

**LEGGE REGIONALE N. 5 DEL 09-03-2007  
REGIONE VENETO**

**PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO (PRS)**

Fonte: BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE VENETO  
N. 26  
del 13 marzo 2007

**Indice:**

Articoli della Legge:

[1](#)

Allegato 1:

[Allegato](#)

Allegato 2:

[Allegato](#)

Allegato 3:

[Allegato](#)

Allegato 4:

[Allegato](#)

Allegato 5:

[Allegato](#)

Allegato 6:

[Allegato](#)

Allegato 7:

[Allegato](#)

*Il Consiglio regionale ha approvato  
Il Presidente della Giunta regionale  
promulga*

*la seguente legge regionale:*

**ALLEGATO 3**

1 LA CENTRALITÀ DELLA PERSONA E DELLA FAMIGLIA  
NELLA SOCIETÀ VENETA<BR< pre>

## 1.1 Le politiche sociali

### IL MODELLO DI GOVERNANCE DELLA RETE DEI SERVIZI SOCIALI NELLA REGIONE DEL VENETO

La Regione si propone di apportare sviluppi e completamenti alle politiche di intervento sociale finora intraprese per affrontare le nuove esigenze che emergono dal complesso tessuto sociale del territorio e operare per una maggiore efficienza ed organicità della rete dei servizi sociali e sociosanitari.

L'insieme delle linee d'azione e delle strategie attivate nelle diverse aree d'intervento delle Politiche Sociali nella nostra Regione, hanno come scopo ultimo la tutela e la valorizzazione di ogni individuo che necessita di un aiuto per realizzare compiutamente il suo essere "persona", in tutti gli ambiti in cui essa è chiamata a vivere e ad esprimere le sue capacità.

Crescono dunque nell'ambito dei programmi regionali la sensibilità e l'attenzione ad una politica sociale attenta alla quotidianità, che considera le peculiarità e le complessità di ogni fase della vita, che promuove e sostiene le potenzialità dei singoli, delle famiglie e delle diverse comunità.

La Regione del Veneto, allo scopo di dare concretezza agli obiettivi sopra evidenziati, utilizza i due fondamentali strumenti che l'ordinamento costituzionale ha previsto per dare piena attuazione ai principi di federalismo e sussidiarietà: l'emanazione di una disciplina normativa, che riorganizzi complessivamente il sistema esistente e che formuli orientamenti per il futuro e la gestione programmata delle risorse finanziarie proprie e assegnate dallo Stato.

### PERSONA, FAMIGLIA E COMUNITÀ LOCALI

Le rilevazioni statistiche prospettano un andamento demografico caratterizzato sempre più dalla diminuzione della natalità, dall'invecchiamento della popolazione e da un saldo positivo legato soprattutto all'apporto dell'immigrazione. Con le attuali linee di sviluppo demografico, la quota della popolazione di origine non veneta tra vent'anni sarà superiore al 30%.

Il maggior impegno della donna al di fuori dalle mura

domestiche fa crescere  
la domanda di servizi per l'infanzia e di assistenza per  
l'anziano.

Ne consegue che per la Regione diventa strategicamente  
importante sviluppare  
tutte quelle politiche che garantiscono servizi a  
sostegno della famiglia,  
soprattutto a favore delle nuove generazioni.  
La famiglia di oggi fa sempre più fatica ad affrontare le  
situazioni legate  
alla disabilità ed è fondamentale passare dal principio  
dell'adattabilità al  
principio dell'integrazione rendendo possibile la piena  
partecipazione dei  
disabili ai processi economici e sociali.  
Rispetto al quadro delineato, la Regione intende  
sviluppare le seguenti  
priorità:

- interventi a favore della natalità;
- sostegno alla maternità, servizi all'infanzia e alla famiglia;
- sviluppo di servizi sociali a favore della terza età;
- misure a favore delle donne lavoratrici;
- tutela dei minori e dei giovani;
- prevenzione e recupero per i tossicodipendenti;
- accesso alle abitazioni a favore delle giovani coppie;
- sostegno all'introduzione di innovazioni.

L'ampiezza e la complessità dei settori e delle  
competenze che sono implicate  
in una azione di sostegno alla famiglia  
giustificherebbero una azione politica  
e amministrativa organica e unificata.

#### PARI OPPORTUNITÀ

La promozione delle parità tra uomini e donne è  
fondamentale per uno sviluppo  
economico, culturale e sociale equilibrato.

Gli obiettivi che la Regione intende realizzare sono:

- favorire l'accesso al lavoro femminile e migliorare le condizioni di lavoro, di vita e di reddito delle donne;
- consentire lo sviluppo professionale e di carriera delle donne;
- conciliare la vita professionale con la vita familiare.

#### INTEGRAZIONE

Negli ultimi anni la presenza degli stranieri nel  
territorio regionale è in  
forte aumento; crescono le presenze femminili e dei  
minori, indicatori di una  
tendenza al radicamento e alla stabilizzazione  
territoriale.

La Regione si propone di:

- sviluppare una prospettiva istituzionale non congiunturale dell'immigrazione;
- promuovere interventi per prevenire il disagio e l'emarginazione;
- predisporre una nuova normativa regionale;
- creare strumenti per quantificare e soddisfare il

fabbisogno abitativo

degli immigrati anche rivitalizzando e ripopolando  
spazi territoriali in  
abbandono;

- sostenere e diffondere la formazione favorendo in particolare

l'apprendimento della lingua italiana, delle regole  
civiche, degli aspetti  
socio-culturali della comunità locale.

#### SICUREZZA URBANA E TERRITORIALE

Negli ultimi anni vi è in Italia e nel Veneto una  
crescente attenzione a un

complesso di situazioni e fenomeni che caratterizzano  
principalmente le città

e le periferie con degrado sociale, danneggiamento della  
cosa pubblica e

diffusa micro criminalità, ma che molto spesso tocca  
anche il territorio dei

piccoli centri e dell'urbanizzazione diffusa.

È pertanto necessario un alto livello di intervento sulla  
sicurezza fatto

di

conoscenza, programmazione e realizzazione di interventi  
a largo spettro,

comprensivi di iniziative in comune con le Forze  
dell'Ordine.

A tal fine gli obiettivi che la Regione si propone di  
raggiungere sono:

- definire l'ordinamento della Polizia locale;

- incentivare il coinvolgimento delle categorie  
produttive nei processi

di sicurezza;

- attivare politiche per aiutare concretamente le **vittime**  
dei reati

urbani;

- sviluppare un sistema di rilevazione e di elaborazione  
di dati sui

fenomeni con il coinvolgimento dei cittadini;

- promuovere una cultura della progettualità nel campo  
della sicurezza

urbana e territoriale che privilegi l'integrazione  
degli interventi;

- sviluppare strumenti pattizi con lo Stato e gli Enti  
locali,

implementando il Protocollo di Intesa tra Ministero  
dell'Interno e Regione

del Veneto in materia di sicurezza urbana e  
territoriale.

Grande attenzione dovrà essere posta ai fenomeni  
migratori e alla

distinzione tra il fenomeno e gli aspetti criminali  
correlati, favorendo le

azioni preventive, anche presso i Paesi d'origine.

Assume importanza strategica perciò la collaborazione  
europea e la necessità

di sviluppare forme di coordinamento tra polizie locali e  
nazionali dei

diversi Paesi.

### 1.1.1 Il modello di governance della rete dei servizi sociali

Lo scenario istituzionale

Le modifiche intervenute al Titolo V della Costituzione, espressione del procedimento di mutamento istituzionale dello Stato, iniziato con le leggi Bassanini e con il d.lgs. 112/98, per opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, hanno notevolmente potenziato il ruolo della Regione nella programmazione e nella disciplina delle politiche sociali e socio-sanitarie, assegnando ad essa la competenza esclusiva legislativa in questa materia. Al legislatore nazionale è stato lasciato il potere normativo relativamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale (vedi art. 117, comma 2 lett. m). Ad ogni modo la Regione del Veneto ha perseguito per molto tempo un progetto di riforma complessiva del proprio sistema dei servizi sociali. Tuttavia si dispone di un organico quadro di riferimento solo dalla fine degli anni '90, con il Piano Socio-Sanitario Regionale (1996-1998). Il progetto di riforma è stato sviluppato negli anni successivi con ulteriori interventi. Fra questi assume particolare importanza la legge regionale 13 aprile del 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Autonomie Locali in attuazione del Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112", che detta i principi della programmazione dei servizi sociali, individuando nel territorio di ciascuna ULSS la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio dei servizi ed il "piano di zona" come strumento primario di attuazione della rete dei servizi sociali e dell'integrazione sociosanitaria. Quest'ultimo in particolare, costituisce un importante e dinamico strumento di programmazione che mira a conseguire la regolamentazione concertata tra il soggetto pubblico e privato, di servizi e di iniziative all'interno di una medesima zona, in modo da garantire una maggiore offerta e qualità di assistenza e di servizi sociali. In questo contesto gli obiettivi generali della politica regionale per i servizi sociali appaiono già ben delineati, e

riconducibili a:

- promuovere, valorizzare, formare, ed educare alla socialità tutti i cittadini, sia come singoli sia nelle diverse aggregazioni sociali;
- prevenire i fattori del disagio sociale;
- reinserire nel nucleo familiare, e nel normale ambiente di vita, quelle persone che, per qualsiasi causa, fossero state escluse od emarginate;
- soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, i bisogni di salute della persona.

La legge regionale 11/2001 ha, inoltre, istituito un nuovo strumento finanziario, il "Fondo regionale per le politiche sociali", in cui confluiscono le risorse destinate dallo Stato alla Regione in materia di servizi sociali per l'esercizio delle nuove funzioni trasferite, attribuite o delegate, nonché le risorse regionali destinate al conseguimento degli obiettivi della programmazione regionale.

La riforma dei servizi sociali richiede di essere perfezionata con l'approvazione della legge sul "Testo organico per le Politiche Sociali della Regione Veneto", recependo, da una parte le indicazioni e i vincoli imposti dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali, l. 328/2000, e da un'altra le numerose istanze che costituiscono la specificità del modello Veneto nell'ambito dei servizi sociali.

La volontà della Regione è quella di promuovere un sistema di servizi sociali che coinvolga pienamente tutti gli attori delle politiche sociali, non solo istituzionali, come Regione, Province e Comuni, ma anche gli altri soggetti pubblici e privati, come le ULSS e i soggetti del terzo settore, in uno sforzo unitario che sia rispettoso dei seguenti principi:

- uguaglianza, libera partecipazione, solidarietà;
- omogeneità, efficienza, economicità ed efficacia degli interventi;
- responsabilità ed adeguatezza dei soggetti attori;
- copertura economica, finanziaria e patrimoniale dei servizi.

Con tale Progetto di legge la Regione intende riconfermare il ruolo fondamentale della famiglia nella formazione e cura della persona, nella promozione del benessere, nei compiti svolti nelle situazioni di disagio e nella non autosufficienza. Ma la famiglia è vista anche quale riferimento

essenziale nell'erogazione di titoli per l'acquisto di servizi sociali e altri interventi economici, per le politiche di conciliazione tra tempo di cura e di lavoro, per i servizi formativi ed informativi per la genitorialità, per l'aiuto al sostegno domiciliare, per i servizi di "sollevio" e per l'affido familiare.

Per realizzare il sistema integrato dei servizi sociali è stato necessario inoltre apportare un generale riassetto dell'impianto istituzionale attraverso l'approvazione di un Piano socio-sanitario regionale finalizzato al sostegno e all'integrazione socio-sanitaria, e che sia orientato alla Persona e alla Comunità, privilegiando i destinatari e gli attori delle politiche di welfare. L'asse di gravità si sposta dagli organismi produttori dei servizi a tutti gli attori dei sistemi locali di welfare, creando le condizioni affinché questi diventino soggetti attivi di politiche di promozione sociale, assumendo tutte le conseguenze che questo obiettivo comporta, anche in termini di nuove sperimentazioni istituzionali e gestionali.

Le sfide imposte dai cambiamenti strutturali

Le profonde trasformazioni socio-economiche che caratterizzano le società più avanzate, e fra queste la società veneta, impongono una revisione complessiva delle politiche per i servizi sociali. I fattori che mettono a rischio la tenuta dei servizi sociali, non sono solo le nuove dinamiche demografiche, come la diminuzione della natalità, l'aumento del numero di anziani e la progressiva crescita della componente immigrata, ma anche i cambiamenti strutturali nelle condizioni di vita e di lavoro, l'evoluzione del sistema dei valori, e i diversi scenari di sviluppo economico. Tali mutamenti richiedono la revisione e la ri-concertazione del sistema dei diritti e delle garanzie sociali e quindi nuove politiche e strumenti di governo. La situazione è caratterizzata da un forte grado di complessità: da un lato, la ricchezza diffusa presente sul territorio definisce nuovi bisogni e moltiplica le istanze; dall'altro, permangono però sacche di disagio e si manifestano "nuove povertà". La forte e diversificata domanda di servizi rivolta alle Istituzioni e, più in generale, a tutti i soggetti che gestiscono ed erogano

servizi pubblici e privati costituisce una sfida da giocare su più fronti: ragionare sulle potenzialità e le opportunità della società veneta dal punto di vista dell'Ente regolatore significa allargare l'orizzonte dagli obiettivi prettamente economici all'ambito dei diritti sociali, in un'ottica strettamente basata sulla necessità di garantire un servizio ottimale in termini di capacità di offerta ed efficienza; significa assumere come paradigma culturale, strategico e operativo la Persona e il suo ambiente di vita complessivamente inteso. È da queste grandi trasformazioni che provengono le nuove sfide al welfare-mix che caratterizza la Regione del Veneto, e che tanta parte ha avuto nel processo di coesione sociale del territorio, un sistema integrato di servizi sociali basato su una vasta rete di solidarietà organizzata e, più in generale, su un'intera comunità solidale. Una rete che vede la compresenza di soggetti istituzionali, quali la stessa Regione, le Province, i Comuni, le ULSS, ma anche l'azione degli altri soggetti sociali presenti nella Regione, tra i quali le cooperative sociali, le fondazioni e le associazioni riconosciute, le associazioni di volontariato, oltre, evidentemente, alla stessa famiglia.

L'evoluzione demografica: l'anziano nel Veneto

In tutti i Paesi avanzati, e anche nel Veneto, sono in corso significativi mutamenti demografici, il più importante dei quali, per la particolare rilevanza con cui si manifesta a livello locale, e per le pesanti conseguenze sociali ed economiche che ne discendono, è senza dubbio il progressivo invecchiamento della popolazione. All'aumentare dell'età media della popolazione aumentano le condizioni generali di disagio delle persone e, specificatamente, le situazioni di inabilità, le pluripatologie e le invalidità. Nel recente passato il nucleo familiare, di ampie dimensioni e fortemente integrato, consentiva di fronteggiare queste situazioni, oggi, e sempre di più nel futuro, l'assetto della famiglia, caratterizzata da un numero ridotto di componenti e dall'elevata



partecipazione delle donne al mercato del lavoro, pone ulteriori problemi di assistenza. Questa emergenza viene oggi affrontata favorendo l'assistenza presso la propria dimora (c.d. domiciliarità) mediante l'aiuto delle assistenti familiari (badanti). L'aumento del numero degli anziani è un fenomeno particolarmente rilevante nel Veneto. La popolazione con più di 65 anni ha raggiunto, nel 2002, quasi 850 mila unità, pari al 18,5% del totale della popolazione residente con punte di invecchiamento più elevate (pari o superiore al 20%) in alcuni territori montani.

Il processo di invecchiamento della popolazione non sembra doversi arrestare a breve termine. Secondo le previsioni demografiche dell'Istat, nel 2012 la popolazione ultrasessantacinquenne della Regione del Veneto aumenterà di circa 180.000 unità rispetto al 2002, a fronte di una lieve diminuzione dei giovanissimi (i giovanissimi, tra i 0 e 14 anni, nel 2012 saranno pari a 621.584, -2.421 unità rispetto al 2002) e una diminuzione di oltre 46.000 unità della popolazione in età attiva (nel 2012 la popolazione, tra i 15 e i 64 anni, sarà pari a 3.060.115, -46.281 unità rispetto al 2002).

Sul piano quantitativo il problema anziani rappresenterà probabilmente la maggiore sfida che dovrà affrontare la Regione del Veneto. L'emergenza anziani dovrà comunque essere affrontata dalla programmazione regionale secondo tre linee d'azione:

- sviluppando i "servizi di domiciliarità", intesi come l'insieme delle iniziative, economiche, strutturali e tecnologiche (telesoccorso e telecontrollo), volte a favorire la permanenza dell'anziano nel proprio ambito familiare, anche attraverso il ricorso alle assistenti familiari (badanti);
- riorganizzando e potenziando la rete dei servizi residenziali, che, pur essendo fra i più sviluppati del Paese, in funzione dei fabbisogni prospettici della popolazione presentano ancora qualche squilibrio sul piano territoriale;
- erogando contributi economici a favore dei soggetti non autosufficienti e delle loro famiglie, e soprattutto a favore di quanti sono affetti da demenza, con particolare riferimento al morbo di Alzheimer.

Di fronte a questo fenomeno la Regione intende inoltre promuovere una radicale trasformazione della prospettiva con cui viene oggi affrontato il problema, promuovendo, la figura dell'anziano, nel caso in cui sia autosufficiente, come una risorsa da valorizzare per il suo patrimonio di conoscenze, relazioni e affetti.

La famiglia, l'infanzia e l'adolescenza

Le trasformazioni demografiche e l'intenso sviluppo economico-sociale che hanno caratterizzato la Regione del Veneto sono alla base della crescente domanda di servizi per l'infanzia. Il tasso di occupazione femminile nel 2003 ha raggiunto il 39,5%, e si presume possa salire entro la fine del decennio al 60% come previsto dal Consiglio di Lisbona del 2000. Il maggior impegno lavorativo della donna fuori delle mura domestiche, ma anche un'organizzazione familiare fortemente rivolta al di fuori del contesto domestico, sono i principali fattori che rendono necessario un crescente intervento a favore dell'infanzia, intervento che viene ulteriormente accentuato da "nuovi" fenomeni sociali, come il crescente tasso di rottura dei rapporti matrimoniali (tasso di separazione e tasso di divorzialità) e la tendenza generale verso la deistituzionalizzazione della vita familiare (aumento delle convivenze e formazione delle cosiddette famiglie di fatto) che risultano in aumento (nel 2001 in Veneto ci sono stati 12,7 divorzi per 100 matrimoni e 25,4 separazioni per 100 matrimoni; in Italia 15 divorzi per 100 matrimoni e 29 separazioni per 100 matrimoni). La recente ripresa del tasso di natalità non è sufficiente a modificare la struttura della società considerando che il numero medio di componenti per famiglia tende a diminuire: si passa da 2,9, componenti per famiglia, nel 1991, a 2,6 nell'ultimo censimento del 2001. Il considerevole aumento della domanda di servizi a sostegno delle famiglie comporta che ancora oggi solo un numero esiguo di esse riesca a soddisfare il bisogno di assistenza. Lo sviluppo di questa tipologia di servizi è determinata non solo dal crescente numero di famiglie che hanno bisogno di essere aiutate, ma anche e soprattutto da una evoluzione culturale che ha

riconosciuto più che un ruolo sostitutivo, un ruolo attivo e propositivo ai servizi per la prima infanzia.

La Regione del Veneto intende porre al centro della politica socio-assistenziale la famiglia quale unità sociale primaria dove emergono i bisogni e insieme alla quale va progettata la risposta del sistema dei servizi sociali. La famiglia può diventare soggetto attivo nell'erogazione delle prestazioni sociali e contribuire a sviluppare la natura preventiva degli interventi. Il sostegno alla famiglia si giustifica per i compiti e le funzioni che essa può essere in grado di assolvere, non solo di tipo sociale, ma anche relativamente alla formazione della persona, alla coesione sociale e alla solidarietà generazionale. Per attuare questo grande processo di rinnovamento nel ruolo della famiglia, essa sarà tutelata e aiutata con interventi:

- a sostegno della maternità;
- in materia di abitazione, (vedi la concessione di finanziamenti a tasso zero per l'acquisto della prima casa) per favorire la costituzione di nuove famiglie e agevolare quelle numerose;
- nel mondo del lavoro, per favorire la partecipazione alla vita familiare, soprattutto da parte delle donne;
- a favore della solidarietà tra famiglie e di momenti di aggregazione e di svago per quelle economicamente e socialmente penalizzate.

Per quanto riguarda il settore dell'infanzia e dell'adolescenza, l'intensa attività, finanziaria e normativa, svolta dalla Regione negli ultimi anni ha prodotto una svolta radicale nella logica d'intervento, passando da un approccio volto ad affrontare le sole situazioni d'emergenza e patologiche, ad un approccio preventivo, che accompagni la famiglia ad assumere pienamente il proprio ruolo nella vita di ogni giorno. Questo processo di trasformazione va sostenuto mediante l'approvazione:

- di interventi regionali diretti a favorire l'applicazione della legislazione nazionale ed internazionale che disciplina l'adozione;
- di servizi educativi alla prima infanzia, volti ad un aumento quantitativo dell'offerta, a promuovere la qualità del servizio, e ad una sua maggiore razionalizzazione sul piano territoriale anche con la creazione

di nuove tipologie di servizio (nidi aziendali);

- di progetti di sostegno e di tutela dei minori, finalizzati ad un maggior coinvolgimento della famiglia, alla razionalizzazione dei servizi residenziali e semiresidenziali, alla definizione e diffusione di una cultura di tutela dei minori, anche per prevenire e contrastare il fenomeno del maltrattamento e dell'abuso dei bambini degli adolescenti (programma iniziato nel 2004);
- di iniziative di promozione e prevenzione, volte a sostenere la partecipazione degli adolescenti alla vita sociale, a prevenire l'uso delle droghe, a creare sinergie con il mondo della scuola, a realizzare spazi per il gioco, la socializzazione e l'ascolto;
- di sviluppo di nuovi strumenti modificativi della normativa vigente, per la definizione in tempi brevi dei problemi conseguenti al grave fenomeno dei "minori stranieri non accompagnati".

#### Le disabilità

La crescente attenzione al problema della disabilità, nelle molteplici forme - fisica, sensoriale, mentale e intellettuale - è legata alla nuova prospettiva con cui ci si rapporta alle persone disabili nelle moderne società. Come è stato raccomandato dalla Commissione delle Comunità Europee nel 1996, si vuole passare dal principio dell'adattabilità a quello dell'integrazione, rendendo possibile la partecipazione e il coinvolgimento dei disabili nei processi economici e sociali.

I disabili che hanno raggiunto un miglioramento funzionale e che richiedono quindi solamente interventi di mantenimento sono i potenziali utenti dei CEOD (Centri Educativi Occupazionali Diurni). Questi servizi non solo danno la possibilità di attivare la riabilitazione e di permettere il mantenimento delle abilità acquisite da parte dei disabili giovani/adulti, ma rappresentano altresì un servizio di appoggio alla cura assistenziale prestata dalle famiglie.

Si ricorda che la Commissione europea e il Forum europeo sulla disabilità hanno dichiarato il 2003 l'anno europeo delle persone con disabilità. Anche per dar seguito pienamente a questo importante appuntamento, si è reso necessario sensibilizzare l'opinione pubblica sui diritti

delle persone disabili, sul loro contributo alla società e sulle discriminazioni di cui soffrono. In tale ambito sono da perseguire in particolare le seguenti linee di azione:

- migliorare la conoscenza del fenomeno disabilità nel Veneto, creando anche una mappa dei bisogni e dei servizi;
- sostenere la famiglia, il cui ruolo è fondamentale nei molteplici aspetti della vita di una persona disabile;
- favorire le condizioni individuali di salute e di autonomia;
- rimuovere gli ostacoli che impediscono la massima espressione dell'autonomia, anche finanziando opportuni strumenti tecnologici;
- valorizzare appieno il contributo di tutti i soggetti che operano nel sociale favorendo la massima integrazione;
- favorire l'inserimento dei disabili nella scuola e nel mondo del lavoro;
- eliminare le barriere architettoniche che possono limitare la libera circolazione dei disabili;
- potenziare l'offerta dei servizi residenziali a favore dei disabili e realizzare una rete di servizi territoriali rispondente alle esigenze espresse nei vari ambiti territoriali.

