



Unione Europea
Fondo Sociale Europeo

Iniziativa Comunitaria EQUAL
Progetto IT-G-PUG-0110



Regione Puglia

“Nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell’Impresa Sociale”

ATI: Elpendù (Capofila) – L’APE – ANCI – Università Lecce – Università La Sapienza – Eutropia – Mosconi Consulting – L’Adelfia srl

MANUALE OPERATIVO PER L’INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI LOCALI

Progetto EQUAL

Nodi territoriali per la formazione manageriale
e sviluppo dell’impresa sociale
IT-G-PUG-0110

a cura di

eutropia onlus

&

dipartimento di contabilità nazionale
e analisi dei processi sociali –
Università La Sapienza – Roma

2004

***IL MANUALE OPERATIVO PER L'INTEGRAZIONE
DELLE POLITICHE SOCIALI LOCALI
è un prodotto del progetto EQUAL
"NODI TERRITORIALI PER LA FORMAZIONE MANAGERIALE E SVILUPPO
DELL'IMPRESA SOCIALE"
IT-G-PUG-110***

Capofila dell'ATI: ELPENDÙ srl

Membri dell'ATI:

ANCI Puglia

EUTROPIA ONLUS

L'ADELFIA srl

L'APE – agenzia per la promozione della cooperazione sociale

MOSCONI CONSULTING srl

UNIVERSITÀ DI LECCE - Master di scienze sociali

***UNIVERSITÀ DI ROMA "La Sapienza" – Dipartimento di contabilità nazionale e
analisi dei processi sociali***

Il Manuale è stato realizzato da

EUTROPIA ONLUS – Roma

e

***DIPARTIMENTO DI CONTABILITÀ NAZIONALE E ANALISI DEI PROCESSI
SOCIALI – Facoltà di scienze statistiche, Università "La Sapienza", Roma***

Roma – Mola di Bari 2004

SOMMARIO

PREMESSA

PARTE I – PER UNA CULTURA DELL’INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI LOCALI

SEZIONE A – nozioni di base

- 1.1 nozioni introduttive
- 1.2 politiche sociali locali
- 1.3 forme e tipi di integrazione
- 1.4 le parole chiave e i principi guida
- 1.5 la produzione della coesione e della qualità sociale
- 1.6 all’incrocio di domanda e offerta: integrazione come compito e come responsabilità
sintesi

SEZIONE B – percorsi di integrazione

- 2.1 integrare le politiche sociali
- 2.2 le ragioni dell’integrazione
- 2.3 criteri strategici
- 2.4 percorsi e metodi
- 2.5 difficoltà ed ostacoli, con una nota sul contesto meridionale
- 2.6 approccio strategico e visione condivisa
sintesi

SEZIONE C – prospettive per l’integrazione delle politiche sociali locali

- 3.1 modelli e buone pratiche
- 3.2 il ruolo del capitale sociale
- 3.3 la questione degli standard
- 3.4 apprendimento, riflessività e insistenza
sintesi

PARTE II – STRUMENTI E METODI DELL'INTEGRAZIONE

SEZIONE D – l'evoluzione delle politiche

- 4.1 il modello tradizionale
- 4.2 decentramento amministrativo e riforma della pubblica amministrazione
- 4.3 il terzo settore
- 4.4 gli ambiti settoriali
- 4.5 le tendenze recenti
sintesi

SEZIONE E – strumenti, metodi e tecniche per l'integrazione dell'azione amministrativa

- 5.1 politiche negoziate
- 5.2 procedimento amministrativo e strumenti "pattizi"
- 5.3 la programmazione negoziata
- 5.4 contratti di quartiere
- 5.5 la pianificazione strategica
- 5.6 l'Agenda 21 locale
- 5.7 accordi volontari
- 5.8 imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa
sintesi

SEZIONE F – processi di apprendimento organizzativo e capacitazione

- 6.1 intendersi sull'integrazione
- 6.2 integrazione verticale
- 6.3 coordinamento orizzontale
- 6.4 relazione tra coordinamento verticale e orizzontale
- 6.5 integrazione riferita ai destinatari finali
- 6.6 integrazione delle politiche come anticipazione dei risultati
sintesi

CONCLUSIONI e CONGEDO

- 7.1 integrazione come approssimazione
- 7.2 il percorso e l'intreccio delle fasi
- 7.3 integrazione come processo socio-istituzionale
- 7.4 congedo e invito allo studio

APPENDICI

- 1. estratti dal Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005
- 2. Estratti dalla Legge REGIONE PUGLIA N. 17/2003
- 3. Estratti dal PRPS della Regione Puglia, agosto 2004
- 4. LESSICO ESSENZIALE
- 5. BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA
- 6. INDICE ANALITICO
- 7. INDICE: TABELLE, INSERTI e DIAGRAMMI

Informazioni redazionali e ringraziamenti

Il Manuale è stato redatto sotto la direzione del

Prof. Carlo Donolo

Hanno collaborato alla documentazione, alla redazione e revisione dei testi, all'aggiornamento delle informazioni, al controllo finale per la stampa

Dott. Marco Sordini

Dott. Avv. Claudio Colombo

Dott.ssa Flavia Ginevri

Dott.ssa Antonella Mallone

Dott.ssa Carla Sannicola

Rosa Marina Donolo

Si ringraziano per il sostegno e la collaborazione il prof. Giuseppe Carbonaro, Direttore del Dipartimento di contabilità nazionale e analisi dei processi sociali, Università "La Sapienza" di Roma; le Prof.sse Margherita Carlucci e Marcella Pompili Pagliari dello stesso Dipartimento; la segreteria amministrativa del Dipartimento.

Inoltre per pareri e suggerimenti: ANCI Puglia; Elpendù srl nella persona di Paolo Tanese; le cooperative sociali aderenti al Progetto "Nodi Territoriali"; la Prof.ssa Ota de Leonardis e la Dott.ssa Lavinia Bifulco, Università Bicocca, Milano; l'Arch. Roberto Pallottini, Risorse per Roma e EUTROPIA ONLUS.

PREMESSA

Il testo che state leggendo è un manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali. Chiariamo in primo luogo i termini usati in questo titolo. Un manuale operativo è uno strumento di lavoro per tutti quegli attori che sono coinvolti nel processo di definizione e produzione dei servizi in campo socioassistenziale e sociosanitario. Tale strumento ha lo scopo di:

*su questo
manuale e
il suo uso*

- fornire informazioni di base sull'assetto istituzionale, sulle forme organizzative, sulle professionalità e sui compiti implicati
- fornire un percorso per l'autoformazione degli operatori
- facilitare un approccio problem solving alle questioni in agenda
- fornire un ausilio per lo sviluppo di parametri, standard e criteri di valutazione del servizio, della sua funzione di produzione, degli impatti sociali.

Naturalmente il Manuale non può sostituire altri strumenti e altre modalità di informazione e formazione. Esso ha senso in quanto inserito in un processo di innovazione già avviato e reso costante nel tempo sia dalle riforme legislative ed istituzionali, sia dalla pressione della domanda sempre più qualificata cui deve rispondere. Il Manuale è una marcia in più per facilitare il difficile mestiere di erogatore di servizi ad alto impatto sociale.

♦ Tema specifico del manuale è l'integrazione delle politiche sociali locali. Ognuna di queste parole – come si vedrà – ha il suo peso. Più avanti [Sez. A] esse saranno spiegate distintamente. Accenniamo qui a qualche indicazione preliminare sull'uso del Manuale. Esso si rivolge agli operatori coinvolti nella progettazione ed erogazioni di politiche sociali e sociosanitarie a livello locale. Si tratta specificamente dei livelli medi e medio-alti di responsabilità, i cui ruoli hanno un contenuto professionale e implicano qualche forma di responsabilità per l'affidabilità e la qualità del servizio. Il testo cerca di chiarire il lessico utilizzato e i fondamenti teorici e tecnici dell'impostazione prescelta. Tuttavia, esso fa appello alle conoscenze teoriche e pratiche degli operatori, alla loro esperienza sul campo. Il Manuale serve loro per interpretare i problemi e le soluzioni con i quali devono confrontarsi, e per apprendere gradualmente a praticare un approccio integrato in tutte le attività svolte. L'integrazione avverrà concretamente nel momento dell'erogazione del servizio, ma deve essere anticipata nei piani e nei programmi, nell'atteggiamento professionale in rapporto agli utenti dei servizi, nella visione delle cose rilevanti per un servizio responsabile e di qualità.

Il presente Manuale è un ausilio lungo questo percorso. Esso può essere utilmente letto come un libro, dall'inizio alla fine, e in tal caso è possibile cogliere meglio il carattere sistematico delle analisi e degli approcci. Può essere anche "sfogliato" qui e là, dato che si incontreranno sempre sufficienti parole chiave che riconduranno al cuore dei problemi. Inoltre può essere letto per parti (parte I, II e loro sezioni). Il Manuale non può sostituire altre forme di apprendimento e di riflessione, che devono essere previste programmaticamente all'interno delle filiere dell'erogazione dei servizi e nei momenti di riflessione collettiva tra professionisti del servizio da un lato e comunità locale dall'altro.

♦ Il Manuale si rivolge deliberatamente sia ai dipendenti pubblici dei servizi socio-sanitari che agli operatori del terzo settore, e in particolare a quelli che cooperano all'erogazione di servizi rivolti in modo unitario alla persona, vista non tanto come utente occasionale, ma come referente permanente nella sua unitarietà di essere umano, membro della collettività locale, e di persona portatrice di diritti. Sebbene si tratti di figure sociali e professionali diverse e con distinte responsabilità, l'integrazione delle politiche e dei servizi esige elevati livelli di cooperazione tra diversi. Il Manuale vuole offrire un terreno comune di confronto e di apprendimento che aiuti a superare l'attuale frammentazione e acceleri la convergenza verso un progetto e una pratica integrata del servizio offerto.

♦ Il Manuale è così articolato:

- nella **Prima Parte** vengono esposti in modo sistematico i termini in cui si pongono i problemi di integrazione delle politiche sociali locali. Si tratta di una parte più analitica, che serve a fornire le nozioni di base per pratiche integrate. In questa parte sono presenti anche riferimenti ai documenti sul tema coesione sociale e politiche integrate elaborati da istituzioni transnazionali, che sono rilevanti come quadro normativo e culturale di riferimento.
- nella **Seconda Parte** il discorso viene articolato con riferimento all'evoluzione della programmazione nazionale e alle pratiche di integrazione che si trovano a vario livello e stadio di avanzamento disseminate nelle realtà locali italiane. Si cerca qui di presentare le lezioni che si possono ricavare dalle esperienze per far avanzare il processo di integrazione. Vengono esposti anche alcuni strumenti che potrebbero aiutare a verificare come procede l'integrazione delle politiche.
- nelle **Appendici** il lettore troverà alcuni strumenti conoscitivi complementari, a partire da un Lessico fino a indicazioni biblio e sitografiche, utili per continuare il processo di apprendimento anche al di là dello spazio del Manuale.

articolazione del testo

♦ Si è inteso rendere disponibile un testo sufficientemente agile – non un trattato sull'integrazione. Sia per invogliare alla lettura e quindi al buon uso, sia per conservare il suo carattere di mezzo per l'apprendimento in rapporto all'esperienza dell'operatore, che deve sempre restare la linea base di riferimento. Il Manuale sarà risultato utile nella misura in cui invoglierà l'operatore a proseguire il percorso di apprendimento, che potrà consistere sia in letture di approfondimento, sia nella navigazione in rete alla ricerca di buone pratiche e di supporti informativi, sia nella crescita della domanda di confronto pubblico dentro e fuori dei servizi, processo quest'ultimo che in definitiva resta il momento cruciale per la possibilità di implementare non occasionalmente politiche sociali integrate su scala locale.

PARTE I – PER UNA CULTURA DELL'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI LOCALI

PARTE I

per una cultura dell'integrazione delle politiche sociali locali

SEZIONE A – nozioni di base

*nozioni
introduttive*

1.1

Tema specifico del Manuale è l'integrazione delle politiche sociali locali. Ognuna di queste parole – come si vedrà – ha il suo peso. Accenniamo qui a qualche nozione introduttiva, dato che si tratta di una materia relativamente nuova e in molti suoi aspetti ancora controversa. Se intuitivamente appare razionale integrare le politiche, come riuscirci e per quali scopi sociali importanti farlo, resta oggetto di discussione sia scientifica che pratica.

(a) Integrare le politiche sociali è un compito se non nuovo molto recente. La storia e la tradizione consolidata di tali politiche è caratterizzata dalla frammentarietà, talora dall'occasionalità, dalla difficoltà di fare sistema e di sapere se le attività socioassistenziali in atto contribuiscono effettivamente alla soluzione dei problemi sociali e più in generale siano fattori di coesione sociale.

A partire dalle innovazioni legislative fine anni '90 il tema dell'integrazione è diventato centrale, anche su sollecitazioni dei programmi comunitari, che ne hanno fatto un criterio dirimente e distintivo. Intuitivamente sappiamo che integrare significa più cose:

- fare sistema
- evitare incoerenze, eccessi di duplicazione, o al contrario evitare
- riconoscere problemi emergenti ancora senza adeguata risposta istituzionale
- evitare sprechi di risorse
- badare ad efficienza ed efficacia
- focalizzare l'attenzione sul fruitore finale, nella cui esperienza alla fine si integrano, come stati di benessere, tutti gli apporti specifici dei servizi socio-sanitari.

In concreto, il compito consiste nel passaggio dalla frammentazione a una strategia di intrecci, miscele, ibridi convergenti verso i criteri guida dell'integrazione sociale, della coesione, del benessere o star bene individuale e collettivo. Tale transizione è in atto, ma probabilmente non siamo ancora neppure in mezzo al guado, tranne in alcune situazioni più

felici ed avanzate, che potranno poi essere assunte come buone pratiche da cui apprendere. Si tratta di introdurre nelle prassi correnti – sia in quelle più tipicamente svolte da istituzioni pubbliche, sia in quei servizi che ormai sono prevalentemente affidati alla cooperazione di attori del terzo settore e della sussidiarietà – una nuova cultura del servizio. Questa in sintesi consiste nel rendersi effettivamente responsabili – nella varietà ed eterogeneità dei servizi offerti – verso la condizione unitaria [fisica e psichica] dell'utente finale come cittadino portatore di diritti. Ciò richiede trasformazioni ed adattamenti, e vere e proprie innovazioni, nelle prassi correnti. Di ciò cerchiamo di rendere conto nelle pagine che seguono.

(b) Ma integrare non solo è doveroso in rapporto agli obiettivi dell'integrazione e della coesione sociale, ma è necessario perché:

- lo esige l'Unione Europea, che ne ha fatto uno dei suoi criteri guida costitutivi, e cerca di perseguirla con una pluralità di iniziative e di programmi
- lo esige la domanda sociale, diventata sempre più esigente in termini di qualità del servizio, ed anche in rapporto a una nozione sempre più diffusa e più sofisticata di benessere locale (uno stare e sentirsi bene che è indice di qualità della vita – in inglese: *wellness* come estensione e in parte risultato delle politiche di *welfare*)
- la tradizionale erogazione di servizi, specializzati settorialmente e vissuti come frammenti di benessere dai cittadini, risulta inadeguata
- lo esige lo stato delle risorse prevedibile per il welfare; risorse finanziarie sempre più difficili da reperire impongono l'adozione di severi standard qualitativi e soprattutto l'eliminazione di sprechi e irrazionalità nei servizi offerti. Anche per questo motivo, integrare le politiche sembra una via che aiuta a stabilire un equilibrio più razionale tra costi e benefici.
- infine, si può affermare che in misura consistente la legittimazione del servizio pubblico come tale è legata a pratiche sempre più qualificate, in cui la componente di integrazione del servizio contribuisce a garantire quella qualità che è sempre più vista dalla collettività come componente di una più generale qualità sociale, specie nella realtà locale.

1.2

*politiche
sociali locali*

1.2.1

L'integrazione è possibile a molti livelli e in molte forme. Ma c'è ampio consenso sul fatto che il sistema sociale ed economico locale è il laboratorio adatto per l'interazione, dato che questa – come vedremo –

*il livello
locale 1*

richiede risorse che in gran parte sono disponibili solo a livello locale. Locale si oppone a globale, ma indica un livello territorialmente o funzionalmente delimitato, anche se di scala variabile. Certamente un quartiere, una frazione, una piccola comunità sono locale, ma lo è anche un comune e un insieme di territori comunali, la così detta area vasta. Non a caso è stata introdotta (con la legge 328/99) la nozione di piano di zona, dove la zona è un livello locale di dimensioni variabili a seconda del contesto, in genere un comune o più comuni federati. Nelle città più grandi potrà essere anche un municipio o una circoscrizione.

A livello locale sono più nettamente visibili:

- ✓ quali siano i problemi di natura sociale (sociali in senso stretto e sanitari, tali da incrinare la coesione sociale, o produrre fenomeni di marginalità o mancata integrazione, o anche di diminuzione della qualità sociale localmente percepita)
- ✓ quale e quanto sia il capitale sociale disponibile ed attivabile [su questo tema cfr. il paragrafo 3.2] per far fronte ai problemi sociali locali
- ✓ quali le forme di cooperazione possibili tra i diversi attori che hanno responsabilità istituzionali o sociali per la produzione di welfare e di *wellness*
- ✓ quali i potenziali attivabili, cioè le risorse latenti – partecipazione attiva dei cittadini, orientamento alla solidarietà e all'azione altruistica, competenze pratiche diffuse, reti e capacità di operare in rete, fiducia reciproca e nei confronti delle istituzioni – che risultano cruciali nel processo di integrazione delle politiche sociali
- ✓ quali gli impatti delle politiche stesse, cioè i risultati che effettivamente si riescono a raggiungere, direttamente e indirettamente, e quindi anche il grado di soddisfazione della domanda sociale di servizi per il benessere.

1.2.2

*politiche
sociali*

Le politiche sociali declinate a livello locale e avviate verso l'integrazione costituiscono ciò che viene chiamato welfare mix o anche welfare municipale, volendo sottolineare che gli effetti di integrazione o coesione sociale vengono ottenuti con un complesso di interventi di natura diversa ma intrecciati, o che il contesto dell'integrazione è dato dal "municipio", ovvero dall'assetto istituzionale locale (che non si esaurisce, anche se ha il suo perno, nel governo locale).

Le politiche sociali sono tutti i programmi d'azione previsti dalle leggi vigenti e quelli che comunque vengono sperimentati sui diversi fronti

rilevanti per la coesione sociale. Oggi i campi più rilevanti, anche nel sentire comune, sono:

- *occupabilità*: come garantire al maggior numero possibile di individui l'accesso regolare e continuo, nelle diverse fasi della vita, al mercato del lavoro in condizioni regolari e eque dal punto di vista reddituale; si tratta di evitare che la flessibilità diventi precarietà e quindi instabilità delle condizioni di vita, tali da produrre alla fine emarginazione sociale
- *lotta alla marginalità*: varie sono le cause della formazione nelle società locali di gruppi sociali emarginati o a rischio marginalità, dal punto di vista economico, culturale e sociale; diverse quindi sono anche le strategie di attacco al problema, che specie nelle aree urbane presenta forme anche gravi e croniche. Dove una quota consistente di popolazione è a rischio marginalità, c'è poca qualità sociale per tutti e la comunità locale vive in uno stato di stress e di scarso benessere
- *salute e benessere psicofisico*: sono i campi più tipici delle politiche sociosanitarie, la loro componente strutturale come *assistenza*, che però assumono valenze nuove in presenza di mutamenti demografici (struttura per età della popolazione, calo della natalità), e in rapporto alle nuove esigenze proprie di una società ormai ipermoderna anche negli abitati minori
- *compensazione ed alleviamento (se possibile, prevenzione) degli handicap della più varia natura*: un campo ormai consolidato, sebbene solo in fase più recente, diventato complesso da quando il sostegno o la cura psicofisica sono stati integrati con strategie di inclusione sociale
- *famiglie e minori a rischio*: un campo classico, che però assume oggi una valenza critica in presenza dell'evoluzione dell'istituzione famiglia, al diverso rapporto tra le generazioni, alla diffusione di dipendenze, alla problematica funzionalità di tutte le istituzioni della socializzazione a partire dalla scuola
- *integrazione multiculturale*: diventati un paese d'immigrazione, siamo confrontati con questioni di integrazione sociale e di tolleranza multiculturale che mettono in crisi molte abitudini e pregiudizi. Non disponiamo ancora di una vera politica di accoglienza, sebbene – per compensazione – proprio questo sia un terreno di attivazione per terzo settore e volontariato
- *dipendenze*: fumo, alcool, psicofarmaci, droghe, "sballo", ma ormai anche cibo (sindromi bulimiche ed anoressiche, obesità); agli aspetti più inquietanti quali le tossicodipendenze si aggiungono mali sociali diffusi accompagnati da sofferenze e nuovi handicap individuali.

Naturalmente è un elenco incompleto, che serve solo a far notare la varietà dei temi e dei problemi trattati dalle politiche sociosanitarie e assistenziali. A livello locale – per esempio in una piccola città – l'intreccio

e il cumularsi di questi problemi è facilmente percettibile, nell'idea dei "quartieri a rischio" delle nuove periferie o del centro degradato, in una generale percezione di insicurezza. Diversi dei nuovi fenomeni di messa in crisi della coesione sociale sono accompagnati, infatti, da varie forme di inquinamento ambientale, microcriminalità e vandalismo diffuso. Sebbene questi problemi siano tipicamente affidati a politiche non sociali (ordine pubblico in senso lato), è evidente che essi sono problemi sociali, che possono essere accentuati dallo scarso impatto di politiche sociali (e dell'occupabilità).

1.2.3

*politiche
prossime
a quelle
sociali*

Appare subito evidente un intreccio di politiche vicine per materia o per il riferimento a soggetti identici o analoghi: tra servizi assistenziali (che curano o alleviano situazioni difficili) e servizi sanitari (centrati sulla nozione di salute), e tra i servizi rivolti a curare situazioni a rischio (per i motivi più diversi: disoccupazione cronica, microcriminalità, quartieri degradati...) e politiche che trattano materie diverse ma direttamente attinenti alla dinamica sociale rilevante. Così entrano nella prospettiva dell'integrazione politiche quali:

- *politiche della sicurezza*: la vivibilità, non solo nelle aree urbane, sembra sempre più connessa alla garanzia della sicurezza delle persone e dei beni. Troppo diffuse sono le situazioni di illegalità, di incertezza del diritto, di precaria agibilità territoriale. L'insicurezza – dal punto di vista sociale – è un fattore che riflette fenomeni di scarsa coesione sociale e di marginalità, mentre nell'opinione pubblica diventa un fattore che aggrava la sensazione di carente qualità sociale e *wellness*.
- *politiche urbane*: specie quelle di rinnovamento urbano e di manutenzione ordinaria e straordinaria della città costruita, per evitare forme di degrado anche sociale e come infrastruttura della qualità sociale con l'offerta di abitazioni decenti, di spazi pubblici agibili e qualificati, con i modelli di qualità urbana che possono essere offerti ai cittadini come incentivi a condotte ispirate alla coesione ed integrazione sociali.
- *politiche culturali e formative*: come si vedrà più avanti [cfr. par. 1.6, 2.5 e 2.6] i processi formativi, nella società della conoscenza e della formazione, sono cruciali. Ne dipendono la qualità delle prestazioni nei ruoli professionali e quindi la loro affidabilità, e anche la qualificazione crescente della domanda sociale, in termini di esigenze competenti e di richieste intelligenti rivolte alle istituzioni.
- *politiche per i beni culturali e ambientali*: di rilievo crescente sono le politiche per la valorizzazione dei beni diffusi sul territorio e per la

messa in sicurezza del territorio stesso. Si tratta di presupposti apparentemente lontani rispetto alla coesione sociale, eppure vicini se si considera quanta parte della qualità sociale o vivibilità dipenda proprio dallo stato di questi beni.

- *politiche per l'occupazione e l'occupabilità*: evidente l'importanza della lavoro e della sua qualità, non solo per il reddito disponibile, ma anche per il contributo all'integrazione e alla promozione sociale. Anche istituzionalmente vale una forte connessione tra lavoro e welfare, quindi tra occupabilità e stati di benessere [cfr. Parte II].
- *politiche di sviluppo locale*: queste politiche sono le più comprensive e in alcune forme – come i piani territoriali integrati, PIT – approssimano il criterio dell'integrazione. La loro importanza sta nel mostrare come si possono connettere materie diverse e come sia strategicamente rilevante l'adozione di standard e criteri operativi esigenti quali: coesione, sostenibilità o capacitazione [cfr. par. 2.4, 2.5, 2.6, 3.4, Sez. F]

Le politiche a favore della crescita e dell'occupazione tradizionalmente venivano formulate e attuate a prescindere dai loro impatti sociali (positivi o negativi in termini di welfare o *wellness*). Le politiche sociali, nella loro frammentazione, erano appunto concepite come un risarcimento (riparazione, compensazione, attenuazione) degli effetti indesiderati di altre politiche. Queste venivano anche considerate prioritarie, in quanto produttive di reddito ed occupazione, di crescita. L'idea di politica integrata cerca di superare i limiti di questa impostazione, costosa sul piano sociale ed anche su quello finanziario, non in grado né di valorizzare tutti i potenziali dello sviluppo locale né di garantire a medio termine stati di benessere più avanzati per la popolazione.

Questa integrazione trasversale tra politiche attinenti a materie diverse sarebbe giustificata ed utile non solo perché ovviamente nel processo sociale tutte queste materie si tengono e si toccano interferendo l'una con l'altra, ma anche perché molti effetti di coesione sociale o di integrazione sociale vengono di fatto ottenuti, sia con interventi diretti (servizi dedicati al trattamento di problemi sociali specifici), sia per effetto indiretto del mutamento di variabili, fattori e processi apparentemente distanti.

*verso
politiche
integrate*

Si possono citare alcuni esempi di progettazione integrata che cerca di sperimentare le connessioni tra ambiti e tra politiche. Nei progetti URBAN (che tra l'altro sono stati realizzati con successo anche in diverse città meridionali) progetti di rinnovamento urbano - recupero fisico e funzionale di edifici e quartieri -, sviluppo di nuovi servizi, politiche occupazionali, formative e culturali, lotta alla microcriminalità e

all'economia sommersa sono intrecciati tramite azioni coordinate e sistematiche prolungate per un tempo sufficiente. Nella programmazione regionale (documenti dei POR) si richiede dagli attori lo sviluppo di progetti integrati nei diversi settori e l'adozione di standard nuovi, come la compatibilità e sostenibilità ambientale, il raccordo con processi formativi e la coerenza con le azioni delle amministrazioni locali. Anche le politiche attive del lavoro cercano di coniugare creazione di posti di lavoro, formazione professionale permanente, governo della flessibilità, legando questi obiettivi a progetti locali di sviluppo. Recentemente si sono sviluppati PIT (piani integrati territoriali) che inquadrano le diverse politiche pubbliche, specie quelle rivolte allo sviluppo, in un quadro integrato di vincoli e compatibilità, oltre che di obiettivi e di standard condivisi. Si noti che in tutti i casi viene assegnato un ruolo importante ad attori locali, alle loro capacità d'innovazione e di assunzione di responsabilità. Molte indicazioni su come procedere sulla strada dell'integrazione delle politiche sociali in ambito locale derivano proprio da queste esperienze.

1.2.4

*il livello
locale 2*

Concludendo queste indicazioni preliminari, è bene tenere presente questi punti centrali, che possono anche servire da orientamento pratico:

- ➔ è cruciale la capacità di riconoscere e valorizzare il capitale sociale locale [cfr. par. 3.2]; solo a livello locale (qualunque scala si adotti per definirlo) esistono alcune condizioni che sono critiche per ottenere benessere individuale e collettivo
- ➔ specificamente, solo a livello locale si danno (sono disponibili o possono essere sollecitate) alcune delle risorse essenziali per le regolazioni locali, a partire dalle quali si ottengono di effetti di governance altrimenti impossibili
- ➔ e ancora più specificamente solo a livello locale è possibile sperimentare le vie dell'integrazione delle politiche sociali
- ➔ i percorsi dell'integrazione delle politiche, quindi delle materie trattate, e alla fine gli effetti di coesione sociale desiderati vedono necessariamente il governo locale al centro dei processi istituzionali ed amministrativi, in funzione di regia e di garanzia di ultima istanza, e nello stesso tempo (e solo se posto) dentro la rete degli attivismi organizzati della società civile locale
- ➔ politiche sociali locali sul sentiero dell'integrazione, governo locale come garante e se possibile come imprenditore di processo, reciprocità e solidarietà civiche sono gli ingredienti del consolidamento di un'economia sociale locale, senza la quale il benessere è impossibile

- ➔ e infine: la società locale, solo se partecipa a un processo d'integrazione delle politiche sociali (e alla fine di coesione sociale), evita il rischio del localismo e della chiusura identitaria, pericoli sempre in agguato in presenza di governabilità debole, paure e rischi emergenti, tentazioni di privatismo.

1.2.5

sussidiarietà

*vedere
inserto a p.
242*

Si deve a questo punto richiamare l'attenzione su un dato istituzionale e normativo importante. Il principio di sussidiarietà – per quanto ancora controverso nella sua concreta applicazione – è indubbiamente diventato uno dei principi costitutivi dell'Unione Europea ed è stato accolto anche nel nostro ordinamento con la riforma del Titolo V della Costituzione. E' un criterio guida (non una formula risolutiva e automatica) che invita a trovare per ogni funzione, bene o prestazione a carattere pubblico il livello appropriato di competenza e di responsabilità.

Esso quindi fa riferimento in primo luogo all'asse verticale di governo (dalle istituzioni comunitarie o transnazionali fino al comune o al municipio). Qui è importante la dimensione dell'ambito territoriale competente insieme al tipo di istituzioni che cooperativamente sono responsabili e legittimate ad agire a e per quel livello. La divisione intuitiva tra livelli non implica tanto una gerarchia di poteri e funzioni, quanto un'opportuna divisione del lavoro, centrato appunto sul criterio di "livello appropriato". Quale sia tale livello dipende dalla materia, dal tipo di decisione, di politica o programma pubblico e da molto altri fattori empirici e di contesto. Nella ricerca del livello appropriato un elemento decisivo è la "prossimità" relativa alla popolazione interessata (in quanto elettorato che legittima i poteri pubblici e in quanto portatrice d'interessi relativi a quella materia e a quella data decisione). In definitiva ciò comporta, specie nell'erogazione di servizi, un livello il più possibile "vicino" – territorialmente, logisticamente – alla popolazione interessata. Così anche nella garanzia di certi beni essenziali, per esempio un ambiente salubre. A questo spostamento di responsabilità e di poteri verso il basso e verso la periferia corrisponde del resto la logica della riforma dello stato amministrativo, orientata alla ricerca dell'efficienza e dell'aumento della capacità di prestazione amministrativa.

Finora questa dimensione verticale della sussidiarietà è stata prevalente. Ma vi è anche la sussidiarietà orizzontale, come criterio per ridisegnare le forme della cooperazione pubblico-privato nella fornitura di beni pubblici. La componente non-pubblica comprende sia l'impresa privata operante su mercati competitivi, sia l'impresa sociale nelle sue diverse forme giuridiche, oltre che istituti e fondazioni di vario genere. Qui il criterio della sussidiarietà invita e impone di individuare il mix più

opportuno tra prestazioni garantite da un'istituzione pubblica e "contributi" al processo di produzione del bene o servizio pubblico apportati dal settore che spesso è chiamato terzo. Ciò può implicare alla lunga un certo ritiro delle istituzioni pubbliche nel processo di produzione ed erogazione del servizio, la cui natura però resta pubblica in quanto ancorato a diritti di cittadinanza e sociali e incardinata su funzioni pubbliche obbligatorie.

Miscelando le due forme della sussidiarietà si ottiene sperimentalmente e sul campo una varietà di soluzioni istituzionali ed organizzative, che nell'insieme avvicinano servizi e cittadinanza in una logica di responsabilizzazione reciproca (responsiveness). In ogni caso un effetto implicito è che la dimensione locale – naturalmente a scala variabile secondo il bene o servizio – diventa più importante come contesto in cui le miscele – specie il welfare mix – possono avvicinare anche offerta e domanda e quindi produrre stati di benessere più soddisfacenti. Da qui quindi la conferma che anche le politiche sociali in senso lato trovano il loro completamento e la loro più piena razionalità nel nesso con il sistema locale, con le sue risorse e la sua capacità di adattamento flessibile e dinamico tra bisogni e risposte.

1.3

*forme e tipi
di
integrazione*

1.3.1

Ecco allora che il compito dell'integrazione si allarga fino a diventare complessivo:

*tensioni verso
l'integrazione*

- si tratta di integrare tra loro i servizi dedicati alle questioni sociali
- poi di integrare queste politiche con quelle più affini: per esempio, politiche del lavoro e della formazione, politiche di rinnovamento urbano
- poi di integrare queste linee d'azione in più complessive politiche di sviluppo locale e di produzione di qualità sociale.

E' evidente che in questi passaggi nascono grandi problemi. Li riassumiamo così:

➔ da un lato

- le materie sociali effettivamente hanno molto in comune e i confini si sovrappongono: è evidente che i problemi sociali – come vengono definiti dal senso comune e analizzati dalle scienze sociali – mostrano relazioni, intrecci e circuiti virtuosi o viziosi di riproduzione che sono tipicamente diversi dal modo in cui le varie materie sono state suddivise per competenze amministrative ed istituzionali. Basti considerare che nel campo delle politiche sociali

fino a poco tempo fa ha prevalso una logica meramente additiva di competenze e funzioni. Di conseguenza il catalogo o portfolio dell'offerta di servizi sociosanitari è insieme vasto, confuso e frammentario. Per contro i processi e problemi sociali sono intrecciati, altamente correlati e dotati di un grado notevole di autoriproduzione. Proprio da questo scarto nasce in realtà la questione di integrare le politiche per rapportarle in modo più razionale e socialmente accettabile alla reale complessità delle questioni sociali

- non è accettabile la frammentazione esistente, perché implica grandi costi sociali (sprechi, inefficienze, mancata copertura di fabbisogni, riproduzione di stati di malessere sociale)
- infine, esistono certamente livelli di integrazione migliori di quelli attuali e tali livelli più avanzati sono – a certe condizioni – praticabili e in ogni caso auspicabili in quanto corrispondono alle aspettative più sentite della popolazione.

➔ dall'altro:

- sappiamo che non è possibile una programmazione sinottica ex ante, se non a livello macro (come appunto è formulata nei documenti tipo PON e POR). con questo si intende dire che l'esperienza ha mostrato l'impraticabilità o irrilevanza di una progettazione dell'integrazione che sia: 1. tutta anticipata in un progetto formalizzato precedente l'attuazione e 2. completa nelle sue diverse componenti e dimensioni. Ciò supera le nostre capacità cognitive e operative, come individui e come attori del sistema istituzionale. D'altra parte, nella pratica ci si scosta spesso e necessariamente anche di molto dal percorso che era stato delineato ex ante.
- ne consegue che è preferibile intendere l'integrazione come un *percorso*, come un *orientamento strategico*, come una specifica *cultura* della formulazione e dell'implementazione delle politiche che conserva un carattere di *approssimazione tendenziale ed incrementale*, insomma come un processo socioistituzionale più che un progetto compiuto da realizzare. Naturalmente resta cruciale il grado di conoscenza che abbiamo sia dei processi sociali che dei servizi da erogare. Le mappe cognitive che abbiamo a disposizione, e che possono e devono essere sensibilmente migliorate, guideranno il processo per approssimazioni successive.
- infine, notiamo che non è necessario spingere l'integrazione oltre livelli ragionevoli; infatti, da un lato non conosciamo abbastanza, dall'altro anche le capacità dei responsabili sono limitate. Dal punto di vista dell'impatto sociale – che poi resta il criterio di giudizio finale – è da considerare sufficiente o soddisfacente, almeno come stato intermedio, un'integrazione che sia in grado di avvicinare per quanto possibile i

frammenti del servizio e di stabilire nessi nono occasionali con altri livelli ed altre materie. Una volta avviato il processo probabilmente proseguirà sul sentiero auspicabile dell'integrazione, dato che sarà in grado di produrre in corso d'opera anche alcune delle risorse che eventualmente fossero inizialmente carenti.

In definitiva l'integrazione delle politiche sociali locali designa uno spazio di possibilità, una prospettiva strategica, un laboratorio per la cooperazione interistituzionale nel quadro del sistema locale (che può essere variamente definito, ma che per lo più sarà o uno spazio comunale o una "zona" sovra- ed intercomunale e tipicamente subprovinciale).

cosa
integrare

1.3.2

Per la chiarezza del ragionamento, conviene trattare passo a passo le forme dell'integrazione possibile:

- tra politiche sociali
- tra politiche sociali e altre politiche attinenti al governo del territorio
- tra politiche sociali e politiche economiche e del lavoro.

Idealmente si potrebbe immaginare che per un dato territorio, e dando per esistenti macropolitiche favorevoli (economiche, finanziarie e di riforma istituzionale), l'integrazione delle politiche sia possibile partendo dall'alto verso il basso, dal generale al particolare. Avremmo allora una strategia di sviluppo locale integrata (in cui gli apporti dei diversi settori e dei diversi tipi di risorse sono bilanciati oculatamente) e sostenibile, in senso istituzionale ed ambientale. Tale strategia crea le premesse per politiche del lavoro e di creazione d'impresa che creano occupazione qualificata, recuperando anche i deficit esistenti di occupazione (sommerso, precario, stagionalità, bassa partecipazione femminile) e occupabilità. Questa a sua volta è la base per la crescita del reddito, per l'aumento dei consumi privati e la qualificazione della domanda. Stati di benessere diventano diffusi mentre fenomeni di esclusione sociale diventano marginali e frizionali. Le politiche sociali diventano allora sempre meno riparative e assistenziali, e proattive rispetto alla capacitazione individuale e di gruppo. Punti critici emergenti, situazioni croniche, possono essere trattati con efficacia, grazie alle ampie risorse di capitale sociale e di solidarietà che possono essere mobilitate.

I sottosettori delle politiche sociali operano ora dentro un quadro di politiche (economiche, dell'innovazione, di riforma istituzionale ad amministrativa) che cooperano all'effetto di coesione sociale. Se questa – come altre qualità sociali – è stato sottoprodotto (si intende: è l'effetto complessivo e spesso anche indiretto di una molteplicità di interventi ed

anche di processi relativamente spontanei), è evidente che deriverà dalla cooperazione riuscita tra intervento specifico e altri processi e politiche¹.

Questa struttura a imbuto è però in gran parte un'astrazione. Tra politiche le forme di corrispondenza sono rare e occasionali, fermo restando che gli effetti di riflesso invece esistono comunque, positivi e negativi. Se aumenta l'occupazione, aumenta certamente anche l'integrazione sociale degli individui e delle famiglie e si riduce il carico di problemi assistenziali. E così via. Ma le politiche che devono integrarsi operano per lo più in un contesto di frammenti. Quindi una prospettiva dal basso – cioè a partire dalle condizioni di non integrazione localmente verificabili – può risultare più accessibile. Sempre che la si collochi in un'ottica strategica e processuale, come sopra indicato.

D'altra parte, per l'integrazione, seguendo la logica indicata sono necessarie alcune condizioni che devono essere prodotte in itinere e che difficilmente si possono dare per scontate:

- una visione condivisa dello sviluppo locale [cfr. par. 2.6]
- un approccio strategico diffuso e fatto proprio da tutti gli interessi coinvolti (stakeholder),
- sotto il governo cooperativo degli stockholder istituzionali (i responsabili istituzionali delle diverse politiche pubbliche), o almeno approssimato [cfr. par. 2.6]
- una valutazione pertinente delle pratiche sulla base di standard capaci di stimolare l'apprendimento e la correzione dei deficit [cfr. par. 3.3]

1.4

Prendiamo in esame brevemente alcuni dei termini che abbiamo già utilizzato e che costituiscono il nucleo del lessico dell'integrazione.

*le parole
chiave e i
principi
guida*

1.4.1

La coesione sociale è un principio costitutivo della Comunità Europea. In un linguaggio diverso l'idea di coesione sociale è inscritta anche nella nostra costituzione repubblicana. Gran parte delle politiche e degli istituti del welfare, e in generale le politiche sociali, pur motivando la redistribuzione del reddito in termini di equità o giustizia sociale, in pratica producevano effetti coesivi. La semantica della coesione si è affermata, e

*coesione
sociale 1*

¹ Per un quadro degli attuali sviluppi della programmazione integrata, specie nelle Regioni meridionali, cfr. Ministero economia e finanza-Dipartimento sviluppo e coesione, Rapporto annuale 2003, Roma 2004.

in parte ha sostituito l'originaria tematica dell'equità sociale, in rapporto a due processi. In primo luogo, la preoccupazione comunitaria che – nel processo di unificazione progressiva – le differenze regionali nei livelli di sviluppo vengano consolidate, anziché superate almeno in tendenza². In secondo luogo, la preoccupazione che nell'accelerazione dei processi di ristrutturazione socioeconomica derivanti dalla globalizzazione alcune componenti della società restino indietro e finiscano ai margini. L'accento viene qui posto sui gruppi sociali in declino o sulle nuove marginalità urbane.

La coesione diventa un criterio d'azione, per impostare strategie e politiche pubbliche, ed anche un criterio di valutazione degli esiti che si riescono ad ottenere. Naturalmente resta un criterio controverso nell'applicazione a situazioni concrete, per quanto si possa disporre di batterie di indicatori più o meno affidabili. In primo luogo, coesione significa che la crescita economica deve avvenire il più possibile nella forma di uno sviluppo sociale equilibrato e sostenibile. Solo in questo modo è possibile evitare che aree o intere regioni all'interno di un paese, e naturalmente anche un paese rispetto all'altro, restino indietro. Restare indietro implica non essere in grado di partecipare a pieno titolo e in modo equo ai vantaggi della crescita. La crescita è aumento del reddito, del benessere materiale ed anche miglioria delle condizioni di vivibilità. Ma la crescita si trasforma in valore sociale aggiunto, solo se favorisce la piena valorizzazione dei potenziali e delle capacità individuali e collettive. Nel passaggio da crescita a sviluppo si realizza anche un effetto di giustizia sociale, nel senso che per un verso si riducono le disparità (economiche, ma non solo) indotte dalla crescita, per un altro si favorisce la partecipazione di tutti sia al processo sociale, sia alla redistribuzione dei vantaggi materiali e culturali del nuovo benessere.

Gli squilibri territoriali, settoriali, ed infine tra gruppi sociali, sono un fenomeno correlato della crescita. La crescita è costruita su squilibri: differenze tra livelli e capacità d'innovazione, tra livelli di produttività, tra grado di inserimento nei mercati aperti e contendibili. Gli squilibri, territoriali e sociali in specie, sono una specie di esternalità della crescita, sono inevitabili ed hanno per così dire una loro – a volte drammatica – produttività. Ma naturalmente pongono seri problemi politici e sociali. Di conseguenza, da tempo le politiche di sostegno alla crescita sono accompagnate da altre politiche rivolte a “compensare” tali esternalità o a ridurre il costo sociale della crescita. Così come si fa correntemente per i rischi tecnologici o per il danno ambientale. La politica e le istituzioni

² Si parla di politiche di coesione (strutturale e regionale) per le strategie e i programmi rivolti a diminuire nel tempo le disparità territoriali più gravi in termini anche di impatto sulla coesione sociale europea.

preposte alla *governance* - alla guida strategica di sistemi complessi lungo una traiettoria ritenuta utile o necessaria – in genere operano su due binari: sostenere la crescita, e poi – eventualmente – curarne gli effetti sgradevoli, con misure compensative, correttive, redistributive. E' facile capire che questo modo di operare risulta spesso inefficace, non si sa se sia una necessaria ipocrisia strategica, o se non contenga qualche deficit nella sua stessa impostazione.

Di fronte al fatto che la crescita, ancor più dentro la globalizzazione, produce alcune mostruosità sociali non facilmente accettabili, almeno nelle democrazie, si cerca di dare più forza e più contenuto al criterio della coesione. Se ci fosse coesione, tutti i gruppi sociali potrebbero accedere – sia pure in misura diversa, ma pur sempre sufficiente o soddisfacente – ai vantaggi della crescita del benessere materiale e alle opportunità conseguenti, anche in termini di libertà e di autonomia. Le macropolitiche guardano perciò in primo luogo al riequilibrio tra regioni e territori, e poi tra settori di attività. Si pensa, infatti, che, se un'area partecipa attivamente alla crescita e recupera "ritardi", l'intera popolazione in qualche modo riduce i propri rischi di non-integrazione e quindi di marginalizzazione. Risulta necessario però precisare i contenuti della coesione sociale, per poterne dare una versione operativa.

La coesione è in primo luogo – in questo quadro –

- a) riduzione del rischio di marginalità, in secondo luogo,
- b) contenimento dei potenziali di conflitto. In terzo luogo, è
- c) il contesto favorevole al potenziamento e alla valorizzazione delle capacità.

Se consideriamo il mercato del lavoro, vediamo che (a) si traduce operativamente come occupabilità, (b) si intende come integrazione sociale soprattutto tramite il lavoro (da intendere dapprima in negativo: evitare che la disgregazione sociale come assenza di legame sociale e di rappresentanza politica delle domande possa esplodere in conflitti non istituzionalizzati); (c) fissa la relazione biunivoca tra coesione e crescita delle capacità, nel senso che l'una contribuisce all'altra in un circuito virtuoso di sviluppo [cfr. par. 2.5, 3.1 e Parte II]

Se consideriamo questioni propriamente sociali, vediamo che (a) significa non esclusione dai benefici dello sviluppo e – più in positivo – partecipazione piena e responsabile alla vita sociale. Ciò implica la riduzione di tutti gli impatti negativi derivanti da bisogni essenziali non coperti, fatalità, handicap, stati di necessità e dipendenze. (b) qui invece significherà che il conflitto sociale possa svolgersi in condizioni costruttive, evitando sia situazioni bloccate e senza sbocco, sia crisi endemiche che

danneggino la coesione sociale, la pace sociale e la qualità di vita della popolazione. Infine (c) stabilisce una connessione forte tra coesione sociale (percepita come qualità della vita o benessere) e capacità di autorealizzazione individuale e collettiva, che a sua volta diventa risorsa chiave per uno sviluppo equilibrato e coeso.

coesione
sociale 2

A questo punto, si possono esaminare più da vicino i contenuti possibili della nozione di coesione sociale. Prima di procedere facciamo notare che nella nozione istituzionale di coesione – a differenza forse di una sua versione sociologica – il riferimento non è a gruppi marginali per ragioni intrinseche (vari tipi di handicap) o a causa di “*social problems*” (tipicamente: tossicodipendenti). Certamente ci sono politiche anche per questi gruppi, che non possono o non vogliono o non riescono, partecipare a pieno titolo al processo sociale. Così quando si parla di gruppi a rischio, di fasce deboli, di disagio sociale. Un po’ cinicamente, le istituzioni e le politiche pubbliche considerano questi gruppi come “dati di natura”, nel senso che sono tematizzati come inevitabili, un po’ nel senso stravolto di un “i poveri saranno sempre con noi”. Certamente tossicodipendenze e prostituzione sono considerati mali sociali inevitabili, con cui convivere, e di cui si reprimono occasionalmente solo alcuni epifenomeni locali. Si cerca di ridimensionarli, quando possibile, o di evitare che diventino un costo e un ostacolo alla crescita economica e sociale. Qui si applicano politiche di contenimento o anche di ghettizzazione. Così l’elemento marginale viene posto anche fisicamente ai margini della società. Sappiamo che il trattamento di mali endemici come questi con strumenti politico-amministrativi dà scarsi risultati, e al più porta ad oscillazioni cicliche e spostamenti della fenomenologia della marginalità. Il fatto che una buona parte almeno di questa marginalità e quindi anche non-coesione sia un prodotto sociale sembra poco tematizzabile nelle politiche pubbliche, che preferiscono trattarle come un’emergenza cronica, se si può usare questo ossimoro.

Resta da registrare che nella sua versione istituzionale e di policy coesione è termine riferito a disparità e squilibri, a coinvolgimento e partecipazione più o meno intensi, chance di vita e di autorealizzazione. Può essere utile richiamare alcune definizioni ufficiali (tratte dal glossario UE, vedi Bibliografia):

✓ *La coesione economica e sociale esprime la solidarietà tra gli Stati membri e le regioni dell'Unione europea, favorisce lo sviluppo equilibrato e sostenibile, la riduzione del divario strutturale tra regioni e paesi e le pari opportunità tra le persone. La coesione si concreta in una pluralità di interventi finanziari, segnatamente da parte dei Fondi strutturali.*

✓ *Il concetto di sviluppo sostenibile sta ad indicare una crescita economica che sia idonea a soddisfare le esigenze delle nostre società in termini di benessere a breve, medio e soprattutto lungo periodo, fermo restando che lo sviluppo deve rispondere ai bisogni del presente, senza compromettere le attese delle generazioni future. Concretamente, si tratta di predisporre le condizioni più idonee affinché lo sviluppo economico a lungo termine avvenga nel rispetto dell'ambiente. Il vertice mondiale sullo sviluppo sociale, tenutosi a Copenhagen nel marzo del 1995, ha peraltro sottolineato la necessità di lottare contro l'esclusione sociale e proteggere la salute dei singoli. Il trattato di Amsterdam ha espressamente iscritto lo sviluppo sostenibile nel preambolo del trattato sull'Unione europea.*

Abbiamo accostato le definizioni relative alla coesione e allo sviluppo sostenibile. Le due cose, infatti, dovrebbero andare insieme. E' possibile sostenere con buoni argomenti che la coesione sociale dipende dalla qualità dello sviluppo, e d'altra parte è la condizione indispensabile per uno sviluppo equilibrato e sostenibile. Del resto, le due qualità sociali sono connesse direttamente proprio nelle definizioni riportate. Si vede anche che c'è stato un importante ampliamento di prospettiva. Inizialmente a livello comunitario si pensava che il mercato unico avrebbe di per sé, come previsto dalla teoria economica, eguagliato in tendenza le condizioni diseguali dei diversi paesi e regioni d'Europa. A partire dalla metà degli anni '80, si è riconosciuto che i differenziali persistono. Di conseguenza si è stabilita una connessione più netta tra coesione e sostenibilità, ed inoltre si è assegnata alla coesione una priorità strategica (come risulta anche dalle importanti risorse finanziarie ad essa destinate).

Comunque, coesione designa qui in primo luogo scarti su un sentiero di sviluppo. Gli interventi correttivi si affidano a risorse quali: denaro, regole, progetti, obiettivi da raggiungere, agende. Si tratta ancora in prevalenza di interventi pensati dall'alto e dal centro (da Bruxelles e da Roma), sebbene la crescente rilevanza assegnata al criterio della sussidiarietà stia modificando queste strategie di governance³. Si punta sempre più a sollecitare risorse locali, iniziative autonome dal basso, si conta sull'attivazione della società civile e dell'impresa sociale. Nelle tendenze più recenti del dibattito sullo sviluppo sostenibile e sulla coesione assume centralità crescente l'idea che entrambi dipendano in misura decisiva dalla *dote di capitale sociale* disponibile nel paese o nella regione considerata [perciò a questo tema viene dedicata un'attenzione specifica nel par. 3.2].

³ Vedere il *Libro bianco sulla governance*, Commissione Europea.

La coesione, nelle sue diverse componenti, va intesa con senso della misura. Ne è sufficiente un po', e già il processo dello sviluppo - come crescita delle capacità, come valorizzazione delle differenze e come pari opportunità - si mette in moto e produce le risorse necessarie per autosostenersi. Con ciò finisce per allargare ed approfondire l'impatto del mutamento in termini di coesione. Per terminare questa parte del discorso, si potrebbe suggerire di usare con cautela le parole connesse a, o sinonimi di, coesione sociale, quali integrazione, o al negativo marginalità. Più ancora forse quelle formule correnti nelle pratiche di servizio sociale, quali: fasce deboli, emarginati, portatori di.... Queste parole non evitano il rischio dell'ipocrisia, e per contro corrono decisamente il rischio di una banale burocratizzazione dei drammi della carente coesione sociale⁴. Nel lavoro sociale dovrebbe vigere la massima compostezza linguistica, il minimo di moralismo, il massimo di riflessione sul significato dell'azione volontaria, dell'oblazione, dell'altruismo.

Forse sarebbe ora di usare con le fasce deboli parole forti, centrate sulla costruzione di percorsi di possibile e volontaria integrazione (come partecipazione più matura ed intensa al processo sociale), ed anche - "al margine" - riferite a qualcosa che ricorda la carità e la pietas cristiane: queste ultime sanno che, appunto, "i poveri saranno sempre con noi" e che casomai si tratta di prevenire, di costruire migliori premesse per tutti, di rendere la società partecipe, e responsabile, delle sofferenze che essa stessa inevitabilmente produce. E' bene che ci siano buoni sentimenti - magari da sollecitare per ricavarne denaro -, ma la coesione non si basa su sentimenti, ma su principi etici e costituzionali e cammina con le gambe di ragionate politiche pubbliche, in primo luogo. Solo in questo quadro anche l'azione volontaria diventa produttiva di coesione.

