti nelle strutture prima infanzia tot	n. posti nelle strutture rsd, cdd, css nel pdz *100/n. posti nelle strutture rsd, cdd, css tot	n. posti letto nelle comunita' per le dipendenze nel pdz *100/n. posti letto nelle comunita' per le dipendenze tot	n. posti nelle strutture rsa e cdi nel pdz *100/n. posti nelle strutture rsa e cdi tot	% media di offerta di posti nelle strutture per prima infanzia, disabili, dipendenze e anziani nel pdz rispetto alla provincia
BRONI	6,20%	10,90%	0%	10%	6,78%
CASTEGGIO	1,80%	4,90%	0%	3,50%	2,55%
CERTOSA	15,60%	4,10%	15,40%	10%	11,28%
CORTEOLONA	4,70%	5,40%	26,20%	5%	10,33%
GARLASCO	6,50%	5,60%	4,20%	22%	9,58%
MORTARA	4,70%	6,50%	14,80%	15%	10,25%
PAVIA	30,40%	25,80%	25%	8%	22,30%
VIGEVANO	20,60%	12%	2,40%	8%	10,75%
VOGHERA	9,50%	24,80%	12%	18%	16,08%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%

gamma di interessi presenti e a processarli in modo omogeneo, rispondendo così anche alle indicazioni di policy provenienti da Regione Lombardia che invita a raggiungere sul territorio la massima integrazione tra gli attori del sistema e le risorse sparse sul territorio.

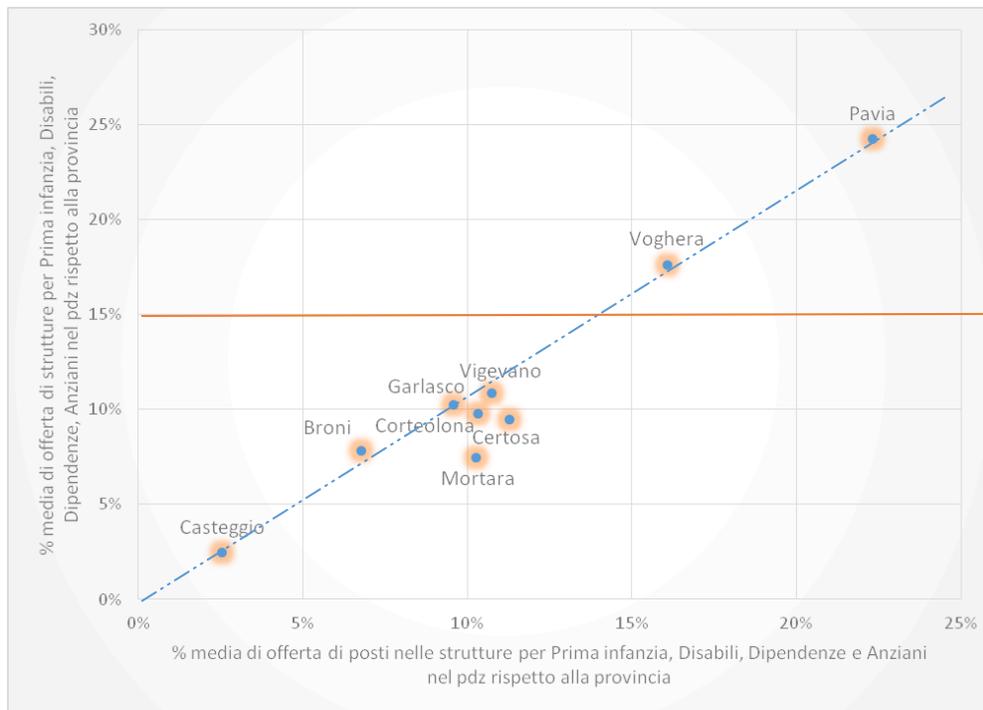
Definita la struttura della governance dei Piani di

L'Assemblea dei Sindaci, che decide sulla programmazione, sulle sue linee fondamentali e sulle policy, recepisce queste domanda grazie all'accesso che hanno i rappresentanti del Terzo Settore nel modello organizzativo degli uffici di piano pavese. Tale rapporto con il mondo associativo e dei gruppi di pressione, fa sì che gli interessi sociali diffusi siano in grado di incidere sulla produzione delle politiche sociali a livello locale (Barnes 1999). In questo modo la parte tecnico amministrativo processa le politiche de-

Zona è importante soffermarsi su un altro aspetto di governo del territorio che concerne le relazioni tra i comuni degli Ambiti, ossia i rapporti di cooperazione istituzionalmente sanciti e che possono prendere la forma di Unioni di Comuni, Comunità Montane e Gestioni Associate. Nell'ordinamento italiano esistono diverse forme giuridiche volte a costruire e incentivare forme di intercomunalità, un tema particolarmente sentito in una provincia come quella di Pavia che ha un elevato tasso di dispersione amministrativa legata

alla presenza di ben 188 comuni. Tale dispersione è resa ancora più complessa dall'intreccio con la variabile legata della morfologia territoriale della provincia, che racchiude territori pianeggianti, collinari e montuosi. Una struttura morfologica così variegata abbinata ad un alto livello di frammentazione amministrativa e dispersione della popolazione, rende particolarmente complessa la funzione di programmazione e erogazione dei servizi.

Fig. 8 – Offerta complessiva di strutture per Prima infanzia, disabili, dipendenze, anziani: matrice di posizionamento quantitativa dei Piani di Zona della provincia di Pavia, anno 2014 (Fonte: Spaghi 2016, p.115)



Abbiamo quindi alcune variabili utili a definire la governance del territorio, ossia: la popolazione, la struttura dei Piani e le relazioni istituzionalizzate di governance non strettamente collegate al funzionamento dei Piani (Unioni di comuni, gestioni associate).

