

Piani di zona e governo della rete

a cura di Giovanni Bertin

RICERCA
SPENDIBILITÀ

Salute e
società



FrancoAngeli

collana diretta da Costantino Cipolla

La Collana *Salute e Società* (attiva dal 2002) si inserisce in una rete di natura vasta e plurale in cui molteplici iniziative concorrono, pariteticamente, nel definirne l'identità epistemologica e metodologica. L'approccio di riferimento risulta co-istituito secondo uno studio della salute che non è né strettamente medico, né di stampo puramente economico-sanitario. Le tematiche che ruotano attorno al rapporto fra salute e società, con particolare riguardo alle nuove "culture della salute", al ritorno a forme di pluralismo sanitario come conseguenza della diffusione delle medicine alternative, fanno emergere stili inediti di partecipazione dei cittadini al miglioramento della qualità dei servizi sanitari, ai percorsi di umanizzazione e personalizzazione delle cure. Tale prospettiva rimane inoltre aperta ed attenta ai processi di riforma dei sistemi sanitari attualmente in atto, soprattutto nelle società industriali avanzate, nel contesto del più generale processo di globalizzazione operante anche in campo sanitario.

La Collana *Salute e Società* contempla, all'interno della sua rete di riferimento, le seguenti iniziative, qui segnalate con i rappresentanti che ne compongono il *Consiglio di direzione* (organo fondamentale di coordinamento e di raccordo tra le varie strutture):

- Andrea Antonilli, Susanna Vezzadini (Un. di Bologna), Laurea Magistrale in *Scienze criminologiche per l'investigazione e la sicurezza*;
- Antonio Maturo (Un. di Bologna e Brown University), Rivista *Salute e Società*, quadrimestrale edito in italiano e in inglese (online) da FrancoAngeli;
- Roberto Vignera (Un. di Catania), Delegato AIS, *sezione di sociologia della salute e della medicina*; Tullia Saccheri (Un. di Salerno), Delegato SISS, *Società Italiana di Sociologia della Salute*;
- Leonardo Altieri (Un. di Bologna), Master Universitario di I livello in *e-Health e qualità dei servizi socio-sanitari*;
- Cleto Corposanto (Un. della Magna Graecia, Catanzaro), *Centro di Ricerca Interdipartimentale sui Sistemi Sanitari e le Politiche di Welfare* (C.R.I.S.P.);
- Sebastiano Porcu (Un. di Macerata), Master Universitario di I livello in *Il coordinamento, la progettazione e la gestione dei servizi di educazione, comunicazione e promozione della salutesalute*;
- Veronica Agnoletti (Un. di Bologna), Centro di Studi Avanzati sull'*Umanizzazione delle Cure e sulla Salute Sociale* (Ce.Um.S);
- Anna Coluccia (Un. di Siena), Master Universitario di I livello in *Funzioni Specialistiche e Gestione del coordinamento nelle Professioni Sanitarie*;
- Paolo Vanni (Un. di Firenze), Storico per la *Croce Rossa Internazionale*;
- Guido Giarelli (Un. della Magna Graecia, Catanzaro), Membro dell'Executive Council R.C. 15, "Sociology of Health" dell'International Sociology Association (ISA).

Attività di Alta Formazione:

- Corso di Alta Formazione in *e-Health, fascicolo sanitario elettronico e reti sociali* (Università di Bologna): Tutor Alberto Ardisson, alberto.ardisson@unimi.it;
- Corso di Alta Formazione in *Promozione della salute nella società interculturale paradigmi, sistemi e professioni sanitarie*: Tutor Alessandro Stievano, astievano@tiscali.it;
- Corso di Alta Formazione in *Dalla programmazione alla progettazione sociale*: Tutor Evarardo Minardi, eminardi@unite.it.

Ognuna delle attività citate fa capo a reti singole e collettive nazionali ed internazionali, accademiche e professionali, sociologiche e di altre discipline che concorrono complessivamente, a vario titolo, alla presente iniziativa editoriale. La Collana, che prevede, per ogni testo, la valutazione di almeno due *referee anonimi*, esperti o studiosi dello specifico tema, si articola in tre sezioni:

Confronti

In questa sezione sono pubblicati testi che fanno della comparazione geografico-istituzionale, storica ed epistemologica il senso della propria elaborazione. L'obiettivo prioritario è valorizzare alcuni principi cardine come: tolleranza, pluralismo competitivo e co-produzione del sapere. La continuità e la coerenza di tale approccio è garantita dalla Rivista *Salute e Società*.

Teoria e metodologia

In questa sezione compaiono testi teorici o di riflessione metodologica sulle dimensioni sociali della medicina di impianto anche interdisciplinare e, comunque, inerenti le scienze umane concepite in senso lato.

Ricerca e spendibilità

In questa sezione sono presentati volumi che riprendono indagini, più o meno ampie, di natura empirica o che investono in un'ottica applicativa e spendibile sia lungo il percorso culturale e co-educativo della divulgazione e della vasta diffusione, sia nella prospettiva dell'incidenza sulla realtà socio-sanitaria o, più in generale, dell'influenza sulla salute/malattia.

Responsabili redazionali: Ilaria Iseppato, ilaria.iseppato@libero.it; Arianna Scanu, arianna.scanu@gmail.com

Piani di zona e governo della rete

a cura di Giovanni Bertin

FrancoAngeli

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Regione del Veneto.