1.4.2

Con intrecci di politiche pubbliche, di progetti comunitari, di azione volontaria si tenta di produrre effetti di coesione sociale, in una o più delle accezioni indicate. La ragione per cui si vuole coesione è abbastanza chiara. Meno evidenti sono invece i nessi tra quello che si fa e gli effetti che ne derivano. Più specificamente, si constata che le politiche di coesione non sono coese, che l'integrazione sociale - nel senso possibilista e promozionale suindicato - è perseguita con metodi poco coesi. Nei servizi e nell'economia sociale sono certo fioriti cento fiori, ma si sono calpestati anche parecchi prati, si è tentato di tutto, non sono mancati gli esperimenti in corpore vivo, non c'è carenza di buona volontà e, forse, neppure di soldi. Allora? A livello comunitario si è fatta la seguente riflessione. L'unificazione tramite il mercato non ha ridotto (abbastanza) i

*coesione
tramite
integrazione
sociale ed
integrazione
delle
politiche*

**vedere
inserto a
p. 243**

⁴ Si veda, per contro, il progetto Images-HORIZON 1998-2000 a cura di alcuni consorzi di cooperative sociali.

differenziali sociali problematici. Le politiche strutturali e le iniziative hanno inciso qualche volta, ma non sempre. Si sa certo più di prima come connettere soluzioni a problemi, anche con il riaggancio alla nozione di capitale sociale, e l'intreccio di coesione e sostenibilità sta diventando senso comune tra gli operatori. Ma si ritiene necessario accrescere l'efficienza e l'efficacia delle risorse impiegate, riducendo i costi, pur nella compensazione di fatto dei tagli ai welfare nazionali con progressivi interventi welfaristici comunitari, per lo più indiretti.

In pratica c'è questo obiettivo: accrescere l'impatto coesivo delle politiche e dei progetti. Lo si può tentare in due modi (e con due motivi): razionalizzando le politiche sociali, ed eventualmente anche altri tipi di politiche che si suppone abbiano effetti per la coesione. Oppure integrando le politiche. Da tempo si parla di politiche integrate, specie nel campo delle politiche urbane: piani integrati, piani strategici, PIR, PRUSST, PUT. PIT. La città è un'arena in cui le diverse politiche devono intrecciarsi, perché quello che conta è l'effetto complessivo, la risultante, l'alone, il clima. Si tratta di conseguenze non ben calcolabili in anticipo e che richiedono molta riflessività e capacità di cooperazione. Si tratta in sostanza di politiche attive, ad alta intensità di capitale cognitivo e sociale da mettere in gioco. Si può ragionevolmente supporre che si potrebbe ottenere più coesione e integrazione se anche le politiche incorporassero questi beni. Se con uno sforzo d'immaginazione riusciamo a sognare ad occhi aperti cosa potrebbe essere una coesione sociale ben temperata, più difficile è immaginare che cosa sarebbero delle politiche coese. Seguendo la sussidiarietà e il decentramento, a livello locale c'è molto bricolage tra pratiche frammentarie e sforzi di coesione. A questo livello, dove spesso si fronteggia una qualche emergenza, le ragioni per impostare politiche integrate si confondono: tra tagli ai costi, riorganizzazioni pseudoaziendalistiche, contracting-out, mercati politici, e in genere poco spazio di manovra tra cavilli procedurali, resistenze corporative, lottizzazioni. Si tenta la via dell'integrazione per disperazione, come annuncio elettorale, per imprenditorialità privata di qualche assessore. Iniziative estemporanee di integrare le politiche finiscono per accrescere la frammentazione, l'accumulo indiscriminato delle sperimentazioni, e finiscono per confermare l'idea che la coesione (delle politiche o nella società) è davvero una meta elusiva.

Partendo sempre dall'ipotesi che una ben temperata integrazione delle politiche (sociali ed altre: dato che l'integrazione dovrebbe avvenire tra tipi diversi di politiche) sia benefica ai fini della coesione sociale, mettiamo le mani avanti. Per integrazione si deve intendere una qualche forma – ben lontana da ogni completezza sinottica – di coordinamento e cooperazione tra attori, magari usando o decostruendo le attuali

conferenze di servizio, che facciano crescere insieme culture di organizzazione, saperi professionali, standard di servizio. Il mistero dell'integrazione è che si tratta di un gioco strategico tra molti attori, che non è ben disegnabile in anticipo e che trova qualche sponda solo nella crescita delle capacità individuali e collettive di riflessività. Poiché il tutto scorre dentro il clamore e la confusione ordinaria dell'amministrazione, dell'impresa sociale, dei media ed anche dei saperi istituiti, si tratta di un lavoro difficile che richiede competenza e responsabilità, appunto questi contenuti cerchiamo di trasmettere con questo Manuale. E dunque l'integrazione va sempre intesa a partire da attori a razionalità limitata, capaci di pratiche soddisfacenti, e capaci anche di accettare il second best – cioè la soluzione subottimale - o meno, come capita. Si capisce che integrare le politiche per ottenere coesione richiede la messa in campo di tante risorse ed attori diversi, e soprattutto esige la rottura dell'isolamento e dell'autocompiacimento in cui talora gli operatori si richiudono, forse anche per darsi forza. Senza vere radici sociali l'integrazione delle politiche perde forza. Questo di più di comunicazione sociale e pubblica, quindi di trasparenza, oggi è richiesto come condizione dell'apprendimento, senza il quale non ha senso parlare di integrazione delle politiche, forse anche della stessa coesione sociale⁵.

1.4.3

<i>criteri 1: sostenibilità</i>

Ritorniamo ora su due criteri guida delle politiche sociali del prossimo futuro: *sostenibilità e costruzione di capacità*. Si tratta di criteri di livello costituzionale, sia per l'Unione Europea che per la nostra Costituzione. Ciò significa che essi devono guidare il più possibile le diverse politiche.

Per le politiche sociali, specie quelle locali, il raccordo con la sostenibilità avviene tramite il contributo di tali politiche alla coesione sociale. C'è coesione, possiamo dire, se i diversi processi sociali, economici ed istituzionali concorrono alla qualità sociale in condizioni di sostenibilità. Una crescita "insostenibile" evidentemente avrà impatti negativi sulla coesione. D'altra parte la coesione carente difficilmente permetterà di governare processi sostenibili.

Tenendo sullo sfondo tali indicazioni generali, una possibile definizione operativa di sostenibilità, praticabile a livello locale (di sistemi locali), potrebbe essere così specificata, in forma sintetica per il fine

⁵ Si intende che l'integrazione delle politiche è anche un tema molto tecnico, tra analisi delle politiche pubbliche, analisi delle reti, sociologia delle organizzazioni, comunicazione pubblica ed etiche di ruolo. In questo Manuale abbiamo appunto cercato di esporre in forma utile per la pratica i contenuti più solidi e avanzati di tali ricerche.

immediato di chiarire come anche le politiche sociali debbano essere sostenibili e contribuire alla sostenibilità del sistema locale:

- (a) sentiero tendenziale di riduzione degli impatti e dei consumi di beni non riproducibili: a. energia, b. materie prime, c. territorio;
- (b) migliorie incrementali nei regimi regolativi locali (= crescita nella capacità di autogoverno);
- (c) riproducibilità nel tempo di circuiti virtuosi sociali ed economici, con particolare riguardo a: a. innovazione, b. apprendimento ed autocorrezione, c. riequilibramenti (specie degli squilibri nella crescita);
- (d) sostenibilità di processi attivati con l'apporto iniziale di apporti esogeni, una volta che questi si siano esauriti (= sviluppo autocentrato);
- (e) crescita delle dotazioni in termini di beni comuni, capitale sociale, capacità, con una parziale sostituibilità reciproca;
- (f) con riferimento ai beni comuni (beni comuni globali e locali⁶ + capitale sociale) rispetto (approssimazione soddisfacente) del criterio di *limite*, nel senso che ogni pratica e trend deve tener conto degli impatti intergenerazionali. Un impatto accettabile, quindi sostenibile, è tale da trasmettere alle future generazioni (arco di 25-50 anni) un patrimonio di beni quantitativamente non inferiore e qualitativamente superiore dell'attuale;
- (g) capacità di un sistema (locale) di svilupparsi in modo relativamente autonomo, anche dopo che siano venuti a cessare input esterni di sostegno, talora intesa come sostenibilità istituzionale, cioè avvio di processi di autogoverno e di governance.

Da rilevare che una definizione pragmatica si attiene a criteri di base per la razionalità dei processi da valutare quali:

- ✓ *sastificing*: una razionalità subottimale, ma da considerare adeguata nelle condizioni date; sebbene ciò possa essere sufficiente per la maggiore parte dei tempi e dei luoghi, per definizione non può essere escluso che una sostenibilità soddisfacente non sia in grado di far fronte ad eventi improbabili e a situazioni critiche estreme; questo è il limite di tutto ciò che è "praticabile" e che incorpora standard collocati più verso il livello minimo che quello massimo;
- ✓ *carattere tendenziale*: ciò che conta è la pista su cui si muove il sistema locale, se essa converge verso la sostenibilità; pur con il

⁶ Bene comune è ogni risorsa sociale (naturale o prodotta socialmente) che è necessariamente condivisa da una collettività, sia come presupposto della sua sussistenza sia come valore che permette la crescita delle capacità individuali e sociali. Cfr. 3.2.2.

caveat precedente importano meno i tempi e i modi; si assegna importanza al carattere cumulativo dei traguardi raggiunti;

- ✓ *fattibilità*: le pratiche sostenibili devono derivare dalle pratiche correnti immesse in un processo di apprendimento collettivo; devono essere calibrate sulle risorse disponibili e devono essere temperate con altre esigenze locali.

La nozione di sostenibilità è riferita in primo luogo al rapporto attività umana/ecosistema. Ma - tenendo presente la connessione beni comuni-istituzioni, il ruolo del capitale sociale e i problemi della governance - essa deve estendersi dallo stato dell'ambiente e delle risorse e dagli impatti delle attività economiche ad aspetti sociali ed istituzionali. Il sociale appare soprattutto come riproducibilità del capitale sociale e come coesione sociale (= capacità di correggere e compensare squilibri nella crescita), quella istituzionale appare come capacità di implementare strategie a medio termine, soprattutto del tipo integrato. Vi rientrano la fattibilità amministrativa di programmi complessi, i processi di apprendimento, le correzioni in tempo utile, la visione condivisa. Abbiamo quindi questo panorama, non esaustivo, ma comprendente alcune delle componenti più significative:

TABELLA 2 – dimensioni della sostenibilità

<i>dimensione</i>	<i>componenti</i>	<i>indicatori</i>
ambientale	Beni comuni locali e globali, risorse non riproducibili, energia, rischi, usi del territorio	usi del territorio, cementificazione, aree protette, salute ambientale, rischi, bilancio energetico
economica	governo degli input e degli impatti (squilibri)	ordine spontaneo (mercato contendibile), autoregolazioni efficaci, impresa "sociale", riduzione della dipendenza e aumento dell'interdipendenza
sociale & culturale	sviluppo con coesione sociale e riproduzione allargata di capitale sociale	indicatori di coesione + indicatori di flusso (rigenerazione) del capitale sociale
istituzionale	= governance come capacità crescente nel tempo di progettare, programmare, gestire e valutare, valorizzare potenziali, networking, leadership	indicatori di empowerment e di apprendimento buone pratiche

1.4.4

*criteri 2:
capacità*

Quanto della *costruzione di capacità*⁷ si tratta del processo di crescita delle capacità intese come autonomia. Tale processo riguarda gli individui, i gruppi, le organizzazioni. L'autonomia è possibile sulla base di un adeguato sviluppo di capacità. Queste a loro volta rinviano a una serie di "funzionamenti". Le risorse critiche dentro questi nessi morfogenetici risultano essere i titoli e le dotazioni (secondo un lessico proposto da R. Dahrendorf). Titoli e dotazioni fanno parte della più ampia nozione di capitale sociale, e per la parte in cui diventano acquisizioni individuali (o di gruppo) di capitale umano.

Si tratta di mettersi in grado di diventare capaci e di valutare se il contesto – la specifica forma dell'embeddedness – lo permette e come. Le principali dotazioni del sistema locale sono i beni comuni. Si noti che essi comprendono anche gli effetti aggregati (con carattere di bene pubblico) di risorse detenute privatamente. Le risorse principali degli assetti istituzionali locali sono i tipi di diritti azionabili e la loro distribuzione (i titoli). Titoli e dotazioni interagiscono in quanto i titoli strutturano le pretese normative reciproche e le dotazioni forniscono la materia su cui esercitarle ed anche in gran parte le condizioni per renderle azionabili. In presenza di capitale sociale di qualità (non scarso nei punti più critici del processo sociale locale) e non particolaristico – come avviene dentro strutture familistiche o clientelari – i diritti sono azionabili, le pretese reciproche non vengono disattese, e il capitale umano viene formato e valorizzato. Sotto questo profilo, la crescita economica non garantisce la continuità di questi processi che vengono segmentati e modellati in un'ottica riduzionistica: sembrano importanti solo i diritti proprietari (cioè: il capitale sociale nell'accezione di dote individuale, e il capitale umano personale, ovvero gli skill vendibili) e quelle risorse suscettibili di valorizzazione dentro un processo di appropriazione. La crescita non garantisce che avvenga la conversione del capitale sociale, dei titoli e delle dotazioni in potenziamento delle capacità. Per questo Sen conclude che solo "sviluppo è libertà".

Il potenziamento della capacità è relativo al grado in cui si afferma lo sviluppo, ed è proporzionale al grado in cui tale sviluppo diventa sostenibile. Certo lo sviluppo è in grado di valorizzare anche le risorse dimidiate e riduttive favorite dalla crescita, riconvertendole, mentre la crescita a sua volta si nutre continuamente dei frutti dello sviluppo, specie sotto il profilo delle capacità, anche se alla fine queste subiscono un altro processo di riduzione e di entropia.

Appare abbastanza intuitivo il nesso tra possibile e tendenziale integrazione delle politiche sociali come contributo al benessere locale, la

⁷ Seguiamo qui le idee di A. Sen; il lettore è invitato a confrontarsi con questo autore così cruciale per l'argomento di questo Manuale; cfr. Bibliografia.

sostenibilità dei processi e il parallelo sviluppo di capacità (capacity building). Le capacità si leggono nella competenza operativa di un attore, nella sua performance. Hanno molto a che fare con processi di apprendimento (dagli skill alla abilità nel seguire sistemi di regole complessi), e con l'autonomia relativa, cioè la capacità di darsi regole, perseguire obiettivi, correggere gli errori e diventare responsabili specie verso i legittimi proptatori di interessi cui si deve rispondere (gli stakeholder).

Dopo questi chiarimenti su termini centrali quali coesione ed integrazione, e sui criteri guida ai quali tali processi devono orientarsi, può essere utile aver presente un'altra parola chiave, per il suo significato sostantivo rispetto alle politiche sociali. Parliamo quindi di *qualità sociale*.

1.5

1.5.1

*la
produzione
della
coesione e
della qualità
sociale*

Le qualità sociali sono beni comuni – a carattere fisico o virtuale – apprezzati dalla grande maggioranza dei cittadini. Si deve però sempre tener presente che le preferenze correnti rivelate da comportamenti tipici sulla scena urbana (ci riferiamo qui prevalentemente al contesto urbano, dati i caratteri assunti dal nostro territorio: urbanizzazione diffusa, crescita dell'abitato, sviluppo delle infrastrutture, con la campagna spesso ridotta quasi solo a residuo interstiziale; del resto l'intreccio tra politiche sociali e politiche urbane è stato già sottolineato sopra) comprendono anche e sempre apprezzamento di mali comuni, accettati come male minore, come condizione inevitabile o almeno non modificabile a breve o medio periodo, oppure addirittura ricercati come bene (il traffico e l'inquinamento acustico forniscono esempi pertinenti).

qualità sociali

- ➔ in altri termini; le qualità sociali fanno pensare sì alla “città bella”, al territorio “ben ordinato”, che “funziona”, dà soddisfazioni, fa vivere e crescere bene, offre opportunità; ma anche al fatto che esse nascono da e comunque convivono in contesti caratterizzati spesso da disordine, entropia, degrado, sregolazioni. Le qualità sociali non stanno dal lato dell'ordine, piuttosto al confine tra ordine e disordine, emergono sui punti di frizione, perché il loro senso è di recuperare alla dimensione civile e civica i mali e le brutture della città e del territorio, ed anche di addomesticare e rendere compatibile con la vita quotidiana l'ordine astratto e paternalistico del progettare e del governare
- ➔ sebbene molti aspetti delle qualità sociali possano essere verificati empiricamente, misurati e standardizzati, resta il dato di base del loro essere costrutti sociali, risultanti da complesse e contraddittorie esperienze e da criteri di valutazione non coerenti. parlare di qualità

sociali significa allora ricostruire i percorsi di produzione e riproduzione delle qualità, e delle modalità con cui esse entrano nell'esperienza urbana come vita quotidiana della città.

- ➔ d'altra è parte è vero che ci sono qualità che hanno un carattere più strutturale o sistemico, ed altre che hanno natura più interattiva e processuale: si pensi nel primo caso alla dotazione infrastrutturale (rete della mobilità e sua affidabilità), nel secondo alla questione della sicurezza. In ogni caso, preferenze e valutazioni correnti (sia dei cittadini sia del governo urbano) fanno parte della costruzione sociale del problema, anche nel caso frequente in cui esse non siano empiricamente fondate
- ➔ come beni comuni le qualità sono parte del capitale sociale della città, e sono in gran parte e in ultima istanza dipendenti dalla qualità di processi sociali, economici ed istituzionali, in parte sommersi ed opachi, spesso indiretti e lontani. Oltretutto è evidente il peso di una dipendenza dal sentiero: le città hanno diverse storie di degrado, recupero e perseguimento di qualità sociali. Il recupero o la definizione di un livello più esigente di qualità in genere comporterà una rottura locale del sentiero di dipendenza, e con ciò anche una momentanea diminuzione del carattere opaco dei processi sociali urbani. Non ci può essere qualità esigente senza una certa trasparenza delle tematizzazioni e dei dilemmi decisionali, e senza una dose accresciuta – almeno momentaneamente o ciclicamente – di riflessività rispetto alle preferenze correnti e dominanti
- ➔ abbiamo fin qui sottolineato il fatto preminente che le qualità sociali sono essenzialmente stati sottoprodotto⁸, soprattutto se parliamo di qualità generali e diffuse, quali vivibilità, sicurezza, sostenibilità. In termini di *policy making* (processo di formulazione e scelta delle politiche pubbliche) ciò implica che non tutto nelle qualità sociali è prodotto in processi decisionali istituiti, non tutta la funzione di produzione è conosciuta, non tutto può essere ottenuto per via indiretta
- ➔ con ciò la questione delle qualità sociali ci riconduce al tema più generale della governance urbana e al nesso stretto che deve essere posto (ma anche analizzato e verificato) tra qualità sociali e modi della sua produzione ed altri beni comuni o anche valori collettivi quali la sostenibilità, la coesione sociale, la promozione delle capacità, la competitività (intesa qui come valorizzazione dei potenziali di sviluppo urbano).

⁸ Si dice *stato sottoprodotto* un risultato, una risorsa, un effetto che derivi da un complesso di fattori intrecciati in modo non chiaro e che tipicamente non possano essere ottenuti con un'azione razionale rivolta allo scopo. In termini economici, si potrebbe dire che non ne conosciamo la funzione di produzione. Molte delle qualità umane o sociali desiderabili hanno questa caratteristica: il carattere di una persona, la sua simpatia o il fascino di un luogo o la vivibilità di un'ecologia.

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – parte I – sezione A

- ➔ ciò pone seri problemi ai pianificatori, che devono sapere che la loro opera ex ante ha valore limitato e in parte solo strumentale, e che il loro lavoro, almeno quando si cimenta con il governo di effetti complessi e indiretti (questa è una possibile definizione di governance), assume necessariamente un carattere interattivo e sociale, quasi da mediatori culturali o da animatori istituzionali, un po' come avviene in piccolo in un laboratorio di quartiere riuscito o in una Agenda 21. Ne derivano questioni di deontologia ed anche di pertinenza delle competenze professionali acquisite
- ➔ concesso tutto quanto è necessario alla logica della complessità e della processualità, resta vero anche che, a un certo punto, la città è (lo sanno forse più i cittadini che i governanti) o deve essere, per non diventare un inferno, una macchina che funziona, uno spazio dove il rischio è sotto controllo, le funzionalità di base sono affidabili, i processi avviati su un sentiero sostenibile, dove i progetti di vita sono stimolati a maturare, dove si impara anche un po' a diventare cittadini del mondo (di tutte le altre città). Ciò non è possibile senza regolazioni, progettazioni, previsioni, prospettive, strategie, e tutte le forme dell'intelligenza pratica. Il tema della qualità mette certamente in crisi le sicurezze del planismo e del governo paternalistico, invita a serie pratiche, non solo retoriche, di governance, ma certo fa crescere soprattutto l'esigenza di visioni strategiche (e di grande attenzione ai dettagli), di standard adeguati e condivisi, di giochi ben regolati, di etica della responsabilità, di scelte informate a una prospettiva di medio e lungo periodo.

1.5.2

Perché le qualità sociali sono richieste?

Non si tratta di un sogno di pianificatori e riformisti, ma di un'esigenza che nasce all'incrocio di diversi parametri-guida o criteri costituiti particolarmente vincolanti o orientanti nell' Europa unita:

*domanda e
produzione di
qualità sociali*

- coesione sociale
- sostenibilità
- capacitazione

Essi, in congiunzione con il criterio della sussidiarietà, articolano e fondano il modello sociale europeo, e dato il carattere prettamente urbano della civiltà europea, valgono in particolare per la città come ecosistema e in genere per gli spazi urbanizzati ed antropizzati. Non si tratta più di mere opzioni o desiderata, ma di indicatori stradali. Certo, essi sempre sono attualizzati dentro sistemi pieni di vincoli, ostacoli, avversità, scarsità. E anche sotto spinte ambigue, dove la globalizzazione come competitività

omogeneizzante può negare la ricerca delle qualità sociali, oppure come oculata competizione tra sistemi urbani alla ricerca di qualità specifiche può stimolare l'innovazione senza la quale oggi la qualità non è possibile.

Altre ragioni stanno dal lato della domanda sociale. Essa è insieme generica, poco articolata, spesso confusa ed incoerente. Anche perché è difficile decifrare gli spazi di fattibilità per le qualità, mentre la loro stessa definizione collettiva è elusiva, spostandosi continuamente e subendo tutti i contraccolpi del ciclo economico. Ma anche delle variabili sensibilità e preoccupazioni collettive. Eppure c'è e viene in parte, solo, intercettata dall'offerta politica dei governi locali. In molti settori – politiche sociali, sanitarie, formazione – si è sotto pressione in qualche caso di deve rispondere. Lo stesso stress dell'adattamento a nuovi imperativi (efficienza, ma anche qualità!) forse non favorisce la valorizzazione dei potenziali, e spinge a comportamenti quasi solo adattivi. La qualità parte un passo più oltre questo confine.

Occorre in ogni caso insistere che le qualità non sono un lusso, ma un attrattore di risorse e potenziali locali, e sono anche un importante terreno per una rinascita dello spirito civico, orientato alla fruizione e riproduzione sostenibile di beni comuni e pubblici.

➔ alla fine la questione cruciale per le qualità sociali resta sempre questa: perché è così difficile averne in qualità e quantità accettabili nel momento opportuno? Molti dei beni che vorremmo (si pensi alla giustizia sociale o alla sostenibilità dei processi) condividono il fatto di essere impervie, di norma, tanto da essere talora ottenuti per caso, o per congiunture non ripetibili, o di restare nel limbo politicamente indeterminato delle cose che vorremmo, ma non possiamo avere. E' possibile iniziare almeno con un elenco delle difficoltà e delle strettoie:

- vincoli di bilancio
- incoerenza tra assetti istituzionali dasti, loro pratiche correnti e obiettivi di qualità
- il ciclo politico-elettorale con le sue scadenze obbligate e non coincidenti con il ciclo delle politiche
- la carenza di competenze
- le preferenze correnti dei cittadini, spesso miopi e incoerenti
- i conflitti tra interessi ed anche tra beni
- le culture politiche e la qualità della classe dirigente locale
- il localismo degli interessi e delle identificazioni, che rifiuta in modo velleitario la natura globale dei processi da cui emergono le qualità sociali più necessarie
- il peso del passato, compresi i deficit strutturali ereditati

- l'opacità urbana, tra fragile conoscenza disponibile sui processi urbani e territoriali e insufficienza delle dati di base per la scelta collettiva
 - l'opportunismo dei decisori e l'eccesso di volontà dei pianificatori
 - la grande difficoltà di praticare l'integrazione delle politiche: il piano nelle sue varianti con le restanti politiche sociali (la cui importanza crescente non può essere negata, meno che mai avendo in mente le qualità sociali), e queste con le politiche di sviluppo sostenibile, di coesione sociale, di capacitazione degli attori individuali e collettivi.
- ➔ per ciascuna delle difficoltà sarebbe in astratto possibile indicare i modi di un probabile ed efficace superamento della strettoia, tenendo presenti buone pratiche, esperienze comparate, stato dell'arte, riforme istituzionali, nuove culture di governo. Tale esercizio ha senso soprattutto se applicato a situazioni specifiche. Infatti, mentre alcune cause di fallimento del perseguimento delle qualità sociali sono generali, solo il contesto può fornire le indicazioni utili e pertinenti per uscire dall'empasse. Quindi conoscenza locale per la qualità. E qui vi sono ancora deficit evidenti. Si fa tanta ricerca, ma la sfera pubblica in generale ed anche quella settoriale degli esperti soffre di deficit di comunicazione, riflessione e consolidamento delle acquisizioni.
- ➔ ma le qualità sociali sollecitano anche una riflessione sui criteri di definizione e di valutazione. Qui si sta lavorando a superare la nozione ristretta di standard urbanistico a favore di un sistema di criteri valutativi multidimensionali, sociali e ambientali. Data la stretta connessione tra qualità ed altri caratteri desiderabili del processo urbano e sociale (per es.: sostenibilità), potrebbe verificarsi un gioco a somma zero tra efficienza e qualità? Oppure è possibile mostrare che le qualità non sono un lusso, ma un requisito indispensabile? Per contro, data l'egemonia del criterio di efficienza, è evidente che il discorso e le pratiche della qualità urtano con discorsi finalizzati al risparmio delle risorse finanziarie, alla semplificazione amministrativa, alla deregolazione, e alla privatizzazione dei beni pubblici (o almeno alla loro produzione privata) e alla de-responsabilità rispetto ai beni comuni.

1.6

1.6.1

La varietà delle situazioni locali, dei luoghi, dei sistemi territoriali, dei distretti, delle regioni è un dato acquisito, sia di senso comune sia risultante da tante indagini. Questa varietà ha le sue componenti

*all'incrocio di
domanda e
offerta:
integrazione
come compito
e come
responsabilità*

*cultura del
servizio*

culturali, linguistiche, di base economica, di storia (anche come dipendenza da un sentiero evolutivo, spesso risalente molto all'indietro). Una certa varianza c'è anche nella composizione demografica, più ancora in quella occupazionale, più ancora nella struttura delle reti sociali, familiari e non. Tuttavia, riconosciuta questa dimensione, non sembra che se ne possano trarre conclusioni operative, di policy making, altrettanto nette. Al contrario. Ciò che colpisce in una comunità locale sono le comunanze e le affinità, le problematiche comuni ed anche le culture del servizio condivise, come visto dal lato dei cittadini e degli utenti. Questa omogeneità, almeno relativa e comunque rilevante sotto il profilo pratico, deve essere riportata a una comune storia politica e amministrativa. Si possono registrare oggi – a valle di un lungo periodo di welfare regionale e municipale – gli impatti sulle condotte e sul senso comune di una prassi di governo. Se ispirata a criteri universalistici, essa ha disseminato una cultura dei diritti di cittadinanza, ed ha plasmato la formazione delle preferenze. Ha fornito anche il linguaggio per formulare domande e pretese, e quello per fare critiche. Se ispirata prevalentemente a criteri particolaristici o clientelari, naturalmente avrà impedito la crescita delle capacità e avrà contribuito poco alla coesione.

Questa cultura del servizio resta un carattere dominante e peculiare, che traspare dai discorsi e dai giudizi sia dei "clienti" sia degli operatori. Si tratta di un carattere consolidato, che oggi appare sfidato da un mutamento accelerato nella struttura economica ed occupazionale, ed ancor più dal mutare di atteggiamenti all'interno di una pervasiva cultura di massa. Ne risulta così una situazione ambivalente, difficile da interpretare. Fermo restando quello sfondo condiviso, che non viene esplicitamente sottoposto a revisione, di fatto avanzano temi ed argomenti diversi. Essi potrebbero essere letti come "coinvolgimento oscillante"⁹ (Hirschman, cfr. Bibliografia) dal polo della politica a quello del mercato (inteso come epitome della dimensione economica della vita sociale). Ed inoltre, come emersione da un fondo culturale e motivazionale profondo e storicamente strutturato di motivi "privatistici" e "antipolitici". Intendiamo dire: l'affermazione del primato della sfera centrata sull'individuo inteso come separato dalla sfera pubblica più ampia, e che trova invece realizzazione nella rete familiare e locale, comunque poco allargata. Su questa base, una presa di distanza dalla vita politica ed anche dall'amministrazione, percepite lontane o meno rilevanti di prima, se non come un onere e un fastidio, di cui si farebbe volentieri a meno. Sembra evidente la diretta incidenza di questa evoluzione degli atteggiamenti e del senso comune nei riguardi delle politiche sociali. Il comune sfondo

⁹ Per *coinvolgimenti oscillanti* si intendono le transizioni dal mercato alla politica come processi capaci di risolvere problemi collettivi. Tali oscillazioni caratterizzano la vita della democrazia, e di fatto producono nel lungo termine compromessi tra politica e mercato, come lo *stato sociale*.

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

universalistico non offre più inibizioni sufficienti al manifestarsi di atteggiamenti più disincantati e, in parte, anche defezionistici verso ogni funzione pubblica, e in particolare verso la capacità pubblica di far incontrare domanda ed offerta.

Questa svolta dovrebbe essere presa molto sul serio, quasi un riflesso della generale crisi del welfare al livello micro e locale. In un certo senso è una nuova sfida per la progettazione dell'offerta di servizi, e sotto questo profilo non va vista solo nei suoi termini problematici, ma anche come uno stimolo importante. Il discorso può essere riportato anche all'interno del dibattito sul mutamento in atto nei territori. Il capitale sociale sembra stia perdendo alcune delle sue connotazioni sociali, in quanto tendono a sussistere solo le forme che sono più direttamente funzionali al processo economico. Le forme invece più legate alla socialità, alla partecipazione, all'identificazione simbolica, alla riproduzione di tradizioni anche occupazionali, tendono ad indebolirsi. Se ciò fosse verosimile, si potrebbe capire meglio perché motivi privatistici ed antipolitici passino attraverso i filtri della, peraltro ancora consistente, lealtà istituzionale e del primato dei valori universalistici. Di conseguenza, si avverte uno slittamento nella domanda di welfare, che non è solo connesso ai mutamenti demografici e al mutare dei livelli di reddito, ma forse ancora di più derivano da una crescita della frammentazione sociale e dalla diffusa sensazione di un radicalizzarsi degli imperativi economici. Il tutto potrebbe tradursi – insieme ed anche confusamente - in:

- una domanda di servizi più esigente
- una domanda più ridotta a prestazioni di base
- una domanda orientata al costo minore (fiscale e parafiscale)
- una domanda di semplificazione e facilitazione dell'accesso (forse meno per ridurre i disagi che per aumentare la "produttività" della vita quotidiana)
- una domanda indifferente, che guarda e si rivolge altrove.

Vediamo meglio.

1.6.2

L'incontro tra domanda ed offerta nei servizi sociali non si può ridurre al modello ricavabile dai mercati delle merci. Ciò, malgrado che, sia i cittadini invogliati dal clima generale a sentirsi come clienti, sia le amministrazioni, incentivate a mostrare virtù aziendalistiche, cooperino nel pilotare la transizione dei sistemi di welfare verso forme "mercantili". Non sono qui in discussione gli indubbi aspetti economici della relazione tra domanda ed offerta, con i connessi imperativi di efficienza ed efficacia.

*incontro di
domanda
ed offerta*

Ma sembra poco ragionevole supporre – senza verifiche ulteriori – l'esistenza della sovranità del consumatore sul terreno delle politiche sociosanitarie, e per converso l'orientamento al mercato da parte dei servizi. Nella fase attuale, tra avanzata riforma del welfare e diffusione di forme di contracting-out o di sussidiarietà, vi è certo una larvata e opaca competizione tra offerta pubblica e privata di servizi: nella sanità, nei servizi di prossimità, nei servizi agli anziani. Si tratta di mercati molto imperfetti, forse piuttosto di quasi-mercati, in cui sono diffuse forme di rendita. In futuro con l'entrata in campo di organizzazioni più grandi e operanti su scala non locale, ciò potrebbe cambiare in direzione di un mercato più competitivo e abitato da attori decisamente imprenditoriali.

Invece di supporre che nel tradizionale governo domanda ed offerta si incontrino "spontaneamente" e che comunque esistano tanti feedback efficaci, tali da evitare un rischio di scollamento, conviene argomentare come se i due processi avessero notevoli gradi di autonomia. Di conseguenza, sarebbe utile sapere come si forma la domanda, come si definisce l'offerta, e a quali condizioni può avvenire un loro incontro soddisfacente.

(A) Formazione della domanda – dal punto di vista sociologico è l'aspetto più oscuro o più complesso. Ricorriamo perciò a delle schematizzazioni, da prendere con ogni cautela. Alla radice della domanda c'è uno stato di bisogno. Si parla anche di disagio, che quando riguarda gruppi della popolazione merita il nome di disagio sociale fino ad arrivare alle aree di disagio o ai gruppi a rischio. Le aree sono sia sociali che "territoriali", per esempio si riferiscono a una zona o a un quartiere, mentre i gruppi sono definiti in base all'età o alla variabile occupazione-reddito: i giovani tossicodipendenti o esposti alla cultura dello sballo, le famiglie a reddito (troppo) basso. Naturalmente, il bisogno può essere cronico o strutturale, oppure contingente: nel primo caso c'è la vecchiaia con i suoi problemi sociosanitari, nel secondo un'improvvisa malattia o anche un'evento felice, come la nascita di un figlio, che sa insorgere una serie di problemi sociosanitari. Il bisogno o disagio viene elaborato con gli strumenti culturali della subcultura di appartenenza: dalla tradizione familiare fino all'ethos di gruppo. Qui la penetrazione di modalità interpretative derivanti dall'esposizione ai media è molto forte, sia nel senso dell'aumento delle informazioni acquisite per questa via, sia nel senso di modellare il bisogno sulle forme socialmente plausibili ed egemoni nella comunicazione pubblica.

*formazione
della
domanda*

Si suppone che solo una parte del bisogno venga articolata, e precisamente quella che ha qualche chance di incontrare un'offerta di servizi, intesi come "soluzione" del problema. Il residuo non articolato è

molto importante per le dinamiche sociali, ma in sostanza resta invisibile agli istituti del welfare. In momenti di rapida trasformazione può ben essere che questa zona pre-istituzionale del bisogno, ed anche della sofferenza sociale, aumenti molto, e tuttavia continui ad essere poco rilevabile dalle antenne di cui sono oggi dotate le politiche pubbliche e i servizi competenti. L'offerta – come percepita e conosciuta – opera da filtro tra domanda che resta latente o solo potenziale e domanda effettiva. In questo senso la struttura dell'offerta, come costruito cognitivo in uso da parte del cittadino-utente, preforma la domanda. Quanto alla domanda rivelata o dichiarata a sua volta viene plasmata da una serie di variabili intervenienti (si tratta di uno dei risultati più espliciti delle ricerche effettuate). In particolare: la dimensione del gruppo familiare, la località, lo status socioeconomico, il livello di informazione.

Si potrebbe distinguere tra: singles, famiglie nucleari (da due a quattro membri), famiglie estese, plurigenerazionali. Però rilevante è il ruolo di reti familiari, poi anche amicali dato che le due reti hanno aree di sovrapposizione, che vanno abbastanza lontano. Si potrebbe parlare della forza di legami deboli, o di "inserimento" sociale, seguendo Granovetter. Chiaramente l'interpretazione dei bisogni e dei disagi varia al variare di queste strutture primarie di socializzazione e di comunicazione. Sembra che si incrocino, in parte si sostituiscano, due variabili: il reddito e/o la dimensione della famiglia, ed entrambi fungono da attenuatori del bisogno ed anche da mediatori del tipo di domanda che poi si presenterà agli sportelli del welfare.

Rilevante è l'ecologia dell'abitare: la città, la cittadina, il paese, la frazione, disposte secondo un'asse di maggiore o minore urbanizzazione o meglio di appartenenza o meno ad un'area cittadina. A livello più micro: la struttura del quartiere e il tipo di abitazione. Questa variabile va intesa sia in senso fisico, per quanto incide su qualità della vita, accessibilità, vivibilità, sia in senso sociale come ambiente nella quale la comunicazione sociale prende forma. Marginalità economica e sociale si cumulano nella periferie e nelle aree di crisi economica. Per questo le politiche sociali devono riuscire complementari agli interventi welfaristici, un po' seguendo il modello proposto dai progetti URBAN. In generale, la natura della località e dell'insediamento modifica abbastanza chiaramente le priorità assegnate ai bisogni, ed anche il tipo di carenze più sentite. Si tratta di segnali importanti di un'articolazione territoriale sia del disagio che della domanda, che però non coincidono con i "territori" (per es.: Murgia, Capitanata, ecc...). A livello aggregato, infatti, tendono a prevalere tratti comuni, come abbiamo indicato all'inizio. Viceversa, un gradino più in basso è come ci fosse una richiesta di agende diversificate e più sensibili alla natura (ecologica, demografica, socioeconomica) dei luoghi. Diverse sono anche le forme d'integrazione sociale possibile per anziani e per

giovani nei vari contesti. La città offre più possibilità, ma anche più frustrazioni e tentazioni ai giovani. Ha più servizi per gli anziani, ma è meno vivibile. In ogni caso c'è una certa polarizzazione delle problematiche sulle classi d'età più giovani e più anziane. Appare chiaro il collegamento anche tra disagio giovanile e difficoltà di accesso al mercato del lavoro. Tutti segnali che invocano politiche integrate e coniugazione tra politiche settoriali [cfr. par. 1.3].

La professione e il reddito incidono ovviamente, anche come riflesso di livelli di scolarizzazione e quindi di capacità di comunicazione. Questa variabile può incidere sia sul modo di formulare la domanda, sia sul dove collocarla, per esempio nella scelta tra pubblico e privato. Alla crescita del reddito corrisponde la crescita di bisogni che attendono risposte "personalizzate" e più controllabili (sotto il profilo della qualità della prestazione e sotto il profilo dei costi diretti). La crescita generale del reddito, ma ancor più l'aumento delle differenze tra redditi – per esempio con il formarsi di un ceto di nuovi ricchi o neo-borghese – cambia la struttura della domanda, la composizione interna, che a sua volta influenza la formazione di preferenze collettive e quindi anche la formulazione della domanda di altri gruppi sociali. Attualmente i ceti medi esprimono soprattutto una domanda di servizi di prossimità, rispetto ai quali l'offerta pubblica ha qualche difficoltà, pur in presenza di buone pratiche per esempio nel campo dell'assistenza domiciliare agli anziani. Mentre per le emergenze sanitarie gravi, si afferma il modello di una ricerca a tutto campo, non locale, di risposte accessibili. Come del resto si sa dall'esperienza quotidiana, lo status sociale con il reddito e l'istruzione determinano il livello di informazione disponibile. Questa a sua volta diventa una risorsa critica come "capacità di far fronte" a disagi ed emergenze.

L'informazione certamente è condizionata da tutte le variabili ricordate. Serve sia a interpretare il bisogno, sia a orientarsi nell'accessibilità ai servizi offerti. Serve anche a trovare eventuali mediazioni "di favore" almeno in casi gravi ed urgenti. Sembra che nessuno abbia una mappa cognitiva del "territorio dei servizi". Salvo conoscere quelli più vicini, anche fisicamente. Per il resto, ci si affida a informazioni generiche. Però è esplicita la richiesta di informazioni più vicine, e sotto questo profilo invece lo sportello od anche INTERNET sembrano lontani. Andrebbe meglio indagato il problema dei costi di informazione e transazione nell'accesso ai servizi, che incidono sui modi d'incontro tra domanda ed offerta. La necessità di informazione scatta solo al momento del bisogno, e proprio perché si svolge sotto stress, appare costosa e defaticante. Resta come compito, allora, un

investimento e un'attenzione ben maggiore di quelle attuali da dare alle forme della comunicazione di servizio, d'interesse generale e pubblica

La domanda – in sintesi – non è un dato, ma un processo che si nutre di molte risorse e dipende da molte variabili. In questo processo appare evidente, il ruolo del capitale umano e sociale. Informazioni, skills, reti, relazioni fiduciarie incidono sulla formazione della domanda. E predispongono anche la formulazione dell'offerta, attraverso welfare mix personali e familiari, che possono essere visti come bricolage e miscele di diverse risorse e risposte per far fronte al disagio e al bisogno. In questo spazio di imprenditorialità individuale e familiare i potenziali di cui è fatto il capitale umano e sociale si attualizzano. Potrebbero diventare rilevanti anche per lo sviluppo di forme di economia sociale locale più corrispondenti alla natura delle nuove domande di welfare.

(B) Formazione dell'offerta - Quando la domanda è articolata ed incontra l'offerta ci sono processi di strutturazione biunivoci. Li riassumiamo in questa tabella:

*formazione
dell'offerta*

Tabella 3 – domanda tra disagio sociale e soddisfazione

SODDISFAZIONE PER L'OFFERTA		ALTA	BASSA
DISAGIO	GRAVE	1	2
	MODESTO	3	4

Si può osservare:

- ✓ nel caso 1 c'è disagio elevato ed alta soddisfazione: il problema è "risolto" (in senso istituzionale, non come riduzione del "peso" individuale e privato)
- ✓ nel caso 2 c'è disagio grave e bassa soddisfazione: lo scarto è eclatante e siamo di fronte ad un problema sociale ed istituzionale urgente, alto nell'agenda
- ✓ nel caso 3 c'è disagio lieve ed alta soddisfazione: non c'è un vero problema, oppure la domanda è bassa
- ✓ nel caso 4 il disagio e la soddisfazione sono modesti entrambi: o livello delle prestazioni è troppo inadeguato, anche per esigenze di basso profilo, o vi è scarsa percezione delle situazioni critiche e delle carenze.

Questo semplice esercizio serve solo a mostrare come la percezione del bisogno si incroci con la percezione della capacità della domanda di soddisfarlo. In definitiva, sia la domanda che l'offerta si incontrano in

quanto costrutti sociali. Sotto e dietro il costrutto, si deve presumere per evitare autoinganni che permanga un residuo di bisogni non articolabili (al momento) ed anche un potenziale inespresso di capacità performative dal lato dell'offerta. Ciò richiama ancora alla rilevanza, per un verso, delle pratiche comunicative, e, per un altro, alla costruzione di momenti di riflessività sociale, in cui le due "parti" possano acquisire reciprocamente maggiore trasparenza. Ogni metodo di valutazione partecipata della qualità dei servizi incontra questa tematica, la cui articolazione sociologica resta ancora insoddisfacente. E perciò rischia di cedere alla tentazione di adottare poco prudentemente la teoria economica del consumatore.

La parte più nota della formazione dell'offerta è quella che è ricostruibile con i metodi dell'analisi delle politiche pubbliche. Si sa a sufficienza sui processi di apprendimenti interistituzionale, sulla formazione dell'agenda, sul ruolo della frammentazione istituzionale, delle professionalità e delle etiche di ruolo, ed altro ancora. Si sa molto meno sui modi in cui gli addetti ai lavori costruiscano il loro costrutto "servizi sociali" e forse manca anche una mappatura sistematica del territorio istituzionale "politiche sociali", che vada oltre la rassegna delle competenze, dei bilanci, delle dislocazioni. E' probabile che la configurazione corrente dell'offerta rifletta cicli di policy e segua la logica di una dipendenza dal sentiero, da cui non si può prescindere. Incidono nuovi inizi, connessi o no a nuove legislature, nuove mode, emergenze, improvvisi recuperi diventati necessari, logiche di bilancio. E fattori costituzionali, quali la sussidiarietà verticale ed orizzontale, il decentramento amministrativo, i ricorrenti tentativi di streamlining organizzativo. L'offerta spesso anticipa la domanda – dato che capitalizza informazioni e criteri di valutazione circolanti nel mercato globale dei servizi, non direttamente accessibili al singolo -, in punti critici invece latita e ritardi a adattarsi a nuove esigenze.

Non c'è modo di far corrispondere a priori le due tempistiche: quella del mutamento sociale, demografico e culturale, e quello dei mutamenti istituzionali ed organizzativi. I saperi poi hanno dinamiche proprie: si attardano in manierismi e tecnicismi, ma ogni tanto sono in grado di fare salti innovativi, cambiando frames cognitivi e valutativi e quindi incidendo prima o dopo sulla tematizzazione delle politiche. Quello del potenziale mismatching tra domanda ed offerta resta però il problema chiave delle politiche sociali, più grave anche degli aspetti fiscali e budgetari. Una più corretta, sempre in senso relativo, formazione dell'offerta dovrà conoscere bene (meglio) la strutturazione della domanda, cioè come si forma e in cosa consiste. Non solo prendere atto della domanda per come appare, ma prestare attenzione all'intero processo. Questo perché *le politiche sociali sono politiche per processi sociali*. Riprendiamo il punto qui sotto.

1.6.3

*dal contesto
all'integrazione*

Gli operatori dei servizi sociosanitari dispongono per esperienza diretta di diverse indicazioni interessanti sul contesto entro cui operano le politiche sociali; il contesto come vissuto dai diretti interessati. Ci sono fonti chiaramente individuate di malessere sociale. Esse non coincidono con cause tradizionali, ma sovrapponendosi si focalizzano in una parola chiave: degrado. Il degrado è accompagnato dall'insicurezza e dall'ansia. Queste sensazioni collettive a loro volta si riverberano sui disagi e sui bisogni, tendendo a darne un'interpretazione più drastica. Anche nel senso di un certo aumento dell'insoddisfazione e una diminuzione della tolleranza nei confronti dei servizi offerti correntemente. Quasi che essi non cogliessero il dato cruciale, quello del malessere urbano. Tra le cause più citate, appaiono il traffico, l'insicurezza fisica (per le persone e il patrimonio), la carenza di occasioni di socievolezza anche per un'insufficiente offerta di beni e servizi culturali, importanti soprattutto per la loro funzione aggregativa. Anche il degrado urbano, inteso come disordine dovuto alla mancata gestione del contesto fisico (dalla manutenzione degli edifici e delle strade, dei marciapiedi al verde), riassume la sensazione di qualcosa di sgradevole, che rende più faticosa e penosa la vita quotidiana. Di conseguenza, gli affanni e i bisogni anche minori diventano problema e portano ad elaborare un atteggiamento "freddo" se non misto a rabbia nei confronti delle istituzioni. Si ricordi l'accento fatto ai motivi antipolitici, e il quadro apparirà in tutta la sua complessità. E' come se buoni servizi non bastassero, e ci volesse "altro", anche se non è chiaro cosa, e d'altro parte non è chiaro se le istituzioni potrebbero mai essere in grado di produrlo.

Mentre s'indebolisce la dotazione in capitale sociale, cresce l'aggressività della vita urbana e i conflitti nell'uso del tempo e dello spazio tra funzioni sociali alternative. Il traffico nelle sue forme attuali si conferma tra i motivi principali di stress, di asocialità e di prevaricazione. Ne risentono i più deboli, e quindi proprio i portatori del bisogno e del disagio diventano le vittime di questi "reati" senza vittime. È chiaro che le politiche sociali sono impotenti da sole nei confronti di problemi che sono intrinseci alle forme della vita moderna. I servizi sociali curano a valle i mali quando sono già prodotti. Poca prevenzione è possibile o comunque praticata. Forse però si potrebbe cercare di ritematizzare le politiche sociali, ricollocandole dove dovrebbero stare, nel processo sociale. Allora – può essere letta come un'estremizzazione per rendere chiaro l'argomento – anche il traffico e i problemi della sicurezza devono essere tenuti presenti come contesto rilevante, nel senso che incide sulla percezione del bisogno e quindi sulla formulazione della domanda sociale.

Un traffico più civile e un maggiore senso di sicurezza ed affidabilità complesso dei contesti urbani sono componenti di una funzione di benessere individuale e collettiva.

Si conderino altri aspetti. I cittadini lamentano la carenza di luoghi ed occasioni socializzanti, in particolare per i giovani (poiché si ritiene giustamente che per loro si tratti di una mancanza particolarmente rischiosa). Descrivono un circuito che porta dalla deprivazione culturale al degrado sociale allo sviluppo di forme di devianza più o meno problematica, fino alla difficoltà in contesti degradati di sviluppare tutte le proprie capacità per sé e per la società. Seguendo questi ragionamenti, si porrebbero questioni sociali di secondo livello o, se si preferisce, preliminari. Viene proposta una domanda di coesione sociale, dire anche con forza. Però è anche chiaro che le politiche sociali, da sole e nella loro configurazione attuale, difficilmente possono far fronte a un compito di questo genere. In ogni caso, in sede di ritematizzazione, andrebbe riconsiderato lo spazio per politiche preventive. Potrebbero servire soprattutto politiche indirette (rispetto alle questioni sociali poste: mancanza di socialità, ansie, perdita di capitale sociale), quali politiche sociali integrate e politiche attive del lavoro e della formazione.

*

Dall'insieme delle considerazioni fin qui svolte si può ricavare anche un'indicazione diretta agli utenti potenziali di questo Manuale. Per integrare le politiche sociali a livello locale occorre:

1. etica della responsabilità legata a culture professionali di ruolo
2. competenze con formazione permanente
3. sviluppo di una prospettiva strategica e di una visione condivisa, oltre le frammentazioni. [cfr in particolare: par. 2.5, 2.6 e 3.4, Sez. E, F]]

Il compito viene ridefinito da una coerente cultura del servizio (del resto già esplicitata in tanti documenti di programmazione, in carte dei servizi e della qualità, in codici deontologici), che assume un duplice orientamento:

➔ verso l'interno come competenza e investimento sulla crescita delle capacità (proprie e della struttura di appartenenza)

- ➔ verso l'esterno come responsabilità non solo per la soddisfazione dell'utente, ma per gli impatti sociali indiretti socialmente apprezzati, appunto coesione e qualità della vita.

Con queste prime indicazioni operative:

- ➔ ridefinizione del ruolo – alla luce delle crescenti conoscenze applicative in materia di contenuti professionali specifici dei vari servizi; deontologie professionali; nuovi modelli organizzativi; sperimentazione di miscele sulla base del principio di sussidiarietà; migliore comprensione del nesso tra servizio offerto e suo impatto sociale, e così via;
- ➔ e soprattutto sviluppo di capacità comunicative e cooperative, dato che queste oggi sono piuttosto deficitarie, non in assoluto e ovunque, ma certo nei punti più critici e nella media. Esse sono indispensabili per praticare l'integrazione delle politiche sociali.

Il lavoro dell'operatore sociosanitario consiste spesso di funzioni usuranti e di interazioni difficili: ha a che fare quotidianamente con patologie estreme, pressione di massa sui servizi, difficoltà di raccordare regole organizzative interne e attese esterne, evoluzione continua delle tecnologie e delle procedure, domanda sempre più qualificata e consapevole di essere connessa a diritti di cittadinanza, non esclusi problemi di responsabilità civile.

Forse la famosa buona volontà e il senso dei valori umani condivisi non è virtù e risorsa da poco, in questo contesto. Però è bene dar loro seri contenuti pratico-operativi, investendo quindi nella dimensione della professionalità e della *responsiveness* verso la collettività¹⁰. Questo Manuale vuole dare una mano: *help and do*.

¹⁰ Si vedano anche altri prodotti del presente progetto, che integrano questo Manuale: il **Manuale della qualità per l'impresa sociale** e la **Carta dei servizi nelle cooperative sociali**.

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – parte I – sezione A

SINTESI DELLA SEZIONE A

In questa Sezione sono stati esposti i termini generali in cui si pone l'integrazione delle politiche sociali a livello locale e si è tentato di definire il loro spazio di possibilità. Sono stati richiamati alcuni termini chiave che costituiscono una parte rilevante del vocabolario, anche professionale, dell'integrazione. Si sono rilevate le connessioni tra diverse materie e diversi tipi di politiche in modo da delineare come compito una strategia di integrazione delle politiche sociali. Infine, tale compito è stato rapportato ai criteri guida delle politiche che derivano dalla nostra appartenenza comunitaria e alle legittime attese di crescita professionale degli operatori sociali.

spazio per appunti

PARTE I – per una cultura dell'integrazione delle politiche sociali locali

SEZIONE B – percorsi di integrazione

2.1

*integrare le
politiche sociali*

L'integrazione delle politiche viene proposta come un imperativo dall'Unione Europea. Si ritiene infatti che solo politiche integrate siano in grado di raggiungere obiettivi complessi, specie nel campo del welfare, dell'ambiente e dello sviluppo locale. Lo stato dell'arte però è ben lontano dal soddisfare questo criterio. Si osservano certo notevoli variazioni tra i diversi paesi e in ognuno è possibile documentare buone pratiche sul terreno dell'integrazione. Ma per lo più le politiche sono tipicamente frammentate, tutte, non solo quelle sociali. Ci sono divisioni tra materie, competenze, livelli, attori pubblici e privati. Tutta la sottile divisione tecnica del lavoro moderno, oltre al peso del tradizionale modello ministeriale, hanno prodotto costellazioni di politiche solo blandamente connesse. La frammentazione delle politiche si riflette nel discorso pubblico e professionale. Gli specialismi, che sono indispensabili per trattare materie complesse, fanno crescere la frammentazione su se stessa. Dal lato della domanda, il pubblico tende invece a elaborare valutazioni complesse per macro settori: scuola, sanità, assistenza. Con l'esperienza anche le valutazioni del pubblico diventano più settoriali e specifiche, ma il pubblico connette i macrosettori, che sono costruiti in parte istituzionale e in parte cognitivi, a problemi che attengono a ampie sfere della vita: socializzazione, salute fisica e psichica, vivibilità, sicurezza ambientale. Per gli addetti ai lavori – ciascuno inserito in una complessa rete di lavoro diviso – proprio questi ambiti o qualità generali tendono a sfuggire. Il tentativo di integrare le politiche sociali è in parte una risposta a questa frammentazione.