Ricostruendo le caratteristiche di queste tre dimensioni appare evidente come tendano ad incrociarsi in modo sostanziale, definendo così una rete di rapporti (più o meno istituzionalizzati) che caratterizzano in modo diverso i vari Piani. Dal punto di vista della popolazione aggregata, Salvati definisce tre categorie per la classificazione:

a) PdZ PICCOLI. Popolazione inferiore ai 60.000 abitanti. In questa categoria rientrano Cortesolona, Broni, Casteggio, Garlasco e Mortara.

b) PdZ MEDI. Popolazione compresa tra i 60.001 e gli 80.000 abitanti. In questa categoria rientrano Certosa e Voghera

c) PdZ GRANDI. Popolazione superiore agli 80.001 abitanti. In questa categoria rientrano Pavia e Vigevano. (Salvati 2016, p. 164)

Questa suddivisione, basata esclusivamente sulla popolazione, non dice molto analiticamente ma consente di mettere un primo tassello chiarificatore: la maggior parte dei Piani, 5 su 9, “ha un numero contenuto di abitanti e deve quindi gestire un diverso tipo di erogazione dei servizi rispetto agli utenti” (Salvati 2016, p.164).

Dal punto di vista della classificazione, questa evidenza è banale ed intuitiva, ossia i Piani con le città più grandi

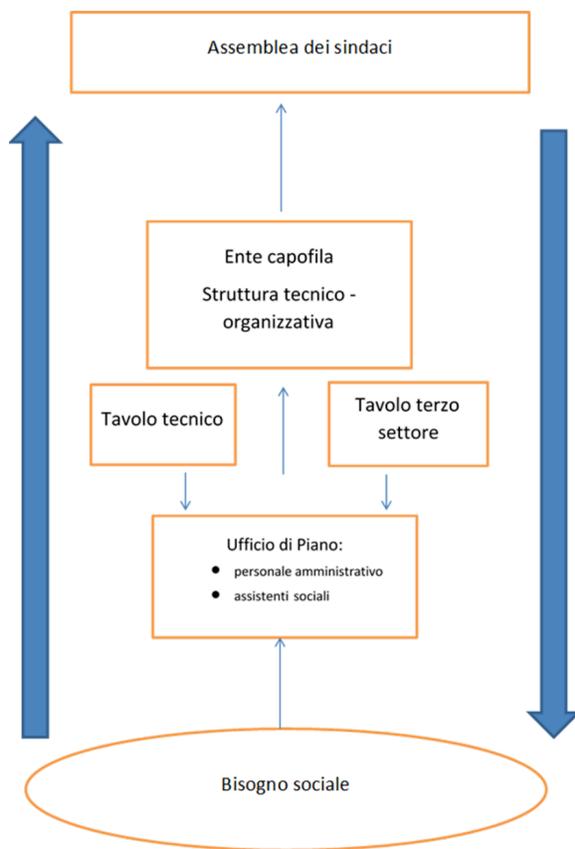
hanno una popolosità più elevata. Il dato più interessante è invece la numerosità dei comuni aderenti ai due piani più popolosi: i piani di Pavia e Vigevano sono quelli più piccoli dal punto di vista dei comuni aderenti, fermandosi il primo a 12 comuni e il secondo addirittura a 4. Questo elemento ci consente di fare un passo avanti nella nostra riflessione, ag-

giungendo un ulteriore criterio: i Piani più grandi sono quelli che godono di una dispersione amministrativa nettamente inferiore rispetto agli altri 7.

A questo punto, come rileva Salvati, è possibile costruire un'altra categoria legata al numero di comuni presenti sui piani e che, come per il caso della popolazione, possiamo porre su di un continuum che vede da un lato la concentrazione amministrativa e dall'altro la frammentazione amministrativa (Salvati 2016). La scala, ponderata sulle grandezze degli Ambiti pavese, serve a costruire delle categorie in linea con la realtà dei Piani. Considerando una scala che va dal polo minimo di 4 comuni (Ambito di Vigevano) ad un polo massimo di 28 comuni (Broni, Casteggio), Salvati individua in 17 comuni il punto di equilibrio che divide idealmente i Piani di Zona caratterizzati da

una maggiore concentrazione da quelli definiti da un maggior grado di frammentazione.

Fig. 9 – Modello di governance del Piano di Zona
(Fonte: Salvati 2016, p.145)



L'altra dimensione fondamentale per provare a costruire una tipologia dei Piani è quella dei modelli di governance e/o relazioni istituzionali pregresse – e indipendenti dalla governance del Piano – che si trovano all'interno degli ambiti. Queste forme, “anche se separate dalla governance del Piano e da essa indipendenti, sono molto utili per capire il livello di integrazione già presente all'interno dei territori dei singoli Piani, consentendoci di ottenere una fotografia chiara e netta della rete istituzionale che si dipana nella realtà locale. In questo modo è possibile costruire una tipologia in grado di interpretare la realtà istituzionale di governance dei Piani, fornendo anche un quadro unitario delle relazioni istituzionalizzate nel territorio provinciale” (Salvati 2016, p.165). Questa tipologizzazione permette di comprendere con maggiore profondità il tipo di cooperazione che c'è nei vari Piani di Zona.

Per costruire questo spazio Salvati ha deciso di misurare il numero di comuni – per ogni singolo Piano di Zona – coinvolti in relazioni istituzionali di governance impiegando il dato percentuale, e utilizzando la soglia del 60% dei comuni del PdZ coinvolti in

altre reti istituzionalizzate di governance, come soglia per dividere i Piani con una diffusione contenuta di rapporti istituzionalizzati rispetto a quelli con una rete più fitta di rapporti.