La cura redazionale ed editoriale del volume è stata realizzata da Giulia Lonardi.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione , di <i>Remo Sernagiotto</i>	pag.	7
Introduzione , di <i>Giovanni Bertin</i>	»	8
I. L'evoluzione del quadro teorico		
1. Ordine, metodo e sistema. Alcune riflessioni sulla programmazione , di <i>Merio Scattola</i>	»	23
2. Aggregazione e deliberazione: teorie della democrazia a confronto , di <i>Daniela Giannetti</i>	»	42
3. Le nuove politiche sociali, la rete degli attori, i portatori di interesse , di <i>Vincenzo Cesareo</i>	»	52
4. L'evoluzione dei legami tra centro e periferia , di <i>Alex Robertson</i>	»	80
5. Governance e Piano Strategico di Comunità , di <i>Giovanni Bertin</i>	»	95
6. I sistemi informativi per la governance locale , di <i>Stefano Campostrini</i>	»	120
II. Il caso Veneto: presupposti normativi, quadro politico culturale e vision		
Presentazione del caso: la rivisitazione del Piano di Zona nella Regione Veneto , di <i>Giulia Lonardi</i>	»	133

7. L'evoluzione del quadro normativo, di <i>Gianfranco Pozzobon, Carlo Scapin</i>	pag.	141
8. Gli orientamenti politico-culturali che hanno accompagnato l'evoluzione dei Piani di Zona, di <i>Claudio Beltrame, Michele Maglio</i>	»	157
9. La governance multilivello: l'integrazione degli strumenti di regolazione, di <i>Alessandro Pigatto,</i> <i>Angelo Tanzarella</i>	»	173
10. Il Piano di Zona: programmazione attuale e prospettive future, di <i>Paolo Fortuna, Mario Modolo,</i> <i>Gianfranco Pozzobon, Maristella Zantedeschi</i>	»	195
III. Conclusioni: la complessità del cambiamento		
11. Il processo e i risultati della nuova programmazione sociale, di <i>Stefania Porchia</i>	»	217
12. Piani di Zona e innovazione sociale: criticità e fattori di successo, di <i>Giovanni Bertin</i>	»	237
Notizie sugli autori	»	254

Presentazione

L'opera curata da Giovanni Bertin ci offre un quadro completo e approfondito per riflettere sugli approcci teorici, ma anche sulle concrete esperienze di elaborazione dei Piani di zona a dieci anni dall'approvazione della legge 328 del 2000.

La Regione del Veneto aveva anticipato i contenuti della normativa nazionale, adottando già nel 1998 il Piano di Zona quale strumento prioritario per la programmazione degli interventi socio sanitari. Oggi, attraverso queste pagine, la pratica veneta diventa un caso esemplare che rafforza la riflessione sul processo di cambiamento nella cultura del governo locale.

La ricerca-intervento condotta sul territorio regionale ha dimostrato che quanto più è differenziato il modo in cui i vari ambiti locali utilizzano il piano di zona, tanto meno esso rappresenta lo strumento di integrazione delle politiche a livello regionale. La direzione indicata quindi è quella che guarda a percorsi che consentano di identificare contenuti minimi ed obiettivi condivisi nel rapporto tra Regione, Comuni e gli altri attori del territorio. Tutto ciò nel quadro di una tendenza all'aumento dell'utenza dei servizi socio-sanitari che richiede la ricerca del miglior equilibrio tra sostenibilità economica e sistema di offerta in base all'aumento dei bisogni.

Remo Sernagiotto
Assessore ai Servizi Sociali
della Regione del Veneto

Introduzione

di *Giovanni Bertin*

Il cambiamento dei sistemi di welfare è accompagnato da una rivisitazione dei meccanismi di regolazione. In quasi tutti i paesi europei si è assistito ad un altalenarsi di approcci che oscillano da modelli caratterizzati da una forte componente razionalistica (approcci razional-comprensivi), a modelli che enfatizzano la dimensione politico-relazionale (modelli di tipo incrementale). Molto la letteratura ha già dibattuto sulle cause delle criticità incontrate da queste diverse impostazioni. Da questo dibattito sono nate esperienze che hanno prodotto approcci misti e spuri, rielaborati a partire da modelli culturali e amministrativi basati sulla logica della programmazione pubblica o del mercato. Questo processo di sperimentazione di nuove pratiche ha caratterizzato e sta caratterizzando anche la realtà italiana.

In Italia, il metodo della programmazione dei servizi socio-sanitari ha una lunga e ambivalente tradizione. Il concetto è stato introdotto normativamente fin dalla riforma sanitaria degli anni ottanta, ma si è tradotto in pratica di governo strategico delle politiche nazionali e regionali solo in modo limitato. La legge di riforma 328, ha rilanciato la necessità di adottare logiche di programmazione ed ha proposto di estendere a tutti i territori l'esperienza dei piani di zona che alcune regioni avevano già introdotto nel governo delle politiche sociali. L'analisi dei processi che si sono attivati dall'approvazione della legge costituisce un'interessante occasione per riflettere sulle dinamiche di trasformazione della pubblica amministrazione. A più di dieci anni dall'approvazione della legge, infatti, la realtà italiana è ancora fortemente differenziata e le pratiche della programmazione hanno, spesso, il carattere del documento formale più che dello strumento di governo della complessità assunta dai sistemi di welfare in questo decennio.