#### Le Dipendenze

Il fenomeno delle tossicodipendenze è un fenomeno tutt'altro che in declino.

L'utenza a carico dei SerT, Servizi per le Tossicodipendenze, del Veneto

continua a crescere costantemente ed ha ormai superato le 13.000 unità.

Rispetto al 1993 i soggetti seguiti dal servizio regionale sono aumentati di circa il 44%.

L'aspetto più rilevante da affrontare è il fenomeno delle nuove droghe

connesso al cambiamento delle caratteristiche socio-culturali

dell'utilizzatore. Pertanto, risulta più difficile individuare le persone

tossicodipendenti ed offrire dei servizi, pubblici o privati, adeguati.

Attualmente il problema creato dall'uso di vecchie e nuove sostanze coinvolge

in misura crescente fasce d'età sempre più giovani. Si è riscontrato, inoltre,

un aumento dei minori con problematiche psichiatriche che fanno uso di droghe

(doppia diagnosi).

L'utenza alcolologica è nel Veneto molto rilevante,

superando ampiamente le 7.000 unità, e rappresentando quindi più del 50% degli utenti totali. Si tratta prevalentemente di utenti di sesso maschile di età compresa tra i 30 e i 60 anni, con un'elevata concentrazione territoriale nella provincia di Belluno.

La dipendenza dall'alcool e l'elevato consumo di alcolici, hanno sempre rappresentato un fenomeno particolarmente marcato nel Veneto, con gravi ripercussioni di tipo economico e sociale. Occorre dunque avviare una serie di interventi attraverso:

- una campagna di prevenzione primaria, promovendo attività informative ed iniziative permanenti contro l'uso di sostanze che creano dipendenza, e favorendo stili di vita che contrastino l'uso delle sostanze stupefacenti;
- una politica di prevenzione secondaria, volta rendere sempre più tempestivo l'intervento di recupero del tossicodipendente, a evitare il pericolo di infezioni, morti per overdose e lo sviluppo di attività criminose;
- azioni volte al sostegno e al recupero, fisico e sociale, anche in termini lavorativi, delle persone affette da dipendenza.

#### Carcere e Marginalità sociale

Con riferimento all'area d'intervento in ambito penitenziario, la Regione del Veneto si pone l'obiettivo di dare attuazione completa al protocollo d'intesa siglato con il Ministero della Giustizia, che disciplina la realizzazione di programmi di intervento a favore dei detenuti. Tali programmi sono rivolti alla territorializzazione della pena, edilizia penitenziaria, tutela, promozione e educazione alla salute dei ristretti negli Istituti Penitenziari del Veneto, assistenza sanitaria e socio-riabilitativa dei detenuti tossicodipendenti e alcolodipendenti. Per l'area penale minorile e per l'area immigrazione sono previsti programmi di istruzione, di formazione professionale e di reinserimento lavorativo e sociale; nonché iniziative culturali, sportive e ricreative. Per l'area penale esterna sono previste attività dirette alla riparazione del danno e alla mediazione culturale ed iniziative congiunte di formazione per il personale del

Ministero della  
Giustizia, della Regione, degli Enti Locali, del  
Volontariato e del Terzo  
Settore.

In questo ambito si inserisce l'attività di completa  
attivazione  
dell'Osservatorio regionale sulle problematiche della  
popolazione carceraria  
con compiti essenzialmente informativi, di  
interpretazione dei fenomeni e dei  
loro mutamenti e di analisi delle principali linee di  
evoluzione.

Per quanto invece riguarda gli interventi a favore delle  
persone che versano  
in situazione di grave disagio sociale, sanitario ed  
economico, la Regione si  
propone di dar seguito alle iniziative già da tempo  
intraprese, come la  
concessione di contributi ai Comuni per interventi  
straordinari ed eccezionali  
da destinare a situazioni di bisogno di singoli o  
famiglie (l. r 11 Marzo  
1986, n. 8) e il monitoraggio e la prosecuzione di  
interventi per contrastare  
il fenomeno della prostituzione (l.r. 16 dicembre 1997,  
n. 41).

Infine, si richiamano gli stanziamenti regionali tesi a  
fornire ai Comuni,  
capoluoghi di Provincia, il finanziamento di progetti a  
favore delle persone  
che versano in stato di povertà estrema e senza fissa  
dimora (l. 8 novembre  
2000 n. 328, art. 28).

Terzo settore

Il Terzo Settore è il settore che, accanto ai due ambiti  
tradizionali  
dell'economia del libero mercato e della partecipazione  
pubblica, tenta di  
realizzare i principi di solidarietà sociale e di lotta  
alle varie forme di  
esclusione sociale, non perseguendo scopi di lucro, ma  
dell'utilità e del  
benessere collettivo.

Le realtà che compongono questo vasto universo sono:  
organizzazioni di

volontariato, associazioni di promozione sociale,  
cooperative sociali, altri  
soggetti che erogano e producono servizi di pubblica  
utilità senza scopo di  
lucro. Si tratta pertanto di quell'insieme di soggetti  
organizzativi privati  
caratterizzati da finalità sociali, volti alla produzione  
e all'allocazione di  
beni e servizi a valenza pubblica o collettiva.

Il volontariato organizzato si distingue per la pregnanza  
della motivazione  
pro-sociale, ovvero per la centralità dell'orientamento,  
dell'altruismo e

della gratuità; la tipologia di intervento distintiva è la relazione d'aiuto nella quale si offre soprattutto "relazionalità". Per quanto riguarda l'associazionismo il suo spazio specifico è quello di favorire azioni di reciprocità; in questa forma di solidarietà è preponderante l'aspetto della condivisione degli ideali e degli interessi che portano all'adesione alla vita associativa, prevale insomma l'essere socius.

L'area del Terzo Settore comprende anche l'azione concernente le politiche giovanili, la quale ha di mira il raggiungimento della piena partecipazione alla vita sociale dei giovani, inserendoli a pieno titolo nei processi decisionali e valorizzando il loro contributo allo sviluppo sociale, culturale ed economico del territorio di appartenenza. A tal fine è necessario promuovere politiche destinate:

- ad accrescere la conoscenza del mondo giovanile;
- ad attuare nuove norme regionali in materia, promuovendo istituti ed organismi di rappresentanza capaci di interpretare l'evoluzione e le esigenze che attraversano il mondo giovanile;
- a sperimentare nuove forme di partecipazione nell'esercizio del diritto di cittadinanza ed incrementare quelle già avviate;
- a favorire l'attività di volontariato e forme di aggregazione e socializzazione che sviluppino ed incentivino tendenze e progetti solidaristici, culturali e del tempo libero;
- a favorire la promozione di stili di vita volti a promuovere il loro benessere psico-fisico ed a contrastare i processi di emarginazione;
- a sviluppare le progettualità nell'ambito del servizio civile, promuovendo tra i giovani il valore formativo, sociale e culturale di tale esperienza.

Afferenti all'area del Terzo Settore vi sono anche le politiche di consolidamento dell'attività delle associazioni di volontariato e di promozione sociale e quelle a beneficio della cooperazione sociale.

Con riferimento alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale, la Regione del Veneto mira all'incremento delle iscrizioni ai relativi Registri regionali, alla valorizzazione sul territorio di queste importantissime realtà, promuovendo specifici progetti



destinati allo sviluppo della loro attività ed incentivandone il coordinamento e la collaborazione con gli Enti pubblici e gli altri soggetti del Terzo Settore. La Conferenza regionale del Volontariato, istituita allo scopo di favorire la partecipazione democratica, l'informazione e la crescita culturale del mondo del volontariato liberamente riunito in spazi istituzionali, opera in stretto rapporto con gli Uffici regionali in quanto la Regione si è impegnata ad incoraggiarne l'attività, promovendone le iniziative e facendone un interlocutore privilegiato su tutte le tematiche inerenti il mondo del volontariato.

Un ulteriore ausilio a questo mondo viene fornito dal Comitato di gestione e dai Centri di Servizio per il volontariato che istituzionalmente sono preposti ad offrire un'ampia serie di prestazioni che vanno dall'assistenza alla consulenza, dall'informazione alla formazione ed aggiornamento degli aderenti alle associazioni. Le iniziative e le attività di questi soggetti sono poste in essere in stretta collaborazione con la Regione che ne promuove il ruolo e la visibilità sul territorio.

Relativamente alla Cooperazione sociale, la Regione è impegnata nella promozione dell'attività cooperativistica svolta sul proprio territorio sia dalle cooperative socio-assistenziali ed educative, sia da quelle miranti all'inserimento di soggetti svantaggiati. Attenzione tutta particolare è rivolta ai compiti di coordinamento e supporto esercitati dai consorzi di cooperative sociali nei confronti delle cooperative assistite.

Attività in ambito nazionale ed europeo

Alla Regione del Veneto è stato assegnato, per iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, la titolarità del coordinamento tecnico e politico delle Regioni nell'area delle Politiche Sociali. L'attività di coordinamento mira in concreto a comporre le diverse istanze regionali allo scopo di formulare proposte condivise, volte ad aggiornare i propri rispettivi ordinamenti, alla luce della recente riforma dell'ordinamento costituzionale. Essa, inoltre, tende a sostenere un costante dialogo e confronto con il governo nazionale per favorire

l'emanazione di provvedimenti statali sostenuti da adeguati finanziamenti. Tra gli argomenti attualmente oggetto di confronto merita menzionare il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Un impegno particolare è rivolto all'attività istituzionale in ambito europeo ed internazionale, attraverso la partecipazione a numerose opportunità progettuali e di collaborazione (network) che l'apertura all'Europa è in grado di offrire. Tra le molteplici opportunità offerte da questa attività internazionale, può essere ricordato il confronto tra le Regioni europee, sulle modalità di approccio e soluzioni alle problematiche sociali, con un'attenzione particolare a quell'insieme di "buone prassi" che caratterizzano i diversi modelli di intervento, e su quelle di comparazione e tendenziale armonizzazione del sistema normativo e organizzativo del welfare dei paesi che aderiscono alle diverse reti.

La rete integrata degli Osservatori

La Regione, per poter dar corso ed applicare le linee programmatiche e d'intervento definite nell'ambito delle Politiche Sociali, appena sopra richiamate, necessita di una attività di informazione che permetta la costante ricognizione e il monitoraggio dei dati riguardanti i bisogni dei propri cittadini e delle realtà presenti nel proprio territorio. Questo anche per poter sviluppare un sistema di verifica e di riscontro dei risultati ottenuti attraverso la rete dei servizi posti in essere. Con d.g.r. n. 2946 del 3 ottobre 2003 la Giunta regionale ha approvato la riorganizzazione della rete integrata degli Osservatori sociali, prevedendo la nomina, tra l'altro, di un unico Comitato regionale coordinato dal Dirigente della Direzione regionale per i Servizi Sociali per raccordare e programmare unitariamente le aree di competenza e di attività di tutti gli Osservatori regionali, secondo gli indirizzi forniti dalla Giunta regionale, anche mediante l'attribuzione agli stessi Osservatori di ulteriori attività trasversali alle funzioni e ai compiti dell'intero sistema. A detto Comitato regionale spetta l'approvazione dei Piani

annuali/triennali di intervento dei  
rispettivi Osservatori regionali.  
In attuazione di detto provvedimento la rete integrata  
degli Osservatori  
sociali presso le aziende ULSS ad oggi risulta così  
composta:

- a) Osservatorio permanente sulla condizione giovanile,  
approvato con  
d.g.r. n. 4183 del 22.12.2000 e affidato all'Azienda  
ULSS n. 2 - Feltre.  
(assegnato, per competenza al Servizio Terzo Settore,  
Direzione regionale  
per i Servizi Sociali);
- a) Osservatorio regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza,  
approvato con  
d.g.r. n. 2935 del 4.8.1998 e affidato all'Azienda  
ULSS n. 3 di Bassano del  
Grappa (assegnato, per competenza al Servizio  
Famiglia, Direzione regionale  
per i Servizi Sociali);
- b) Osservatorio regionale sulla Popolazione anziana,  
approvato con d.g.r.  
n. 5021 del 28.12.1999 e affidato all'Azienda ULSS n.  
12 di Mestre -  
Venezia (assegnato, per competenza al Servizio  
Anziani, Direzione regionale  
per i Servizi Sociali);
- c) Osservatorio regionale per la tutela e promozione  
della persona,  
approvato con d.g.r. n. 5210 del 29.12.1998 e affidato  
all'Azienda ULSS n.  
16 di Padova. (assegnato, per competenza al Servizio  
Prevenzione delle  
Devianze, Direzione regionale per i Servizi Sociali);
- d) Osservatorio regionale Handicap, approvato con d.g.r.  
n. 4303 del  
30.11.1999 e con d.g.r. n. 876 del 10.3.2000, affidato  
all'Azienda ULSS n.  
17 di Este (assegnato, per competenza al Servizio  
Disabili, Direzione  
regionale per i Servizi Sociali);
- e) Osservatorio regionale per il Volontariato (assegnato,  
per competenza  
al Servizio Terzo Settore, Direzione regionale per i  
Servizi Sociali);
- f) Osservatorio regionale sulla popolazione carceraria  
detenuta e in  
esecuzione penale esterna, approvato con d.g.r. n.  
4026 del 30.12.2002 e  
affidato all'Azienda ULSS n. 16 di Padova (assegnato,  
per competenza al  
Servizio Prevenzione delle Devianze, Direzione  
regionale per i Servizi  
Sociali);
- g) Osservatorio regionale sulle Dipendenze, approvato con  
d.g.r. 4019 del  
30.12.2002, assegnato all'Azienda ULSS n. 20 di Verona  
(assegnato, per  
competenza al Servizio Prevenzione delle Devianze,  
Direzione regionale per

i Servizi Sociali).

Le direttive per la programmazione del settore:  
prospettive di sviluppo

La Regione del Veneto ha sempre dimostrato un grande interesse ed impegno per i servizi sociali, sviluppando nel corso degli anni un modello di Welfare caratteristico, un vero e proprio "modello Veneto", fondato su una forte integrazione degli interventi a carattere sociale con quelli propri dell'attività sanitaria, per offrire ai cittadini un sistema di servizi sempre più completo ed adeguato ai loro bisogni. Con particolare riferimento all'area sociale, ciò comporta il progressivo aumento delle responsabilità e delle risorse di tutti gli attori coinvolti con una grande attenzione al ruolo della famiglia e della solidarietà organizzata, e attraverso il consolidamento di una rete territoriale di offerta dei servizi sociali assai articolata. Un patrimonio culturale, sociale e istituzionale, che non deve essere disperso. Potenziare e migliorare il sistema dei servizi sociali è un obiettivo permanente della Regione del Veneto, e ciò è tanto più possibile ed auspicabile alla luce dei nuovi scenari istituzionali: dal federalismo alla riforma del Titolo V della Costituzione emergono nuove opportunità per la programmazione regionale, chiamata a svolgere un maggior ruolo di indirizzo e di omogeneizzazione dei servizi sociali nel proprio territorio. Generale è l'accoglimento del principio di cittadinanza sociale, inteso come diritto universale delle persone ad una piena tutela e valorizzazione delle loro capacità e creatività. Molteplici sono però i fattori che contribuiscono ad accrescere il rischio di emarginazione sociale fra la popolazione veneta, non solo di tipo demografico, ma anche economico, sociale e, non ultimo, l'indebolimento del sistema dei valori etici. In questo quadro di riferimento generale, gli elementi fondanti della futura politica sociale del Veneto devono riguardare:

- la necessità di prevenire i rischi di emarginazione sociale e favorire l'integrazione sociale di tutte le persone coinvolgendo tutti i settori dell'azione regionale, da quella sul mercato del lavoro a quella

dell'istruzione, dalla sanità alla politica abitativa e di conseguenza

armonizzare gli atti di indirizzo e di programmazione regionale alle diverse

realità socio-economico e culturali del territorio veneto anche in attuazione

di orientamenti nazionali ed internazionali in materia;

• la volontà di aiutare soprattutto le fasce più deboli della

popolazione;

• l'impegno a mobilitare tutte le risorse disponibili nel territorio in

un quadro di completa unitarietà degli interventi;

• la necessità di coordinarsi sempre più strettamente con l'Unione

Europea, per definire politiche sociali sempre più moderne e sempre più

attente alle migliori pratiche sperimentate negli altri Paesi europei,

adattandole alla concreta realtà socio-economica della Regione, al suo

vissuto storico, al patrimonio umano e strutturale disponibile nel

territorio.

Ed è proprio per valorizzare le specificità del territorio che va mantenuta al

centro delle politiche sociali la famiglia, in quanto unità sociale primaria,

luogo di sintesi dei bisogni sociali, oggetto di riferimento per gli

interventi pubblici e privati e "soggetto" erogatore fondamentale di servizi.

La famiglia ha sempre avuto una parte importante nella storia e nella cultura

della Regione del Veneto, ed è ora riconosciuta, seppur in un'accezione

diversa dal passato, come elemento fondante delle politiche di coesione ed

integrazione sociale.

Altrettanto importante è il terzo settore per la capacità di combinare la

logica dell'azione pubblica con l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione

privata, producendo beni e servizi secondo i principi di solidarietà, utilità

collettiva, democrazia interna e attenzione alle varie forme di esclusione

sociale. Il terzo settore è in grado di proporre paradigmi accettabili sia in

termini di crescita economica che di benessere sociale, adattandosi

rapidamente ai continui mutamenti della domanda di servizi.

La dimensione locale risulta quindi elemento imprescindibile per cogliere i

bisogni e per dare risposte più flessibili, coerenti e fra loro integrate. Lo

sviluppo dei servizi alle persone e alle comunità richiede nuova capacità

programmatoria e tecnica, nel valutare la domanda

sociale, correlando la natura dei bisogni e le risposte necessarie, in modo che siano coerenti con la complessità sociale.

In un contesto così complesso e articolato, alcune priorità d'intervento possono essere portate all'attenzione della programmazione regionale che sarà sviluppata nei prossimi anni:

- rendere disponibili e organizzare efficientemente le risorse

necessarie per affrontare i sempre più numerosi e complessi bisogni di

servizi sociali. Da sempre in questo settore le risorse pubbliche appaiono

inadeguate rispetto ai crescenti bisogni della popolazione e ciò appare con

maggiore evidenza nell'attuale fase congiunturale. La Regione intende agire

lungo le seguenti direttrici:

- sviluppare i Fondi integrativi e creare un Fondo per la non

autosufficienza. Difficilmente il solo settore pubblico riuscirà a

soddisfare completamente i bisogni socio-assistenziali delle persone non

autosufficienti e delle loro famiglie, per questo motivo è necessario

attivare gli strumenti più opportuni per gestire e utilizzare le

consistenti risorse private già mobilitate in questo settore. Sul piano

operativo saranno istituiti e sviluppati, anche con opportune misure

fiscali, Fondi integrativi affinché vengano erogate prestazioni socio-

sanitarie aggiuntive rispetto a quelle offerte dai servizi pubblici e

contemplate dai livelli uniformi ed essenziali di assistenza. Un campo

dove è particolarmente rilevante l'impegno economico delle famiglie è

quello dell'assistenza alle persone non autosufficienti: in questo caso è

prevista l'attivazione di uno specifico Fondo mediante lo sviluppo di un

meccanismo di mutualità integrativa;

- definire l'allocazione delle risorse. L'efficiente ed efficace

allocazione delle risorse finanziarie è una condizione imprescindibile per

la corretta erogazione dei servizi sociali nel territorio. Essa è

funzionale allo sviluppo dell'integrazione socio-sanitaria, concorrendo

alla definizione dei fondi da assegnare ai budget delle ULSS e dei

Distretti;

- favorire l'equità degli interventi sulla base dell'Indicatore della

Situazione Economica Equivalente (ISEE). Pur concentrando prioritariamente gli interventi sulle fasce deboli della popolazione, gli interventi nel campo dei servizi sociali non possono trascurare quelle fasce della popolazione, che per avere un reddito familiare intermedio, non hanno la piena possibilità né di accedere al mercato privato dei servizi né di godere dei servizi pubblici. Al fine di consentire anche a questa fascia della popolazione, forse la più numerosa, di accedere ai servizi sociali pubblici è opportuno prevedere che essa concorra alla spesa con un contributo economico proporzionale alla sua possibilità, e che potrà essere modulato dando piena applicazione all'ISEE;

- creare un sistema integrato di servizi sociali capace di interpretare i bisogni emergenti e formulare strategie condivise. In questo ambito la Regione del Veneto intende:
  - favorire una nuova programmazione locale e soluzioni gestionali innovative. La Regione supporta la dimensione locale della programmazione (in attuazione del principio di sussidiarietà) per favorire la nascita di sistemi locali di servizi sociali fra loro integrati. Al fine di garantire unitarietà alla programmazione si procederà ad un coordinamento generale dei nuovi strumenti di programmazione locale previsti dalla legislazione, i Piani di Zona, che devono essere resi rispettosi della programmazione regionale. Devono inoltre essere sperimentati nuovi modelli gestionali e organizzativi che sappiano coinvolgere maggiormente le comunità locali nelle attività regionali di programmazione, di governo e di finanziamento dei servizi sociali (dando così applicazione alla legge regionale 11/2001, art. 132);
  - garantire l'unitarietà e la continuità dell'assistenza. Nell'ottica della realizzazione di un sistema integrato di servizi sociali si deve garantire che l'analisi della domanda, la valutazione del bisogno, la predisposizione dei progetti personalizzati, la presa in carico dei problemi siano gestite in modo unitario, al fine di garantire la continuità assistenziale per il paziente. I percorsi multiprofessionali e organizzativi possono essere ricondotti a unitarietà

grazie anche

all'istituzione di un "case manager" che accompagni la persona durante

tutta la fase di assistenza;

- favorire l'innovazione. Dare una risposta ai bisogni sociali complessi

e in continua evoluzione è un compito che richiede di modificare

continuamente l'assetto del sistema dei servizi socio-assistenziali. È

quindi necessario introdurre nel sistema sperimentazioni gestionali secondo

le seguenti linee d'azione:

- dare applicazione ai Livelli Essenziali di Assistenza. Al fine di

garantire la concreta applicazione dei LEA, dovranno essere definite, non

solo a livello regionale, ma anche a livello territoriale, le modalità ed

entità di finanziamento, la quantità di erogazione dei servizi e le

modalità di valutazione dell'efficacia dei risultati;

- promuovere una valutazione integrata del bisogno.