In questo sono state individuate le variabili per costruire la tipologia interpretativa dei Piani di Zona, definendo delle categorie che siano mutualmente esclusive e quindi affidabili da un punto di vista metodologico. Questo consente di gettare una luce sul tipo di reti istituzionali di governance del territorio, e definire i *policy network* che si intrecciano e mobilitano risorse all'interno dello stesso territorio.

Per costruire la tipologia Salvati ha usato il dato delle relazioni istituzionalizzate già presenti sul territorio e il grado di frammentazione/concentrazione, ossia il numero di comuni per Piano (Tab. 6).

Tab. 6 – Tipologia dei Piani di Zona (Fonte: Salvati 2016, p.166)

Numero di Comuni per Piano di Zona	1	2
	Frammentazione/autonomismo	Rete Istituzionale
	- Certosa - Corteolona	a) Broni b) Casteggio c) Voghera d) Garlasco e) Mortara
	3	4
	Concentrazione a bassa intensità di integrazione	Coordinamento integrato
	1. Pavia 2. Vigevano	

Numero di comuni per Piano di Zona coinvolti in rapporti di governance istituzionalizzati

L'osservazione di questa tipologia ha permesso di evidenziare alcuni dati importanti:

Quadrante 1. FRAMMENTAZIONE/AUTONOMISMO: Piani con alto livello di frammentazione amministrativa e pochi comuni con rapporti istituzionalizzati preesistenti. In questo quadrante sembra prevalere l'aspetto dell'autonomismo, con molti comuni e poche strutture di governance istituzionalizzata. Qui ci sono i Piani di Certosa e Corteolona.

Quadrante 2. RETE ISTITUZIONALE. Piani con molti comuni e un alto numero di comuni inseriti in rapporti istituzionalizzati. Si crea una rete di governance nel territorio. Qui troviamo i Piani di Broni, Casteggio, Voghera, Garlasco e Mortara

Quadrante 3. CONCENTRAZIONE A BASSA INTENSITÀ DI INTEGRAZIONE. Piani con un basso numero di comuni aderenti e un basso numero di comuni parte di altre forme associative. Siamo in presenza di una grande concentrazione istituzionale, di norma veicola-

ta dalla presenza di un grande comune capofila in posizione di “baricentro”. In questo quadrante troviamo Pavia e Vigevano.

Quadrante 4. COORDINAMENTO INTEGRATO. Piani caratterizzati dalla presenza di pochi comuni, in largo numero aderenti a rapporti di cooperazione istituzionalizzata. Questo significa che nonostante il basso numero di attori istituzionali, questi tendono a costruire molteplici rapporti cooperativi. Questo tipo è residuale per la provincia di Pavia dato che nessun Piano vi rientra.

La tipologia consente di capire come è strutturato il governo del territorio nella provincia di Pavia e definire come i Piani di Zona e i comuni al loro interno si sono organizzati per dare risposte ai nuovi bisogni di governo del territorio, influenzati dai diversi dati strutturali che li caratterizzano, come la maggior o minore dispersione amministrativa. La maggior parte dei Piani, cinque su nove, e dei comuni della provincia, 138 su 188, si collocano “nel quadrante “Rete istituzionale”, dimostrando come ad un alto livello di frammentazione amministrativa, alla emersione di nuovi bisogni e a una generale contrazione delle risorse disponibili, il territorio risponda sfruttando la possibilità di creare reti istituzionali e stringendo i legami cooperativi” (Salvati 2016, p. 167). La tipologia mostra come il territorio pavese privilegi un modello di governance strutturata, che tenta di coinvolgere in modo attivo i vari attori presenti sul territorio e che fanno parte, a diverso titolo e con diverso ruolo, delle reti dei servizi.

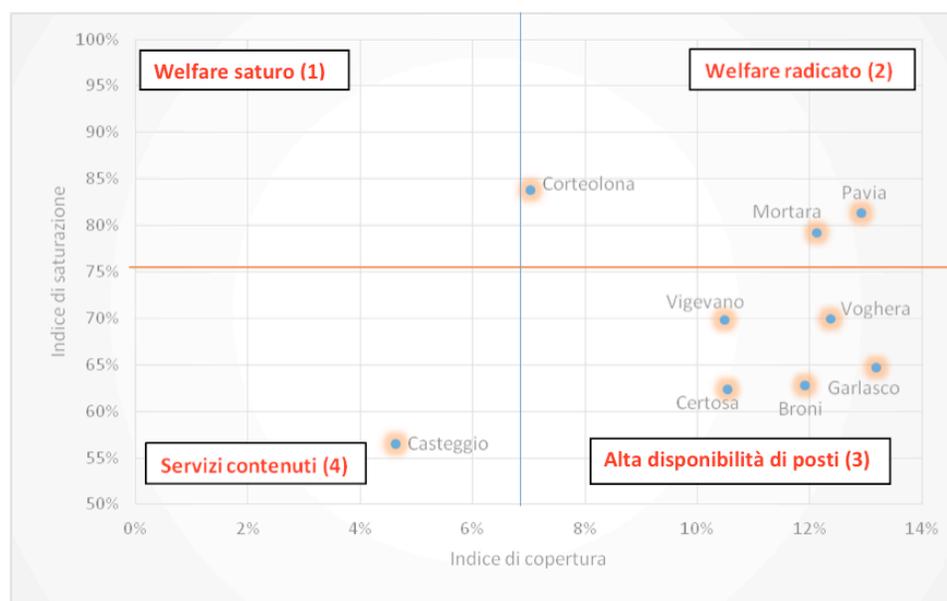
6 – Valutazione delle performance e efficacia della pianificazione zonale

La Fig. 10 è frutto di una riflessione che parte dall’analisi empirica della realtà della provincia di Pavia e dai dati ottenuti calcolando: l’indice di copertura della domanda territoriale e l’indice di saturazione delle UdO di offerta esistenti.