Un primo elemento di differenziazione è dato dall'introduzione della modifica all'articolo V° della costituzione che aumenta l'autonomia delle regioni. Questa innovazione induce le regioni a interpretare il quadro normativo, posto dalla 328, alla luce della storia e della cultura dei servizi presente nel proprio contesto territoriale. Non sono molti gli studi che hanno cercato di fare il punto sulle caratteristiche della regolazione socio-sanitaria,

ma è comunque possibile una loro meta analisi per tentare di individuare alcune linee di tendenza. L'analisi delle norme seguite alla legge di riforma (328/2000) evidenzia un cambiamento nella prospettiva. Si riduce la centralità della prospettiva gerarchico-coercitivo, e si enfatizza una logica partecipativo-incentivante. Il concetto posto alla base di questo cambiamento ed esplicitamente utilizzato da quasi tutte le regioni è quello di governance. Tale concetto è associato a quelli di rete, di co-progettazione, di partecipazione. Questo cambiamento riflette la modifica del sistema di welfare. In tutte le regioni, sia pure con intensità diverse, si è sviluppata la presenza di attori che rivendicano un ruolo nei processi strategici. Quest'orientamento è, del resto, coerente con le indicazioni provenienti dalla comunità europea che ha introdotto il concetto di Metodo di Coordinamento Aperto. L'analisi delle norme regionali prodotte dopo l'approvazione della legge quadro del duemila fornisce alcune indicazioni sulla ridefinizione dei processi di regolazione locale dei sistemi socio-sanitari. In questa prospettiva giova ricordare che, pur in un quadro di coinvolgimento degli attori e di consolidamento del ruolo non meramente ancillare assegnato al privato non profit, in tutte le regioni si ribadisce la centralità dell'ente pubblico in quanto regista del governo locale. La partecipazione degli attori sociali e il riconoscimento del loro ruolo si sposa, quindi, con la necessità di spostare le dinamiche della regolazione dalle relazioni gerarchiche al coinvolgimento e di considerare l'ente locale non come vertice della piramide ma come collante e regista della rete. La strada intrapresa, quindi, assume la necessità di abbandonare la logica gerarchica ma, contemporaneamente, ribadisce che l'attore pubblico è chiamato a svolgere un ruolo centrale nella regolazione. La pubblica amministrazione deve essere capace di orientare, valorizzare e integrare l'azione degli altri attori locali.

Questa prospettiva di cambiamento richiede una rivisitazione dei concetti utilizzati nei processi di programmazione e un'analisi delle dinamiche sociali che li accompagnano. Il passaggio a una logica di regolazione basata su relazioni di tipo gerarchico a dinamiche organizzative di rete, per esempio, rende centrale la necessità di ripensare ai processi di confronto politico e alla centralità del concetto di democrazia partecipata. La prospettiva della rete rimette in gioco, per altro, le dinamiche fra il centro e la periferia. Nella logica della programmazione gerarchica il rapporto fra stato-regioni-territori è di specificazione. In altre parole le decisioni prese ai livelli periferici devono essere costruite e rappresentare la specificazione concreta, con riferimento ad una dimensione spaziale circoscritta e definita, delle azioni necessarie per realizzare quanto deciso a livello centrale. Il cambiamento delle relazioni fra gli attori e il prevalere della metafora della rete, comportano la necessità di rivedere le dinamiche di connessione fra gli attori e le tecnologie utilizzate per il governo delle politiche sociali e socio-sanitarie.

In questo nuovo quadro di riferimento culturale, un ruolo centrale è sicuramente ricoperto dal Piano di Zona. La costruzione di piani territoriali di governo delle politiche sociali anticipano la legge 328 del 2000. Alcune regioni (come, per esempio, il Veneto e l'Emilia Romagna) attivano queste esperienze con leggi regionali già dagli anni novanta, e la riforma fa propria questa impostazione e la indica come percorso da seguire nel governo dei territori. I primi lavori di programmazione territoriale delle politiche socio-sanitarie nascono in un contesto organizzativo e culturale di tipo profondamente diverso da quello nel quale oggi si sperimentano le logiche di programmazione. Gli anni che anticipano la riforma costituiscono la fase di massima espansione dei sistemi di welfare state. In quel periodo lo stato svolge un ruolo centrale, di indirizzo complessivo del comportamento degli attori. È vero che la letteratura segnalava già dagli anni alcune distorsioni e l'affermarsi di attori che con lo stato non avevano relazioni di tipo gerarchico, ma le pratiche sono state ancorate e influenzate dalle logiche, proprie della burocrazia e della pubblica amministrazione, sviluppatasi (non solo in Italia) nella seconda parte del secolo scorso. Questa progressiva discrepanza, fra le caratteristiche assunte dal sistema di welfare e le pratiche di governo, costituisce il riferimento utile per interpretare le esperienze attivate nella fine del secolo scorso e le innovazioni tese a ridurre tale distanza. I lavori di ricerca che hanno studiato le dinamiche legate all'innovazione dei processi di regolazione della pubblica amministrazione sono pochi e frammentati, ma evidenziano la diffusione a quasi tutte le regioni dell'esperienza dei piani di zona. Solamente la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, al 2007, non avevano ancora avviato un percorso teso a diffondere la logica della pianificazione locale in attuazione delle norme introdotte dalla 328/2000. La diffusione di tali pratiche ha assunto caratteristiche diverse nei singoli territori regionali e locali. In sintesi, tale diffusione ha costituito un'innovazione dei processi di governo dei territori, ma presenta ancora carenze significative (pur con caratteristiche diverse nelle singole regioni) e, in definitiva, il nuovo modello di governo locale non si è consolidato nelle prassi della regolazione locale. Lo scenario attuale è caratterizzato da una discrepanza fra logiche formali normative, che assumono una prospettiva di programmazione partecipata, e prassi operative che presentano logiche di regolazione di natura diversa e non sempre coerente con gli impianti normativi e la complessità dei sistemi di welfare.

