

## UN TERRITORIO APPRENDE AD AGIRE L'INTEGRAZIONE

*L'esperienza del Piano di zona del distretto del Comune di Ferrara*

Massimo Giorgi e Maurizio Serofilli

*Il Piano di zona è lo strumento fondamentale attraverso il quale i Comuni, con il concorso di tutti i soggetti interessati ad azioni di promozione e tutela sociale a livello territoriale, possono disegnare il sistema integrato di interventi e servizi sociali. Naturalmente non esiste una modalità unica di costruire il Piano di zona. Nel distretto di Ferrara si è cercato di dare importanza al concetto di integrazione, predisponendo fin da subito luoghi orientati a promuovere scambio tra i diversi attori della comunità locale.*

Com'è noto, la L. 328 richiede ai territori e ai vari attori che in essi operano di cooperare per costruire politiche sociali integrate e chiama l'ente locale all'esercizio di una funzione pubblica nuova, centrata sulla capacità di promuovere e regolare processi d'integrazione nella comunità, piuttosto che sulla gestione degli interventi.

Il problema è che tale legge, pur essendo stata preceduta da apporti legislativi (L. 285/97) che guardavano all'intervento sociale attraverso una «lente» in certa misura sintonica con la «filosofia» che poi ha ispirato la L. 328, spesso non ha trovato nei territori consolidati quadri concettuali che potessero fungere da veri punti di riferimento in grado di orientare tutto il processo di costruzione del Piano di zona (PDZ).

Ciò significa che a tutt'oggi si è ancora nel pieno di un'interessante fase di sperimentazione nella quale scambi e confronti tra quanti si stanno cimentando in questo genere di lavoro sono quanto mai propizi. Per portare un contributo in questa direzione abbiamo provato a illustrare il lavoro che al riguardo abbiamo potuto svolgere – assieme a un gruppo di asses-

sori, dirigenti e operatori del Comune di Ferrara – rispetto alla progettazione del PDZ del distretto del Comune capoluogo, sottolineando alcune analisi che hanno rappresentato dei piccoli punti di comprensione e di svolta nel riflettere e nell'intervenire attorno a questi interessanti e spinosi problemi che prospettano le pratiche d'integrazione territoriale.

### Una progettazione condivisa

Per poter cogliere il senso del lavoro che è stato realizzato nel periodo 2002-2004 all'interno del PDZ del distretto del Comune di Ferrara è opportuno sottolineare alcuni *tratti salienti* di quella che è stata ribattezzata la «via ferrarese» al Piano di zona<sup>(1)</sup>. Ci riferiamo all'*orientamento di fondo*, o meglio, all'intuizio-

<sup>(1)</sup> In questo modo è stato denominato l'approccio al PdZ del distretto del Comune di Ferrara in occasione del «Forum pubblico di presentazione del Piano sociale di zona» che si è tenuto il 7 e 8 novembre 2003, nel corso del quale l'esperienza del distretto di Ferrara è stata messa a confronto con i lavori sul PDZ condotti nei distretti dei Comuni di Verona e di Pescara.

ne originaria con la quale nel 2002 è stato avviato il PDZ e alla particolare *configurazione istituzionale* entro la quale si è sviluppato il lavoro relativo alla sua costruzione.

**Com'è stato pensato il PDZ.** Per individuare l'imprinting originario del PDZ elaborato da Ferrara può risultare utile tracciare un primissimo confronto con gli orientamenti che sembrano ispirare le diverse impostazioni dei PDZ di alcuni distretti di capoluoghi di provincia e non che insistono su contesti territoriali contigui o vicini.

La sensazione che si ricava da una prima lettura «in sinossi» è un po' quella di trovarsi dinanzi a due prospettive che tendono a differenziarsi non tanto sulle tecniche di lavoro quanto, se confermate anche in futuro, proprio sulle impostazioni di fondo. Schematizzando molto, sembrano emergere due prospettive:

□ da un lato vi sono Comuni che, sia pure tra le difficoltà e le incertezze che segnano le fasi di avvio di nuove impostazioni di lavoro, hanno provato a predisporre dei primi luoghi e ambiti di condivisione orientati a promuovere un certo scambio tra i diversi attori della comunità locale ossia a muoversi maggiormente in sintonia con gli orientamenti di fondo della L. 328;