Per capire come possa procedere - in questo quadro - l'integrazione delle politiche partiamo, per chiarirci le idee, dalla nozione di integrazione sociale. La modernizzazione produce squilibri e questi a loro volta situazioni di rischio e di svantaggio che si cumulano su settori della popolazione. Altri rischi invece hanno carattere generale. Nei regimi democratici si ritiene che situazioni di marginalità e rischi diffusi debbano essere corretti. Il catalogo dei diritti sociali registra e definisce quelli che saranno i compiti delle istituzioni, i diritti potranno essere meglio soddisfatti in un quadro di coesione mentre questa a sua volta riduce le aree di rischio ed il costo sociale. La coesione è uno stato finale elusivo, nel senso che non vi è una soluzione definitiva dato che le aree di rischio si riproducono in forme diverse e la stessa idea di coesione come principio guida diventa sempre più esigente. In particolare: la transizione da riduzione del rischio a potenziamento delle capacità, e da integrazione come assimilazione a valorizzazione delle differenze. *Si cerca di eliminare dall'idea di coesione ogni componente paternalistica e di concentrare l'attenzione sulle capacità. Di conseguenza le politiche di coesione diventano politiche attive.*

Politiche attive sono difficili da praticare in contesti istituzionali ed amministrativi frammentati e in cui prevale la programmazione condizionale. Quindi politiche di coesione hanno un diretto impatto riformatore sullo stato amministrativo e sociale. Riforme già avviate facilitano l'inserimento di politiche attive nelle pratiche correnti. Ma l'esito non è scontato in particolare perché le politiche sono costrette ad inseguire la velocità dei processi sociali. Oltre al tempo altre risorse scarse sono: professionalità per la gestione e la comunicazione, modelli organizzativi non gerarchici e burocratici, culture della cooperazione interistituzionale e capacità di networking¹¹. Problematica diventa la relazione tra domanda ed offerta: interpretare la domanda sociale, apprendere da errori, omissioni e critiche, dare radici sociali ai servizi che hanno rilievo diretto per la vita quotidiana, aprendosi a forme di economia sociale.

La coesione come principio guida porta a ridefinire sia la domanda che l'offerta. La domanda non viene più vista come stato di disagio da curare, ma come diritto e dovere degli individui e delle istituzioni di avere cura. Non si tratta di terapie per mali sociali, ma di rendere capaci tramite strategie di empowerment¹². La domanda deve diventare perciò più consapevole e attiva, mentre l'offerta deve passare dall'assistenza alla promozione. Solo così possono essere mobilitate risorse potenziali, conoscenza tacita e locale, processi di apprendimento di preferenze

¹¹ Da intendere come capacità di attivare reti (più ampie o più lunghe di quelle originarie) e di operare in rete con attori differenziati, portatori di interessi e visioni anche conflittuali.

¹² Questo termine, che è ormai entrato a far parte del lessico delle politiche sociali e di sviluppo locale tramite i progetti delle agenzie internazionali e la U.E., indica il processo tramite il quale – nel quadro di opportuni standard e regole – attori inizialmente deprivati (di risorse organizzative, di potere di contrattazione, di voce) acquisiscono crescenti capacità di far sentire le proprie ragioni e di rendersi anche autonomi da vecchie e nuove dipendenze (culturali o economiche).

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – parte I – sezione B

migliori, forme di partecipazione che evitino l'isolamento nello stato di bisogno ed il rifugio nel privatismo. Solo la promozione delle capacità esige integrazione delle politiche, mentre solo pratiche di empowerment producono come effetto secondario la coesione sociale.

2.2

*le ragioni
dell'integrazione*

Alla luce di quanto detto in riferimento alle politiche di coesione sociale e quindi finalizzate all'integrazione si può fissare un punto: ***l'integrazione delle politiche è legata all'idea di una possibile visione e tematizzazione integrata delle materie.*** Ma le materie sono tipicamente complesse e articolate in discorsi pubblici e disciplinari differenti e divaricati, spesso inconciliabili. Inoltre un punto di vista integrato non sembra plausibile, una volta che si dia per accertata la "perdita del centro", l'indebolirsi delle forme statocentriche della sovranità. Abbiamo vissuto una fase – quella deregolativa – in cui si è fatto ricorso alle più intricate miscele di risorse per politiche pubbliche. E la divisione tecnica del lavoro ha fatto il resto. La stessa crisi del welfare ha a che fare con la pluralità dei modi e dei mondi del welfare e con le specializzazioni crescenti introdotte nell'offerta sia dell'assistenza che della previdenza. Ma ora entriamo in una fase in cui – tra emergenze ambientali e tecnologiche, riduzione degli spazi di manovra macropolitici e correlativo aumento della domanda di politiche attive per macromaterie: mercato del lavoro, formazione, cicli di vita, pari opportunità – riappare necessariamente il fantasma dell'integrazione. La stessa nozione di governance – che implica intreccio di processi plurali orientati a un orizzonte di scopi – rinvia ad una idea di complessità che implica sia differenziazione sia integrazione, se tutto si tiene sia pure in modo lasco. Ma soprattutto cresce la domanda di integrazione. Abbiamo già accennato al caso delle politiche sociali che rinviano a una nozione spessa di coesione sociale e quindi, pro-attivamente – di promozione delle capacità. Ma pensiamo al territorio, altro grande materia che sembra esigere integrazione. Sul territorio insistono politiche di sviluppo locale, politiche urbane, politiche infrastrutturali, politiche dei beni culturali ed ambientali, politiche ambientali, e molto altro ancora. L'insieme assolutamente disparato degli interventi politico-amministrativi ha prodotto disastri di vario genere: danni e degrado ambientali, rischi idrogeologici, saturazione del territorio, iperurbanizzazione diffusa, abusivismo, frammentazione delle reti infrastrutturali di base (un caso eclatante: l'acqua). La "correzione" di questo stato di cose non sembra possibile con l'attuale frammentazione.

Ci sono dunque situazioni critiche sufficientemente oggettive e pesanti che attivano una domanda di effetti di integrazione, o almeno la pongono come esigenza. Occorre poi tener presente che le politiche nazionali o transnazionali operano entro il quadro costituzionale dell'Unione Europea. *Alcuni principi affermati con forza nelle politiche comunitarie portano a considerare l'integrazione come un fine e una caratteristica essenziale e necessaria di tutte le politiche. Ciò tende a diventare un imperativo per le politiche nazionali.*

L'Unione Europea in realtà è presente nei processi di governance e nelle strategie d'integrazione soprattutto in due forme:

- (a) in quanto forza tutti gli attori ad operare secondo una *logica di progetto e di risultato*, di esplicitazione degli scopi e di loro adeguata definizione, di calcolo dei mezzi, di valutazione degli impatti e delle esternalità. Ciò si riflette in uno stress sulle capacità di amministrazioni, imprese e professioni, che gradualmente le fa evolvere – sia pure non in modo omogeneo – verso livelli di prestazione più razionali, organici e complessivi, incentivandole e quasi costringendole ad adottare standard di condotta più rigorosi e una prospettiva d'azione strategica
- (b) in quanto propone alcuni *principi guida* dell'azione amministrativa ed economica che hanno valore costituzionale e che devono orientare ad ogni scala la progettualità ed anche l'assunzione delle responsabilità.

La U.E., infine, preme perché le politiche producano effetti d'integrazione:

- (c) in quanto sollecita processi di apprendimento, incentiva ad assumere un'ottica strategica e di insistenza, esige coerenze, trasversalità e interdipendenze tra progetti;
- (d) in quanto sollecita i potenziali di sviluppo e di crescita, di innovazione e di disseminazione delle buone pratiche.

2.3

Soffermiamoci in particolare, ora, sui principi guida fondamentali, dopo gli accenni fatti nella Sezione A. Essi sono:

- **coesione** sociale e territoriale, da intendere come imperativo di compensare continuamente squilibri e marginalità prodotte dalla crescita economica, ed anche come valutazione anticipata di tali esternalità nelle scelte strategiche dello sviluppo
- **sostenibilità**: è forse il criterio più complesso e più difficile da definire in termini operativi. Ma esso a che fare intrinsecamente con le questioni e i dilemmi dell'integrazione: Per avere un quadro più completo di cosa stia arrivando dentro le politiche nazionali tramite la dimensione della sostenibilità si consideri cosa significano nell'insieme:

*criteri
strategici*

coesione

sostenibilità

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – parte I – sezione B

- ✓ esigenze di coesione sociale (al di là del welfare e con riguardo a mondi vitali sempre più complessi e differenziati)
- ✓ obblighi di ecocompatibilità per cui le attività umane devono calibrarsi in rapporto alle dinamiche ecologiche
- ✓ processi inarrestabili di devoluzione secondo il principio di sussidiarietà come modalità di “reggere” una complessità scalare a vari livelli e di trovare quindi anche nuovi equilibri tra regolazioni locali (dotate di crescenti autonomie) e autorità centrali (finora le sole in grado di attenersi a criteri universalistici e a pensare e ad agire globalmente); essi impattano su forme pregresse di governabilità che non sempre riescono a reggere il confronto con il carico decisionale che ne deriva
- ✓ imperativi di prudenza e self-control riguardo al patrimonio dei beni comuni per rispettare il diritto delle future generazioni e tener meglio presenti gli intrecci tra tempi sociali e tempi naturali, tra velocità tecnologica e capacità di elaborazione culturale e morale.

Insomma: sostenibilità in senso lato come qualità che devono tendenzialmente acquisire tutti i processi: - sostenibilità in senso ecologico con riguardo a global commons e all'ecosistema come global common (che tra l'altro ingloba intensi tratti antropizzati); - sostenibilità riguardo a sottoinsiemi territoriali e a specifici ambiti di attività umana; - sostenibilità fiscale, sia sotto il profilo del carico che le attuali preferenze collettive impongono all'ecosistema (compresa la sua componente antropica), sia sotto quello della valutazione dei costi e benefici del modello di crescita praticato e dei suoi impatti redistributivi nello spazio nel tempo e per gruppi sociali; - sostenibilità dei processi politico-amministrativi (della quale poco o nulla sappiamo a parte generiche valutazioni sui “fallimenti dello stato”) che devono essere tali da contribuire alla propria riproduzione nel tempo: sotto il profilo fiscale, organizzativo e gestionale, contribuendo anche a “chiudere il cerchio” con policies oculate e tali da attrarre anche le strategie di altri attori.

Le ultime due forme di sostenibilità (quella fiscale e politico-amministrativa) rinviano direttamente alla qualità delle risorse politico-amministrative disponibili nelle pratiche della governance locale. Si fa più forte da questo lato la pressione non solo per riforme dell'amministrazione o delle istituzioni, ma perché tali innovazioni assumano nettamente questi imperativi come carattere essenziale e non occasionale.

Dall'insieme di quelle esigenze (miscela di imperativi sistemici e di pretese normative) derivano conseguenze pratiche abbastanza nette:

- ✓ necessità di darsi limiti, di autolimitarsi, di dimensionare in modo prudente il “carico” imposto all'ecosistema; di selezionare le attività a seconda della loro capacità di contribuire ad aumentare tale carico o di attenuarlo; di introdurre complicati accorgimenti e sistemi d'incentivi mirati per ridurre le esternalità negative ed accrescere quelle positive e dirigere efficacemente quest'ultime verso i compiti più esigenti in termini di razionalità e di competenza; di operare continui riequilibri tra impatti e di introdurre risarcimenti non occasionali per impatti distorsivi e per le nuove ineguaglianze di fatto che ne derivano
- ✓ gli snodi del governo locale come governo del territorio devono attrezzarsi sempre meglio per un monitoraggio costante degli impatti e dei punti di crisi, questa diventa una funzione cardine della governance; un audit ambientale in senso lato che rientri sistematicamente nel processo di tematizzazione di presa delle decisioni, nelle policies e nelle strategie di tutti gli attori
- ✓ il regime locale sarà disseminato di segnali, di incentivi, di canalizzazioni per guidare lo sviluppo su un sentiero di sostenibilità allargata (cioè in grado di autoriprodursi grazie alle risorse che risparmia e a quelle che fa accumulare); così che le imprese sempre più competeranno anche sul terreno della sostenibilità così come le amministrazioni.

Per completare l'elenco dei principi costitutivi delle politiche comunitarie, si deve ricordare:

- **pari opportunità**: significa certo equità nelle prospettive professionali tra i sessi, ma sempre più – nelle politiche sociali integrate più aggiornate - potenziamento delle capacità umane, valorizzazione di tutto il capitale umano, nelle sue strette connessioni con quello sociale. Di conseguenza, pari opportunità (lo si può vedere nella impostazione dell'iniziativa comunitaria EQUAL) significa sempre più partire dai processi di formazione, riproduzione e valorizzazione delle *capabilities* (un termine di A. Sen che significa capacità e capacitazione) umane; ma per implicazione anche dei potenziali di sviluppo insiti nelle culture organizzative, amministrative nelle culture civiche, nell'ambientalismo, nei legami tra società e territori che per tanti aspetti si possono cogliere in una nozione spessa di paesaggio. Pari opportunità rinvia a sviluppo locale e a sviluppo sostenibile, e questo nesso trova la sua condizione di fattibilità nelle pratiche d'integrazione anche, e forse oggi soprattutto, territoriale.

*pari
opportunità*

Si noti infine quanto i diversi criteri costituzionali richiamati – sebbene inizialmente distinti per materie e finalità – finiscano sempre più per convergere integrandosi reciprocamente in una nozione qualificata di sviluppo e di governance delle risorse, specie di quelle radicate in territori specifici.

E' bene sottolineare che questi criteri non sono optional ma *"obbligatori"* in quanto scelte che fossero in contraddizione vistosa con essi equivarrebbero a un sabotaggio degli sforzi di unificazione, di perequazione e di coesione rivolta sia al raggiungimento di livelli più avanzati di giustizia sociale che di competitività globale della regione Europa.

Bastano questi accenti per capire che l'Europa come quarto livello di governo, deve essere intesa non tanto come aggiunta di un livello gerarchico, sia pure delle fonti normative, quanto piuttosto come torsione del government verso forme di governance guidate da principi costituzionali, saperi tecnici, ed orientate sempre più alla cooperazione trasversale tra attori di tipo diverso, livelli di competenza diversa, intersettorialità. La primazia di questa impostazione opera certo attraverso il condizionamento delle erogazioni finanziarie e quindi degli incentivi, ma i suoi effetti più intrinseci sono da ritrovare nel mutamento innovativo delle culture organizzative e professionali, e quindi dagli spazi aperti per pratiche cooperative, finalizzate all'integrazione dei mezzi e dei risultati.

Dunque: modelli d'azione (non solo pubblica), standard di efficienza, efficacia e qualità, imperativi di coesione e di competitività. Si noti che al livello territoriale, dove la sfida dell'integrazione delle politiche per il territorio è più visibile, nei distretti o nei sistemi territoriali locali, equivalenti all'area vasta della progettazione territoriale, il conflitto tra coesione e competizione (anche nei loro termini strettamente territoriali) è insieme più evidente e più risolvibile. Lo sviluppo locale – quindi le politiche integrate del territorio – richiede sia la salvaguardia sia la valorizzazione dei potenziali dell'area. La competizione viene fatta dipendere sempre più (anche nelle elaborazioni della Banca mondiale o dell'OCSE, ma qui basti rinviare solo alle influenti ipotesi di A. Sen) dalla coesione, intesa sia come premessa favorevole dello sviluppo sia come forma di capitale sociale che viene riprodotta da "corretti", adeguati, pertinenti processi di sviluppo territoriale. Questi evidentemente esigono a loro volta che si adottino, formulino ed implementino coerentemente politiche integrate, il che vuol dire anche politiche che al proprio interno siano in grado di integrare – certo a geometria variabile nei tempi e negli spazi – i criteri costituzionali ricordati.

Naturalmente la messa in opera dei nuovi approcci è graduale e problematica, anche se forse un salto decisivo è stato fatto – almeno a livello di formulazione – con l'ultima generazione di programmi, penso ai Por e ai loro documenti di programmazione. Consideriamo acquisito in via di principio lo standard progettuale implicito nei modi di operare delle istituzioni dell'integrazione europea. Si tratta di metterli in pratica con più ampia sistematicità e una più convinta insistenza [cfr. par. 3.4]

2.4

percorsi
e metodi

2.4.1

Ci sono dunque pressioni, forse più che domande esplicite, verso l'integrazione che derivano dalle nuove forme della complessità ed interdipendenza sociale, economica e tecnologica, e dagli impulsi alla coesione e alla sostenibilità, oltre che alla competitività, che provengono dalla Unione Europea.

cosa
significa
integrare

Tenendo presente questo contesto, qualche parola su una nozione praticabile di politica integrata. Si tratta forse di banalità di base, ma in un campo in cui abbondano lessici e quadri di riferimento spesso in confusa competizione tra loro, retoriche appunto, ma nell'insieme c'è poca strutturazione dell'insieme dei problemi, non è male partire dai fondamentali.

Politiche integrate sono politiche che mirano a produrre, in parte per via attiva e in parte per impatti indiretti, effetti d'integrazione sulle materie trattate. Nell'assunto che un approccio integrato sia possibile ed auspicabile, dato che molti dei dilemmi dello sviluppo contemporaneo (dalla società del rischio alla globalizzazione) richiedano effetti d'integrazione. Si parte dunque dall'idea che tra materie, tra dimensioni diverse della stessa materia, tra processi sociali a diversi livelli esistano connessioni. Queste possono essere di natura causale, funzionale o sistemica. Intorno a tali connessioni esiste un dibattito scientifico e una discussione pubblica. Infatti quelle connessioni "fanno problema" almeno nella misura in cui non si riesce a trattarle nelle politiche. Si teme, per converso, che politiche non integrate finiscano per produrre molti effetti perversi, lascino fuori controllo (leggasi: rendano opache e intrattabili) variabili cruciali, mentre si suppone che un intervento su tali snodi, se possibile, produrrebbe benessere, soluzione di problemi e comunque riduzione dei costi sociali.

Possiamo, produttivamente, intendere la domanda di integrazione come un'esigenza inerente alla natura dei problemi di governance, non solo territoriale, che abbiamo di fronte; come una norma costitutiva derivante dai criteri operativi dell'unificazione europea; come un'acquisizione, per quanto ancora incompleta, di discipline diverse, di attori istituzionali, di espressioni della società civile. Nell'insieme, è una spinta non trascurabile, che incorpora molta intelligenza dei processi, ma che deve confrontarsi con ostacoli preoccupanti. [cfr. 2.5]

In ogni caso si deve evitare una nozione sostanzialistica o naturalistica di integrazione. L'integrazione è uno stato di cose che approssima in modo soddisfacente lo standard d'integrazione migliore o la best technology disponibile. E' un processo orientato, in questo senso ricade sotto la logica della governance. Nella visione integrata, infatti, non si suppone che gli attori, i responsabili, o i processi oggettivi debbano operare per e solo per l'integrazione, ma che essi siano di fatto orientati (da norme, standard, culture, incentivi...) ad essere cointeressati agli effetti d'integrazione raggiungibili alla scala del loro operare ed anche oltre. Così anche la coerenza non è di tipo sinottico ed ex-ante, ma vale come convergenza verso una strategia dominante condivisa da un numero adeguato di attori e di giochi. Nel processo può crescere la compatibilità e la sostenibilità dei diversi processi che poi ritroviamo, nei loro effetti complessivi, come integrazione territoriale, come visione condivisa, come affermazione di pratiche sostenibili.


Tabella 4 - Quadro di sintesi del processo di integrazione

<i>integrare le materie:</i> →	<i>adottando facendosi da criteri:</i> →	<i>e guidare</i> →	<i>per ottenere, direttamente:</i> ↓	<i>per ottenere, indirettamente:</i> ↓	<i>quadro di sintesi</i>
		→		
tematiche emergenti, problemi sociali e sanitari, sviluppo locale	coesione sociale, pari opportunità, capacitazioni, sostenibilità, sussidiarietà		effetti d'integrazione organizzativa, nei programmi e nei servizi erogati come un bene integrato	innovazione istituzionale ed organizzativa, qualità sociale, crescita del capitale umano e sociale	

Ma ci sono metodi per integrare politiche? Qualcosa si può ricavare dal confronto tra il modo in cui operano politiche disgiunte e frammentate e quello che caratterizza politiche integrate. Esistono senz'altro strumenti normativi che a tavolino ed ex-ante progettano l'integrazione. Il loro valore è relativo, se non modesto. Possono servire come riferimento orientativo, ma non possono fornire indicazioni dirette su come scegliere i dilemmi decisionali punto per punto. Siamo più interessati a sapere dall'analisi dell'implementazione se ci sono variazioni significative nel grado di integrazione e da quali fattori dipendono. In via generale si può comunque tener fermo questo punto: una parte dell'integrazione delle politiche deve essere prevista ed elaborata in sede di formulazione di progetti, piani e programmi d'azione. Si devono prevedere strumenti, modelli, parametri, procedure, strutture di comunicazione. Un'altra parte dell'integrazione deve essere perseguita "sul campo", cioè nel corso dell'implementazione della politica o nel momento dell'erogazione del servizio. Certo non tutto può essere previsto ex ante, ma neppure ci si può affidare solo alla sensibilità od esperienza degli operatori. Si tratta in effetti di una specie di *fine tuning* tra previsione e progettazione da un lato e messa in opera dall'altro. Certo molte modalità concrete d'integrazione hanno bisogno di pratiche e di verifiche sperimentali. E molto idi loro probabilmente vengono scoperte proprio cammin facendo. Da qui la centralità delle attività formative, di monitoraggio e valutazione.

Certamente pesa l'assetto istituzionale generale e di settore che ha logiche latamente politiche e non è aggredibile direttamente. Ma l'integrazione può essere vista come stato sottoprodotto, derivante da fasci di variabili, che poi a sua volta è un esito non facilmente reversibile, se riesce ad affermarsi sul campo ed entra far parte dell'agenda corrente degli operatori (e per altro verso delle aspettative dei cittadini). Saranno le logiche organizzative e le buone pratiche a decidere. Per semplificarci la vita intanto facciamo il confronto con questa tabella:

Tabella 5 – confronto e passaggi tra politiche non integrate/integrate

Politiche non integrate		Politiche integrate
coordinamento negativo		coordinamento positivo
tavoli spartitori		tavoli di negoziato che producono impegni e condivisione di responsabilità.
culture amministrative routinarie e deresponsabilizzanti		culture amministrative del risultato e dell'attenzione agli impatti
standard idiosincratici poco verificabili		elaborazione di standard condivisi
immagini parziali giustificatorie, non utili a programmare		visione condivisa della coesione sociale
egotismo e narcisismo organizzativo		culture della cooperazione
settorialismo e indifferenza per esternalità		pianificazione strategica per progetti e incrementalismo disgiunto: valorizzazione delle buone pratiche
procedure standard, nessun valore aggiunto cognitivo od organizzativo dalle miscele		abitudine a una pluralità di forme dell'interazione: relazioni gerarchiche, contratto, comunicazione, quasi mercati, miscele pubblico-privato
poca trasparenza. Mancanza di responsabilizzazione; microcorporativismi e fidelizzazione della "clientela" con scambi opportunistici		disponibilità di miscele di exit e voice. investimenti sulla lealtà interna ed esterna, ma verificata sui risultati
appiattimento cognitivo e difese dal sovraccarico da domanda		investimenti in capacità nelle organizzazioni e accettazione del sovraccarico da domanda
scambi opportunistici con l'economia sociale		promozione dell'economia sociale
gestire l'esistente, ridurre la complessità, buon governo praticabile solo per frammenti		radicamento sociale delle pratiche istituzionali e politiche di promozione delle capacità sociali

dalle politiche non integrate a quelle integrate

Naturalmente, si tratta di uno schema tanto per orientare il discorso. Ma è evidente il carico dei problemi posti dall'ipotetica transizione verso politiche attive ed integrate. La questione è ben nota nel caso delle politiche del lavoro. Va letta come transizione, non come implementazione di uno stato finale delle politiche. L'integrazione è uno standard che serve soprattutto a misurare quanto ne siamo lontani.

La Tabella 5 può essere anche letta come un percorso, cioè il passaggio da caratteristiche di non integrazione (o peggio) a qualità integrate. Si noti, per esempio:

- passare dal coordinamento negativo tra attori (il classico non pestarsi i piedi a vicenda e, nel caso migliore, evitare la duplicazione e sovrapposizione) a quello positivo, cioè alla capacità di co-progettare prestazioni ed esiti, di cooperare e di condividere strategie
- passare dai tavoli in cui si spartiscono risorse – senza riguardo alle conseguenze per il servizio – a quelli in cui si delibera insieme sulle cose da fare, sulla definizione dell'agenda e sugli standard da adottare
- il passaggio dall'indifferenza per i costi impliciti della propria azione e per le esternalità negative scaricate o su altri attori o sull'intera collettività alla cultura della responsabilità, della rendicontazione, dell'autocontrollo
- il passaggio dalla preferenza per soluzioni routinarie (che in genere corrispondono bene a interessi costituiti) all'apertura verso l'innovazione come processo partecipato, che offre qualità all'esterno e permette la crescita personale e professionale all'interno
- passare dalla preferenza per poche soluzioni precostituite alla sperimentazione di intrecci e miscele organizzative, in generale alla promozione della varietà degli approcci e delle soluzioni – dentro limiti responsabilmente assunti – e ciò proprio in funzione di una cultura del sovraccarico, sapendo cioè che i servizi sociosanitari saranno sempre sotto pressione, per l'emergere di sempre nuove questioni sociali, domande ed esigenze, e per la crescente responsabilizzazione cui le strutture sono chiamate, proprio nella prospettiva dell'integrazione.

Ma suggeriamo al lettore di esercitarsi a partire dalle proprie esperienze sul posto di lavoro e dalla Tabella 5 ad immaginare il tipo di mutamenti necessari, gli adattamenti possibili, le conseguenze indirette e a medio termine. E quali delle pratiche più recenti meglio si prestino alla prospettiva dell'integrazione, possano essere considerate precursori dell'integrazione.

Possiamo ricavare utili elementi anche considerando altre esperienze di programmazione integrata. Le politiche di nuova programmazione, dai patti territoriali ai PRUSST, dai laboratori di quartiere ai PIT, **[vedi riquadro]**

Il Progetto Territoriale Integrato (PIT) rappresenta una modalità di attuazione degli interventi cofinanziati dal Quadro Comunitario di sostegno per le Regioni dell'Ob. 1. Esso consiste in un progetto complesso per lo sviluppo di un territorio individuato, comprendente una serie di interventi differenti per natura e settore, ma ricondotti ad unità dalla funzionalità a una comune strategia di sviluppo elaborata con il contributo di attori locali in risposta a concreti bisogni ed opportunità....gli elementi di novità che i PIT hanno introdotto nelle politiche di sviluppo locale:

- ✓ *il ruolo da protagonista che il sistema dei PIT attribuisce agli enti locali ed ai loro rappresentanti eletti nella formulazione delle strategie e nella selezione degli interventi mirati alla promozione dello sviluppo;*
- ✓ *la condivisione di queste responsabilità decisionali con le Regioni...;*
- ✓ *una propensione più spiccata al finanziamento di infrastrutture materiali ed immateriali rispetto ai Patti territoriali, che perseguivano obiettivi di sviluppo industriale più direttamente...*

MEF, Dip. per le politiche di sviluppo e di coesione, Rapporto annuale 2003, IV 8.2

ogni volta che è in gioco integrazione prevedono:

- l'integrazione come intreccio delle materie e quindi delle competenze
- la concertazione tra *tutti* gli stakeholder (titolari di diritti e interessi legittimi)
- la creazione del consenso via partecipazione (in tutte le forme, quindi oltre i canali classici della rappresentanza politica)
- strategie di ascolto attivo della domanda; non si può supporre che esista in astratto una domanda di territorio come progetto. la domanda si forma a fronte di emergenze, situazioni critiche, sollecitazioni, incentivi, progetti di sviluppo, decisioni d'investimento, infrastrutture ad alto impatto
- la sussidiarietà orizzontale e verticale tra poteri in un quadro di governance dei processi che non possono più essere diretti per via gerarchica o con riferimento a una figura unitaria di sovranità
- la centralità della dimensione cognitiva: basi di dati per la decisione, disseminazione delle informazioni e delle buone pratiche, comunicazione pubblica ed istituzionale, adozione di modelli di democrazia deliberativa e di advocacy¹³, ruolo dei media.

¹³ *Advocacy* designa le attività di promozione e tutela di interessi, specie quelli diffusi, da parte di associazioni ad hoc, come Amnesty International o le associazioni ambientaliste. La "difesa in contraddittorio" avviene per lo più all'interno di tavoli del negoziato o di progetti integrati, come anche in un laboratorio di quartiere.

- assegnano un ruolo cruciale alla creazione di istituzioni nel processo di programmazione-progettazione: regole, procedure, standard condivisi; nuovi meccanismi deliberativi; nuove "sedi" per la deliberazione e la decisione (per es. un tavolo di negoziato ambientale); creazione di nessi istituzionali diversi da quelli classici, tali da superare anche i tradizionali confini amministrativi, come le autorità di bacino o le associazioni tra comuni o anche i sistemi economici territoriali individuati da molte regioni. Rientra in questo aspetto la creazione di reti più o meno stabili tra attori istituzionali e non, e in genere l'attività di networking indispensabile per la mobilitazione del capitale sociale, dei saperi, dei potenziali.

Solo l'insieme di queste caratteristiche della nuova programmazione dà un'idea adeguata del carico di complessità che si riversa sui canali della rappresentanza, sulla comunicazione pubblica ed istituzionale, sugli attori pubblici e privati.

2.4.2

Rileviamo alcuni aspetti salienti:

- (a) Il confronto tra interessi (e alternative progettuali) deve assumere la forma di un confronto tra dati, idee, criteri, argomenti. Rientra in questo aspetto la necessità di monitorare e valutare i processi, prima, durante e dopo il progetto, l'opera, l'investimento. Nelle decisioni i rapporti di forza continuano a pesare come sempre, ma lì si forza e incentiva a passare attraverso i canali del progetto razionale, della valutazione strategica, del confronto pubblico. In altri termini, nei progetti per la e d'integrazione avviene una coniugazione produttiva tra forme di scelta razionale (fondata su logiche in sostanza ingegneristiche ed economiche) e forme di **democrazia deliberativa**. La convivenza tra queste miscele (instabili e spesso sperimentali) con gli istituti della democrazia rappresentativa non si può dare sempre per scontata. Ma lo si può leggere in positivo come coazione per tutti gli attori, specie istituzionali, a riposizionarsi strategicamente rispetto a questa logica di processo più complessa, che – almeno nelle intenzioni e nelle implicazioni – supera le pratiche consociative, spartitorie ed anche di codecisione, che specie nella storia italiana recente si sono mostrate troppo spesso delle trappole mortali.

*democrazia,
consenso
informato e
comunicazione
pubblica*

- (b) Il consenso alle scelte non può ricavarsi direttamente dagli esiti della competizione elettorale. Sono necessari input cognitivi e informativi specificamente orientati ai fini dell'integrazione. Ma chi partecipa alle decisioni e alla deliberazione? Chi sono "gli interessati"? Il problema è cruciale sia per lo sviluppo locale che per il governo dei beni comuni. Una definizione ristretta, magari motivata da ragioni pratiche, può portare facilmente ad esiti corporativi e collusivi. L'esperienza con forme pattizie di programmazione mostra che gli interessi organizzati presumono di rappresentare troppo, e spesso nei contesti locali rappresentano troppo poco. Troppi interessi e troppi obiettivi d'interesse generale in tal modo rischiano l'esclusione dal processo decisionale. Si stanno esplorando molte vie, ma una cosa sembra certa: il consenso (al programma di sviluppo, all'opera, all'area protetta) deve essere **consenso informato** (in analogia con le scelte di tipo clinico). Il ruolo dell'informazione consiste nell'indurre eventualmente un mutamento delle preferenze e in ogni caso di favorire l'apprendimento di pratiche migliori. Perciò non è un consenso che possa essere ottenuto e registrato via referendum, ma solo dentro forme molto variegiate di formazione del consenso e quindi, appunto, di democrazia deliberativa. Come sempre, sono sufficienti buone approssimazioni del modello normativo, ma gran parte delle pratiche attuali appare ancora troppo al di sotto del livello di consenso informato necessario.
- (c) Di conseguenza: va ripensato il ruolo delle **comunicazione: pubblica e istituzionale**. Partecipazione e consenso avrebbero poco senso, se non potessero contare su efficienti canali di comunicazione con la pubblica amministrazione. Da un lato, il flusso comunicativo contribuisce alla trasparenza dell'azione amministrativa, dall'altro contribuisce a formare un cittadino più informato, e quindi anche più motivato a partecipare. Si deve tener presente che anche il singolo cittadino o le sue forme di associazionismo non sono immuni da opportunismo. L'informazione diffusa e attendibile rende possibili a tutti il controllo reciproco delle plausibilità delle posizioni, delle opzioni, delle alleanze. In piccolo non a caso i laboratori di quartiere sono stati pensati tanto come scuola di cittadinanza che come verifica dei poteri istituiti, oltre che elaborazione del consenso informato e scelte di recupero e di riqualificazione urbana. A una scala maggiore, nelle concertazioni per patti o contratti d'area si è cercato di far assumere ad agenti idiosincratici una prospettiva strategica e forme embrionali di cooperazione e di networking. Anche in questo caso, o almeno nei casi più riusciti, il flusso di comunicazioni è stato intenso: dalle istituzioni agli attori e viceversa.
- (d) In definitiva, le sperimentazioni con la nuova programmazione e i progetti integrati mettono in discussione (cioè: forniscono un contesto per discutere):

- i corpi separati
- gli interessi “forti”, autolegittimanti, compresi quelli dell’impresa (al centro dello sviluppo locale è la rete, non la singola impresa)
- le preferenze correnti dei cittadini-consumatori, soprattutto quelle centrate su ottiche a breve termine e su elevati saggi di sconto del futuro
- le separatezze istituzionali (come possono sussistere a fronte dell’esigenza di sussidiarietà verticale?)
- la suddivisione delle competenze rispetto a materie catalogate ex-ante, che nel progetto a consenso informato risultano non solo intrecciate di fatto, ma da intrecciare sempre più (le politiche integrate hanno obiettivi integrati, cioè complessi, multidimensionali, a scala variabile...).

Come procedere? Si tratta di interpretare anche il decentramento e la *devolution* nell’ottica dell’integrazione delle politiche. In tal caso apparirà di tutta evidenza il carattere strategico, non meramente strumentale ed occasionale, dei caratteri finora rilevati. Costruire il consenso informato intorno e sui caratteri del progetto diventerà presto una buona abitudine, se si riuscirà a consolidare le acquisizioni recenti e a capitalizzarle su scala più vasta.

L’accresciuto fabbisogno di informazioni e di comunicazione dentro i progetti integrati ha il suo corrispettivo nella crescente centralità dei saperi e dei corpi tecnici. Ciò assume varie forme: dal ruolo di agenzie e istanze neutre o terze (per es. nella valutazione), a quello di comunità epistemiche centrate sulla ricerca indipendente, chiamate a compiti di analisi e di costruzione di basi di dati per la decisione, a una nuova centralità dei corpi tecnici dell’apparato statale nel passaggio dallo stato che amministra a quella che regola e valuta, all’impegno da parte delle imprese sociali sul versante della professionalizzazione e della *responsiveness* – che esige forme di comunicazione trasparenti con le istituzioni e con il pubblico -.

Nei casi riusciti di integrazione delle politiche non solo c'è stata intensa comunicazione ed interazione, ma anche un ruolo cruciale dei saperi e dei ruoli tecnici: non solo in ordine alla fattibilità delle scelte alternative, ma anche come fornitura di quadri di riferimento (informazioni, semantiche, retoriche, comparazioni, criteri di valutazione) che sono potuti transitare tra le varie componenti degli stakeholders. In via generale, si possono prospettare due rischi ben diversi: da una parte, l'accresciuta domanda di saperi e skills potrebbe incontrare un'offerta inadeguata (non sarebbe l'unico caso in Italia). Si pensi solo alla carenze nelle statistiche territoriali e alla scarsa affidabilità (finora) delle basi di dati per la decisione e di sistemi esperti disponibili. Per contro, si potrebbe dare un'abbondante di competenze senza mercato, o se vogliamo di saperi eccedenti il fabbisogno, o ancora un'ipertrofia nel ruolo di corpi tecnici che finiscono per configurare un rischio tecnocratico. Esso oltre tutto contraddirebbe la logica di democrazia deliberativa che abbiamo rilevato più sopra come caratteristica emergente della programmazione integrata.

Va sottolineato che programma integrato non vuol dire confusione di tutti i progetti – di tutti gli obiettivi, di tutte le materie - in uno unico. Ma implica una gerarchia – cognitiva prima che decisionale – dei quadri di riferimento. Questo è probabilmente il senso di molte richieste degli operatori, che lamentano l'indeterminatezza dei contesti, e di conseguenza l'incontrollabile spillover delle materie che si intrecciano in una complessità inestricabile e politicamente esiziale. Deve però essere chiaro un punto, per evitare di ricadere negli autoinganni di una pianificazione sinottica o di un centralismo surrettizio. I diversi quadri di riferimento ai vari livelli e scala hanno funzioni diverse. Per approssimazione, si potrebbe immaginare una struttura ad imbuto che va dal generale al particolare, dal globale al locale. Ci sono i quadri di riferimento della programmazione comunitaria, nazionale e regione. Ci sono, o ci saranno, i piani di zona ex legge 328/99. Ci sono le singole politiche, articolate per specifiche azioni e progetti d'intervento. Si passa dal generale ed astratto al concreto e a ciò che è direttamente verificabile sul campo. Si passa da coerenze di sistema (finanziarie, strategiche, di raccordo tra tempi) a coerenze operative localizzate (soprattutto organizzative e procedurali) giù fino al livello micro. Qui avviene l'erogazione del servizio nel caso concreto e specifico, qui la *coerenza* astrattamente prevista dai documenti di programmazione diventa – se ragionevolmente implementata – *integrazione*.

A livello delle politiche c'è il problema della cooperazione interistituzionale e tra attori di tipo diverso; a livello progettuale e cognitivo c'è il concorso di saperi diversi, spesso molto distanti e non abituati a sviluppare insieme gli argomenti migliori. Possiamo cercare di riassumere questa problematica dicendo che le politiche integrate sono cognitivamente esigenti e che nel costruire i tanto desiderati quadri di riferimenti occorre muoversi sullo stretto sentiero tra migliona del senso di orientamento delle strategie e caduta in nuovi equivoci pianificatori ex ante e dall'alto. Non di questo abbiamo bisogno: ma certo di una più riconoscibile gradazione delle progettazioni. Ciò pone in primo luogo problemi istituzionali e di *institution building*. I livelli di competenza politico-amministrativi non corrispondono quasi mai all'ottica delle materie, così come i confini amministrativi non coincidono quasi mai con i territori che possono e devono essere "progettati". Naturalmente occorre accettarli come dati di fatto istituzionali e politici, e cercare – nella prospettiva dell'integrazione – con la pratica di strategie cooperative interistituzionali a diversa scala territoriale di ridurre la frammentazione operativa, assumendo come obiettivo finale l'erogazione "unificata/integrata" di un servizio. E come obiettivo intermedio, la costruzione congiunta dei primi presupposti necessari a tale scopo.

2.5

Va, infatti, tenuto presente che:

- le riforme della p.a., e in particolare il decentramento e la devoluzione di competenze non sono necessariamente coerenti con i bisogni e gli imperativi di integrazione delle politiche. ciò va verificato in concreto. Certamente aprono nuovi spazi di manovra, ma sono stati pensati troppo finora come architettura per poter sciogliersi in processo. Ci vorrà del tempo per apprendere a farne buon uso
- la frammentazione delle competenze non è superata al centro (quanto tempo richiederà un accorpamento efficace dei ministeri?), ed è aumentata tra livelli, che ora non sono più chiaramente gerarchizzati. Anche qui ci vorrà del tempo prima che si stabilizzi un sistema più coerente e più cooperativo
- il campo delle politiche sociali è sottoposto a forti tensioni, sia per ragioni di contenimento della spesa, sia per la ridefinizione in corso dei compiti e degli ambiti; esso è un campo instabile, che tende a contrarsi (per esempio con il criterio delle prestazioni sanitarie essenziali), ma anche a dilatarsi (per esempio, con le nuove iniziative richieste dal fenomeno migratorio)

difficoltà e ostacoli, con una nota sul contesto meridionale

- almeno nel confronto tra Regioni si notano grandi differenze nel modo di concepire il servizio e si sperimentano varie funzioni di produzioni, spesso contrapposte (si pensi alla differenza tra il modello lombardo e quello toscano), ma poso si sa degli impatti – a medio termine – di queste diverse “soluzioni”. Indubbiamente la varietà degli approcci attiva anche un processo di imitazione e di apprendimento, che facilita il lavoro delle regioni che iniziano più tardi ad introdurre riforme. Da non dimenticare però che questi esperimenti hanno costi finanziari e sociali poco tenuti presenti nelle valutazioni. Del resto, il modello federale prescelto è ancora incerto tra competitività (isolamento) e solidarietà (cooperazione). Il rischio di un bricolage fine a se stesso esiste, in assenza di un quadro complessivo sui termini delle questioni sanitarie e sociali
- per contro la domanda si fa più esigente, oppure rinuncia al servizio pubblico cercando soluzioni private (dalle assicurazioni alle badanti). In questo spostamento si può notare un modesto (almeno nel contesto italiano) effetto di stimolo da competizione tra pubblico e privato, ma anche dei rischi: quello di una perdita almeno parziale di legittimità per il servizio pubblico, e quello del *privatismo*¹⁴, cioè che vadano del tutto persi di vista anche nel senso comune gli importanti effetti di legame sociale che sono connessi alle prestazioni socio-sanitarie. In tal modo si insinua una frattura tra le prestazioni (mercificate) offerte a/chieste da utenti e la coesione sociale.

A queste difficoltà diffuse e generali, vanno aggiunte quelle specifiche dei contesti nelle “aree sotto-utilizzate”, in sostanza i territori Ob. 1. Impossibile averne un’immagine sintetica. Questi territori da almeno un decennio sono in grande trasformazione. Vi sono stati individuati fenomeni di tipo distrettuale, buone pratiche amministrative, vi è stato il relativo successo di programmi come URBAN e di alcuni patti territoriali. La società meridionale esprime ora una notevole dinamicità sul piano economico e culturale. Tutte le analisi concordano però nel ritenere che alcuni caratteri sistemici e diffusi non siano stati ancora sostanzialmente e ampiamente modificati, pur dentro un quadro regionale molto variegato.¹⁵ Quali sono dunque gli aspetti che fanno problema rispetto all’adozione convinta di strategie di integrazione delle politiche sociali a scala locale?

*difficoltà
specifiche
nei territori
ob. 1*

In sintesi, si possono sottolineare questi dati problematici:

- ✓ istituzioni deboli, nel senso di scarsa fiducia nelle istituzioni e loro modesta affidabilità, almeno nel giudizio dell’opinione pubblica
- ✓ amministrazioni locali sovraccaricate di compiti, ma poco attrezzate per farvi fronte, in termini finanziari, di personale e di organizzazione

¹⁴ Vedere de Leonadis 1998 e voce nel *Lessico essenziale*.

¹⁵ Vedere il documento MEF 2004 già citato

- ✓ eccessiva politicizzazione di tutta la vita sociale, che non lascia spazi virtualmente “neutri” neppure per materie altamente tecniche o per questioni che attengono alla stessa sussistenza della comunità interessata
- ✓ un contesto socio-economico in cui l’“irregolarità” è un fenomeno troppo diffuso: economia sommersa, lavoro nero, abusivismi di vario genere, micro e macrocriminalità, degrado ambientale. Nei casi in cui questi fenomeni siano pesanti (in termini statistici: per esempio se si stima pari al 25% del PIL l’economia sommersa, o altrove si ritiene che il lavoro nero o regolare possa sfiorare il 50% dell’occupazione) o nella percezione collettiva, ci sono evidenti crisi della coesione sociale, vi saranno ampie aree di emarginazione, e sarà difficile erogare servizi di qualità sotto la pressione di domande particolaristiche, se non clientelari.

Su questo sfondo appare evidente che il compito dell’integrazione si presenta come una sfida culturale, professionale ed organizzativa. Essa sarebbe più necessaria proprio là dove è più difficile praticarla. Da qui l’importanza sia di riconoscere analiticamente la natura degli ostacoli e delle difficoltà, dei deficit e degli eccessi, ma anche quella di valorizzare la massimo le buone pratiche, i modelli riusciti, le soluzioni che hanno convinto il pubblico. Una risorsa chiave è la *professionalità*. Essa riguarda certo gli addetti e i responsabili del settore pubblico, ma anche i dirigenti e gli operatori del terzo settore – che tramite varie forme di *outsourcing* o meglio di cooperazione in rete – sono coinvolti nella produzione del servizio. Con la professionalità è possibile avere prestazioni di qualità che quindi incidono positivamente sulla coesione e sulla sostenibilità. Essa permette anche di arginare i fenomeni particolaristici, di frammentazione corporativa, e più ancora l’effetto di “risucchio” dentro gli aspetti più deteriori del contesto.

In particolare, l’integrazione è qui un compito difficile, ma dove riesce ad affermarsi almeno come tendenza o come soluzioni locale ha un impatto eccezionalmente benefico sul sistema delle prestazioni sociosanitarie e sull’opinione pubblica, quindi in definitiva sul rapporto domanda/offerta che ne viene qualificato. In questo modo di mette in morto un processo virtuoso che può nel medio periodo riqualificare l’insieme delle prestazioni e lo stesso contesto sociale.

Tabella 6 – ostacoli all’integrazione

fattori da tenere presente come ostacoli all’ integrazione delle politiche

caratteri del contesto sociale	<i>fenomeni di “disordine sociale”</i>
caratteri delle istituzioni	<i>debolezza, fragilità operativa, incompletezza della riforma della p.a.</i>
caratteri della fase	<i>incertezze regolative connesse al federalismo incompiuto, incertezza e scarsità delle risorse fiscali</i>
caratteri delle culture organizzative	<i>carenza di professionalità specifiche per una strategia d’integrazione, frammentazione delle competenze, corporativismi, scarsa responsabilizzazione</i>
caratteri della domanda	<i>“privatismo”, tendenza al sovraccarico sulle strutture</i>

*ostacoli
all’integrazione
delle politiche*

2.6

2.6.1

*approccio
strategico e
visione
condivisa*

Sappiamo che le politiche integrate sono molto esigenti, in quanto stressano attori e contesto. E richiedono lo sviluppo di saperi e competenze, che non sono tutte immediatamente disponibili. Ma due dimensioni del processo di integrazione delle politiche sociali vanno qui sottolineate: lo sviluppo di una *visione condivisa* e l'adozione di una *prospettiva strategica*. In rapporto con queste esigenze o condizioni diventa importante anche il ricorso a *politiche attive* e a *strategie indirette*. Questi sono gli argomenti del presente paragrafo.

*l'importanza
della visione
condivisa
nella "città"*

Il tema della visione condivisa nasce sul terreno delle politiche urbane e dei piani strategici adottati per il rilancio socioeconomico delle città. La visione condivisa della città emerge come un costrutto sempre più articolato e partecipato, quando una classe dirigente urbana propone un'ipotesi di sviluppo strategico per la città. All'inizio stanno alcune intuizioni e molte analisi e progettazioni. In corso d'opera – se va tutto bene – la visione proposta e assimilata – con modifiche – dalla cittadinanza diventa un'idea-forza che motiva comportamenti ed iniziative, essendo sia immagine desiderabile e futuribile della città, che corpo di criteri per rivivere e riqualificare la vita urbana.

Con ciò si intende subito che la visione condivisa non è un progetto compiuto "a tavolino", tanto meno da tecnocrati illuminati e paternalistici, ma una costruzione sociale che risulterà valida solo se validata dalla ricchezza delle interazioni, delle sperimentazioni, delle progettazioni di settore. Per questo nella pianificazione strategica la visione appare *logicamente* come presupposto e *storicamente* come esito dell'intero processo di governance metropolitana. All'inizio la visione è povera di contenuti ed ancor più di progetti efficaci. Poco a poco si riempie di determinazioni e – dal momento critico in cui è in grado di fornire a tutti: decisori, attuatori e cittadini parametri di riferimento per l'azione e per l'opera – diventa una bussola rispetto alla quale misurare le avanzate e le ritirate delle strategie di governo urbano.

La visione, a differenza di un tradizionale approccio urbanistico, è intessuta più di criteri per opere ed azioni che di immagini spaziali. Queste sono subordinate alla qualità dei flussi e delle reti che si ritiene siano auspicabili e possibili nella e per la città. Nella visione ritroviamo in forma sintetica i grandi dilemmi della società postmoderna ed insieme i primi criteri regolativi per scioglierli o trattarli. La visione è tesa in sostanza tra questi punti cardinali: [a] vivibilità; [b] coesione; [c] sostenibilità; [d] capacità.

*criteri da
incorporare
nella visione
condivisa*

[a] vivibilità: vuol dire disponibilità di beni pubblici e di beni comuni, benessere collettivo, sicurezza e attendibilità delle interazioni, disponibilità

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – parte I – sezione b

di spazi pubblici per la coesione e la frequentazione cittadina, un senso di agio che – come risorsa che civilizza – rende responsabili di fronte ad ogni forma di disagio che continuamente si ripresenta nella società urbana in mutamento accelerato e posta dentro flussi economici e demografici transnazionali.

[b] coesione: vuol dire che la città è costruita di differenze, economiche e culturali, di specificità residenziali e occupazionali, di tempi variabili e spesso sovrapposti ed intrecciati; è piena anche di patologie sociali diversificate, di mali cronici, di livore, di ostilità tra gruppi costretti ad interagire in spazi necessariamente condivisi. Le differenze possono evolvere verso una polarizzazione tra incompatibili, o essere curate e valorizzate come risorsa della città plurale, che può garantire a tutti quanto basta e – se ancora non vi riesce – si impegna a ricucire i bordi lacerati, a recuperare i margini, a riconnettere costantemente centro e periferia. La città non coesa è brutta, sporca, cattiva, diventa invivibile anche per i privilegiati, diventa anche inefficiente e improduttiva. La città coesa – che sta sul sentiero virtuoso della coesione come impegno permanente – si arricchisce di possibilità, è molto più aperta al globale e al diverso, è la città giusta, che gode di giusta fama.

[c] sostenibilità: i processi urbani devono incorporare questo criterio dirimente in tutti i loro aspetti. Non si tratta di un'opzione velleitaria o ideologica. E' richiesta – come il criterio della coesione – dalla costituzione comunitaria. E' un'esigenza della competizione centrata sui processi innovativi. Senza sostenibilità non c'è vivibilità, ma costi sociali elevati e malessere per le generazioni presenti e future. La sostenibilità certo in primo luogo riguarda le attività economiche, ma deve inglobare anche le forme del governo urbano [con tutte le implicazioni fiscali, amministrative ed organizzative], i comportamenti individuali e i loro impatti aggregati. La sostenibilità è il terreno sul quale possono convergere le esigenze di vivibilità dei cittadini e le offerte d'innovazione delle imprese. Ha anche il vantaggio di tagliare l'erba sotto i piedi a tutte le cattive abitudini al *rent seeking*, stratificate nella storia della città frammentata, malgovernata, mangiata.

[d] capacità: la vita della città deve essere orientata – tramite i progetti di settore, la governance, la gestione quotidiana dei tempi e dei luoghi – al potenziamento delle capacità degli individui e delle organizzazioni. La città è il luogo ideale dell'apprendimento, dell'innovazione, perfino dell'avanguardismo elitario o marginale. Nella città sono accessibili tutti i linguaggi, si vedono tutte le pratiche sociali come su un palcoscenico sempre cangiante. Ma invece per lo più abbiamo: politiche culturali micragnose, istituzioni di formazione e culturali reciprocamente isolate, università che pesano come mostri fuori scala sulla città e non le danno niente, competenze professionali barricate dentro corporazioni assurde e obsolete, reti civiche poco comunicative, cittadini ridotti a scrivere lettere ai giornali per segnalare e protestare. Tutte forme di esistenza mancata della città come sistema di comunicazione orientata all'apprendimento e all'escalation delle capacità,

unico percorso che può dare sostanza ai diritti di cittadinanza e accumulare pool di risorse per affrontare competizioni su vasta scala ed anche per ricadere positivamente nelle figure della vivibilità e della civile conversazione urbana. E quindi, nella visione condivisa della città futuribile al centro vanno poste le azioni che sostengono la crescita delle capacità, e vanno punite tutte le forme dell'ottusità e dell'opacità urbana. Ogni progetto va misurato sul contributo al processo di crescita delle capacità, e se è mai possibile governance urbana questo sia il suo test.