L'approccio consiste

nello spostare l'attenzione dal singolo utente al contesto delle relazioni

in cui si trova, essenzialmente quelle familiari, per una valutazione più

precisa e completa del bisogno dell'utente al fine di predisporre un

progetto personalizzato di intervento. L'offerta dei servizi diventa così

complementare al sostegno familiare. Lo sviluppo dei servizi alla persona,

alla famiglia e alla comunità richiede quindi una nuova capacità

programmatoria e tecnica, nel valutare la domanda sociale, correlando la

natura dei bisogni e le risposte necessarie in modo che siano coerenti con

la complessità sociale;

- introdurre i "Bonus". È oramai condivisa la necessità di realizzare

un sistema in cui l'utente sia libero di scegliere, fra quelli

accreditati, l'erogatore del servizio che ritiene più consono alle sue

esigenze. Lo scopo è quello di promuovere la massima rispondenza

dell'offerta dei servizi alle specifiche esigenze dell'utente. Questa

libertà di scelta non solo è funzionale ad una maggiore efficacia

dell'intervento sociale, ma anche alla sua efficienza, poiché promuove una

crescente concorrenza fra i soggetti accreditati. La Regione del Veneto

condivide pienamente questa impostazione e promuove l'adozione del Bonus

come strumento per modernizzare, potenziare e



qualificare il sistema dei servizi sociali. Particolare attenzione dovrà essere comunque prestata, in coordinamento con gli Enti locali, a tutte le azioni volte a garantire la qualità dei soggetti erogatori e dei servizi, il loro monitoraggio e controllo, nonché a facilitare la libera scelta degli utenti;

- adottare un sistema informativo e la carta dei servizi sociali. Il nuovo ruolo dell'utente nella programmazione regionale passa attraverso il riconoscimento di un suo pieno diritto ad un'informazione completa sul sistema dei servizi sociali. Primo passo per l'esercizio di questo diritto è l'attivazione di un sistema informativo volto alla compiuta conoscenza dei bisogni sociali e dei servizi disponibili. Questo sistema è poi funzionale alla corretta programmazione regionale e alla realizzazione del processo d'integrazione fra tutte le attività regionali;
- completare, nell'ambito della completa applicazione del sistema integrato, l'istituto dell'accreditamento dei servizi sociali e socio-sanitari, allo scopo di garantire una sempre maggiore e uniforme qualità dei servizi erogati. Il sistema è sostanzialmente basato sull'autorizzazione al funzionamento di cui deve dotarsi ogni soggetto erogatore e dall'autorizzazione accreditativa propria di ogni unità di offerta. Tale sistema che vedrà coinvolti la Direzione per i Servizi Sociali della Regione e le aziende ULSS e i Comuni, sarà completato con la definizione degli organi di valutazione che dovranno controllare il rispetto dei nuovi standard regionali propri di ogni servizio erogato.

### 1.1.2 Il principio delle Pari Opportunità

Il principio delle parità tra donne e uomini è sostenuto dall'Unione Europea e sottolineato nel trattato di Amsterdam in cui si attribuisce il compito alla Comunità di eliminare le ineguaglianze, attraverso la promozione delle parità tra uomini e donne, in tutte le attività comunitarie. L'uguaglianza tra l'uomo e la donna è ribadita anche dalla legislazione nazionale che vieta qualsiasi discriminazione per quanto riguarda l'accesso al

lavoro, l'attribuzione delle qualifiche, delle mansioni e la progressione di carriera in tutti i settori e rami delle attività economiche.

In realtà una parte importante del lavoro femminile si concentra in attività secondarie, quanto a gratificazione professionale, e ancora molte escono dal mercato del lavoro alla prima maternità per le difficoltà di conciliare il lavoro fuori casa con la cura della famiglia in una situazione caratterizzata da mancanza di servizi e da una organizzazione del lavoro che prescinde dall'occupazione femminile.

La considerazione di tali aspetti diventa cruciale in quanto l'affermazione delle potenzialità femminili sono fondamentali per uno sviluppo economico, culturale e sociale equilibrato. In tale concetto si ricomprende l'assunzione dei costi attuali sociali, per evitare di posticipare in un prossimo futuro problemi, la cui soluzione richiederà oneri ben più elevati.

La Commissione regionale pari opportunità tra uomo e donna e i relativi Comitati aziendali, composti da donne rappresentative delle forze politiche, del sindacato, dell'imprenditoria e delle associazioni, operano in tal senso e assumono come obiettivi:

- favorire l'accesso al lavoro femminile e migliorare le condizioni di lavoro, di vita e di reddito delle donne;
  - consentire lo sviluppo professionale e di carriera delle donne;
  - conciliare la vita professionale con la vita familiare.
- Le azioni adottate sono mirate a diffondere le opportunità di lavoro, promuovere la rappresentanza e individuare opportune politiche di conciliazione.

Comunicazione - La Commissione, al fine di rendersi visibile e di diffondere al massimo i progetti e le iniziative sul territorio, sta cercando di realizzare una comunicazione più efficace, attraverso l'ufficio stampa, il sito internet e la banca dati.

Ha realizzato un primo percorso di rete con le commissioni territoriali e intende proseguire per creare una vera rete di relazioni sia verso l'interno (commissioni locali) sia verso l'esterno (commissioni europee ed internazionali) creando sinergie nuove su obiettivi comuni.

Già a partire dal 2003 è stata promossa la partecipazione ai principali eventi

di interesse regionale, nazionale, internazionale che promuovono il principio delle pari opportunità.

Ai lavori dei Comitati di Sorveglianza dei Programmi Comunitari, cui la Commissione è chiamata a partecipare quale componente, permette di presentare proposte di variazione dei processi di attuazione degli interventi e verificare che il principio trasversale sia rispettato. Sono, inoltre, previste iniziative nelle scuole, per sensibilizzare le classi di età più giovani al rispetto delle uguaglianze tra uomini e donne e negli

Enti locali.

Rappresentanza - L'Italia è l'ultima in Europa quanto a presenza nei luoghi

decisionali e di rappresentanza con appena l'8% di donne in Parlamento, nei

Consigli regionali, nelle Province e nei Comuni.

In tale contesto la modifica dell'articolo 51 della Costituzione è un

traguardo importante che apre la strada all'eguaglianza sostanziale tra uomini

e donne che, nelle cariche elettive, ancora non si è concretizzata. La

finalità della modifica dell'articolo 51 è proprio di avviare nel Paese,

attraverso "appositi provvedimenti", un processo di rimozione di quegli

ostacoli che condizionano la realizzazione delle pari opportunità.

I provvedimenti dovranno essere differenziati in quanto la carenza di

rappresentanza riguarda l'assetto sociale e culturale del nostro Paese ed il

ruolo delle donne, le opportunità che vengono loro offerte per essere

protagoniste del pubblico e non solo del privato familiare o lavorativo.

È un principio che riguarda in primo luogo la politica ed i partiti, ma

anche tutte le organizzazioni intermedie nelle quali si forma e cresce la

classe dirigente del domani. Un principio che impegna tutti ad adottare

politiche di pari opportunità più incisive, perché è anche da una società più

equilibrata in tutti i suoi aspetti che scaturisce una più equilibrata

rappresentanza politica.

Si propone, infine, di promuovere, sostenere, monitorare e incentivare le

politiche di conciliazione poiché l'armonizzazione tra vita familiare e vita

professionale è una delle questioni non risolte che interferisce pesantemente

nella qualità della vita e non solo. Questo problema tenderà ad accentuarsi se

si considera che l'Unione Europea ha come obiettivo il

raggiungimento del  
tasso di occupazione femminile al 60% entro il 2010.  
Per questo dovranno essere messi in atto sistemi di  
conciliazione tali da  
permettere alle donne di entrare e occuparsi stabilmente  
nel mercato del  
lavoro.

La Commissione regionale con la ricerca "Strategie di  
conciliazione di lavoro  
e cura: le esperienze venete", e con il Progetto Europeo  
"Padri attivi"  
intende lanciare il dibattito sulle nuove strategie di  
flessibilità e di  
occupabilità e sui cambiamenti di ruolo per permettere  
agli uomini di vivere  
una paternità attiva, incoraggiandoli ad utilizzare anche  
i congedi parentali.  
È intenzione del Comitato regionale delle pari  
opportunità promuovere un  
progetto pilota relativo all'istituzione di un asilo  
nido. Tale esperienza,  
che si ispira alle azioni positive previste anche dalla  
legislazione nazionale  
e dalla normativa contrattuale, potrà essere trasferita  
ad altri contesti in  
cui la partecipazione del lavoro femminile assume  
connotati importanti.

### 1.1.3 L'integrazione

I caratteri del fenomeno immigratorio

Il Veneto, già terra di emigrazione, è divenuta seconda  
Regione italiana, e  
prima nel Nord-Est, per consistenza del fenomeno  
immigratorio. Si assiste  
negli anni ad un forte aumento della presenza degli  
stranieri; crescono le  
presenze femminili e dei minori, indicatori di una  
tendenza al radicamento e  
alla stabilizzazione territoriale.  
La contabilizzazione dei permessi di soggiorno e delle  
iscrizioni  
extracomunitarie alle anagrafi comunali, numerando i dati  
e i fattori di  
incremento dei flussi immigratori, certifica un processo  
che, per la rapidità  
del suo evolversi, la crescente visibilità territoriale e  
irruzione nella  
quotidianità, è seguito con attenzione dai cittadini  
veneti.  
Il Veneto internazionalizzato di oggi, in linea con la  
sua storia e tradizione  
di apertura civile, non chiude porte, offre lavoro e  
solidarietà ma vuole  
rispetto dei propri valori e della legalità.  
Il Veneto è stato negli anni 90' polo di attrazione per i  
migranti dell'Est  
europeo, dell'Africa, dell'Asia, richiamati dall'apertura  
del mercato del

lavoro, sofferente di mancanza di manodopera per corto circuito tra ciclo

demografico e fabbisogni occupazionali.

Aumenta in particolare anche l'occupazione

extracomunitaria presso le famiglie

venete nei servizi alla persona, nell'assistenza agli anziani e nel lavoro

domestico, alimentata da catene migratorie etniche e parentali.

Ne consegue un'immigrazione diffusa: non si concentra nelle città capoluogo,

insiste su periferie e piccoli centri urbani seguendo sul territorio la

localizzazione delle piccole e medie imprese e delle famiglie e si struttura

progressivamente come componente stabile della popolazione.

Gli Enti locali, il sistema scolastico, sociale e sanitario devono dunque

confrontarsi con l'eterogeneità delle nazionalità e con nuove domande di

servizi.

E' un processo che è stato accompagnato negli anni dalla rete di accoglienza

del solidarismo

cattolico e dell'associazionismo veneto e che si proietta stabilmente nel

futuro richiedendo anche misure di intervento più strutturate.

E' un processo che comprende anche una nuova tipologia di immigrazione:

l'emigrazione di ritorno degli italiani da Paesi non comunitari dove sono

venute a mancare le garanzie del lavoro e della qualità della vita.

L'integrazione: un obiettivo complesso

Nel contesto del complesso fenomeno migratorio veneto, un nodo cruciale è

rappresentato dall'esigenza di un più puntuale monitoraggio da parte dello

Stato e delle Regioni del fabbisogno lavorativo immigrato, espresso dal

sistema economico-produttivo.

Un maggior ruolo nella definizione delle quote territoriali, già sollecitato

dall'assemblea regionale durante l'iter di approvazione della legge 189/2002,

va recuperato e rilanciato in un'ottica di funzionalità del sistema veneto e

di sostenibilità sociale dell'immigrazione.

Si tratta di un obiettivo che va sostenuto da una attenta ponderazione, anche

sui diversi tavoli locali di concertazione, alla luce dell'interesse generale

della collettività, componendo dunque le diverse istanze tra fabbisogno

occupazionale, processi di delocalizzazione, innovazione delle imprese e

capacità dei contesti locali e del sistema dei servizi di assorbire quote di immigrazione, garantendo l'inserimento dignitoso dei singoli lavoratori, ed eventuale Coniuge e figli a carico.

La necessita di costruire una convivenza civile tra Veneti ed immigrati, va rafforzata con programmi di accompagnamento all'integrazione che permettano allo straniero la conoscenza e la comprensione del nostro modello socioculturale.

Si deve raggiungere un equilibrio anche utilizzando le potenzialità della cooperazione nella promozione di azioni formative nei Paesi di origine dei flussi migratori e nel sostegno al rientro degli emigranti nel Veneto.

La regolarità e la legalità dell'immigrazione, fonte di diritti e di dignità della persona immigrata, è evidente pre-condizione di efficacia dell'intervento pubblico di inclusione e integrazione nei contesti locali.

La lotta all'immigrazione clandestina, riservata dall'ordinamento alla competenza esclusiva della sfera statale, va accompagnata nel Veneto dall'impegno congiunto e coerente delle Istituzioni territoriali e delle parti sociali per il regolare inserimento, degli stranieri regolarmente soggiornanti, in parità di diritti e di doveri, contrastando le zone d'ombra del fenomeno migratorio: il sommerso, il lavoro nero della manodopera immigrata, le occupazioni abusive, gli alloggi inidonei, le operazioni speculative del mercato degli affitti, lo sfruttamento lavorativo in seno alle stesse comunità immigrate.

L'obiettivo di equità e qualità sociale si rafforza con politiche mirate di integrazione e con interventi sul piano legislativo regionale per l'adeguamento all'evoluzione migratoria.

Il rapporto tra manodopera straniera e manodopera locale si colloca attualmente in un quadro di criticità. Si tratta comunque di un "rapporto ancora in fase fortemente evolutiva e che non si è mai dovuto confrontare, sino all'inizio degli anni 2000, con una situazione congiunturale negativa, dove ben altre possono essere le frizioni, anche in virtù del fatto che i settori che maggiormente impiegano manodopera extracomunitaria coincidono con quelli che più sono esposti agli andamenti del ciclo economico".

La crescente presenza di migranti comporta, nella fase attuale del fenomeno, un impegno straordinario da parte delle Istituzioni locali che si trovano a gestire a valle il fenomeno immigratorio e a governarne l'impatto sui contesti locali.

Le risposte strategiche all'immigrazione

Lo sviluppo di una prospettiva istituzionale non congiunturale dell'immigrazione, tanto sul piano degli ingressi quanto sul piano dell'inserimento, costituisce l'asse del percorso regionale di immigrazione governata.

Il salto di qualità - necessario - sta nell'assunzione del fenomeno migratorio quale processo strutturale e nello sviluppo di politiche di sistema proiettate sul futuro del Veneto e della comunità regionale. Sotto questo profilo, la stima pluriennale del fabbisogno lavorativo nel

Veneto di immigrazione, in termini di qualità e di specializzazione, oltretutto di quantità, rappresenta il passaggio obbligato per la valutazione della sostenibilità a medio termine dei costi sociali del fenomeno immigratorio.

Tale dato, da definire, darebbe spazio e supporto all'iniziativa regionale di negoziazione con lo Stato sul cruciale nodo delle quote ed in relazione all'introduzione, nel quadro legislativo nazionale, di flussi riservati ai lavoratori di origine italiana provenienti da Paesi non comunitari e di titoli di prelazione per l'ingresso in Italia di lavoratori stranieri già partecipanti ad attività di istruzione e formazione nei Paesi di origine.

Serve una rinnovata normativa regionale, capace di tradursi e sostanziarsi non nel mero recepimento dell'evento immigratorio ma in un ruolo istituzionale di iniziativa e nel consolidamento e affinamento di un sistema di raccordo e di concertazione territoriale, già avviato, nei fatti, per via amministrativa.

Va da sé che l'ampia trasversalità del fenomeno immigratorio dovrà trovare sponda in una altrettanto ampia cooperazione infraregionale tra quei livelli dell'Amministrazione le cui competenze si intrecciano in vario modo alle questioni immigratorie, perseguendo uno stile di coerenza istituzionale di indirizzo e di azione.

La parola d'ordine "sinergia" vale anche per l'articolato

repertorio di  
attività per l'inserimento e l'integrazione degli  
stranieri promosso sul  
territorio dai diversi soggetti pubblici e privati.  
Se tale ricchezza di iniziativa costituisce un importante  
fattore culturale,  
di conoscenze e di esperienze da valorizzare, va però  
evitato il rischio della  
polverizzazione delle risorse su iniziative diverse non  
abbastanza coordinate,  
anche mediante linee di orientamento o riorientamento dei  
servizi e degli  
interventi, calibrate su un disegno complessivo regionale  
limitato alla reale  
capacità di accoglienza ed assorbimento lavorativo dei  
flussi migratori.  
Andranno esclusi interventi potenzialmente fonte di  
conflitti tra popolazione  
veneta e componente immigrata, andranno viceversa  
privilegiate azioni attente  
alla qualità degli spazi urbani, di quartiere e ai  
rapporti sociali.  
Alla complessa partita dell'accesso alla casa degli  
stranieri saranno utili  
indirizzi generali, anche in relazione all'offerta  
abitativa temporanea e di  
primo inserimento, che portino ad una più fattiva  
assunzione di responsabilità  
delle associazioni datoriali nonché ad innovative  
soluzioni di  
riqualificazione, rivitalizzazione e ripopolamento di  
spazi territoriali in  
abbandono.  
Altrettanto decisivi saranno il sostegno, la promozione e  
la diffusione della  
formazione propedeutica all'inserimento per  
l'apprendimento della lingua  
italiana, delle regole civiche, degli aspetti socio-  
culturali della comunità  
ospitante, dell'organizzazione del lavoro e della  
sicurezza nei luoghi di  
lavoro, nonché della formazione degli operatori che  
gestiscono il rapporto con  
l'immigrato.  
Il valore aggiunto della interconnessione degli  
interventi di integrazione in  
un sistema di rete e della individuazione di indicatori  
di risultato  
concorrerà alla costruzione di una mappa territoriale  
coerente, efficiente ed  
organizzata di servizi, o segmenti di servizi, e di  
operatori dedicati alla  
popolazione immigrata.

Formare e integrare

Governare l'orientamento, l'informazione e la formazione  
dei lavoratori già  
nei Paesi di origine e organizzare anche qui, nelle  
nostre regioni, l'accesso



effettivo ai diritti. Non si tratta di "diritti speciali" ma di diritti e doveri uguali per tutti, italiani e stranieri.

Sul punto cruciale della determinazione delle quote immigratorie venete saranno utilizzati e valorizzati tutti gli spazi di confronto e gli strumenti previsti dalla legge nazionale in materia di immigrazione ed asilo, promovendo ulteriori strumenti di intesa Regione-Stato.

Per la definizione della compatibilità fabbisogno-inserimento saranno potenziati il collegamento e il raccordo tra banche dati e osservatori regionali in materia di lavoro e di immigrazione.

Il sistema della concertazione territoriale con gli Enti locali e le Parti Sociali per la definizione degli obiettivi e delle priorità di inserimento e di integrazione va incardinato nella legislazione regionale.

Gli strumenti programmatici pluriennali e annuali determineranno gli indirizzi generali, le aree di intervento, la tipologia delle azioni e dei soggetti referenti dell'azione regionale.

Per l'attuazione degli interventi saranno privilegiate forme di partnerariato mediante convenzioni e accordi territoriali.

In particolare nel campo formativo è necessario affiancare alle politiche esistenti ulteriori interventi e misure organiche quali:

- una formazione professionale nel paese di origine più breve, più efficace e mirata, che comprenda l'insegnamento di base dell'italiano come lingua seconda e la normativa sulla tutela della salute e dell'integrità fisica, come anche l'acquisizione di quelle competenze tecniche che consentano un'agevole collocabilità e quelle cognizioni di base civiche e giuridiche che facilitino l'inserimento ed il rispetto del nostro contesto sociale e lavorativo;
- l'implementazione di linee di formazione continua per i lavoratori in genere, siano essi italiani o immigrati già presenti in Italia, per i quali si pongono esigenze di riqualificazioni professionali;
- sistemi diffusi d'informazione della domanda e dell'offerta di lavoro, degli atti necessari, per finalmente raccordare contesti territoriali ad alta disoccupazione ed altri con penuria di mano d'opera;
- moduli formativi brevi, specifici e intensivi, che consentano l'ottenimento delle qualifiche.

#### 1.1.4 La sicurezza urbana e territoriale

##### La sicurezza del cittadino veneto

Negli ultimi anni vi è in Italia una crescente attenzione a un complesso di situazioni e fenomeni che caratterizzano principalmente città e periferie comprendenti il degrado sociale, l'inciviltà diffusa, il danneggiamento della cosa pubblica, la diffusa microcriminalità che ora tocca anche il territorio dei piccoli centri e della campagna veneta.

Si tratta di aspetti che toccano da vicino la sfera della civile convivenza e della libertà di movimento dei cittadini, aspetti che in parte si ricollegano ad una serie di episodi di particolare clamore, in parte si riferiscono ad una continuità di eventi, anche in sé non eclatanti, ma che incidono sulla percezione personale di sicurezza creando un clima di forte preoccupazione sociale.

Da tale percezione di insicurezza soggettiva ha preso le mosse quel processo di riconoscimento politico della necessità di azioni sulla sicurezza, distinto da quelle di ordine pubblico in senso stretto, anche con una serie di sperimentazioni da parte dei governi locali che si sono progressivamente arricchite di esempi positivi in diversi Comuni, Province e Regioni.

È ormai acquisito che la percezione di sicurezza non discende solo e necessariamente dalle caratteristiche della criminalità reale, né dal rischio oggettivo di rimanere vittima di un reato, essa rimanda piuttosto, in maniera più complessa, alla diversa vulnerabilità dei soggetti e alla qualità delle relazioni sociali. Non esistono, se si vogliono ottenere risultati permanenti, risposte univoche o semplici.

Il Veneto non sfugge a queste dinamiche, anzi, alcuni aspetti (caratteristiche territoriali, rapida e rilevante crescita economica, la nota collocazione geografica) ne fanno un ambito in cui tali fenomeni si sono manifestati con maggior ampiezza, cogliendo le comunità venete in buona parte impreparate, tanto da far balzare la preoccupazione per la sicurezza al primo posto tra quelle dei Veneti.

Il tasso di criminalità reale in Veneto, rilevato dai dati forniti dal Ministero dell'Interno, presenta un andamento in crescita per certi tipi di

reato, quali ad esempio le violenze sessuali, stazionario o in calo per altri, ma resta comunque una variabile da considerare relativamente indipendente dalla percezione della sicurezza dei cittadini, su cui intervengono altri e più complessi fattori. Le politiche per la sicurezza urbana e territoriale comprendono infatti svariate azioni che implicano il contrasto ma anche la prevenzione e i primi protagonisti di queste politiche sono gli Enti locali, per la reale vicinanza alle problematiche, diverse da luogo a luogo, e ciò è tanto più evidente in un Veneto dal carattere policentrico e dalla forte caratterizzazione locale.

La promozione della legalità

In questo contesto, e seguendo la strada già intrapresa, risulta prioritario avviare politiche per ridurre la tradizionale separazione fra Amministrazioni locali, Istituzioni dello Stato e responsabili della sicurezza, rivedendone le stesse modalità operative a livello locale. La Regione può e deve svolgere un ruolo chiave in tale processo in quanto livello ottimale per il coordinamento tra organi dello Stato da un lato ed Enti locali dall'altro. Serve una progettualità sulla sicurezza fatta di conoscenza, programmazione e realizzazione di interventi a largo spettro, comprensivi di iniziative in comune con le Forze dell'Ordine. In questi casi c'è una maggiore capacità di gestione delle emergenze e la loro stessa "gestione" diventa motivo di rilancio della progettualità nel medio periodo, diventa occasione di rafforzamento della coesione e della collaborazione con le Forze di Polizia. Dovrà trovare piena definizione l'ordinamento della Polizia locale, quale componente essenziale del sistema di sicurezza sul territorio in quanto forza più capillarmente diffusa e più prossima al cittadino e dunque in grado di assicurare il primo visibile segnale della presenza delle Istituzioni sul territorio. La Polizia locale, costituita dall'insieme delle Polizie Municipali e Provinciali presenti nel Veneto, dovrà disporre di una organizzazione per corpi articolati su adeguati bacini di utenza, formazione omogenea e supporti tecnico operativi tecnologicamente avanzati.

Va anche ricercato il contributo attivo dei cittadini finalizzato esplicitamente alla sicurezza. Va sostenuto il ruolo delle associazioni che contribuiscono, d'intesa con gli Enti locali, a forme d'intervento quali la sorveglianza delle aree pubbliche, dei parchi, delle scuole. È pure da considerare il ruolo delle agenzie private di vigilanza nell'ambito di un sistema allargato di sicurezza. È da sviluppare il coinvolgimento delle categorie produttive nei processi di sicurezza, per le tematiche di salvaguardia dei beni non solo materiali ma anche immateriali che costituiscono aspetto strategico delle imprese nei mutati scenari organizzativi e tecnologici.