□ dall'altro Comuni che, almeno temporaneamente, sembrano aver preferito evincere il punto di vista dei diversi soggetti ricorrendo a incontri singoli con ognuno di essi, per prevedere incontri plurali soltanto «a lavoro compiuto», ossia in occasione della presentazione del PDZ già definito. Una modalità, quest'ultima, che è stata assunta soprattutto laddove il Piano è stato concepito all'insegna dell'accentuazione della dimensione strettamente redazionale. In questi casi è stato messo a punto un tipo di lavoro che, non prevedendo effettivi scambi e dialoghi tra le diverse componenti, rischia di non consentire loro di uscire (almeno un poco) da prospettive parziali e un po' cristallizzate per entrare davvero in una vicenda di progettazione condivisa – qual è in sostanza il PDZ – che potrebbe invece con-

sentire di aprire sguardi nuovi sui problemi che stanno a cuore.

Rispetto a questo scenario il Comune di Ferrara ha optato per la prima prospettiva avviando sin da subito la predisposizione di luoghi volti a promuovere forme in certa misura stabili e continuative di lavoro – e non semplici bacini di raccolta di informazioni per eventuali «redattori» – tra i vari soggetti sociali del territorio. Le *Aree tematiche* identificate sono state: Adolescenza, Autonomia, Domiciliarità, Minori e Inclusione Sociale. La loro attivazione riscosse un primo risultato significativo consistente in una partecipazione complessiva di circa 100 soggetti, un dato interessante se si considera che non esistono a Ferrara esperienze consolidate relative a una continuità di confronto tra i soggetti del Terzo settore e che l'informazione e la sensibilizzazione rispetto al PDZ non poterono effettuarsi che parzialmente.

A loro volta le Aree si inserivano in un'organizzazione del processo di lavoro del PDZ che prevedeva altri due livelli:

□ il *Tavolo di concertazione*, che raccoglie i «vertici» degli enti locali, dell'azienda sanitaria, del Terzo settore e delle organizzazioni sindacali e che orienta il lavoro complessivo del PDZ e a cui giunge per l'approvazione il lavoro che è stato sviluppato dagli altri livelli;

□ l'*Ufficio di piano*, composto dai dirigenti degli Assessorati del Comune di Ferrara interessati e dai referenti d'Area, ossia da operatori del Comune ai quali era affidata la conduzione delle Aree.

**La complessità istituzionale.** Un secondo aspetto che ha concorso a delineare i tratti specifici dell'impostazione conferita al PDZ è rappresentato dalla particolare situazione di responsabilità istituzionale rispetto a settori e temi che – mentre altrove tendono in genere a fare riferimento al massimo a due assessorati – a Ferrara ne interessano invece quattro, prefigurando così una situazione di pronunciata complessità istituzionale. Se una tale situazione può talora rappresentare un vantaggio, allorché si tratti di raccogliere strumenti

e risorse, essa finisce invece per rivelarsi un po' problematica e richiedere un lavoro aggiuntivo quando si tratti – come nel caso della L. 328 – di giungere all'elaborazione di orientamenti e quadri d'insieme.

In particolare tale «lavoro aggiuntivo» consiste in una onerosa opera d'integrazione che non si attua soltanto sulla dimensione operativa (confrontare, integrare i servizi e le attività afferenti a un medesimo assessorato), ma anche su quella istituzionale (confrontare, integrare servizi e attività afferenti ad assessorati diversi).

---

### Riflessioni sulla prima fase

---

A seguito dell'esperienza effettuata nella prima fase (2002), il Comune ha dato avvio a un importante lavoro di riflessione e di progettazione che, a partire da un'analisi che valorizzasse l'esperienza compiuta, avanzasse una proposta complessiva di lavoro per la «seconda tornata» 2003-2004 del PDZ, ossia approfondisse il significato del lavoro iniziato ed elaborasse e predisponesse riformulazioni e aggiustamenti all'impostazione adottata. Tale riflessione – sostenuta in particolare da un gruppo composto da personale interno al Comune che ha potuto avvalersi dell'apporto di una consulenza esterna – si è concentrata in modo particolare su due aspetti: quello concernente la natura del lavoro delle Aree e quello relativo alle forme di connessione tra il lavoro delle Aree e le attività degli Assessorati del Comune.