Questo scostamento fra quadri normativi, documenti di piano e processi di regolazione è confermato anche dalla ricerca (Report intermedio di ricerca, 2011) del Ministero del Welfare sulla governance locale. I risultati della ricerca evidenziano la scarsa attenzione alla definizione del rapporto fra azioni e risorse disponibili e la mancanza quasi assoluta di disegni di valutazione dell'outcome. Si conferma in questo modo che la prima stagione della programmazione partecipata ha svolto una funzione simbolica, di

consolidamento culturale della necessità d'introdurre logiche partecipative, a fronte di processi di governo che seguivano le prassi consolidate. Le esperienze realizzate, pur se in modo contraddittorio, hanno comunque consentito di mettere a fuoco i nodi problematici dai quali partire per ricercare una coerenza fra un quadro teorico innovativo e una prassi di tipo burocratico formale.

Una lettura trasversale di tale dibattito segnala che le esperienze si sono diversificate in relazione a:

- il significato da attribuire al concetto di piano di zona. Alcune realtà hanno attribuito al termine un significato restrittivo. In questi casi la programmazione si è occupata esclusivamente dell'innovazione, includendo solo i nuovi progetti da implementare nel territorio, oppure esclusivamente della formalizzazione dell'esistente, includendo solo ciò che costituisce l'offerta consolidata. Altre esperienze hanno attribuito al termine piano un significato più ampio e omnicomprensivo. In questo caso il piano contiene tutte le azioni consolidate e innovative che s'intende realizzare nell'arco temporale di azione della programmazione;

- la definizione dei confini del piano. In questo caso le differenze attingono alla definizione del grado di estensione del piano, in relazione agli attori coinvolti e alle risorse da loro rese disponibili. In alcune realtà, tale confine è definito dalle risorse direttamente erogate dai soggetti pubblici. Questa impostazione parte dall'assunzione (implicita) che il pubblico ha la responsabilità dei risultati prodotti dalle azioni gestite direttamente e, conseguentemente, programma e gestisce i servizi erogati con il suo contributo (fondamentale anche se non esclusivo). In altri casi si è attribuito al piano un significato più ampio, come strumento di governo complessivo e condiviso del sistema. Il pubblico assume la responsabilità del sistema e intende coordinare e integrare l'azione di tutti gli attori che contribuiscono alla realizzazione delle politiche locali. Questo approccio risulta sicuramente innovativo perché riconosce la rilevanza del contributo di tutti gli attori, la loro capacità di contribuire alla definizione delle politiche e la loro capacità di attivare risorse da orientare allo sviluppo del territorio. In altre parole assume la responsabilità del benessere della comunità e dell'equità;

- le strategie adottate nel coordinamento istituzionale degli attori locali. Anche in questo caso si rilevano forti differenze che vanno dalla delega all'azienda socio-sanitaria locale (le ULSS del Veneto) all'istituzione di aziende sovra territoriali orientate alla gestione degli interventi socio-sanitari (come le Società della Salute Toscane, o le Aziende dei Servizi alla Persona sperimentati in Emilia Romagna);

- le strategie della governance multilivello, vale a dire del legame fra i livelli regionali e locali. In questo caso le differenze sono ancora più marcate. È possibile, infatti, individuare contesti nei quali i legami sono molto

deboli e l'autonomia lasciata ai territori è elevata. Le diverse impostazioni sono cogliete analizzando le diverse strategie adottate nella definizione delle priorità e nella distribuzione delle risorse. Laddove si privilegia l'autonomia, le regioni distribuiscono le risorse in modo svincolato dal loro possibile impiego. L'autonomia risulta minore laddove le risorse assegnate ai singoli territori sono vincolate, del tutto o in parte, alla realizzazione di alcune attività o quantomeno al tipo di problematiche da affrontare. Un secondo elemento rispetto al quale si evidenziano le differenze territoriali nel governo del multilivello riguarda la definizione dei documenti d'indirizzo. Alcune regioni hanno approvato un piano socio-sanitario regionale che costituisce la cornice entro cui si sviluppa la pianificazione locale (si veda, per esempio l'esperienza della regione Marche), in altre si è provveduto a una pianificazione di settore tesa a sviluppare alcune politiche ritenute prioritarie. In altre realtà le linee guida per la programmazione locale impegnano anche la regione alla definizione di un documento d'indirizzo nel quale definire le priorità regionali (non vincolanti ma orientative) e le risorse messe a disposizione dei singoli territori (Regione Veneto);