In un quadro di modernizzazione del welfare, si dovranno attivare politiche per aiutare concretamente e nelle forme più opportune le **vittime** dei reati urbani.

Nella fase di avvio di queste nuove iniziative, costituiscono punti di forza la consapevolezza diffusa dei problemi da affrontare ed alcune iniziative positivamente avviate. Vi sono inoltre esempi di collaborazione tra le polizie locali e le polizie nazionali che fanno intravedere il modello cooperativo come il più idoneo ed efficace.

Occorre tener conto di una fase normativa in transizione nazionale e regionale il cui sviluppo dovrebbe portare a forme di collaborazione istituzionalizzate e ad una più precisa definizione delle competenze.

Per una reale efficacia delle politiche sulla sicurezza urbana serve in particolare un sistema di rilevazione e di elaborazione di dati e conoscenze sui fenomeni, attualmente carente, e una attenta e costante opera di verifica e rielaborazione che consenta di adeguare tempestivamente le risposte all'evolvere dei fenomeni ed identificare le migliori pratiche.

Per ottenere tali risultati devono essere superati gli attuali limiti nell'interscambio di informazioni tra gli Enti e tra le Forze di Polizia, anche con l'ausilio di tecnologie aggiornate e condivise. Deve trovare sviluppo una cultura della progettualità nel campo della sicurezza urbana e territoriale che privilegi l'integrazione degli interventi e sia supportata da una costante verifica sui risultati.

La Regione, in cooperazione con gli Enti locali, dovrà dunque sviluppare

analisi sulle  
condizioni di sicurezza ed una progettualità pluriennale  
e a tutto campo:  
qualificazione urbana, animazione, mediazione dei  
conflitti, riduzione del  
danno, ridefinizione delle attività della Polizia  
municipale, intensificazione  
della presenza sul territorio e della collaborazione con  
le agenzie di  
sicurezza dello Stato.

La gestione della sicurezza

Il ruolo che la Regione viene ad assumere nel sistema di  
sicurezza quale  
interfaccia privilegiata degli Organi statali da un lato  
e degli Enti locali  
dall'altro definisce le conseguenti strategie operative  
di medio periodo.  
Primo elemento evidenziatosi in questo percorso è la  
necessità di giungere a  
ridefinire l'ordinamento della Polizia locale quale  
organo determinante  
nell'attuazione delle politiche di sicurezza urbana, che  
deve trovare  
coordinamento con le attività delle polizie nazionali.  
Questi sono i due  
piani, i due livelli, in cui si articola, di fatto se non  
ancora di diritto,  
la funzione di polizia nel nostro Paese.  
Si tratta poi di sviluppare strumenti pattizi con lo  
Stato e gli Enti locali,  
in modo da dispiegare la forza del coordinamento e  
dell'efficienza, a fronte  
della crescita dei fenomeni di criminalità diffusa e  
disordine urbano. Già con  
il Protocollo di Intesa sulla sicurezza urbana e  
territoriale siglato nel  
dicembre 2002 dal Ministro dell'Interno e dal Presidente  
della Regione del  
Veneto, si è giunti ad una prima collaborazione tra  
Stato, Regione e Comuni,  
diretta a perfezionare la collaborazione e le sinergie  
tra Istituzioni dello  
Stato, responsabili dell'ordine e della sicurezza  
pubblica, Regione ed Enti  
locali, ciascuno nell'ambito di attribuzione che gli è  
proprio.  
Grande rilievo assumono le strategie di scambio e  
raccolta dell'informazione e  
quelle di comunicazione e coinvolgimento dei cittadini in  
senso generale e per  
specifiche categorie.  
Grande attenzione dovrà essere posta ai fenomeni  
migratori e alla netta  
distinzione tra il fenomeno in sé e gli aspetti criminali  
o di disordine  
urbano che vi sono correlati, favorendo al massimo le  
azioni preventive, anche  
presso i Paesi d'origine.

Assume importanza strategica perciò la collaborazione europea, specie con riferimento all'allargamento ad est, e la necessità di sviluppare forme di coordinamento tra polizie locali e nazionali dei diversi Paesi, sul piano degli interscambi informativi, della formazione congiunta e inoltre la cooperazione tra Enti territoriali di diversi Paesi per le politiche di sicurezza urbana. Azioni che la Regione può stimolare e promuovere nell'ambito dell'U.E. anche per l'identificazione di programmi comunitari specifici, come pure nel contesto della comunità di lavoro Alpe - Adria. Ulteriore sviluppo della trasversalità ed integrazione delle politiche di sicurezza è dato dall'opportunità di identificare nel medio periodo forme di collaborazione stretta tra diversi settori: sicurezza stradale; protezione civile; sicurezza sul lavoro; etc. identificando aree di intersezione e ottimizzando indirizzi ed interventi.

## 1.2 La tutela della salute e le politiche sanitarie

Il quadro di riferimento entro il quale si sviluppa l'attività regionale del sistema socio-sanitario veneto è caratterizzato dall'incremento delle aspettative dei cittadini, dall'invecchiamento della popolazione, dalle connesse patologie cronico degenerative, dal crescente andamento dei costi, aggravato dalla relativa riduzione delle risorse conseguente ai patti di stabilità.

Il sistema socio-sanitario veneto deve quindi necessariamente modernizzarsi, in modo da conseguire nuovi livelli di efficienza nell'utilizzazione delle risorse, anche attraverso la sollecitazione di tradizionali e nuove forme di collaborazione dei soggetti che erogano i servizi del welfare, fondata sulla centralità del servizio pubblico, sulla presenza dei produttori accreditati nonché valorizzando la ricca esperienza solidale del privato sociale, in grado di contrastare sacche di inefficienza e ottimizzare il rapporto tra domanda e offerta di prestazioni, in un quadro di forte governo regionale dei volumi di attività e dei tetti di spesa.

La Regione dovrà mantenere un ruolo di coordinamento e indirizzo valorizzando le soluzioni applicative più efficienti e innovative adottate dalle singole

aziende sanitarie.

Dovranno essere approvate, la legge di riordino del sistema organizzativo ed il nuovo Piano Socio-Sanitario.

La Programmazione Socio Sanitaria può considerarsi, infatti, il metodo scelto dalla Regione Veneto per definire e assicurare il bene "salute" a risorse compatibili: non sarà più possibile la somministrazione di trattamenti di efficacia non provata, ma si dovrà sempre più propendere verso la scelta di trattamenti meno costosi, a parità di efficacia e di profilo di effetti collaterali.

La definizione dei livelli essenziali di assistenza costituisce uno dei momenti più significativi del processo di razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale.

L'azione regionale si muoverà pertanto lungo diversi ambiti, tra i quali:

- la promozione di iniziative di carattere generale e sistemico di tutela della salute e il rafforzamento dell'area della prevenzione collettiva;
  - la definizione regionale dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e la riduzione delle liste di attesa;
  - il potenziamento della rete integrata di servizi sanitari e sociali per l'assistenza ai malati cronici, agli anziani, ai disabili;
  - la promozione della farmacovigilanza;
  - la valorizzazione della partecipazione e la responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti alla realizzazione delle finalità del Servizio Sanitario;
  - la riorganizzazione dei macro sistemi erogativi e il potenziamento dei servizi di urgenza ed emergenza;
  - il monitoraggio del sistema come garanzia di qualità;
  - la promozione della formazione e della ricerca;
  - l'evoluzione del sistema informatico socio-sanitario sulla base dei principi di accesso, integrazione, ampliamento dei dati disponibili e produzione di conoscenze;
  - il riadeguamento economico-finanziario;
  - l'adozione di politiche di partecipazione alle iniziative dell'UE e alle iniziative in ambito internazionale.
- Per quanto riguarda invece le politiche per la gestione dei servizi sanitari, s'intende realizzare:
- la modifica dell'attuale organizzazione delle aziende ULSS e ospedaliere;

- la ridefinizione delle attività inerenti il Dipartimento di prevenzione;
- la valorizzazione dei servizi per la disabilità;
- la definizione dell'attività dei presidi ospedalieri;
- l'introduzione di innovazioni organizzative in relazione agli IRCCS;
- l'adozione di politiche di investimenti.

1.2.1

1.2.2

#### 1.2.1 Le problematiche emergenti

Una delle sfide più rilevanti che dovrà affrontare il Servizio Sanitario Regionale nei prossimi anni sarà quella di coniugare la tutela e la promozione della salute dei cittadini con la limitata disponibilità di risorse finanziarie. L'origine di questa sfida, che concorre a rendere sempre più delicata la programmazione Socio Sanitaria della Regione, è relativamente recente e va imputata all'affermarsi di due importanti fenomeni:

- la rapida espansione della domanda di servizi sanitari e della spesa sanitaria;
- i crescenti vincoli all'espansione della spesa pubblica e al finanziamento pubblico della Sanità.

La domanda di servizi sanitari e la spesa sanitaria complessiva

La crescente domanda di servizi sanitari riflette la forte attenzione che i singoli cittadini e la società nel suo insieme, intesa anche come complesso di regole e valori, pongono alla questione salute. In quasi tutti i principali Paesi industrializzati la spesa sanitaria totale, pubblica e privata, è cresciuta sensibilmente, non solo in termini assoluti, ma anche in percentuale del PIL, durante l'ultimo decennio. In Italia tale fenomeno è imputabile anche alla quasi totale gratuità delle prestazioni sanitarie pubbliche. La mancanza di adeguati segnali di prezzo ed, in particolare, l'assenza di ticket sui farmaci e sulle prestazioni, ha indotto nel passato un consumo di servizi sanitari molto elevato, in molti casi inappropriato rispetto agli effettivi bisogni.

La domanda di servizi sanitari e la spesa sanitaria complessiva sono destinate ad aumentare ulteriormente nel futuro. Ad agire verso un



aumento della spesa

reale pro capite contribuiscono i seguenti fattori:

- le maggiori aspettative dei cittadini in termini di qualità del

servizio, di informazione e di libertà di scelta;

- l'ampliamento delle possibilità curative e riabilitative offerte dal

progresso tecnico e scientifico;

- il fatto che i servizi sanitari rappresentano un "bene di lusso" e

quindi a più elevati livelli di reddito corrisponde una domanda

proporzionalmente ancora più elevata di servizi sanitari;

- l'invecchiamento della popolazione e il correlato incremento relativo

della patologia cronico-degenerativa.

Oltre a ciò, va sottolineato il fatto che la spesa sanitaria complessiva tende

ad aumentare anche in termini monetari a causa del forte aumento dei prezzi di

questi servizi, i quali sono spinti verso l'alto dal lievitare dei costi medi

di produzione, ed in particolare da quello del personale.

#### Il ruolo del settore pubblico

La risposta del settore pubblico alla crescente domanda di salute individuale

e collettiva è stata diversa nei vari Paesi e nel corso del tempo. Mentre in

quasi tutti i Paesi avanzati si nota una sostanziale stabilità della quota

della spesa sanitaria pubblica sulla spesa sanitaria totale, nel nostro Paese

si è registrata nei primi anni '90, una forte caduta della spesa sanitaria

pubblica in rapporto al PIL, e ciò ha collocato l'Italia agli ultimi posti fra

i Paesi UE come quota della spesa sanitaria pubblica sulla spesa totale.

La spesa sanitaria pubblica della Regione del Veneto ha seguito dinamiche

simili a quella nazionale, essendo stata in gran parte condizionata dalle

decisioni prese a livello centrale, ma alcune differenze permangono.

La spesa sanitaria corrente pro-capite del Veneto era pari, nel 2004, a 1.330

euro, livello questo lievemente inferiore alla media nazionale (1.356 euro) e

sostanzialmente inferiore a quello di altre Regioni del Nord Italia.

In rapporto al PIL la spesa sanitaria corrente risulta nel Veneto ancora più

bassa rispetto alle altre Regioni, soprattutto quelle meridionali, e risulta

di quasi un punto percentuale inferiore alla media nazionale (il 5,1% in

Veneto contro il 6,1% in Italia nel 2004). Questi dati

testimoniano una situazione regionale che, in una prospettiva federalista, potrà avere dei margini per potenziare la sanità pubblica. Il divario regionale nella spesa sanitaria pubblica pro-capite è riconducibile sia a fattori demografici, sia a fattori socio-economici, quali la disoccupazione e la struttura settoriale e dimensionale delle attività economiche. Inoltre, i differenziali regionali nella spesa sanitaria sono imputabili anche alla mobilità interregionale dei pazienti, che generano normalmente un aggravio di costi per le Regioni, come il Veneto, dove si registra un afflusso netto di pazienti dal resto del Paese.

La spesa sanitaria della Regione del Veneto e il deficit del settore

Il peso complessivo della spesa sanitaria nel bilancio della Regione (pari al 70,1% di tutta la spesa regionale nel bilancio 2005) richiede di focalizzare l'attenzione sull'elevato tasso di crescita che ha caratterizzato la spesa sanitaria durante gli ultimi anni. Negli ultimi quattro anni la spesa stanziata in bilancio a sostegno della sanità è cresciuta del 13,7%, passando dai 5.607 milioni di euro del 2001 ai 6.376 milioni del 2005. La dinamica della spesa regionale in questo settore dipende essenzialmente dall'andamento delle spese correnti che rappresentano la quasi totalità, il 97,5%, della spesa totale. Le ragioni di questa forte espansione della spesa vanno ricercate al di fuori della sfera di azione regionale, ed in particolare, nel rinnovo del contratto dei medici, che ha determinato un forte aumento dei loro compensi, e nell'abolizione dei ticket su molti farmaci, che ha rilanciato la spesa farmaceutica e il conseguente onere a carico del Servizio Sanitario. Negli ultimi anni la dinamica dei finanziamenti regionali alla Sanità risulta ben superiore alla dinamica del PIL nominale, con il risultato che l'incidenza di tale spesa sul PIL è salita dal 4,57% del 1999, al 5,07% del 2004. Questo valore è importante poiché evidenzia come l'intervento finanziario della Regione del Veneto nel settore, pur essendosi ampliato negli ultimi anni, sia in linea con le indicazioni programmatiche definite a livello nazionale, che

stabiliscono un obiettivo tendenziale del 6% nel rapporto fra la spesa regionale e il PIL.

La centralità della sanità nel dibattito sociale e politico deriva anche dal fatto che essa rappresenta la parte preponderante di tutta la spesa regionale. Così, variazioni percentuali anche modeste della spesa regionale nella sanità si riflettono pesantemente sulle disponibilità finanziarie degli altri settori, in particolare quelli più strettamente coinvolti nel processo di sviluppo economico. Forti sono quindi le spinte verso una riduzione, o perlomeno verso il contenimento, della spesa sanitaria. I dati degli ultimi anni evidenziano un fabbisogno finanziario sostanzialmente stabilizzato. Infatti, per l'esercizio 2001, la perdita consolidata dei bilanci presentati dalle Aziende Sanitarie ammonta a circa 264 milioni di euro (d.g.r. 1928 del 16 luglio 2002); per l'esercizio 2002 risulta pari a circa 245 milioni di euro (d.g.r. 2665 del 12 settembre 2003); per l'esercizio 2003 risulta pari a circa 262 milioni di euro (d.g.r. 2307 del 30 luglio 2004); per l'esercizio 2004 risulta pari a circa 250,5 milioni di euro (d.g.r. 2696 del 20 settembre 2005).

Al di là dei miglioramenti già intervenuti nell'assetto finanziario del sistema sanitario regionale, è certo che esistono ulteriori margini di manovra per contenere la spesa sanitaria. Dal lato della domanda, la riduzione della spesa è stata attuata nel Veneto mediante una crescente compartecipazione alla spesa sanitaria, nella forma di ticket sui farmaci, sulle ricette e, recentemente, sulle cure termali. Dal lato dell'offerta, sono stati recentemente proposti nuovi standard di posti letto, ed è stato ulteriormente intensificato il processo di aziendalizzazione delle Aziende Sanitarie. Ma, le politiche di controllo della spesa sanitaria perseguibili concretamente, sulla linea dell'esperienza internazionale, sono ancora molte e si ricollegano tutte ad un disegno strategico che vede l'introduzione sempre più massiccia delle regole del mercato nella tradizionale rigida struttura del sistema sanitario.

Il federalismo fiscale ed il finanziamento della sanità

Negli ultimi anni si è concretizzato, in ambito sanitario, il processo di

devoluzione dei poteri alle regioni, processo che è stato accompagnato e rafforzato dall'avvento di un federalismo fiscale che ha inciso profondamente anche sulle modalità di finanziamento della sanità da parte dello Stato. In effetti, come sancito dal d.lgs. 56/2000, appaiono ora cambiati i paradigmi tradizionali del finanziamento della Sanità, che graverà sempre più sulla fiscalità generale delle Regioni. Fra i principali elementi di novità va citata l'abolizione dei trasferimenti dal Fondo sanitario, che sono stati sostituiti da un aumento dell'aliquota addizionale regionale IRPEF, da un aumento della compartecipazione all'accisa sulla benzina, e, infine, da una quota della compartecipazione al gettito IVA. Se a tutto ciò aggiungiamo che sono stati aboliti i vincoli di destinazione dell'IRAP alla sanità e la scarsa possibilità di manovra sui tributi regionali, si presenta uno scenario radicalmente diverso per la sanità regionale. Il sistema sanitario, da settore "protetto", diventa sempre più un settore in concorrenza con gli altri settori in cui opera la Regione per aggiudicarsi le scarse risorse finanziarie disponibili, e dovrà sempre più soggiacere ad una valutazione sociale dei benefici che comporta la spesa in questo settore rispetto a quella in altri settori. Anche se nel breve termine il principio della solidarietà fra Regioni viene tutelato con la realizzazione di un Fondo perequativo nazionale, alimentato proprio dal gettito della compartecipazione IVA, nel medio-lungo l'autonomia finanziaria della Regione diventa massima e ciò impone scelte importanti in rapporto all'ammontare e alla tipologia di spese da finanziare. Fra i più recenti passi verso la regionalizzazione del sistema sanitario vi è l'accordo dell'8 agosto 2001 tra Stato e Regioni, che ha completato il processo di trasferimento alle Regioni delle competenze in materia sanitaria. Con tale accordo è stata attribuita ad esse la potestà autorizzatoria in materia di sperimentazioni gestionali, la piena potestà di riconoscimento ai presidi ospedalieri dello status di Azienda ospedaliera, e l'autonomia in materia di contrattualistica per il personale. Più in generale, il Governo si impegna ad attribuire alle Regioni completa autonomia nel settore

dell'organizzazione della sanità.  
Sempre con l'accordo dell'8 agosto 2001 le Regioni si sono impegnate ad adottare tutte le iniziative possibili per la corretta ed efficiente gestione del servizio sanitario, al fine di contenere le spese nell'ambito delle risorse disponibili. In particolare, l'impegno è quello di far tendere l'incidenza del finanziamento pubblico della sanità ad un livello pari al 6% del PIL e di risanare il deficit sanitario. Inoltre, le Regioni si sono impegnate a mantenere l'erogazione delle prestazioni ricomprese nei livelli essenziali di assistenza (LEA - definiti a livello nazionale con il d.p.c.m. 29 novembre 2001).  
La legge n. 405 del 2001 è poi intervenuta nel campo del contenimento della spesa sanitaria ribadendo l'obbligo delle Regioni, e quindi delle Aziende sanitarie ed ospedaliere, ad aderire alle convenzioni già concordate per l'acquisto di beni e servizi.  
Sono poi da ricordare, la legge finanziaria 2005 (legge n. 311/2004) e la recente Intesa Stato Regioni siglata il 23 marzo 2005. Infatti, la l. 311/2004, dall'art. 1, comma 164, all'art. 1 comma 187, detta una serie di disposizioni normative inerenti il SSN. In particolare, il comma 180 stabilisce che la regione interessata e che si trovi in situazione di non equilibrio economico, "nelle ipotesi indicate ai commi 174 e 176, anche avvalendosi del supporto tecnico dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, procede ad una ricognizione delle cause ed elabora un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio. I Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e la singola regione stipulano apposito accordo che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui all'Intesa prevista dal comma 173. La sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per la riattribuzione alla regione interessata del maggiore finanziamento anche in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma".  
Lo scenario complessivo che ne risulta è un compromesso

fra la logica dell'interesse nazionale, volta a garantire delle prestazioni sanitarie minimali e quindi a garantire la validità del patto di cittadinanza che conferisce a tutti uguali diritti, e la logica dell'autogoverno delle Regioni, che vedono progressivamente aumentare il loro grado di autonomia, anche per quanto concerne il finanziamento della spesa.

### 1.2.2 Le caratteristiche del Servizio Sanitario Regionale

#### La rete ospedaliera

Il Servizio Sanitario Regionale è un sistema complesso che si fonda su 21 Aziende ULSS, aventi un bacino d'utenza medio di 216.000 abitanti circa, e due importanti Aziende ospedaliere, quelle di Padova e di Verona. Nel 2001 risultavano occupati in questo settore 57.000 persone circa, pari al 3,4% di tutti gli addetti della Regione, di cui approssimativamente il 13% medici e il 45% infermieri. L'obiettivo storico di consentire un facile accesso ospedaliero a tutta la popolazione, ha prodotto nel corso del tempo una struttura ospedaliera caratterizzata da un'elevata diffusione territoriale, ma assai despecializzata. Nel 2002 nella Regione sono presenti ben 90 presidi ospedalieri, la maggior parte dei quali, 63, strutture pubbliche, mentre meno numerose sono le strutture private, che contano 26 presidi ospedalieri, di cui 7 ospedali classificati, 15 case di cura accreditate e 3 non accreditate. Questo sistema ospedaliero risponde largamente alle esigenze espresse dalla popolazione residente. Le più recenti statistiche sul grado di soddisfazione dei cittadini rispetto al sistema ospedaliero evidenziano come, nella Regione del Veneto, la percentuale della popolazione molto soddisfatta dei servizi offerti sia sempre superiore alla media nazionale e comunque fra le più elevate d'Italia. Il sistema sanitario regionale riesce oltretutto a soddisfare la domanda espressa da abitanti di altre regioni d'Italia, presentando un saldo migratorio positivo che può essere valutato, per il 1999, in circa 5 persone ogni 100 dimessi. Tuttavia questo tipo di struttura ospedaliera appare obsoleta e sempre meno

rispondente agli obiettivi di qualità che sono propri delle moderne società.

La necessità di una profonda revisione della struttura ospedaliera, va

inquadrata tenendo conto di una serie di fattori:

- le grandi trasformazioni tecnologiche che hanno favorito un aumento nella velocità nei trasferimenti delle informazioni, con la telematica, e delle persone, con l'elisoccorso;
- l'aumentata richiesta di un servizio assistenziale di elevata qualità, non sempre reperibile nelle strutture di piccola dimensione e territorialmente marginali;
- i crescenti costi relativi agli investimenti in macchinari e attrezzature diagnostiche e terapeutiche;
- la più elevata specializzazione delle funzioni mediche;
- lo sviluppo di patologie croniche, rispetto a quelle acute;
- la scarsa efficienza economica che complessivamente caratterizza un presidio ospedaliero despecializzato di piccole dimensioni.

Il superamento dell'attuale modello di offerta

ospedaliera rappresenta quindi

un passo ineludibile nel percorso verso una migliore assistenza sanitaria, che

richiede innanzitutto una marcata differenziazione funzionale dei presidi

ospedalieri, con la valorizzazione delle vocazioni specialistiche di ogni

presidio. L'efficacia e l'efficienza di questo nuovo sistema ospedaliero potrà

essere garantita dalla messa in rete di tutti i presidi, soprattutto quelli di

minore dimensione.

La ristrutturazione del sistema ospedaliero è anche funzionale ad una maggiore

efficienza economica. Il funzionamento del sistema assorbe infatti la maggior

parte della spesa sanitaria regionale (circa il 56% della spesa sanitaria

totale nel 1999). Così, qualsiasi politica di razionalizzazione della spesa

sanitaria non può prescindere da una politica di contenimento della spesa

ospedaliera.