**Le Aree alla ricerca del proprio oggetto di lavoro.** Come abbiamo detto, l'esperienza del PDZ di Ferrara si è caratterizzata sin da subito per la predisposizione di luoghi orientati a promuovere un certo scambio tra i diversi attori della comunità locale: nei primi mesi del 2002, quando si trattava di iniziare a costruire il primo Piano, sono state costituite alcune Aree tematiche di lavoro alle quali sono stati chiamati a partecipare: il pubblico nelle sue articolazioni del sociale e del sanitario, il pri-

vato sociale nelle sue espressioni della cooperazione sociale, dell'associazionismo e del volontariato, e le organizzazioni sindacali.

Per l'attivazione delle Aree si è scelto di adottare il criterio del *tema comune* di lavoro invece di ricorrere ad altri criteri maggiormente connessi alla configurazione istituzionale del Comune: per questo motivo in ogni Area intervengono gli operatori di due e, in qualche caso, anche tre diversi Assessorati. A ciò si aggiunga che i confini di queste Aree non corrispondono neppure alle forme organizzative del Terzo settore, il quale a Ferrara non presenta prassi di lavoro ispirate a tale criterio.

L'Area costituiva pertanto un ambito di lavoro nuovo e complesso che non è stato possibile mettere a fuoco immediatamente in tutti i suoi aspetti. Non potendo confidare su esperienze di riferimento si è dovuto navigare a vista. Così per evitare di limitare il loro lavoro a una discussione generale su dati di sfondo o di configurarle come il luogo dove il pubblico informa gli altri soggetti su quello che fa e intende fare, il loro lavoro fu impostato secondo modalità rivelatesi in seguito critiche.

In un primo momento si richiese ai partecipanti di portare i propri progetti, andando così incontro a varie difficoltà vuoi perché molte proposte avanzate sono state accantonate (le risorse non sono infinite) vuoi perché in questo modo si finiva per riprodurre quel tipo di rapporto tra pubblico e privato sociale che, proprio attraverso il PDZ, si intendeva ripensare ossia la prassi per cui ogni soggetto rivolge singolarmente le proprie richieste al pubblico prescindendo da qualche forma d'interazione con gli altri soggetti che operano sullo stesso tema.

In un secondo momento, proprio per promuovere e favorire questo scambio, alcune Aree si trasformarono in veri e propri atelier di progettazione tecnica, con il rischio di allontanare coloro che, pur essendo interessati al tema in questione, non erano però toccati direttamente dalla specifica attività di progettazione che veniva attivata. Si oscillava così tra contesti un po' evanescenti e laboratori molto esclusivi.

Un *primo interrogativo* sembrava perciò connettersi alla costruzione e al reperimento di un oggetto di lavoro proprio dell'Area che possedesse un significato e una pregnanza per tutti i diversi partecipanti, evitando di ricorrere a soluzioni un po' immediate le quali, in un senso o nell'altro, tendevano invece a ridurre il coinvolgimento.

**Come connettere Aree e Assessorati?** Un secondo asse sul quale si è sviluppata la riflessione ha riguardato alcune criticità relative all'impianto complessivo del PDZ (Aree tematiche, Ufficio di piano e Tavolo di concertazione) e alla sua capacità di favorire connessioni tra il lavoro prodotto dalle Aree e le attività degli Assessorati. Provando anche in questo caso a concentrarci su alcuni punti, varrebbe la pena segnalare – per la loro contiguità – i seguenti.

□ *Il referente d'Area: una figura dai contorni un po' troppo estesi.* Si vuole indicare in questo modo una certa tendenza a «caricare» i referenti delle Aree di numerose funzioni, dilatandone molto i contorni. Tendenza che si evince da una serie di richieste di varia natura che vanno dal tipo di lavoro da condurre nell'Area (come, ad esempio, la richiesta dell'assunzione di una responsabilità in ordine a un lavoro di natura elaborativa ossia di un tipo di lavoro che nella prospettiva iniziale esulava dalle incombenze principali e immediate di questa figura) alla richiesta di produrre connessioni tra tematiche e problemi trasversali a tutte le Aree. Si trattava di richieste che finivano per prospettare una sorta di onnipresenza del referente d'Area nell'intero ciclo di lavoro del PDZ.

