

# Piani di zona tra innovazione e fragilità



**Il punto su un processo di riforma  
attraverso il dibattito di PSS**

*a cura di Ugo De Ambrogio*

i Quid

# Piani di zona tra innovazione e fragilità

IL PUNTO SU UN PROCESSO DI RIFORMA  
ATTRAVERSO GLI ARTICOLI DI PSS

*Ugo de Ambrogio,  
Emanuele Ranci Ortigosa*

---

Con l'offerta dei Quid, PSS risponde a un'esigenza che da tempo i nostri lettori manifestano. Frequentemente, infatti, docenti, formatori, professionisti e studenti domandano alla nostra redazione di indicare gli articoli, recenti e meno, apparsi sul nostro quindicinale che trattano un determinato tema.

Tali richieste ci hanno suggerito di dare avvio a questa collana di quaderni, per valorizzare il ruolo di PSS quale rivista di settore, allo stesso tempo attuale e "storica". Siamo, infatti, un quindicinale che da 38 anni presenta analisi ed esperienze nel campo delle politiche sociali e sanitarie e rappresentiamo quindi un caso unico di "longevità" e continuità nell'editoria di settore.

PSS è dunque non solo una preziosa fonte di informazione sull'attualità delle politiche sociali e sanitarie nel nostro paese, ma può anche essere una fonte attraverso la quale si può leggere l'evolversi dei processi di riforma, delle metodologie di intervento, delle esperienze innovative, cogliendo il loro sviluppo nel corso di un arco temporale ampio.

Molti studenti, nel redigere le proprie tesi (di laurea, di master, di dottorato sociale, di politiche sociali e sanitarie, programmazione socio-sanitaria, valutazione delle politiche, social planning, ecc.) in questi anni hanno contattato la nostra redazione per utilizzare i materiali offerti nel tempo dalla nostra rivista. Avviando questa collana di quaderni, intendiamo fornire ai nostri lettori abituali e, anche, speriamo a nuovi potenziali utilizzatori, un contributo nuovo ottenuto accorpando in modo ragionato i più significativi contributi che abbiamo pubblicato negli ultimi anni su un unico tema.

Per la il Quid n. 1 abbiamo scelto come tema il Piano di Zona, per rivedere e "fare il punto", attraverso i materiali pubblicati, su un processo di riforma intorno al quale si stanno giocando molte delle potenzialità di sviluppo e innovazione delle politiche sociali e socio sanitarie del nostro paese. Il piano di zona può rappresentare infatti una esperienza di forte cambiamento per il sistema dei servizi e delle politiche sociali. La sua realizzazione introduce almeno quattro significative, e per certi versi "storiche", opportunità di cambiamenti nella tradizionale prassi di programmazione delle politiche sociali: si sintetizzano gli interventi e le politiche di settore, metten-

do insieme tradizioni programmatiche e fonti di finanziamento tradizionalmente considerate in modo separato ed autonomo (per esempio il fondo sociale, i fondi ex l. 285 per l'infanzia e l'adolescenza, i fondi ex l. 45 per la lotta alle tossicodipendenze ecc.); si passa da una programmazione del settore sociale nella prospettiva di governo (funzione di governo esclusiva del soggetto pubblico), ad una prospettiva di governance (attività di governo svolta attraverso la mobilitazione di una serie di soggetti pubblici, di privato sociale, della società civile); si programma in un'ottica di promozione dello sviluppo locale, ponendosi al nuovo livello dell'ambito territoriale; si programma in modo congiunto anche con l'Azienda Sanitaria Locale, non più nella logica della delega ma in quella dell'integrazione di governance operativa a livello territoriale.

Di fatto con la costruzione e gestione dei Piani di zona stiamo assistendo ad una esperienza, senza analoghi precedenti, di grande investimento sulla programmazione a livello territoriale che ha sollecitato e attivato più i soggetti chiamati a pensare e agire per la costruzione di politiche sociali e sociosanitarie integrate per il proprio territorio, negoziando le risorse disponibili sulla base di una analisi dei bisogni e delle esigenze specifiche di ciascuna zona.