2.6.2

*la visione
condivisa
come
processo*

La città¹⁶ divide e disperde, si nutre di frammenti mentre illude la cittadinanza di far parte di qualcosa di globale. Nella giungla urbana la vita privata degrada a privatismo, ad autoconservazione egoistica, mentre per i gruppi più forti la città è solo un bottino da spartire. La costruzione di una visione condivisa è in primo luogo un processo di riappropriazione: la città è di tutti, aperta. I frammenti si ricompongono idealmente in spazi e tempi di vita urbana, dove ce n'è abbastanza per tutti. La visione è un invito alla socialità, se possibile alla socievolezza. La città divisa e frammentata ha di sé un'immagine sciatta, logora e sfocata. Tutto vi è possibile, ma quasi niente si realizza. L'opportunismo adattivo diventa la scuola per le preferenze di tutti gli abitanti, ormai non più consapevoli di essere cittadini: banali, senza qualità e senza prospettive. La visione condivisa al contrario fa appello ai potenziali, premia l'innovazione, sancisce negativamente la ripetizione, riapre spazi di vita urbana condivisa, spinge a produrre nuovi luoghi della città, risocializza i cittadini e gli amministratori. Ma condividere non ha niente a che fare con l'unanimità, bensì con l'elaborazione delle differenze e la costruzione di una società plurale. La visione si struttura e si riempie di contenuti, nella misura in cui gli attori sull'arena urbana apprendono a elaborare obiettivi sulla base di quei criteri che abbiamo indicato come sostanza della visione. Il conflitto deve tradursi in negoziato e questo non deve essere solo un compromesso spartitorio, ma apprendimento di preferenze migliori e abbandono delle cattive abitudini. Per questo ci vogliono sedi, momenti, comunicazione, basi di dati per la decisione, formalizzazione di alternative, valutazione. Si deve arrivare a riconoscere che nella città sono presenti legittimamente tanti interessi contrapposti ed anche diverse culture di uso della città, che devono trovare tempi e spazi di temperamento.

Possiamo facilmente declinare questo tema riferendolo alle politiche sociali. Ci si riferisca quanto detto, specie nella Sezione A, sul rapporto tra politiche sociali, coesione, integrazione. E al nesso tra politiche settoriali e politiche di sviluppo equilibrato e sostenibile di un territorio. Saranno evidenti le analogie, le corrispondenze e le affinità. Nel caso delle politiche sociali la visione condivisa – come abbiamo visto deve crescere

¹⁶ Usiamo il termine "città" qui come già nella Sezione A per denotare i territori urbanizzati, per i quali si pongono problemi anche gravi di coesione sociale, e per i quali quindi l'integrazione delle politiche sociali diventa un imperativo.

gradualmente in parallelo con lo sviluppo di pratiche cooperative condivise tra i diversi attori – riguarda:

- la tematizzazione condivisa delle materie e dei problemi all'interno delle istituzioni pubbliche responsabili, principalmente il comune e l'ASL. Con la definizione di progetti cooperativi poco a poco emerge un'idea condivisa di quali sono le criticità e di come e da quali fattori sono legate. I problemi sociali della collettività – nelle loro varie dimensioni che conservano certamente un grado di autonomia – vengono interpretati secondo uno schema elaborato in comune, che valorizzerà i diversi saperi. Compresi i riferimenti a buone pratiche, a standard più avanzati, a soluzioni innovative tentate altrove. E' importante che tale visione si estenda all'intera dinamica della società locale, anche secondo modelli di *social reporting* che vanno diffondendosi. E' importante anche che non sia ridotta a un documento stilato da qualche esperto, estraneo alla dinamica socioistituzionale locale, o ad un accordo di programma o patto territoriale, sebbene tutte queste forme abbiano la loro utilità. Può essere anche non formalizzata, perché è più importante il fatto che la visione si radichi progressivamente nelle culture amministrative e nelle pratiche correnti. La visione condivisa facilita poi l'integrazione delle politiche, perché superato lo scoglio cruciale della tematizzazione dei problemi (in genere molto frammentata per competenze o altamente occasionalistica), molti criteri condivisi facilitano l'adozione di soluzioni pertinenti e virtualmente integrate.
- la ri-tematizzazione delle questioni sociali e sanitarie locali all'interno del campo delle imprese sociali. Le riviste di settore aiutano molto in questo senso, ma a livello locale spesso manca l'impegno proprio sul terreno della cooperazione interorganizzativa e interistituzionale (che poi equivale alla capacità di networking). Neppure il terzo settore può dare per scontato che la sua visione sia migliore, più sociale o socievole, di quella istituzionale, dato che anche le sue fonti sono spesso carenti o confuse¹⁷. Solo dal confronto tra partner del servizio sociale può emergere dialetticamente una visione condivisa che possa sia radicarsi nel senso comune degli operatori, sia contribuire alla definizione di nuove pratiche.
- La visione condivisa deve essere alla fine percepita dai cittadini come un messaggio. La possono cogliere come prodromo e premessa dei servizi (più) integrati da loro richiesti, sia come quadro in cui collocare anche altri aspetti dello sviluppo locale, a partire dalla coesione sociale e dalla sostenibilità dei processi. Le valutazioni dei cittadini rispetto ai servizi tendono ad essere "sintetiche", mentre quelle degli operatori tendono ad essere "analitiche" (specialistiche). Quindi nella domanda asociale vi è già un elemento di sintesi, di unificazione, di visione integrata. Solo che questa visione tende ad essere poco consapevole delle interrelazioni, delle compatibilità, delle esternalità e così via. Da

¹⁷ In positivo citiamo le analisi statistiche sulle migrazioni prodotti da molti anni dalla Caritas.

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – parte I – sezione B

qui il rilievo di quella parte della visione condivisa – come elaborazione culturale e progettuale dei responsabili politico-istituzionali e poi della cittadinanza – che viene trasmessa essenzialmente tramite la visione e formulazione integrata dei servizi (qui il medium è il messaggio). La visione condivisa entra – specialmente con contatto tra domanda ed offerta – nel circuito allargato di formazione dell’opinione pubblica e del senso comune, che viene riqualificato, diventando anche più competente come giudice e valutatore in ultima istanza dei servizi offerti. Così diventa capitale sociale locale.

Certo, la visione non si costruisce a tavolino, ma nelle “piazze” della città e specialmente dentro le organizzazioni erogatrici di servizi che stanno cercando di integrare le politiche sociali locali. La visione è opera e azione: va costruita interpretando i segnali offerti dagli attori e dalle stesse derive che investono quartieri, attività, usi della città. La visione nasce dall’ermeneutica delle buone pratiche, dall’identificazione di quelle cattive e dannose per la città. Essa richiede che almeno alcuni attori decisivi abbiano un approccio strategico, magari lavorino a un piano strategico. In tal caso la visione gli crescerà tra le mani e la riconosceranno come risorsa che legittima e motiva. Nei vari tavoli del negoziato tra attori in cui si definiscono progetti (patto sociale per l’occupazione, patti territoriali o altro) l’importante è che si lavori a far convergere la visione sul terreno definito dai suoi parametri essenziali. Dissenso e conflitto li devono essere messi alla prova. Così anche l’intelligenza collettiva degli attori e del loro gioco. A distanza di tempo si vedrà e si capirà perché una città è più vivibile e più competitiva di un’altra, non per fatale destino, ma per la qualità dei giochi strategici dei protagonisti della governance, e per le forme della partecipazione civica che saranno riuscite ad essere produttive di elementi della visione condivisa.

Vogliamo sottolineare il processo *sociale* ed *istituzionale* che produce la visione. Essa resta un costrutto di parole e di immagini, di desideri e di progetti, un paesaggio di scenari vivibili e di potenzialità da esplorare. Ha un’esistenza eminentemente virtuale. Ma questa leggerezza è il frutto di intricati e labirintici processi: conflitti politici ed economici, lotte su forme di vita, su qualità e quantità, su ecosistemi e cliniche o Sert. Quando vediamo una piazza ben sistemata, un ambulatorio ordinato e senza file d’attesa, un’assistenza domiciliare capillare ed affidabile, meraviglia, incredulità, soddisfazione, perfino orgoglio si mescolano confusamente. L’esperienza cambia le valutazioni e queste “risuonano” nello spazio definito dalla visione: se è condivisa, permetterà di correggere i deficit. Se è frammentata o puramente adattiva al contesto, non permetterà di recuperare ritardi ed omissioni.

*visione come
processo sociale
ed istituzionale*

In sostanza, *l'elaborazione della visione condivisa ha a che fare:*

- *con la governance dell'area*, in quanto orienta strategie settoriali e domande collettive e fornisce anche motivazioni a condotte almeno in parte diverse e più corrette rispetto a quelle del passato, mentre fornisce gli standard generali cui rapportare specifiche progettazioni e politiche urbane e sociali
- *con l'individuazione di qualità urbane e sociosanitarie desiderate* dai cittadini
- *con il posizionamento competitivo* del territorio in ambito regionale e nazionale, in quanto attrattore, polo di riferimento, modello da imitare.

il senso strategico della visione condivisa

Dovrebbe essere chiaro che nella visione i caratteri indicati, ed altri ancora identificabili, sono sia dati di realtà, in quanto effettivamente operanti, sia potenzialità, che potranno affermarsi solo in seguito a debite cure, attenzioni e volizioni. Descrivono le cose come stanno, tendenze in atto, evoluzioni possibili se opportunamente sostenute. Ci dicono anche – in negativo – ciò da cui ci si deve allontanare, per esempio cattive abitudini come nel campo della mobilità o nelle diverse forme di rent seeking urbano (che non è solo immobiliare). Ci dicono anche che ci sono standard di riferimento la cui pratica non può essere rinviata: per i servizi collettivi, le qualità ambientali, l'affidabilità delle tecnostrutture, la responsiveness dell'amministrazione comunale, e tante altre cose importanti. Ci dicono che l'adesione alla visione condivisa implica una domanda di governo urbano che va oltre la buona amministrazione e richiede una cultura politico-amministrativa della governance di reti complesse.

La visione condivisa (condivisibile) registra questo movimento dalla ricognizione delle carenze alla riscoperta dei potenziali. Serve quindi in primo luogo agli attori per riconoscersi (il riconoscimento è la base minimale del consenso partecipato) e posizionarsi dentro questo passaggio¹⁸.

2.6.3

A questo punto è anche comprensibile il nesso tra *approccio strategico* e *visione condivisa*. Questa diventa la guida di riferimento di un'azione lungimirante che assume questi caratteri:

- gli attori sanno di dover interagire a lungo termine e in questa prospettiva preferiscono cooperare, o almeno coordinarsi, tendendo ad emarginare i partner poco affidabili o defezionisti
- sanno che hanno a che fare con questioni spesso croniche o ricorrenti, per le quali da un lato ci sono routine più o meno efficaci, dall'altro occorre tentare sempre qualcosa di nuovo (innovazione tecnologica, organizzativa, nuovi tipi di sportello unificato, strategie comunicative con gli utenti...)

approccio strategico e visione condivisa

¹⁸ Si vedano i riscontri operativi di questo passaggio leggendo un PRPS, piano regionale per le politiche sociali.

- sanno che il coordinamento, ed ancor più l'integrazione delle politiche, esige il riferimento a una visione condivisa (un quadro comune di sostegno cognitivo, un po' come quello presentato nei POR), che fissa i punti di riferimento che devono essere condivisi per un'azione efficace. All'interno di queste nozioni condivise si elaborano regole dell'interazione cooperativa e dell'operare in rete che permettono a tutti gli attori di avere uno spazio adeguato, ma vincolato alla logica della cooperazione.

L'agire strategico – ai fini dell'integrazione – implica allora:

- ✓ assumere un quadro di riferimento unitario,
- ✓ elaborare regole del gioco cooperative,
- ✓ assumere una prospettiva temporale abbastanza ampia, proporzionata alla natura dei problemi da trattare,
- ✓ predisporre le risorse per le correzioni necessarie in corso d'opera,
- ✓ tenere sotto controllo gli impatti della propria azione, mediante valutazioni accurate
- ✓ dividere le responsabilità, lasciando però che vi sia un operatore strategico di primo livello (il comune, l'ASL, ma sul campo il vero leader del processo sarà l'attore più capace di innovare), con il compito di essere il regista e il garante di ultima istanza dell'intero sistema delle prestazioni integrate (o in via d'integrazione). Il leader del processo d'integrazione può essere collettivo o selezionato dal collettivo degli attori. Il leader è come un direttore d'orchestra. Non esiste una formula generale per definirlo, tanto meno per produrlo. Ogni caso è veramente singolare. Certamente, le politiche riescono ad integrarsi e quindi a produrre gli effetti desiderati, quando anche questo nodo gordiano dei processi integrativi si scioglie nella pratica. Si può solo cercare di facilitarlo con processi selettivi della classe dirigente e con il consolidamento delle culture organizzative, che premiano l'innovazione orientata ad effetti d'integrazione pertinenti.

2.6.4

Vediamo ora meglio altri due punti strettamente connessi alla questione della visione condivisa e dell'approccio strategico: le *strategie indirette* e le *politiche attive*.

*uno spazio
per
strategie
indirette e
politiche
attive*

A livello delle politiche c'è il problema della cooperazione interistituzionale e tra attori di tipo diverso; a livello progettuale e cognitivo c'è il concorso di saperi diversi, spesso molto distanti e non abituati a sviluppare insieme gli argomenti migliori. Possiamo cercare di riassumere questa problematica dicendo che le politiche integrate sono cognitivamente esigenti e che nel costruire i tanto desiderati quadri di riferimenti occorre muoversi sullo stretto sentiero tra migliona del senso di orientamento delle strategie e rischi di caduta in nuovi equivoci pianificatori ex ante e dall'alto. Non di questo abbiamo bisogno: ma certo di una più riconoscibile gradazione delle progettazioni. Ciò pone in primo luogo problemi istituzionali e di *institution building*.

Sappiamo che effetti d'integrazione sarebbero desiderabili tra i diversi tipi di politiche sociali (assistenza e sanità, per cominciare) e poi tra le politiche sociali e gli altri tipi di politiche rilevanti per la qualità dello sviluppo del territorio: politiche urbanistiche e infrastrutturali, politiche dei servizi in rete, politiche del lavoro e della formazione permanente, politiche culturali. Proprio questo breve elenco fa capire che non può trattarsi di un ritorno mascherato a una programmazione sinottica (rischio non del tutto assente in alcune programmazioni regionali e per contro anche in certi approcci bottom up che riporterebbero tutta la sintesi possibile a livello di pratiche di cittadinanza attiva), ma di un campo di sperimentazione di intrecci, miscele, e forme di governance multilivello, ma soprattutto – ecco lo *institution building* – la genesi di ibridi istituzionali ed organizzativi di cui le forme attuali di impresa sociale sono probabilmente solo la prima e spesso immatura manifestazione.

I compiti dell'integrazione e il regime regolativo che plasma le politiche pubbliche, cioè la governance, mutano tendenzialmente sia la funzione pubblica, che la natura delle politiche. Un modo per chiarire questo aspetto è richiamare due possibili prospettive che si stanno delineando. Miscelate variamente costituiscono gran parte della "nuova programmazione", e sembrano anche tra le poche formule in grado di garantirci effetti d'integrazione. Chiamiamo *strategie indirette* attività di problem solving che operano per vie traverse, o su variabili intervenienti e di contesto. Hanno senso in rapporto a questioni socio-istituzionali complesse, di cui non conosciamo bene la struttura e la logica. La correzione normativa da apportare a fatti sociali che spesso sono sottoprodotti (Elster) non riesce, dato che per definizione si tratta di stati del mondo non producibili o decostruibili direttamente. Potremo riassumere nell'idea di strategia indiretta ogni cura rivolta al contesto che genera i problemi da trattare con la policy, ed anche ogni cura rivolta a rendere più performanti gli operatori delle regole. Deve essere chiaro che la cura non è mai solo rivolta "all'esterno" verso o contro l'oggetto sociale problematico, ma sempre anche all'interno, nei confronti dei regolatori e dei controllori. Non è possibile governare il traffico urbano solo con la repressione dei comportamenti che violano il codice della strada, ma anche e di più con la riqualificazione delle capacità del corpo dei vigili urbani e con il concorso di altre politiche urbane, per esempio la politica dei tempi.

*strategie
indirette*

Le *politiche attive* sono note soprattutto nel campo delle politiche del lavoro. In verità il legislatore, almeno in Italia, chiama attive politiche che invece sono del tutto tradizionali, per esempio politiche d'incentivo. Attiva è una politica che oltre a porsi chiaramente nella logica di una programmazione di scopo magari anche con la quantificazione dei risultati che si intende raggiungere mette all'opera per lo scopo dichiarato tutti gli strumenti disponibili: politiche regolative e redistributive, investimenti e riforme istituzionali, formazione e standard setting. In particolare, però, è attiva una politica nella misura in cui mobilita le strutture istituzionali e i potenziali locali e, mentre persegue l'obiettivo, si autoriforma in itinere. Non è questo il caso per esempio delle attuali politiche del lavoro, sia per il loro elevato grado di frammentazione, sia perché la struttura stessa del ministero competente e dei suoi organi periferici rende inconcepibile ogni forma di attivismo. Non è escluso però che alcune delle attuali riforme parziali possano costruire nel medio periodo condizioni più favorevoli per politiche attive del lavoro degne di questo nome. Anche qui si vede quanto deve essere invocata una razionalità di processo e una prospettiva strategica orientata all'insistenza, a fronte di una frammentazione occasionalistica degli interventi.

*politiche
attive*

Gli assetti istituzionali e l'ordinamento ereditato, appena scalfiti dalle recenti riforme, sono un ostacolo all'adozione sia di strategie indirette che di politiche attive. Si tratta di costrutti improbabili, eppure gli unici che disegnerebbero una curva di apprendimento istituzionale. Nel quadro di una razionalità soddisfacente, non ottimale ma adeguata allo scopo, tuttavia sarebbe possibile (è sempre possibile, secondo Hirschman, cfr. Bibliografia) un'opera di valorizzazione degli spunti innovativi disponibili nella legislazione ed anche nelle culture di organizzazione per approssimare almeno quella razionalità istituzionale più ricca suggerita dalle strategie indirette e dalle politiche attive.

C'è un aspetto a questo punto che non può essere ignorato. Ogni politica pubblica orientata al risultato ed efficace richiede elevati livelli di cooperazione tra gli attori. Ma sembra che nell'universo istituzionale prevalga la frammentazione, e tra gli attori economici la collusione o la defezione. Ci sono certo infinite sfumature, e mentre per la produzione di un bene pubblico o comune di qualità è richiesta una cooperazione assai fine e ben temperata - orizzontale e verticale -, nella maggior parte dei casi è sufficiente un'approssimazione o un livello minimo. In parte si tratta di problemi di coordinamento, in parte di cooperazione in senso proprio, cioè di razionalità nella divisione del lavoro e di raccordo funzionale tra le parti. Nelle riforme amministrative in atto, e anche in politiche pubbliche recenti (per esempio, politiche ambientali) sono richieste (dalle norme) o previste (come dato organizzativo) forme intense di cooperazione interistituzionale, ed anche attori privati sono attivamente coinvolti nella produzione di beni pubblici (o nel raggiungimento di fini istituzionali). La cooperazione è frutto di un opportuno disegno istituzionale ed organizzativo, di standard condivisi, di visione condivisa, di reticoli d'implementazione continuamente monitorati, di etiche di ruolo capaci di socializzare (permeare) effettivamente le azioni istituzionali. Anche la cooperazione è un bene sotto-prodotto che richiede molti passi e interventi preliminari e intermedi, e quindi rinvia ancora alla praticabilità di politiche attive e di strategie indirette.

Dovrebbe essere più chiaro, liberandoci da luoghi comuni, che cosa stiamo cercando di apprendere: linguaggi ricchi e spessi per interpretare le materie, una nozione di politica pubblica decisamente orientata all'interazione tra molti attori e interessati, che si svolge in contemporanea su più materie e su più livelli, in presenza di uno scarto sistematico tra procedure formali, confini, competenze formali e processo reale socioeconomico da governare. La gestione di questo scarto è parte integrante della missione delle politiche "amiche" dell'integrazione.

SINTESI DELLA SEZIONE B

In questa Sezione abbiamo esaminato più da vicino tutti gli elementi più importanti di una cultura dell'integrazione delle politiche sociali. Sono stati evidenziati i criteri che la devono guidare: sostenibilità, coesione, pari opportunità, capacitazione. Sono state evidenziate diverse dimensioni nelle quali può avvenire la transizione dalla non-integrazione all'integrazione. Infine si è rilevato che per l'integrazione sembra necessario dotarsi come attori responsabili di un approccio strategico o di una visione condivisa. Sono stati anche ricordati gli specifici ostacoli all'integrazione in contesti "sotto-utilizzati" caratterizzati da istituzioni deboli e pubblica amministrazione poco performante.

spazio per appunti

PARTE I - per una cultura dell'integrazione delle politiche sociali locali

SEZIONE C – prospettive

3.1

*modelli e
buone pratiche*

Abbiamo sottolineato che la pubblica amministrazione e specialmente i servizi sociosanitari si trovano in una fase di transizione, destinata a durare. Sono certo aumentati gli strumenti a disposizione per una buona gestione e per l'introduzione di innovazioni, ma le risorse finanziarie sono diventate più incerte, e in parte anche il quadro normativo di riferimenti, a causa del federalismo incompiuto che abbiamo finora. Integrare le politiche sociali è comunque un compito esigente, tanto più in un contesto come quello indicato. Certamente non mancano in punti di riferimenti, culturali e istituzionali. Ma si tratta poi sempre di calare il nuovo nel contesto specifico, e in certi casi di ricavarlo proprio da esso. Guardando a quello che succede nelle amministrazioni, ed anche nel terzo settore, nelle varie Regioni, si vede molto bricolage ed anche sperimentazioni più audaci. In qualche caso si può parlare di livelli alti di qualità ed anche di un serio avanzamento sul terreno dell'integrazione. Non si può dire però né che vi sia un modello vincente, né che le innovazioni siano egualmente distribuite sul territorio. Abbiamo, in questo caso come in altri simili, l'immagine della macchia di leopardo.

Come l'Unione Europea insiste a dire, occorre rifarsi alle buone pratiche. Il circuito informativo per accedere alla conoscenza di tali prassi modello è abbastanza articolato. Ricordiamo il ruolo del Forum P.A: che si svolge annualmente a Roma, il ruolo dell'ANCI e dell'UPI, i forum degli assessorati per distinte materie, la stampa specialistica. Qualche passo avanti è stato fatto anche sul modo di individuare tali prassi, e informazioni in questo senso sono spesso presentate su una rivista come *LABItalia* o – per il terzo settore – su riviste come *Impresa sociale* e *Terzo Settore*. Malgrado gli sforzi, sembra ancora carente la strategia di disseminazione sistematica delle buone pratiche e la sperimentazione, altrettanto sistematica, della loro replicazione in contesti diversi, con le debite cautele ed adattamenti.

Certamente i responsabili dei servizi, specie nei contesti finora meno innovativo o più difficili, devono fare sistematico riferimento alle innovazioni consolidate in buone pratiche riconosciute (nelle diverse comunità di addetti al lavoro in questo settore circolano giudizi ampiamente condivisi, pur nelle differenze di valutazione di dettaglio). Per buona pratica – nel quadro dell'analisi presentate qui e in vista prioritariamente del compito dell'integrazione – si intende un modo di fare (e di essere) sufficientemente collaudato e validato e che può essere ritenuto "soddisfacente" da più punti

di vista. Sottolineiamo che la valutazione di queste pratiche è multicriterio, che la verifica deve avvenire sul campo, dal giudizio degli esperti alla soddisfazione del pubblico. Multicriterio per evitare soprattutto il predominio di metriche economicistiche, rivolte solo all'efficienza, pur importante. Sul campo, nel senso che non deve trattarsi solo di progetti, ma appunto di pratiche. Diciamo anche che non si tratta solo di un servizio o di un prodotto, di un risultato o di un impatto. Si tratta anche di prassi tali che abbiano inciso sulla natura degli attori coinvolti, migliorandoli sotto il profilo professionale, logistico, della sostenibilità, della pertinenza ed altro ancora. Infatti, solo quello che si radica nell'esperienza degli attori e nei concreti processi decisionali resta, al di là di singoli episodi o progetti. Nei servizi sociosanitari è forte la dipendenza dal sentiero, cioè l'inerzia derivante dalle pratiche correnti e consolidate. Occorre che il nuovo come buona pratica entri nella fisiologia organizzativa dell'attore e delle sue reti operative. Solo così si stabilizza e accumula risorse operative e cognitive per un futuro nuovo ciclo di innovazioni.

Proprio per questo attiriamo ora – nei par. 3.2 e 3.3 – l'attenzione su un fattore critico proprio nel processo di stabilizzazione dell'innovazione, o per l'incorporazione di una buona pratica nelle routine correnti: il *capitale sociale*, interno agli attori responsabili e esterno, circolante nella comunità di riferimento. Inoltre sull'importanza della definizione e dell'adozione coerente di *standard* per i processi interni e per la valutazione dei risultati ottenuti¹⁹.

3.2

*il ruolo del
capitale sociale*

3.2.1

Abbiamo già più volte incontrato il termine "capitale sociale". Sappiamo che ha un ruolo nella coesione sociale locale e che certamente è una risorsa importante per l'integrazione delle politiche sociali. A questa sua centralità non corrisponde purtroppo un'equivalente evidenza empirica, dato che si tratta di un insieme di qualità di processi sociali, non sempre chiaramente visibili e che vanno interpretate. Il capitale sociale ci richiama al dato fondamentale che tutti i processi istituzionali, l'agire organizzato, la domanda e l'offerta di servizi sono inseriti e radicati in processi locali. Le qualità positive o negative di tali processi forniscono risorse e spazi d'azione per i diversi attori, permettono o rendono difficili molte delle cose che vorremmo avere come qualità e come coesione sociale. In questo paragrafo forniamo qualche punto di analisi ed anche un approccio più operativo alla questione del capitale sociale e su come esso possa concorrere agli obiettivi di integrazione (sia sociale che delle politiche sociali).

*cos'è il capitale
sociale*

In termini molto generali si può dire che con «capitale sociale» si vuole indicare una risorsa utilizzabile per la mobilitazione dell'azione collettiva. Questa risorsa non è collocata né nelle caratteristiche dell'individuo (che allora si parlerebbe di capitale umano) né nelle caratteristiche fisiche del

¹⁹ Una parte consistente del presente progetto EQUAL è destinata proprio a fornire strumenti per lo *standard setting* dei servizi sociosanitari integrati.

territorio quali il clima, la posizione geografica e le vie di comunicazione, giacimenti e altre ricchezze naturali. Il luogo del capitale sociale è invece nella qualità delle relazioni tra individui e tra attori sociali. A seconda della prospettiva dalla quale si guarda al tema del capitale sociale, questa «azione collettiva» viene intesa come attività produttiva di «beni e servizi aventi forma di merce» sul versante prediletto dagli economisti, oppure come produzione di valori d'uso, beni pubblici, benessere collettivo e via dicendo, da posizioni istituzionaliste.

«Capitale sociale» come rete di relazioni - dunque - capace di mobilitare l'azione collettiva e in particolare di promuovere l'agire cooperativo. Questa capacità viene vista talvolta come risorsa del singolo individuo, nell'accezione di senso comune di "avere delle buone relazioni", essere in grado di ottenere da altri favori e collaborazione, e anche complicità. Avere «buone relazioni», si sa, aiuta a raggiungere obiettivi complessi, sia leciti che illeciti. E' questo il caso classico del «mediatore politico» in grado di intrecciare reti di alleanze intorno al proprio progetto, alla propria candidatura. E' anche il caso di chi è alla ricerca di un lavoro, che tanto più è facilitato nel suo compito quanto più dispone di «buone conoscenze»: *chi* si conosce conta di più di *ciò* che si conosce. E' anche il caso del boss mafioso che è tanto più potente e rispettato quanto più sono forti le sue reti di alleanze. Analogamente, ma sul versante "buono" del concetto, dispone di capitale sociale chi è in grado di attivare reti di conoscenti, amici ed estimatori per raccogliere fondi da donare in beneficenza o per realizzare azioni meritevoli. In tutti questi casi, buono o cattivo che sia l'impiego di capitale sociale, esso è una sorta di equivalente funzionale del denaro e del potere: permette di indurre in altri soggetti comportamenti utili ai propri scopi individuali. Altre volte invece si guarda alle reti di relazioni come una risorsa prevalentemente collettiva. Una società o una comunità dove prevalgono buone relazioni tra gli individui sarà una società coesa, in grado di mobilitarsi per il raggiungimento di un obiettivo sociale, capace di trovare facilmente un accordo su questioni di interesse comune, dove le informazioni circoleranno agevolmente tra i membri favorendo la diffusione delle innovazioni e così via.

Il capitale sociale è costituito dunque da relazioni, sebbene non tutte le relazioni siano ovviamente capitale sociale. Non lo sono, per esempio, le relazioni di ostilità, di mero incontro occasionale, di scambio o di sfruttamento. Ciò che tiene insieme questa rete di relazioni, la fonte della relazione in quanto tale, può avere molteplice natura:

- parentela e tradizione, come nel caso delle strutture patriarcali nelle famiglie allargate e dei clan;
- relazioni di gratitudine e di reciprocità innescate dallo scambio di doni, che producono un *do ut des* dilazionato nel tempo (favori "a buon rendere");
- relazioni di reciprocità generate da comune convenienza;
- relazioni di fiducia generate da positive esperienze passate;

- un assetto di norme universalmente accettate e sanzionate socialmente che comunicano affidabilità e stabilità;
- comuni appartenenze ideologiche e modi di sentire condivisi.

Questa pluralità delle fonti della relazione genera una corrispondente pluralità di interpretazioni quanto a ciò che favorisce e a ciò che danneggia, a ciò che produce e a ciò che fa deperire il capitale sociale. Da una parte sembra infatti plausibile parlare di una dotazione originaria di capitale sociale, tipica delle società solidali messa a repentaglio da alcuni esiti dei processi di modernizzazione, quali la mobilità geografica e sociale, che disarticola le reti di relazione tradizionali. D'altro canto alcuni studi mostrano come la formazione di *capitale sociale di solidarietà* sia - proprio all'opposto - favorita dagli sconvolgimenti delle forme tradizionali di convivenza che risultano dai processi di mobilità geografica. La produzione di capitale sociale si manifesta, in presenza dei grandi sconvolgimenti degli assetti tradizionali, nel costituirsi di società di mutuo soccorso, associazioni, catene migratorie ma anche clan e bande di tipo mafioso. In questi casi le relazioni di fiducia o complicità all'interno del gruppo si definiscono per differenza o addirittura per opposizione alle relazioni con i membri esterni al gruppo (i clan ostili, gli stranieri ecc.) e sono rafforzate da situazioni di difficoltà, di pericolo, di emergenza o minaccia. Un aumento del livello di benessere o una maggiore integrazione del gruppo nella società più ampia può allora plausibilmente agire nel senso di allentare la dipendenza reciproca tra i singoli e di promuovere comportamenti individualistici e ricerca dell'indipendenza e dell'esclusività, così distruggendo capitale sociale.

Le forme di capitale sociale moderno (che sono quelle che prevalentemente ci interessano) sono il prodotto di assetti normativi e istituzionali improntati all'universalismo e alla visibilità piuttosto che al particolarismo e alla segretezza. Non sono esclusive ma, al contrario, sono tendenzialmente inclusive. Per esse vale l'effetto di rete, ossia sono tanto più forti quanto più sono aperte alla partecipazione di altri soggetti. Tali sono, ad esempio, l'affidabilità prodotta dalle norme professionali, dai sistemi di certificazione e dagli standard di comportamento, il senso civico e la partecipazione alle così dette istituzioni intermedie, quali associazioni, imprese, scuole, club, sindacati, che allenano l'individuo all'interazione in reti di relazioni allargate e al comportamento pubblico, promuovendo lo sviluppo di una dotazione di risorse individuali sufficienti ad assicurare il buon funzionamento sociale dell'individuo.

3.2.2

E' dunque del capitale sociale nella sua accezione moderna, universalistica e visibile che parliamo, in quanto risorse per l'integrazione.

*beni comuni,
capitale sociale,
capitale umano*

Per *capitale sociale* si intende dunque l'insieme delle dotazioni, dei potenziali, delle capacità distribuite socialmente, che in vario modo intervengono a facilitare la coesione sociale, l'azione cooperativa, la produzione di beni pubblici, l'attività economica.

Il capitale sociale ha per molti aspetti carattere vincolato al territorio, in quanto è coestensivo con determinate ecologie locali. Il "*locale*" ha molte scale, dal vicinato all'area vasta. In genere, si può fare riferimento a territori sufficientemente delimitati, anche se a confini mobili, coincidenti occasionalmente con una provincia o con un'area subprovinciale, ma eventualmente transregionale. Esempi: il Salento, il Nord-Barese, l'Alta Murgia, la piana del Sele, la Barbagia, ecc. Da notare che raramente i territori che possono essere definiti sistemi locali hanno aree coincidenti con confini amministrativi; tuttavia non sono neppure costruzioni statistiche (come quando si parla di bacini d'utenza o del mercato del lavoro), ma costrutti sociali con una storia alle spalle. La individuazione di sistemi territoriali richiede un'accurata ricognizione preliminare in rapporto anche al fatto che il sistema individuato deve far senso per gli attori interessati, non essere una semplice identità ritagliata di comodo.

La natura sociale: è sociale nel senso che risulta dall'intero processo sociale, specialmente nella sua configurazione dipendente dal sentiero. Naturalmente per ogni tipo o componente del capitale sociale si può supporre che intervengano processi specifici, almeno in senso dominante. La *fiducia* per esempio si riproduce e distrugge in scambi di valori economici o simbolici, in quanto riflette il grado di attendibilità, affidabilità, reciprocità e solidarietà che è stata cumulativamente praticata. La fiducia consiste sia nel potersi fidarsi che nel poter fare affidamento su. Non riduce solo i costi di transazione, ma stabilizza relazioni. Nella fiducia è intrinseca una componente normativa a due facce: mi devo fidare, mi devo poter fidare. C'è una pretesa rivolta al sé egoista razionale a rischiare di fidarsi, e una pretesa rivolta al contesto cui si chiede di presentarsi come affidabile. La violazione di tali pretese implica che lo scambio è interrotto, almeno momentaneamente, distruggendo il capitale reputazionale sia individuale che di gruppo. La fiducia non è un dato psicologico, né una sostanza astratta, sebbene in quanto istituzionalizzata possa entrare a far parte del capitale sociale locale che è un medium precedente, mediante e conseguente dell'azione.

fiducia

Nelle *reti* invece si scorge un più marcata connotazione organizzazione o strutturante degli scambi e delle relazioni tra attori. Designano la struttura della comunicazione possibile, il modo in cui i nodi hanno saputo rapportarsi nel tempo o anche lo potrebbero, dato che alla reti inerisce un forte carattere virtuale. La fiducia si nutre di capitale simbolico, mentre le reti vogliono risorse per agire e, oltre un certo punto, assorbono risorse anche solo per mantenere se stesse.

reti

Le *norme sociali* infine sono le regole dei giochi effettivamente giocati, in quanto socialmente riconosciuti ed istituzionalizzati. Ma sono anche il medium attraverso il quale devono necessariamente passare le regole giuridiche per ottenere effetti conformi. Un intreccio spesso indecifrabile nelle pratiche concrete e nell'immediatezza dell'esperienza. Mentre le norme sociali vengono fissate collettivamente in un lungo processo selettivo non voluto, quelle giuridiche provengono da procedure formalizzate. Se le prime dicono cosa è opportuno fare, le seconde dicono cosa si deve fare e come.

*norme
sociali*

Tenendo presente quanto detto a proposito di beni comuni, dovrebbe valere una relazione come quello sintetizzata in questa formula semplificatrice: *i beni comuni comprendono come componente il capitale sociale, che a sua volta ricomprende il capitale umano disponibile.*

Guardando dentro a queste macrocategorie possiamo ricostruire tabelle come le seguenti:

TABELLA 7 – Beni comuni, capitale sociale, capitale umano

BENI COMUNI	
<i>tipi</i>	<i>contenuti</i>
ecologie-ecosistemi	uomo-natura, "seconda natura"
dotazioni, <i>heritage</i>	beni ambientali, culturali; infrastrutture; culture in uso
assetti istituzionali	giochi tra istituti, rapporti tra sfere di attività, modalità di risoluzione della tragedia dei beni comuni
sentieri di sviluppo	path dependency e traiettoria
equilibri/squilibri ricostruibili in un ecoaudit allargato)	rispetto a: risorse non riproducibili, capitale umano e sociale, risorse scarse e critiche
posizione strutturale ed evolutiva	rispetto ad altri luoghi, anche rispetto al proprio passato
costituzione materiale	rapporti di potere, di autorità, di classe, giustizia distributiva
CAPITALE SOCIALE	
<i>tipi</i>	<i>contenuti</i>
esternalità positive/negative del capitale umano	natura ed entità delle conseguenze non volute
fiducia come medium sociale	reciprocità
reti	estensione, qualità, natura dei legami forti e deboli
diritti	specie con riguardo alla loro azionabilità
sicurezza ed affidabilità del contesto	"certezze", riduzione costi sociali, spazi di manovra per scelte collettive
solidarietà	resilienza in casi critici
dotazioni	beni pubblici, infrastrutture e tecnologia sociale
cooperazione	produzione di beni pubblici
norme in uso	giuridiche e sociali, morali
governance	assetti istituzionali e processi, sistemi d'incentivi e di regole, "patti", rapporti di potere e di forza, egemonie
apprendimento	valorizzazione delle capacità di innovare, di correggere errori, grado di riflessività rispetto alle esternalità proprie ed altrui, capacità di apprendere e seguire regole, standard, di stringere "patti", rapporti di cooperazione
capacità e potenziali locali	forme di organizzazione x titoli azionabili x dotazioni x ecologie di giochi ²⁰

*Tabella 7 :
beni comuni,
capitale
sociale,
capitale
umano:
rapporti e
intrecci*

²⁰ Con questa formula sintetica intendiamo dire che le capacità (autonomia e insieme responsiveness dell'attore nel contesto) sono la risultante di risorse individuali (capitale sociale privato), incrociato con i titoli assegnati (pesati in rapporto alla loro azionabilità), e con le dotazioni disponibili (beni comuni e pubblici, infrastrutture della comunicazione, tecnologie). Due variabili intervenienti importanti risultano essere: le forme di organizzazione accessibili e praticabili (in dipendenza dal sistema giuridico e dalle pratiche locali dominanti) e le ecologie di giochi locali che raccordano e gerarchizzano le arene per l'azione d'interesse collettivo o con elevati impatti generali. *Le politiche sociali nel processo di integrazione sono collocate al centro di questa operazione.*

CAPITALE UMANO	
<i>tipi</i>	<i>contenuti</i>
conoscenza	saperi, informazione
saper fare	abilità professionali
virtù	qualità di condotta umana socialmente apprezzate e utili anche in prospettiva egoistica
egoismo	capacità di perseguire self-interest
altruismo	disponibilità a dare fiducia, motivazione a cooperare, disposizione oblativa
reputazione, affidabilità	autorevolezza sociale
legami forti/deboli	partecipazione e networking, reti di prossimità e oltre
diritti	come titoli
apprendimento	come insieme dei potenziali al lavoro per generare innovazione
capabilities - capacità secondo Sen	risorse individuali x titoli x dotazioni [cfr. nota 1]

3.2.3

*capitale sociale
e solidarietà*

La solidarietà – il capitale sociale orientato alla solidarietà - nasce dal bisogno e dalla necessità, prima che dai buoni sentimenti. Questi, cioè l'atteggiamento responsabile e proattivo verso la comunità di appartenenza (che ha molti livelli, dal quartiere al mondo), derivano da esperienze di solidarietà necessitata che hanno dato luogo a istituzioni della solidarietà: norme morali e sociali trasmesse dalla famiglia, associazionismo, istituti del welfare municipale e nazionale. Le istituzioni prescindono nel corso normale degli eventi e nelle routine dal riferimento alla solidarietà come passione, dato che per le attività correnti sono sufficienti denaro, legge, regole, ruoli. In casi critici – anche minimi –, invece, si riattiva questo legame profondo con la storia collettiva e con le fonti più personali dell'etica della responsabilità. Si pensi a coloro che per professione rischiano la vita per salvare quella di altri. Il punto che interessa qui è che nel contesto solidale il capitale sociale si presenta soprattutto con il suo aggettivo. Gli attori e gli osservatori riconoscono che si tratta di beni socialmente prodotti e non appropriabili, anche se essi sempre necessariamente sono mediati dall'azione e dalla condotta individuale (la c.d. *agency*). Solidarietà e socialità vanno insieme, proprio perché è in gioco il riconoscimento del legame sociale. L'apporto specifico del capitale sociale dentro il processo solidale sta nel riconoscimento del legame sociale come dato prioritario, e poi nel porre l'etica della responsabilità al centro della condotta e delle pratiche.

Alla fine il capitale sociale all'opera nel quadro della solidarietà è il tramite che ci comunica l'appartenenza e la corresponsabilizzazione. Un aspetto importante è che in questo modo il capitale sociale stesso ottiene qualche garanzia di riproduzione e di risarcimento, in contrasto con il consumo che ne viene fatto nel meccanismo della crescita e dello scambio. Ci si muove dentro limiti e con risorse delicate. Se ne ha cura, invece che limitarsi ad usarle. Un altro aspetto è che il nesso tra capitale *sociale* e solidarietà fa esprimere un potenziale di altruismo, altrimenti latente e sacrificato o confinato in azioni esemplari. I paradossi dell'altruismo,

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – parte i – sezione c

sottolineati nella teoria economica, trovano qualche chiarimento in rapporto al fatto che il capitale sociale (specialmente qui: adesione convinta a norme morali, capacità di dare e ricevere fiducia, appartenenze profonde) nell'azione solidale ritrova e rivela le sue radici, riscopre il legame sociale quindi la co-responsabilità, da qui la generosità del dare fuori dal ricevere (fuori dallo scambio), secondo l'etica del dono. Poiché questi atteggiamenti e motivazioni si formano nelle socializzazioni più incisive, si tratterà di vedere se e come famiglia, amicizia, scuola, lavoro, consumo contribuiscano a riprodurle o a distruggerle. Naturalmente la disposizione altruistica o oblativa non ha bisogno di manifestarsi in forme eclatanti, anzi tipicamente è poco visibile, spesso indiretta. Ne basta anche molto poco per fare una differenza tra una comunità e l'altra, tra un sistema locale ed un altro. Questa parte del discorso aiuta anche a riconoscere nel capitale sociale (appiattito e contabilizzato nello schema della crescita ed anche della reciprocità) la dimensione normativa, cioè istituzionale. Il capitale sociale è l'accumulo via esperienza individuale e collettiva di una riversa di senso per l'azione individuale e collettiva.

3.2.4

*verifiche sul
capitale sociale 1*

Una volta che il capitale sociale sia stato collocato al centro del processo di coesione sociale – esito della solidarietà ed insieme di specifiche politiche sociali integrate -, il problema diventa come individuarne le forme presenti nei territori.

La difficoltà oggettiva deriva dal fatto che il capitale è un costrutto eminentemente sociale, non è un artefatto o manufatto. Inoltre la più parte di esso conduce un'esistenza virtuale, cioè si manifesta solo all'occorrenza, nel caso concreto e in situazioni critiche. Occorre quindi un occhio addestrato per coglierlo, e lo si può esercitare acuendo lo sguardo sui potenziali di sviluppo e poi sapendo cogliere e leggere sintomi.

Abbiamo visto in sintesi, nella Tabella 5, gli elementi che compongono il capitale sociale nelle sue relazioni con i beni comuni e il capitale umano. Esse aiutano a capire che si tratta di individuare per ogni elemento qualche indizio di esistenza: costruendo tipologie, sistemi di indicatori, interpretando sintomi anche lontani e spesso minimi (in apparenza): per esempio, dati che ci dicessero che bambini ed anziani vivono male la città a causa del traffico sregolato e la mancanza di spazi dedicati ci direbbero anche che è in corso un'erosione significativa di capitale sociale (vivibilità, sicurezza, affidabilità della città come spazio civile).

Questi rapidi esempi solo per dire che dobbiamo guardare alla vita quotidiana per rintracciarvi la presenza o la carenza, spesso fatale, di capitale sociale. In positivo, anche tutte le forme e gli stili di vita che socializzano, che aggregano, che surrogano i poteri pubblici nella produzione di beni essenziali, che hanno cura, che contrastano entropia e degrado, sono tutti indizi di capitale sociale in riproduzione, che passa dallo stato di potenziale a costrutto sociale riconoscibile. Esso, quando presente, ha la capacità di riprodursi anche in ambiti distanti, tende a generalizzare e

quindi a creare condizioni favorevoli per la sua riproduzione. Una città con buon capitale sociale in atto è coesa, è meno brutta, è più vivibile, è più in grado di affrontare le emergenze collettive. E viceversa. Dunque: un danno in un punto danneggia il tutto; la capacità rivelata in un punto si riverbera sull'insieme. Inoltre proprio il suo carattere virtuale rende il capitale sociale molto resiliente (elastico quando posto sotto stress). E' sempre recuperabile, non è mai del tutto esaurito. In casi estremi di grave disgregazione e degrado sociale il recupero richiede un grande lavoro sulle premesse che possono riattivare i potenziali. Parlandone come situazione prototipica, ci dice che capitale sociale non ce n'è o meglio che esso ha assunto la forma perversa di un capitale sociale che ammette solo la produzione di altro degrado, non c'è uscita dal circolo vizioso. Qui solo strategie indirette, casi esemplari di riattivazione del circuito virtuoso, incentivi selettivi e la formazione di una migliore classe di governo possono nel tempo un recupero di capitale sociale, spesso – in tali contesti – costretto a rifugiarsi in coscienze individuali, sparute minoranze in appelli inascoltati.

Proprio le situazioni negative fanno capire cosa manca per fare sviluppo e come si tratti di una perdita tragica, dato che non è sostituibile da nessun altro tipo di risorsa.

Sulla base delle riflessioni fin qui svolte è forse possibile iniziare a delineare i contorni di un piano di ricerca territoriale, che quantifichi i potenziali di capitale sociale a disposizione per lo sviluppo locale. Gli indizi che segnalano la presenza/assenza di capitale sociale potrebbero essere:

- antagonismi: faide interne, spaccature religiose, rivalità manifeste tra famiglie/clan, affiliazioni politico-sociali in aperto antagonismo, presenza di forti squilibri nelle condizioni di vita.
- coesione sociale: assenza di evidenti fenomeni di esclusione sociale, dropping out scolastico, emarginazione sociale, lavoro nero e lavoro minorile...
- regolazione complessiva del contesto: rispetto delle norme, rapporti fiduciarie con le istituzioni, corruzione, criminalità organizzata, rispetto delle regole di convivenza, culture dei diritti (e non dei favori)
- conoscenza sociale (intelligenza sociale): diffusione di saperi, informazione, saper fare, capacità di apprendimento individuale e collettiva (amministrazioni che apprendono) dibattito e confronto sociale, contraddittorio secondo regole condivise
- reputazione: presenza di persone e giudizi autorevoli, super partes, modelli di riferimento condivisi.
- progettualità ed equilibrata dialettica egoismo/altruismo: capacità di perseguire "egoisticamente" i propri fini (avere fini, progetti) rispettando

regole di condotta adeguate, dando fiducia e richiedendo fiducia, essere responsabili dei propri atti (risponderne in pubblico fornendo motivazioni e giustificazioni ragionevoli), capacità d'impresa fondata su skill e competenze effettive (e non solo sull'accesso agli incentivi pubblici)

- partecipazione: interesse/disinteresse per le questioni collettive, informazione sui fatti che riguardano la comunità, diffusione di giornali locali, qualunquismo politico, partecipazione a forme di associazionismo, self-help. per esempio: ci sono state forme di autoorganizzazione civile per risolvere un problema collettivo? Ci sono state forme di coinvolgimento collettivo? Ci sono stati tentativi dell'amministrazione di coinvolgere i cittadini in un programma/intervento? Ci sono state petizioni collettive, raccolte di firme, manifestazioni, pressioni democratiche?
- interventi di promozione del capitale sociale di origine istituzionale: ci sono state iniziative, programmi, attività istituzionali, che in modo diretto o indiretto mirano alla produzione di capitale sociale
- qualità sociale: servizi, scuole, prevenzione e cura, infrastrutture, spazi ricreativi, eventi culturali, sicurezza personale, ambiente.

3.2.5

Sarebbe utile avere un'ermeneutica del capitale sociale. In sua assenza la leggibilità dipende dalla capacità di interpretare le pratiche correnti: cosa c'è dentro, da dove vengono, come si rapportano ai beni comuni. Si può procedere almeno in due modi distinti in questa opera di scavo:

*verifiche sul
capitale sociale 2*

- con *interviste* (possibilmente di gruppo) ad attori e comparse della scena locale, è possibile ricavare informazioni su:
 - il vocabolario in uso per interpretare la propria azione e dare senso a ciò che si fa, in rapporto a quello che altri fanno,
 - nel vocabolario sono implicite le pretese normative che gli attori vantano reciprocamente o che pongono a se stessi,
 - nel vocabolario si riflettono le culture in uso: culture d'impresa, culture del "bene scarso" e quindi l'idea di un gioco sociale a somma zero, culture amministrative, culture dei vari ruoli professionali tenendo presente il ruolo centrale svolto dai professionisti nei sistemi economici locali), culture alternative – di contestazione culturale, eterodossie, settarismi, ecc.;
 - gli argomenti usati (di natura politica, giuridica, economica, di senso comune) per affermarsi sulle arene locali;
 - lo stile della comunicazione sociale nelle sue varianti: egemonico, subalterno, marginale...;
 - da tutto quanto procede si può passare a interpretare ciò che si dice in rapporto alle pratiche, ma prima ancora cercare di ricostruire il percorso che dalle varie componenti del capitale sociale conduce al linguaggio,

all'interazione, alla deliberazione. Tra i tanti ci sono due aspetti essenziali: il rapporto con le norme (sociali e giuridiche) e la modalità di stare in rete (o non stare). Il punto focale di entrambi gli aspetti è la "disposizione a cooperare" contrapposta alla defezione, al mettere ostacoli, all'isolarsi. Senza cooperazione non c'è azione collettiva e quindi non ci sono beni pubblici.

Un altro aspetto verificabile con le interviste è capire quanto sia diventata consapevole la connessione (costitutiva per i programmi comunitari) tra coesione sociale, sostenibilità dei processi e pari opportunità (intese via mainstreaming come potenziamento delle capacità) e come questi messaggi culturali provenienti dal centro vengano rielaborati nella cultura locale, come incontrino le pratiche effettive e in che misura restino opzioni ideali o ideologiche:

- importante qui l'*analisi delle pratiche correnti* esaminate nei loro fondamenti o presupposti, negli esiti, nel modo di inserirsi nella vita collettiva ed istituzionale. Vi si può riconoscere l'agire altamente istituzionalizzato, routinizzato fino all'immobilismo e a posizioni di rendita; oppure l'agire innovativo di tipo incrementale con il suo bricolage permanente tra problemi e soluzioni; o innovativo di tipo radicale, che rompe il senso comune e prospetta un modo diverso di intendere ordine e coesione sociale e sfida su questo terreno le soluzioni più tradizionali (spesso sostenute da corposi interessi particolari). Per ogni pratica sarebbe utile stilare una specie di referto da discutere con gli interessati. In questo senso si tratterebbe di una valutazione-intervento (da condurre con la necessaria diplomazia e senso della misura).

Questa indagine si basa su analisi documentarie, su osservazioni dirette ed indirette, su interviste a testimoni privilegiati. Le informazioni vengono riportate in una specie di dossier poi sintetizzato in una "cartella clinica" (è importante che ogni valutazione-ricostruzione sia discussa con gli interessati, ferma restando l'autonomia cognitiva e metodologica dell'indagine.)

In rapporto al capitale sociale è importante considerare l'insieme delle pratiche, perché solo questo universo fornisce indicazioni sullo stato in cui si trova il capitale sociale. In definitiva si giunge ad una specie di *rapporto sullo stato della coesione sociale nell'area*. Gli attori saranno probabilmente i primi a stupirsi sia del fatto che non ce ne sia abbastanza, sia di quante forze si impegnino nel produrla. Si incontrerà la resilienza del capitale sociale, che persiste anche quando maltrattato, e che si presenta prevalentemente come potenziale da riconoscere e promuovere.

L'indagine, oltre a produrre informazioni dettagliate sullo stato del capitale sociale locale e quindi sulle possibili strategie di cura e promozione, potrebbe arrivare a produrre strumenti di indagine collaudati:

- repertori di argomenti per la deliberazione e tipologie di culture;
- indicatori (eventualmente anche indici aggregati) per la lettura dei sintomi che segnalano forme ed entità del capitale sociale;
- criteri sistematici per la valutazione delle pratiche (in rapporto alla loro capacità di chiudere il cerchio del capitale sociale);
- modelli di comunicazione di buone pratiche per la disseminazione.