□ *La presenza ancora debole di un soggetto specificamente connotato sul piano tecnico-professionale.* L'accentuazione delle funzioni del referente sembrava essere il risultato di una presenza ancora debole di un soggetto spiccatamente connotato sul piano tecnico-professionale in grado di elaborare quanto proviene dalle Aree, costruire prime connessioni rispetto a tematiche e problemi trasversali alle varie Aree e Assessorati e quindi alimentare e promuovere i vari livelli di lavoro previsti dal

PDZ. Se si riflette, ci si veniva a trovare di fronte a funzioni poco assumibili dall'Ufficio di piano così come era stato composto: porre dirigenti degli Assessorati e referenti d'Area all'interno dell'Ufficio di piano rischiava infatti di comprimere l'avvio di un importante lavoro di elaborazione di quanto emergeva dalle Aree, lavoro che rappresenta invece il punto di partenza per promuovere quello scambio tra dirigenti in grado di costruire integrazioni tra quanto viene prodotto dalle Aree e le attività degli Assessorati facendo così funzionare l'impianto del PDZ nel suo complesso.

**Verso una riformulazione.** A prospettare questa impostazione del PDZ, sostanzialmente imperniata sopra un tenue legame tra «sociale (Aree)» e «istituzionale (Assessorati)» abbinato a una certa assenza dello specialistico, giocavano probabilmente diversi fattori. Un primo fattore era rappresentato da una certa preoccupazione in ordine all'obiettivo di coinvolgere nella sua completezza e in maniera convinta la dimensione istituzionale, rispetto alla quale l'Area sembrerebbe chiamata a svolgere una specie di funzione a metà tra il coinvolgimento e la pressione.

Per forza di cose – e questo è un secondo fattore – era così all'opera una particolare idea dell'integrazione orientata prevalentemente a «concentrare» ossia a collocare nel medesimo ambito (l'Ufficio di piano) livelli e dimensioni diverse piuttosto che a elaborarne le particolari connessioni a partire dalla messa a fuoco delle specifiche funzioni.

Un *secondo interrogativo* che emergeva era dunque connesso alla questione della messa a punto di un processo di lavoro fatto di integrazioni distinte e progressive ossia di connessioni tra luoghi e forme di lavoro diverse.

È in questo contesto che comincia a prendere forma l'attuale natura e composizione dell'Ufficio di piano, nel senso che – a seguito dell'analisi del lavoro svolto e alla formulazione di alcune ipotesi di sviluppo – si sono potute prospettare forme più perspicue e proprie di coinvolgimento della dimensione istituzionale: tali forme prevedevano innanzitutto

to un suo coinvolgimento nell'elaborazione complessiva del ciclo di lavoro previsto dal Piano e nella messa a fuoco di questioni spinose contigue o conseguenti (come quella della connessione del PDZ con altri ambiti di pianificazione e quella della predisposizione della spesa sociale).

Sono state cioè la riformulazione del lavoro del sociale (Aree) e le nuove forme di coinvolgimento dell'istituzionale a conferire al gruppo di riflessione i tratti e le funzioni proprie dell'Ufficio di piano.

## Verso un nuovo modello di funzionamento

A partire da queste (e altre) riflessioni, nella seconda fase del PDZ (2003-2004) si è proceduto a elaborare una sorta di «modello» nel quale abbiamo cercato di definire maggiormente il tipo d'apporto e i contorni delle funzioni che avrebbero dovuto esercitare i vari organi di lavoro previsti insieme alle loro connessioni. In questa occasione proveremo a organizzare il discorso assumendo come «filo rosso» la categoria dell'integrazione e, di conseguenza, l'idea del PDZ come un processo di lavoro fatto di integrazioni (in certa misura) condivise e progressive.

**Il livello dell'integrazione sociale.** Dopo la redazione di un elenco molto ampio di azioni da compiere, all'inizio del 2003 le Aree si erano mosse diversamente: alcune di esse «sono corse in avanti» costruendo progetti, con altre invece è stato possibile avviare un lavoro che ha consentito a esse di «tornare indietro» rispetto alle azioni e di ripensare agli esiti di un lavoro tutto sbilanciato sulla progettazione. Ciò ha permesso di ripensare l'attività che si produce al loro interno come un lavoro sull'elaborazione di orientamenti, di linee di priorità (dove andare e perché) relativamente condivise rispetto ai problemi e agli interventi <sup>(2)</sup>. A differenza della prospettiva che guarda alle Aree come luoghi che operano sulla progetta-

zione, il cui esito è, in certa misura inevitabile, quello di accantonare le proposte che eccedono le risorse a disposizione o quello di escludere le persone che non decidono di vestire i panni del progettista all'opera, un lavoro d'integrazione rispetto agli orientamenti non è di principio escludente, ma può consentire a tutti di investire e di partecipare alla sua costruzione. <sup>(3)</sup>