- i ruoli svolti dagli attori e dagli organismi che contribuiscono alla costruzione e gestione del piano. In tutte le realtà si ribadisce la necessità di un indirizzo e di un'approvazione politica dei documenti di pianificazione, e la necessità di attivare processi di partecipazione attraverso i quali condividere con gli attori del territorio le strategie locali. Le principali differenze si manifestano in riferimento agli organismi tecnici chiamati alla gestione e realizzazione della programmazione. In alcuni casi la fase tecnica è assegnata (per esempio nella regione del Veneto) alle strutture delle aziende sanitarie che la realizzano in accordo con i comuni e utilizzando come struttura tecnica l'ufficio di piano. In altri casi questo processo è gestito direttamente dai comuni e l'ufficio piano è un organismo di coordinamento al quale partecipano gli attori della rete (si veda il lavoro della regione delle Marche e dell'Emilia Romagna);

- la durata dei piani. La tendenza generale è quella di una triennialità, ma non mancano esperienze diverse. Nel Veneto, per esempio, dopo aver constatato la complessità e durata dei processi partecipati di costruzione dei piani, si è deciso per una pianificazione di durata quinquennale (di tipo strategico), a fronte di una valutazione e riprogettazione annuale (di tipo operativo). In altri casi si è confermata la triennialità anche in assenza di azioni di verifica e riprogettazione. Il problema della definizione dell'arco temporale di durata dei piani deve contemperare due diverse e, tendenzialmente, antitetiche esigenze. Da una parte, i tempi brevi nei quali cambiano i bisogni, ma anche le risorse disponibili, richiedono verifiche e aggiustamenti nel breve periodo, e dall'altra la difficoltà di progettare dei cambiamenti che producono i loro effetti nel tempo medio-lungo. Un ulteriore elemento di complessità è costruito dall'enfasi sui processi di partecipazio-

ne che necessitano di tempi lunghi. Il quadro che ne risulta, evidenzia l'estrema differenziazione delle realtà regionali. Questa differenziazione riflette la storia dei singoli territori, la cultura di governo (i modelli di regolazione politica e sociale) consolidata nelle diverse realtà regionali e la difficoltà di governare sistemi che hanno aumentato la loro complessità. Si rischia, così, di consolidare culture e linguaggi locali che non consentono ai territori di dialogare fra loro. È da questi elementi di difficoltà e dall'analisi di queste esperienze che si deve partire per avviare una riflessione sulle caratteristiche che devono assumere i processi di programmazione dei sistemi locali di welfare.

Su questi aspetti permane un dibattito ancora aperto che rischia di rimanere astratto e "ideologico" se non fondato sulla specificazione dei cambiamenti nel contesto e nel dibattito teorico che ruota attorno al concetto di governance e, ancor più, sulla revisione delle esperienze concretamente attivate e dei risultati prodotti in termini di capacità concreta di governo dei sistemi socio-sanitari locali.

Questo libro cerca di rendere evidenti gli elementi del dibattito teorico che hanno accompagnato la rivisitazione delle prime esperienze d'introduzione delle logiche di programmazione locale dei servizi socio-sanitari (il Piano di Zona), e di riflettere sui processi che sono stati attivati per fare del piano di zona uno strumento capace di supportare il governo di un sistema di welfare sempre più complesso e articolato.

La prima parte del libro è dedicata alla presentazione delle tematiche del dibattito teorico relativo alla trasformazione del sistema socio-sanitari e del contesto entro il quale agisce la programmazione locale. Questa scelta parte dalla convinzione che i cambiamenti in atto hanno messo in crisi la possibilità di utilizzare le tecnologie della governance (e il Piano di Zona ne costituisce una parte fondamentale) messe a punto nel periodo di sviluppo del welfare state. Tali tecnologie sono state introdotte nel governo locale sull'onda dello sviluppo del welfare state e sotto la spinta di una tensione alla razionalità assoluta. In questa parte del libro si è cercato di individuare i fattori di criticità che richiedono una rivisitazione delle tecnologie della governance e di indicare gli elementi che aiutano a ridefinire il contesto entro il quale tale tecnologie vanno implementate.

Un primo elemento di criticità potrebbe essere definito di tipo concettuale, nel senso che i cambiamenti di contesti richiedono una precisazione del significato da attribuire ad alcuni termini utilizzati nel dibattito interno al mondo dei servizi socio-sanitari. Lo stesso concetto di programmazione è stato spesso declinato enfatizzando la sua dimensione di legame gerarchico fra decisione e azione e fra livelli di governo diversi e legati da relazioni verticali di tipo coercitivo. L'affermarsi della rete come configurazione organizzativa e del paradigma della razionalità limitata richiedono di riflette-

re sul significato e sulla specificazione dei concetti utilizzati per rappresentare le pratiche della regolazione dei sistemi di welfare. Il dibattito su queste tematiche è qui presentato partendo dalla loro struttura semantica, analizzata in modo svincolato dalle specificazioni fatte nell'applicazione ai sistemi di welfare. La necessità di rivisitarne il significato deve, infatti, partire dal significato originale del concetto.