3.2.6

*indicatori di
capitale sociale*

Soffermiamoci qui solo sulla costruzione di un sistema di *indicatori sociali specifici per la rilevazione delle varie componenti del capitale sociale locale*²¹. Un modello cui ci si può ispirare è quello dei sistemi di indicatori di sostenibilità ambientale. Essi hanno il vantaggio di riferirsi in buona parte a fenomeni misurabili e in parte anche già misurati. Anche l'aggregazione di indicatori in indici sintetici ne risulta facilitata. Nel caso del capitale e della coesione sociale, tenendo presente quanto già detto, occorre re-interpretare sia dati (statistici o quantitativi) disponibili, leggendoli come sintomi di qualità rilevanti del processo sociale, sia individuare nuove dimensioni e per queste individuare – in via sperimentale – indicatori. Questi possono essere prodotti sia dall'indagine di cui sopra, sia da un lavoro di lettura a tavolino di dati preesistenti. In parte potranno avere natura quantitativa, in parte sarà sufficiente che abbiano una natura lessicografica (permettere un ragionato ordinamento qualitativo secondo criteri espliciti, tipo: sufficiente/insufficiente). Comunque, il senso dell'operazione sta nel suo carattere sistematico e, alla fine, nella possibilità di giungere a valutazioni ponderate almeno per le dimensioni più cruciali.

Una griglia di indicatori potrebbe seguire una struttura come questa (qui presentata a titolo indicativo e sperimentale):

TABELLA 8 – Indicatori di capitale sociale

<i>area tematica</i>	<i>tipo di indicatore</i>	<i>indicatore</i>	<i>definizione</i>	<i>unità di misura, scala di valutazione</i>
<i>norme sociali</i>	quantitativo. Se fosse possibile tipizzare gli argomenti usati a giustificazione, si otterrebbe la "visione condivisa" dei processi locali in versione non sostenibile.	abusivismo (per tipi di)	Attività illegale socialmente diffusa, spesso giustificata in base a norme sociali condivise e tollerata dalle istituzioni	n. di condoni, stime del rapporto costruzioni in regola/abusivi
<i>standard</i>	quantitativo	vandalismo	mancato	stime dei danni

*Tabella 8:
possibili
indicatori di
capitale
sociale*

²¹ Vedere anche Sezione F, in fine.

<i>sociali</i>			rispetto, uso improprio e danneggiamento deliberato di proprietà pubbliche	
<i>relazioni fiduciarie</i>	quali-quantitativo	- risposte a domande - analisi di casi esemplari di strategie della fiducia/sfiducia locali.	grado di affidabilità degli scambi sociali.	analisi dei costi di transazione casi positivi/casi negativi
<i>reti e networking</i>	quali-quantitativo	estensione e densità organizzativa: ricostruzione e stime	valore delle reti per l'azione collettiva e la coesione sociale	reti particolaristiche/ universalistiche; localistiche/ transterritoriali.
<i>dotazioni in capitale fisico</i>	quantitativo	adeguatezza o meno rispetto alla crescita e allo sviluppo	spesa per beni pubblici (fisici)	investimento decennale pro capite
<i>dotazioni in servizi</i>	quantitativo	servizi sanitari + servizi sociali	spesa per servizi di qualità sociale	spesa decennale pro capite
<i>devianza [microcriminalità]</i>	quantitativo	come indicatore di sicurezza/insicurezza	sintomo di scarsa coesione sociale	n. di reati denunciati/reati totali (stima dell'illegalità sommersa)
<i>diritti di cittadinanza</i>	quali-quantitativo	diritti negati	il "valore" dei titoli degli attori sulle arene locali.	(stima delle) rinunce a "farsi valere"
<i>solidarietà</i>	quantitativo	spesa pro capite per settore no profit	il peso dell'economia sociale locale	volume contribuzioni (stima)
<i>legalità</i>	quantitativo	"economia criminale, "sommerso, certezza del diritto	forme di disordine sociale che risalgono a sregolazioni locali gravi	n. reati con allarme sociale (per tipi) stime statistiche dell'economia sommersa distribuzione risposte
<i>coesione</i>	qualitativo	- percezione del legame sociale + distanze tra gruppi	la frammentazione sociale come ostacolo all'azione collettiva e cooperativa	molto sentito/poco sentito da 1 a 10
<i>marginalità</i>	quantitativo	l'area della povertà come mancata promessa della crescita e crisi della coesione	social problems che rendono difficile il passaggio dalla crescita allo sviluppo	n. famiglie in stato di necessità/totale famiglie

Si intende che molti temi hanno implicazioni reciproche e che quindi i loro indicatori sono modi diversi di leggere sintomi che attengono a sindromi sociali complesse. In questo senso gli indicatori forniscono informazioni ridondanti e in parte sovrapponibili. Nell'interpretarli occorre quindi tutta la cautela metodologica possibile e avere sempre in vista il sistema in cui il singolo indicatore è integrato.

Gli indicatori potrebbero alla fine consistere in alcune decine di misurazioni-valutazioni di aspetti e componenti del capitale sociale locale. Essi potranno convenientemente essere utilizzati, nel formato più analitico per formulare proposte di intervento operativo specifico per area tematica o anche per singolo componente di una data area. O in forma più sintetica, aggregati in uno o più indici, per ottenere una rappresentazione globale e una visione d'insieme delle condizioni del capitale sociale, utile per lo sviluppo di strategie operative a largo raggio di integrazione delle politiche locali, a partire da quelle sociali.

3.2.7

*valorizzare il
capitale sociale*

Sulla base di un'accurata ricognizione del contesto locale (indagini, dossier, indicatori) e nel quadro di una abbondante comunicazione sociale ed istituzionale – finalizzata non solo alla produzione del consenso, ma alla mobilitazione dei potenziali – si possono proporre diverse miscele delle politiche e delle strategie di valorizzazione del capitale sociale e – insieme – di integrazione delle politiche sociali locali. Si può pensare in prima battuta a:

- creazione di contesti per l'apprendimento esemplare: coinvolgimento in pratiche di qualità che sollecitano i potenziali e l'apprendimento sociale;
- costruzione di alleanze sperimentali per la soluzione di problemi sentiti dalla collettività (per es. nel Sud è stupefacente la lontananza tra imprese sociali e associazionismo ambientale) in cui s'intreccino problemi sociali e problemi ambientali, per rendere riconoscibile il nesso tra beni comuni, coesione e pari opportunità;
- operazioni per il passaggio da un rapporto opportunistico tra organizzazioni del terzo settore ed autorità locali ad una relazione cooperativa-conflittuale; creazione di uno spazio pubblico locale per il confronto e la deliberazione; rivitalizzazione e verifica dei poteri per i forum della società civile;
- sostegno (non finanziario, ma in servizi reali e strutture) alla creazione di imprese sociali;
- formazione culturale e specialistica per i responsabili di organizzazione del terzo settore con lo sviluppo di una specifica cultura d'impresa sociale;
- laboratori di progettazione sociale (sul modello dei laboratori di quartiere) per la riqualificazione urbana e la diffusione di pratiche coesive;

- politiche di attenzione rivolte ai ceti professionali locali, che hanno un ruolo cruciale come mediatori. Le loro carenze tecniche e deontologiche sono un handicap serio per la crescita qualitativa del terzo settore;
- politiche di attenzione per il risparmio locale e per le fondazioni bancarie da mobilitare sul terreno del capitale sociale (la pressione di una sfera pubblica locale potrebbe ottenere molto);
- tavoli di negoziato e cooperazione tra governo locale e imprese sociali, secondo il modello di AG. 21. Lo scopo è di qualificare la comunicazione istituzionale e di trovare convergenze operative. Entrambe le parti si devono impegnare per l'adozione di standard più avanzati (compresa la cultura della valutazione degli impatti);
- investire risorse, soprattutto cognitive e progettuali, per il potenziamento delle capacità individuali e collettive di operare in rete e di cooperare. Questo è il deficit maggiore nei contesti meridionali. Almeno le pratiche defezioniste più deteriori dovrebbe essere messe fuori gioco. Ciò si può ottenere con la costruzione di arene e quasi-mercati per tutte le risorse che alimentano il capitale sociale; più trasparenza, più competizione, più regole certe possono aiutare.

L'insieme di queste operazioni di riconoscimento, indagine e valorizzazione del capitale sociale sono finalizzati a individuare e valorizzare le risorse necessarie per l'integrazione delle politiche e per la coesione sociale. Tali attività dovrebbero diventare attività di routine nelle organizzazioni responsabili. Infatti, l'integrazione è molto esigente in termini di informazioni attendibili, buone basi di dati statistici, sistemi di indicatori, valutazione di processi interni e di interazioni esterne, valutazione d'impatto e così via. Con la migliore conoscenza del contesto e con l'operazionalizzazione di alcuni strumenti di conoscenza e controllo, anche molto dell'originaria astrattezza del discorso sul capitale sociale si stempera. Si tratterà sempre più di dati e fatti sociali cognitivamente inseriti nel processo di formulazione ed implementazione delle politiche.

3.3

la questione degli standard

3.3.1

perché gli standard

Nel rapporto tra politiche sociali (tendenzialmente integrate) e società locale il capitale sociale è la risorsa di riferimento, da trattare con cura, cautela e intelligenza. In termini più ristretti, intendendo il rapporto servizi sociosanitari-cittadinanza come rapporto di offerta e domanda, il riferimento cruciale è agli *standard*. In particolare i servizi sanitari sono già – per la complessità tecnica e per le responsabilità di tipo civile e penale che comportano – stati ampiamente normati. In genere si parla di protocolli e procedure, e per coprire l'elemento di incertezza spesso presente nella relazione diagnostica o terapeutica si rinvia da un lato alla deontologia professionale, dall'altro a carte dei servizi di diverso tipo. In questo modo il servizio è tipizzato in ogni sua specifica prestazione, e ciò permette agli operatori di agire in regime di certezze. Si tratta anche di evidenti garanzie

offerte al paziente o utente. Che sa (o potrebbe sapere) cosa aspettarsi e/o cosa pretendere. Sulla base di questi standard formalizzati possono agire anche organi di tutela del cittadino, tipo il Tribunale dei diritti del malato, o associazioni di difesa dei consumatori²².

Nel caso di servizi sociali la standardizzazione sembra più difficile, o per la natura della prestazione, o per la forte componente umana ed individuale che costituisce la relazione terapeutica ed assistenziale. Comunque l'orientamento garantista e la stessa crescente tecnicità dei contenuti professionali in questo campo spinge verso la definizione di standard, eventualmente a carattere più flessibile ed orientativo.

Chiariamo le parole con la differenza tra regola e standard: diciamo che le regole guidano le modalità d'interazione tra attori, gli dicono *come* devono comportarsi. *Gli standard invece fissano un criterio al quale le interazioni devono orientarsi, ovvero quali qualità (o componenti) devono essere presenti nell'azione e nei suoi risultati.*

Molte regole perciò contengono esplicitamente standard o vi rinviano tacitamente: il gioco deve essere corretto! E poiché ogni azione può essere valutata da molti punti di vista, ciascun vocabolario indicherà gli standard di riferimento, di volta in volta, per valori-scopo quali l'efficienza, l'efficacia, la qualità, la *fairness* o anche la semplice (e difficilissima da praticare) buona educazione. Regole senza standard non potrebbero operare: né essere assunte o riconosciute dagli attori, né messe in opera produttivamente. Le regole vanno interpretate, le divergenze appianate, sempre si verifica l'escalation dal caso concreto ai principi generali, i quali sono cristallizzazioni di standard sempre più universali e trasversali. La correttezza di un professionista è: agire in conformità a norme di legge, a codici deontologici, a codici etici generali, alla buona educazione.

Gli standard sono quindi criteri di giudizio, e molti di loro sono sufficientemente vaghi da permettere interpretazioni diverse ed adattamenti al caso concreto, ed anche versione opportunistiche. Gli standard stessi però contano sul fatto di essere connessi con tutto l'universo dei beni comuni per ricavare forza, persuasività, coerenza e cogenza ed anche assistenza in caso di bisogno. Nessuno standard sta solo. Ma non nello stesso senso, per cui le norme di legge sono inserite in un sistema normativo formalizzato, con la sua tendenziale completezza come vuole il cavallo di battaglia del positivismo giuridico. Gli standard, almeno la maggior parte degli standard socialmente rilevanti, stanno tra loro in connessione *materiale*, non formale. Standard di potabilità dell'acqua sono fissati su base scientifica e a norma di legge. Questi standard rinviano

²² Non facciamo qui riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, previste dalla legislazione e dalla Costituzione (art. 117, m: legislazione esclusiva dello stato su tali livelli, "concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale") che pure comportano standard. Qui ci riferiamo alla forma e al contenuto delle prestazioni, nella cornice di quanto previsto come doveroso o come obbligatorio dalla legge (e da specifiche politiche come la 328/99). Cfr. anche Sez. E.

subito ai saperi necessari per la loro determinazione ed applicazione; all'attendibilità dei saperi, alla serietà professionale dei regolatori. Le culture regolative degli operatori variano tra il polo del rigorismo e quello del lassismo. Questi sono caratteri secondari (sottoprodotto) di una serie di altri beni comuni a loro volta più o meno qualificati in base a standard. Non c'è acqua potabile se manca la catena materiale (e socialmente strutturata) degli standard e dei relativi beni comuni.

Possiamo vedere all'opera gli standard sia con riguardo a caratteri dell'azione e dell'attore, sia con riguardo ad effetti e risultati ovvero stati del mondo "prodotti" dall'azione. "Gli esami non finiscono mai" è la regola generale per i comportamenti, le azioni e le condotte umane, individuali e collettive. Possiamo distinguere queste tre forme o livelli dell'agire in base al fatto che comportamento = azione secondo regole convenzionali (come appunto in un gioco regolato), azione = agire secondo regole con cui l'attore si identifica o riconosce e che mettono in gioco processi metapreferenziali; condotta = agire secondo regole capaci di universalizzazione. Ai tre livelli sono presenti standard di complessità minima, media o massima. Dal punto di vista del contenuto informativo invece vale l'inverso: standard locali e puntuali sono molto articolati, strutturati e pesanti in informazione; standard più generali sono poveri di informazione ma ricchi in cognizione, e sono orientati non tanto a dire cosa fare, ma perché, o a avviare la ricerca e l'apprendimento circa la natura corretta o appropriata delle cose da fare.

Ci sono però, nel mondo della scienza e della tecnica, della produzione e della potenza, sempre più connessioni funzionali tra generale e particolare negli standard: se c'è atrazina nell'acqua, ciò dipenderà da una miscela variabile di fattori lontani quali: il mercato mondiale della chimica dell'agricoltura, la disinformazione degli operatori, il lassismo degli amministratori, l'irresponsabilità dei politici, l'incompetenza dei media, il silenzio complice della comunità scientifica; e poi una serie di processi riduttori delle dissonanze cognitive tipici in genere dell'agire autointeressato, l'adozione di un tasso di sconto altissimo per il futuro, e altro. Ne è possibile avere un certo bene rispondente a standard qui se certi altri standard non sono stati rispettati più in là. Come si vede uno standard rinvia sempre ad un altro, e spesso connette tra loro materie lontane: le specifiche tecniche di un'operazione con le qualità etiche di un individuo in un ruolo sociale.

Valutiamo un individuo in base a standard, possibilmente condivisi. Valutiamo stati del mondo in base a standard, difficilmente condivisi. La vivibilità urbana, la certezza del diritto, il mare pulito, il museo confortevole e didatticamente attrezzato sono tutti stati che implicano standard molto complessi, e solo in piccola parte formalizzati. Tuttavia in ogni caso critico la cogitazione collettiva tende a puntualizzare gli standard appropriati (questo aggettivo rinvia a sua volta a altri universi, più generali ancora, di criteri di valutazione). Il termine più comprensivo qui forse è **qualità**: qualità individuali, qualità dell'interazione, qualità degli impatti e in definitiva dei contesti, questo è il tessuto degli standard.

*standard per
qualità sociali
indispensabili
o desiderabili*

Naturalmente, a seconda delle materie e pur nella salvaguardia della connettività universale tra standard, vengono formulati standard più o meno precisi e più o meno implementabili univocamente. Nelle materie oggetto di più intenso lavoro scientifico e tecnologico gli standard si sono andando definendo sempre più nettamente, dalle metriche fino alle metodiche, alla definizione di soglie, limiti, proprietà determinate. Tutti i prodotti industriali sono oggi costruiti letteralmente da norme, specifiche e standard dunque, che ne permettono la circolazione "appropriata": cioè universale, sul mercato mondiale, nelle forme "debite" (per esempio, con riguardo al consumo energetico e all'impatto ambientale).

Le principali categorie di standard sono:

tipi di standard

- quelli tecnici (che riguardano processi e prodotti industriali o assimilabili),
- quelli organizzativi (che riguardano le caratteristiche di processi e procedure, di scambi e divisioni del lavoro),
- quelli professionali o di ruolo (che sono impliciti nelle culture specialistiche o sono elaborati in appositi codici deontologici, in raccomandazioni o precetti),
- quelli cognitivi (che propongono definizioni almeno approssimate per i saperi e le informazioni in termini di verità probabilità, attendibilità, replicabilità, ed altro),
- quelli etici (i precetti concernenti la condotta umana nei rapporti sociali, ma anche in rapporto alla natura).

Regole e regolazioni rinviano ed implicano sempre standard; inoltre ci saranno sistemi di regole esplicitamente dedicati alla formulazione di standard. Il chiarimento su regole dubbie avviene tramite standard. Quello su standard controversi tramite regole (per esempio, conflitti regolati). L'azione sociale assorbe e riproduce sia le regole che gli standard. In definitiva gli standard servono anche a conoscere il mondo (l'idea stessa di esperienza, come quella di condotta, è impensabile senza standard), specie per apprezzare processi ed esiti, impatti e risultati sotto il profilo performativo (dell'efficienza, dell'efficacia, della giustizia, della qualità). Gli standard tengono continuamente viva per noi una tensione normativa tra stati del mondo reale e stati apprezzati o preferiti. del mondo. In questo modo essi partecipano attivamente al gioco dell'apprendimento, nel confronto-scontro tra preferenze e metapreferenze. Del resto, come per ogni bene comune, il gioco dei rimandi è essenziale per la vita degli standard. Devono continuamente rinviare ad altri standard e devono presupporre che il gioco degli standard sia un gioco cooperativo.

3.3.2

definire gli standard

In questo quadro vanno collocati i caratteri dello *standard setting* (= processo di individuazione, formulazione e pratica di standard) come

processo politico decisionale. Si tratta di definire qualità e caratteristiche importanti di beni e servizi sia scambiati sul mercato sia di natura pubblica. Sono previsti standard anche per la costituzione e per il comportamenti di attori pubblici e privati. In questo caso può riuscire più difficile la distinzione netta tra regole del gioco e: per esempio, norme antitrust incidono sul gioco e insieme sulla costituzione degli attori economici. Tuttavia, a livello analitico, la distinzione ha senso quando sono in gioco caratteri da mantenere o da modificare che sono proprietà o di attori o di azioni (prestazioni, prodotti, impatti).

In molti casi c'è un trade-off e un rapporto di sostituzione tra regole e standard. D'altra parte le regole possono essere ispirate a, o implicare, standard (per esempio: di correttezza), mentre gli standard dipendono a loro volta in larga misura dalle modalità di interazione tra attori rilevanti, e quindi anche dall'apparato normativo che regola tale interazioni. Una situazione tipica è quella del traffico urbano, in cui giocano congiuntamente regole (codice della strada) e standard (caratteristiche incorporate nei mezzi di trasporto o nella segnaletica o nelle strutture fisiche della rete stradale, ma anche nel tipo di flusso che si vuole ottenere): così un limite di velocità è regola, ma anche standard - sotto il profilo del suo contributo alla sicurezza.

Per i fini del nostro discorso possiamo definire lo *standard setting* come fissazione, in termini quantitativi o qualitativi, di caratteristiche dell'ambiente o di tecnologie incorporate in beni e servizi - con impatto ambientale - ritenute indispensabili (sotto il profilo di interessi legittimi o diritti dei cittadini) o il minimo accettabile - per ora e nel prossimo futuro -, oppure almeno desiderabili. Un esempio della prima situazione: la determinazione di una soglia massima ammissibile di rumorosità in aree urbane (dove la soglia massima corrisponderà di solito al minimo delle pretese legittime implementabili nel contesto dato). Un esempio del secondo caso: la quota di verde pubblico urbano a disposizione (misurata in mq a testa): in questo caso si vuole evitare che ci sia carenza di un bene pubblico apprezzato, mentre nel caso del rumore si vuole evitare un danno alla salute o almeno alla vivibilità, che è anche abbastanza misurabile.

Le qualità richieste ad apparati pubblici o burocratici, preposti alla gestione e sorveglianza di regole o standard per attori sul mercato e nella società civile sono rimaste a lungo, almeno nell'Europa continentale, definite da criteri normativi dedotti dal primato del sistema giuridico e dalle caratteristiche formali dell'istituzione. Ciò ha permesso lo sviluppo - già rilevato da Max Weber - di standard interni per le istituzioni in principio insensibili rispetto agli standard di prestazione o di definizione di "risultati" apprezzati all'esterno, nella società. Fino all'avvento dello stato sociale, proprio questa insensibilità - letta come autonomia e neutralità degli apparati pubblici rispetto ai conflitti sociali - veniva apprezzata. Questa situazione si è di fatto esaurita, anche se non è cessato il processo di burocratizzazione vista come meccanismo di protezione degli apparati dalle

pretese, peraltro sempre più legittimate, della società esterna. Con i processi di politicizzazione di amministrativizzazione del sociale degli ultimi decenni le interazioni tra standard per beni e servizi collettivi e standard interni delle istituzioni si sono fatte più strette ed intense, almeno c'è ormai una forte interferenza. Ciò pone gravi problemi di compenetrazione-cooperazione tra standard, che sono un po' al centro del nostro studio. Finora però non è stato quasi mai tematizzato esplicitamente il rapporto reciproco, da cui pure dipende l'efficacia di ogni politica degli standard.

Consideriamo ora in termini più formali lo *standard setting*. Esso presenta questa caratteristica: mentre in una scelta razionale si opta per una tra più alternative possibili, sulla base di preferenze date ed entro vincoli dati ('dato' qui significa: non modificabili a breve con l'intervento diretto dell'attore), con lo standard si fissa una sola alternativa come ammissibile; la scelta possibile si sposta a monte, circa i mezzi (il mix di risorse) che possono essere impiegati per soddisfare lo standard. Lo standard è una scelta bloccata (a sua volta derivante da processi di selezione tra possibili alternative). Ciò è evidente sia nel caso di caratteristiche standard di un prodotto semplice come una vite e il suo passo, sia nel caso di una soglia di rischio. Posto in questi termini sembra che rispetto allo standard fissato non sia più possibile apprendimento, dato che tutto il processo di apprendimento c'è stato prima della definizione e si sposta dopo sui mezzi della soddisfazione.

*standard
setting*

Lo standard viene fissato attraverso un processo di scelta "razionale" (nella misura in cui lo stato dei saperi lo rende possibile), dopodiché diventa un vincolo per scelte future. Tuttavia i processi reali sono più complessi. L'attore può incidere mediamente su vincoli e preferenze. Inoltre può anche darsi vincoli alternativi. Il vincolo a certe condizioni può diventare risorsa, come nel caso classico del bruciarsi i ponti alle spalle, o nel meno drammatico annuncio di rinunciare a certe produzioni dannose per l'ambiente riorientando immagine e produzioni dell'azienda. Le preferenze sono date a breve, ma modificabili tramite esperienza ed apprendimento, e con riferimento al ruolo di metapreferenze. Anche se l'apprendimento possibile è limitato, in molti casi concreti può implicare spostamenti significativi verso standard più rigorosi o più efficaci.

La rigidità dello standard rispetto allo spazio di scelta dell'attore è poi variamente flessibilizzata: esso può essere rispettato più o meno, può essere controllato più o meno da autorità preposte, ed infine sono sempre possibili mix alternativi di risorse per far fronte allo standard. In termini di complessità lo standard opera come un riduttore della complessità locale, che - se è buono - contribuisce ad accrescere la complessità globale. Ovvero: lo standard è un elemento di rigidità che - a certe condizioni - contribuisce alla *resilience* (capacità di risposta) del sistema. A partire dal dato che lo standard appare qualcosa di rigido, e talvolta poco attuabile almeno nell'immediato, va considerato che dobbiamo sempre soppesare due approcci alternativi nel processo di scelte per la collettività.

O si vuole molta *anticipazione* (e quindi standard più rigidi ed anche meglio definiti), o si vuole più *flessibilità* (e quindi standard più adattabili e meno determinati almeno in alcune dimensioni)²³. Con molta *anticipazione* si vogliono evitare errori, sulla base di apprendimento pregresso, ma rendendosi più difficile un apprendimento futuro. Con molta *flessibilità* ci si espone (quasi) deliberatamente all'errore e quindi al possibile maggiore apprendimento. Ma costano sia gli errori (con rilevanti problemi redistributivi e di equità), che il mancato o difficile apprendimento. Molta anticipazione, per esempio, è incorporata nei mezzi di trasporto e nelle strutture fisiche della rete, molta *resilience* è incorporata nella formazione ed esperienza dei guidatori. In certo modo esse dovrebbero essere solidali e complementari: supplendo alle rispettive manchevolezze. Ma - come sappiamo - queste precauzioni e queste risorse sono spesso inadeguate. E la società e le sue istituzioni sono spesso incapaci di rispondere ai segnali di stress e anche all'aumento dei costi e delle perdite (di vite, di tempo, di vivibilità) con risposte che incorporino qualità.

Se guardiamo allo *standard setting* alla luce di queste brevi considerazioni, vediamo che gli standard costituiscono una forma di anticipazione – rispetto a rischi da evitare o a qualità che ci devono essere - , ma possono essere concepiti dinamicamente, con certi gradi di adattabilità e possono essere anche distesi nel tempo, graduandone l'applicazione o la severità in rapporto alla maturazione delle risorse che sono necessarie per soddisfarli. Infatti, lo standard esclude istituzionalmente comportamenti che non lo soddisfino. Esclude alternative possibili. Tuttavia - come anche nel caso delle regole – una certa flessibilità ritorna nella fase di implementazione : dati i limiti dell' "attenersi formalisticamente alle regole" molto resta affidato a fattori imponderabili di intelligenza individuale e istituzionale: i sistemi di sicurezza per quanto automatizzati dipendono sempre più dal fattore umano: responsabilità, attenzione, professionalità, oltre che dalle valutazioni di opportunità degli addetti, degli ispettori, vigili ecc., che mediano sul campo tra esigenze diverse (e non tutte ovviamente previste o prevedibili nella fissazione dello standard).

E poi lo stesso standard può essere soddisfatto da una miscela diversa di risorse e comportamenti: molto viene escluso, ma molto viene reso possibile. Forse in molti casi il possibile diventa anche fattibile (nel senso della praticabilità di tecnologie e soluzioni altrimenti non operative). Come ogni regolazione lo standard è quindi da vedere piuttosto come "anticipazione con elasticità" (incorporata fin dall'origine negli standard più intelligenti o comunque acquisita in fase di implementazione). L'estremo della *resilience* - tanto per intendere la funzione degli standard - sarebbe una situazione di libera concorrenza tra soluzioni, in cui si affidi ai meccanismi di exit la correzione, via selezione delle soluzioni meno vantaggiose. Questa prospettiva evoluzionistica e darwinistica ha i suoi

²³ Vedere anche Sez. F.

meriti in contesti molto determinati, e trascura troppo i problemi di costo (assumendo anche un tasso di sconto dell'errore troppo basso o troppo diluito nel tempo). Essa sottovaluta anche la irreversibilità dei danni recati a beni non riproducibili, o gli aspetti di equità impliciti nel danno a beni pubblici.

La preoccupazione con problemi di qualità sociale necessariamente inclina l'assetto istituzionale in direzione di più anticipazione tramite un più articolato regime di standard. Sia con riguardo ai danni già intervenuti e non corretti tempestivamente, sia con riguardo al rischio di danni tendenzialmente catastrofici ritenuti possibili. Nell'adattarsi del crescente traffico automobilistico ai dati del contesto urbanistico delle città, specie di quelle storiche, vi è stata indubbiamente molta *resilience* (flessibilità adattiva e capacità di reazione a stress) da parte degli automobilisti, degli abitanti, delle strutture fisiche, dell'organizzazione sociale delle attività, ed anche una *resilience* involontaria imposta a beni ambientali e culturali non adeguatamente protetti. Questa situazione mostra che nella opzione a favore di più *resilience* restano impliciti costi non visibili, non compensati da una adeguata capacità di risposta ad errori da parte dell'assetto istituzionale. Vi è poi un costo invisibile di un eccesso di *resilience* come opzione istituzionale: la crescente deresponsabilizzazione delle istituzioni rispetto alla loro funzione di garanti di beni pubblici, e di conseguenza la progressiva incapacità delle istituzioni di apprendere nuovi standard. Ciò è proprio quanto deve essere evitato, nella prospettiva dell'integrazione delle politiche. Quindi è bene investire sugli standard ed è bene definirli il più possibile con riferimento al concreto contesto della loro implementazione.

Si può certamente concludere affermando che lo standard setting sia una delle vie principali per produrre qualità sociale. Solo la qualità sociale può razionalizzare tensioni e oscillazioni nelle preferenze di fronte a rischi emergenti e a paure collettive. Solo standard, e la cultura che sono in grado di attivare, possono riuscire a connettere le risorse della scienza e della tecnica, le capacità amministrative, e la rieducazione delle preferenze collettive dentro un processo certo di lunga durata, di cui le politiche sociali integrate di livello locale sono uno dei laboratori più critici e decisivi, specie dopo la Legge 328/00.

3.4

Vogliamo chiudere questa PARTE I con un'ultima sottolineatura. Per l'integrazione delle politiche sociali è necessario che siano avviati processi di apprendimento individuale, istituzionale ed organizzativo. Gli stessi utenti devono apprendere e far propria una visione più integrata e complessiva dei

*apprendimento,
riflessività e
insistenza*

servizi disponibili. Nell'apprendimento diventano cruciali come risorsa di riferimento il capitale sociale (che poi è anche una faccia della coesione sociale), e come strumento la definizione ed adozione di standard. Tutto il processo richiede un elevato livello di *riflessività*. Occorre cioè che gli attori conoscano se stessi ed aggiornino la visione condivisa dei problemi (socio-sanitari) dei cittadini. Per conoscere se stessi devono disporre di ruoli cognitivi dedicati alla conoscenza dello stato dei processi interni e del loro nesso con il servizio come vissuto dall'esterno. Ci vogliono basi di dati per la decisione, batterie di indicatori, e ci vuole l'uso sistematico di questi ed altri strumenti, tanto più nella prospettiva dell' *e-government*. La riflessività però è anche, o soprattutto, attività di comunicazione istituzionale: interna ed esterna, non solo per "sondare" le opinioni del pubblico, ma per interloquire, nelle varie sedi locali, con esso e procedere a valutazioni condivise dello stato dei servizi (per noi: dello stadio di avanzamento dell'integrazione delle politiche sociali locali e dell'implicazione di tale processo).

E' evidente però che sia il carico dei compiti corrente, sia l'obiettivo dell'integrazione costituiscono un sovraccarico per le istituzioni ed organizzazioni coinvolte. Il dirigente e l'operatore responsabile sa come deve attrezzarsi per farvi fronte: si tratta di diventare più professionali e più responsabili (capaci di rispondere). Per evitare o ridurre il sovraccarico è bene che siano predisposti strumenti di alleggerimento: occasioni di riflessione e analisi, confronto con altre esperienze, terapie per la sindrome di *burn-out* sempre imminente, sperimentazioni che aprono nuovi orizzonti di possibilità nel ruolo. *Strumenti* per la riflessività (come questo Manuale), ma più ancora *occasioni*. Queste sono infatti ancora troppo rare, e questa scarsità potrebbe sabotare il processo d'integrazione delle politiche.

D'altra parte, è evidente agli operatori che le trasformazioni in atto e il percorso verso l'integrazione è un processo di medio termine: non dà sempre frutti immediati, né riesce già ai primi tentativi. Quindi è necessario sviluppare una *strategia d'insistenza*, con correzioni in corso d'opera quando necessarie, e continua verifica della rotta tracciata e dei suoi scostamenti. Si tratta di un'attività di valutazione complementare alla riflessività. Per praticarla possono riuscire utili diversi modi per "legarsi le mani" e di prendere impegni con se e con il pubblico: carte dei servizi, impegni onerosi (come uno sportello unificato), adozione di uno standard più esigente e così via. Avviene già quotidianamente nel servizio: deve diventare una strategia sistematica e a lungo termine dei responsabili dei servizi socio-sanitari.

SINTESI DELLA SEZIONE C

In questa Sezione si è mostrata la centralità del capitale sociale locale come risorsa per l'integrazione delle politiche sociali e l'importanza di adottare progressivamente standard progettuali e d'azione sempre più rigorosi. Infine, sono stati esaminati alcuni dilemmi decisionali che si presentano tipicamente agli operatori sociali. Si è delineata infine una strategia dell'insistenza per dare continuità all'azione di graduale integrazione delle politiche sociali. Si raccomanda al lettore di riflettere in particolare sulla nozione di capitale sociale e di standard, anche con l'ausilio delle fonti richiamate nell'appendice.

spazio per appunti

PARTE II - STRUMENTI E METODI DELL'INTEGRAZIONE

PARTE II

strumenti e metodi dell'integrazione

SEZIONE D - l'evoluzione delle politiche

4.1

*il modello
tradizionale*

Il modello di welfare italiano è definito in letteratura *famillistico*, con ciò intendendo il fatto che è comunque la famiglia a farsi carico di una parte molto cospicua del lavoro di assistenza che si rende necessario. Ad esso si attribuisce inoltre una spiccata connotazione *assistenzialistica*, intendendo con ciò il fatto che la maggior parte delle prestazioni erogate consistono in trasferimenti in denaro che permettono di fronteggiare delle situazioni di bisogno ma non necessariamente aiutano ad attivare delle capacità e delle risorse che permettono al destinatario dell'intervento di superare la situazione di bisogno. Il modello di welfare italiano è inoltre detto *residuale* nel senso che gli interventi di tipo propriamente assistenziale sono attivati solo allorché le condizioni di bisogno a cui si riferiscono non sono coperte dal sistema previdenziale, basato sulle assicurazioni sociali obbligatorie, dunque legato al possesso di titoli contributivi conseguiti attraverso la partecipazione attiva al mercato del lavoro.

In altre parole, il sistema previdenziale, basato sulle assicurazioni obbligatorie, rappresenta il pilastro sul quale si basa lo stato sociale italiano. Il pagamento del premio assicurativo, legato ad una definita posizione occupazionale, rende titolari del diritto ad alcune prestazioni al verificarsi di determinati eventi che diminuiscono la capacità di guadagnare direttamente un reddito da lavoro: disoccupazione, invalidità, vecchiaia, malattia, maternità etc. Solo in alcuni casi i benefici sono rivolti anche ai familiari, mentre chi non si trova in condizione professionale né fa parte di un nucleo familiare nel quale vi sia almeno una persona in condizione professionale è (stato per lungo tempo) escluso dalla maggior parte delle prestazioni dello stato sociale.

Al di fuori del sistema assicurativo, l'assistenza si concretizza soprattutto nella forma di trasferimenti monetari che dovrebbero mettere in grado la famiglia, considerata come la formazione sociale di base, di provvedere in proprio alla produzione e alla erogazione di quei servizi che si rendono necessari per il superamento dello stato di bisogno. Più raramente essa viene erogata nella forma di servizi reali ad opera di fornitori pubblici o privati specializzati. In questo modo si è determinato un sovraccarico funzionale della famiglia il quale, certamente insieme ad altri fattori di tipo culturali e storico, è uno dei fattori che concorrono a spiegare il basso tasso di partecipazione delle donne italiane al mercato del lavoro, che come noto, è tra i più bassi in Europa. La residualità dell'offerta di servizi sociali reali nel panorama della politiche sociali italiane inoltre (e non tanto la consistenza

dei trasferimenti economici, che del resto è piuttosto bassa) ha alimentato atteggiamenti di dipendenza da parte dei destinatari che sono divenuti meri percettori di un trasferimento assistenziale piuttosto che soggetti ed oggetti di un processo di sviluppo di capacità individuali e collettive in grado di permettere il superamento della condizione di disagio.

La previdenza su base occupazionale, fondata sul sistema delle assicurazioni obbligatorie pagate da lavoratore e datore di lavoro, si sviluppa in Italia tra la fine del XIX secolo e la prima metà del XX. L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è del 1898, quella contro la disoccupazione del 1915, quella contro la vecchiaia del 1919, quella contro la malattia del 1943. Nel corso degli anni sono variate le prestazioni e l'ampiezza delle tipologie di lavoratori sottoposte all'obbligo di versamento dei premi assicurativi e dunque titolari dei relativi benefici.

*previdenza ed
assistenza*

Per quanto riguarda invece le forme di assistenza, al costituirsi dello stato unitario, le classi dirigenti si sono trovate al cospetto di un insieme molto eterogeneo di istituzioni di carità e beneficenza, ricoveri, orfanotrofi, opere pie e simili di proprietà della Chiesa. Crispi per primo si pose il problema di dare un assetto unitario al sistema delle istituzioni di beneficenza e carità, con la legge sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (L. 17 Luglio 1890 n. 6972) di fatto operando una parziale pubblicizzazione delle stesse, ad esempio imponendo il riconoscimento statale degli enti cattolici, la nomina pubblica dei consigli d'amministrazione, il controllo sui bilanci e istituendo in ogni Comune un ente detto Congregazione di Carità. Ovviamente la pubblicizzazione degli enti religiosi non fu accettata di buon grado dalla Chiesa che vi si oppose strenuamente.

Anche le politiche sanitarie, che possiamo definire come il terzo pilastro delle politiche sociali, sono state riordinate nei primi decenni dell'Unità. Con «politiche sanitarie», alla fine dell'Ottocento, si deve intendere essenzialmente politiche di igiene pubblica, ossia interventi di costruzione di infrastrutture come acquedotti e reti fognarie, bonifica di aree paludose, regolazione degli usi funebri. Gli interventi sanitari in senso più stretto consistono essenzialmente nell'isolamento dei malati; sia di quelli infettivi allo scopo di evitare il contagio, sia di quelli psichici con l'intento principale di assicurarne in qualche modo la sopravvivenza e di preservare l'ordine pubblico. Alla pratica dell'isolamento nei ricoveri non si aggiungeva o quasi alcuna componente medica o terapeutica nel senso odierno del termine. Come tali le politiche sanitarie erano essenzialmente politiche di ordine pubblico, e come tali di competenza del Ministero dell'interno, del prefetto e del sindaco. Le strutture per l'isolamento dei malati, i ricoveri, dapprincipio soprattutto di matrice religiosa, sono state poste poi sotto la supervisione pubblica. Solo successivamente ad esse si sono aggiunti i ricoveri comunali. Tra le strutture di isolamento una particolare importanza per numero e rilevanza sociale della malattia, l'hanno avuta i sanatori per la tubercolosi.

*politiche
sanitarie*

In conseguenza di questo sistema basato essenzialmente sul trasferimento alle famiglie di modesti contributi monetari, i servizi sociali, come strumento delle politiche sociali, si sono sviluppati relativamente tardi

*arretratezza
dei servizi
sociali reali*

e in modo residuale rispetto alle misure di redistribuzione monetaria. Essi si sono trovati inoltre per lungo tempo in una situazione di incerta collocazione istituzionale, come rileva Chiara Saraceno. Questo modello non ha favorito la produzione di servizi sul mercato, né lo sviluppo di agenzie pubbliche specializzate, né lo sviluppo di capacità produttive di servizi da parte del settore del privato sociale, fatte salve le organizzazioni di matrice cattolica, spesso basate sul volontariato, e l'importante esperienza del mutualismo del movimento operaio, sulle quali si tornerà in seguito.

Il terzo settore in Italia è meno sviluppato che negli altri grandi paesi europei, in parte come conseguenza di un ritardo generalizzato dello sviluppo del paese, della sua tarda modernizzazione. In parte, invece, il sottodimensionamento consegue dall'assetto istituzionale (e dalla cultura e dalla prassi sociale corrispondente) impostato su una rigida separazione tra sfera pubblica e sfera privata, sancita anche dalla specialità del diritto amministrativo. Anche in quei settori della società che si dimostrano più attivi nella promozione di servizi sociali, quale è il caso delle organizzazioni cattoliche, ciò avviene in netta separazione, anzi, in opposizione allo Stato, che di fatto, con la pubblicizzazione delle opere pie, in qualche modo se ne appropria. Anche l'esperienza mutualistica del movimento operaio si sviluppa al di fuori di qualsiasi rapporto con la sfera statale e pubblica, fino alla chiusura per mano del regime fascista. Un terzo, ulteriore fattore che può concorrere a spiegare il prolungato sottodimensionamento del terzo settore è il tradizionale centralismo dello stato nazionale e il poco spazio lasciato all'iniziativa locale. La comparazione internazionale mostra infatti che il terzo settore è più forte dove le autonomie locali sono più sviluppate.

*verso il
terzo
settore*

I servizi sociali, in particolare quelli di matrice cattolica, hanno tradizionalmente avuto una connotazione «assistenzialistica» con un forte effetto stigmatizzante sui destinatari, cosicché ad essi si sono rivolte quasi esclusivamente le famiglie in grave stato di indigenza mentre le famiglie povere, ma non così povere da dover accettare il peso dello stigma, hanno spesso preferito rinunciare ai servizi, con un conseguente sovraccarico funzionale della famiglia, il che vuol dire che spesso il peso grava sulle spalle della donna.

Diverso il caso del mutualismo operaio, che si sviluppa in Italia molto rapidamente dopo l'unificazione. Prima dell'unificazione le società di mutuo soccorso erano state fortemente osteggiate nelle regioni dell'Impero Austro-ungarico mentre avevano trovato un favorevole terreno di sviluppo in Piemonte. Basate sulla raccolta di «tasse sociali», le società di mutuo soccorso erano organizzate su base professionale e territoriale nell'ambito del movimento operaio. Avevano raggiunto il numero di oltre cinquemila nel 1924, con quasi 900.000 iscritti. I compiti principali consistevano nel fornire assistenza economica alle famiglie dei lavoratori impossibilitati a lavorare per motivi di vecchiaia o di malattia e infortunio. Sostenevano inoltre l'istituzione di scuole e biblioteche, concedevano prestiti alle famiglie degli iscritti e fornivano altro genere di servizi e assistenza. Il loro radicamento nel cuore del movimento operaio le rese però oggetto delle persecuzioni fasciste. La maggior parte di esse furono costrette a chiudere e il loro

*il mutualismo
operaio*

patrimonio, espropriato dal regime per la costituzione dei nascenti enti previdenziali, servì anche per il finanziamento della politica coloniale fascista.

4.2

*decentramento
amministrativo e
riforma della
pubblica
amministrazione*

Un primo, determinante, momento dello sviluppo del moderno sistema dei servizi socio-sanitari va letto sullo sfondo del più ampio processo di rinnovamento della pubblica amministrazione italiana nel corso degli anni Settanta ed in particolare del processo di decentramento. La prima attribuzione di poteri alle Regioni in materia di servizi sociosanitari avviene nel 1972, con la pubblicazione di ben undici Decreti del Presidente della Repubblica (DPR) tra il 14 e il 15 gennaio 1972. Negli anni successivi una serie di leggi nazionali hanno ampliato e rafforzato il sistema dei servizi sociali, affidandone le competenze amministrative ai comuni:

- asili nido comunali (L. 1044/1971)
- tutela della maternità, infanzia ed età evolutiva, assistenza alla famiglia (L. 698/1975)
- istituzione dei consultori familiari (L. 404/75)
- servizi per il recupero delle tossicodipendenze (L. 685/75),
- istituzione nelle scuole di forme particolari di sostegno e servizi specialistici socio-psico-pedagogici per l'inserimento dei portatori di handicap (Legge 517 del 1977).

Nel 1977, con il DPR 616/77, si completa il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statali, con l'individuazione dei cosiddetti «settori organici», ossia ambiti di politiche pubbliche di competenza delle Regioni:

- ordinamento amministrativo degli enti dipendenti dalle Regioni (Comuni)
- servizi sociali
- sviluppo economico
- assetto e utilizzazione del territorio

Sempre con il DPR 616/1977 e in particolare con gli articoli 23 e 25 vengono assegnate ai Comuni competenze in materia di assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto e in materia di assistenza post-penitenziaria; interventi a favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile; interventi di protezione sociale nei confronti di soggetti dediti alla prostituzione; funzioni assistenziali derivanti dalla estinzione di enti locali e nazionali. Con la Legge 104 del 1992, infine, vengono assegnate ai comuni compiti di assistenza, integrazione sociale e diritti delle persone handicappate.

A seguito del conferimento alle Regioni avvenuto con il DPR 616/1977, queste varano nel corso degli anni Ottanta le «leggi di riordino dei servizi

sociali», con cui individuano i livelli di governo istituzionale dei servizi (Comuni, Province, ASL), i flussi di finanziamento, e definiscono le tipologie di servizi offerti che possono essere suddivisi in tre tipi principali:

- i servizi di supporto alla socialità
- i servizi territoriali, diurni o domiciliari
- i servizi di tipo residenziale

Un secondo momento del processo di definizione del sistema dei servizi sociosanitari parte negli anni Novanta con l'accentuazione del federalismo – soprattutto del federalismo fiscale – e nella generale riforma della pubblica amministrazione al centro della quale sta la attenzione alla qualità e la centratura sul cittadino "utente". Tappe fondamentali di questo processo sono:

*il cittadino
"utente"*

- la legge di riforma delle autonomie locali, la L. 142/90
- la legge sul procedimento amministrativo che garantisce il diritto d'accesso e di partecipazione ai portatori di interessi individuali e diffusi (L. 241/90)
- la successiva definizione del ruolo e delle competenze degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (DPCM 11 ottobre 1994)
- l'introduzione delle carte dei servizi, le azioni di rilevazione della *client satisfaction*, e in generale i controlli sulla qualità dei servizi e la legge sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni (DPCM 27 gennaio 1994; Legge 11 luglio 1995 n. 273 e successivi schemi di riferimento per la predisposizione delle «Carte dei servizi pubblici»)

Con la L. 142/90 e le successive integrazioni e modificazioni (ora raccolte nel Testo Unico D. Lgs. 267/2000), si trasforma fortemente l'ampiezza della competenza dei Comuni ed il loro ruolo:

- acquistano una maggiore autonomia anche in virtù della possibilità di auto-organizzarsi attraverso statuto e regolamento
- viene potenziata la partecipazione popolare dei cittadini – per esempio attraverso l'attivazione del difensore civico, una figura a cui il cittadino può segnalare disfunzioni, carenze, abusi etc. e altri strumenti per tutelare la difesa degli interessi collettivi. Nello stesso senso agisce per esempio la già menzionata legge 241/1990 sul diritto d'accesso e di partecipazione [cfr. Sez. E]
- vengono predisposti nuovi strumenti per la gestione amministrativa e l'organizzazione dei servizi e dei rapporti interistituzionali, che hanno l'obiettivo principale di facilitare l'individuazione di un livello territoriale appropriato di organizzazione dei servizi. Con questo scopo la L. 142/90 istituisce le Città metropolitane, un nuovo ente locale per la gestione delle nove aree metropolitane italiane, mentre per i piccoli comuni sono istituite forme di raccordo per l'offerta di servizi in comune:

- ✓ convenzioni intercomunali (accordi amministrativi per svolgere in modo coordinato funzioni e servizi)
- ✓ consorzi (enti per la gestione associata)
- ✓ unioni (nuovi enti locali derivanti dalla unificazione di più comuni)
- ✓ esercizio associato delle funzioni (riorganizzazione sovracomunale dei servizi)
- ✓ accordi di programma (accordo inter-istituzionale fra vari enti pubblici per la definizione di opere, interventi) [cfr. Sez. E]

Anche per la gestione dei servizi vengono istituiti differenti tipi di strumenti:

- gestione in economia (cioè tramite gli uffici dell'ente)
- in concessione a terzi
- con azienda speciale (ente strumentale dotato di personalità giuridica)
- con istituzione (organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali senza carattere imprenditoriale)
- con società per azioni

Un ulteriore impulso in questa direzione viene dalle tre leggi Bassanini, definite dallo stesso ministro «il massimo del federalismo possibile a costituzione vigente». La prima, la L. 59/1997 individua alcune materie che richiedono una regolamentazione unitaria, tra le quali ordine pubblico, affari esteri, difesa, cittadinanza, immigrazione, moneta, giustizia, scuola e università, previdenza sociale, che rimangono di competenza statale e conferisce alle Regioni tutte le altre, in particolare quelle che riguardano la cura degli interessi e lo sviluppo delle risorse della comunità. Con il principio di sussidiarietà la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative vengono attribuite alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati, ossia ai Comuni, alle Province, alle Comunità montane.

le leggi Bassanini

La seconda legge Bassanini (L. 127/1997) affronta la questione della semplificazione dei procedimenti amministrativi (autocertificazione) e introduce nell'Ente Locale la figura del «direttore generale» le cui responsabilità riguardano prevalentemente l'efficacia e l'efficienza dell'offerta di servizi.

La terza legge Bassanini (L. 112/1998 art. 112-127), tra le altre materie, da una definizione organica di servizi sociali, stabilisce le competenze dello Stato, determina gli standard essenziali e individua i profili professionali degli operatori.

L'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) ha rappresentato un passo decisivo verso l'attuale assetto del sistema dei servizi socio-sanitari, contribuendo al rafforzamento del ruolo delle Regioni. Prima della legge istitutiva (L. 833/1978) del SSN, le competenze in materia sanitaria erano suddivise tra una congerie di enti mutualistici, enti ospedalieri, province, comuni e consorzi intercomunali privi di qualsiasi unità amministrativa. Con l'istituzione del SSN i vari enti, servizi, strutture e funzioni perdono la loro

l'istituzione del servizio sanitario nazionale

autonomia gestionale per confluire in un unico sistema organizzativo, i cui apparati e le cui funzioni si articolano, con competenze differenziate, a livello nazionale, regionale e territoriale. Più precisamente, a livello centrale (Ministero della sanità) spettano compiti di:

- programmazione sanitaria sull'intero territorio nazionale
- la predisposizione del Piano Sanitario Nazionale
- la definizione degli obiettivi strategici e dei livelli assistenziali da garantire
- altre funzioni di controllo e coordinamento ad esempio sulle professioni mediche e sulla normativa in materia farmaceutica.

Alle regioni spettano invece funzioni legislative in materia di:

- organizzazione dei servizi e delle attività sanitarie
- compiti di programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale
- compiti di autorizzazione e vigilanza sulle strutture sanitarie private
- predisposizione dei Piani Sanitari Regionali e compiti propositivi per la redazione del Piano Sanitario Nazionale
- altre funzioni di tipo amministrativo come la determinazione degli ambiti territoriali delle Aziende Sanitarie Locali, nomina dei direttori generali delle ASL e delle aziende ospedaliere.

All'inizio degli anni Novanta il SSN è stato ulteriormente riformato con la trasformazione delle Unità Sanitarie Locali (USL) in Aziende Sanitarie Locali (ASL) (D.lgs. 502/92 coordinato con le modifiche introdotte dai D.lgs. 517/93 e 229/99, pubblicato sul supplemento ordinario n. 132/L alla Gazzetta Ufficiale del 16 luglio 1999 n. 165). Il senso della riforma è la trasformazione dell'unità di base del SSN, la «Unità Sanitaria Locale», che la L. 833/78 definiva come comunità territoriale locale che si esprimeva attraverso i Comuni, ossia come struttura operativa dei Comuni, singoli o associati, in un'azienda, cioè un ente amministrativo regionale dotato di ampia autonomia economica. L'incardinamento del SSN presso i Comuni, che ne esprimevano gli organi amministrativi (Assemblea, Comitato di gestione, Presidente del comitato di gestione, Collegio dei revisori) era pensato originariamente per avvicinare le funzioni socio-sanitarie al sistema amministrativo maggiormente sottoposto al controllo cittadino, per favorire l'integrazione con altre importanti funzioni svolte a questo livello (urbanistica, assistenza sociale, culturale, ambientale etc.). Questa impostazione scaturiva dall'idea che la cura della salute pubblica richiede un approccio globale e preventivo, che agisca attraverso culture e comportamenti adeguati prima ancora che attraverso un approccio medico. La critica a questo assetto ha fatto poi leva sulla necessità di separare i ruoli di gestione dai ruoli politici, soprattutto con l'obiettivo di controllare la spesa. In questa prospettiva l'aziendalizzazione delle ex USL dota le aziende sanitarie di un'ampia autonomia organizzativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, ponendole sotto la direzione di un direttore generale,

*dalle «unità
sanitarie locali»
alle «aziende
sanitarie locali»*

nominato dalla Regione, il quale a sua volta nomina un direttore sanitario e un direttore amministrativo. Con il riassetto degli anni Novanta, anche gli ospedali possono venire aziendalizzati e dotati di autonomia finanziaria, amministrativa e organizzativa. Permangono anche presidi ospedalieri che sono strutture interne alle ASL nel cui territorio sono collocate, mentre i policlinici universitari diventano aziende dell'Università, e dunque, benché inserite nel SSN, sono aziende esterne alla ASL. Posto che nel nostro ordinamento la ASL è il soggetto territoriale istituzionale a cui spetta il compito di assicurare i livelli assistenziali essenziali, stabiliti a livello statale, questo obiettivo può essere perseguito dalla ASL utilizzando le proprie strutture interne (servizi, presidi ospedalieri, ambulatori, laboratori, consultori, assistenti sociali e domiciliari ecc.) o strutture esterne pubbliche (aziende ospedaliere, aziende dell'università) o private in convenzione (medici di base, guardia medica, farmacie, medici specialistici convenzionati, cliniche private accreditate, laboratori diagnostici esterni eccetera). Il costo di ciascuna prestazione, che la ASL deve pagare alle strutture esterne, pubbliche e private, è fissato dalla Regione sulla base di parametri individuati a livello statale. Il finanziamento del sistema avviene tramite ripartizione per quote capitarie del fondo sanitario nazionale.