In questo senso l'Area tematica costituisce un luogo in cui si cerca di costruire un'integrazione che potremmo definire *sociale*, per il fatto che nell'area *attori che rappresentano le diverse parti* della comunità coinvolte nel tema provano a *costruire un qualcosa di comune* ossia a convergere, almeno parzialmente, sulle letture dei problemi e sulla selezione di quelli che si ritiene prioritario affrontare: probabilmente – in una situazione, come da più parti si segnala, di crisi di legittimazione delle politiche sociali – si tratta di cominciare a pensare alle Aree del PDZ anche come a nuovi luoghi dove è possibile promuovere forme inedite di partecipazione civica.

Tale ricentatura del lavoro ha comportato dentro le Aree l'avvio di un lavoro più sistematico nel ricostruire sia il quadro dei bisogni che riguardano il proprio ambito tema-

<sup>(2)</sup> Semplificando un po', un paio di esempi per far luce sul concetto di orientamento: l'Area Domiciliarità, in una situazione in cui sono molto diffusi interventi e servizi rivolti alle persone anziane con problemi marcati di salute e autonomia, propone di orientare maggiori risorse e investimenti ai processi di coinvolgimento e attivazione dei vari attori presenti nelle diverse circoscrizioni della città rispetto ai problemi delle persone anziane autosufficienti o parzialmente autosufficienti, per valorizzare le capacità di queste persone e prevenire situazioni di isolamento sociale. L'Area Autonomia, dal canto suo, sollecita a concentrare gli sforzi negli ambiti denominati «Oltre e Dopo la scuola» e «Dopo di noi» che vengono individuati come le aree di bisogno delle persone disabili maggiormente scoperte e frammentate, a differenza di quanto avviene nell'ambito scolastico che, pur presentando diverse criticità, rimane il contesto più sicuro e protetto, tanto da far aumentare la domanda di permanenza a scuola oltre l'età scolare.

<sup>(3)</sup> A questo proposito occorre precisare che nel corso della seconda fase del PDZ è stato attivato un gruppo di lavoro che svolge una riflessione sul tema delle responsabilità familiari partendo dalle relative indicazioni provenienti dalle Aree.

tico sia quello degli interventi già presenti sul territorio, mentre attorno a esse veniva prevista l'attivazione di eventuali e specifici nuclei di progetto chiamati a costruire proposte rispondenti agli orientamenti elaborati dall'Area.

L'integrazione nelle Aree è stata perciò favorita:

- dall'introduzione di quadri di riferimento e basi di dati su bisogni e interventi che hanno consentito ai vari attori di ampliare la propria visione dei problemi, evitando di rimanere legati unicamente ai propri elementi di conoscenza (a dire che la dimensione cognitiva risulta centrale nei processi d'integrazione);

- dall'individuazione di un luogo per la progettazione distinto dall'Area e più connotato sul piano dell'integrazione specialistica.

Questi passaggi hanno segnato l'uscita delle Aree da una iniziale prospettiva un po' volontaristica tesa a sottolineare prevalentemente bisogni e liste di azioni non particolarmente connessi al sistema complessivo degli interventi in campo. In un certo senso con la seconda fase del PDZ i servizi, e più in generale la dimensione istituzionale, hanno compiuto il loro vero ingresso nelle Aree e nel PDZ.

**Il livello dell'integrazione istituzionale.** Quello dell'*integrazione istituzionale* è il livello deputato a raccogliere, approfondire e riorientare il lavoro proveniente dalle Aree e a porre le condizioni per tradurre in programmi d'intervento e di spesa sociale quanto elaborato all'interno del PDZ.

Com'è facile intuire, si tratta di un ambito tanto delicato quanto nevralgico per il funzionamento del Piano che ha richiesto in questa seconda fase un lavoro particolarmente intenso fatto di focalizzazioni progressive nello sforzo di operare distinzioni fra luoghi e soggetti che, pur operando su un piano istituzionale su temi relativamente comuni, lo fanno da prospettive e con finalità specifiche. Il lavoro di riflessione attorno a essi si è sviluppato seguendo un ordine prevalentemente pratico, vale a dire seguendo un criterio di vicinanza e implicanza maggiore rispetto al lavoro che proveniva dalle Aree, le quali, sia pure

riformulate, mantenevano una certa funzione propulsiva rispetto al lavoro complessivo dentro il PDZ. Ciò in parte spiega le diverse «velocità» con le quali si stanno oggi perfezionando o attivando i diversi versanti istituzionali, riguardo ai quali, in questa sede, ci limitiamo ad alcune semplici note.