La dotazione di posti letto, in rapporto alla popolazione residente, continua

il suo trend decrescente (4,8 contro i 4,4 posti letto a livello nazionale per

1000 abitanti nel 2002). I posti letto disponibili nelle strutture ospedaliere

ammontano a circa 22.000, di cui oltre 18.500 in strutture pubbliche.

La domanda di assistenza ospedaliera ha un costo notevole per il Servizio

Sanitario Regionale. Nella maggioranza dei casi essa

appare motivata dall'obiettivo di garantire la salute della popolazione, ma in altri appare il frutto di pratiche mediche e specialistiche che potrebbero essere evitate, i cosiddetti ricoveri "impropri". Il trend discendente nell'uso dell'ospedale va quindi ulteriormente incentivato, favorendo non solo la riduzione dei ricoveri "impropri", ma anche il day hospital medico e chirurgico. Lo scopo non è solo quello di contenere la spesa sanitaria, ma anche quello di ridurre i disagi dei pazienti che nella gran parte dei casi preferiscono il day hospital o il servizio ambulatoriale ad un ricovero ospedaliero, seppur della durata di pochi giorni.

#### L'assistenza distrettuale

Un ruolo strategico nell'ambito della politica sanitaria regionale è assegnato al Distretto socio-sanitario. Il territorio regionale si articola in 55 Distretti, con un numero medio di residenti per distretto che supera di poco il livello minimo stabilito. Un gran numero di Distretti Socio-Sanitari (9) del Veneto risulta però "fuori norma" avendo una dimensione inferiore a quella minimale. La piccola dimensione rappresenta un indubbio fattore di penalizzazione nell'ambito della ricerca di una più elevata efficienza nell'offerta dei servizi sanitari. Piccole dimensioni implicano duplicazioni nei servizi e maggiori costi fissi, soprattutto in aree funzionali, come quella amministrativa o della prevenzione, che possono avvantaggiarsi notevolmente dall'avvento dell'informatica e della telematica. Un allargamento degli ambiti territoriali di pertinenza dei distretti sanitari, e delle stesse Aziende ULSS, è quindi un passaggio obbligato nella via di un risanamento finanziario del SSR e di una maggiore qualità dei servizi offerti. La dotazione di medici generici, pediatrici e in servizio presso punti di guardia medica è pressoché invariata rispetto alla media degli anni precedenti. Anche considerando le esperienze internazionali, la dotazione appare soddisfacente e un ulteriore miglioramento nel servizio di assistenza non può che passare, volendo dare sempre più centralità alle effettive esigenze del



paziente, attraverso una rivalutazione del ruolo del medico di base, svincolandolo dalle sempre più opprimenti funzioni burocratiche. Esso deve sapersi interfacciare adeguatamente con la rete ospedaliera e accompagnare il paziente nel tortuoso percorso che va dalla diagnosi precoce alla riabilitazione.

Un importante strumento di innovazione, può essere quello che consente di garantire sul territorio un'assistenza alla popolazione nell'arco delle 24 ore. Da questo punto di vista, le UTAP (Unità Territoriali di Assistenza Primaria), in qualità di presidi integrati per le cure primarie consistenti in un'associazione di più medici convenzionati (MMG, PLS, MCA, Specialisti convenzionati) che operino in una sede unica garantendo un elevato livello di integrazione tra la medicina di base e la specialistica e, quindi, il soddisfacimento della più comune domanda specialistica di elezione, appaiono essere gli strumenti con il maggior grado di capacità di innovazione. Esse possono fungere, poi, da elementi catalizzatori di un processo di integrazione di diversi attori coinvolti nell'assistenza territoriale secondo caratteristiche di gradualità: da modelli caratterizzati dalla collaborazione ed integrazione professionale di Medici di Famiglia, Medici di Continuità Assistenziale, Pediatri di Base, a modelli con partecipazione aggiuntiva rispetto a quella di base, di specialisti di varie specialità, di medici della dirigenza medica territoriale e di personale dell'assistenza sanitaria infermieristica, fino a modelli socio-sanitari, che contemplino la presenza anche di operatori sociali e che strutturano l'intervento complesso delle ASL con gli Enti locali per la risposta integrata al bisogno sociale a elevata rilevanza sanitaria. La popolazione servita costituisce l'elemento di riferimento per la costituzione delle UTAP. Va considerato in modo diverso il numero di assistiti in presenza di zone ad alta o bassa densità di popolazione.

Per quanto riguarda le prescrizioni farmaceutiche, a seguito dell'abolizione dei ticket sanitari nazionali, e nonostante la successiva introduzione del ticket regionale, si è verificato un forte aumento delle stesse. L'impatto

finanziario di questo fenomeno è stato rilevante. La spesa farmaceutica a carico del SSR, ha raggiunto un'incidenza del 13,5% sulla spesa sanitaria complessiva. Il contenimento della spesa farmaceutica, minacciato anche dal progresso farmacologico, impone di rendere i consumatori compartecipi alla spesa, ma deve essere fatto salvo il principio dell'equità sociale. L'erogazione di prestazioni specialistiche ambulatoriali è stata lievemente potenziata. Ciò risulta funzionale all'obiettivo di ridurre i tempi di attesa e aumentare la tempestività dell'erogazione della prestazione di assistenza specialistica ambulatoriale. La riduzione delle liste di attesa rappresenta infatti un obiettivo prioritario per un sistema sanitario avanzato. La Regione ha da tempo attivato iniziative volte a garantire degli "standard regionali di attesa", che sono mediamente fissati in 30 giorni, ma nonostante ciò, e le conseguenti riduzioni nei tempi medi di risposta, sono ancora frequenti le situazioni in cui i tempi di attesa superano di molto gli standard fissati. L'attivazione dei Centri Unificati di Prenotazione ha favorito il processo di contenimento dei tempi di attesa, ma devono essere trovati anche nuovi strumenti per fronteggiare questo grave punto di debolezza del sistema.

### 1.2.3 Il contesto normativo: vincoli e indicazioni all'azione regionale

Il quadro di riferimento europeo ed internazionale

La "salute" rappresenta una delle principali priorità per l'Unione Europea.

Dal punto di vista programmatico, merita particolare attenzione la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio di adottare un Programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2001-2006). In termini specifici, il citato Programma comunitario ha i seguenti obiettivi generali:

- migliorare l'informazione e le conoscenze per lo sviluppo della sanità pubblica e il rafforzamento e il mantenimento di interventi sanitari efficaci e di sistemi sanitari efficienti, sviluppando e attuando un sistema ben strutturato e completo per la raccolta, l'analisi, la valutazione e la diffusione di informazioni e conoscenze in materia di

sanità alle autorità  
competenti, agli operatori sanitari e al pubblico,  
nonché mediante  
valutazioni e relazioni sulla situazione della salute e  
sulle politiche, i  
sistemi e le misure in materia di sanità;  
• accrescere la capacità di reagire rapidamente e in modo  
coordinato  
alle minacce che incombono sulla salute mediante lo  
sviluppo, il  
rafforzamento e l'assistenza in relazione alla  
capacità, al funzionamento e  
all'interconnessione dei meccanismi di sorveglianza, di  
diagnosi precoce e  
di reazione rapida riguardanti i rischi sanitari;  
• affrontare i determinanti sanitari mediante misure di  
promozione della  
salute e di prevenzione delle malattie, mediante il  
sostegno e lo sviluppo  
di ampie attività di promozione della salute e di  
azioni di prevenzione  
delle malattie, nonché di strumenti specifici per la  
riduzione e  
l'eliminazione del rischio.  
Importanti indicazioni per un moderno assetto del sistema  
sanitario vengono  
anche dall'Ocse che pone soprattutto l'accento sui  
meccanismi di mercato quali  
strumenti per favorire la concorrenza fra i produttori di  
servizi sanitari e  
raggiungere così una maggiore efficienza del sistema.  
Viene peraltro ribadita  
la necessità di non compromettere l'integrità dei sistemi  
sanitari, che  
rappresentano elementi di solidarietà e di stabilità  
sociale.

In generale, l'Ocse auspica che le riforme sanitarie  
debbono ispirarsi ai  
seguenti obiettivi:

- rafforzare la capacità decisionale dei pazienti;
- potenziare il ruolo del medico di base;
- elevare la qualità del servizio;
- introdurre più severi sistemi di valutazione dei  
risultati;
- potenziare la prevenzione e favorire una politica  
intersettoriale di  
tutela della salute;
- favorire l'aziendalizzazione delle strutture sanitarie  
e la  
responsabilizzazione dei decisori.

La devoluzione ed il nuovo Piano Sanitario Nazionale

L'aspetto che più ha caratterizzato il settore sanitario  
a livello nazionale,  
è stato l'intenso processo di decentramento dei poteri  
dallo Stato alle  
Regioni, che ha trovato nella recente riforma del Titolo

V della seconda parte della Costituzione l'espressione più elevata. La devoluzione in campo sanitario, oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, consente alle Regioni una potestà legislativa molto ampia, ancorché non ancora ben definita, che va dalla decisione in merito ai modelli organizzativi, alla forma giuridica dei soggetti che erogano prestazioni sanitarie, mentre rimane allo Stato l'emanazione di norme di principio e, in generale, la definizione dei livelli minimi di assistenza.

L'evoluzione del quadro di riferimento normativo nazionale si completa con il Piano Sanitario Nazionale (2003-2005). L'effettiva valenza del nuovo piano dipende strettamente dal processo di devoluzione dei poteri in materia sanitaria. La Conferenza Stato-Regioni ha evidenziato la necessità di distinguere due livelli di programmazione all'interno del PSN: uno che attiene alla programmazione di governo in un contesto di federalismo sanitario, e nel quale vengono individuati i principi fondamentali condivisi da tutte le regioni; un altro che tratta dei temi di interesse interregionale e che può essere discrezionalmente adottato dalle singole Regioni in una logica "pattizia".

Gli obiettivi strategici enunciati dal PSN sono articolati in 10 progetti obiettivo fra cui ricordiamo, quello relativo all'attuazione dell'Accordo sui Livelli Essenziali ed Appropriati di Assistenza e quello volto a ridisegnare la rete ospedaliera ed i nuovi ruoli per i Centri di Eccellenza e per gli altri Ospedali.

La legislazione regionale

A livello regionale, il quadro di riferimento normativo appare assai articolato e in continua evoluzione. La politica socio sanitaria del Veneto è stata delineata fin dai primi anni Novanta con la l.r. 39/1993 di riorganizzazione ospedaliera, e precisata poi con le leggi di riordino del Servizio Sanitario Regionale nn. 55 e 56 del 1994. La programmazione del settore ha trovato il suo apice nel Piano Socio-Sanitario Regionale 1996/1998 (l.r. 5/1996) che, per la sua portata e per i suoi contenuti innovativi, ha influenzato la politica sanitaria regionale ben oltre

l'orizzonte temporale inizialmente previsto. Il quadro istituzionale del Servizio Sanitario Regionale è stato innovato con la l.r. 11/2001 con l'istituzione della "Conferenza regionale permanente per la programmazione sanitaria e socio sanitaria", la Conferenza dei Sindaci, il Comitato dei Sindaci di Distretto, volti a consentire la partecipazione degli Enti locali alla programmazione. Recentemente si è completato il processo di aziendalizzazione delle ULSS, mantenendo alla Regione un ruolo di coordinamento e di indirizzo valorizzando le soluzioni applicative più efficaci ed innovative adottate dalle singole aziende sanitarie. È stato, quindi, incentivato un sistema di erogazione delle prestazioni ospedaliere adeguato al cambiamento ed alla diversificazione del fabbisogno di salute, al miglioramento delle conoscenze e degli strumenti tecnici ed organizzativi nonché alle necessità di rispetto dei vincoli finanziari. A fronte di una minore ospedalizzazione per acuti, sono stati incrementati sia i servizi residenziali extra - ospedalieri a regime estensivo ed intensivo, sia l'assistenza domiciliare. Con la valorizzazione dell'assistenza territoriale, la Giunta regionale ha fornito gli indirizzi sull'assetto dei distretti socio-sanitari con riferimento alla dimensione, al modello, all'attività, al sistema organizzativo, agli strumenti di governo, ai rapporti interni all'azienda ULSS ed ai rapporti tra Distretto e Comuni. Tutta la programmazione della struttura ospedaliera del Veneto è stata oggetto di profonda rivisitazione, mediante la definizione di nuove schede di dotazione ospedaliera (pari a 5 posti letto per 1000 abitanti). Ma la riorganizzazione del sistema ospedaliero va oltre la mera riduzione dei posti letto e la soppressione di alcuni presidi ospedalieri, prevedendo un completo rinnovamento funzionale del sistema. Viene infatti promosso un sistema ospedaliero a rete, che vede al centro le due Aziende ospedaliere di Padova e Verona, come presidi a valenza regionale, quindi gli ospedali dei capoluoghi di provincia, e poi gli ospedali di rete e quelli integrativi. Attraverso l'elaborazione, in ambiti territoriali corrispondenti a quelli delle aziende ULSS, dei "piani di zona dei servizi

sociali" quale principale strumento d'integrazione delle attività sanitarie e sociali svolte nel territorio dai molteplici soggetti pubblici e privati, è stato confermato il sostegno all'integrazione tra il settore sanitario e quello sociale. Il Distretto socio-sanitario si qualifica sede elettiva per l'effettivo coinvolgimento e coordinamento delle professionalità al fine di recuperare un approccio olistico alla persona. Sono state promosse iniziative di carattere generale e sistemico di promozione della salute e rafforzate le aree della prevenzione collettiva e della prevenzione rivolta alla persona. Al fine di ridurre la spesa per beni e servizi e garantire il rispetto del patto di stabilità interno, secondo quanto previsto dalla legge n. 405 del 2001, si è pure dato avvio ad una serie di iniziative tra le quali la costituzione di un gruppo di lavoro regionale per valutare e promuovere la gestione centralizzata degli acquisti e l'Osservatorio regionale dei Prezzi. La Regione del Veneto ha perseguito infine l'obiettivo di rafforzare il proprio ruolo di cabina di regia del sistema socio-sanitario. Questo obiettivo è stato perseguito sia acquisendo specifiche capacità tecnico-professionali sia procedendo all'istituzione dell'Agenzia regionale socio-sanitaria con l.r. 32/2001. Quest'ultima si qualifica come una struttura tecnica che dovrà svolgere una funzione di supporto alle attività che richiedono caratteristiche di terzietà quali ad esempio l'accreditamento, la certificazione di qualità, una struttura dedicata all'analisi ed al monitoraggio delle aziende sanitarie ai fini del controllo di gestione nonché una struttura che dovrà procedere a monitorare il processo di sviluppo del Servizio sanitario, dando avvio ad una riflessione circa le possibili dinamiche evolutive.

L'attività regionale

Il quadro di riferimento entro il quale si sviluppa l'attività regionale del sistema socio-sanitario veneto è caratterizzato, come ricordato, da un insieme di fattori di criticità. Il patto di stabilità che lega l'Unione Europea richiede, infatti, la riduzione della spesa pubblica e, conseguentemente un radicale ripensamento del welfare, il quale deve

soddisfare domande diverse gravando sempre meno sui conti pubblici. Nel delicato ambito della sanità e del sociale, si richiede il contemperamento del diritto all'equità d'accesso alle cure, con il diritto alla libertà di scelta e con le limitate risorse disponibili a fronte di bisogni in continua espansione. Il sistema socio sanitario veneto nasce e si sviluppa sulla base di una forte integrazione tra i vari aspetti dell'assistenza sanitaria e tra l'insieme di questi ed il comparto dei servizi sociali. Tale integrazione ha mostrato, nel corso degli ultimi decenni, di corrispondere alle più complessive esigenze di sviluppo economico sociale della Regione, assicurando un articolato e flessibile supporto per rispondere ai nuovi bisogni che si andavano manifestando in relazione a tale sviluppo, soprattutto in riferimento al ruolo della famiglia. Tale conferma va però accompagnata da una modernizzazione del sistema stesso, in grado di conseguire nuovi livelli di efficienza nell'utilizzazione delle risorse, anche grazie alla sollecitazione di tradizionali e nuove forme di "pluralismo erogativi" in grado di contrastare forme e sacche di inefficienza ed ottimizzando il rapporto tra domanda ed offerta di prestazioni, in un quadro di forte governo regionale dei volumi di attività e dei tetti di spesa. Ad integrazione del quadro normativo precedentemente delineato, si è proceduto al completamento del processo di aziendalizzazione delle ULSS, superando la pregressa impostazione della legge 833 del 1978 e sviluppando l'attuale impostazione prevista del d.lgs. 502/1992 e successive modificazioni, in base alla quale le aziende sanitarie non sono caratterizzate da una funzione generica di promozione della salute, bensì dalla missione loro affidata di assicurare concretamente una serie di servizi, prestazioni, interventi e programmi ricompresi nei livelli essenziali di assistenza, secondo principi di efficacia, efficienza e qualità. Da questo punto di vista l'avvenuta approvazione da parte della Regione, delle linee guida per la redazione dell'atto aziendale, ha aperto una fase nuova e di grandi potenzialità.

#### 1.2.4 Verso una nuova programmazione per la Sanità

## Il ruolo della Regione

La Regione dovrà mantenere un ruolo di coordinamento e di indirizzo valorizzando le soluzioni applicative più efficaci ed innovative adottate dalle singole aziende sanitarie.

La programmazione sanitaria deve svolgere la funzione di indirizzo del settore, perseguendo, attraverso la gestione dei Servizi, obiettivi di equità, universalità dell'accesso, riequilibrio solidale, nonché efficacia ed efficienza, attraverso la ricerca continua della qualità del Sistema.

Gli obiettivi strategici si devono basare su considerazioni demografiche, epidemiologiche, economiche, manageriali, politiche ed etiche. Le priorità vengono individuate partendo dall'identificazione dei maggiori problemi di salute della popolazione del Veneto e delle strategie di prevenzione primaria e secondaria che assicurino i migliori risultati in termini di costo per anno di vita, senza disabilità, guadagnato.

Il ruolo della Programmazione Socio Sanitaria è quello di garantire il diritto di cittadinanza rispetto a risultati fondamentali di salute. Questo comporta la costruzione di un meccanismo di regolazione delle risorse per assicurare a tutti la disponibilità dei medesimi beni primari, tenuto conto di svantaggi naturali o di capacità produttive insufficienti.

Nell'attuale quadro di scarsità di risorse, non sarà più possibile la somministrazione di trattamenti di efficacia non provata, ma si dovrà sempre più propendere verso la scelta di trattamenti meno costosi, sempre a parità di efficacia e di profilo di effetti collaterali. Pertanto la valutazione dei costi diviene parte integrante del processo valutativo delle cure, associandosi alla valutazione di appropriatezza e di efficacia.

La definizione dei livelli essenziali di assistenza costituisce uno dei momenti più significativi del processo di razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale.

Essi, con i relativi finanziamenti, rappresentano le garanzie che il sistema si impegna ad assicurare all'intera collettività, in condizione di uniformità su tutto il territorio nazionale.

L'impegno di assicurare i livelli di assistenza, gli obblighi derivanti



dall'Accordo dell'8 agosto 2001 sulla spesa sanitaria, le conseguenti sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità e gli altri adempimenti previsti, la necessità, in definitiva, di garantire condizioni di equilibrio finanziario nella prospettiva del federalismo fiscale, impongono che tutti gli obiettivi della pianificazione, le politiche, i progetti, le azioni, siano compatibili con il quadro delle risorse disponibili per la loro realizzazione.

Appare evidente la necessità di scelte strategicamente rivolte a prevenire e controllare ogni fenomeno di dispersione e di improprio utilizzo delle risorse, sia con la revisione del sistema di organizzazione dell'offerta - che abbisogna di correttivi per un giusto dimensionamento della capacità produttiva - sia con una più efficiente allocazione della domanda, nel senso di un utilizzo più appropriato della gamma dei servizi offerti.

Ancora una volta, lo snodo della Programmazione regionale è essenziale, recuperando il ruolo partecipativo di tutti gli attori. Le Autonomie locali, in particolare - quali rappresentanti delle Comunità di riferimento - devono essere consapevoli, con la Regione e con le Aziende, che la sostenibilità del sistema, ossia la sua capacità di garantire i diritti, si raggiunge attraverso uno sforzo comune, per un corretto dimensionamento e un adeguato utilizzo delle risorse.

La Regione, dal canto suo, deve rafforzare il principio della unitarietà e globalità degli interventi, anche attraverso la precisazione degli apporti dei Comuni in tema di politiche sociali, urbanistiche e del territorio, nonché attraverso la definizione del contenuto e delle modalità di esercizio di eventuali deleghe dei Comuni alle Aziende ULSS

La convergenza della programmazione si realizza sia a livello regionale - con il potenziamento del ruolo della Conferenza regionale per la Programmazione socio sanitaria - sia a livello locale - con l'integrazione della programmazione di zona con quella dell'ULSS - al fine di evitare sfasature, vuoti e sovrapposizioni.

Si conferma l'esigenza del coinvolgimento degli Enti pubblici e degli Enti privati operanti nel sistema, e della valorizzazione dell'apporto delle entità organizzate di solidarietà sociale, espressione delle

comunità locali, nella programmazione dei servizi e non solo nella gestione. Il coinvolgimento nella programmazione di tutti gli attori porta ad una loro maggiore responsabilizzazione, per assicurare il successo di azioni strutturali particolarmente incisive e culturalmente onerose.

Per una elevata efficacia del risultato da ottenersi, il miglioramento organizzativo ed economico deve essere inserito in programmi di miglioramento assistenziale. Così facendo si realizza l'approccio più corretto per la reingegnerizzazione del sistema.

Sono confermate pertanto le linee di sviluppo dell'azione di governo regionale nel settore socio sanitario, che dovrà articolarsi secondo otto direttrici fondamentali:

- il completamento del processo di regionalizzazione;
  - il completamento del processo di aziendalizzazione;
  - il completamento del riassetto strutturale;
  - il rilancio delle politiche di prevenzione;
  - il riadeguamento finanziario;
  - il rilancio dell'integrazione socio sanitaria;
  - il rilancio del ruolo regionale nel settore dei servizi sociali;
  - il potenziamento della struttura regionale di governo.
- Il rinnovamento del sistema, nel suo complesso, è teso quindi all'integrazione gestionale tra le strutture coinvolte nell'erogazione dei servizi alle persone (sanitari e socio-sanitari), alla ricerca continua della riduzione delle inefficienze, all'integrazione delle prestazioni ed alla continuità assistenziale nei confronti dei cittadini utenti, come pure alla continuità di servizio del lavoro degli operatori nonché alla loro motivazione, per la realizzazione del governo gestionale e clinico del sistema.

Gli assi del suo rinnovamento sono pertanto:

- individuazione di ambiti territoriali sovrazionali in cui collocare la gestione dei servizi suscettibili di significative economie "di scala" al fine di raggiungere le dimensioni necessarie per completare correttamente il processo di aziendalizzazione. Con d.g.r. 3456 del 2004 sono state definite linee guida per la realizzazione di un modello organizzativo che, promovendo la collaborazione e la condivisione di processi gestionali tra aziende limitrofe facenti capo ad una stessa area, definibile fin d'ora come "area vasta", non solo per quanto attiene ai processi amministrativi, ma anche per

alcune funzioni organizzative e sanitarie (ad esempio: dipartimenti di prevenzione, alcune funzioni di alta specialità) riduca il consumo di risorse e ottimizzi l'efficienza, l'efficacia e l'appropriatezza delle stesse pur continuando ad assicurare una risposta adeguata alla crescente domanda di bisogni sanitari mediante la garanzia dei LEA;

- ristrutturazione del sistema con un modello di accreditamento che confermi il ruolo dei servizi pubblici come produttori di prestazioni in un rapporto di collaborazione con i servizi privati (agevolata dall'attuazione della normativa sull'accreditamento);
- riorganizzazione della funzione ospedaliera all'interno delle Aziende (ULSS) al fine di consentirne l'effettiva responsabilizzazione ed il governo.