Per costruire le quattro categorie della matrice e permettere quindi un commento qualitativo al posi-

zionamento grafico, Cordoni *et al.* hanno deciso di collocare il punto di *cut off* secondo il *range* definito dai due indici: per l’indice di saturazione il *range* è 50%-100%, *cut off* al 75%, per quello di copertura è 0%-14%, *cut off* al 7%. L’utilizzo di due *range* diversi è il frutto di una diversa numerosità riscontrata nei due indici. L’eventuale adozione della stessa misurazione, avrebbe reso complicato sia concettualmente sia graficamente, la costruzione di una tipologia efficace e in grado di spiegare la realtà analizzata.

Fig. 10 – Matrice di copertura/saturazione delle UdO per Prima infanzia, Disabili, Dipendenze, Anziani, nei Piani di Zona della provincia di Pavia, anno 2014 (Fonte: Cordoni *et al.* 2016, p. 179)



La tipologia ottenuta incrociando l’indice di saturazione delle UdO con l’indice di copertura, ha prodotto quattro categorie (Cordoni *et al.*, 2016, p. 180-181):

1. *Welfare saturo*. A fronte di una minore capacità di risposta ad una domanda potenziale di servizi, si registra una piena occupazione dei posti realmente disponibili per l’utenza (la copertura della domanda potenziale è inferiore al 7%, la saturazione delle UdO è superiore al 75%);

2. *Welfare radicato*. Qui si collocano tutti quei territori che presentano un’elevata capacità di risposta ai bisogni dell’utenza, sia essa potenziale che reale. I servizi di welfare risultano così diffusamente radicati e strutturati nel territorio e l’efficacia della capacità di programmazione della rete è confermata dalla sua saturazione (copertura fra il 7 e il 14%, saturazione oltre il 75%);

3. *Alta disponibilità di posti*. Questa categoria raccoglie tutti quelle realtà che possono fare fronte ad

un'alta domanda potenziale, dimostrando così un'elevata capacità di "reazione" rispetto a nuove richieste emergenti dal territorio, ma che al contempo non raggiungo i livelli massimi di saturazione dei posti disponibili (copertura fra il 7 e il 14%, saturazione compresa nel range 50-75%);

4. *Servizi contenuti.* In questo quadrante troviamo quelle realtà che hanno una minore capacità di coprire la domanda potenziale e un altrettanto ridotto utilizzo delle UdO esistenti, rilevando una strutturazione dei servizi strettamente aderente alle necessità attuali del territorio (copertura inferiore al 7%, saturazione compresa nel range 50-75%).

Come mostrato dal Fig. 10, c'è un quadrante residuale, ossia quello del "Welfare saturo" mentre la maggior parte dei Piani di Zona si colloca nel quadrante "Welfare radicato" e nel quadrante "Alta disponibilità di posti". Il solo Piano di Casteggio si trova nel quadrante "Servizi contenuti".

Come scrivono gli autori: *"la collocazione di ben otto piani su nove nei quadranti due e tre ci descrive una provincia che è capace - nelle sue diverse articolazioni territoriali - di costruire una programmazione efficiente della rete dei servizi, ma che parimenti possiede una sorta di capacità "espansiva" in termini di ricettività da parte delle UdO sul territorio"* (Cordoni et al. 2016, p. 181).

7 – Livello di performance e innovazione della pianificazione zonale

La misurazione del grado di innovazione e delle performance dei Piani di Zona, è riferita all'ultima triennalità della quale sono disponibili i risultati, ossia il periodo 2012-14.

Gli autori hanno utilizzato per l'indagine la Tabella Esiti 2012-14, inserita dagli Ambiti nei documenti di Piano 2015-17, ossia una tabella riassuntiva degli obiettivi che i Piani di Zona si erano posti a inizio triennio. La tabella mostra per ogni obiettivo le azioni intraprese e i risultati raggiunti.

Gli autori hanno così calcolato il numero degli obiettivi raggiunti rispetto al totale degli obiettivi indicati in tabella: questo è il primo indicatore per costruire la matrice performance/innovazione. Tale

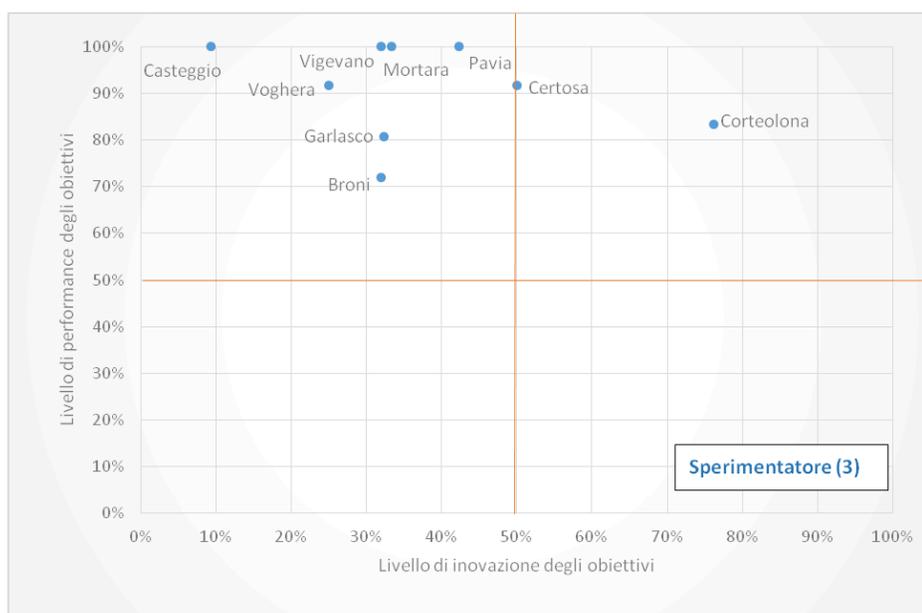
valore definisce la capacità dell'Ufficio di Piano di realizzare quanto indicato. Il numero degli obiettivi innovativi è calcolato rispetto al totale degli obiettivi indicati in tabella: tale valore esprime la propensione all'innovazione dei vari Ambiti. Gli autori hanno costruito tale questo indice considerando come innovazione:

- l'erogazione di nuovi servizi,
- la realizzazione di nuovi progetti,
- il coordinamento con il territorio con altri Enti pubblici o privati,
- una politica socio-sanitaria sovra-zonale.