- Un *primo versante* è quello interno al Comune capofila del distretto (il Comune di Ferrara). A questo livello è stato costituito il Tavolo dei dirigenti ossia il luogo che raduna i dirigenti di quattro settori (interventi sociali, politiche giovanili, istruzione e politiche familiari) che fanno riferimento a quattro diversi Assessorati del Comune. Questo Tavolo è chiamato a prendere in esame quanto proviene dalle Aree, a valutare questioni trasversali a esse e ai diversi settori e Assessorati del Comune e a considerare gli aspetti economici. Il Tavolo dei dirigenti prepara il lavoro di un altro ambito interno al Comune di Ferrara denominato Tavolo di piano: è il luogo in cui sono presenti i quattro assessori e che lavora su un quadro d'insieme che fornisce l'idea di tutte le principali dimensioni del sociale e nel quale le decisioni su una parte mostrano immediatamente le loro ricadute sulle altre e viceversa.

- Un *secondo versante* dell'integrazione istituzionale è quello che coinvolge il Comune di Ferrara e gli altri Comuni del distretto: in questo caso, dal momento che il distretto ha di recente modificato il suo assetto, si tratta ancora di mettere a fuoco i rapporti tra i luoghi di lavoro costituiti a Ferrara all'interno del PDZ e quelli presenti in altri Comuni.

- Un *terzo versante* è quello dei rapporti con l'azienda sanitaria che ha inviato i suoi operatori nelle aree e che ha deciso di far coincidere i Programmi per le attività territoriali previsti dal Piano sanitario regionale con i Piani di zona per quanto riguarda l'ambito degli interventi socio-sanitari.

- Il *quarto versante* dell'integrazione istituzionale, infine, è rappresentato dal Tavolo di concertazione. Composto dai «vertici» del pubblico, del privato sociale e delle forme di rappresentanza, è l'organo che indirizza e approva il lavoro complessivo del PDZ.

Tra l'ambito dell'*integrazione sociale* e l'ambito dell'*integrazione istituzionale* sono stati costruiti punti di contatto: i dirigenti e – in misura più contenuta – gli assessori del Comune hanno preso parte in diverse occasioni agli incontri delle Aree. Se l'oggetto di questi incontri è stato sinora rappresentato dalla riflessione sugli orientamenti e dall'esame di conseguenti piani di intervento e di spesa, la prospettiva è quella di orientarli anche verso una valutazione della corrispondenza tra le politiche e gli interventi realizzati dal pubblico e gli orientamenti messi a punto all'interno del PDZ per capire in quale misura si sta procedendo verso la direzione indicata dal Piano.

#### **Il livello dell'integrazione specialistica.**

Infine, cercando di colmare il vuoto presente nella prima fase, abbiamo cercato di mettere a punto anche un terzo livello che potremmo indicare d'*integrazione specialistica*.

A esso corrisponde il lavoro svolto dall'Ufficio di piano, altro organo che è stato oggetto di ripensamento nel corso del lavoro sul PDZ. Come abbiamo detto, nella fase di avvio del Piano, l'Ufficio di piano era composto dai conduttori delle Aree e dai dirigenti degli Assessorati: in un certo senso tale composizione iniziale dell'Ufficio corrispondeva al tentativo di far fronte al problema della connessione tra dimensione sociale e dimensione istituzionale del PDZ concentrando i referenti delle due dimensioni nel medesimo luogo, l'Ufficio di piano appunto. Una soluzione questa che finiva per comprimere fortemente la possibilità di svolgere un lavoro di elaborazione e approfondimento di quanto proveniva dalle Aree e che lasciava nell'ombra la cura dei processi di lavoro *dentro e tra* settori e Assessorati del Comune che si rendono necessari per il fatto che i confini amministrativi non corrispondono quasi mai ai confini dei problemi affrontati nelle Aree: si rischiava perciò di trascurare proprio quegli aspetti grazie ai quali si poteva costruire una connessione virtuosa tra dimensione sociale e dimensione istituzionale del PDZ.