PSS ha seguito con grande attenzione l'avvio e l'implementazione dei Piani di zona ospitando dal 2000 (ovvero dall'approvazione della l. 328) ad oggi decine di articoli dedicati a questo tema. Ne abbiamo selezionati 16, aggregandoli in quattro differenti parti. La prima prende avvio con l'articolo che dedicammo al Piano di zona nel numero monografico (triplo) che PSS dedicò alla legge 328 appena questa fu approvata, nell'autunno 2000; la sua lettura, oggi, ci ripropone le molte aspettative che erano riposte in questo atto della riforma. Seguono tre editoriali che abbiamo dedicato al tema (dal 2003 al 2007) che evidenziano come si è evoluto tale processo nel corso del tempo ed anche quali ostacoli ha affrontato ed ancora sta affrontando.

La seconda parte raccoglie una serie di articoli (pubblicati dal 2005 in poi) sui processi di pianificazione zonale per come si sono sviluppati dopo la riforma costituzionale che ha attribuito competenza esclusiva, nella nostra materia, alle Regioni. Questi contributi riguardano quattro Regioni fra di loro profondamente diverse per dimensioni, tradizioni di governo, assetti istituzionali e organizzativi: Campania, Emilia Romagna, Lombardia e Friuli Venezia Giulia. Sono interventi preziosi, la cui lettura in termini comparati offre un significativo spaccato delle diverse interpretazioni che sono state date alla stessa proposta di riforma, evidenziando come questa sia stata adattata ai diversi contesti territoriali e politico istituzionali.

La terza parte presenta quattro contributi, pubblicati dal 2003 al 2005, sugli attori e i relativi ruoli nel processo di riforma. Due di questi centrano l'attenzione sulla governance e in particolare sul ruolo dell'impresa sociale all'interno di tale processo; gli altri due tematizzano le funzioni di leadership di tale processo che si trova a svolgere chi ha una funzione di regia della programmazione locale. La quarta parte infine offre quattro contributi (del 2003, 2006 e 2007) a carattere metodologico che rappresentano utili suggerimenti per perseguire processi programmatici virtuosi.

Il primo propone un'efficace interpretazione dei processi programmatici sviluppata assumendo un'ottica di tipo incrementale. I contributi successivi affrontano alcune funzioni quali il governo della spesa, la valutazione del piano, i tavoli tematici, ed offrono utili suggerimenti operativi per chi si trova a svolgere funzioni di regia dei processi territoriali di pianificazione.

Questo primo quaderno, e i prossimi che realizzeremo, potranno rappresentare un utile strumento di lavoro per i nostri lettori abituali e per nuovi lettori che potranno, anche attraverso tali testi, avvicinarsi a PSS.

## INDICE

### Parte 1. Gli sviluppi della riforma: 4 editoriali

- Piano di zona: Problemi affrontati, potenzialità, previsioni*  
U. De Ambrogio, M. Lo Schiavo n. 20-22/2000
- L'attuazione della l. 328/00 nelle Regioni*  
E. Ranci Ortigosa, U. De Ambrogio n. 6/2003
- Piani di zona: e ora?*  
A. Battistella n. 8/2003
- Che stagione ci attende per la programmazione*  
U. De Ambrogio n. 1/2007

### Parte 2. Alcune esperienze regionali

- Il nuovo sistema di welfare in Friuli Venezia Giulia*  
M. Guglielmi, A. Carli n. 13/2005
- I Piani sociali di zona in Emilia-Romagna*  
A. Rosetti n. 15/2005
- Gli Uffici di piano in Campania*  
A. Mascolo, G. Cascone n. 8/2006
- I Piani di zona in Lombardia*  
K. Avanzini, U. De Ambrogio, V. Ghetti n. 18-19/2005

### Parte 3. Attori e i ruoli ricoperti nella programmazione zonale

- Il sociologo nella programmazione zonale*  
P. David n. 4/2003
- La direzione del Piano di zona: il care-management*  
S. Mazzini n. 8/2004
- La governance dei Piani sociali di zona*  
F. Pesaresi n. 20/2003
- Piani di zona e impresa sociale*  
G. Guerini, F. Zandonai n. 16/2004

### Parte 4. Suggerimenti metodologici per una programmazione zonale efficace

- La logica incrementale*  
M. C. Setti Bassanini n. 8/2003
- Valutare i Piani di zona*  
K. Avanzini, U. De Ambrogio n. 10/2003
- I Comuni, i Piani di zona e la spesa*  
A. Gambino n. 20/2006
- I tavoli tematici dei Pdz: risorsa od ostacolo?*  
U. De Ambrogio, L. Lazzarotto n. 5/2007

**Prospettive**   
**Sociali**  
 **e Sanitarie**