Quanto all'integrazione tra i servizi sanitari offerti dalla ASL e i servizi sociali che la legge assegna ai Comuni, il D.lgs. 502/1992 stabilisce che questi possono essere affidati alla ASL su delega dei Comuni, con oneri a totale carico degli stessi. La normativa cerca anche di definire, compito non sempre agevole, quali siano i servizi di tipo esclusivamente sociale, che dunque, anche se delegati alla ASL, rimangono economicamente a totale carico del Comune, e quali siano i servizi sociali a contenuto prevalentemente sanitario, a carico del fondo sanitario. Grosso modo rientrano nel primo gruppo (servizi di tipo esclusivamente sociale):

- l'assistenza economica e l'assistenza domestica
- le comunità alloggio
- le strutture socio-formative, la formazione professionale e gli interventi per l'inserimento lavorativo
- i centri di aggregazione diurni, soggiorni estivi e ricoveri in strutture protette,

mentre rientrano nel secondo gruppo quegli interventi che, benché di carattere socio-assistenziale, attivano interventi rivolti alla tutela della salute, alla prevenzione, alla riabilitazione e alla cura. Questo genere di interventi sono particolarmente rilevanti nelle aree problematiche:

- materno-infantile
- anziani
- handicap
- patologie psichiatriche
- dipendenze
- patologie in fase terminale, infezioni da HIV.

Come si vedrà nel proseguo, alla integrazione tra i servizi ha puntato la recente legge di riforma 328/00.

Una ulteriore, importante tappa verso la definizione dell'attuale configurazione del sistema dei servizi sociali è l'istituzione del fondo per le politiche sociali presso il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio, avvenuto con legge 449/1997 (il Dipartimento per gli affari sociali a sua volta era stato istituito con DPCM del 13 febbraio 1990). Il fondo è successivamente passato alla gestione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con l'accorpamento del Dipartimento per gli affari sociali al Dicastero del lavoro. A seguito delle modifiche introdotte con la legge finanziaria del 2004, il fondo è gestito in modo autonomo e indifferenziato dalle Regioni, che lo destinano agli obiettivi che giudicano prioritari. Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono rimasti compiti di orientamento politico, ovvero di proposta di politiche e interventi da recepire nelle leggi di settore.

*il fondo per le
politiche
sociali*

Gli ambiti settoriali delle politiche sociali finanziate attraverso il fondo sono: infanzia e adolescenza; condizione degli anziani; integrazione e autonomia dei portatori di handicap; sostegno alle famiglie; prevenzione e trattamento delle tossicodipendenze; integrazione dei cittadini stranieri; misure di contrasto alla povertà; sostegno agli enti, associazioni e organismi operanti nell'ambito del volontariato e del terzo settore.

TAB. n. 9 - attuale organigramma del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (con riguardo alle sole politiche sociali - anno 2004)

*I compiti del
Minwelfare*

Sottosegretario con deleghe al sociale:

D. G. per la Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e affari generali

COMPETENZE

Coordinamento delle attività relative alla gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali (art. 59, comma 44, legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modifiche), con particolare riferimento a:

Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (art. 18, legge 8 novembre 2000, n. 328); gestione e monitoraggio della sperimentazione del reddito minimo di inserimento (decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237); valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche sociali; gestione degli affari generali e del personale; gestione del bilancio finanziario ed economico del Dipartimento per gli Affari sociali.

D. G. per la prevenzione e il recupero dalle tossicodipendenze e alcolodipendenze e per l'osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze

COMPETENZE

Coordinamento delle politiche per contrastare la diffusione delle tossicodipendenze e delle alcolodipendenze correlate; promozione e coordinamento di progetti di prevenzione e recupero dalle tossicodipendenze con le risorse del Fondo nazionale d'intervento per la lotta alla droga; collaborazione con le associazioni, le comunità terapeutiche ed i centri di accoglienza operanti nel campo della prevenzione, recupero e reinserimento sociale e lavorativo dei tossicodipendenti; informazione e documentazione sulle tossicodipendenze; definizione e aggiornamento delle metodologie per la rilevazione, la elaborazione, la valutazione ed il trasferimento all'esterno delle informazioni sulle tossicodipendenze

D. G. per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili

COMPETENZE

Volontariato Italiano

Promozione e finanziamento delle attività del volontariato italiano; supporto tecnico e giuridico

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – parte II – sezione e

Segreteria tecnica dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato
 Approvazione e monitoraggio di progetti sperimentali elaborati da organizzazioni di volontariato, anche in collaborazione con gli Enti locali
 Promozione della Conferenza Nazionale del Volontariato
 Monitoraggio delle attività dei Centri di Servizio
 Diffusione dell'informazione mediante pubblicazioni, ricerche, seminari ed incontri, anche con riferimento al più ampio quadro del Terzo Settore

Politiche giovanili

Definizione e sviluppo delle politiche giovanili, anche mediante il coordinamento delle politiche delle giovani generazioni promosse all'Unione europea; Promozione e coordinamento per gli scambi internazionali giovanili. Diffusione delle informazioni mediante pubblicazioni, ricerche, seminari, incontri. Coordinamento della Agenzia nazionale Gioventù, finanziata dall'Unione Europea per il periodo 2000-2006

Associazionismo sociale

Gestione delle leggi 383/2000 e 438/98

Promozione e finanziamento delle attività di associazionismo sociale;
 Attività divulgativa; Segreteria Tecnica dell'Osservatorio nazionale dell'Associazionismo sociale;
 Gestione del Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale.

D. G. per l'immigrazione

COMPETENZE

Coordinamento delle politiche per l'integrazione sociale degli stranieri immigrati e delle iniziative volte a contrastare il fenomeno del razzismo; promozione e coordinamento degli interventi umanitari in Italia e all'estero attribuiti al Dipartimento; gestione delle risorse per le politiche migratorie; tenuta del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati; svolgimento di attività a favore dei minori stranieri; attività istruttoria delle richieste di nulla osta per l'ingresso in Italia di minori stranieri temporaneamente accolti, ai sensi dell'art.33 del decreto legislativo 24 luglio 1998, n. 286 e delle relative norme di attuazione.

D. G. per le tematiche familiari e sociali e la tutela dei diritti dei minori

COMPETENZE

Coordinamento e gestione delle politiche a favore della famiglia; interventi per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate; gestione degli interventi per il sostegno della maternità e della paternità; interventi a favore delle persone anziane.

Indirizzo, coordinamento e gestione degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza; interventi a favore dei minori a rischio di attività criminose; tutela dei minori e cooperazione in materia di adozione internazionale; interventi per la prevenzione e contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale dei minori; rapporti con il Centro nazionale di documentazione e analisi dell'infanzia, di cui all'articolo 3, della legge 23 dicembre 1997, n. 451.

Fonte: www.welfare.it

4.3

Un importante "momento" del processo di sviluppo che ha portato alla attuale configurazione del sistema di welfare va visto nella nascita e nel consolidamento di un terzo settore «moderno», come soggetto centrale della produzione di servizi sociali. La trasformazione ha inizio a partire dagli anni Settanta, in una fase politica e sociale dominata da una forte ambivalenza. Da una parte si affermano concetti di "bisogno" e di "disagio" più articolati e multidimensionali, rispetto ai quali gli interventi standardizzati delle strutture pubbliche tradizionali appaiono sempre più inadeguati. Anche sulla scorta delle innovazioni culturali portate dai movimenti degli anni sessanta-settanta, si apre la strada la critica all'approccio burocratico di gestione del welfare. Si profilano nuovi diritti. Da questa prospettiva, l'emergenza del terzo settore viene messa in relazione all'emergere di nuovi bisogni e alla modificazione di alcuni bisogni

*il terzo
sette*

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – parte II – sezione e

tradizionali (generalizzazione dello status di madre lavoratrice, invecchiamento della popolazione, tossicodipendenza etc.). Sono richieste nuove culture di intervento, più flessibili modalità di erogazione, di conseguenza una diversa collocazione istituzionale dei servizi sociali, modalità di gestione più innovative, e dunque si profila nell'agenda politica la necessità di ampliare, modernizzare e sviluppare il novero dei soggetti abilitati a fornire i servizi. Il terzo settore, rispetto al sistema pubblico e anche rispetto al privato for profit, viene ritenuto in grado – a torto o a ragione - di assicurare una maggiore capacità di partecipazione e coinvolgimento, sia nella “lettura” dei bisogni, sia anche nella formulazione delle risposte. In questa fase il campo dell'assistenza si apre anche a nuovi approcci professionali, in particolare a quelli tipici del *sociale*, distinti da quelli tradizionali di tipo medico o burocratico. I paradigmi professionali dei sociali, più deboli, si presentano come più predisposti ad una pratica dell'ascolto, della complessità, meno orientati ad un approccio paternalistico o tutelare.

Dall'altra parte, più o meno negli stessi anni si palesa quella che viene chiamata in letteratura la crisi fiscale dello stato e la conseguente richiesta di ridimensionamento delle risorse destinate ai programmi di welfare. Da questa seconda prospettiva, l'opzione del terzo settore viene spesso interpretata come un tentativo, più o meno velato di esternalizzare al privato funzioni che prima erano svolte da organismi pubblici con lo scopo primario di ridurre le spese.

Con il termine di «terzo settore» si intendono una pluralità di soggetti, molto diversi per natura, configurazione organizzativa e dimensioni. Si tratta in effetti di una definizione residuale che include tutti quei centri di iniziativa la cui attività non è mossa né dall'obiettivo specifico di perseguire profitto economico né da programmi amministrativi. Il terzo settore va altresì definito rispetto ad un altro centro di iniziativa che opera negli spazi tra mercato e istituzioni pubbliche, sebbene in questo caso la distinzione sia meno agevole dal punto di vista formale. Si tratta delle reti sociali che operano in modo informale: famiglia innanzi tutto, gruppi di vicinato e amicali, reti parentali estese e via dicendo. E' evidente che questi gruppi svolgono una importantissima funzione assistenziale, per lo più non riconosciuta, e che sono importantissimi fornitori di servizi (custodia, funzioni informative, sostegno economico e socio-psicologico). Non è facile delimitarli rispetto al terzo settore propriamente detto e i momenti di passaggio dall'informalità alla formalità sono spesso di difficile definizione. Basta pensare ai gruppi di auto-aiuto (self-help) che si attivano nella terapia delle dipendenze e che possono avere talvolta una struttura formalizzata e tal'altra operano in modo assolutamente spontaneo senza alcuna natura giuridica. Allo stesso modo e con la stessa ambiguità, nell'ambito del terzo settore troviamo piccole associazioni prive di una attività strutturata, e grandi cooperative o associazioni di volontariato con migliaia di iscritti e di dipendenti. Anche quanto alla cultura di provenienza, gli enti del terzo settore differiscono molto tra di loro: talvolta sono una emanazione del mondo cattolico, altre volte espressione di solidarietà nate in seno al

*reti
informali
di
sostegno*

movimento operaio e altre ancora sono iniziative mosse da sentimenti di benevolenza e carità della borghesia.

Dal punto di vista formale, del diritto privato, gli enti del terzo settore sono associazioni riconosciute o non riconosciute, fondazioni, comitati, ex istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza privatizzate (IPAB), organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, organizzazioni non governative.

Di grande importanza è il settore del volontariato che, nel corso degli anni Novanta ha subito delle precisazioni normative che in particolare riguardano quella parte del volontariato che interagisce con il sistema pubblico, mentre alle manifestazioni informali del volontariato viene lasciata una autonomia quasi completa (L. 266 del 1991). La normativa regionale prevede, oltre alla registrazione delle associazioni di volontariato in appositi registri, l'istituzione di centri di servizio che hanno la funzione di sostenere l'attività di volontariato. Definisce i criteri per la stipulazione di convenzioni tra enti pubblici e associazioni di volontario per la fornitura di servizi di pubblica utilità. La legge quadro sul volontariato istituisce inoltre l'Osservatorio nazionale per il volontariato, presieduto dal ministro del lavoro, con compiti di censimento e monitoraggio delle organizzazioni di volontariato, di promozione e sviluppo del volontariato, di costituzione di banche dati, cura la pubblicazione di un rapporto biennale e di bollettini informativi. Indice, con cadenza triennale, la conferenza nazionale del volontariato.

il volontariato

Sebbene ci siano forti interconnessioni tra il volontariato e il mondo della cooperazione sociale, quest'ultima rappresenta un modello di attività con una caratteristica di imprenditorialità e professionalizzazione che spesso manca al volontariato. E' dunque necessaria quando sono richiesti continuità nel servizio e precisi standard di qualità che di norma del personale saltuario o comunque a tempo parziale non sempre può garantire.

la cooperazione sociale

Le cooperative sociali - certamente tra i soggetti più importanti del terzo settore - sono regolate dalla legge 381 del 1991. Il loro scopo specifico è quello della produzione di servizi di utilità sociale nell'ambito dei servizi socio-sanitari e educativi (cooperative sociali di tipo A) e dell'inserimento delle persone svantaggiate nel mondo del lavoro (cooperative sociali di tipo B). Mentre le cooperative di tipo A non hanno vincoli per quanto riguarda la compagine sociale per lo svolgimento delle attività di utilità sociale, le cooperative di tipo B, che non hanno vincoli quanto al tipo di attività che possono svolgere, sono caratterizzate da una particolare compagine sociale nel cui ambito devono essere inseriti delle persone svantaggiate che, proprio attraverso la partecipazione alla cooperativa trovano un canale di inserimento lavorativo. Persone svantaggiate sono considerate:

- gli invalidi fisici, psichici e sensoriali;
- ex degenti di istituti psichiatrici, soggetti in trattamento psichiatrico;
- tossicodipendenti, alcolisti;
- minori in età lavorativa in situazione di difficoltà familiare

- condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione, come previsto dalla legge 354 del 1975, successivamente modificata dalla legge 165 del 1998.

Anche le cooperative sociali sono iscritte in un apposito albo istituito presso la Regione. Con le cooperative sociali gli enti pubblici possono sottoscrivere contratti in parziale deroga alla disciplina standard, in particolare avvalendosi della procedura di licitazione privata (la normativa di riferimento in materia di appalti pubblici è il D.lgs. 157 del 1995). Le cooperative sociali rappresentano ormai una consolidata realtà economica composta di oltre 4.000 imprese con circa 200.000 occupati dei quali 65.000 appartenenti alle categorie svantaggiate. Intorno alla gestione delle cooperative sociali è nato e si è sviluppato un sistema professionale evoluto con competenze di management di tutto rispetto. Molte professionisti che tipicamente operano nel sociale, quali sociologi, psicologi, assistenti sociali, educatori, animatori hanno acquisito competenze e trovato un importante campo di attività proprio nelle cooperative sociali o in simili espressioni del terzo settore. In alcuni casi questi professionisti sono transitati nel settore pubblico, portando con sé culture organizzative e operative innovative che hanno innescato processi di contaminazione e trasformazione dei tradizionali stili burocratici. E' probabile – e questi effetti devono pertanto essere seguiti dagli studiosi di scienze amministrative e organizzative – che proprio attraverso questi processi di cooptazione passi l'innovazione nella pubblica amministrazione. Una conclusione questa, che se fosse corroborata, sarebbe in stridente contrasto con la tradizionale prassi di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni che tende a porre dei limiti di età e seleziona i candidati in base a prove d'esame che misurano sapere libresco e mnemonico. Il problema successivo al reclutamento è quello ovviamente dell'inserimento nelle strutture burocratiche di «professionisti». Organizzazioni per professionisti e organizzazioni burocratiche funzionano infatti in base a meccanismi di coordinamento differenti, per conciliare i quali occorre una forte creatività organizzativa.

*i professionisti
del sociale*

Diverse dal volontariato e, a maggior ragione, dalle cooperative sociali, sono le organizzazioni mutualistiche basate sul modello dell'auto-aiuto. In queste forme di produzione di servizi - tra i quali spicca ad esempio la banca del tempo - tutti i partecipanti esprimono allo stesso tempo un bisogno di servizi ed una domanda, che scambiano reciprocamente.

*banche
del tempo*

Le fondazioni sono organizzazioni non profit la cui caratteristica è di disporre di un capitale, frutto per lo più di una donazione, da impiegare per fini di utilità sociale, quali la ricerca scientifica, l'assistenza sociale, la promozione culturale, la cooperazione internazionale, i processi di innovazione politica ed amministrativa.

fondazioni

Le Onlus - Organizzazioni non lucrative di utilità sociale - sono organizzazioni del terzo settore che usufruiscono della speciale disciplina tributaria stabilita dal D. Lgs. 460/1997. Per poter fruire di questa disciplina tributaria parzialmente vantaggiosa, le Onlus devono svolgere attività, espressamente previste nei loro statuti, nei settori dell'assistenza sociale e

le onlus

sanitaria, beneficenza, istruzione, formazione, sport dilettantistico, tutela artistica, tutela ambientale, promozione della cultura, tutela dei diritti civili, ricerca scientifica. Devono inoltre reimpiegare il reddito prodotto per il perseguimento dei fini istituzionali, i redditi non devono provenire da attività di tipo commerciale se non in una quota minoritaria stabilita per legge. Adeguando i propri statuti alle regole prefissate possono ottenere l'iscrizione ad una specifica anagrafe istituita presso il Ministero dell'economia che conferisce la qualifica di ONLUS. La Onlus non è dunque una ulteriore organizzazione di terzo settore, ma piuttosto di una particolare «caratteristica» che le organizzazioni di terzo settore possono possedere o meno. Quanto alla natura giuridica può trattarsi infatti di associazioni, fondazioni, organizzazioni di volontariato iscritte agli elenchi regionali, cooperative sociali, comitati, società cooperative, organizzazioni non governative, altri enti privati con o senza personalità giuridica.

Tab. 10 - Principali leggi in materia di terzo settore

- Legge quadro sul volontariato, n. 266/1991
- Cooperative sociali, legge 381/1991
- Associazionismo sociale, L 383/2000
- Organizzazioni di cooperazione internazionale (ONG), L 49/1987
- Fondazioni sociali artt. 12-35 del codice civile
- ONLUS Organizzazioni non lucrative di utilità sociale. D. Lgs 460/1997

4.4

*gli ambiti
settoriali*

La distinzione settoriale precisa delle politiche sociosanitarie non è scontata. Molti programmi specifici sono di difficile collocazione, sia per quanto riguarda i destinatari delle politiche, sia i soggetti attuatori, sia il tipo e le metodologie di intervento. Quanto al primo punto, ad esempio, è evidente che gli interventi che hanno come destinatari le persone non autosufficienti o i minori in stato di disagio o le persone vittime di dipendenze (da alcol, da droghe etc.) possono altrettanto bene essere classificate come politiche per la famiglia, nella misura in cui la presenza del servizio pubblico sostiene la famiglia nel gravoso compito di fornire assistenza ai soggetti in difficoltà. La presenza di servizi inoltre facilita l'inserimento nel mercato del lavoro dei membri della famiglia che in assenza dei servizi avrebbero dovuto dedicare molto del loro tempo e delle loro energie ai compiti di cura. In questo modo forniscono un indiretto sostegno al reddito familiare alleggerendo gli eventuali problemi di ordine economico. Altrettanto evidente è che spesso gli interventi a favore delle persone vittime di dipendenza e quelli a favore dei minori in stato di disagio hanno ad oggetto lo stesso nucleo problematico, in quanto i figli di genitori vittime di dipendenze si trovano quasi sempre in stato di disagio. E ancora, politiche che normalmente non definiremmo di tipo sociosanitario, come per esempio le politiche della scuola, hanno rilevanti risvolti di tipo sociale in

quanto influiscono fortemente sull'organizzazione del tempo familiare e dunque sulla propensione al lavoro dei membri della famiglia, quindi sul reddito. Si pensi all'offerta di asili nido, al tempo pieno e via dicendo. Le distinzioni non sono più nette con riguardo ai soggetti attuatori, in quanto nell'implementazione delle politiche intervengono a vario titolo e con vari ruoli lo Stato centrale, le Regioni, gli enti locali e altre strutture pubbliche e private. Per quanto riguarda i metodi e i tipi di intervento, questi sono sovente dei mix di trasferimenti economici e di offerta di servizi reali. Tenuto conto di tutte queste aree di sovrapposizione e di queste complessità, cerchiamo di descrivere brevemente i principali ambiti di intervento delle politiche sociosanitarie adottando una ripartizione per "destinatari delle politiche".

4.4.1

*politiche per
l'infanzia e
la famiglia*

In questo gruppo facciamo rientrare anche le politiche della scuola, in particolare quelle della scuola materna e degli asili nido, nella misura in cui la disponibilità di opportunità per l'affidamento dei bambini va incontro a specifici bisogni delle famiglie – quello di custodia – soprattutto nel caso delle famiglie in cui i genitori lavorano e non c'è un reddito sufficiente per fare ricorso al mercato dei servizi privati. Ovviamente la scuola (in particolare la scuola materna) non svolge solo un servizio di custodia ma ha anche precisi compiti di socializzazione e formazione che non vanno sottovalutati e che sono sempre più chiaramente sottolineati negli approcci pedagogici più moderni. L'atteggiamento culturale a lungo prevalente nei confronti dei servizi all'infanzia è lungamente stato di tipo tradizionale. Il senso comune ha sempre ritenuto preferibile che ad occuparsi dei figli piccoli osse la madre piuttosto che ricorrere ad asili nido e scuole materne. L'idea che la condizione di madre lavoratrice e il ricorso ai servizi per la prima infanzia possa essere una condizione *normale*, e non dettata da una condizione di bisogno, si è affermata gradatamente nel corso degli anni Settanta, in presenza di un forte movimento femminista e dell'entrata delle donne della classe media nel mercato del lavoro. Ancor oggi essa non è comunque completamente accolta e ricorrono spesso proposte di "salario per casalinghe", il cui effetto finale non può che essere quello di disincentivare l'entrata delle donne nel mercato del lavoro. E' ovvio che "opzioni" di questo genere sono in evidente contraddizione con le politiche europee per il lavoro, i cui obbiettivi, ribaditi nel vertice di Lisbona, mirano invece ad aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

TAB. 11 – Agenda di Lisbona per l'occupazione: obiettivi e scadenze

	obiettivi		stato di attuazione	
	2005	2010	UE-15	Italia
Tasso di occupazione	67%	70%	64,3% (2002)	55,5% (2002)
Tasso di occupazione femminile	57%	60%	55,6% (2002)	42% (2002)
Assistenza all'infanzia per i bambini da tre anni all'età scolare		90%	n.d.	n.d.
Assistenza all'infanzia per i bambini sotto i 3 anni		33%	n.d.	n.d.

fonte: www.governo.it/cd_dae/politica_economica/LISB/Tavola%201.pdf

La legge che istituisce gli asili nido pubblici e ne affida la gestione e il controllo ai comuni è la 1044 del 1971. L'intento, come recita la legge stessa, è di provvedere alla temporanea custodia dei bambini ed offrire assistenza alla famiglia per facilitare l'accesso della donna al lavoro. A distanza di oltre trenta anni, gli asili nido pubblici (0-3 anni) offrono posti assolutamente insufficienti a coprire il fabbisogno effettivo, in particolare nelle grandi città. Essi sono in numero molto inferiore a quello previsto dalla legge e sono concentrati nelle regioni del centro-nord. Su scala nazionale ospitano circa il 10% dei bambini della corrispondente fascia d'età. Nella maggioranza dei casi si tratta di bambini di donne che lavorano e la propensione ad avvalersi dei nidi è maggiore per le donne più istruite, ossia per le laureate rispetto alle donne con titolo di studio inferiore. Il servizio, anche se pubblico, è a titolo oneroso e la retta varia in considerazione del reddito del nucleo familiare. In media ammonta al 15-20% dello stipendio di un impiegato pubblico. Dai tre anni in poi la copertura è invece molto più ampia e di fatto oltre il 90% dei bambini nella corrispondente fascia d'età frequenta la scuola materna fino ad un massimo del 99% per i bambini di 5 anni. Il servizio è praticamente gratuito. Per quanto riguarda le scuole degli ordini superiori, alle esigenze di custodia dei bambini cerca di rispondere il «tempo pieno», un istituto essenziale per promuovere l'inclusione di entrambi i genitori nel mercato del lavoro. Il tempo pieno è abbastanza diffuso fino al termine della scuola elementare, dopodiché è quasi inesistente. Anche in questo caso, il tempo pieno ha a lungo mantenuto i tratti di una misura *assistenzialistica* che connota chi ne fruisce come persona in stato di bisogno economico.

Solo nella seconda metà degli anni Novanta che questa connotazione assistenzialistica e residuale delle politiche per l'infanzia inizia a subire delle profonde innovazioni, legislative e culturali. Con la legge 285/1997 *per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, le politiche a favore dei minori smettono di essere interventi di *emergenza* da attivare a favore delle famiglie in stato di disagio, economico o psicologico, o addirittura nei casi di assenza della famiglia, e iniziano a configurarsi come una normale conseguenza del diritto di cittadinanza di tutti i bambini

a godere di adeguati supporti nel loro percorso di crescita. La legge sostiene in particolare lo sviluppo di progetti in ambito locale, istituendo anche un apposito Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, in molte aree cruciali: rapporti problematici tra genitori e figli, educazione e tempo libero, violenza e criminalità infantile, abbandono scolastico, situazioni di povertà. Con la L. 285/97 si inizia tra l'altro a mettere a sistema l'utilizzazione degli strumenti di cooperazione interistituzionale, chiamando a partecipare ai progetti le varie istituzioni locali, dai provveditorati agli studi, agli enti locali, alle ASL ai centri di giustizia minorile. Anche nel campo dei servizi di custodia la L. 285 del 1997 promuove lo sviluppo di servizi innovativi, con modalità e orari flessibili, coinvolgendo nuovi soggetti privati e soprattutto non profit e cooperative sociali. Sebbene molte di queste innovazioni fossero già state anticipate su scala locale da numerosi Comuni soprattutto nel centro-nord e il settore sia tutt'oggi in forte movimento, l'offerta di servizi è ancora molto al di sotto della domanda. A questo proposito va considerato che, già all'inizio del 1990, nel corso del Summit mondiale per l'infanzia, che si è tenuto nel 1990 a New York è stata elaborata, come linea generale per guidare le politiche per l'infanzia, l'adozione di piani programmatici nazionali allo scopo di dare organicità e coerenza ai diversi strumenti. L'Italia ha raccolto questa indicazione a partire dalla seconda metà del decennio e, con la Legge 451 del 23 dicembre 1997, ha istituito la commissione parlamentare per l'infanzia e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, con compiti di analisi e di coordinamento amministrativo degli interventi. All'Osservatorio spetta anche il compito di elaborare, ogni due anni, il Piano d'azione nazionale per l'infanzia. Per quanto riguarda i servizi a prevalente contenuto sanitario, un analogo documento a carattere programmatico è il Progetto obiettivo materno-infantile, che rimanda alle Regioni i compiti di implementazione. Questo individua una serie di servizi e di tutele a protezione della nascita e della salute del bambino, promuovendo a tale scopo la riorganizzazione e lo sviluppo di adeguati servizi all'interno delle Asl: pediatria, cura a domicilio, servizi di emergenza ostetrico-ginecologica, prevenzione diagnosi delle malattie neurologiche e psichiatriche dell'età evolutiva, contrasto del maltrattamento, rilancio dei consultori familiari, servizi di tutele della salute della donna.

Coeva alla legge sugli asili nido è la prima legge sulla tutela delle lavoratrici madri, la 1204 del 1971, successivamente ampliata e modificata prima con la legge sulla parità di trattamento tra uomini e donne, la L. 903 del 1977 e poi dalla legge 53 del 2000. La normativa in materia di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro è successivamente confluita in un ampio e organico Testo Unico, il D.lgs. 151 del 2001. Per favorire la conciliazione di impegni familiari e impegni lavorativi di entrambi i genitori le più recenti modifiche estendono fino ad un massimo di undici mesi il periodo di congedo per maternità e paternità di cui possono fruire congiuntamente entrambi i genitori. Purtroppo solo i primi sei sono pagati e comunque in modo insufficiente a favorire la diffusione dell'istituto (30%). Sempre in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, si può constatare che anche il ricorso al *part time* - a lungo osteggiato sia dalle

*conciliazione
dei tempi di
vita e di
lavoro*

organizzazioni sindacali sia dai datori di lavoro - gode in Italia di scarsa diffusione. Sebbene negli anni più recenti l'uso del part time sia in crescita, esso riguarda in modo assolutamente prevalente le donne, producendo degli effetti di segregazione della forza lavoro femminile in ruoli occupazionali a minori livelli di responsabilità e di remunerazione.

Degli anni Settanta è anche la normativa che istituisce i consultori familiari, la L. 405 del 1975 e, di poco successiva, la L. 698 del 1975 decreta lo scioglimento dell'Opera Nazionale per la Maternità e l'Infanzia, trasferendone funzioni, strutture e mezzi agli Enti Locali. I consultori familiari, le cui funzioni saranno ulteriormente rafforzate con la legge sull'interruzione volontaria della gravidanza, la 194 del 1978, sono istituiti con compiti di fornire assistenza psicologica e sociale per la preparazione della maternità, la diffusione di informazioni sui metodi per il controllo delle nascite, per tutelare la salute della donna e del nascituro. Funzionano inoltre da studi medici per la prescrizioni di medicine e visite specialistiche. Dapprima gestiti dagli Enti Locali, i consultori sono successivamente confluiti nelle ASL. Anche in questo caso l'impatto della legge è rimasto largamente al di sotto di quello previsto: i consultori sono stati istituiti in numero inferiore a quello necessario, sono distribuiti sul territorio con gravi squilibri tra centro nord e Italia meridionale, e soprattutto essi hanno "tradito" la propria missione, trasformandosi via via in ambulatori ginecologici del tutto simili a quelli dei presidi ospedalieri o delle altre strutture del sistema delle ASL. Non essendo stati effettuati i necessari adeguamenti di personale è stata sacrificata la componente di assistenza psicologica e sociale, che invece costituiva l'aspetto innovativo dell'iniziativa.

*i consultori
familiari*

Un altro complesso molto importante di interventi che concorre all'estensione dei diritti dei minori, riguarda la legislazione sugli affidi e le adozioni e il rapporto dei minori con la giustizia. La legislazione sui minori e la predisposizione di appositi servizi e politiche a tutela della loro condizione va di pari passo, in questa fase, con una revisione normativa che investe il diritto di famiglia, dalla legge sul divorzio allo "stato di famiglia".

*stato di
famiglia*

Per quanto riguarda affidi ed adozioni, un primo importante passo viene mosso nel 1967 con la Legge 431 che dispone che i bambini abbandonati dai propri genitori possano essere affidati in adozione speciale ad altre famiglie, con l'attribuzione dello status di figli legittimi e lo scioglimento di ogni legame con la famiglia di origine.

Nel 1983, con la legge 184, *nuova disciplina dell'adozione e dell'affidamento*, sono stabiliti più stretti contatti tra l'autorità giudiziaria minorile e i servizi sociosanitari locali. Lo stato di abbandono può consistere anche in una condizione di privazione di assistenza morale e materiale di un minore che non è privo di una famiglia naturale. Lo stato di abbandono autorizza il tribunale dei minorenni a dare in adozione il bambino ad un'altra famiglia (o meglio in affidamento preadottivo, in quanto l'adozione è decretata dal tribunale minorile in Camera di consiglio dopo un anno dall'affidamento).

A differenza dell'adozione, l'affidamento ha carattere temporaneo e avviene con il consenso della famiglia di origine, che si trova

temporaneamente impossibilitata a prendersi cura del bambino. L'affidamento viene disposto dai servizi sociali e reso esecutivo con decreto del giudice tutelare. Gli accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto in cui si trova il minore, così come quelli sull'idoneità delle famiglie di accoglienza, tanto nel caso dell'adozione quanto nel caso dell'affidamento, vengono effettuati dai servizi sociali e dagli organi di sicurezza. Adozione e affidamento non hanno sostituito del tutto il ricovero in strutture residenziali ma certamente ne hanno fatto fortemente diminuire il numero, anche se non tutti i bambini che hanno i requisiti per essere adottati trovano effettivamente dei genitori adottivi. I servizi sociali, con la normativa sull'adozione e l'affidamento sono chiamati a svolgere compiti molto complessi e delicati, come appunto quello di valutare lo stato di abbandono del minore, l'idoneità della famiglia di accoglienza, gestire i complessi rapporti (nel caso dell'affidamento) tra famiglia di origine e famiglia di accoglienza.

Con riferimento al rapporto dei minori con la giustizia, con il D.P.R. 448 del 1988 si abbandona un approccio esclusivamente o prevalentemente punitivo nei confronti del minore che commette reato e se ne adotta un altro che guarda anche al sostegno psicologico e sociale, mirato al recupero e al reinserimento, eventualmente con misure alternative alla detenzione e, quando del caso, con servizi di sostegno anche ai genitori del minore. Il numero di denunce che riguardano minori è in rapido aumento negli ultimi anni. Spesso si tratta di ragazzi stranieri e anche di minori non imputabili – cioè con meno di 14 anni – utilizzati dalla malavita organizzata. La legge 216 del 1991 affronta la questione dei servizi sociali a sostegno dei minori coinvolti nella attività criminali, affidando a Enti Locali e soggetti privati del non profit il compito di sviluppare servizi di sostegno e centri di accoglienza, favorire il sorgere di comunità di aggregazione, soggiorni estivi e tempo pieno scolastico, con l'obiettivo generale di tutelare e favorire la crescita e la socializzazione dei minori. Altri servizi a tutela e protezione del bambino si collegano alla legge 66/1996 – una legge contro i reati sessuali che disciplina anche la tutela dei minori non solo dal punto di vista penale ma anche da quello dei servizi per i minori vittime di reato. Analogamente procede la legge 269/1998 contro lo sfruttamento della prostituzione.

A partire dagli anni Novanta si è sviluppato un complesso abbastanza articolato di interventi a sostegno della famiglia su base regionale. Molte regioni hanno varato delle proprie leggi di sostegno alle famiglie o hanno affrontato il tema nelle leggi di riordino dei servizi sociali. Questo tipo di interventi hanno carattere molto variegato. Talvolta consistono in trasferimenti monetari diretti o nella forma di prestiti agevolati a famiglie in difficoltà, giovani coppie che vogliono acquistare una casa, anziani non autosufficienti, contributi sull'affitto, alloggi di edilizia agevolata. Altre volte si tratta di servizi reali, spesso di assistenza domiciliare, uffici per la tutela dei minori, ricoveri per anziani, strutture di accoglienza per vittime di violenza sessuale. Si tratta di un complesso di interventi legati a specifiche normative regionali, dei quali è molto difficile avere un quadro complessivo. Sebbene il ruolo crescente del welfare municipale rappresenti uno sviluppo

*il ruolo delle
regioni*

da salutare con indubbio favore, rimane il fatto che esso può essere fonte di forti iniquità sul territorio nazionale. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta cercando a questo proposito di fare un quadro attendibile della situazione con un'indagine a campione su oltre 800 comuni – circa il 10% del totale – anche allo scopo di fissare, come prevista dalla Costituzione, i *livelli essenziali di prestazioni*.

TAB. 12 – *livelli essenziali delle prestazioni e poteri sostitutivi del Governo*

art. 120 della Costituzione:

(...)

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Sempre negli anni Novanta, oltre al welfare municipale, hanno assunto maggiore consistenza alcune politiche di carattere fiscale ed economico di sostegno alle famiglie. Si tratta essenzialmente delle detrazioni fiscali per i componenti familiari a carico e degli assegni al nucleo familiare, che dal 1989 hanno sostituito gli assegni familiari (solo per i lavoratori dipendenti). Non si tratta però di provvedimenti economicamente molto rilevanti. Ancora alla fine degli anni Novanta si calcolava che l'ammontare medio dell'assegno fosse in Italia di 104 PPS (il *Purchase Power Standard* è una moneta fittizia che tiene conto del differente costo della vita nei vari paesi e paragona il potere d'acquisto reale) contro, ad esempio, gli oltre 1000 PPS di Belgio, Olanda e Austria o i circa 700 - 800 di Danimarca, Germania, Irlanda, Finlandia e Regno Unito²⁴. Un maggiore peso lo hanno invece altri trasferimenti introdotti con legge nazionale alla fine degli anni Novanta, la cui gestione è rimessa ai comuni:

- assegni ai nuclei familiari numerosi (L. 448/1998 e D.M. 306/99), i comuni possono concedere contributi economici mensili a nuclei familiari con tre o più figli minori se le risorse economiche sono inferiori a determinati limiti calcolati con l'ISEE (Indicatore di situazione economica equivalente)²⁵;
- assegno di maternità. Trasferimenti economici dei comuni alle madri cittadine italiane, comunitarie ed extracomunitarie prive di copertura

²⁴ Il dato è riportato in A. Menniti, Famiglie e politiche familiari, in: *Lo stato sociale in Italia*, Rapporto IRPPS - CNR, Donzelli, Roma, 2004

²⁵ L'ISEE Indicatore di Situazione Economica Equivalente (detto anche "riccometro") è stato introdotto con la legge 448/98 art. 27. E' un sistema di valutazione delle condizioni economiche delle persone che richiedono delle prestazioni di tipo assistenziale, dai libri di testo gratuiti agli assegni di maternità, assegni a favore di nuclei familiari numerosi, sconti su rette degli asili nido e altre imposte, titoli di preferenza nell'assegnazione delle abitazioni di edilizia popolare ed altro. Tiene conto del reddito IRPEF e del possesso di beni mobili e immobili.

previdenziale, sempre subordinatamente alla verifica della Situazione Economica Equivalente (L. 448/1998);

- detrazioni fiscali per i familiari a carico. Il sistema di detrazioni non è cambiato sistematicamente nel corso del decennio, ma è diventato leggermente più generoso in particolare per i redditi più bassi. Inoltre la finanziaria per il 2000 (L. 488/99) ha riconosciuto una maggiorazione per i figli minori di 3 anni.
- reddito minimo di inserimento (D. Lgs. 237/98). Sussidio economico a favore di nuclei familiari congiunto con l'offerta di servizi personalizzati che favoriscono l'integrazione economica. Si basano sulla stipula di un "contratto" con il quale il percettore si impegna a seguire un programma concordato di sostegno all'inserimento sociale e lavorativo: formazione, azioni di ricerca di un lavoro. Si è trattato di una azione sperimentale effettuata in 39 comuni allo scopo di verificarne gli effetti ed eventualmente di generalizzarlo.

4.4.2

*politiche per
l'handicap*

La trasformazione fondamentale delle politiche e dei servizi rivolti all'handicap degli ultimi decenni, diciamo a partire dagli anni Sessanta, è consistita nel passaggio da un modello assistenziale, che mirava all'isolamento e alla separazione dalla società, ad un modello di intervento che al contrario mira all'inclusione e alla integrazione del portatore di handicap. Ciò ha ovviamente richiesto una drastica rivisitazione dei servizi e delle strutture, così come delle professionalità. I contesti di vita che oggi le politiche e i servizi per l'handicap mettono al centro dei propri interventi sono quello della scuola e della formazione, quello del lavoro, quello del territorio e della socialità.

I destinatari, a vario titolo e a vario livello, delle politiche per l'handicap, sono in Italia circa tre milioni, di cui oltre un milione con problemi di carattere motorio, oltre un milione con problemi di carattere sensoriale (visivi e uditivi), un po' meno di un milione con disagi di tipo mentale. Gli interventi a favore dei portatori di handicap vanno dai trasferimenti monetari, ai programmi di inserimento scolastico e lavorativo, agli interventi sulla struttura urbana e dei trasporti per favorirne la mobilità e l'autonomia, alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per favorire le famiglie che si fanno carico dell'assistenza quotidiana.

La prima legge sugli invalidi civili, la L. 118 del 1971, prevede una serie di prestazioni economiche che vanno dalla pensione di inabilità all'indennità di accompagnamento, oltre ad una serie di interventi per favorire la rimozione delle barriere architettoniche e dunque favorire la mobilità e l'autonomia dei disabili, l'istituzione, o il miglioramento e l'ammodernamento dei centri di riabilitazione delle ASL, la promozione di centri universitari e di formazione per lo sviluppo di competenze professionali da adibire al trattamento medico e sociale dei portatori di handicap. La normativa sulle barriere architettoniche è stata poi a più

riprese aggiornata ed ampliata, prima con il DPR 384 del 1978, poi con il DPR 503 del 1996, infine con la L. 13 del 1989.

Il passaggio dagli interventi miranti alla separazione e all'isolamento a quelli miranti all'inserimento e all'integrazione è particolarmente evidente nelle politiche scolastiche, dove tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Settanta si passa dalle scuole speciali e dalle classi preferenziali al principio, sancito dalla già citata legge sull'invalidità civile, per cui l'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica. Non si tratta di un cambiamento immediato e privo di resistenze e reazioni. Per imporlo, lottano per almeno un decennio maestri di scuola, gruppi di professionisti, psicologi, neuropsichiatri, professori, amministratori locali, intellettuali. Al perseguimento di questo obiettivo concorrono l'istituzione di ore aggiuntive rispetto al normale orario scolastico, l'istituzione di posti aggiuntivi di insegnanti per il sostegno, la riduzione del numero massimo di alunni per classe, che viene portato a 20, e i connessi aumenti dei posti di ruolo nelle scuole e ridefinizione dei criteri organizzativi. Il definitivo passaggio di paradigma avviene però solo nella seconda metà degli anni Settanta con la legge 517 del 1977 con cui è sancito l'obbligo di istituire nelle scuole forme particolari di sostegno e servizi specialistici socio-psico-pedagogici. In questo modo, tra l'altro, viene stabilita una decisa interconnessione organizzativa tra il mondo della scuola e quello dei servizi socio-sanitari. La preparazione e lo sviluppo di specifici curricula professionali per gli insegnanti di sostegno è però una storia del decennio successivo. La legge quadro sull'handicap, la 104 del 1992 ribadisce il diritto all'educazione dei portatori di handicap dall'asilo nido all'università, regolamentando al contempo i rapporti tra la scuola e i servizi sociosanitari, anche attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro interistituzionale provinciale sull'handicap, insediato presso il Provveditorato agli studi. L'accordo di programma è lo strumento istituzionale adottato per la concertazione degli interventi e il coordinamento delle prestazioni e dei contributi economici.

*inserimento
scolastico*

TAB. 13 – *L'Accordo di programma nella legge 104 del 1992*

Art. 13

1. L'integrazione scolastica della persona handicappata nelle sezioni e nelle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado e nelle università si realizza, (...) anche attraverso:
 - a. la programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati. A tale scopo gli enti locali, gli organi scolastici e le unità sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, stipulano gli accordi di programma di cui all'art. 27 della legge 8 giugno 1990 n. 142. (...) tali accordi di programma sono finalizzati alla predisposizione, attuazione e verifica congiunti di progetti educativi, riabilitativi e di socializzazione individualizzati, nonché a forme di integrazione tra attività scolastiche e attività integrative extrascolastiche. (...)

Le politiche per l'inserimento al lavoro dei disabili hanno subito recentemente una profonda trasformazione, nel quadro della radicale riforma che ha investito il sistema dei servizi per l'impiego. In linee generali, si è passati da un sistema basato quasi esclusivamente sulla "imposizione" di quote percentuali di lavoratori disabili a tutte le aziende a partire da 36

*inserimento
lavorativo*

dipendenti (L. 482 del 1968) ad un sistema che prevede il mix di differenti strumenti di imposizione e di incentivazione, di sostegno all'inserimento fino alla progettazione di posti di lavoro strutturati appositamente per favorire l'accoglienza del disabile, basato prevalentemente sull'assunzione nominativa (L. 68 del 1999). Nel vecchio sistema erano infatti gli Uffici di collocamento che provvedevano ad avviare al lavoro presso le aziende tenute all'assunzione i lavoratori disabili, iscritti ad apposite liste dette del "collocamento obbligatorio", nelle quali gli iscritti avanzavano in graduatoria in base ad un complesso meccanismo di calcolo del punteggio al quale concorrevano l'anzianità di disoccupazione ed altri fattori quali il carico familiare. L'avviamento, nella stragrande maggioranza dei casi, si risolveva in una mancata assunzione da parte dell'azienda che di norma preferisce accollarsi i costi della vertenza e le eventuali ammende amministrative piuttosto che farsi carico, in assoluta mancanza di qualsiasi strumento, professionalità e cultura dell'inserimento, dell'accoglienza e dell'integrazione del portatore di handicap nell'azienda e nel processo produttivo. Neanche si può peraltro sottacere che in molti casi la vertenza era un esito scontato in partenza anche per il disabile stesso che per opportunismo o per consapevolezza dell'impossibilità di integrarsi in un processo produttivo privo di qualsiasi adattamento alla sua condizione specifica, optava per strategie di disinteresse e resistenza passiva.

Con la nuova legge rimane l'impianto di base in virtù del quale i soggetti in età lavorativa affetti da handicap che comporta una riduzione della capacità lavorativa superiore ad una data soglia (accertata da una apposita commissione della ASL) possono iscriversi a delle liste di collocamento dalle quali le aziende devono attingere obbligatoriamente in misura variabile in base alle dimensioni aziendali. L'assunzione può però essere nella maggioranza dei casi nominativa, e soprattutto la legge prevede l'istituzione di una serie di strumenti di supporto per la valutazione delle capacità lavorative residue, l'analisi del posto di lavoro e la eventuale riprogettazione dello stesso, al fine di renderlo più adatto alle specifiche esigenze del disabile. A ciò si aggiungono altri strumenti di sostegno comunicativo e relazionale, come per esempio la presenza di tutor in azienda. La responsabilità per i programmi di inserimento è dei servizi per l'impiego, individuati dalla Regione, che svolgono questa loro funzione in raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi. Per i casi particolarmente difficili inoltre, il lavoro di inserimento vero è proprio si può svolgere in un regime di convenzione tra servizi competenti e azienda. Con la convenzione vengono stabiliti modalità e tempi di inserimento, misure straordinarie ed eventuali forme di assistenza tecnica e psicologica all'inserimento, alle quali possono venir chiamate a partecipare attraverso convenzioni cooperative sociali di tipo B, organizzazioni di volontariato iscritte negli appositi registri regionali e altri soggetti pubblici e privati.

Come già accennato, la legge quadro sull'handicap, L. 104 del 1992, ha operato una complessiva risistemizzazione di tutto il settore. La legge in particolare affronta in modo integrato il problema dell'inserimento dei disabili nella vita sociale, lavorativa e culturale. Gli ambiti specifici sui quali

interviene, come visto, sono molto vari. Innanzi tutto quello della cura e della riabilitazione, ambito che, sebbene di rilievo soprattutto sanitario, evidenzia una forte componente sociale tesa alla valorizzazione delle abilità della persona. A ciò si aggiunge il vasto ambito degli interventi socio-psicopedagogici e di assistenza sociale e sanitaria anche a domicilio. Altri servizi di rilevanza sono quelli di aiuto personale per chi si trova in condizione di limitata autonomia, rivolti a facilitarne l'autosufficienza nello svolgimento delle faccende quotidiane. Un altro ambito specifico di intervento regolato dalla Legge 104 è quello della mobilità e delle barriere architettoniche. A questi si aggiunge tutto il settore dei servizi e dei sussidi didattici per favorire l'integrazione scolastica, l'integrazione nel mondo del lavoro, sia in materia di tutela sia in materia di incentivi e di attività di sussidio e promozione. Un altro ambito di straordinaria rilevanza per l'integrazione degli handicappati è quello che comprende le misure di deistituzionalizzazione mirate a favorire lo sviluppo di forme residenziali autonome e lo sviluppo di forme relazionali nelle varie tipologie di residenze protette (comunità alloggio, case famiglia, gruppi di appartamento). Da queste differiscono le residenze sanitario-assistenziali e i centri socio-riabilitativi residenziali, entrambi forme di residenze protette per handicappati gravi e gravissimi il cui scopo principale è quello di fornire l'assistenza sanitaria necessaria.

La legge 104 regola anche la divisione delle competenze tra Stato, in particolare il Ministero della solidarietà sociale, poi conglobato con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le ASL, le Regioni, i Comuni e i soggetti del terzo settore. In particolare le competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono di coordinamento e programmazione "leggera", sia nei riguardi dell'amministrazione centrale (Ministero della Sanità, della pubblica istruzione), sia nei confronti del terzo settore, ad esempio con la conferenza nazionale sulle politiche dell'handicap, che si tiene ogni tre anni. Ha inoltre il compito di promuovere indagini statistiche e conoscitive sull'handicap (competenza già assegnata con la L. 162 del 1998), compito affidato all'ISTAT, il cui obiettivo è quello di fornire un quadro d'insieme delle dimensioni e dell'evoluzione dei bisogni, fornire elementi utilizzabili per la programmazione, la gestione e la valutazione dei servizi. Trasmette inoltre annualmente al Parlamento un Rapporto sullo stato di attuazione della legge.

Oltre a ciò, il Governo redige strumenti di programmazione quali il Programma di azione per le politiche dell'handicap 2000-2003, il libro bianco del welfare etc. Le regioni regolano invece l'organizzazione dei servizi, i livelli delle prestazioni e l'assistenza economica integrativa di quella statale. Hanno compiti di coordinamento dei vari servizi - coordinamento che si avvale soprattutto dello strumento dell'accordo di programma - promuovono l'aggiornamento e la qualificazione del personale e gestiscono il sistema dei controlli e del monitoraggio sui servizi e sulle attività assistenziali. Alle ASL spettano invece compiti più specificamente sanitari, dall'accertamento dello stato di disabilità e di handicap, alla gestione dei servizi di prevenzione, diagnosi e terapia, alle attività di sostegno psicologico e psicopedagogico ai

soggetti handicappati e alle loro famiglie. Le ASL, inoltre, formulano le diagnosi funzionali ai fini della redazione dei piani educativi individualizzati e offrono supporto socio-sanitario all'integrazione scolastica. I Comuni hanno competenze soprattutto in materia di residenze protette a prevalente contenuto sociale e relazionale, ma partecipano in raccordo con le altre istituzioni – ancora una volta grazie soprattutto allo strumento dell'accordo di programma – a molte possibili iniziative in materia di integrazione scolastica, integrazione lavorativa e sostengono progetti dei soggetti del terzo settore a favore delle persone handicappate. Con il D. Lgs. 112 del 1998, infine, l'erogazione dei trasferimenti economici a favore degli invalidi civili, precedentemente amministrata dal Ministero dell'interno attraverso le Prefetture, è ora amministrata dagli Enti Locali. I soggetti del terzo settore – accreditati e iscritti presso appositi albi - partecipano alla progettazione dei servizi, sono coinvolti nelle attività di programmazione territoriale e soprattutto sono attivi nella realizzazione delle attività.

Nel complesso, spesso i commentatori rilevano un forte sbilanciamento verso il sistema ASL, che fa pensare ad una eccessiva sanitarizzazione delle politiche per l'handicap. Le forme e le esperienze di raccordo sono tuttavia numerose, sia attraverso accordi di programma, sia attraverso appositi comitati interistituzionali, sia attraverso i documenti di programmazione (programmazione leggera), sia inoltre attraverso la creazione di servizi composti da equipe multidisciplinari in vari ambiti di intervento (centri socio-riabilitativi ed educativi, centri per la presa in carico dei disabili adulti etc.).

4.4.3

All'isolamento e alla separazione dal resto della società sono state lungamente improntate anche le politiche per la salute mentale. La separazione risponde essenzialmente a obiettivi di ordine pubblico: isolare il malato, potenzialmente pericoloso, dal resto della società e offrire, soprattutto ai malati poveri, una possibilità di mantenimento. Assolutamente in secondo piano, quando non del tutto inesistente è stato invece qualsiasi proposito terapeutico, che di fatto si limitava all'*ergoterapia*, ossia alla cura mediante il lavoro. L'unica valenza della malattia, in quest'ordine istituzionale, era quella di distinguere il "folle" dal "colpevole". Sotto il profilo giudiziario infatti il folle non è responsabile dei suoi atti e dunque non è colpevole. Sotto il profilo pratico la soluzione era comunque la stessa, quella della reclusione. L'internamento nelle strutture manicomiali ha permesso lo sviluppo della scienza psichiatrica essenzialmente come attività di osservazione e di catalogazione di quelle disfunzioni comportamentali le cui cause – in ambiente positivista - erano attribuite a fattori di carattere organico, a malfunzionamenti del sistema nervoso centrale.

Il carattere reclusivo degli istituti di cura delle malattie mentali era evidente anche nelle regole che presiedevano all'accoglimento e alle dimissioni. In Italia la legislazione sui manicomi di epoca giolittiana (Legge 36 del 1904 e R.D. 615 del 1909), che con alcuni alleggerimenti rimane in vigore fino alla riforma Basaglia nel 1978, prevede il solo ricovero coatto,

*politiche per
la salute
mentale*

ordinario o urgente. Il ricovero coatto viene disposto a seconda dei casi o dal tribunale che delibera in Camera di consiglio su segnalazione dei parenti o del tutore o, nei casi di urgenza, dalle autorità di pubblica sicurezza dopo un periodo di osservazione e dopo l'esame delle relazioni del direttore dell'istituto. Le dimissioni sono invece decise dal direttore dell'istituto, sotto la propria responsabilità, e dunque con una certa riluttanza. Ciò faceva sì che uscire dall'ingranaggio psichiatrico, una volta che ci si era entrati, era molto difficile. A rimanere esclusa era invece la possibilità di qualsiasi iniziativa del malato stesso. L'internamento veniva sempre registrato sul casellario giudiziario e costituiva uno stigma indelebile.