Per questi motivi nella seconda fase è stata

modificata l'iniziale composizione dell'Ufficio di piano <sup>(4)</sup> per farne il soggetto che sul piano tecnico fosse in grado di assumere la responsabilità del coordinamento di tutto il processo di lavoro relativo al PDZ ovvero sia un soggetto specificamente connotato sul piano tecnico-professionale chiamato a favorire il lavoro della dimensione sociale del PDZ, di quella istituzionale e le connessioni tra queste. Pertanto le sue principali funzioni sono oggi rivolte a sostenere la conduzione degli incontri di Area, l'elaborazione degli orientamenti e delle proposte che provengono da queste (ponendo attenzione ad aspetti e problemi trasversali alle diverse Aree), l'accompagnamento di alcuni processi di lavoro *dentro e tra* settori e Assessorati del Comune di Ferrara orientati a raccogliere e soppesare il lavoro delle Aree per costruire programmi d'intervento e di spesa. All'Ufficio di piano compete anche un lavoro di reperimento dati su bisogni e servizi utili al lavoro delle Aree per il quale l'Ufficio si avvale dell'apporto dell'*Osservatorio* del Centro di Servizio per il Volontariato di Ferrara.

Un lavoro di integrazione di natura specialistica è infine richiesto anche in un altro ambito del PDZ: quello dei *nuclei di progetto*, luoghi – distinti dalle Aree – in cui soggetti del pubblico e del privato, «esperti» di una specifica questione, sono chiamati a costruire progetti d'intervento che risultino coerenti con gli orientamenti messi a punto dalle Aree. I *nuclei* sono attivati dal Tavolo di piano su proposta delle Aree. A differenza degli altri soggetti qui presentati, i *nuclei di progetto* sono «gruppi a tempo», nel senso che vengono attivati per il solo periodo richiesto dalla progettazione loro assegnata.

**L'importanza di una buona integrazione tra i tre livelli.** Integrazione sociale, integrazione istituzionale e integrazione specialistica: un buon esito del PDZ è legato a una buona messa a

<sup>(4)</sup> Oggi l'Ufficio di piano si compone di un dirigente del Comune, di personale interno al Comune e di consulenti esterni.

punto di ciascuno di questi tre livelli e all'elaborazione delle loro connessioni e integrazioni. La presenza, infatti, della sola integrazione sociale – quella delle Aree – rischia di rimanere evanescente senza un adeguato apporto di integrazione istituzionale che ne recepisca il lavoro, mentre la presenza di un'opera di integrazione di natura solo istituzionale – il Tavolo dei dirigenti e il Tavolo di piano – rischierebbe di rimanere più legata alla situazione in essere e di non produrre un vero consenso alle politiche e agli interventi sociali del pubblico; infine l'assenza di un sostegno specialistico – l'Ufficio di piano – finirebbe per indebolire i processi d'integrazione sociale e istituzionale.

Lo schema seguente prova a raffigurare i tre livelli d'integrazione appena descritti.

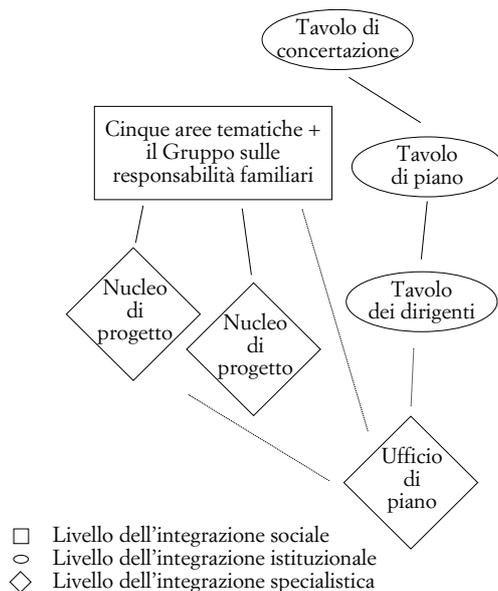


Fig. 1

**Un lavoro di pazienza.** L'ultima considerazione è relativa a una certa idea dell'integrazione che si è fatta strada tra i diversi attori nel corso della seconda fase e che rappresenta una vera riformulazione di quella che, in misura prevalente, aveva ispirato il lavoro della prima.

Se quest'ultima, come si ricorderà, era portata a interpretare l'integrazione in termini di concentrazioni complessive e puntuali, il lavoro di analisi che ne è seguito ha invece progressivamente orientato i protagonisti ad assumere una prospettiva al contempo più complessa e più realistica inducendoli a muoversi in senso contrario: invece di concentrare si è, per così dire, separato, o meglio, distinto.