La Segreteria regionale e l'Agenzia socio-sanitaria regionale avranno il compito rispettivamente di reindirizzare e monitorare costantemente lo sviluppo del processo di rinnovamento del SSR lungo questi tre assi e di dare l'avvio altresì ad una riflessione ragionata circa eventuali possibili evoluzioni del modello di sistema.

I punti più qualificanti della programmazione saranno quindi i seguenti:

- il potenziamento delle attività di prevenzione collettiva e di promozione della salute in sintonia con le indicazioni dell'OMS;
- la definizione dei Livelli di assistenza per la Regione del Veneto;
- il completamento della riqualificazione della rete ospedaliera agendo non solo sui posti letto, ma soprattutto con efficacia sull'articolazione funzionale della rete regionale e sugli aspetti organizzativi;
- lo sviluppo della programmazione per la riqualificazione della rete assistenziale territoriale distrettuale;
- la conferma della scelta di attuare una più decisa politica verso il personale dipendente e convenzionato per la realizzazione di nuove forme di rapporto con i cittadini utenti, più coordinate fra di loro per recuperare la visione e la pratica unitaria verso la persona;
- il rilancio del ruolo trainante che la Regione deve assumere attraverso la formazione e la gestione della conoscenza;
- il miglioramento delle previsioni relative ai consumi sanitari

appropriati da parte della popolazione del Veneto, soprattutto anziana.

Il quadro degli obiettivi

Nell'ambito del modello sopra indicato, la Regione esprime il proprio disegno e la propria volontà rispetto al governo del Sistema Sanitario Regionale facendo propri i seguenti obiettivi:

- implementare iniziative di carattere generale e sistemico di promozione della salute, promuovendo politiche intersettoriali che pongano il fattore salute al centro dello sviluppo economico sociale della Regione del Veneto. I valori e i principi su cui si fonda la politica di salute pubblica regionale sono: equità e giustizia, efficacia, integrazione, flessibilità, informazione, coesione e capitale sociale e creazione di strutture organizzative per la Sanità Pubblica;
- rafforzare l'area della prevenzione collettiva e della prevenzione rivolta alla persona;
- attuare l'accordo sui livelli essenziali ed appropriati di assistenza e ridurre le liste di attesa, definendo i livelli di assistenza per la Regione del Veneto, con la conseguente razionalizzazione del profilo delle prestazioni; tale razionalizzazione costituisce la base per assicurare e verificare la coerenza con il fabbisogno annualmente garantito a livello nazionale e per "delimitare" l'area erogativa a carico del SSN, rispetto a quella a carico del bilancio regionale ed a quella di possibile intervento dei Fondi integrativi;
- valutare la creazione di un fondo per la non autosufficienza, dopo un attento e approfondito confronto, in armonia con quello nazionale, anche destinando in forma aggiuntiva risorse diverse da quelle provenienti dai fondi sanitario e sociale;
- potenziare la rete integrata di servizi sanitari e sociali per l'assistenza ai malati cronici, agli anziani e ai disabili;
- promuovere un corretto impiego dei farmaci e la farmacovigilanza, ottimizzando, per esempio, la rete distributiva oltre a correlare politiche di educazione sanitaria appropriate;
- valorizzare la partecipazione, attraverso un maggiore radicamento e consenso degli interventi a livello locale e la

responsabilizzazione di  
tutti gli attori coinvolti alla realizzazione delle  
finalità del Servizio  
Sanitario Regionale, considerato che la tutela della  
salute deve essere un  
valore condiviso da tutti;

- ridisegnare i macrosistemi erogativi, completare la  
programmazione e  
l'integrazione dei seguenti sistemi:
  - sistema della cure ospedaliere, attraverso  
l'articolazione funzionale  
della rete regionale, con l'obiettivo della  
destinazione funzionale di  
ogni singolo ospedale;
  - sistema delle cure residenziali extraospedaliere,  
sviluppando la  
riqualificazione programmata della rete assistenziale  
territoriale. La  
riqualificazione programmata di tale rete  
residenziale territoriale dovrà  
prevedere lo sviluppo di una nuova fattispecie,  
l'ospedale di comunità,  
attivo, attualmente, solo in poche ULSS come  
sperimentazione organizzativa  
che in futuro dovrà vedere il proprio modello esteso  
a tutto il territorio  
regionale. "L'ospedale di comunità" è una struttura  
in grado di ospitare  
pazienti dimessi da reparti per acuti e post acuti  
dell'ospedale per i  
quali sia necessario consolidare le condizioni  
fisiche o continuare il  
processo di recupero in ambito non ospedaliero,  
ovvero pazienti per i  
quali il MMG possa richiedere un ambiente protetto  
(non ospedaliero) per  
attuare o proseguire le terapie domiciliari.

Obiettivi di questa struttura  
sono il consolidamento dello stato clinico generale  
dei risultati  
terapeutici ottenuti nel reparto ospedaliero per  
acuti o post acuti, la  
prevenzione delle complicanze e il recupero  
dell'autonomia, in un'ottica  
di rientro a domicilio o di ricorso a forme  
assistenziali territoriali.

Non secondario è anche l'obiettivo di evitare  
ingressi a carattere  
definitivo in strutture residenziali per l'insorgenza  
di difficoltà  
familiari e sociali ad affrontare tempestivamente le  
mutate condizioni  
fisiche e funzionali, in particolare dell'anziano,  
dopo un'evenienza  
acuta. L'ospedale di comunità rappresenta, quindi,  
nel quadro del processo  
di razionalizzazione e riadeguamento delle risorse  
ospedaliere secondo  
principi di appropriatezza, un'alternativa efficace e  
adeguata al ricovero

ospedaliero;

- sistema delle cure domiciliari, prevedendo l'integrazione con il sistema delle cure ospedaliere e con quello delle cure residenziali;
- sistema delle cure ambulatoriali, rafforzando la programmazione strutturale dell'offerta;
- sistema dei servizi distrettuali, realizzando un elevato livello di integrazione tra i diversi servizi che erogano le prestazioni socio-sanitarie e tra questi e i servizi socio-assistenziali, nonché tra i soggetti coinvolti;

- garantire e monitorare la qualità di sistema, dell'assistenza sanitaria e socio sanitaria nonché dell'impiego delle tecnologie biomediche, migliorando la qualità del rapporto tra cittadini e organizzazione, individuando i livelli di qualità che le strutture sanitarie devono garantire, definendo i criteri di accreditamento di tutti gli erogatori ed i relativi servizi pubblici e privati, in un processo di omogeneità organizzativo - funzionale per la tutela dei diritti del cittadino alla scelta del luogo, alla continuità assistenziale e alla scelta della modalità delle cure;
- potenziare i fattori di sviluppo della conoscenza degli operatori in sanità e realizzare una formazione permanente di alto livello in medicina e sanità, assicurando la realizzazione degli interventi in grado di promuovere sviluppo e qualificazione delle risorse umane e professionali (anche attraverso le attività di Educazione Continua in Medicina), di miglioramento delle relazioni interne e dei modelli organizzativi, delle strutture e delle tecnologie impiegate attraverso un sistema in grado di assicurare la continuità degli interventi formativi;
- promuovere la ricerca biomedica, biotecnologica e quella sulla riorganizzazione reingegnerizzazione e valutazione dei servizi sanitari, esercitando le nuove competenze regionali in materia di ricerca, partecipando alle iniziative del Piano Nazionale per la Ricerca, promovendo specifiche iniziative e linee regionali, nonché favorendo il modello di integrazioni tra poli di eccellenza e rete assistenziale;
- potenziare i servizi di urgenza ed emergenza già

esistenti,  
completando il modello a rete, definendo  
l'organizzazione del sistema, gli  
interventi strutturali e i progetti attuativi e  
rafforzando il raccordo e  
l'integrazione tra gli interventi a livello  
territoriale e ospedaliero nelle  
varie fasi. Garantire, inoltre, uno sviluppo omogeneo  
del sistema per  
offrire gli stessi livelli di assistenza su tutto il  
territorio regionale;

- implementare l'integrazione dei sistemi informativi  
aziendali per  
favorire la comunicazione tra sistemi diversi al fine  
di realizzare servizi  
comuni, attraverso l'accesso, l'integrazione,  
l'ampliamento dei dati  
disponibili e la produzione diffusa di conoscenze.

Implementare, inoltre,  
l'integrazione orizzontale e verticale dei sistemi  
aziendali, così da  
permettere l'aggregazione attorno al cittadino del  
complesso delle  
informazioni derivanti dai molteplici accessi ai  
servizi, con lo scopo di  
assicurare la continuità assistenziale nell'erogazione  
delle prestazioni e  
rendere visibile la gamma complessiva di offerta del  
Sistema Sanitario  
Regionale. Assicurare il monitoraggio delle prestazioni  
erogate per  
potenziare il sistema dei controlli, evidenziando  
eventuali fenomeni di  
improprio assorbimento delle risorse;- assicurare il riadeguamento economico-finanziario,  
raggiungendo  
l'equilibrio economico finanziario, anche al fine di  
rispettare gli  
obiettivi di finanza pubblica di cui al "patto di  
stabilità" e agendo sui  
sistemi di finanziamento degli erogatori, per indurre  
la riduzione delle  
prestazioni a più basso valore terapeutico e, in  
generale, per il controllo  
dei volumi delle prestazioni, nonché anche mediante  
meccanismi di  
corresponsabilizzazione e partecipazione della spesa  
sanitaria. Migliorare,  
inoltre, l'efficienza allocativa nell'impiego delle  
risorse;
- potenziare le attività internazionali in ambito socio-  
sanitario e le  
relazioni internazionali, radicare in Veneto le  
politiche di salute dell'OMS  
e sviluppare rispetto ai due obiettivi di cui sopra le  
alleanze con le  
Agenzie specializzate dell' ONU ed ogni altro Organismo  
riconosciuto dalla  
comunità internazionale anche favorendo la  
partecipazione del personale

socio sanitario del SSR alle attività ed ai programmi internazionali.

Il quadro delle politiche

Il raggiungimento degli obiettivi strategici sopra descritti richiede il perseguimento di politiche mirate e forti, che si sviluppino nei seguenti ambiti:

- la definizione e il perseguimento di specifici obiettivi di salute.

Oltre ad affrontare le patologie che già rappresentano importanti cause di

morte, sono da ridurre quei fattori di rischio, i cui effetti, non sono

ancora manifesti e, a causa della latenza nello sviluppo delle patologie

cronico-degenerative, potranno essere visibili solo a distanza. Sono

prioritari gli interventi:

- per la dissuasione dall'uso di tabacco, attraverso la prevenzione tra

  - i giovani, attraverso strategie di promozione della salute nelle scuole e

  - la protezione dal fumo passivo, enfatizzando il ruolo dei medici di

    - medicina generale;

- per la sicurezza alimentare, attraverso l'analisi e la gestione del

  - rischio che implicano la predisposizione di azioni per la prevenzione, il

  - controllo e la promozione di corrette pratiche in tutte le fasi della

    - filiera produttiva;

- nell'ambito dell'epidemiologia ambientale, con la definizione di un

  - protocollo degli eventi sanitari ambiente-correlati a livello locale, e

  - potenziando la collaborazione tra le strutture del SSR e dell'ARPAV livello

    - regionale e locale;

- rispetto ai traumi stradali, dovrà essere promosso l'uso dei sistemi

  - di sicurezza individuali attraverso il marketing sociale e la

  - collaborazione con le forze di sicurezza, ma anche portando la cultura, i

  - principi ed i metodi di sanità pubblica nell'ambito della pianificazione

  - territoriale ed in particolare nella programmazione e gestione della rete

    - stradale;

- per la salute nel lavoro, sviluppando il coordinamento delle diverse

  - unità operative della Pubblica Amministrazione, in materia di sicurezza del

  - lavoro e di contrasto del lavoro irregolare e sommerso, e coinvolgendo le

    - parti sociali nei progetti di intervento e nella



verifica dei risultati;

- per la sicurezza nei posti di lavoro, promuovendo l'uniformità delle normative e dei regolamenti applicativi, sostenendo l'impegno delle imprese e favorendo una cultura della salute nei luoghi di lavoro fra gli imprenditori e fra i lavoratori;

- la definizione regionale dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). I

principi generali sono gli stessi che hanno ispirato il Governo per la

definizione dei LEA: dignità della persona, bisogno di salute, accesso

all'assistenza, qualità delle cure e loro appropriatezza riguardo alle

specifiche esigenze ed economicità nell'impiego delle risorse. La

pianificazione sanitaria regionale dovrà anche disciplinare le modalità di

adozione di LEA aggiuntivi regionali, proponendo sperimentazioni sulle forme

integrative di assistenza e rimuovendo progressivamente i servizi non

inclusi nei LEA, a partire da quelli che hanno un peso maggiore nella spesa

e la cui efficacia non è sostenuta da una solida evidenza scientifica;

- compartecipazione alla spesa. Il coinvolgimento dei cittadini e delle

famiglie alla spesa sociale e sanitaria appare uno dei temi fondamentali in

cui si tratta di delineare, anche tramite un confronto con le parti sociali,

un intervento organico, capace di coniugare l'universalità dei diritti con

la selettività/equità dell'accesso alle prestazioni e la sostenibilità

finanziaria del sistema definendo l'eventuale compartecipazione alla spesa

in base alle effettive risorse delle famiglie e dei cittadini attraverso

l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente);

- l'utilizzo delle risorse economiche, comporta diverse problematiche:

la capacità di individuare e realizzare le attività più rilevanti rispetto

al miglioramento delle condizioni di salute della popolazione; l'efficienza

della spesa e la dimensione delle risorse disponibili (e quindi il loro

grado di scarsità). La Regione deve dunque identificare in modo analitico le

attività di assistenza socio-sanitaria erogabili alla popolazione,

accogliendo fra quelle possibili le attività giudicate prioritarie e

necessarie e stimare la quantità di risorse finanziarie necessarie per la

realizzazione di ciascuna attività necessaria assegnando alle aziende ULSS l'ammontare di risorse finanziarie esattamente richiesto per la produzione e l'erogazione delle prestazioni identificate. Tra le attività finalizzate alla riprogettazione dei processi e destinate al contenimento dei costi si possono considerare:

- l'outsourcing, inteso come il ricorso a fonti esterne per attività e servizi che non fanno parte del "core business" e che di norma sono prodotti con risorse aziendali;
- la centralizzazione, sia a livello di raggruppamenti di aziende sanitarie che a livello regionale, in aree che richiedono dimensioni e massa critica appropriate;
- l'integrazione dei sistemi informativi delle aziende sanitarie, al fine di offrire agli utenti servizi qualitativamente superiori, dando concretezza ai principi della continuità assistenziale e della libertà di scelta;
- il controllo di gestione, semplice, tempestivo omogeneo nei contenuti e nei metodi di rilevazione, ed in grado di verificare la presenza di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi, misurarne l'entità ed individuare e mettere a punto le azioni correttive;

• il ruolo dei privati e ambiti di sperimentazioni gestionali. Il sistema sanitario richiede un significativo cambiamento delle logiche operative. È necessario realizzare una rete di servizi integrata, fondata sulla collaborazione e la complementarietà dei soggetti erogatori pubblici e privati. La possibilità degli operatori sia profit che non di operare assieme nella complessiva gestione del SSR, ha favorito la nascita di diverse modalità di collaborazioni, quali: l'acquisto di servizi e di beni, l'acquisto di prestazioni sanitarie dal privato, l'outsourcing, il project financing, i progetti collaborativi di ricerca nei settori biomedici ed anche organizzativi. L'accreditamento è un sistema che, con un proprio processo di valutazione/misurazione, purché dinamico e non autoreferenziale, ricopre una fondamentale importanza in un sistema misto. Con la programmazione sanitaria si dovrà assicurare particolare attenzione alle sperimentazioni gestionali quale strumento di sviluppo

della capacità di  
cambiamento delle aziende sanitarie e quali fattori di  
innovazione e  
miglioramento del Servizio Sanitario Regionale;

- la gestione e la formazione del personale. È necessario un programma di sviluppo delle risorse umane (che riguardi sia quello dipendente che quello convenzionato) rivolto a:
  - valorizzare l'autonomia professionale e promuovere le responsabilità, anche attraverso forme di partecipazione degli operatori;
  - differenziare l'assunzione di effettive responsabilità gestionali dall'esercizio di competenze professionali e tecniche;
  - allineare il sistema delle responsabilità alla ridefinizione dei processi organizzativi delle aziende;
  - avviare un programma di formazione per il personale a tutti i livelli di responsabilità;
  - garantire le condizioni per una fattiva eguaglianza delle opportunità per il personale femminile;
  - valorizzare la professione infermieristica e le altre professioni sanitarie, per le quali si impone la nascita di una nuova cultura della professione;
  - creare ambienti di lavoro sicuri e confortevoli;
- l'evoluzione del sistema informativo socio-sanitario, sulla base dei principi di accesso, integrazione, ampliamento dei dati disponibili e produzione di conoscenze;
- il Sistema di sorveglianza epidemiologica va potenziato dedicando maggiori risorse alla sorveglianza epidemiologica degli anziani e delle malattie e traumi professionali;
- l'educazione e la promozione della salute. Il SSR del Veneto deve orientare le attività di promozione della salute verso quei fattori di rischio che sono modificabili e che denotano ora una larga percentuale di decessi precoci e disabilità (fumo di tabacco, abuso di alcol, alimentazione scorretta, insufficiente esercizio fisico, etc.) soprattutto nei confronti della popolazione più vulnerabile (adolescenti, persone con basso livello di istruzione, etc.);
- la promozione della qualità. L'attenzione deve essere rivolta al sistema, ai suoi processi organizzativi, a quelli diagnostici, curativi e assistenziali, a quelli di supporto tecnico ed amministrativo identificati

ai vari livelli di responsabilità e condivisi;

- i Rapporti con l'Università. Nel quadro delineato dal d.p.c.m. 24 maggio 2001 recante: "Linee-Guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra Regioni e Università per lo svolgimento delle attività assistenziali delle Università nel quadro della programmazione nazionale e regionale", le Università possono svolgere un ruolo importante nella programmazione sanitaria regionale, in particolare:
  - nell'elaborazione dei piani sanitari regionali, nella definizione degli indirizzi di politica sanitaria e di ricerca e nella predisposizione dei modelli organizzativi delle strutture e delle attività suddette;
  - nel disciplinare forme e modalità di concertazione per individuare le strutture del servizio sanitario regionale, che, insieme a quelle universitarie, costituiscono la rete didattico-formativa degli specializzandi, del personale sanitario, nonché l'accesso ai ruoli dirigenziali;
- la ricerca applicata socio-sanitaria;
- il monitoraggio della politica del farmaco;
- l'abbattimento delle liste di attesa è terreno prioritario di impegno del sistema regionale veneto. In coerenza con l'adesione espressa dalla Regione ai documenti nazionali in materia, è necessario:
  - partecipare all'individuazione di percorsi comuni con le altre Regioni;
  - individuare i criteri per stabilire delle priorità d'accesso;
  - attivare un sistema di monitoraggio adeguato dei tempi e dei procedimenti;
  - individuare modalità per la corretta gestione delle liste di prenotazione;
  - inserire come elemento di valutazione dei direttori generali l'inosservanza dei tempi di attesa stabiliti;
  - utilizzare la libera professione nei confronti dell'azienda per diminuire le liste di attesa delle prestazioni critiche;
- le politiche di partecipazione alle iniziative dell'Unione Europea e alle iniziative di carattere umanitario in ambito internazionale. La Regione del Veneto deve considerare le relative opportunità di partecipazione:
  - sotto il profilo della collaborazione e del confronto

con altri

sistemi sanitari, sia come strumento di benchmarking sia come strumento di

internazionalizzazione del sistema socio-sanitario locale;

- come soggetto che partecipa al processo di attuazione della normativa

comunitaria;

- come soggetto che accede alle misure comunitarie di incentivazione.

In particolare è da rafforzare la presenza ed il peso internazionale della

Regione all'interno delle iniziative socio sanitarie per gli interventi di

cooperazione decentrata e di emergenza umanitaria.

Le politiche per la gestione dei servizi sanitari

La necessità di riorganizzare/re-ingegnerizzare l'intero sistema sanitario

regionale, impone la definizione di specifiche politiche per i servizi

sanitari. In particolare:

- definire una nuova organizzazione delle aziende ULSS e ospedaliere e i

loro nuovi ambiti territoriali. In particolare, potrà giocare un ruolo di

rilievo la modifica dell'attuale organizzazione delle direzioni delle

aziende ULSS;

- ridefinire le attività afferenti al Dipartimento di prevenzione, per

tener conto delle recenti disposizioni normative che riconducono la

tradizionale operatività del Dipartimento al livello di assistenza sanitaria

collettiva in ambiente di vita e di lavoro;

- riorganizzare il polo di attività afferenti al Distretto Socio

Sanitario. Elemento di snodo della programmazione e della gestione dovrà

essere il Distretto Socio Sanitario (DSS). La sua

riorganizzazione dovrà

avvenire secondo la configurazione delineata dalla normativa regionale

vigente, e secondo ulteriori opportuni approfondimenti ed interventi

regolamentari che ne precisino i meccanismi operativi.

In tale ambito, una

particolare attenzione sarà rivolta alla sistemazione, in un'ottica di

efficacia ed efficienza del servizio, dei seguenti

punti:

- la medicina convenzionata;

- l'assistenza farmaceutica territoriale;

- le residenze sanitarie extraospedaliere;

- l'assistenza domiciliare;

- gli ospedali di comunità;

- strumenti di governo del Distretto Socio Sanitario saranno il PAT

(Programma delle Attività Territoriali) e i percorsi assistenziali;

- valorizzare i servizi per la disabilità. La prevenzione delle

disabilità, intesa come riduzione dell'incidenza degli eventi che la

causano, rappresenta un primo momento importante nell'ambito della

programmazione regionale, che dovrà poi contemplare la riabilitazione,

intesa come processo di soluzione dei problemi e di educazione;

- definire il polo di attività afferente ai presidi ospedalieri;

- la strategia di riordino della rete ospedaliera perseguita dalla

Regione è incentrata su due linee principali:

- la riduzione delle dotazioni ospedaliere focalizzata sui posti letto,

in adeguamento agli standard nazionali, come modalità per elevare

l'efficienza del sistema e il recupero dell'equilibrio economico;

- l'individuazione dei profili funzionali dei singoli ospedali, per

ridefinire la rete ospedaliera in modo da conferirle maggiore razionalità

strutturale ed una più elevata integrazione, al fine di perseguire più

efficienza nell'impiego delle risorse e un migliore servizio all'utenza.

La riduzione dei posti letto rientra in un processo di riorganizzazione che

vede alla sua base:

- una corretta valutazione dei bisogni dell'utente e la valutazione

epidemiologica della domanda;

- un utilizzo appropriato dell'ospedale, e la conseguente riduzione dei

ricoveri e della durata di degenza.

La politica di contenimento dei ricoveri dipenderà dalle specificità di ogni

ULSS, e sarà perseguita per mezzo di azioni basate su:

- il rilancio delle politiche di prevenzione;

- l'implementazione del sistema di assistenza domiciliare;

- la ridefinizione della rete delle residenze sanitarie extraospedaliere;

- l'assetto strutturale dei Distretti;

- la ridefinizione della rete ospedaliera regionale;

- introdurre innovazioni organizzative per garantire una sinergia tra

attività assistenziale e ricerca e in riferimento al possibile ruolo degli

IRCCS. Il quadro normativo che si è recentemente delineato evidenzia che

l'attività di ricerca degli IRCCS è materia di competenza regionale. Ciò

rende necessario un riordino complessivo della

disciplina legislativa  
relativa a questi Istituti;  
• indirizzare la politica degli investimenti. Un più attento approccio  
agli investimenti in opera si rende necessario, sia perché la definizione  
dei LEA configura un modello prestazionale obbligatorio, sia perché i  
servizi sanitari devono essere erogati da strutture idonee e rispondenti  
agli standard di accreditamento. Per questi motivi è necessario prevedere  
che una quota fissa del Fondo Sanitario Regionale sia destinata ai costi di  
investimento in opera.