Un secondo elemento da considerare riguarda la crisi di legittimazione dello stato. Il sistema economico affermatosi nei paesi occidentali dopo la seconda guerra mondiale si basava sulla centralità del ruolo dello stato come attore fondamentale dei processi di redistribuzione della ricchezza e di assicurazione dei lavoratori contro i rischi sociali legati allo sviluppo del sistema produttivo proprio della modernità. La crisi economica ha rotto questa integrazione fra stato e mercato e, conseguentemente la legittimazione stessa dello stato. Un altro, e collegato, problema è dato dalla crisi dei processi attraverso i quali si sviluppa la connessione fra l'esercizio della cittadinanza e la funzione di selezione delle priorità d'intervento dello stato. La riduzione delle risorse pubbliche rende ancora più centrale la funzione di rappresentanza attraverso la quale l'ente pubblico seleziona le priorità d'intervento verso le quali orientare le politiche pubbliche. Questo aspetto, nei paesi occidentali, è il fulcro della democrazia e la politica rappresenta il mezzo con cui si confrontano valori e interessi dei diversi gruppi sociali. Questi elementi di criticità riguardano il ruolo svolto dall'ente pubblico e la sua capacità connettere il cambiamento dei bisogni e le priorità d'intervento con le scelte d'indirizzo politico del sistema. Anche in questo caso, la riflessione riguarda i processi di governo in sé e non solo in riferimento alle dinamiche dei sistemi di welfare

Un terzo elemento di criticità, del resto più volte ricordato, riguarda la profonda trasformazione dei sistemi di welfare. L'inizio del nuovo secolo ha visto la fine della fase espansiva dei sistemi di protezione sociale basati sulla centralità del ruolo dello stato e lo sviluppo di sistemi misti (welfare mix). In questo nuovo scenario riacquista un ruolo centrale la società civile e le sue forme di espressione dei processi solidaristici. La protezione contro i rischi sociali e il grado di sviluppo del benessere è il prodotto dell'interazione di diversi attori non legati da dinamiche di tipo gerarchico. Questo nuovo scenario richiede una ridefinizione dei meccanismi di coordinamento e integrazione dell'azione dei singoli attori sociali che contribuiscono a produrre beni e servizi d'interesse pubblico.

Un quarto tema posto alla base della rivisitazione delle tecnologie della programmazione locale è la diretta conseguenza degli elementi di riflessione precedentemente individuati. La necessità di ridefinire il senso da attribuire al concetto di programmazione e di sistema, il cambiamento dei ruoli e delle relazioni fra la società civile e lo stato nella produzione del benessere sociale e la ridefinizione dei processi che connettono la società civile e le

forme di sviluppo della rappresentanza democratica, pongono con forza la necessità di ricercare la coerenza fra il nuovo scenario e le tecnologie che consentono di governare la complessità. Questo processo di rivisitazione deve riguardare: il rapporto fra centro e periferia, non più rappresentabile da logiche di tipo esclusivamente gerarchico; i processi d'integrazione degli attori nello sviluppo delle scelte strategiche in grado di integrare l'azione dei singoli attori sociali; il ruolo centrale dell'informazione nel sostenere il coordinamento dell'azione di quanto sono chiamati a interagire nel processo di implementazione delle politiche sociali e socio-sanitarie. Questi aspetti sono analizzati anche in una prospettiva di comparazione internazionale a partire dai cambiamenti in atto nei paesi anglosassoni.

La seconda e la terza parte di questo libro analizzano l'esperienza di una fra le prime regioni (Regione Veneto) che hanno sperimentato la programmazione locale dei servizi e che, hanno attivato un percorso di rivisitazione delle esperienze per ripensare alla programmazione in una logica di welfare mix. La trasformazione del welfare state in un sistema misto che deve cercare una nuova integrazione fra lo stato e la società civile riguarda tutte le realtà italiane e non solo. In questo scenario si assiste, inevitabilmente, alle dinamiche tipiche dei cambiamenti organizzativi che riguardano le burocrazie. Resistenze al cambiamento, tentativi di fare salti in avanti che rompono la continuità fra decisioni strategiche e scelte quotidiane, sviluppo di dinamiche che mettono in discussione i rapporti di potere e giochi nei quali i singoli attori tentano di rinegoziare i ruoli e le regole, caratterizzano qualsiasi cambiamento. In altre parole la verifica dell'incoerenza fra forme organizzative e processi di governo e la progettazione di nuovi processi di programmazione non si trasformano automaticamente in innovazione, ma attivano dinamiche sociali complesse e articolate che richiedono un attento e paziente percorso di accompagnamento al cambiamento.

La rivisitazione delle esperienze che, per prime, hanno attivato il cambiamento consente di governare e indirizzare i processi verso la ricerca della coerenza fra l'assetto organizzativo (meglio intra-organizzativo) del sistema dei servizi e le pratiche della programmazione. L'analisi delle pratiche costituisce un'occasione importante di confronto anche per le realtà che affrontano ora tali problematiche. Consente di tener conto anticipatamente dei fattori di resistenza e dei fallimenti a cui gli "sperimentatori" sono andati incontro, ma ancor più permette di fare tesoro delle esperienze positive e dei fattori che hanno innescato un processo di trasformazione della governance.

Lo studio delle dinamiche di cambiamento, affrontate in Regione Veneto, può costituire un'occasione di riflessioni per le altre realtà, regionali o locali, che hanno o stanno attivando un percorso di revisione delle strategie di regolazione dei sistemi di welfare. Il caso presentato riporta i risultati di

una ricerca-intervento realizzata in collaborazione fra l'Università Cà Foscari di Venezia e la Regione Veneto. Tale progetto fa parte di un accordo di collaborazione interistituzionale con il quale i due enti s'impegnano a promuovere lo sviluppo della cultura della governance delle politiche socio-sanitarie. L'idea della collaborazione interistituzionale nasce dalla comune convinzione della necessità di avviare un processo di cambiamento nella cultura del governo locale, e che tale cambiamento può realizzarsi solo costruendo una stretta collaborazione fra università e attori delle politiche locali. Tale collaborazione ha attivato un processo riflessivo a partire dalle pratiche concrete, permettendo di coniugare la riflessione teorica con l'esperienza e di costruire un sapere condiviso capace di portare un reale contributo all'innovazione sociale. Questa ricerca intervento ha cercato di ridurre il confine e con-fondere l'analisi, la rielaborazione dei risultati, la progettazione e attuazione del cambiamento organizzativo.