La modernizzazione delle concezioni psichiatriche e di conseguenza del trattamento dei malati psichiatrici inizia lentamente a farsi strada intorno alla metà del secolo. Iniziano ad affermarsi concetti quale quello di relativismo diagnostico, per cui, a parte i casi di disturbi mentali gravi, la differenza tra salute e malattia è, nel caso della malattia mentale molto labile e la diagnosi è spesso fortemente influenzata da fattori soggettivi e culturali, come numerose ricerche iniziavano a dimostrare, in particolare quelle svolte dagli etnopsichiatri. Analogamente si constata con sempre maggiore evidenza che altri fattori, quali ad esempio la classe sociale di appartenenza, incidono fortemente sulla possibilità di diventare paziente psichiatrico, influenzando non solo il tipo di turba più frequente ma anche i modi di accesso ai servizi. Nelle classi basse l'invio viene fatto più frequentemente da polizia, tribunali e servizi sociali, mentre nelle classi più alte l'accesso è spesso volontario e il paziente si rivolge in prevalenza a psicoterapeuti privati. Inoltre lo status di persona soggetta a disagio mentale perde parte del suo connotato stigmatizzante. In altre parole si rende evidente che la turba mentale è una condizione molto generale che può riguardare molte persone in una o più fasi della propria vita, senza che a questa condizione debba venir associata una valenza inabilitante permanente. Ad oggi si calcola che, nonostante il grande aumento della domanda di terapie e lo sviluppo di professioni di aiuto connesse alla crescita del *welfare state*, c'è una fortissima sottovalutazione della domanda. In altre parole, arriva ad avere un contatto con i servizi solo il 5-10% di coloro che soffre di disturbi mentali. Ovviamente non si tratta di disturbi mentali gravi (psicosi schizofreniche e affettive), ma di disturbi emotivi molto comuni, per i quali chi ne soffre raramente si rivolge al medico di base e ancor più raramente viene da questi riferito ai servizi psichiatrici specialistici.

Un ulteriore punto di rottura tra la vecchia e la nuova psichiatria di cui non si può sottovalutare l'importanza nell'orientare la nascita del moderno sistema di servizi, è la consapevolezza che l'emergenza di disturbi psichiatrici – lungi dall'essere necessariamente conseguenza di fattori organici – è al contrario molto spesso influenzata da eventi (fattori di vulnerabilità e agenti causali) sociali e relazionali, come la rottura di una relazione intima, la perdita di un genitore in età precoce, la perdita del lavoro, la minaccia di sfratto, insorgenza di malattie gravi, gravi delusioni e simili. Congiuntamente si evidenzia l'importanza terapeutica di alcuni fattori

di protezione, quali il supporto psicologico in comunità di piccole dimensioni (tipo famiglia), disponibilità di un lavoro e di un supporto materiale adeguato, il sostegno della famiglia, che a sua volta deve essere aiutata, anche economicamente, a sostenere il soggetto in difficoltà. Queste nuove consapevolezze sono dunque il fattore di spinta del processo di modernizzazione che investe la psichiatria. La relatività della diagnosi psichiatrica diventa il punto di partenza del movimento dell'antipsichiatria (anni Sessanta) che arriva anche a negare l'esistenza stessa della malattia mentale. Senza arrivare a questi eccessi, altre spinte modernizzatrici quale quella, in Italia, di Franco Basaglia, hanno cercato di promuovere il processo di de-istituzionalizzazione nel trattamento della malattia mentale, sulla base della considerazione che molto spesso ai danni prodotti dalla malattia mentale si aggiungevano quelli – talvolta maggiori – prodotti dall'istituzionalizzazione. Il lungo soggiorno coatto nell'ospedale psichiatrico, ordinato in base a principi di autoritarismo e coercizione, determina nel paziente processi di regressione i cui sintomi si sommano e si confondono con quelli propri della malattia mentale: apatia, perdita di iniziativa, restringimento dell'io. La riorganizzazione della vita ospedaliera promossa dal movimento per la de-istituzionalizzazione prevedeva dunque la rimozione delle barriere fisiche tra interno ed esterno, la promozione della vita sociale degli ammalati, l'uso di farmaci al posto degli strumenti di contenzione fisica, la rieducazione del personale sanitario, la creazione di ospedali diurni. Intanto, nel 1968, con la legge 431 veniva abrogato in Italia l'obbligo di annotazione sul casellario giudiziario, veniva introdotto il ricovero volontario, senza restrizioni della libertà personale, venivano istituiti i centri o servizi di igiene mentale, unità organizzativamente autonome con funzioni ambulatoriali, distinte dagli ospedali psichiatrici. Il movimento per la deistituzionalizzazione degli anni Settanta ha visto militare nelle proprie file associazioni civili e professionali e amministrazioni locali. L'esito più importante ne è stato la legge 180 del 1978 che ha riorganizzato le strutture per la cura e il trattamento delle malattie mentali in base ai seguenti principi:

*Franco Basaglia
e la legge 180
del 1978*

- viene determinata la chiusura di tutti gli ospedali psichiatrici esistenti e il divieto di costruirne di nuovi;
- la malattia mentale deve essere trattata nell'ambito dei normali servizi territoriali, ambulatoriali ed ospedalieri, residenziali e domiciliari. Divisioni o sezioni psichiatriche possono essere istituite negli ospedali generali;
- l'assistenza psichiatrica è parte integrale dell'organizzazione del Sistema Sanitario Nazionale e l'organizzazione dei servizi è di competenza della Regione.
- il ricovero volontario è sempre possibile nelle divisioni psichiatriche degli ospedali generali, nelle cliniche universitarie e nelle case di cura private convenzionate, mentre il trattamento sanitario obbligatorio (TSO) è possibile esclusivamente presso gli ospedali negli specifici servizi psichiatrici di diagnosi e cura (SPDC);

- il TSO è disposto con provvedimento del sindaco su proposta motivata di un medico in casi di particolare gravità ed urgenza e solo qualora non siano disponibili misure sanitarie tempestive. Il provvedimento deve essere notificato entro 48 ore al giudice tutelare che lo deve convalidare entro ulteriori 48 ore.

Nel complesso la legge 180 ha determinato una straordinaria ridefinizione della materia, non soltanto dal punto di vista organizzativo ed istituzionale ma innanzi tutto delle concezioni di base che orientano la comprensione della malattia mentale e il modo di trattarla: complessità dei nuovi bisogni, necessità di strumenti operativi e culturali completamente rinnovati, diversificazione dunque dei servizi psichiatrici e delle metodologie di intervento.

Il processo di smantellamento dei manicomi e di edificazione della nuova rete di servizi territoriali non è stato però così veloce come sarebbe stato auspicabile. Per quanto riguarda il coordinamento delle politiche in questo settore, il documento di riferimento è il *Progetto obiettivo per la tutela della salute mentale*, una sorta di programma quinquennale redatto dal Ministero della salute, la cui realizzazione pratica è in massima parte demandata alle Regioni. Sul piano organizzativo, lo smantellamento degli ospedali psichiatrici e la sostituzione con una rete di servizi territoriali che deve promuovere il rientro assistito dei degenti nelle abitazioni, dove possibile, o l'inserimento in residenze psichiatriche terapeutico-riabilitative o socio-riabilitative, o in residenze sanitarie assistenziali (RSA), è imperniato intorno al Dipartimento per la Salute mentale (DSM) che è il luogo di articolazione dei vari servizi psichiatrici nell'ambito dell'ASL. Il DSM opera con strutture a totale carico della ASL o in regime di convenzione con strutture private. E' altresì il luogo dell'integrazione con i servizi sociali dell'Ente Locale, che avviene normalmente in regime di convenzione. L'unità di base del DSM sono i Centri di Salute Mentale (CSM), dove si attua il primo contatto tra malato e servizio psichiatrico, dove ha luogo l'attività ambulatoriale e si coordina quella domiciliare e dove si avviano le attività per il reinserimento socio-lavorativo e di formazione professionale, attraverso la collaborazione con strutture esterne del mondo cooperativo e non profit. Quello del lavoro, insieme a quello dell'abitazione, è infatti uno dei due assi intorno ai quali ruota il reinserimento sociale del malato psichico. Il reinserimento lavorativo può avvenire attraverso le cooperative di tipo B che accolgono tra i propri soci lavoratori i malati psichici inviati dai CSM, attraverso:

*il progetto
obiettivo per la
tutela della salute
mentale*

- tirocini risocializzanti in ambienti lavorativi protetti, dove si cerca di curare le capacità relazionali di base;
- veri e propri tirocini formativi in ambienti di lavoro non protetti, al limite con la presenza di un tutor, e dove l'accento è posto sulle concrete competenze professionali.

Come strutture residenziali, gli ospedali psichiatrici sono stati sostituiti dai servizi psichiatrici di diagnosi e cura (SPDC) che prendono in cura i pazienti per trattamenti brevi durante le fasi acute, mentre per le lunghe degenze sono state istituite delle strutture residenziali a carattere comunitario di piccole dimensioni che accolgono a tempo pieno pazienti con gravi disturbi. Strutture di tipo semiresidenziale sono i centri diurni e i day hospital, pensate per pazienti con un certo grado di autonomia ma che possono avere necessità di trattamenti farmacologici intensivi.

Il processo di deistituzionalizzazione assegna un ruolo di primaria importanza alla famiglia. Questa però, in assenza di servizi territoriali sufficienti, si trova spesso in situazioni di sovraccarico funzionale alle quali non riesce a fare fronte. Queste difficoltà diventano evidenti se si guarda ad alcune dinamiche che riguardano gli ospedali psichiatrici privati, esclusi per il momento dai processi di deistituzionalizzazione (smantellamento), dove il numero dei ricoverati sta crescendo, e gli ospedali psichiatrici giudiziari. In entrambi i casi le strutture svolgono una funzione di supplenza rispetto all'assenza di servizi sul territorio: gli ospedali privati per chi se li può permettere, altrimenti gli ospedali giudiziari che, per alcune famiglie in condizione di emarginazione e di disagio, possono costituire una soluzione almeno temporanea al problema della cura.

4.4.4

*politiche per le
tossicodipendenze*

Le politiche per la lotta alle tossicodipendenze si collocano in Italia in un'area di intersezione tra politiche per l'ordine pubblico, politiche internazionali e politiche sociali. Questo *frame* corrisponde a quello segnato da alcuni importanti protocolli e convenzioni internazionali che vincolano i paesi che li hanno sottoscritti a:

- limitare la produzione e il commercio delle sostanze stupefacenti (protocollo dell'oppio, New York, 1953)
- definire e controllare la circolazione delle sostanze definite stupefacenti (New York, 1961)
- varare legislazioni nazionali in accordo con i principi guida individuati in sede internazionale (Vienna 1971)
- adottare misure repressive contro il commercio illegale di sostanze stupefacenti agendo non solo sull'offerta ma anche sulla domanda (Vienna, 1988).

In Italia la prima legge organica sull'argomento è la numero 685 del 1975. In precedenza la materia era regolata dal codice penale del 1930 e dalla legge 1041 del 1954 che regolava la repressione del commercio clandestino senza peraltro distinguere tra spacciatore e consumatore e, pur prevedendo il principio della cura della tossicodipendenza, non provvedeva all'istituzione di uno specifico sistema di servizi. E' dunque solo con la legge 685 del 1975 che il semplice consumo viene depenalizzato, limitatamente alla detenzione di «modiche quantità» peraltro non specificata e di fatto lasciata alla determinazione dell'autorità giudiziaria. L'approccio *liberale*

introdotto dalla 685, che mira negli intenti a ridurre i fenomeni di contiguità tra uso personale di sostanze stupefacenti (devianza primaria) e adozione di abituali comportamenti illegali (devianza secondaria), subisce una inversione di tendenza con la legge 162 del 1990 che al concetto di «modica quantità» sostituisce quello di «dose media giornaliera», sopprimendo la depenalizzazione della detenzione che diventa, se al di sotto della soglia determinata dalla dose media giornaliera, oggetto di sanzione amministrativa invece che di sanzione penale, riservata a chi eccede la soglia. La legge 160/1990 contribuisce d'altro canto al rafforzamento dei servizi socio-sanitari. Un referendum del 1993 abolisce la «dose media giornaliera» che serviva per discriminare tra sanzioni amministrative e sanzioni penali ri-abolendo il divieto dell'uso personale. Dopo il referendum la regolazione complessiva della materia, viene riordinata con il DPR 171 del 1993 sui seguenti principi: viene costituito un Comitato nazionale per il coordinamento dell'azione anti-droga, presso la Presidenza del consiglio; istituzione presso il Ministero della sanità di un Servizio centrale per le dipendenze da alcool e sostanze stupefacenti; al Ministero dell'interno sono assegnate le funzioni di repressione e prevenzione del traffico illecito; al Ministero della pubblica istruzione sono assegnate competenze in materia di educazione e informazione sui danni provocati dall'uso di sostanza stupefacenti. Viene inoltre istituito un fondo nazionale per il finanziamento degli interventi contro la droga, presso la Presidenza del consiglio. Il Dipartimento degli affari sociali, ora confluito nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali, cura la Relazione annuale al parlamento, con i dati che provengono dall'Osservatorio permanente sul fenomeno della droga del Ministero dell'interno, dalla Direzione centrale dei servizi antidroga e da varie altre indagini.

Le droghe sono catalogate in sei tabelle e distinte nelle seguenti categorie: droghe pesanti, droghe leggere e altre sostanze per uso terapeutico che comunque sono considerate droghe o possono comunque indurre effetti di assuefazione e abuso. Le pene variano in considerazione del tipo di sostanza con cui si ha a che fare. Rimane la distinzione tra sanzioni amministrative e sanzioni penali, riservata a tutte le attività non rivolte all'uso personale. Le sanzioni amministrative per l'uso personale sono comminate dal prefetto e possono consistere nella sospensione della patente di guida, del porto d'armi, del passaporto o del permesso di soggiorno. Le sanzioni amministrative possono essere sospese se il sanzionato accetta di sottoporsi ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo. Alla conclusione del programma il procedimento è archiviato.

La divisione delle competenze tra i vari attori e livelli istituzionali è grossomodo la seguente. Le Regioni intervengono nell'ambito delle loro competenze socio-sanitarie nelle attività di prevenzione e di intervento contro l'uso delle droghe soprattutto nella elaborazione dei programmi di disintossicazione e socio-riabilitativi e nell'attuazione di programmi informativi, mentre ai Comuni spettano competenze prevalentemente in materia di servizi sociali per la prevenzione dell'emarginazione e del disadattamento, del reinserimento scolastico, lavorativo e sociale, della

rimozione e dell'intervento sulle situazioni di disagio familiare. Le ASL istituiscono i servizi per le tossicodipendenze (Ser.T), che costituiscono senz'altro il nodo principale dei servizi sociosanitari per le tossicodipendenze e che svolgono interventi di orientamento e primo sostegno per i tossicodipendenti e per le loro famiglie, certificano lo stato di tossicodipendenza, definiscono il programma terapeutico e socioriabilitativo e lo attuano direttamente o in regime di convenzione con le comunità terapeutiche, effettuano visite mediche e diagnosi, test di laboratorio e interventi di prevenzione delle infezioni da HIV e altre malattie connesse con la tossicodipendenza. Il Provveditorato agli studi promuove e coordina le attività di educazione e prevenzione che vengono poi realizzate nelle istituzioni scolastiche direttamente da queste o in collaborazione con altri soggetti. Anche il sistema carcerario partecipa attraverso protocolli di collaborazione con gli altri soggetti ad interventi di sostegno e recupero rivolte ai detenuti. L'ordinamento istituzionale prevede infatti azioni di recupero e riabilitazione in regime di detenzione ed anche la sospensione della pena detentiva in caso di partecipazione ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo, o anche l'affidamento ad un centro di servizio sociale che ne cura il controllo e il reinserimento nel mondo esterno, in un regime alternativo alla detenzione analogo a quello di semi-libertà. Una gran parte del lavoro di assistenza, riabilitazione, cura, reinserimento sociale è effettuato, infine, da organismi del terzo settore in regime di convenzione. Questi soggetti, che hanno varia natura e differenti stili di intervento, realizzano azioni che vanno dalla informazione e prevenzione, all'offerta di pasti e posti letto, alle strategie di riduzione del danno, come quelle ad esempio perseguite con le unità di strada, all'accoglienza nelle comunità terapeutiche in un regime di convenzione con le ASL nell'ambito di un quadro giuridico definito con un atto di intesa Stato-Regioni recepito con il DM del 19/2/93. Con l'atto di intesa sono stati definiti i requisiti strutturali e di personale che gli enti devono possedere per accogliere i soggetti inviati dalle ASL e ricevere le corrispettive rette di mantenimento.

4.4.5

Il problema della non autosufficienza degli anziani e il bisogno di cura che essi esprimono viene tradizionalmente affrontato in Italia con il riaccoglimento dell'anziano nella famiglia dei figli o comunque all'interno di una rete familiare di aiuto anche quando non vi è vera e propria coabitazione. Questa soluzione – di gran lunga la più praticata - comporta un sovraccarico funzionale per la famiglia, e in particolare per le donne, che spesso non ha le risorse economiche e temporali per farvi fronte. L'alternativa della completa istituzionalizzazione è praticata in un numero molto esiguo di casi, soprattutto quando ci sono anche complicazioni di carattere sanitario o nel caso di anziani senza figli. La filosofia assistenziale dell'ospizio è quella di offrire un ricovero per le persone molto anziane e malate, per le quali non esistono più trattamenti medici appropriati per il recupero della salute e la cura lascia il posto al prendersi cura (*cure and*

*politiche per gli
anziani*

care), offrendo sostegno psicologico e cure palliative per l'alleviamento del dolore a chi si trova in una fase terminale della vita (vedi per esempio la legge n. 39 del 1999). Al di là di questi casi, l'istituzionalizzazione è poco praticata, anche perché, oltre ai fattori culturali, gioca il fatto che le residenze sanitarie assistenziali pubbliche per anziani sono poche mentre quelle private sono costose e di qualità variabile.

Il modello prevalente è dunque quello dell'integrazione in una rete familiare di aiuto che se da una parte limita fortemente i casi di esclusione e marginalità dell'anziano, dall'altra sottopone la famiglia ad un sovraccarico funzionale a cui fa di norma fronte la donna, che spesso è costretta a rinunciare all'inserimento nel mondo del lavoro o a limitare fortemente le sue aspirazioni professionali e la propria vita sociale e relazionale. D'altro canto non va sottovalutato l'aiuto che gli anziani danno spesso alle famiglie dei figli, finché possono, sotto forma di custodia dei piccoli, disbrigo di affari e pratiche amministrative, aiuto domestico, lavori di manutenzione e molto altro ancora.

La direzione verso cui ci si dovrebbe muovere – e in parte lo si sta facendo – è quella di differenziare maggiormente i servizi, in modo da consentire agli anziani di rimanere a casa propria alleggerendo e sostenendo quanto più possibile il lavoro di supporto e di cura delle famiglie. Soluzioni avanzate richiederebbero misure di carattere urbanistico e abitativo, inclusa la ristrutturazione di appartamenti e condomini in modo da agevolare accesso e mobilità, servizi di assistenza domiciliare, centri diurni e sostegno alle reti parentali, di vicinato e alle reti di auto-aiuto per l'assistenza quotidiana, servizi di riabilitazione fisica a domicilio, potenziamento del telesoccorso e via dicendo. Allo stesso obiettivo contribuiscono adeguate politiche culturali, sportive, sociali, ricreative che svolgono una importante funzione preventiva nei confronti dei processi di degrado psico-fisico ed evitano che l'invecchiamento biologico si trasformi in invecchiamento sociale ed in emarginazione.

L'organizzazione dei servizi per gli anziani ha in larga misura conservato fino ad oggi quella configurazione che ha acquisito con la normativa istitutiva delle Regioni e l'istituzione del Sistema Sanitario Nazionale. Nel quadro del SSN i servizi sanitari che si rivolgono agli anziani e dei quali sono responsabili le ASL comprendono l'assistenza medica generica e infermieristica domiciliare ed ambulatoriale, l'assistenza specialistica e infermieristica ambulatoriale e domiciliare per le malattie fisiche e psichiche, l'assistenza ospedaliera e le terapie riabilitative, la degenza nelle residenze sanitarie assistenziali (RSA). Le leggi regionali degli anni Ottanta e Novanta hanno oltre a ciò previsto un sistema di servizi specificamente rivolto agli anziani di norma gestito dai Comuni per favorirne la vita di relazione (centri sociali e diurni, soggiorni vacanza, università della terza età, segretariato sociale) per potenziare i servizi domiciliari e il telesoccorso e anche con l'istituzione di residenze del tipo delle comunità-alloggio, case di riposo e altre strutture protette. La divisione delle competenze tra ASL e Comuni richiede azioni di integrazione che permettano di rispondere ai bisogni espressi dalla popolazione anziana nella

sua globalità. Un ulteriore punto di criticità riguarda il ruolo che devono assumere rispettivamente strutture ospedaliere e strutture assistenziali nei riguardi del trattamento dei pazienti cronici non autosufficienti. Da una parte c'è chi ritiene che le strutture ospedaliere dovrebbero concentrarsi sulla diagnosi e sul trattamento delle fasi acute, specializzandosi per così dire nella funzione tecnologica. Di conseguenza i malati cronici dovrebbero essere trattati in strutture residenziali di tipo assistenziale o dovrebbero permanere presso le famiglie con il sostegno dei servizi territoriali. Al contrario c'è chi ritiene che il trattamento dei malati cronici dovrebbe essere effettuato negli ospedali, dunque anche in casi di lunga degenza, e che dunque spetti al SSN sostenerne i costi.

4.5

*le tendenze
recenti*

La moltiplicazione del numero di soggetti che definiscono le politiche sociali e forniscono i servizi sociali, che abbiamo appena scorto in questa rapida rassegna delle principali politiche di settore, è di fatto avvenuto in assenza di un disegno organico. Talvolta ciò ha comportato incertezze in termini di responsabilità, di oneri di finanziamento, di standard di offerta, di certificazione dei soggetti fornitori, di «bisogni» titolari di diritto all'assistenza, di procedure di produzione e distribuzione, di programmazione territoriale. Anche per quanto riguarda la "vocazione" delle organizzazioni di terzo settore e delle nuove professioni del sociale a produrre ed offrire politiche sociali, sebbene si possa presumere in linea di massima che esse rispetto ai tradizionali apparati burocratici siano in grado di offrire maggiore coinvolgimento, partecipazione, capacità di ascolto, disposizione alla complessità e altro, è evidente che servono delle verifiche. Non si può escludere il rischio che dietro di esso si nasconda una tradizionalissima forma di fare impresa for profit o, al contrario, di dilettantismo, quand'anche animato dalle migliori intenzioni.

E' a questi problemi di organicità e certificazione che ha cercato di dare una risposta la Legge 328 del 2000. Il tentativo della legge 328/00 è infatti quello di reregolare il settore, conciliando pluralità e flessibilità di soggetti e servizi con un quadro di certezze sulla qualità dei servizi offerti e una programmazione degli interventi, e definire un quadro programmatico che vede una forte partecipazione dei destinatari (società civile).

La legge 328 raccoglie e sistematizza innovazioni che in parte erano già state anticipate in numerose realtà territoriali. Già dalla fine degli anni Ottanta, infatti, numerosi enti locali avevano avviato un processo di *outsourcing* dei servizi sociali appoggiandosi soprattutto sulle organizzazioni di terzo settore. Con la 328 si sta cercando di integrare i vari servizi e di inserire l'attività dei soggetti pubblici e privati in un quadro di pianificazione.

A livello nazionale lo strumento di coordinamento è il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (PNISS) triennale. Alle regioni è affidata la supervisione e la definizione dei criteri per la ripartizione dei fondi e degli standard delle prestazioni assistenziali. Queste linee guida vengono recepite a livello dei Comuni o, nel caso dei Comuni più piccoli, di consorzi di

Comuni, in un Piano di Zona (PDZ). Nel caso del Comune di Roma, dove il PDZ è affidato ai singoli Municipi, si aggiunge un ulteriore livello intermedio Comunale: il Piano Regolatore Sociale. Nel caso del PRS romano sono state previste delle apposite strutture a livello comunale e municipale – l'Ufficio di piano e i laboratori di co-progettazione, con il compito di coordinare la redazione dei PDZ che poi devono confluire nel PRS:

- ufficio di piano: un gruppo di esperti che deve coordinare e monitorare il processo di definizione dei PDZ municipali, fornendo consulenza ai Municipi
- laboratori locali di co-progettazione: sono luoghi di confronto a livello di municipio e di traduzione operativa di quanto deciso

La legge 328/2000 stabilisce modalità partecipate di programmazione. La gestione e la valutazione dei servizi sono orientate al tentativo di coinvolgere quanto più possibile tutti i soggetti del *welfare* locale. Nel caso del Comune di Roma sono state individuate sedi istituzionali e politiche e organismi tecnico-amministrativi quali luoghi per la redazione dei PDZ:

- la conferenza cittadina degli assessori alle politiche sociali
- il tavolo cittadino della concertazione, al quale sono chiamati a partecipare le istituzioni presenti sul territorio, il terzo settore, le ASL, il Comune etc.

La legge 328, inoltre, stabilisce criteri di regolamentazione dei soggetti erogatori (che però, attraverso i canali della co-progettazione sono anche soggetti decisori) che devono assicurare la qualità e l'efficienza dei servizi forniti. Si tratta del così detto meccanismo dell'accreditamento, un criterio di regolazione del «quasi-mercato» dei servizi sociali. Con tale meccanismo vengono selezionati in origine i soggetti abilitati a fornire servizi sociali; attraverso il monitoraggio dei livelli di soddisfazione rilevati sugli utenti, si procede al mantenimento di standard adeguati. Il meccanismo dell'accreditamento prevede l'iscrizione a due albi, uno di livello comunale (registro unico cittadino) al quale possono iscriversi gli enti che operano nel sociale e che sono in possesso dei requisiti richiesti. Gli enti iscritti al registro cittadino possono iscriversi anche al registro municipale se soddisfano ulteriori requisiti territoriali (stabiliti a livello comunale). Apposite commissioni tecniche accertano il possesso dei requisiti, effettuano rilevazioni sull'utenza e aggiornano, anche in base a queste rilevazioni, la graduatoria degli enti iscritti. Gli enti accreditati possono stipulare convenzioni per l'affidamento dei servizi e tra di essi gli utenti possono scegliere quelli ai quali rivolgersi. La misura in cui gli utenti possono avvalersi dei servizi a titolo gratuito è definito dalla «fascia d'intensità assistenziale». Le tipologie di servizio sono definite come «pacchetti di servizi», introdotti dalla legge 328/00, ovvero un insieme di prestazioni integrate rivolte a specifiche tipologie di utente, individuate sulla situazione di disagio individuale.

Sempre più chiara è la consapevolezza che le politiche sociali vadano pensate congiuntamente alle politiche di inserimento nel mercato del lavoro. Sempre più evidente è inoltre che emarginazione ed esclusione dipendono fortemente dalle risorse culturali e relazionali che un individuo possiede ed è in grado di utilizzare e che queste capacità e opportunità dipendono a loro volta da caratteristiche ambientali che vanno dalla disponibilità di spazi di aggregazione, all'offerta di prodotti ed eventi culturali economicamente accessibili, dalla stessa configurazione dello spazio urbano che può favorire o meno episodi di socialità, dalla qualità dell'ambiente e altro ancora. In altre parole è sempre più evidente l'interconnessione degli ambiti di vita. A questa interconnessione e a questa complessità devono dunque orientarsi le *policies* e gli apparati di implementazione delle stesse. Questa consapevolezza è presente nella accezione "ricca" di politica urbana con la quale le politiche di piano vengono sempre più spesso pensate e soprattutto ri-pensate in stretta integrazione con le politiche economiche, sociali, culturali, del lavoro. Sul piano degli apparati di implementazione un passo in questa direzione può essere rappresentato dall'istituzione di uffici speciali per l'integrazione delle politiche, come è in parte l'UOSECS del comune di Roma (unità organizzative socio-educative, culturali e sportive), i cui compiti sono la promozione dell'imprenditoria sociale locale e l'integrazione della progettazione degli interventi locali per l'inclusione sociale. Una maggiore integrazione centrata sullo sviluppo del territorio richiederebbe ulteriori relazioni "oltre" le politiche di *welfare* in senso stretto, includendo relazioni tra l'UOSECS (o altri uffici equivalenti in altri Comuni) e i centri di iniziativa delle politiche urbanistiche, lavori pubblici, lavoro, sanità etc. Proprio l'integrazione con le politiche sanitarie è forse l'aspetto centrale da affrontare per il futuro, soprattutto in considerazione delle differenti semantiche degli ambiti sociale e sanitario. Le politiche sanitarie sono state profondamente modificate, negli strumenti e negli stili, dal D. Lgs. 502/92 e dal D. Lgs. 229/99, che oltre ad aver introdotto criteri aziendalistici nella gestione e il distretto sanitario come unità territoriale di competenza, hanno ridefinito l'asse di organizzazione dei servizi da "tipo di prestazione erogata" a "bisogno dell'utente", in modo dunque simile a quanto ha fatto la legge 328 per i servizi sociali. E' ovvio che tra i due campi ci sono ampie aree di sovrapposizione, come è il caso delle aree di intervento materno-infantile, degli anziani, dell'handicap, della droga, dell'alcolismo, delle patologie psichiatriche, di quelle da HIV, dei problemi legati all'inabilità e alla disabilità e via dicendo.

Una ulteriore sfida è rappresentata dalla valutazione di impatto sociale che, prescritta in molte carte di qualità sociale, richiede un maggiore potenziamento. Molto spesso si tratta ancora di uno strumento troppo marginale, che si limita a considerare "esternamente" gli effetti sociali di un intervento urbanistico ma non impone una progettazione contemporanea di aspetti tecnici e sociali. Sul lato dell'integrazione tra servizi molta strada c'è ancora da fare e, sebbene la legge 328/2000 lo richieda espressamente, non c'è ancora un sistema di indicatori condiviso che misura il grado di integrazione dei servizi sociali. Perseguire una maggiore integrazione degli

interventi e degli strumenti richiederebbe che si partisse dal «problema», dell'individuo o del gruppo di individui, della comunità o del quartiere: il «problema» infatti è sempre «integrato», rappresenta cioè l'integrazione di una moltitudine di dimensioni e di aspetti problematici che si agglomera in un gruppo o individuo. Partire dal problema vuol dire che questo inizia ad articolarsi, ad avere voce, a conquistarsi uno spazio nell'arena politico-decisionale. Tra gli utenti (e gli utenti potenziali) delle politiche sociali la capacità di partecipazione è però spesso molto depotenziata. Ossia l'esclusione, la marginalità sociale, il non aver voce, il non essere in grado di partecipare, sono parte del problema multidimensionale delle politiche sociali, per affrontare il quale sono necessarie specifiche strategie di partecipazione, di animazione territoriale, di potenziamento delle capacità di accesso agli apparati amministrativi e di trasparenza, dunque di *empowerment*. A ben guardare infatti le riforme degli anni Novanta hanno introdotto strumenti che in senso lato potremmo chiamare del *new public management*. Carte dei servizi, trasparenza e partecipazione amministrativa, rilevazione della *customer satisfaction* e simili, se non sono accompagnate da una crescita della capacità pubblica di utilizzarli finiscono col limitarsi ad una registrazione approssimativa dei livelli di accordo/disaccordo con degli *statement* sulla qualità della prestazione erogata, lasciando poi alla sensibilità organizzativa il compito di modificare il proprio comportamento e la propria offerta di servizi. Il passo successivo è dunque quello di rendere possibile al cittadino utente di partecipare attivamente, ossia con atteggiamento propositivo alla individuazione dei servizi di cui ha bisogno e alla definizione delle modalità organizzative che gli sono più congeniali, esercitando, in forma associata, anche l'attività di controllo.

Queste considerazioni prefigurano l'opportunità di modalità di azione a trecentosessanta gradi, che pongono problemi di management interorganizzativo, ai quali si allacciano i problemi di gestione del mercato sociale (qualità, natura dei rapporti di lavoro, affidabilità nel lungo periodo), quelli legati al ruolo centrale della famiglia, sempre soggetta al rischio di sovraccarico di compiti e di aspettative tra istanze di sussidiarietà e l'evoluzione dei modelli familiari, soprattutto nelle aree urbane.

SINTESI DELLA SEZIONE D

In questa Sezione è stato ricostruito il processo evolutivo delle politiche sociali in Italia (e in Europa). Tale evoluzione è stata collocata nel contesto del mutamento dello stato amministrativo e del ruolo crescente del terzo settore. La ricerca di soluzioni innovative nei diversi ambiti delle politiche sociali è stata ricostruita nella prospettiva della tendenziale integrazione della materie, degli strumenti di policy e dei processi di programmazione socioeconomica e territoriale. Il lungo percorso sbocca infatti in un incrocio sempre più deliberato di integrazione delle politiche, coesione sociale e empowerment di comunità.

[spazio per appunti](#)

PARTE II - strumenti e metodi dell'integrazione

SEZIONE E - strumenti, metodi e tecniche per l'integrazione dell'azione amministrativa

5.1

*politiche
negoziate*

Uno dei requisiti principali per realizzare strategie di integrazione delle politiche è la disponibilità di strumenti giuridici che consentano alle pubbliche amministrazioni, e più in generale al potere politico-amministrativo, di agire, soprattutto nella fase di implementazione delle politiche, contemperando differenti interessi e punti di vista, e mettendo in sinergia differenti capacità di azione. Ciò in parte sta avvenendo ed è avvenuto, e ha comportato una trasformazione molto importante nel modo di operare delle pubbliche amministrazioni. Questo è un punto assolutamente nuovo nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Infatti la teoria classica del sistema politico-amministrativo ha sempre distinto in modo netto tra due momenti del processo politico: quello della decisione (in cui viene prodotta la norma) e quello della realizzazione degli interventi, demandato a degli specifici apparati amministrativi. In questa visione *dualistica* del processo politico, il momento della composizione degli interessi pluralistici presenti nella società sta tutto all'interno della fase della «decisione», e si svolge attraverso le istituzioni della democrazia parlamentare. Nella fase della implementazione di queste decisioni - ciò che è propriamente l'amministrare -, l'azione della pubblica amministrazione è invece «neutrale» e «unilaterale», ossia si realizza prescindendo dalla partecipazione dei soggetti cui le politiche sono rivolte o su cui comunque producono degli effetti, prescindendo dai differenti punti di vista coinvolti, dalla pluralità degli attori che intervengono nel processo, e a maggior ragione dal fatto che questi siano consenzienti o meno. Secondo questa prospettiva l'azione amministrativa incide sulla sfera giuridica altrui, nel perseguimento di un interesse pubblico definito legalmente, senza «cura», ossia senza riguardo, degli interessi particolari che sono coinvolti nel suo raggio di azione. E' anzi proprio l'indifferenza nei confronti degli interessi privati concreti che garantisce la neutralità dell'agire amministrativo. Qualsiasi pratica negoziale, qualsiasi compromesso, qualsiasi consultazione con i portatori dei vari interessi concreti è estranea al procedimento, ed è quasi un sinonimo di collusione.

Questo dualismo è venuto progressivamente meno e la possibilità - in certi casi addirittura l'obbligo - di includere nell'azione amministrativa punti di vista e interessi contrastanti, di far leva sull'adesione volontaria di soggetti privati ai programmi e alle misure regolative, ovviamente senza pregiudicare il requisito della neutralità e dell'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione, rappresenta oggi uno dei principali strumenti a disposizione per l'integrazione delle politiche pubbliche.

Ovviamente bisogna intendersi. Come rileva L. Bobbio²⁶ gli strumenti negoziali che servono per l'integrazione delle politiche sono quelli espliciti e pubblici, utilizzati al fine di realizzare un interesse pubblico. Sono esclusi ovviamente quei processi negoziali condotti in modo informale o addirittura occulto e che possono portare a scambi illeciti, tra soggetti non legittimati ad intervenire. E' probabile che qualsiasi decisione e qualsiasi scelta politica soggiaccia a negoziazione e accordi di tipo informale, sia sottoposta all'azione di *lobbies* e vari gruppi di pressione, portatori di interessi forti di ogni genere e corporazioni professionali: questa non è una novità. La differenza con gli accordi e le negoziazioni esplicite ed effettuate nell'interesse pubblico come strumento ordinario dell'azione della pubblica amministrazione è che nel caso dell'azione di *lobby* la negoziazione viene tenuta nascosta e ciò che viene alla luce è invece solo l'azione unilaterale dell'amministrazione. Queste pratiche occulte non danno luogo a contratti pubblici sottoscritti dalle parti. L'elemento di novità di cui ci occupiamo è la disponibilità di strumenti amministrativi nuovi, utilizzati per regolare sfere che sono chiaramente di interesse pubblico, come per esempio la pubblica sicurezza, l'ambiente e il territorio, i servizi sociali, lo sviluppo e l'occupazione e non ovviamente la presenza di pressioni sulla pubblica amministrazione.

5.2

La legge generale sul procedimento, la 241 del 1990, sancisce in via generale la partecipazione degli interessi privati al procedimento amministrativo. Prima di questa data la "partecipazione" era prevista solo in alcune leggi di settore. In questo nuovo assetto di regole non viene ovviamente meno la «neutralità» dell'agire amministrativo, solo che la garanzia di neutralità è offerta non più dall'esclusione degli interessi privati dal corso del procedimento, ma al contrario dalla partecipazione di tutti gli interessi coinvolti e dunque dal bilanciamento di quanti più possibili interessi particolari e diffusi, anche nella fase di implementazione. Allo scopo di permettere la partecipazione e il bilanciamento, la legge sul procedimento stabilisce la possibilità per i portatori di interessi particolari e diffusi (associazionismo) di intervenire nel procedimento, prendendo visione degli atti, depositando note e memorie che la pubblica amministrazione ha il dovere di prendere in considerazione.

In questo modo, contemplando la partecipazione degli interessi particolari al procedimento, l'azione della pubblica amministrazione si arricchisce di strumenti del tutto nuovi, a cui ci si riferisce col nome di strumenti pattizi. Utilizzando questi strumenti la pubblica amministrazione agisce come parte di un contratto, insieme ad altri soggetti, invece di agire come decisore unilaterale e sempre più spesso utilizza pratiche negoziali nel corso della propria azione.

*procedimento
amministrativo
e strumenti
"pattizi"*

²⁶ cfr. L. Bobbio, Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, in: *Stato e mercato* n. 1, 2000.

La natura dei contratti di diritto pubblico e gli obblighi che ne discendono per i contraenti sono *atipici*²⁷. Ciò significa che, per esempio, i contratti di diritto pubblico hanno rilevanti effetti esterni anche per i soggetti che non hanno preso parte all'accordo. Ciò avviene quando un *accordo di programma* modifica i vincoli urbanistici o quando si stipula un accordo per lo sviluppo locale. La conseguenza più ovvia della rilevanza delle esternalità è che ci sarà una forte pressione da parte dei soggetti potenzialmente coinvolti a partecipare all'accordo e dunque i criteri per selezionare chi partecipa e chi non partecipa hanno un peso centrale nella gestione dei contratti. Non a caso i contratti di diritto pubblico sono nella regola multilaterali, implicano degli obblighi di tutti i partecipanti di fronte a tutti gli altri, ogni partecipante assume degli impegni di fronte agli altri partecipanti per il perseguimento di un fine comune e in questo senso sono degli strumenti di integrazione delle politiche. Differentemente, il contratto tipico di diritto comune instaura una relazione detta «principale-agente», dove cioè una parte (il principale) incarica l'altra parte (l'agente) dietro un corrispettivo a svolgere un particolare incarico in base a delle precise specifiche contrattuali sulle quali il principale mantiene un potere di controllo. Nelle pratiche concrete delle pubbliche amministrazioni, mentre gli accordi del tipo «principale-agente» presiedono ai processi di esternalizzazione, come nel programma di esternalizzazione *britannico* chiamato *next steps*, i secondi - gli accordi multilaterali di diritto pubblico - sono accordi di cooperazione in cui le parti sono sullo stesso piano.

Gli «accordi» di cui la pubblica amministrazione si può avvalere hanno denominazioni diverse e in evoluzione: si tratta di contratti di programma, contratti di area, contratti di quartiere, accordi di programma, accordi di programma quadro, accordi volontari, accordi contrattuali, convenzioni, patti territoriali, patti sociali, protocolli di intesa, intese istituzionali di programma, conferenze di servizi e altro ancora. I soggetti che possono essere parte di questa strumentazione contrattuale sono le amministrazioni di vario livello, comunali, provinciali, regionali, ministeriali, agenzie specializzate, soggetti privati, organizzazioni del terzo settore. Gli accordi possono avere contenuti molto differenti e si collocano su scale territoriali diverse. L'aspetto comune è che le parti che li sottoscrivono si assumono degli impegni reciproci mettendo risorse proprie a disposizione di un'azione comune, che hanno pubblicamente dichiarato di condividere.

La contrattualizzazione dell'agire amministrativo non è un fenomeno solo italiano, anzi la contrattualizzazione della pubblica amministrazione italiana deve molto alle esperienze maturate in altri paesi, in particolare all'iniziativa dei governi conservatori della Gran Bretagna mirante al decentramento dei servizi (*enabling government*) e alla *décentralisation* francese dei primi anni Ottanta²⁸.

²⁷ G. D'Auria, *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi*, in: politica del diritto, 2, 1998.

²⁸ Trattandosi di temi ancora controversi, diamo una piccola bibliografia di riferimento: Gaudin J.P., *Gouverner par contract. L'action public en question*, Parigi, Presses de Sciences Po, 1999; Le Galés, *Relazioni centro-periferia e politiche pubbliche in Francia. Flessibilità e complessità senza federalismo*, in: B. Dente (a cura di), *Governare con il federalismo*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1997; Pellizzer e Zanetti, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e del*

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – parte ii – sezione e

A partire dalla fine degli anni Ottanta alcune leggi di settore hanno autorizzato le pubbliche amministrazioni competenti a stipulare tra loro degli accordi (accordi di programma, ispirati ai *contract de plans* francesi, introdotti dalle leggi sul decentramento) come condizione per l'accesso ad alcune fonti di finanziamento. L'accordo, in questi casi, serviva per far confrontare le parti interessate ad un comune progetto di investimento (reti ferroviarie, piano integrato di trasporto metropolitano, tutela dell'ambiente, ricerca scientifica) allo scopo di meglio superare blocchi decisionali e rallentamenti burocratici con addirittura la possibilità di derogare dai vincoli urbanistici preesistenti. L'accordo di programma è stato ampiamente utilizzato, per esempio, nella definizione e modificazione dei tracciati ferroviari per la l'alta velocità, per il porto di Gioia Tauro, l'interporto di Orbassano, per la bonifica dell'area di Bagnoli.

*accordo di
programma*

Più o meno allo stesso periodo risale l'introduzione della conferenza di servizi, con la quale si è inteso sostituire ad un processo decisionale sequenziale che coinvolge più amministrazioni ognuna con il potere di bloccare con il veto il processo stesso, una procedura sincronica che rende possibile un provvedimento autorizzatorio collegiale. In particolare la conferenza di servizi viene indetta quando è necessario effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti o è necessario acquisire nulla osta, intese, concerti o assensi. La conferenza di servizi può essere indetta anche su iniziativa di un privato che vi ha interesse, sebbene la richiesta debba essere fatta sempre dall'amministrazione procedente. Più che di una misura di "partecipazione" si tratta di una misura di semplificazione dell'azione amministrativa. La decisione viene assunta infatti a maggioranza dei presenti, salvo il caso in cui siano in gioco degli interessi pubblici particolarmente rilevanti (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico e artistico e della tutela della salute). Ciò consente un considerevole sgravio delle procedure. E' certamente però uno strumento di integrazione, in quanto costituisce un luogo dove differenti interessi e punti di vista vengono considerati contestualmente e soppesati reciprocamente. Il periodo di massima rilevanza per questo strumento è stato il 1989, quando, ad un anno dall'inizio dei mondiali di calcio, numerose opere erano bloccate per assenza delle necessarie autorizzazioni amministrative.

*conferenza di
servizi*

L'accordo di programma, prima utilizzabile solo su esplicita previsione di alcune leggi di settore, viene generalizzato con la legge di riforma delle autonomie locali, la 142 del 1990, mentre la conferenza di servizi subisce la stessa sorte con la legge sul procedimento amministrativo, la 241 dello stesso anno.

Sempre negli stessi anni è stato introdotto un altro strumento consensuale chiamato contratto di programma, amministrato dal Comitato Interministeriale per la Politica Industriale (CIPI), da stipulare tra lo Stato e grandi gruppi industriali per la realizzazione di piani di investimento congiunti in determinate aree. Si tratta di uno strumento con cui lo stato

*contratto di
programma*

lavori pubblici, in: Le istituzioni del federalismo n. 2 pp 323-338; R. Ferrara, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in: Digesto delle discipline pubblicistiche, Utet, Torino, 1993, pp. 543-563.

«acquista sviluppo locale da diversi soggetti che perseguono obbiettivi propri, ma ritenuti potenzialmente convergenti con quelli del governo nazionale»²⁹. I contratti di programma conclusi tra il 1986 e il 1997 sono 29, di cui quello per lo stabilimento FIAT a Melfi è di gran lunga il più importante. Si tratta di una negoziazione altamente centralizzata, stipulata, per la parte nazionale dall'allora Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

La legge sul procedimento amministrativo stabilisce inoltre che le pubbliche amministrazioni possono sempre stipulare tra di loro accordi per definire lo svolgimento di interventi in comune (art. 14) e che anche i rapporti con i privati possono essere affrontati in modo consensuale tramite accordi.

*partecipazione
al procedimento
amministrativo*

TAB. 14 - *partecipazione al procedimento amministrativo*

Legge 241 del 1990

Art. 9

Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.

Nello stabilire il principio del diritto alla partecipazione al procedimento, la legge 241 si preoccupa anche di dare effettività a questo diritto prevedendo per le pubbliche amministrazioni alcuni obblighi di pubblicità e trasparenza:

- obbligo di dare comunicazione dell'avvio del procedimento a tutti coloro nei confronti dei quali il provvedimento può produrre effetti (art. 7)
- obbligo di garantire l'accesso ai documenti amministrativi a chiunque vi abbia interesse (art. 10)
- obbligo di accogliere e di considerare, nel corso del procedimento, atti e memorie che gli interessati fanno pervenire (art. 10)
- obbligo di comunicare a chiunque vi abbia interesse l'unità organizzativa competente per il procedimento e il nominativo del responsabile del procedimento (art. 5)

Il diritto di partecipazione culmina nella possibilità per le pubbliche amministrazioni, prevista dall'articolo 11 della legge, di concludere accordi, in accoglimento delle osservazioni e delle proposte presentate dagli interessati, al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, o anche in sostituzione del provvedimento finale stesso.

5.3

Dalla metà degli anni novanta la pratica della contrattazione ha subito una generalizzazione con la cosiddetta «programmazione negoziata», la

*la
programmazione
negoziata*

²⁹ Florio M., Giunta A., *I contratti di programma, 1986-1997: una valutazione preliminare*, in: *economia pubblica* n. 6, 1998, pp. 53-90.

politica di sviluppo che ha sostituito l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, cessato nel 1993. La programmazione negoziata come stile di configurazione della politica di sviluppo è stata proposta dal CNEL nel periodo di presidenza di Giuseppe De Rita, con l'intento di sostituire all'intervento dall'alto, tipico della fase dell'intervento straordinario, una mobilitazione dal basso delle forze economiche, politiche e sociali che lavorano per lo sviluppo³⁰. Il Patto territoriale, questo il nome dato dal CNEL al nuovo strumento di sviluppo, si costituisce sulla base di un accordo tra forze imprenditoriali, civili e pubbliche amministrazioni per la valorizzazione delle risorse locali, sulla base della condivisione di una idea-forza all'interno di un'area territoriale delimitata da parte degli attori principali: sindaco, sindacati, associazionismo industriale, banche etc., mentre il CNEL fornisce assistenza tecnica.

Nel 1995 l'innovazione viene accolta nell'ambito della legge quadro sugli interventi per le aree depresse e a fronte del "patto" lo Stato mette a disposizione delle fonti di finanziamento³¹. La prassi consueta prevede innanzi tutto che venga individuata una idea-guida di sviluppo in un settore economico per il quale il territorio evidenzia una particolare vocazione. Può trattarsi del settore del turismo, dell'agricoltura, di un particolare comparto manifatturiero o anche di una integrazione di diversi settori che presentano qualche forma di complementarietà. La funzione di guida e orientamento centrale delle politiche locali per lo sviluppo consiste nel selezionare progetti prospettando un finanziamento in base alla coerenza del progetto ed alla congruità delle forze sociali ed economiche coinvolte. Di norma è l'Ente locale che assume l'iniziativa, nella persona del sindaco al quale la riforma elettorale del 1993 ha conferito maggiore forza e visibilità politica. L'Ente procede con l'emissione di un bando con il quale si promuove la presentazione di progetti nei settori individuati dal documento. I progetti possono essere presentati da società, associazioni, parti sociali ecc. È previsto un tetto massimo di finanziamento e l'assistenza tecnica dell'amministrazione nella costituzione della forma societaria, nella redazione del business plan e/o il sostegno nella ricerca di un finanziamento esterno. Possono essere richiesti finanziamenti per attività formative attinenti ai progetti selezionati. I singoli progetti sono raccolti nel patto territoriale da presentare al CNEL. Dunque il patto prevede sia investimenti endogeni, sia il ricorso a trasferimenti finanziari dal "centro", sia l'attivazione di investimenti esterni, per esempio attraverso il marketing territoriale. La capacità di un area di promuovere un patto territoriale dipende molto dalla presenza di una classe dirigente locale dotata di una cultura adeguata. La promozione di una capacità d'azione locale è un elemento di forte novità nel quadro delle politiche di sviluppo, precedentemente inibita dall'atteggiamento centralizzatore della Cassa per il

³⁰ Giuseppe De Rita e Aldo Bonomi, *Manifesto per lo sviluppo locale*, Boringhieri 1998.

³¹ Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli editore, 1998.

Mezzogiorno e dell'Agensud, vere o presunte depositarie delle capacità tecniche di progettazione.

Nel giro di più di un decennio sono stati stipulati oltre cento patti territoriali, che hanno visto coinvolti oltre mille Enti locali del Mezzogiorno e delle aree obiettivo 1, 2, e 5b; province; camere di commercio; parti sociali. La mobilitazione intorno ai patti può ovviamente essere spiegata anche con il fatto che essi – cessato l'intervento straordinario - rappresentano ormai l'unica via per accedere ai finanziamenti pubblici. Ciò non toglie che lo sforzo negoziale che coinvolge i vari soggetti possa comunque contribuire a produrre nuove capacità, competenze, beni relazionali. Non è invece l'aspetto infrastrutturale ad avere un ruolo centrale nei patti territoriali. Per i progetti di investimento infrastrutturale si ricorre a strumenti di programmazione negoziata di altro livello, per lo meno regionale. Tali ulteriori strumenti pattizi, anch'essi definiti (o ridefiniti) con la legge del 1995 sulla programmazione negoziata, sono i contratti di programma (ai quali si è già accennato) e le intese di programma.

La strumentazione pattizia viene ulteriormente arricchita e complicata con la legge 662 del 1996, con la quale appare per la prima volta il contratto d'area, concordato tra governi e sindacati nel patto sociale del 1996 per favorire investimenti in aree caratterizzate da declino industriale, essenzialmente attraverso deroghe ai contratti collettivi nazionali di lavoro. Più limitata dei patti territoriali per diffusione, il contratto d'area ha riguardato meno di venti aree prevalentemente nel Mezzogiorno. Successivamente alla Legge del 1996 la programmazione negoziata prevede pertanto i seguenti strumenti:

- intesa istituzionale di programma
- accordo di programma quadro
- patto territoriale
- contratto di programma
- contratto d'area

*intesa istituzionale
di programma e
accordo di
programma quadro*

L'intesa istituzionale di programma è lo strumento principale per programmare interventi d'intesa tra Stato e Regioni in particolari ambiti settoriali. Nell'intesa viene definita la ripartizione delle spese, il calendario e gli interventi da effettuare. Le prime intese istituzionali di programma sono state raggiunte nel 1999. L'accordo di programma quadro ne è lo strumento attuativo. Nello stesso periodo in cui fiorivano e si moltiplicavano gli strumenti di programmazione negoziata, il Ministero del tesoro si è dotato di una apposita struttura per seguirne ed incoraggiarne lo sviluppo: il Dipartimento per le politiche di coesione e di sviluppo del Mezzogiorno.

5.4

Nel 1998 l'idea dello sviluppo concertato si arricchisce di un ulteriore strumento mirato prioritariamente ai contesti urbani, si tratta del «contratto di quartiere», patrocinato dal Ministero per i lavori pubblici. I contratti di

*contratti di
quartiere*

quartiere nascono dai programmi di riqualificazione urbana, in particolare di quartieri degradati. La negoziazione per i programmi di riqualificazione urbana coinvolge essenzialmente i Comuni, i promotori degli interventi e le associazioni ambientaliste. Il Ministero dei lavori pubblici ha lanciato per la prima volta i contratti di quartiere nel 1998, con un bando di concorso relativo ad insediamenti di edilizia residenziale pubblica, con cui si finanziavano le sole opere edilizie, ponendo comunque obiettivi generali di sostenibilità incarnati nella richiesta di forme di partecipazione dei cittadini, utilizzo di tecnologie per il risparmio energetico ed integrazione con iniziative di tipo socio-economico. I contratti di quartiere sono infatti definibili come programmi integrati di recupero urbano finalizzati alla promozione dello sviluppo sociale, economico ed occupazionale a livello di quartiere o d'area. Si ispirano ai *contracts de ville* francesi e sono in parte assimilabili, per la loro natura complessa ai programmi comunitari URBAN (vedi oltre).