### 1.3 La cultura e l'istruzione

La necessità del dialogo fra le culture, nel rispetto delle differenze, impone  
in primo luogo la conoscenza della propria cultura, nei suoi fattori e nei  
suoi elementi materiali e non materiali. Solo chi ha piena consapevolezza  
della propria appartenenza culturale è potenzialmente disponibile a  
comprendere il valore delle altre, mentre è in grado di proporre il meglio dei  
suoi contenuti, rendendo possibile la comparazione e lo scambio proficuo  
che determinano la crescita della civiltà umana. Appartiene alla tradizione della cultura veneta una  
capacità di relazione costante con le altre culture.  
Ora, però, il rapporto con le altre culture assume le forme dello sviluppo  
industriale, dell'immigrazione extracomunitaria e della delocalizzazione  
d'impresе. La globalizzazione, tuttavia, mentre genera mobilità delle persone,  
dei beni e dei capitali può produrre fenomeni di "estraneità" nelle comunità.  
La Regione intende sostenere i progetti finalizzati a un positivo rapporto tra  
le culture.

SISTEMA FORMATIVO: Per quel che riguarda il settore formativo gli obiettivi regionali sono:

- la razionalizzazione della rete scolastica;
- la realizzazione di un sistema di formazione continua ed, in particolare, il potenziamento delle attività di Educazione degli Adulti;
- lo sviluppo di progetti riguardanti le forme d'intesa fra scuole, il rapporto con il mondo del lavoro, la ricerca scientifica e tecnologica e, soprattutto, con l'Università;

- il miglioramento dell'offerta formativa anche mediante la promozione della parità di accesso tra la scuola privata e quella pubblica.

Va esaltato il ruolo dell'autonomia delle singole scuole e se si vorrà attuare il federalismo scolastico, andrà aperto un confronto sulle competenze tra Stato e Regione, tra centralismo e processo autonomistico scolastico.

UNIVERSITÀ: L'autonomia universitaria va intesa come pienezza delle responsabilità nell'uso delle risorse e consapevolezza di una interrelazione con il mondo esterno per la formulazione e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento. La Regione, consapevole dell'importanza dell'Università come motore di sviluppo nella società e nel mondo economico in generale, sostiene una maggiore integrazione tra Università, società ed economia. In sintesi, favorire questa integrazione significa per la Regione:

- riconoscere l'importanza del patrimonio umano;
- promuovere il sistema formativo, incentivare la ricerca scientifica e tecnologica;
- favorire le sinergie tra conoscenza, tecnologia e competitività;
- valorizzare il patrimonio formativo e tecnico scientifico esistente.

LINGUA, TEATRO, MUSICA: la Regione si propone con l'intento di promuovere la realizzazione di una fitta trama di manifestazioni nelle comunità locali, a sostegno dell'identità veneta attraverso forme d'arte popolare, accessibili al più largo pubblico.

SPORT: la Regione sostiene la diffusione della pratica sportiva al fine di favorire nel modo più completo il benessere della persona e della comunità, la prevenzione dalle malattie e dalle cause del disagio. Non sono altresì trascurati gli aspetti dello sport legati al sostegno dello sviluppo economico, e in particolare per le politiche occupazionali e di promozione turistica.

PARTECIPAZIONE ALLA CULTURA DEGLI ALTRI: la Regione intende sostenere progetti finalizzati a un positivo rapporto tra le culture e vuole porre al centro della sua operatività la persona. Intende programmare i propri interventi tenendo conto del fatto che la comunità è una dimensione



indispensabile per un  
equilibrato sviluppo della persona umana.

L'identità di un popolo si definisce nella condivisione di un nucleo di valori centrali e nella comune appartenenza a un territorio originario, in termini naturali e simbolici. È questo l'ambiente dove si realizzano i processi di accumulazione della specifica cultura, interconnessa storicamente con gli eventi, sociali e naturali di cui è partecipe. Valori e modelli di comportamento vengono trasmessi e proposti a ciascuna persona che risiede nell'area della comunità di destino. Qualora singoli e gruppi trapiantino altrove le radici culturali, non per questo rinunciano al bisogno di vedere riconosciuta, onorata e salvaguardata la loro identità, opponendosi a forzate assimilazioni. La storia delle emigrazioni lo conferma. I portatori d'una specifica identità, mantengono nel tempo sostanziali riferimenti con questa, pure adattandosi alle circostanze, alle consuetudini, alle caratteristiche del mutamento e delle nuove realtà, dentro alla rete di relazioni significative estese dal mondo vitale locale alla realtà planetaria. La necessità del dialogo fra le culture, nel rispetto delle differenze, impone in primo luogo la conoscenza della propria cultura, nei suoi fattori e nei suoi elementi materiali e non materiali. Solo chi ha piena consapevolezza della sua appartenenza culturale è potenzialmente disponibile a comprendere il valore delle altre, mentre è in grado di proporre il meglio dei suoi contenuti, rendendo possibile la comparazione e lo scambio profittevole che determinano la crescita della civiltà umana. I sopravvenienti, coloro che entrano a far parte di una comunità di cultura, per nascita o per scelta, hanno bisogno di identificarsi nei riferimenti essenziali dei predecessori, in una integrazione necessaria, che si compie mediante processi socializzanti e azioni formative finalizzate a realizzare una società stabile. Da questo punto di vista, le nuove generazioni e gli immigrati che s'insediano stabilmente nella comunità locale hanno lo stesso bisogno di essere integrati nella medesima appartenenza, con forme e modi adeguati a un presente pluralista e proiettato verso l'interculturalità.

Gli immigrati, portatori di culture diverse, mentre chiedono il rispetto delle loro identità, per sé e i successori, come sempre avviene per chi è condotto dalle circostanze esistenziali a trapiantare le sue radici in una comunità straniera, vanno aiutati ad inserirsi positivamente nel nuovo contesto, rendendoli partecipi della crescita collettiva. Il radicamento in una stabile identità culturale, si rivela un'opportunità straordinaria nel momento in cui è indispensabile confrontarsi con le innovazioni. La stabilità orienta nelle scelte. Consente di respingere ciò che contrasta con il fondamento di valori essenziali, e di adattare vantaggiosamente al proprio sistema quanto risulta compatibile. La convivenza e l'integrazione abbisognano però di sostanziosi investimenti, monetari ma anche ideali, per far conoscere le specificità dell'identità veneta, nei suoi valori e nei suoi stili di vita, all'interno di un'identità italiana ed europea che pongono al centro dei principi fondativi la tutela della persona umana.

### 1.3.1 Il sistema formativo

#### I compiti formativi

La riforma scolastica in divenire indica la via "dell'autonomia funzionale e del decentramento istituzionale", dove l'amministrazione centrale dello Stato assume compiti di sollecitazione per la realizzazione di progetti pilota disegnati a livello regionale, secondo le esigenze e le specificità dell'area. Attraverso la riforma, la Regione mira alla razionalizzazione della rete scolastica, eliminando disfunzioni e sprechi e ad una maggiore integrazione tra i diversi gradi d'istruzione (dalla scuola materna all'Università) con l'obiettivo di "fare sistema". Le necessità formative riguardano sia gli studenti che il personale docente, insieme sollecitati a individuare un modello di apprendimento e di insegnamento che valorizzi appieno le personalità e le culture, nella prospettiva di un contributo effettivo allo sviluppo della comunità d'appartenenza. Per rispondere alle tradizionali e alle nuove esigenze formative, la scuola

deve liberarsi delle astrazioni ideologiche che hanno funestato e funestano l'azione educativa, mortificando di fatto il dialogo tra docenti, tra studenti, e tra le due categorie scolastiche, appiattendo le strategie pedagogiche e non assicurando la crescita collettiva dell'impegno personale, del rendimento scolastico, della soddisfazione per il proprio lavoro che dovrebbe caratterizzare una comunità educante.

La Regione intende favorire la realizzazione di un sistema di formazione continua, che si deve accompagnare a nuovi criteri di valutazione del lavoro scolastico, a livello centrale e regionale, avvalendosi dei centri operativi esistenti da tempo e di altri appositamente creati. In particolare, si ricercheranno delle risposte alla necessità di potenziare le attività di Educazione degli Adulti.

La finalità è quella di pervenire ad una continuità formativa sulle tematiche che interessano tutti i cittadini come la sanità, l'assistenza o le normative di settore; per le imprese e il lavoro la formazione potrà riguardare l'apprendistato come le tematiche della gestione, della sicurezza e del trasporto.

La Regione vuole collaborare ai progetti riguardanti le forme d'intesa fra scuole, il rapporto con il mondo del lavoro, la ricerca scientifica e tecnologica, la promozione dell'educazione civica in materia di pari opportunità, visione europea, diritti civili, interculturalità, storia locale.

Per quanto riguarda l'Università, l'obiettivo è quello di costruire un vero e proprio "Progetto - Università" per il Veneto.

In questo quadro la Regione favorisce il confronto fra scuola paritaria e scuola pubblica purché basato sull'efficacia dei metodi e non sui valori.

L'obiettivo è quello di migliorare "l'offerta formativa" perché sul versante dell'istruzione la Regione del Veneto ha di fronte a sé un problema di qualità più che di quantità. Si dovrà infatti operare al fine di contenere da un lato il fenomeno dell'abbandono e dall'altro l'innalzamento del livello medio dell'istruzione.

Resta confermata - perché contraddistingue da sempre il modo di porsi della Regione - la doverosa attenzione alle fasce più deboli.

Lo sviluppo della formazione e dell'istruzione ed il

federalismo educativo

Lo sviluppo ottimale della qualità dell'istruzione e del sistema formativo rappresenta elemento fondante della politica regionale veneta.

La formazione del capitale umano infatti è l'asse centrale su cui l'intero edificio sociale costruisce sé stesso.

Le importanti novità degli ultimi anni sul piano normativo e nella prassi educativa, non ultima l'attribuzione della autonomia scolastica ai singoli istituti e la dirigenza ai presidi (realtà tuttavia ancora in fieri, e quindi non reale, poiché alle scuole manca l'autonomia finanziaria e di gestione del personale) e l'ipotesi oramai in via di maturazione sul piano normativo di una profonda revisione delle competenze in materia scolastica, attraverso la devoluzione alle Regioni della potestà legislativa esclusiva della organizzazione scolastica e della parte curricolare cosiddetta di interesse regionale, nonché della istruzione e formazione professionale, obbligano a ripensare profondamente la politica regionale in materia, attraverso

l'elaborazione di un vero e proprio modello veneto dell'istruzione e della formazione, dando così corpo a quel principio che potremmo definire come federalismo educativo.

Per dare concretezza a tutto ciò, il discorso va strettamente correlato al cosiddetto autofinanziamento regionale o, come universalmente si dice, alla realizzazione del federalismo fiscale.

Revisione del Titolo V della Costituzione nel campo scolastico e revisione autonomistica della leva fiscale debbono procedere di pari passo per non cadere nel circolo vizioso delle "mere dichiarazioni di principio".

Un primo obiettivo deve essere quello di andare oltre e vincere ogni impostazione statalistica (lo Stato è competente ma non ha l'esclusività dell'educazione) e burocratica oggi ancora diffusa e che potremmo

definire "centralismo razionalizzato" la cui caratteristica è la autoreferenzialità della amministrazione scolastica nei diversi gradi in cui si esprime, compresi quelli regionali.

In questa direzione va esaltato il ruolo della autonomia delle singole scuole:

lo Stato non deve gestire il processo educativo, ma essere, con intelligente

discrezione, il garante della positività del processo stesso.

Per il Veneto, in definitiva, nel processo di rinnovamento educativo, posto primario deve avere la singola istituzione scolastica, la quale, nella sua piena autonomia ed in stretto collegamento con le forze più vive della società civile e con gli Enti locali, deve costruire e vivere dinamicamente la sua offerta formativa, utilizzando al meglio quel che chiamiamo "lavoro in rete" o ancor meglio un "Sistema educativo integrato".

Soltanto attraverso un saldo ancoramento alla realtà ambientale in cui sviluppa i propri compiti ed una autentica rappresentatività di chi la dirige, l'istituzione scolastica risponde positivamente ai propri compiti che hanno al centro la crescita culturale e umana degli studenti; processo di crescita che va costruito in piena sintonia con le famiglie.

Vi è la necessità da parte della nostra Regione di tracciare un preciso indirizzo in materia educativa attraverso la elaborazione di un articolato e realistico Piano dell'Offerta Formativa Regionale e di proporsi quale referente primario delle singole Istituzioni scolastiche attraverso il cosiddetto Accreditamento nel sistema formativo regionale (come del resto esiste da lunga data nelle Regioni a Statuto Speciale).

In tale contesto la Regione favorirà l'Associazione delle scuole autonome venete per l'importanza del lavoro in rete e di collaborazione interscolastica. La Regione stessa deve monitorare i livelli delle competenze acquisite nei vari campi dagli studenti, discuterli, farne oggetto di studio e di seguito costruire, alla luce di quanto emerso da questa ricognizione, una proposta funzionale al potenziamento della qualità dello sviluppo dell'istruzione e della formazione nel Veneto (attraverso la individuazione dei punti di forza e di debolezza esistenti).

Per quanto concerne gli aspetti relativi alla organizzazione scolastica, il Veneto è tra le prime regioni nella costituzione di un buon "piano di dimensionamento delle Istituzioni scolastiche".

È importante inoltre rilevare che la collaborazione con gli Enti locali, Province in primis, si sviluppa attraverso un maggior coinvolgimento degli stessi nei confronti della articolata presenza di offerte formative sul territorio. Non sempre l'uso del potere autonomo delle

scuole va nella direzione di una risposta puntuale alle esigenze della collettività; la programmazione in tale direzione spetta agli organi politici locali che non possono sottrarsi dall'indicare quali e quanti indirizzi dovrebbero essere attivati nelle aree di pertinenza. Infatti, l'autonomia didattica e gestionale delle scuole deve essere ai massimi livelli ma essa non deve confliggere con gli interessi della collettività.

Un nodo difficile da sciogliere, ma prioritario, riguarda l'organizzazione e la gestione del personale. Attualmente nel Veneto, dai dati desunti dall'Ufficio Scolastico Regionale, risulta che nell'a.s. 2005/2006 il numero degli alunni frequentanti è pari a 547.812, il personale docente, esclusi i posti a sostegno, ammonta a 49.188, i dipendenti ATA sono 18.464, i presidi sono 733 a cui va aggiunto il personale della Direzione regionale e dei CSA.

In definitiva il rapporto allievi dipendenti scolastici è circa di 1 ogni 8 allievi. Sono cifre notevoli che probabilmente imporrebbero attraverso una oculata gestione in loco del personale notevoli risparmi da destinare alle spese di investimento (in Italia oggi le spese per il personale scolastico superano il 97% dell'intero budget destinato alla scuola).

Potrebbe essere studiato il passaggio del personale della scuola e delle risorse dallo Stato agli Enti locali, allo scopo di attuare una politica gestionale flessibile, avente al centro gli interessi degli utenti e delle famiglie.

Per concludere: se si vorrà attuare un vero federalismo scolastico, va aperto un confronto sulle competenze, non generico ed astratto, tra Stato e Regione, tra centralismo e processo autonomistico scolastico. Si ritiene che il compito dello Stato, garante del diritto-dovere allo studio, debba esplicitarsi nella definizione delle competenze e delle conoscenze fondamentali dei diversi cicli e indirizzi di studio. Il resto sarà di pertinenza regionale e delle scuole autonome.

La Regione del Veneto nel ribadire tali concetti, base fondante di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, vuole essere esempio di un autentico, concreto, e realistico processo di federalismo scolastico; esso

garantirà un decisivo miglioramento della qualità della formazione e dell'istruzione nella nostra terra.

### 1.3.2 L'Università

L'Università, come fonte primaria di cultura, scienza e istruzione, deve saper prima di tutto rispondere alla propria vocazione fondamentale: la ricerca teorica, libera da improprie attese di ritorno economico immediato e la formazione intellettuale prima che professionale degli studenti. Università, quindi, come luogo dove i giovani imparano ad apprendere e sede privilegiata delle ricerche scientifiche. L'avanzamento della civiltà tecnologica, tuttavia, impone la necessità di trasferire e diffondere le conoscenze che a loro volta determinano i processi di crescita a livello planetario. Ne consegue che non è possibile separare l'Università dalla realtà circostante. L'autonomia universitaria va infatti intesa come pienezza delle responsabilità nell'uso delle risorse e consapevolezza di una interrelazione con il mondo esterno per la formulazione e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento. La Regione è pienamente consapevole dell'importanza dell'Università come motore di sviluppo nella società ed auspica una maggiore integrazione tra Università, società ed economia, in particolar modo in questa delicata fase della riforma universitaria che, pur limitata all'ordinamento didattico, avrà conseguenze anche sull'attività di ricerca scientifica. Ma dello sviluppo del sistema universitario non possono essere interpreti solo gli interlocutori accademici. È compito anche dell'Amministrazione regionale svolgere un ruolo di piena responsabilità verso forme compiute di collaborazione non solo con gli Atenei, ma anche con gli Enti locali, con i soggetti socio-economici del territorio e con quanti, esterni all'Università, siano titolari della rappresentanza di interessi generali, al fine di sfruttare sinergie, valorizzando le competenze distribuite. Nella concessione di mezzi per borse di studio e dottorati di ricerca è opportuna una armonizzazione regionale dei criteri di intervento in modo che la positiva azione dei vari enti finanziatori, come le Camere di

commercio, gli Enti locali e le altre Istituzioni pubbliche e private, risulti ispirata ad un modello sistematico di vasi comunicanti. Risulta dunque prioritario veicolare le esigenze e le aspettative della società e dell'economia nei riguardi del mondo universitario, considerato che l'innovazione promuove la competitività nelle imprese e costituisce un elemento chiave per lo sviluppo economico dei Paesi industrializzati. La formazione e la ricerca universitaria dovrebbero costituire un tramite culturale per un nuovo modo di affrontare, da parte delle imprese, il rapporto tra ricerca di base e trasferimento tecnologico, accentuando l'interesse per una diretta partecipazione ai processi di ricerca di base. Questo processo non è facile e dipende dalla collaborazione della comunità scientifica con il mondo produttivo. A tutti è noto che questo rapporto è sempre stato difficile e che le risorse per la ricerca rese disponibili dal settore privato sono state di molto inferiori a quelle pubbliche e in questo il ruolo della Regione diventa cruciale: anche come intermediario del processo di riavvicinamento. Alcuni segnali positivi sembrano indicare un cambiamento di tendenza in quanto sono sorte nel Veneto alcune iniziative, con finanziamenti pubblici e privati, di ricerca applicata nell'area delle tecnoscienze, con particolare riguardo ai processi ed ai prodotti industriali. Si sta operando anche nel settore dell'Intermediazione culturale con Paesi stranieri a supporto di operatori economici. Anche l'Unione Europea presta una crescente attenzione a questi aspetti come testimoniano i contenuti di specifici programmi di finanziamento che vedono coinvolte in misura sempre maggiore le Piccole e Medie Imprese, tessuto fondamentale dell'economia del nostro Paese. A livello di azioni va ricordato il progetto: Ricerca e Impresa per l'innovazione, che la Regione intende sviluppare con il contributo dell'Unione Europea, delle Università e del CNR. Questa iniziativa mirata a creare un forte rapporto Comunità Scientifica - Territorio, rappresenta uno strumento importante nel piano di sviluppo degli Atenei. Si prevede di creare una struttura di ricerca e di trasferimento dei risultati nel campo delle



nanotecnologie, destinate a rivoluzionare l'intero comparto industriale del Paese. Tale attività dovrà prevedere un forte legame con le strutture produttive e sperimentali ad alta tecnologia presenti sul territorio.

Un capitolo significativo di questo progetto dovrà riguardare la diffusione dell'innovazione nelle aree a declino industriale, in quanto i processi di trasformazione ed innovazione in atto sono talmente veloci che è forte il rischio di aggravare e/o allargare la fascia delle aree "deprese" rispetto ad altre anche nel territorio veneto.

Le politiche della ricerca nel nostro Paese sono attualmente orientate alla riduzione di finanziamenti pubblici e allo sviluppo delle interazioni con le imprese, utilizzando lo strumento della defiscalizzazione delle risorse messe a disposizione delle Università e di progetti di ricerca di interesse

industriale. Su questa base il Consiglio Nazionale della Ricerche ha elaborato una normativa per favorire l'ingresso di ricercatori in società Hi-Tech, ed alcune Università Italiane si stanno dotando di nuovi strumenti per raggiungere gli stessi obiettivi.

La Regione, quale pubblica istituzione operante per lo sviluppo socio-economico può favorire, nell'ambito del Programma Regionale di Sviluppo, questo importante processo.

La domanda di conoscenze che emerge ora dal Paese ed in particolar modo dal Nord-Est è molto elevata in quanto è iniziata la nuova fase intensiva dello sviluppo basata sulle tecnologie avanzate.

In sintesi, favorire questo processo significa:

- riconoscere che il patrimonio più importante in assoluto è quello umano;
- assumere come obiettivo prioritario e motore di sviluppo della Regione il sistema formativo e con esso la ricerca scientifica e tecnologica;
- dar forza alle sinergie tra conoscenza, tecnologia e competitività;
- favorire il cambiamento;
- valorizzare il patrimonio formativo e tecnico-scientifico esistente.

### 1.3.3 La lingua, il teatro, la musica

Uno dei fenomeni culturali connessi alla globalizzazione è la rinascita delle lingue locali, che si accompagna all'uso, a vario grado

di competenza, di lingue di comunicazione mondiali. L'inglese standardizzato, lo spagnolo, il giapponese, e per certi aspetti anche l'italiano, sono praticate e intese in termini funzionali da un numero crescente di persone. Nel contempo, antiche parlate tradizionali, e il veneto fra queste, mostrano di non cedere definitivamente all'omologazione da parte delle lingue nazionali, ufficiali. Non si può estrapolare la difesa della lingua locale dall'importanza attribuita all'identità culturale. Le più recenti indagini in materia hanno accertato che proprio il Veneto è la Regione italiana dove più alta è la percentuale di coloro che si esprimono abitualmente nella lingua locale o, per meglio dire, impiegano nella loro vita di relazione sia l'italiano che la parlata tradizionale. Tutti intendono e parlano più o meno bene la lingua ufficiale, ma nel Veneto la maggioranza delle persone, senza distinzione di ruoli e a prescindere dal grado di istruzione, si esprime abitualmente in dialetto, specie in famiglia e nelle relazioni tra amici. "Una sola cosa sono l'essere e il parlare", dicevano i greci, attribuendo alla comunicazione un valore esistenziale irrinunciabile. Nel mondo contemporaneo, più attento all'informazione che alla comunicazione, come condivisione di sentimenti e valori essenziali, la difesa della lingua ancestrale manifesta l'attaccamento alla cultura tradizionale, che partecipa del patrimonio di conoscenza mondiale. La Regione intende tutelare la lingua locale e le varie forme attraverso le quali questo codice essenziale per definire e trasmettere l'identità continua a proporsi. La letteratura in lingua, il teatro, la musica, sono ambiti privilegiati della tradizione culturale. Già la Regione del Veneto ha disposto misure concrete per lo studio e la diffusione di testi che esprimono il patrimonio linguistico trasmesso dalle culture popolari e dalla cultura colta (la collana sulle culture popolari venete, realizzata d'intesa con la Fondazione G. Cini, le misure per la salvaguardia delle fonti e degli archivi, i provvedimenti per le raccolte musicali, l'iniziativa per la monumentale Storia di Venezia, le convenzioni con il Centro Interuniversitario di Studi Veneti e l'ADREV,

archivio di documentazione e ricerca sull'emigrazione veneta, le norme per la salvaguardia della civiltà veneta in Istria). Con le leggi regionali 23 ottobre 2003, n. 24 e 19 dicembre 2003, n. 42, la Regione ha assunto e finanziato due importanti iniziative: la stipulazione di accordi di programma con la Fenice di Venezia e con l'Arena di Verona e le città venete interessate per il decentramento della lirica nel territorio e l'avvio di attività da parte di un gruppo tecnico operativo per costituire in Venezia un organismo rappresentativo dell'Unione europea avente come finalità la formazione e l'aggiornamento di docenti dell'est europeo. In particolare, la Regione attiverà la promozione di forme di cooperazione tra le due Fondazioni liriche e con altre istituzioni musicali per favorire economie di scala e migliorare la capacità di comunicazione e promozione dell'offerta lirica nel Veneto. La Regione sostiene e apprezza la crescente diffusione di compagnie filodrammatiche, corali, gruppi folcloristici e cenacoli letterari che propongono il repertorio veneto, classico e recente, coinvolgendo migliaia di volontari culturali. Realtà preziose, che meritano d'essere seguite con continuità, fornendo loro sia un sostegno monetario sia degli ambiti di riferimento stabili dove trovino posto le strutture di ricerca, le iniziative di formazione, gli spazi per la progettazione, la preparazione e la realizzazione degli eventi. Con un'adeguata circuitazione, non episodica, queste associazioni sarebbero in grado di costruire una fitta trama di manifestazioni nelle comunità locali, a sostegno da un lato dell'identità veneta attraverso forme d'arte popolare accessibili al più largo pubblico e dall'altro dei percorsi scolastici, con il coinvolgimento dei musei etnografici già presenti o in via di costituzione.