Il percorso di collaborazione si è sviluppato lungo tre fasi, quali:

- analisi della prima fase della programmazione locale e delle pratiche diffuse in regione. L'obiettivo di questa fase della ricerca era quello di verificare se e con quale forma i piani di zona erano uno strumento reale di programmazione locale. I risultati di questa fase hanno contribuito ad attivare il processo d'innovazione e costituiscono la premessa del lavoro che viene qui presentato. Dal punto di vista metodologico, il lavoro è stato realizzato attraverso un'analisi documentale di tutti i piani di zona presenti in regione, riletti a partire da una griglia di analisi capace di rendere evidente la logica di programmazione sottesa (razionale vs negoziale). I risultati sono accennati in questa introduzione;

- definizione della vision a cui orientare il cambiamento. Questa fase parte dal confronto fra i decision maker per condividere i fattori di criticità della situazione emersa e per definire i riferimenti culturali entro i quali ripensare la programmazione locale. Il processo è stato attivato da un seminario di approfondimento sulle tematiche della governance. I contributi teorici presentati nella prima parte di questo libro costituiscono il punto di partenza che ha avviato il lavoro del seminario. La rielaborazione dei materiali utilizzati nel seminario ha portato alla definizione della vision che ha orientato la progettazione del percorso di innovazione delle pratiche della governance locale;

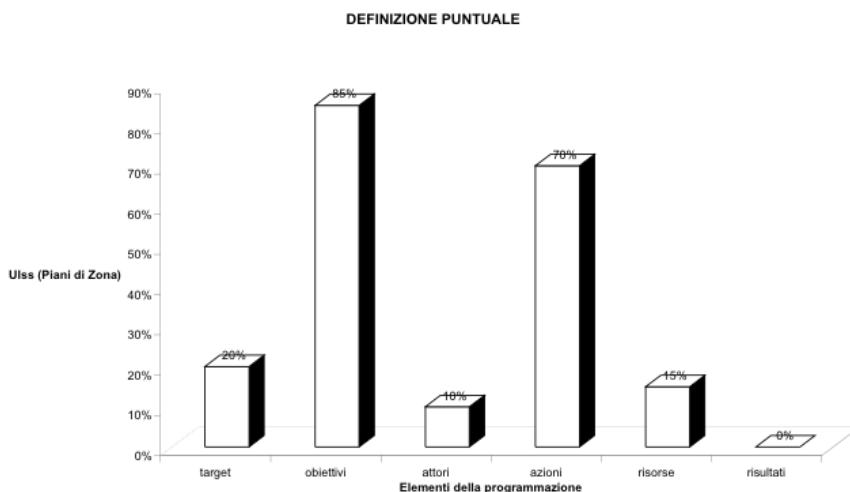
- la terza fase della ricerca intervento si è posta l'obiettivo di sviluppare pratiche di governance coerenti con le caratteristiche del welfare mix, capaci di superare le criticità evidenziate dall'analisi delle esperienze di programmazione locale in essere.

Per consentire al lettore di confrontarsi con il processo di innovazione attivato, è bene ricordare che la ridefinizione delle logiche di programmazione scaturisce dall'analisi delle forme e dei processi attivativi nella fase di introduzione di logiche di programmazione locale. La fase di analisi ha

evidenziato che, nei primi due cicli della programmazione locale veneta, i piani di zona hanno svolto un ruolo prevalentemente di tipo simbolico. Hanno consentito di rafforzare e consolidare alcuni messaggi culturali, quali: l'integrazione socio-sanitaria, la pari dignità fra gli attori, la partecipazione degli attori ai processi di governo, la necessaria coerenza fra i bisogni e il sistema di offerta, l'orientamento alla domiciliarità, (ecc...), ma non hanno accompagnato tali messaggi con la costruzione di un nuovo processo di governo delle politiche sociali.

La figura uno evidenzia come nella seconda annualità (anno di chiusura 2006) dei piani di zona presenti in quella regione, solo il 10% delle azioni previste dai piani presentavano una chiara definizione degli attori coinvolti nella realizzazione. Le risorse economiche necessarie per realizzare tali azioni erano dichiarate solo nel 15 % dei casi e non erano mai previsti i risultati attesi sulla popolazione interessata dagli interventi programmati.

Fig.1 La programmazione come processo simbolico



I piani di zona sono stati costruiti su due pilastri, relativi alla definizione degli obiettivi da perseguire e alla precisazione delle attività da svolgere. Il voler essere (la dimensione ideativa) e la descrizione della realtà (la dimensione operativa) hanno strutturato la realizzazione dei processi di programmazione. Se a questi elementi si aggiunge la scarsa presenza:

- delle azioni con una chiara definizione degli attori chiamati a realizzarle;
- delle risorse necessarie per concretizzare le azioni;
- dei risultati attesi dallo sviluppo delle azioni;

emerge la fotografia di documenti incapaci di governare la complessità del sistema, nei quali la dimensione ideativa rimane staccata dalla dimensione operativa.