Si è compreso che gli scambi tra le persone, i diversi gruppi di appartenenza e di funzione, i vari livelli richiedevano la predisposizione di una pluralità di luoghi distinti per raccogliere i numerosi oggetti la cui differente natura non poteva consentire di procedere per concentrazione e che pertanto l'integrazione è innanzitutto un paziente e oneroso lavoro di integrazioni distinte e progressive che possono prepararne altre successive e più ampie. Cercare di giungere in un colpo solo all'integrazione non è possibile a meno che non ci si accontenti di assemblaggi di varia natura, i quali però non prospettano veri orientamenti comuni e non producono consensi di una certa tenuta tra le parti.

Insomma l'integrazione rappresenta in questo tipo di lavoro un tema nevralgico di cui occorre essere consapevoli, tanto che davvero qui potrebbe valere il detto: «Dimmi quale idea dell'integrazione hai e ti dirò che genere di PDZ sei!».

## Gli «altri» risultati

Sin qui abbiamo provato a mettere in luce prevalentemente i processi che si sono prodotti all'interno del «tracciato» del PDZ, ma vi sono state e sono in atto importanti onde di propagazione all'esterno le quali, se sono oggi un po' silenziose e si muovono sotto traccia, meritano alcune considerazioni.

Ci riferiamo in particolare alla variegata area delle *cooperative sociali* le quali, pur avendo preso parte sin dall'inizio al Piano, da qualche tempo sono alla ricerca delle forme più idonee per lavorare dentro il PDZ. Se infatti nella fase del suo avvio esse hanno un po' oscil-

lato tra una partecipazione che vedeva le diverse esperienze portare avanti il proprio progetto dentro le Aree e la richiesta di giocare un ruolo all'interno dell'Ufficio di piano, ora hanno avviato tra loro una (non semplice) riflessione per valutare la possibilità di lavorare insieme dentro le Aree e i nuclei di progetto del PDZ.

Un fenomeno analogo si sta sviluppando all'interno del *Forum del Terzo settore* con l'avvio di un percorso di riflessione volto a «ripensare il senso della partecipazione» ai lavori previsti all'interno del Piano. Se si vuole si tratta di segnali ancora poco percepibili all'esterno, ma che stanno a indicare come siano in atto interessanti processi di ricezione – vale a dire più centrati sull'analisi e la riflessione – innescati dall'incontro con il PDZ anche all'esterno del Comune di Ferrara: insomma un effetto propagazione.

Queste ultime considerazioni ci portano a sottolineare come il risultato sinora acquisito dal PDZ non consista soltanto in alcuni primi ed embrionali effetti di «governo integrato» degli interventi sociali sul territorio. Un risultato altrettanto importante è quello che non si vede. Ci riferiamo alle conoscenze, ai nuovi modi di vedere che, sia pure faticosamente, si stanno sviluppando in rapporto ai problemi e ai processi d'integrazione, in particolare alla comprensione della natura diffusa e progressiva di questo particolare tipo di lavoro.

In un certo senso è anche questo ciò che si ricava dalla ricezione riflessiva del PDZ all'interno del Terzo settore: per lavorare d'integrazione nel PDZ è necessario aver prodotto integrazioni previe e preparatorie in altri luoghi, più vicini a quelli ordinari nei quali si opera. In questo caso il lavoro dentro il PDZ risulta avvantaggiato per la presenza di stili di lavoro e oggetti che hanno già sperimentato (almeno un po') il crogiolo del confronto, della riformulazione o della negoziazione del ritiro di proposte a favore dell'apertura di scenari più significativi per tutti.

Diversamente il lavoro dentro il PDZ rischia di trasformarsi in una «missione impossibile». Resta oggi il fatto dell'inesistenza di domande più

esplicite d'integrazione in contesti esterni al PDZ dai quali sembra ragionevole aspettarsi «domande d'integrazione di ritorno» più esigenti anche per coloro che le hanno generate.

*Massimo Giorgi - consulente e formatore - studio Diathesis - corso Cavour 44 - 41100 Modena - tel. (059) 239905 - email: diathesi@tin.it*

*Maurizio Serofilli - consulente e formatore - studio Diathesis - corso Cavour 44 - 41100 Modena - tel. (059) 239905 - email: diathesi@tin.it*