L'incontro tra livello di performance e di innovazione, ha permesso la definizione di quattro quadranti all'interno dei quali collocare i nove Piani. Come si evince dalla Fig. 11, tutti i piani hanno un'elevata capacità di raggiungere gli obiettivi che si sono preposti nella programmazione.

La differenza principale risiede nel fatto che questi piani si dividono in due gruppi: da una parte quelli con spiccata inclinazione per il semplice ottenimento degli obiettivi preposti (Quadrante "Efficiente"), dall'altra i piani che cercano di coniugare questo con un maggior livello di innovazione (Quadrante "Innovatore"). La matrice ci mostra che i Piani, per quel che concerne l'innovazione, si collocano lungo il continuum senza grandi concentrazioni, evidenziando una certa differenza rispetto al tema dell'innovazione degli obiettivi.

Fig. 11 – Matrice di performance/innovazione della programmazione zonale dei Piani di Zona della provincia di Pavia, anno 2014 (Fonte: Cordoni et al. 2016, p.183)



8 – Un modello di analisi e progettazione per l'organizzazione dei piani di zona

Il tema del rapporto tra omogeneità e differenziazione del sistema amministrativo è anch'esso da sempre un problema italiano visto il forte grado di differenziazione dimensionale degli enti che vi partecipano e visto l'elevato grado di disomogeneità delle politiche e degli obiettivi che si è chiamati generalmente a seguire attraverso il sistema della pubblica amministrazione. In questo quadro, è evidente che il requisito della "omogeneità" nell'applicazione delle politiche risponde tipicamente ad una esigenza di garanzia, ordine, confrontabilità, semplificazione delle prassi e delle politiche, mentre il requisito della "differenziazione", al contrario, risponde all'esigenza di realizzare condizioni applicative differenti per le varie amministrazioni in funzione dei loro contesti (esterni ed eterni), quale presupposto ineludibile dell'efficacia della politica attivata.

Da questo punto di vista, il piano di zona rappresenta una possibile soluzione al classico "dilemma organizzativo" noto in letteratura come "differenziazione – integrazione" (Lawrence e Lorsch 1967).

Se da una parte occorre differenziare i servizi, le *policies*, visto che differenti sono i bisogni dei cittadini specifici per determinati territori, dall'altra vi è la necessità di integrare, dunque di coordinare secondo criteri di efficacia.

Il problema sorge considerando l'intrinseca natura dei due elementi: più differenzio, dunque più mi avvicino al singolo cittadino e al suo bisogno - che per definizione è idiosincratico alla persona - più avrò poi la necessità e la difficoltà nel ricomporre questa differenziazione in un quadro unitario di *policies* e di integrazione di risposte al bisogno il più possibile omogeneo sul territorio, sia per rispondere in modo equo al livello minimo di servizio essenziale sia perché il quadro delle risorse economiche a disposizione è in progressiva riduzione. Il piano di zona si inserisce dunque in questo contesto, come potente strumento di integrazione in grado di rispondere in modo flessibile alla multidimensionalità del bisogno, preservando e garantendo le specificità del processo di territoriale, così come è avvenuto in molti altri paesi europei alla ricerca di forme partecipate per l'azione pubblica (Sbragia 2000; Le Galès 2002; Garcia *et al.* 2004).

Infine, il tema del controllo e delle responsabilità è un problema delicato che indirettamente chiama in causa il più generale problema della organizzazione e raccordo tra controlli interni e controlli esterni sull'uso delle risorse pubbliche. Quanto l'ufficio di piano è in grado di garantire controllo e responsabilizzazione di tutti i comuni che partecipano al piano? Quando un piano di zona si può valutare come effettivamente "performante"?

Il *framework* di analisi proposto in Fig.12 si compone dunque dei seguenti elementi, tra loro intimamente correlati:

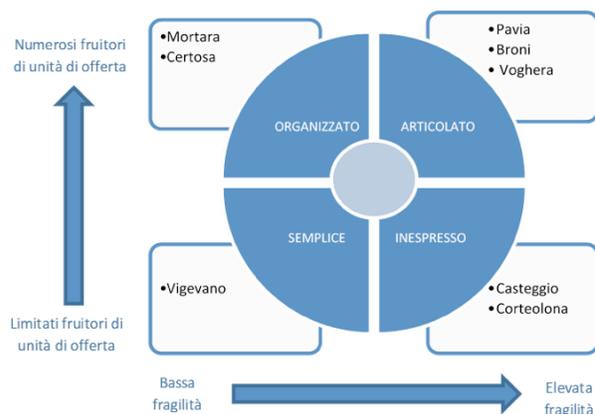
- Il quadro legislativo

La normativa di riferimento, fondata originariamente sulla legge 8 novembre 2000, n. 328. "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e poi oggetto di specifiche normative regionali a cui è stata devoluta forte autonomia, dunque in grado di influenzare con *policies* molto stringenti e relativa distribuzione di risorse sia la programmazione zonale che l'offerta di servizi.