I documenti di piano sembrano orientati alla realizzazione di un adempimento burocratico, che richiede al decisore l'assunzione di una logica decisionale *ex-ante*. La natura formale ed adempitiva di questi documenti è resa evidente dalla mancata specificazione degli attori coinvolti nella realizzazione degli obiettivi, delle risorse necessarie per portare a termine le azioni, e dei risultati attesi. Questa logica dei piani finisce per tracciare un orizzonte verso il quale orientare l'azione, ma non definisce le regole entro cui gli attori agiscono la loro autonomia decisionale. Il processo di decisione/azione era lasciato alla contrattazione fra gli attori, ai processi di scambio che regolano il sistema di relazioni su cui si basa la rete.

Questa prima fase di avvio della programmazione può essere definita di tipo simbolico. Per spiegare questa definizione è bene partire dalla constatazione della compresenza di due percorsi paralleli. Da una parte la retorica della programmazione e della partecipazione che hanno caratterizzato la produzione di norme e di documenti d'indirizzo. Tali documenti presentavano un ricorso continuo a questi concetti, ai quali era attribuito un ruolo e un significato di tipo valoriale più che tecnico-operativo, ma, come visto sopra, non contenevano gli elementi che rendono concreta la programmazione (attori, risorse). Questa impostazione ha sicuramente trasmesso e consolidato il ruolo culturale dei concetti di programmazione e valutazione fino a renderli un elemento d'identità degli attori del sistema socio-sanitario. Dall'altra si sono consolidati processi di governo reali, basati sulla compresenza di dinamiche gerarchiche e di negoziazione. La compresenza di questi due processi, simbolico-formale il primo e vincolante-concreto il secondo, indipendenti ha presentato nel tempo la difficoltà di conciliare valori e cultura con pratiche operative. Questa discrepanza ha posto con forza la necessità di rivisitare le pratiche ed il linguaggio della programmazione.

A partire da questi risultati si è strutturata la ricerca intervento che ha portato avanti l'innovazione delle pratiche di programmazione. La presentazione dei risultati della ricerca intervento è stata scomposta in due parti descritte nella seconda e nella terza parte del libro. La seconda parte presenta la rielaborazione del quadro politico-culturale attivata dall'analisi delle esperienze precedenti e dal dibattito scientifico. I capitoli sono il frutto del confronto fra gli attori delle politiche e i ricercatori che hanno analizzato e accompagnato il processo di cambiamento. I capitoli hanno l'obiettivo di:

- precisare il quadro normativo che ha avviato la programmazione locale;

- rendere evidenti le premesse culturali che hanno attivato l'esperienza;
- approfondire il legame fra centro e periferia dal punto di vista delle riflessioni dei protagonisti;
- presentare le prospettive di sviluppo che indicano il percorso e gli obiettivi del cambiamento futuro.

La terza parte presenta le conclusioni della ricerca intervento. Un capitolo descrive, pur sinteticamente, il processo attivato e riporta alcuni risultati significativi che danno il senso del cambiamento introdotto. Nell'ultimo capitolo si cerca di rileggere il percorso intrapreso per evidenziare i fattori della complessità insita nell'innovazione sociale. L'obiettivo è quello di fornire al lettore alcune chiavi di lettura che possono essere utili nella progettazione e gestione dell'innovazione delle pratiche di governance territoriale delle politiche sociali.

Questo libro analizza un percorso di ricerca e cambiamento nei processi di governo locale attivato nel 2006 ed ancora in corso. I risultati qui presentati sono il frutto del confronto, talvolta anche difficoltoso, fra molti attori sociali che hanno contribuito (tutti) alla produzione dei risultati qui presentati. La natura di ricerca intervento del percorso d'innovazione sociale qui presentato rende gli estensori del testo i testimoni e gli interpreti del processo, ma le idee contenute e le interpretazioni dei processi sono il risultato del confronto. La responsabilità di tali interpretazioni rimane di quanti hanno steso i singoli capitoli, ma il materiale di riflessione è patrimonio comune di quanti hanno partecipato a questo progetto.

Un ringraziamento per il contributo va sicuramente a:

- *i dirigenti della Regione Veneto che hanno spinto per la realizzazione del progetto: Claudio Beltrame, Michele Maglio, Mario Modolo;*
- *tutti i membri degli uffici piano delle aziende sanitarie e dei comuni che si sono coinvolti nel percorso di ricerca, ripensando al loro ruolo e affrontando il difficile compito di rendere confrontabili informazioni provenienti da fonti indipendenti;*
- *i direttori sociali delle aziende Ulss del Veneto che hanno messo in discussione le loro pratiche ed usato le loro competenze e la loro esperienza per dare senso e concretezza al cambiamento;*
- *i colleghi Stefano Campostrini, Fabrizio Panozzo ed Erasmo Santesso che hanno contribuito a trovare una sintesi fra il rigore del metodo e le esigenze delle pratiche*

Un ringraziamento particolare va ai ricercatori che in questi anni hanno presidiato quotidianamente il processo, cercando e trovando soluzioni intelligenti e sensate ai quotidiani problemi posti dal confronto fra le impostazioni teoriche e le esigenze delle pratiche. Un grazie a: Chiara Palutan, Nicoletta Parise, Stefania Porchia, Francesca Roncon, Enrico Scapin, Mariastella Zantedeschi, Martina Zoccarato.