#### 1.3.4 Lo sport

La pratica sportiva svolge un'importante funzione sociale promuovendo e sostenendo i momenti di crescita e di sviluppo individuale e di aggregazione sociale al fine di favorire il benessere della persona e della comunità, la prevenzione delle malattie e delle cause del disagio. La

forte dimensione  
sociale ed educativa dello sport, date le strette  
relazioni ed implicazioni  
con la salute, le politiche per la famiglia, i giovani,  
le fasce deboli ed il  
sistema scolastico, può contribuire all'organizzazione di  
una società fondata  
sulla solidarietà, sulla cooperazione e sulla centralità  
dell'uomo.

A ciò si accompagna l'importanza economica dell'attività  
sportiva, in  
particolare per le politiche occupazionali e di  
promozione turistica.

Il settore ha sofferto, peraltro, negli ultimi anni, di  
una mancata  
valorizzazione ed evoluzione positiva, da un lato, a  
causa delle risorse  
sempre più ridotte, dall'altro, per l'incertezza del  
quadro legislativo sia  
nazionale che regionale che ancora non ha raggiunto il  
definitivo traguardo.

La Regione definisce le proprie priorità per la  
promozione della pratica  
sportiva in piani a valenza triennale, l'ultimo dei  
quali, il Piano Triennale  
2004-2006, approvato con d.c.r. 52/2004.

In linea con quanto fatto finora la Regione, collaborando  
con gli Enti locali,  
intende:

- promuovere le attività sportive e ricreative dei  
giovani, dei  
portatori di handicap, degli anziani anche mediante le  
iniziative e le  
incentivazioni previste dalle legge regionale 4 aprile  
2003, n. 7 che  
dispone interventi per le persone con disabilità e  
l'adeguamento delle  
strutture destinate alla pratica sportiva di tali  
persone;
- sostenere l'organizzazione delle manifestazioni  
sportive, sia di  
natura promozionale che agonistica;
- favorire la partecipazione ai giochi della gioventù e  
studenteschi e a  
quelli organizzati nell'ambito della comunità Alpe  
Adria;
- concorrere alla realizzazione, al completamento ed alla  
sistemazione  
degli impianti sportivi e ricreativi;
- realizzare la carta tecnica degli itinerari e delle  
aree attrezzate  
per lo sport ed il tempo libero nonché modelli  
progettuali per  
l'impiantistica sportiva;
- sostenere la formazione superiore universitaria;
- favorire la preparazione di atleti nelle apposite  
scuole, promovendo  
la qualificazione e l'aggiornamento degli operatori  
sportivi (nelle  
discipline

specifiche dello sci e dell'alpinismo);

- sostenere la diffusione della voga veneta;
- realizzare un autodromo in Veneto.

Nel medio-lungo periodo la Regione prevede di:

- completare la transizione del sistema nella nuova dimensione

informatizzata, sviluppando la conoscenza del mondo sportivo ed il

fabbisogno attraverso le rilevazioni ed il monitoraggio sulle strutture e

sugli attori, quale principale riferimento per la programmazione di settore

ed un uso razionale delle risorse. Si tratta di predisporre un LibroBianco

dello sport non agonistico per tutti i praticanti per censire personale,

manifestazioni, impianti, finanziamenti, risorse - anche private- e

possibili reti di sviluppo;

- realizzare e rendere visibili elaborazioni concernenti la

distribuzione degli spazi sul territorio veneto, attraverso rappresentazioni

e studi comparati in relazione ad altre variabili significative (ad esempio:

popolazione, presenze turistiche, vocazione turistica connessa alle esigenze

sportive delle varie località, uso del suolo, etc.), per la valorizzazione

delle specificità locali ed il risparmio di territorio;

- completare il processo di delega delle funzioni amministrative alle

Province previsto dalla l.r. 11/2001;

- continuare a sostenere l'impegno degli operatori per la promozione

delle attività sportive e ricreative, per favorire e consentire nella

pratica sportiva la valorizzazione dei percorsi culturali e sociali

individuali ed organizzati, la formazione e l'occupazione;

- divulgare la cultura del "no grazie" nei confronti del doping, della

violenza e dell'intolleranza razziale nelle attività sportive ed in

particolar modo negli stadi. Si tratterà, pertanto, di diffondere i principi

etici nella pratica dello sport come sano stile di vita, elaborando e

sviluppando programmi di educazione e di prevenzione tesi alla promozione

della pratica sportiva senza doping e senza violenza e all'affermazione di

un'idea di sport dove salute e sicurezza siano i valori primari;

- dare spazio all'internazionalizzazione, candidando il Veneto a sede di

manifestazioni di grande rilevanza agonistica.

Per la realizzazione di tali obiettivi la Regione intende reperire risorse

attingendo a fonti ulteriori ottenibili attraverso progetti integrati, finanziamenti di altri soggetti pubblici e privati. D'altra parte però, ai costi delle attività sportive devono concorrere prioritariamente i cittadini. Alla Regione, come agli Enti locali e all'associazionismo, spetta principalmente il compito di porre in essere strumenti ed incentivi che favoriscano l'iniziativa e l'aggregazione di base e lo sviluppo delle attività. L'intervento diretto della Regione deve basarsi sulla considerazione che ogni sport è in sé competitivo, ma che lo sport non agonistico è quello da potenziare al massimo perché esso accompagna ogni processo educativo ed è dunque da valorizzare come strumento di sostegno alla famiglia. Ciò in quanto lo sport forma contemporaneamente i giovani alla responsabilità personale e alla condivisione del tempo di vita e dei risultati: è scuola civile di impegno, di accettazione di regole, di rapporti interpersonali. Le attività sportive non agonistiche favoriscono sensibilità culturali e ambientali particolarmente preziose. Esse vanno coordinate con la medicina preventiva, con la crescente domanda di motivazioni da parte dei ragazzi, con le strutture del tempo libero, del volontariato e della partecipazione.

#### 1.3.5 La partecipazione alla cultura degli altri

Appartiene alla tradizione della cultura veneta una relazionalità, sempre mantenuta, con le altre culture. A giusto titolo, si può parlare di civiltà veneta, come risultato dell'incontro fra più culture, considerate secondo le variabili geografiche e sociali. Nell'identità composita sono confluiti gli apporti di culture latine, slave e greche, balcaniche, mediterranee, di terraferma, patrizie e popolari, contadine e marinare. In anni recenti si è data forma istituzionale alla comunità transfrontaliera di Alpe Adria, realizzando, in anticipo sui tempi della politica mondiale, un'intesa che ha favorito e predisposto la ricomposizione dell'Europa, quanto meno in quest'ambito territoriale che corre tra centro ed est europeo. Ora, il rapporto con le altre culture assume i contorni dello sviluppo industriale, dell'immigrazione extracomunitaria e della

delocalizzazione  
d'impresa.

La globalizzazione, secondo molti studiosi, mentre genera mobilità umana e merceologica (non con la stessa libertà), produce anche "estraneità" fra le persone, frantumando vincoli di appartenenza e legami sociali, mettendo a rischio il bisogno umano di stabilità nell'appartenenza, suscitando correnti ansiose riguardo alla sicurezza, all'incolumità fisica, alla certezza dei riferimenti valoriali. Bisogni che non possono essere soddisfatti individualmente. Non ci sono soluzioni individuali a contraddizioni sistemiche. Di qui conseguenze gravi per la persona, che può cercare in qualche modo di ridurre il suo stato ansioso e di aumentare la sua sicurezza, ma non è in grado di modificare da sola il corso degli eventi.

Per cui l'incertezza, il senso d'instabilità, generano sospetto e aggressività nei confronti dell'altro, specie se straniero. La Regione intende sostenere i progetti finalizzati a un positivo rapporto tra le culture, volti a superare la contraddizione per cui una società come quella veneta che apprezza e promuove sempre maggiori flussi turistici (dove, tra l'altro, trovano occupazione numerosi immigrati), che si mostra interessata a una integrazione virtuale nella relazionalità informatica, che fonda la sua economia, per buona parte, sulla libera circolazione delle merci, e nei suoi principi comprende l'internazionalizzazione del sapere e della ricerca, si mostri talvolta restia, o comunque non sufficientemente impegnata con adeguate risorse nell'integrazione concreta delle culture presenti nel Veneto, nei confronti delle quali si avvertono talora sintomi di repulsione o di indifferenza.

La progettualità finalizzata all'integrazione fra portatori di culture diverse (comprese le giovani generazioni che non condividono più la memoria delle più anziane) muove dalla constatazione che la contemporaneità ha avviato una serie di processi culturali agenti in profondità, capaci di modificare la stessa natura dei tradizionali legami sociali.

La Regione vuole porre al centro della sua operatività la persona. Pertanto intende programmare i suoi interventi tenendo conto del fatto che la comunità è una dimensione indispensabile per dare senso

all'esistenza umana. Perché  
racchiude tutti quegli orientamenti e valori che vanno  
oltre l'individuo: la  
tradizione, la nazione, la continuità della famiglia nei  
figli.

#### 1.4 La valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale

Il patrimonio artistico e monumentale veneto ha  
potenzialità notevolissime in  
fatto di architetture, contesti insediativi, ambiti  
paesaggistici, opere  
d'arte, Istituzioni e uomini.  
L'importanza della tutela dei beni culturali è  
universalmente riconosciuta,  
indipendentemente dal popolo cui appartengono, ad essi  
sono riconosciute le  
potenzialità per lo sviluppo culturale, anche economico.  
Con il trasferimento avviato con i decreti Bassanini di  
nuove competenze in  
materia di beni culturali, alle Regioni oggi sono  
attribuite più ampie  
responsabilità e competenze in tema di valorizzazione e  
promozione del  
patrimonio culturale.

La Regione, nella consapevolezza che il bene culturale  
costituisce un fattore  
di ricchezza capace di produrre anche crescita economica  
diretta, s'impegnerà  
in particolare a:

- salvaguardare i beni attraverso interventi diretti alla  
conservazione,  
al restauro e al ripristino del bene;
- stimolare e sollecitare la consapevolezza della  
responsabilità dei  
proprietari dei beni, siano essi pubblici o privati,  
per coinvolgerli nei  
progetti di tutela dei beni culturali;
- favorire le attività di ricerca scientifica e le  
attività di  
catalogazione.

In questi ambiti la Regione intende tutelare anche tutto  
ciò che può essere  
correttamente incluso nella definizione di "paesaggio  
culturale".

In via generale, l'impegno della Regione è diretto al  
ripensamento dei modelli  
tradizionali d'investimento e al sostegno di nuove  
politiche di sviluppo  
coerenti con la storia e i valori dell'identità veneta.

Nel momento in cui l'Europa si sta consolidando ed  
espandendo, la cultura  
assume un valore intrinseco importante per tutti i  
popoli; in particolare il  
patrimonio culturale costituisce un elemento essenziale  
dell'integrazione e  
favorisce l'affermazione del modello sociale europeo in  
cui le comunità



regionali assumono un ruolo vitale.  
Come evidenziato dall'art. 7 della Convenzione UNESCO sul diritto alla diversità del patrimonio culturale, la creatività che ha prodotto nel tempo quel patrimonio "si basa sulle radici della tradizione culturale, ma si sviluppa in contatto con altre culture. Per questo motivo, il patrimonio in tutte le sue forme deve essere conservato, valorizzato e trasmesso alle generazioni future come testimonianza dell'esperienza e delle aspirazioni umane, in modo da incoraggiare la creatività in tutta la sua diversità e da ispirare un dialogo autentico tra culture".  
In questo contesto è evidente che la conoscenza e la orgogliosa gestione del patrimonio ereditario di un popolo contribuisce in modo fondamentale alla salvaguardia della sua identità comunitaria.  
Convenzioni, raccomandazioni e risoluzioni internazionali esistenti in favore dei beni culturali e naturali dimostrano l'importanza, per tutti i popoli del mondo, della tutela di questi beni unici e insostituibili indipendentemente dal popolo cui appartengono e, al tempo stesso, ne riconoscono le potenzialità per lo sviluppo, anche economico di un territorio.  
L'Organizzazione Mondiale del Turismo definisce l'insieme di beni culturali che un popolo ha ricevuto dai predecessori, contribuendo alla sua crescita o sciaguratamente trascurandolo, come "le opere dei suoi artisti, architetti, musicisti, scrittori e filosofi, delle sue creazioni anonime, sorte dall'animo popolare, e dell'insieme dei valori che danno un senso alla vita. Cioè le opere materiali e non materiali che esprimono la creatività di quel popolo: la lingua, i riti, le credenze, i luoghi e i monumenti storici, la letteratura, le opere d'arte, gli archivi e le biblioteche".  
Il patrimonio artistico e monumentale veneto ha potenzialità notevolissime in fatto di opere d'arte, ambiti paesaggistici, Istituzioni e uomini. Con il Lazio e la Toscana è la Regione che, in Italia (e quindi nel mondo), conserva il maggior numero di opere d'arte, diffuse uniformemente sul territorio con una densità spesso eccezionale e senza soluzione di continuità dall'antichità al Novecento. Ha espresso artisti di fama assoluta come Tiziano, Canova, Palladio. Nel Veneto operano Istituzioni culturali internazionali di prima

grandezza, musei civici importanti e luoghi di cultura teatrale, operistica e musicale di livello internazionale. La consapevolezza di tale patrimonio di eccellenza può diventare uno degli elementi forti di una nuova identità condivisa del "Terzo Veneto", che affonda le proprie radici in una tradizione che fu protagonista per secoli della cultura nazionale e internazionale.

È un nesso che va ribadito perché il Veneto di oggi può ritrovare le matrici antiche di quel ruolo di guida culturale, come valore aggiunto di una capacità produttiva frutto, oggi come allora, di creatività, determinazione e capacità progettuale.

Con il trasferimento alle Regioni di nuove competenze in materia di beni culturali avviato con i decreti Bassanini, le attività di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale vedono oggi le Regioni in prima linea per responsabilità e competenze. Si tratta di una grande opportunità ed una sfida per la Regione, chiamata ad adeguarvisi a livello strategico e operativo. In questi ambiti si inserisce anche la tutela del "paesaggio culturale", attività attraverso la quale la Regione intende valorizzare la complessità storica e naturale del proprio territorio.

La complessità della materia, unita ad una generale situazione di incertezza organizzativa a livello nazionale e locale, ma soprattutto all'intrecciarsi di competenze ai diversi livelli, dal Governo centrale agli Enti locali, impone la necessità di adeguare velocemente le strutture organizzative e le procedure per rendere efficaci le azioni della Regione. Le politiche regionali, pertanto, sono volte a tutelare e conservare, con lo Stato, i beni culturali, come definiti nel nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.lgs. n. 42 del 2004. La Regione, di conseguenza, si trova nella condizione di doversi confrontare con un nuovo scenario normativo al quale adeguare le proprie leggi.

Certamente il Veneto presenta un deficit organizzativo che va affrontato, tenendo presente l'opportunità di mantenere un quadro di riferimento omogeneo con le altre regioni italiane, sia nella definizione di ruoli ai diversi livelli di amministrazione presenti nel territorio regionale, sia promuovendo intese progettuali tra Enti locali e tra i responsabili

politici dei diversi settori di attività. Dal punto di vista delle politiche, la Regione, in tema di valorizzazione, deve rafforzare il proprio ruolo di coordinamento strategico di progetti sulle eccellenze del Veneto nel campo dei Beni Culturali, da affidare operativamente alle Istituzioni culturali esistenti nel Veneto (musei civici, istituti e fondazioni culturali). Tale ruolo di regia valorizza la capacità della Regione di fare sistema nella rete delle Istituzioni locali, e consente economie di scala sia nel campo dell'offerta culturale, sia nel campo della comunicazione, altrimenti irraggiungibili dalla singola istituzione in termini di efficacia strategica e di visibilità. Per svolgere questo ruolo di baricentro culturale, sono necessarie tre azioni. Innanzitutto l'individuazione e l'allestimento, nel capoluogo regionale, di uno spazio fisico che diventi il luogo privilegiato della comunicazione, alla stampa e al pubblico, degli eventi coordinati dalla Regione e un accesso, anche telematico, al calendario completo delle iniziative in corso nel Veneto alla data.

In secondo luogo, la messa in rete dei "nodi del patrimonio": la costituzione di una sorta di INTRANET regionale che colleghi musei, edifici monumentali di particolare importanza, luoghi della cultura, perché la debolezza del sistema policentrico è la mancanza di una informazione tempistica su eventi e modalità di fruizione degli stessi.

In terzo luogo un contributo specifico della Regione nell'elaborazione teorica, scientifica e formativa legata al campo dei Beni Culturali.

Esistono nel Veneto dei centri di eccellenza nel campo dei beni culturali, legati al territorio e con forti legami con la Regione: musei e istituti culturali dove si fa ricerca ad alto livello e si curano stabili rapporti con le corrispondenti Istituzioni europee. Intorno ad essi e alle Università, la Regione mira a costruire un "Centro di formazione di eccellenza" legato ai beni culturali, dove mettere a sistema le più tradizionali professionalità bibliotecarie/archivistiche e l'imprenditoria giovanile vocata, per favorire la nascita e creare nuovi soggetti privati, promuovere lo sviluppo e l'applicazione delle nuove tecnologie, incentivare

l'editoria, che in Veneto ha una tradizione di eccellenza risalente alla Venezia di Aldo Manuzio.

Una riflessione sulle politiche relative al patrimonio deve partire dalla considerazione base che una specificità veneta è la distribuzione omogenea su tutto il territorio regionale di beni culturali. Non si tratta semplicemente del policentrismo delle città d'arte, ma di un continuum diffuso simboleggiato dalle 3.477 ville venete, con una media regionale che vede il 91% di Comuni con almeno una villa nel proprio territorio. Tali opere d'arte risultano inserite in cornici paesaggistiche e ambientali la cui compromissione o non salvaguardia si tradurrebbe in una sicura e definitiva perdita di valore.

Appare quindi opportuno definire nell'ambito delle politiche regionali idonee azioni di incentivo finalizzate alla conservazione di tali contesti paesaggistici di riguardo.

Appare necessario e opportuno definire nell'ambito della politica culturale della Regione idonee azioni di incentivo per favorire la conservazione di tali contesti paesaggistici di riguardo.

Le concentrazioni di beni culturali del Veneto comportano la necessità di definire la programmazione regionale che integri le esigenze di salvaguardia e di valorizzazione del bene culturale non più come categoria separata dalle potenzialità economiche che essa può esprimere ma come parte integrante del sistema economico. Questo significa da un lato cogliere le crescenti opportunità di investimenti e lavoro nel terzo settore, dall'altro tarare ogni progetto economico, industriale, viabilistico, residenziale, commerciale di vasta portata sulla irrinunciabile salvaguardia del patrimonio ereditario che si è accumulato entro specifici scenari di natura e di cultura. Nel Veneto questo obiettivo strategico assume poi una rilevanza primaria se rapportato all'economia turistica e al peso che il turismo ha nel sistema economico regionale.

Proprio l'Organizzazione Mondiale del Turismo, in un suo convegno ad Osaka nel 1994 ha ribadito come sia "necessario che i Governi siano innanzitutto coscienti del ruolo fondamentale del turismo quando formulano le loro politiche, e definiscano una politica mettendo l'accento sul turismo".

Questo tipo di approccio richiede l'accettazione di una idea di sviluppo del turismo sostenibile, da realizzare nella cooperazione operativa e nella condivisione profonda dei principi tra Regioni, tra Province e tra Comuni.

Gli interventi regionali si muoveranno in due direzioni.

Da un lato l'azione sarà finalizzata alla salvaguardia dei beni e operativamente si tradurrà in interventi diretti alla conoscenza del bene e del suo stato di conservazione e in interventi di restauro e ripristino del bene sia per renderlo immediatamente fruibile sia per trasferirne il valore alle generazioni future.

La Regione s'impegnerà a:

- stimolare e sollecitare la consapevolezza della responsabilità dei proprietari dei beni, siano essi pubblici o privati, per coinvolgerli nei progetti di tutela dei beni culturali;
- favorire le attività di ricerca scientifica e le attività di catalogazione;
- coordinare e sostenere, anche finanziariamente, le attività di ripristino e di restauro;
- avviare relazioni culturali con paesi esteri come supporto alle relazioni economiche anche sviluppando gli antichi rapporti di quei paesi con Venezia, come nel caso della Cina e della "Via della seta";
- promuovere accordi di collaborazione con Istituzioni culturali (Musei, Biblioteche, Mediateche, Cineteche...) dei Balcani e dell'area del Mediterraneo orientale per progetti di cooperazione per la valorizzazione del patrimonio culturale presente nell'area;
- promuovere forme di cooperazione tra organizzazioni venete operanti nel settore dell'arte contemporanea per favorire relazioni e collaborazioni internazionali.

Fra le iniziative da mettere allo studio vi sono invece:

- tour culturali nel Veneto in occasione della Mostra del Cinema in materie varie;
- un Centro di produzione veneto, come progetto imprenditoriale, legato alle attività di produzione cinematografica ed audiovisiva, di rilancio di aree dismesse;
- mecenatismo culturale, associazione di un'impresa ad un evento culturale.

È fondamentale la consapevolezza di tutti che i costi di questi

interventi rappresentano una forma di investimento di cui riceve beneficio non il singolo ma l'intera comunità, nonché il sistema economico generale in quanto migliorano l'offerta turistica specializzata del Veneto.

Dall'altro lato, l'azione regionale mira a valorizzare il bene culturale come fattore di ricchezza, capace cioè di produrre crescita economica diretta, con l'utilizzo ottimale del suo valore in forme di gestione che vedano musei, siti archeologici, chiese e abbazie, ville e palazzi, biblioteche e archivi, attività culturali e spettacolo, e quant'altro assumere il ruolo di imprese culturali, capaci di rapportarsi e sostenersi tra loro in sistemi articolati di offerta dei servizi culturali.

L'impegno della Regione è diretto al ripensamento dei modelli tradizionali d'investimento e al sostegno di nuove politiche di sviluppo coerenti con la storia e i valori dell'identità veneta.



[Profilo di visualizzazione](#)