- Il bisogno di welfare espresso dal cittadino

Mutevole e multidimensionale dunque estremamente difficile da analizzare e da soddisfare se non con un approccio il più possibile personalizzato e "vicino all'utente". In una programmazione zonale diventa dunque rilevante avere un "quadro di insieme" che consenta l'analisi per territorio, per bisogno, per cluster di popolazione, attraverso indicatori di fragilità, da contestualizzare secondo la morfologia del territorio e delle caratteristiche socio economiche e culturali della popolazione di riferimento. Prendendo come indicatore driver del bisogno il rapporto tra il numero di persone fragili e la popolazione residente in ogni piano di zona, è interessante verificare come a questo bisogno corrispondano unità di offerta presenti sul territorio considerando in particolare le strutture per la prima infanzia, per disabili e per anziani.

Fig. 12 – Il bisogno di welfare (Fonte: Previtali 2016, p.192)



Come si evince in Fig. 12, a fronte di elevata fragilità, si ha una predominanza di piani di zona che abbiamo chiamato "articolati", in quanto connotati da elevata fragilità e una strutturata rete di unità di offerta. Forse più complessa è la situazione che abbiamo definita a "bisogno inespresso" per i due piani di zona

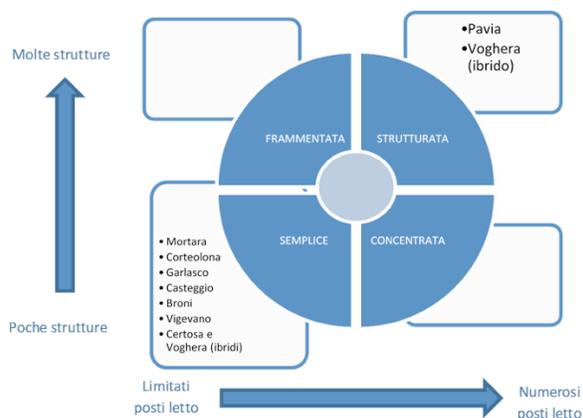
ove il bisogno è elevato in presenza di una limitata rete di offerta.

- La rete di offerta dei servizi di welfare

Nella sua dimensione quantitativa e qualitativa, caratterizzata dalla presenza di unità di offerta sia pubbliche che private e da rapporti di partnership ed eterogeneità di attori e di servizi offerti: a fianco del terzo settore caratterizzato tipicamente da associazionismo e imprese sociali, cooperative e fondazioni con forte radicamento territoriale, operano grandi gruppi privati dei servizi socio sanitari ed assistenziali su dimensione nazionale ed internazionale.

Confrontando il numero di posti letto nelle strutture con il numero delle strutture presenti sul territorio (strutture per l'infanzia, RSA, CDD, CSS, CDI, Comunità per le dipendenze) si ottengono quattro configurazioni di offerta (Fig. 13).

Fig. 13 – Configurazione dell'offerta (Fonte: Previtali 2016, p.193)



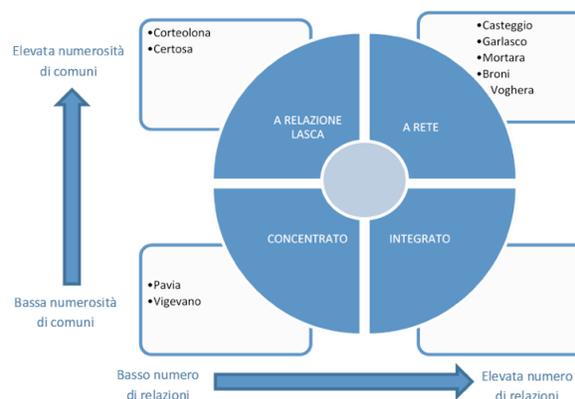
La maggior parte dei piani di zona si connota per un'offerta che abbiamo definito "semplice", dunque un numero non elevato di strutture presenti sul territorio e di piccole medi dimensioni. Pavia e in parte Voghera assumono una configurazione "strutturata", con strutture di medie e grandi dimensioni e in numero elevato. Certosa rappresenta un ibrido, con caratteristiche prevalenti di struttura semplice, ma anche "concentrata e "frammentata".

- La governance

Con il termine *Governance* si intende la configurazione assunta dagli attori coinvolti nella pianificazione zonale e le relazioni di integrazione e coordinamento che tra essi si sviluppano, con particolare attenzione a tutte quelle relazioni già consolidate in un quadro istituzionale di gestione associata come le Unioni di comuni, le Comunità montane e le convenzioni. A fianco di piani di zona caratterizzati da omogeneità di dimensione amministrativa spesso piccola o piccolissima, ci sono piani di zona con il comune

capoluogo di provincia o comunque comuni di media dimensione che inevitabilmente svolgono un ruolo pivotale rispetto agli altri comuni del piano (Fig. 14). In questa accezione, la *governance* più che una premessa al funzionamento del modello di welfare rischia di diventare un elemento di complessità se non finanche un problema cruciale, identificato in letteratura con la significativa espressione "*governance of the governance*" (Barberis e Kazepov 2013).

Fig. 14 – Configurazione dell'assetto di governance (Fonte: Previtali 2016, p.194)



Analizzando le relazioni consolidate tra comuni e la loro numerosità nel piano di zona, si ottengono quattro quadranti. La maggior parte dei comuni si colloca nel quadrante cosiddetto "a rete", andando a delineare un sistema di governance complesso dove più attori/livelli interagiscono e cooperano in un rete articolata. Si hanno poi due piani di zona con piani di zona definibile "a relazione lasca" (Weick 1976), con molti comuni aderenti all'ambito – spesso di piccole dimensioni - e pochi comuni con rapporti istituzionalizzati preesistenti. Infine due piani di zona rientrano nel quadrante "concentrato", con un basso numero di comuni aderenti e la presenza di un grande comune capofila in posizione di "baricentro".

- La performance e l'efficacia della pianificazione

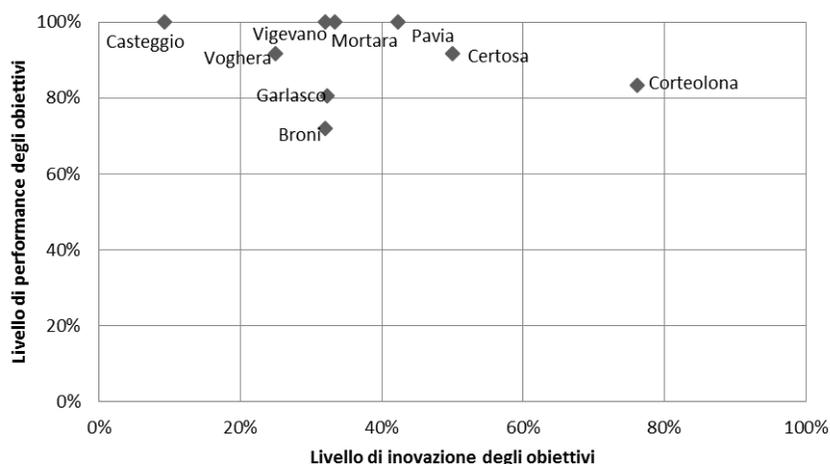
Dalle relazioni di interdipendenza tra le 5 variabili individuate sopra deriva l'efficacia dei servizi erogati e dunque la performance della pianificazione zonale. Quest'ultime sono da intendere come efficacia nel rispetto del piano di utilizzo delle risorse assegnate, così come delle azioni e delle progettualità dichiarate nel piano ad inizio triennio, con particolare riferimento a tutte quegli interventi innovativi e in grado di coinvolgere una dimensione sovra comunale se non sovra zonale, così come di integrazione sociale e socio sanitaria. Ulteriore elemento di performance è da riscontrare nella capacità di allargare la progettazione e il coinvolgimento nelle politiche al terzo settore e alla cittadinanza, così come la realizzazione di proto-

colli e procedure omogenei tra i comuni, punti di accesso integrato ai servizi, indicatori di soddisfazione e *customer satisfaction* dei servizi offerti, indicatori di copertura territoriale (domanda e offerta) e liste di attesa.

Per misurare il livello di performance e di innovazione della pianificazione dei Piani di Zona della provincia di Pavia, si è deciso di considerare l'ultimo triennio di programmazione risultante nella cosiddetta "tabella esiti", inserita dagli Ambiti nei documenti di Piano 2015-17. Si è così calcolato il numero degli obiettivi raggiunti rispetto al totale degli obiettivi indicati in tabella come indicatore di efficacia. Come indicatore di innovazione si è valutata la qualità degli obiettivi raggiunti in termini di erogazione di nuovi servizi, realizzazione di nuovi progetti, coordinamento con il territorio con altri Enti pubblici o privati, anche in una dimensione sovra-zonale (Fig. 15).

Dalla figura emerge il buon posizionamento di tutti i piani di zona per quanto riguarda l'efficacia intesa come raggiungimento degli obiettivi raggiunti. Da migliorare probabilmente il fronte dell'innovazione, avendo solo una parte dei piani di zona che si contraddistinguono per almeno la metà di obiettivi raggiunti che abbiano caratteristiche di innovazione.

Fig. 15 – Indicatori di performance della programmazione zonale (Fonte: Previtali 2016, p.195)

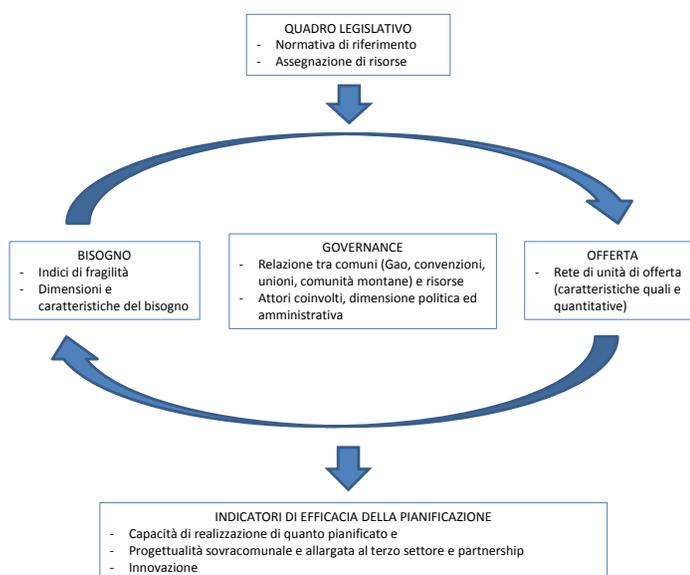


Fatte queste analisi, vale la pena ora individuare delle possibili relazioni tra variabili per quanto concerne il funzionamento del modello di analisi e progettazione dell'organizzazione dei piani di zona (Fig. 16), ben consci dei limiti di questa analisi non certo in grado di definire delle correlazioni statisticamente significative, ma piuttosto delle "regressioni logiche" tra variabili. Una considerazione che pare delinearsi

con una certa chiarezza è che i Piani di Zona più performanti siano quelli che hanno un assetto di governance non caratterizzato da forti relazioni preesistenti in termini di gestioni associate obbligatorie, unione di comuni o convenzioni.

Fig. 16 – Efficacia della programmazione zonale (Fonte: Previtali 2016, p.196)

Tutti e 3 i piani di zona (Corteolona, Certosa, Pa-



via) che riportano le migliori performance in termini di innovazione sono infatti caratterizzati da assetti che vedono la presenza di molti comuni e con poche relazioni, eccezion fatta per Pavia

che ha pochi comuni coinvolti nel Piano di Zona ma comunque con limitate relazioni di differente natura tra i comuni. Riflessione suffragata anche dalla lettura inversa, visto che i Piani di Zona che presentano la performance più bassa in termini di innovazione (Broni) e la performance più bassa in termini di efficacia (Casteggio) sono caratterizzati da un assetto di governance con molti comuni e molte relazioni tra gli stessi. Da qui quale lettura possibile? Si può quasi ipotizzare che l'esclusività

della relazione dedicata al welfare sia una condizione prodromica del successo della stessa, mentre la presenza di ulteriori relazioni pregresse renda difficile sia il raggiungimento di tutti gli obiettivi sia soprattutto la sperimentazione di progetti innovativi, quasi indipendentemente dal numero di comuni coinvolti nella programmazione. Come a dire che la prevalenza di relazioni pregresse tra comuni a un certo punti disincenti-

vi l'apertura ad associazioni del terzo settore e a varie forme di partnership, anche sovrazionali.

Infine, a testimonianza di questa rilevante relazione, si evidenzia come i Piani di Zona che hanno le migliori e le peggiori performance siano simili sia dal punto di vista dell'analisi del bisogno - caratterizzato da elevata fragilità e dalla presenza sia numerosa che limitata di ospiti nelle strutture del territorio - sia da un punto di vista dell'offerta caratterizzata da poche strutture e con un numero limitato di posti letto per struttura. Tra le variabili indicate in Fig. 16, sembra dunque che quella determinante per la performance sia la governance, dunque l'intreccio di relazioni di programmazione, erogazione e controllo di servizi che i comuni devono definire al meglio affinché il piano di zona sia davvero efficace.

9 – References

- Barberis E. e Kazepov Y. (2013), *Il welfare frammentato*, Roma, Carocci.
- Barnes M. (1999), Users as citizens: collective action and the local governance of welfare, *Social Policy & Administration*, Vol. 33, No.1 [73-90].
- Bifulco L. e Centemeri L. (2008), Governance and participation in local welfare: the case of the Italian Piani di Zona, *Social and Policy Administration*, Vol. 42, No.3 [211-227].
- Bifulco L. (2014), Citizenship and governance at a time of territorialization: the Italian local welfare between innovation and fragmentation, *European Urban and Regional Studies*, No. 14 [1-17].
- Cordoni C. (2016), Bisogno di servizi sociali e sociosanitari in provincia di Pavia: un confronto tra i nove Piani di Zona, in Previtali P. e Favini P. (a cura di) *L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia*, Pavia University Press, Pavia [39-70].
- Cordoni C., Salvati E. e Spaghi S. (2016), Performance ed efficacia della pianificazione in provincia di Pavia: un confronto tra i nove Piani di Zona, in Previtali P. e Favini P. (a cura di) *L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia*, Pavia University Press, Pavia [171-188].
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà: politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- García, M., Salzmann A.C. e Pradel M. (2004), The European Employment Strategy: An Example of European Multi-level Governance, *SEI Working Paper 77*, University of Barcelona.
- Lawrence P. e Lorsch J. (1967), *Organization and Environment*, Harvard Business School, Boston MA.
- Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (GU n.265 del 13-11-2000 - Suppl. Ordinario n. 186).
- Le Galès P. (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Montanelli R. e Turrini A. (2006), *La governance locale nei servizi sociali*, Milano, Egea.
- Previtali P. (2016), Un modello di analisi e progettazione per l'organizzazione dei Piani di Zona, in Previtali P. e Favini P. (a cura di) *L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia*, Pavia University Press, Pavia [189-198].
- Previtali P. e Favini P. (a cura di) (2016), *L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia*, Pavia University Press, Pavia.
- Regione Lombardia (2001), *Ripartizione delle risorse indistinte del Fondo nazionale per le politiche sociali in applicazione della legge 8 novembre 2000, n.328 ed assegnazione alle Aziende Sanitarie Locali e, per la parte di competenza, al Comune di Milano, dei finanziamenti destinati agli ambiti distrettuali – Anno 2001*, Deliberazione di Giunta Regionale del 11 novembre 2001, n. 7069;
- Regione Lombardia (2002a), *Approvazione del Piano sociosanitario regionale (PSSR) 2002-2004*, Deliberazione del Consiglio Regionale n. VII/462.
- Regione Lombardia (2002b), DG Famiglia e Solidarietà Sociale, *Modalità di utilizzo del FNPS attraverso la predisposizione ed attuazione dei Piani di Zona*, Circolare numero 7 del 29 aprile.
- Regione Lombardia (2008), *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario*, Legge regionale del 12 marzo 2008, n. 3.
- Regione Lombardia (2012), *Linee guida per l'attivazione di sperimentazioni nell'ambito delle politiche di Welfare*, Deliberazione di Giunta Regionale del 4 aprile 2012, n. IX/3239.
- Regione Lombardia (2014), *Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità - Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017*, Deliberazione di Giunta Regionale del 19 dicembre 2014, n. 2941.
- Salvati E. Analisi dei Servizi Prima Infanzia nel Distretto Lomellina in Previtali P. and Favini P. (a cura di) *Welfare Locale tra Continuità e Innovazione. I Servizi Prima Infanzia in provincia di Pavia*, 2015, Pavia University Press, Pavia [141-180].
- Salvati E. (2016), Governance e organizzazione dei nove Piani di Zona della provincia di Pavia. Un'analisi comparata in Previtali P. e Favini P. (a cura di) *L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia*, Pavia University Press, Pavia [119-170].
- Sbragia A. (2000), The European Union as coxswain: governance by steering, in Pierre J. (eds.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford [219-40].
- Spaghi S. (2016), Offerta di servizi sociali e sociosanitari in provincia di Pavia: un confronto tra i nove Piani di Zona in Previtali P. e Favini P. (a cura di) *L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia*, Pavia University Press, Pavia [71-118].
- Weick K. (1976), Educational organizations as loosely coupled systems, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No.1 [1-19].