In alcune regioni i contratti di quartiere sono stati ripresi e potenziati con leggi regionali. Il Ministero delle Infrastrutture (che ha nel frattempo sostituito il Ministero per i lavori pubblici) ha emesso recentemente un bando per contratti di quartiere che, pur concentrandosi sulle opere urbanistiche ed edilizie, si sofferma nella definizione di necessari obiettivi socio-economici e sulle metodologie della partecipazione, prevedendo l'intervento attivo dei cittadini residenti, attraverso pratiche di partecipazione allargata. Anche nei contratti di quartiere gioca un ruolo determinante l'idea-guida alla quale devono essere improntati i progetti. Deve trattarsi di uno scenario futuro di sviluppo locale, dal quale derivare un programma che coniughi organicamente qualità della vita, sviluppo economico e promozione di opportunità lavorative, coesione sociale, tutela ambientale e servizi di prossimità.

La filosofia di fondo a cui rispondono i contratti di quartiere è simile a quella che presiede al patto territoriale, ossia innanzi tutto la valorizzazione delle risorse, delle specificità e delle diversità locali. Nel caso della città di Roma questo elemento locale è per esempio espresso nella metafora delle "microcittà", ossia le oltre 200 entità territoriali e sociali su cui è articolata la città di Roma. L'elemento partecipativo viene sollecitato con la creazione di luoghi istituzionali deputati, tipicamente dei «forum o laboratori, locali municipali, di quartiere» nei quali si raccolgono e discutono, con la strumentazione tipica della ricerca-intervento e dell'animazione sociale gli interessi di cui sono portatori gli *stakeholders*, allo scopo di elaborare un piano strategico sufficientemente condiviso di medio-lungo periodo articolato in obiettivi, priorità, azioni. Si procede attraverso l'organizzazione di assemblee pubbliche per la presentazione dei programmi e per l'avvio della consultazione, fino ad arrivare a *workshop* maggiormente strutturati nell'ambito dei quali predisporre documenti tecnici, quali ad esempio un «piano di sviluppo locale sostenibile a scala d'area o di quartiere» proposto dalla comunità locale, contenente obiettivi e azioni per il medio e lungo periodo, da ridiscutere con gli Uffici Comunali ed Enti competenti delle singole materie.

A ciò si può aggiungere che la promozione di interventi di sviluppo locale finanziata attraverso i fondi comunitari ha come metodologia di base quella di favorire la creazione di partnership che comprendano attori di diversa natura: pubblica, privata e di terzo settore. E' una costante dei capitoli di gara nei bandi emessi dall'Unione Europea per l'assegnazione di fondi ai progetti di sviluppo, che la compagine dei soggetti attuatori debba essere costituita da un mix organizzativo. E' implicito nella scelta di favorire i mix organizzativi l'obiettivo di stimolare processi di confronto e di condivisione, di scambio di idee e di sinergie di risorse che, una volta entrati nelle pratiche quotidiane degli attori si consolidano in competenze professionali e in capacità relazionali attivabili genericamente, cioè a prescindere dagli specifici obiettivi che di volta in volta vengono perseguiti. Sono cioè stili di *governance* e di implementazione di programmi complessi. E' fin troppo evidente, sotto questo riguardo, che al di là degli scopi circoscritti dei vari programmi e alla molteplicità talvolta scoraggiante degli strumenti disponibili, ci sia un'analogia di fondo che sta appunto nelle pratiche negoziali e partecipate che contraddistinguono l'azione amministrativa, tra i contratti di quartiere come appena descritti, i programmi comunitari URBAN con le loro coalizioni di attori rilevanti, le partnership di sviluppo sostenute dai programmi comunitari EQUAL, le negoziazioni richieste dai Piani Integrati Territoriali e via dicendo. Con ciò l'attenzione si sposta progressivamente dalle innovazioni legislative che hanno introdotto e regolato gli strumenti per l'amministrazione contrattata sulle pratiche effettive di negoziazione e contrattualizzazione e dunque sulle capacità degli attori concreti di attivarle, di gestirle, di rafforzarle, di renderle quanto più inclusive possibili. Mentre l'analisi e la catalogazione degli strumenti disponibili, la loro critica, se si vuole, e le proposte di miglioramenti, è un compito che in qualche misura è stato fatto, soprattutto dai giuristi, l'analisi dei processi attivati, dentro e fuori delle pubbliche amministrazioni, e delle soluzioni adottabili per rendere questi processi più efficienti ed efficaci, richiede una forte sensibilità empirica ed è dunque appannaggio delle scienze sociali e dei loro metodi, in particolare quello dell'osservazione partecipante. E' pertanto in larga misura rimesso a manager e responsabili dell'implementazione di programmi politici, a uomini di organizzazione che riflettono riflessivamente sul funzionamento dell'organizzazione, ai formatori, ai valutatori che operano all'interno dei sistemi.

*interventi
finanziati con i
fondi strutturali
europei*

5.5

Per l'impulso che danno alla cooperazione tra attori, alla loro mobilitazione su progetti di ampio respiro, ai processi di confronto e condivisione di idee-guida e dunque per la centralità che in essi rivestono le pratiche negoziali e interattive, occupano un ruolo di primo piano quali strumenti di integrazione i tentativi di pianificazione strategica nella *governance* delle aree urbane.

*la
pianificazione
strategica*

La pianificazione strategica urbana, forse più in generale si potrebbe dire qualsiasi strategia, è un processo che comporta la definizione di obiettivi, di percorsi per raggiungerli e la necessità di una loro continua attualizzazione e revisione, al fine di adattare le analisi e le ipotesi strategiche iniziali alle mutevoli sfide con cui deve confrontarsi qualsiasi organizzazione. Soprattutto nel caso in cui soggetto della pianificazione strategica sia una città o un territorio metropolitano, ciò richiede un enorme sforzo organizzativo e la predisposizione di luoghi e procedure deputate al confronto, soluzioni istituzionali per il trattamento del conflitto, capacità di ascolto e di mobilitazione degli attori. Gli attori che entrano nel processo di pianificazione strategica accettano allo stesso tempo un vincolo, dato dalle regole e dalle istituzioni che configurano e normano il processo, e allo stesso tempo accedono a delle possibilità che quelle stesse regole e quelle stesse istituzioni gli offrono per far valere il loro pensiero e il loro contributo all'individuazione delle linee strategiche nei confronti degli altri attori.

A Barcellona³², dove il processo di pianificazione strategica è iniziato nel 1988, in un periodo di piena trasformazione urbana e con la motivazione delle Olimpiadi del 1992, le sfide alle quali doveva dare risposta questo tipo di approccio, si concentravano intorno a due aspetti principali: le nuove opportunità generate da un progetto come le Olimpiadi e l'ingresso della Spagna nell'Unione Europea, con le conseguenze in termini di mercato e di competitività di Barcellona rispetto ad altri importanti ambiti urbani europei. Da allora, con lo scopo di dare seguito alle richieste di miglioramento del Piano, sono stati formulati e approvati altri tre piani strategici, nel 1994, nel 1999 e nel 2003, allorché è stato ampliata l'area territoriale di riferimento, includendo 36 comuni, per un'estensione territoriale di 600 kmq e una popolazione di 2.9 milioni di abitanti.

Il processo portato avanti in questi oltre 15 anni è stato possibile grazie ad una struttura organizzativa rappresentativa di un'ampia parte dei soggetti sociali dell'ambito territoriale al quale il Piano fa riferimento: amministrativi, economici, sociali, istituzionali e culturali. Il Consiglio Generale del piano strategico è infatti composto da più di 300 istituzioni di tutta l'area metropolitana e può contare sulla continuità operativa assicurata dall'equipe tecnica di coordinamento che ha operato e opera come organizzatrice, coordinatrice e animatrice del dibattito strategico.

Il processo di definizione e implementazione dei piani strategici ha visto l'utilizzazione di diversi metodi per assicurare la realizzazione degli obiettivi e valutare in ciascun caso l'opportunità di una revisione o della scrittura di un nuovo Piano: gruppi di discussione a cui partecipano gli attori coinvolti nella implementazione delle azioni; elaborazione di schede che individuano per ciascuna linea strategica gli obiettivi previsti e il loro livello di realizzazione; report di valutazione globale sulle trasformazioni della città; azioni di informazione sulle evoluzioni complessive sia della città

³² Vedi il sito, www.bcn2000.es

sia del Piano, indagini dirette dal Consiglio Generale del Piano strategico; un'attenzione costante verso le notizie apparse sui media, dibattiti, seminari e incontri con gli attori pubblici e privati responsabili della realizzazione delle proposte. Gli elementi di conoscenza e di informazione raccolti attraverso questi strumenti, opportunamente ordinati e strutturati, permettono di elaborare rapporti annuali sull'implementazione del Piano strategico che forniscono dati di rilievo sia per valutare, sia per proporre l'elaborazione del Piano successivo, anche in funzione del tasso di realizzazioni dei precedenti. Dopo oltre quindici anni si può affermare che il risultato di questo processo si riflette nella presenza, nella città e nell'area metropolitana, di una sviluppata cultura strategica e di una forte capacità di proiettarsi nel medio e lungo periodo.

In Italia la città dove il processo di pianificazione strategica è più avanzato è Torino, dove nel febbraio del 2000 alcuni tra i principali rappresentanti di istituzioni, di enti pubblici e privati, di sindacati e aziende dell'area metropolitana torinese, hanno sottoscritto il Patto di adesione al Piano strategico Torino Internazionale, quasi tre anni dopo la costituzione dell'Associazione, che oggi conta 125 soci.

I gruppi di lavoro che sono il cuore del progetto Torino Internazionale rinnovano i loro appuntamenti ogni 6 mesi, durante i quali molti dei principali attori, pubblici e privati, dell'area metropolitana torinese, espongono, condividono e discutono i dati in loro possesso e le principali considerazioni intorno a ciò che sta succedendo ai progetti strategici dell'area. Gli strumenti utilizzati sono i rapporti sullo stato di avanzamento del Piano e i seminari di approfondimento sulle principali tendenze che incidono in maniera decisiva sugli scenari plausibili per l'area metropolitana: trasformazioni e opportunità urbanistiche, immigrazione, qualità della vita e integrazione sociale, finanza, prospettive tecnologiche.

5.6

Un forte impulso ai fenomeni di integrazione esterna (tra città e aree metropolitane europee ed internazionali) e interna (tra gli attori sociali ed economici di una stessa area urbana) lo ha dato anche il processo di Agenda 21 locale. Il documento da cui il processo di agenda 21 locale nasce rappresenta per certi versi niente più di un invito alle amministrazioni locali ad adottare certe metodologie e certi obiettivi, e dunque non ha un carattere vincolante. Ciò non ostante per la visibilità che tale processo possiede e per l'importanza degli obiettivi che esso fissa è difficile per un attore pubblico non tenerne conto. Entrando in questo processo, amministrazioni e altri attori pubblici e privati comprese le organizzazioni del terzo settore accettano certi vincoli e certe metodologie che sono fondamentali per lo sviluppo dello stile negoziale e partecipato di gestione degli interessi pubblici. Alla stregua di altri strumenti di integrazione, il processo di Agenda 21 locale rappresenta pertanto un'aula di apprendimento collettivo e di sviluppo di capacità e competenze.

*l'agenda 21
locale*

L'Agenda 21 locale nasce nel 1992 a Rio de Janeiro, in occasione della prima Conferenza ONU su Ambiente e Sviluppo. A Rio, i governi di oltre 170 paesi del mondo hanno siglato un documento denominato «Agenda 21» che rappresenta il piano d'azione per preparare il mondo alle sfide sociali, economiche e ambientali del XXI secolo. Il documento è formato da 40 capitoli e suddiviso in 4 sezioni: dimensioni economiche e sociali, conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, rafforzamento del ruolo delle forze sociali e strumenti di attuazione. Il capitolo 28 di Agenda 21 "Iniziative delle amministrazioni locali di supporto all'Agenda 21", indica le azioni che le autorità locali possono svolgere in campo economico, sociale e nella pianificazione e regolamentazione ambientale, considerato che esse, quale livello di governo più vicino alla popolazione, giocano un ruolo vitale nel sensibilizzare ed educare la propria comunità e nel rispondere ad essa in materia di sviluppo sostenibile. Il documento invita le autorità locali ad aprire un dialogo con i propri cittadini, con le associazioni e con le imprese private e ad adottare una «Agenda 21 locale», attivando un processo partecipativo che deve coinvolgere i portatori di interessi sociali, economici e culturali della comunità. L'Agenda 21 locale può essere definita un processo, condiviso da tutti gli attori presenti sul territorio (*stakeholder*), per definire un piano di azione locale che guardi al 21° secolo.

*conferenza di
Rio de Janeiro
su «Ambiente
e sviluppo»*

Tab. 15 – Agenda 21 Locale

cap. 28 dell'Agenda per il 21° secolo fissata a Rio de Janeiro in occasione della prima conferenza ONU su «Ambiente e Sviluppo»

... Ogni amministrazione locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private e adottare una propria Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero apprendere e acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie.

In Europa, per riprendere e rilanciare la sfida dello sviluppo sostenibile è stata organizzata nel 1994 la Conferenza di Aalborg nel cui ambito è nata la Campagna europea città sostenibile. Le oltre 400 autorità locali che la hanno adottata si sono impegnate a: *«...raggiungere un consenso all'interno delle proprie comunità su un'agenda 21 locale, per dare attuazione a quanto previsto dal cap. 28 del documento Agenda 21 di Rio de Janeiro»*. Nello specifico la Carta di Aalborg indica un processo di definizione del piano d'azione che prevede l'adozione di numerosi strumenti tipici dell'azione amministrativa negoziale e partecipata. Per esempio:

*conferenza di
Aalborg e
campagna
europea città
sostenibile*

- la costituzione di un forum ambientale
- la costruzione di una visione condivisa e la consultazione permanente
- la definizione di obiettivi specifici e misurabili dell'azione ambientale
- la discussione e l'adozione del Piano d'Azione Ambientale
- l'attivazione di procedure di controllo sull'attuazione ed efficacia del Piano d'Azione Ambientale.

Oggi in Italia sono numerose le amministrazioni che, firmando la Carta di Aalborg hanno aderito alla Campagna europea città sostenibile e stanno promuovendo processi di Agenda 21 locale sul proprio territorio. Nel 1999 è nato il Coordinamento nazionale Agende 21 locali, recentemente trasformato in Associazione. L'Associazione riveste un ruolo di primo piano nel diffondere, valorizzare e monitorare le esperienze di Agenda 21 locale in corso e nel favorire la partnership e lo scambio di informazioni tra gli enti locali. Uno degli strumenti più efficaci a disposizione dell'Associazione è la divulgazione, presso tutti i comuni, le province e le regioni della traduzione in italiano della Newsletter della Campagna europea città sostenibili, che contiene una sezione espressamente dedicata al nostro Paese. Nel 2000 l'ANPA ha pubblicato un Manuale tecnico-operativo per lo sviluppo dei processi di Agenda 21 locale, contribuendo in questo modo a incentivare le amministrazioni a muoversi sulla via dello sviluppo sostenibile. Infine, il Ministero dell'ambiente con i bandi del 2000 ha messo a disposizione delle amministrazioni locali e degli Enti parco 12,9 milioni di euro per il cofinanziamento di progetti di Agenda 21 locale ed ha sostenuto e sta sostenendo l'attuazione di numerosi progetti³³.

5.7

*accordi
volontari*

Una ulteriore pratica negoziale di particolare interesse, per le capacità di gestione che richiede e per gli stili di regolazione che promuove e diffonde, sono gli «accordi volontari»³⁴, diffusi soprattutto in materia di politica ambientale. Si tratta di contratti a valenza ambientale tra soggetti economici e sociali attivi in un determinato territorio, a cui il sistema politico-amministrativo partecipa come promotore, mediatore e garante. Si tratta di contratti fatti nell'interesse pubblico, che dunque perseguono il raggiungimento di situazioni ambientali sostenibili, che consentano il godimento del diritto ad un ambiente sano alle generazioni presenti e future, garantendo la continuità del processo economico-produttivo. Possono contenere uno o più obiettivi di rilevanza ambientale: qualità dell'aria e dell'acqua, limitazione della cementificazione, salvaguardia delle biodiversità, valorizzazione dei paesaggi storico-naturalistici, smaltimento dei rifiuti solidi, gestione del traffico urbano e via dicendo. Gli accordi possono riguardare una singola impresa o un sistema di imprese che insistono su uno stesso territorio o un più vasto sistema di comportamenti che producono esternalità di rilevanza ambientale. La politica degli accordi volontari è stata sostenuta dalla comunità europea nel V programma sullo sviluppo sostenibile e un primo riferimento concreto alla necessità di diffondere questo strumento si trova nel libro bianco della Commissione

³³ www.minambiente.it/SVS/agenda21

³⁴ CFR. Amadei P., Croci E., Pesaro G., *Nuovi strumenti di politica ambientale. Gli accordi volontari*, Milano, Franco Angeli, 1998).

sulla politica energetica. Una definizione sistematica si trova nella Comunicazione della Commissione del 27 novembre 1996.

La logica che sta dietro agli accordi volontari in materia di politica ambientale è oramai ampiamente ripresa e rilanciata anche in altri ambiti regolativi, con un ruolo centrale nelle politiche formative aziendali, della pari opportunità e della valorizzazione delle diversità, una logica analoga a quella che guida la strategia comunitaria della Responsabilità Sociale delle Imprese (*Corporate Social Responsibility* - RCS). Essa viene incontro alla necessità di regolare ambiti di diritti complessi, per i quali il metodo amministrativo tradizionale basato sul *command and control* si è dimostrato inefficace e/o troppo costoso. Diritti come, ad esempio, quello di vivere in un ambiente "sano", di accedere e partecipare alla comune eredità dell'umanità, alla sicurezza, alla società delle conoscenze e dei saperi plurali, sono diritti che richiedono *entitlements* collettivi piuttosto che individuali, sono cioè attributi di contesti e di formazioni sociali più che di singoli individui. Sono, in altre parole, beni collettivi. La questione di come tali diritti possano essere tutelati, di come possano ottenere riconoscimento e di come possano essere prodotte le condizioni che ne rendono possibile l'effettivo godimento, è estremamente attuale, a fronte dei limiti mostrati dall'uso tradizionale del diritto. Quando gli obiettivi di *policy* sono così complessi è molto difficile ottenere risultati se i soggetti coinvolti nel processo non partecipano attivamente alla definizione degli obiettivi e degli strumenti, assicurando in questo modo un certo grado di consenso. Le politiche tradizionali, agendo esclusivamente sul versante del comando e del controllo si limitano a vietare alcuni comportamenti specifici e a prescrivere altri, finendo troppo spesso col produrre norme che è estremamente costoso far rispettare. Le politiche *command and control* agiscono producendo *vincoli* esterni che escludono altre opzioni piuttosto che producendo *opportunità* che favoriscono la realizzazione di obiettivi integrati e complessi.

la responsabilità
sociale delle
imprese

Nel caso di scuola, incentrato sulla presunta incompatibilità tra orientamento allo sviluppo economico e orientamento alla salvaguardia ambientale, la gestione del conflitto tra i termini dell'alternativa, con i soli strumenti dell'approccio *command and control* si è dimostrata richiedere una dose troppo elevata di controllo da parte del sistema politico-amministrativo locale o nazionale che non sempre è in grado di esercitarlo, producendo indeterminatezze, contraddizioni e contenzioso, ed è comunque molto costosa.

Gli *strumenti volontari* (di cui gli accordi sono un esempio) si sono dimostrati un utile aiuto nel tentativo – portato avanti dal Ministero dell'ambiente - di riconfigurare la politica ambientale come politica industriale, integrando in essa anche l'obiettivo della sostenibilità e facendo della qualità ambientale dei processi economici e produttivi uno specifico fattore di competitività.

Ma se la partecipazione all'accordo è volontaria cosa spinge - questa la domanda che dovrebbe sorgere spontanea - i soggetti economici a partecipare, facendosi in parte carico dei costi? L'abilità regolatrice

dell'istanza pubblica (perseguimento di un interesse generale) sta, nel caso degli strumenti volontari (compresi gli accordi), nel promuovere presso gli operatori economici la consapevolezza del fatto che la partecipazione agli accordi volontari è in grado di generare vantaggi. Non si tratta dunque di fare appello a qualità morali e sensibilità etiche, che pure possono essere presenti, ma ad un interesse economico egoistico bene inteso.

Gli obiettivi di qualità ambientale che costituiscono l'oggetto dell'accordo vengono fissati congiuntamente nel corso di un procedimento negoziale che parte dall'individuazione di uno status quo problematico per uno o più aspetti, e giunge alla definizione di uno stato desiderabile e raggiungibile in tempi e con un impegno ragionevole. L'identificazione congiunta degli obiettivi permette a tutti gli attori di influire sulla scelta degli stessi, partecipando ad una sorta di pianificazione strategica ambientale. Il procedimento consensuale garantisce che tutti gli interessi vengano esplicitati, e seppure ciò può produrre dei costi legati ai processi di negoziazione, mediazione, discussione e via dicendo, le soluzioni adottate sono sicuramente più adeguate alle specificità settoriali e territoriali di quanto non succederebbe se le decisioni venissero prese unilateralmente da una pubblica amministrazione. Inoltre la partecipazione al processo negoziale riduce le difficoltà di implementazione, nella misura in cui gli obiettivi sono stati identificati di comune accordo. Ciò che si spende nella fase della decisione lo si risparmia con gli interessi nella fase della realizzazione. Per gli attori economici che danno la loro adesione al processo si offre un positivo ritorno d'immagine e il consolidamento del legame con il territorio che costituisce un vantaggio primario per le imprese che puntano sulle strategie di responsabilità sociale. L'azione congiunta rafforza i legami fiduciari tra i partecipanti e contribuisce a configurare il clima cooperativo che contraddistingue i distretti territoriali-economici più dinamici. Le pubbliche amministrazioni partecipano al processo in un ruolo, per esse inedito, di promotrici e facilitatrici istituzionali, offrendo assistenza ed esercitando un controllo di processo che ha soprattutto un valore premiante. Se gli obiettivi dell'accordo sono infatti chiari e monitorabili, il sistema politico-amministrativo, direttamente o attraverso un ente esterno di valutazione, può discriminare chi rispetta i termini dell'accordo e chi non lo fa, mettendo a disposizione «certificazioni di qualità» che d'altronde sono già sufficientemente diffuse in numerosi settori economici: marchi di affidabilità, prodotti a denominazione di origine controllata, certificazioni ISO etc. Gli accordi volontari pertanto innescano meccanismi che funzionano perfettamente nel contesto di un mercato competitivo. Non si distribuiscono infatti sussidi pubblici o simili per l'attuazione processi di riconversione industriale, ma si offrono dei benefici che derivano dalla garanzia che la certificazione ambientale offre al consumatore, la quale determina un vantaggio competitivo e una maggiore visibilità sui mercati internazionali per le imprese e/o per i territori che partecipano.

Un tipico strumento volontario sono le certificazioni ISO. In questo caso non si tratta di accordo tra più soggetti ma di uno strumento messo a disposizione dell'operatore privato che sceglie, unilateralmente, se aderirvi o

meno. Fabbricanti e importatori che vogliono aderirvi presentano la domanda ad organismi istituiti su base nazionale, i quali verificano la compatibilità di tutto il ciclo di produzione e di vita di un prodotto (dalla produzione dei materie prime allo smaltimento etc.) a determinati standard ambientali o di qualità riconosciuti a livello internazionale. Se la verifica dà risultati soddisfacenti viene assegnata la certificazione.

Gli strumenti volontari (di tipo negoziale o unilaterale che siano) presuppongono comunque una capacità regolatrice delle pubbliche amministrazioni che si impenna soprattutto sulla capacità di esercitare una funzione promozionale.

5.8

Per concludere questa rassegna degli strumenti e dei metodi con cui è possibile procedere all'integrazione delle politiche a disposizione dell'azione amministrativa, si può osservare che la contrattualizzazione e la negoziazione, con la quale decisioni e scelte che venivano assunte in maniera unilaterale sono ora frutto di un processo nel quale intervengono numerosi attori, è una evoluzione non priva di incertezze ed ha certamente, oltre che molti fautori anche i suoi critici. Il punto centrale del contendere è che con l'amministrazione negoziale finisce con il prevalere una nuova accezione del principio di imparzialità, in base al quale – per i suoi fautori - questa è assicurata non più tanto dall'esclusione degli interessi particolari dal procedimento ma piuttosto dal temperamento dei diversi interessi in gioco.

Sotto il profilo del procedimento amministrativo si può rilevare che ha cambiato accezione anche il principio di buon andamento. Secondo chi sostiene questo cambiamento di stile si può assumere che all'expertise tecnico-scientifica si affianca, come fondamento informazionale del processo decisionale, l'acquisizione di informazione diffusa e contestuale di cui sono portatori i soggetti nel cui ambito di rilevanza si colloca il procedimento amministrativo. Per i detrattori, al contrario, rimettersi alla negoziazione e all'accordo tra interessi privati significa rinunciare a decidere sulla base di ragioni razionali e oggettive, diluire la responsabilità delle decisioni tra diversi soggetti e perdere di vista il concetto guida di interesse pubblico a favore della ricerca del consenso tra interessi particolari.

La diatriba non può essere certo risolta una volta per tutte. Alcune considerazioni sono comunque del tutto evidenti e possono essere affrontate già da ora. E' innanzi tutto chiaro che con il passaggio dalla decisione unilaterale alla negoziazione e al temperamento degli interessi in gioco cambia drasticamente il ruolo della pubblica amministrazione che non può più accontentarsi di esprimere competenze tecnico-legali, portato di una cultura prevalentemente giuridica e talvolta tecnica, ma deve inglobare capacità e competenze professionali di tipo negoziale, deve dunque arricchirsi di mediatori e di facilitatori del confronto, di articolazione e composizione del conflitto. La procedura amministrativa, nell'ottica della contrattazione, assomiglia molto di più ad una trattativa tra interessi diversi,

*imparzialità e
buon
andamento
nell'azione
amministrativa*

talvolta contrapposti, in parte certamente anche convergenti. Ciò non vuol dire che non ci sia più spazio per l'expertise tecnico scientifico, ma anzi che forse c'è spazio per più di un contenuto di questo tipo, anch'esso incluso nel gioco delle parti e non sopra di esse. Il discorso tecnico, in questa prospettiva, non sostituisce il discorso pluralista, ma lo arricchisce, entrando nel gioco della negoziazione e del dibattito al pari degli altri discorsi, in un gioco di saperi e conoscenze plurali. Un altro dato di fatto difficilmente negabile è che, per poter essere veramente equilibrato, il risultato della negoziazione deve poter dar voce e ascolto a tutti gli interessi e a tutte le posizioni in ballo. E' fin troppo facile intuire che non tutti gli interessi e non tutte le prospettive sono in grado di far sentire e di articolare al livello politico-amministrativo la loro voce. Tanto vale ad esempio per gli interessi diffusi al cospetto degli interessi concentrati, di quelli deboli al cospetto di quelli forti. La capacità della società civile di entrare nel discorso politico amministrativo è fortemente differenziata, così come sono differenziate le capacità di dare rappresentanza visibile alle proprie motivazioni. La capacità varia con il capitale simbolico e la centralità sociale dei diversi soggetti, un discorso che rimanda immediatamente al significato di politiche attive e ai processi di capacitazione di cui tratteremo nel prossimo capitolo. Ciò richiede che le pubbliche amministrazioni, oltre al ruolo di mediazione e articolazione del conflitto, suggerimento di decisioni e facilitazione di processi negoziali, sappiano giocare un altro, importante ruolo, anch'esso del tutto differente rispetto a quello tradizionale, tecnico-legale finora ricoperto. Si tratta della capacità di mettere in campo strategie di empowerment, di crescita della partecipazione in seno alle comunità locali – e in particolare presso quei gruppi che per posizione sociale tendono a rimanere esclusi dalla gestione politico amministrativa della comunità.

In altre parole l'inclusione *via partecipazione* nel procedimento – inteso qui nel senso altamente astratto e generale di «amministrazione della società», oltre ad essere garanzia di imparzialità, neutralità ed equità in forza del temperamento degli interessi che essa rende possibile, è anche garanzia di efficacia ed efficienza dell'azione, in virtù del guadagno informativo che produce, in considerazione dell'inevitabile asimmetria informativa che c'è tra coloro che altrimenti si troverebbero a decidere *in vitro* e coloro che, esclusi dal processo decisionale, sono invece i veri depositari del sapere tacito e contestuale che anima i processi sui quali si vuole agire. Si vede bene dunque che – contrariamente a quanto a volte un po' precipitosamente si è portati a ritenere – equità ed efficienza invece di collocarsi su piatti diversi della bilancia, obbligando ad un difficile *trade off*, convergono e si alimentano a vicenda.

SINTESI DELLA SEZIONE E

In questa Sezione sono stati esaminati sistematicamente i diversi strumenti di negoziazione tra attori pubblici e privati utilizzati nel quadro della programmazione contrattata ed integrata. Tali strumenti offrono inedite possibilità di combinazione di risorse pubbliche e private (qui specie del terzo settore) per la soddisfazione di domande sociali. Tramite loro e al loro interno è possibile sia giungere alla definizione di piani di zona sociosanitari, sia praticare forme di democrazia deliberativa, sia sollecitare i potenziali locali. Un insieme di modelli di programmazione e concertazione converge sull'idea di politica integrata, che trova nel sistema locale il suo riferimento naturale.

[spazio per appunti](#)

PARTE II - strumenti e metodi dell'integrazione

SEZIONE F - processi di apprendimento organizzativo e capacitazione

6.1

*intendersi sull'
«integrazione»*

Quando, con riferimento alle politiche pubbliche, si parla di integrazione o di coordinamento, si usa distinguere tra una dimensione verticale – di carattere essenzialmente politico - tra diversi livelli di governo; una dimensione orizzontale tra differenti agenzie di implementazione, di carattere essenzialmente organizzativo; un coordinamento o una integrazione che si situa al livello dei destinatari individuali, che concerne prevalentemente il riconoscimento del carattere complesso degli oggetti delle politiche, che guarda dunque soprattutto al prodotto. Oltre a queste tre accezioni del problema dell'integrazione delle politiche, verrà considerata in questa presentazione una quarta dimensione dell'integrazione, che si situa al livello della progettazione e del design delle politiche. Questa dimensione ha a che fare con la possibilità di completare, compensare e al limite sostituire un intervento o una misura di *policy* con un altro il quale, come esito diretto o come effetto secondario produce – seppur attraverso catene causali differenti - gli stessi effetti del primo o, in alternativa, evita preventivamente il prodursi di situazioni problematiche per far fronte alle quali si sarebbe intervenuti con misure di *policy* specifiche, che di conseguenza diventano superflue. In questo caso parlare di integrazione o coordinamento vuol dire soprattutto far riferimento al valore di sostituzione dei “prodotti” delle singole *policies*, al loro costo comparativo, alla loro efficacia, alla capacità di anticipazione degli esiti, agli eventuali effetti collaterali del processo di produzione etc. Per fare *integrazione* a questo livello è necessaria una approfondita conoscenza ed una accurata analisi dei nessi di causa ed effetto, delle conseguenze non intenzionali e degli stati secondari che possono determinarsi, delle reazioni dei contesti sociali, degli atteggiamenti psicologici dei destinatari. Un esempio della complessità di questo tipo di integrazione è evidente nell'attuale dibattito sull'introduzione del Reddito Minimo di Inserimento. L'integrazione a questo livello, infatti, richiede che il coordinamento venga effettuato molto a monte della catena politico-amministrativa, addirittura al livello della conoscenza della materia su cui si interviene e al livello della *tematizzazione* del problema su cui si vuole intervenire. Conoscenze insufficienti e tematizzazioni sbagliate condannano senza scampo l'integrazione al fallimento. E' evidente allora che il coordinamento in questa accezione non è alternativo agli altri tipi di coordinamento ma, anzi, li presuppone.

6.2

6.2.1

*integrazione
verticale*

Con «integrazione verticale» si intende soprattutto il coordinamento tra differenti livelli di governo: Unione europea, stato centrale, stato federale, regione, provincia, comune, comunità locale etc. Ognuno di questi centri di iniziativa possiede specifiche competenze, risorse, ruoli che, nel

processo politico di definizione degli interventi o nella loro implementazione possono entrare in conflitto, sovrapporsi o anche non incontrarsi con quelli di ciascun altro livello. Accorgimenti, meccanismi, soluzioni istituzionali adeguate possono favorire il coordinamento delle politiche. Misure sbagliate possono al contrario far crescere esponenzialmente i livelli di complessità ed elevare in modo non necessario i carichi di lavoro.

In primo luogo è evidente che sulle reali potenzialità dell'integrazione verticale, ossia sulle modalità più o meno efficaci con cui si svolge l'interazione tra i diversi livelli di governo agiscono tutti i movimenti di decentramento e riaccentrimento delle competenze e delle funzioni, nei loro molteplici livelli di bilanciamento. Il coordinamento verticale è cioè innanzi tutto una questione costituzionale, e ciò vale tanto con riguardo a quanto avviene all'interno di ogni singolo Stato, tanto con riguardo all'Unione europea. Al di fuori dell'assetto costituzionale, esistono però numerosi strumenti con i quali si cerca di favorire il coordinamento verticale. Si tratta soprattutto di strumenti di programmazione e dell'istituzione di luoghi di consultazione e co-decisione settoriali ai quali sono chiamati ad intervenire i diversi livelli di governo e spesso anche numerosi altri attori, anche privati (soprattutto associativi).

Strumenti di programmazione sono i *Programmi-quadro*, che individuano obiettivi comuni a uno o più settori di *policy* e che chiamano in causa, nella loro predisposizione, più dipartimenti, ministeri, gruppi di lavoro a diversi livelli di governo. Si tratta di strumenti di coordinamento con cui si cerca di fornire un quadro di riferimento condiviso rispetto a problemi multidimensionali e interconnessi, quali sono, per esempio, l'esclusione sociale, l'inserimento nel mercato del lavoro, l'istruzione scolastica e la formazione professionale, le politiche per la famiglia. Con questi strumenti programmatori si cerca di far convergere le politiche settoriali interessate costituendo un *frame* vincolante per tutti i livelli di governo. Abbiamo visto [Sez. D] che, nel settore delle politiche sanitarie, a livello ministeriale viene elaborato il Piano Sanitario Nazionale anche con il concorso delle proposte che provengono dalle Regioni e vengono fissati gli obiettivi strategici e i livelli essenziali da garantire. Le Regioni, a loro volta, oltre a formulare proposte per la redazione del Piano Sanitario Nazionale, redigono il Piano Sanitario Regionale all'interno della *cornice* fissata a livello centrale. Analoghi documenti di programmazione e coordinamento settoriale elaborati a livello centrale che rimandano alle Regioni i compiti di attuazione sono il Progetto obiettivo materno-infantile o il Progetto obiettivo per la tutela della salute mentale, documenti programmatori a valenza biennale o triennale che orientano la produzione legislativa di livello inferiore e la progettazione degli interventi specifici. Anche nel campo delle politiche sociali il Ministero (in questo caso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali) predispone dei documenti programmatori generali, come ad esempio il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, che vengono poi declinati localmente fino ai Piani di Zona. Analogamente esistono documenti programmatori specifici di settore, come il Piano d'Azione Nazionale per l'Infanzia o il Programma d'azione per le politiche dell'handicap.

Nel settore delle politiche per l'impiego, la riforma del sistema dei servizi per l'impiego degli anni Novanta ha visto il passaggio da una integrazione di tipo amministrativo (piuttosto debole in realtà) per mano del Ministero del lavoro, di cui i servizi per l'impiego erano articolazioni periferiche, ad una integrazione basata – ora che i servizi per l'impiego sono stati decentrati alle Regioni e da queste in molti casi alle Province – esclusivamente basata sulla fissazione di standard e la definizione di linee-guida.

A livello comunitario il processo di programmazione viene realizzato con il metodo del *Coordinamento Aperto*, lanciato dalla Comunità europea con il Consiglio di Lussemburgo nel 1997 e che per questo motivo è detto anche processo di Lussemburgo. Applicato inizialmente nel settore delle politiche per l'impiego, il metodo del coordinamento aperto è stato successivamente esteso anche ad altri ambiti, tra cui quello delle politiche sociali.

*il metodo del
coordinamento
aperto*

Con il vertice di Lussemburgo sull'occupazione sono state identificate quattro priorità tematiche descritte in un documento di rilevanza comunitaria contenente delle linee-guida per le politiche dell'occupazione su cui tutti gli Stati membri sono stati chiamati ad intervenire. Questi quattro pilastri sono: aumentare l'occupabilità delle persone agendo soprattutto sui livelli di competenza; favorire l'imprenditorialità con agevolazioni sia di tipo fiscale sia di tipo amministrativo; favorire l'adattabilità del sistema produttivo anche aumentando la flessibilità dei fattori della produzione; sostenere le pari opportunità con azioni a sostegno delle fasce svantaggiate. A partire dal 1998, con scadenza annuale, gli Stati membri sono tenuti a redigere dei piani d'azione nazionali per l'occupazione (*National Action Plan* – NAP), ispirati agli orientamenti concordati nelle linee-guida, dove vengono descritte le principali misure adottate nel periodo di programmazione precedente e gli obiettivi posti per il periodo di programmazione successivo. I NAP vengono valutati in sede comunitaria dove viene redatto un *Joint Report* (Relazione comune sull'occupazione) contenente i commenti della Commissione su quanto i singoli stati hanno realizzato e si propongono di fare. Se ritenuto necessario vengono rivolte ai singoli Stati membri anche delle "Raccomandazioni" con delle precise linee operative.

In questo modo le politiche dell'occupazione vengono trattate non più come ambito di competenza dei singoli Stati membri, bensì come una questione d'interesse comune, prendendo atto del fatto che per risolvere il problema della disoccupazione gli Stati membri devono agire in modo coordinato. Fin dall'avvio del Processo di Lussemburgo, le linee guida per l'occupazione hanno dato forte risalto alla dimensione locale, invitando gli Stati membri a coinvolgere i livelli locali e regionali in questo sforzo di coordinamento verticale. La dimensione locale è andata rafforzandosi nel corso degli anni. La linea-guida 11 per il 2001 invita gli Stati membri a promuovere la mobilitazione di "tutti i soggetti interessati a livello regionale e locale, incluse le parti sociali" per contribuire alla definizione e all'implementazione della Strategia europea per l'occupazione (SEO). Fra le altre cose, la linea-guida 11 invita «Enti Locali e Regioni ad elaborare

strategie occupazionali per sfruttare appieno le opportunità di creazione di posti di lavoro a livello locale e promuovere a tale fine partnership con tutti i soggetti interessati, inclusi i rappresentanti della società civile, in questo modo contribuendo a valorizzare lo sforzo organizzativo teso al coordinamento orizzontale.

6.2.2

*il coordinamento
orizzontale*

I principali strumenti di coordinamento orizzontale tra attori di differente natura, pubblici e privati, che agiscono ad un medesimo livello amministrativo e detengono risorse in un medesimo ambito di *policy* o in ambiti interconnessi sono organismi e altri luoghi istituzionali di consultazione e decisione. Può trattarsi di comitati o cabine di regia istituite in pianta stabile o di una coalizione temporanea con una missione ed una durata definite nel tempo, del tipo di quelle analizzate nella sezione «e». In questi luoghi istituzionali convergono molto spesso anche le articolazioni periferiche delle amministrazioni centrali, assicurando anche una certa funzione di integrazione verticale. Il potere e l'autonomia decisionale di queste articolazioni periferiche dei livelli centrali di governo è però in genere troppo limitata per offrire un valido supporto alla funzione integrativa verticale.

Sebbene prevalgano funzioni programmatiche o di valutazione delle *policies*, in alcuni casi questi organismi assumono direttamente ruoli operativi o procedono all'istituzione di agenzie operative sotto il proprio diretto controllo. Centrale è anche il ruolo di regolamentazione e gestione dei numerosi attori non governativi, oramai integrati nelle politiche sociali e del lavoro in quasi tutti i contesti nazionali europei. L'esercizio di questo ruolo di regolamentazione e gestione delle politiche alla cui implementazione prendono parte attori privati permette di riassorbire nel processo politico-amministrativo propriamente detto l'esercizio di una funzione che altrimenti rimarrebbe priva di *accountability* politica. In queste sedi di coordinamento locale vengono pertanto (o dovrebbero essere) affrontate due principali ordini di questioni:

- la gestione dei rapporti di committenza. Abbiamo già visto [Sez. E] che questi vengono definiti «rapporti principale-agente» e implicano il controllo e la verifica dei servizi offerti dai fornitori
- l'opportuna utilizzazione e valorizzazione dei patrimoni di conoscenze e saperi locali accumulati dalle «agenzie». Nel corso del lavoro di fornitura dei servizi, infatti, le agenzie entrando in rapporto diretto con il territorio e con gli utenti accumulano dati e conoscenze che non possono essere semplicemente considerate alla stregua di un capitale cognitivo privato. Esse devono essere, attraverso adeguate soluzioni istituzionali, opportunamente socializzate, rese disponibili per l'apprendimento, la diffusione, la valorizzazione, l'orientamento delle politiche.

In assenza di capacità di gestione adeguate nei luoghi di coordinamento orizzontale, possono prodursi vari effetti indesiderati:

- gli attori non governativi possono acquisire troppa indipendenza dagli attori politico-istituzionali, sottraendosi in questo modo ad ogni *responsiveness*, tanto politica quanto gestionale e di mercato
- la molteplicità degli organismi produce frammentazione e scoordinamento disfunzionali rispetto alle esigenze degli utenti.
- le agenzie si limitano a svolgere meri compiti esecutivi ma il patrimonio conoscitivo accumulato non viene adeguatamente valorizzato per contribuire alla progettazione e alla programmazione degli interventi, con un evidente spreco di risorse conoscitive.

Un breve sguardo alla letteratura internazionale mostra come gli esempi di questi organismi di coordinamento locale sono molto numerosi. I *local support committees* portoghesi sono organismi operativi istituiti con legge, il cui ambito di azione corrisponde a quello comunale. Essi mettono insieme rappresentanti degli Enti assicurativi regionali, dei Servizi per l'impiego, del Dipartimento per l'istruzione e della sanità, con la partecipazione opzionale delle autorità locali e delle parti sociali. Il loro compito è quello di mobilitare risorse per sostenere i processi di integrazione e amministrare il Reddito Minimo di Inserimento, svolgendo un'azione di programmazione e valutazione. Analogamente, in Germania ai *Local Forum for Development* partecipano le autorità comunali; le Camere e le Unioni industriali; le parti sociali; gli uffici locali del lavoro, che sono una articolazione locale del Dipartimento federale e i cui compiti di politica attiva sono decisi centralmente; i Centri di Formazione Professionale, agenzie non profit che costituiscono importanti centri erogatori di servizi. I Centri sono spesso orientati a fasce d'utenza specifiche, delle quali sono emanazioni associative, cosicché all'interno dei Local Forum i Centri finiscono per svolgere una funzione di portavoce delle fasce d'utenza che rappresentano; infine anche i destinatari possono partecipare attraverso organizzazioni di rappresentanza. I protagonisti principali dei Local Forum sono le Autorità locali e i Servizi per l'impiego, mentre gli altri membri hanno un ruolo cooperativo e di proposta. Insieme agiscono come gruppo di consenso, guida, consultazione. Ricevono, discutono, approvano documenti programmatici e finanziari delle amministrazioni locali e del Dipartimento per l'impiego.

esperienze
europee

Anche in Danimarca delle recenti innovazioni legislative hanno imposto alle autorità comunali l'istituzione di *Local Coordination Committees*, per sviluppare la cooperazione tra le stesse autorità locali e altri attori locali per sviluppare progetti di sviluppo e per far retroagire sul livello legislativo locale le esperienze che risultano dall'implementazione. I membri dei Local Coordination Committees danesi provengono dai centri per l'impiego, dal Consiglio comunale, dalla confederazione dei datori di lavoro, dai sindacati, dall'associazione dei medici di famiglia e dalle organizzazioni dei disabili. Analoghe funzioni sono svolte in Irlanda dai *City/council development board*.

In alcuni casi il tentativo perseguire anche il coordinamento verticale attraverso delle istanze di verifica "centrali" sulle forme di coordinamento e

di implementazione delle politiche locali è più marcato. Ciò accade per esempio in Francia nel rapporto tra il Prefetto e il presidente del Consiglio generale eletto a livello di *Departement*. Le due responsabilità si congiungono nel *Departmental Integration Council*.

Nelle esperienze riportate il tentativo di perseguire il coordinamento locale è attivato per mezzo di politiche centrali, nel senso che l'istituzione di organismi locali è espressamente stabilita da leggi nazionali che definiscono missione e composizione di questi organismi. Si potrebbe parlare a questo proposito di *politiche centrali per il coordinamento locale*. In modo analogo, in Italia, come abbiamo visto nella sezione «d», la legge sull'infanzia e l'adolescenza (L 285/97) stabilisce che le istituzioni locali responsabili per l'implementazione degli interventi previsti dalla legge stessa stipulino degli *accordi di programma* per la definizione di strategie comuni, e alla stipula di questi accordi è subordinata la possibilità di accesso al finanziamento centrale degli interventi. In questo modo si cerca di perseguire simultaneamente un obiettivo di coordinamento verticale – al ministero rimane una possibilità di controllo e di verifica sulla scorta della quale sono decisi i finanziamenti – e di coordinamento orizzontale: la stipula di un accordo di programma tra autorità locali per degli interventi congiunti.

6.3

L'analisi sulle forme di coordinamento condotta dalla *European Foundation for the improvement of living and working conditions*³⁵, mette in luce evidenze tutt'altro che univoche circa la reale effettività del coordinamento e circa la reale efficacia dell'iniziativa locale e in particolare mostra quanto sia problematico il reale rapporto tra i coordinamento verticale e capacità di iniziativa locale. Nei sistemi amministrativi fortemente centralistici, la principale critica mossa al tentativo di bilanciamento e coordinamento che si cerca di raggiungere è che, malgrado l'esistenza di luoghi istituzionali deputati al coordinamento verticale, continui a mancare agli attori locali il potere per adattare le direttive centrali alla situazione locale. Nel caso dei *Departmental Integration Council* francesi non mancano numerose critiche che tacciano questo organismo di essere una amministrazione senza reali capacità di iniziativa. Altrettanto centrale, per determinare le *chances* di successo del coordinamento verticale è se e in che misura siano effettivamente agibili canali informativi per far retroagire le esperienze maturate a livello locale nella implementazione dei programmi, sul *policy making* nazionale.

Un ulteriore fattore di complessità analitica è dato dal fatto che l'integrazione orizzontale può essere perseguita a diversi livelli, centrale o periferico. Di coordinamento o integrazione orizzontale si parla, infatti, quando su un determinato ambito di *policy* – ad esempio le politiche del lavoro – intervengono più centri di iniziativa. A livello centrale può trattarsi di vari ministeri e comitati; a livello locale di diverse agenzie di fornitura, di

*relazione tra
coordinamento
verticale e
coordinamento
orizzontale*

³⁵ Cfr. European Foundation for the improvement of living and working conditions, *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, 2002.

articolazioni periferiche dello stato centrale e autorità locali, soggetti pubblici privati e di terzo settore e via dicendo.

A livello centrale la questione del coordinamento orizzontale riguarda prevalentemente il design e la valutazione delle politiche. A livello locale l'integrazione invece è prevalentemente una questione di implementazione. Al *centro* le soluzioni più comunemente adottate sono la creazione di comitati interministeriali, cabine di regia, ministeri pluridipartimentali o altre istituzioni trans-settoriali. E' questo ad esempio il caso (con riguardo alle politiche sociali) del *Social Exclusion Unit* nel Cabinet Office britannico, chiamato a svolgere la funzione di coordinamento, pubblicare rapporti, individuare soluzioni quadro. Analogamente, il *Comissão Nacional do Rendimento Mínimo* portoghese, è un organismo a cui partecipano rappresentanti di vari ministeri, tra cui lavoro e welfare, istruzione, sanità, giustizia e abitazione, oltre ad alcune autorità locali e rappresentanti delle parti sociali. Il *Comissão Nacional* ha il compito di valutare l'impatto della legislazione in materia di Reddito Minimo di Inserimento e le correlate misure per il reinserimento nel mercato del lavoro dei percettori. Nel Regno Unito, una ridefinizione dei confini tra dipartimenti a livello centrale ha messo insieme il *Department for Education and Employment* con il *Department for Social Security* nel nuovo *Department of Work and Pension*. Anche in Italia il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è stato di recente accorpato con l'ex Ministero degli affari sociali. Con alcune differenze di prospettiva, in Austria, sono state invece di recente separate le competenze in materia di politiche del lavoro e di politiche sociali, con la ridefinizione dei confini ministeriali e l'unificazione del Ministero del lavoro con quello dell'economia. Anche in questo caso si tratta di un meccanismo istituzionale per l'integrazione delle politiche dell'«economia» e del «lavoro».

Nel caso del livello periferico, i meccanismi e le istituzioni per il coordinamento orizzontale quali i luoghi di programmazione, i comitati, le commissioni e simili, vedono quasi sempre la partecipazione delle articolazioni periferiche del livello centrale. Il ruolo che queste articolazioni svolgono è spesso uno dei punti più problematici del temperamento tra integrazione verticale e orizzontale, in quanto esse sono spesso prive di reale potere decisionale. La già citata ricerca empirica condotta nel 2002 dalla *European Foundation for the improvement of living and working conditions* mette in evidenza a questo proposito che i meccanismi di coordinamento che funzionano bene a livello locale sono sostenuti prevalentemente (in realtà in modo quasi esclusivo) dalle autorità locali, in particolare dalle autorità comunali o di livelli amministrativi analoghi. Il livello urbano si dimostra infatti quello in cui gli ambiti sociali, economici, politici e amministrativi si incontrano meglio e possono più efficacemente essere trattati. La cooperazione dei servizi sociali locali con i servizi per l'impiego si dimostra possibile e produttiva quanto più questi godono di autonomia organizzativa e finanziaria. Sul piano pratico, inoltre, il *setting* istituzionale si rivela efficace a promuovere il coordinamento se viene individuata con chiarezza una autorità con il ruolo guida di promozione del coordinamento.

cfr. anche
Sez A,
1.1, 1.2

Questa preferenza per il livello periferico non significa ovviamente che il contributo del livello centrale sia irrilevante, ma questo deve privilegiare funzioni prevalentemente di supporto: occorre innanzi tutto un audit scrupoloso della normativa in vigore, onde evitare duplicazioni, contraddizioni, loop e così via. L'impulso legislativo centrale non è tuttavia sufficiente a produrre coordinamento locale. La cornice normativa può rimuovere barriere e creare un sistema di attese reciproche, ma il nodo sta nell'interpretazione pratica che viene data del *setting* normativo dagli attori organizzativi locali.

Per quanto riguarda nello specifico l'integrazione tra politiche del lavoro e politiche di welfare, è molto importante ai fini del coordinamento quali autorità sono responsabili del finanziamento. In generale le indennità sociali, quali ad esempio il Reddito Minimo di Inserimento, sono pagate dalle autorità locali, che sono dunque maggiormente interessate anche alle politiche di attivazione e le finanziano. Quando le politiche di attivazione sono finanziate centralmente tende a configurarsi un quadro prescrittivo centralistico che può ostacolare il coordinamento delle iniziative locali. Viceversa dove è forte la discrezionalità locale, anche in termini di responsabilità finanziaria, il rischio maggiore è quello della frammentazione su scala nazionale. Un giusto equilibrio dei due è difficile da ottenere. Nel momento in cui si iniziano ad attivare reti locali di coordinamento ma il coordinamento verticale non si allenta, si verifica spesso un sovraccarico (*overload*) comunicativo e si finisce spesso in situazioni di stallo.

Non è facile individuare delle soluzioni standard al problema del temperamento tra integrazione orizzontale e verticale. L'esperienza empirica suggerisce però alcuni accorgimenti. In particolare sono opportune strategie che creano ridondanza di capacità operative e sostituibilità funzionale delle strutture rapidamente attivabili; unitamente a sistemi di monitoraggio e canali comunicativi che consentono di avere sempre un quadro aggiornato della situazione. In un certo senso è dunque necessario, invertire il rapporto tra centro e periferia. E' il *centro* che deve svolgere una funzione di agenzia nei confronti della periferia piuttosto che il contrario, offrendo servizi e supporto e mettendo a disposizione risorse, intese anche come linee-guida, standard, strumenti normativi, servizi, monitoraggio e valutazione. E' in periferia che vanno invece sviluppate programmazione e iniziative con indicazione delle risorse necessarie e degli obiettivi, sulla cui base è possibile effettuare il «controllo di gestione» con il quale valutare l'efficienza e l'efficacia con cui queste risorse vengono gestite. Sempre al centro è possibile effettuare opera di diffusione e interscambio, sfruttando le economie di scala, ma è la periferia a scegliere gli obiettivi sulla base dei saperi e dei problemi locali.

il centrale e
il locale

Sulla capacità locale di sviluppare sistemi di rete, di pianificazione strategica e simili, il centro può intervenire solo in modo molto indiretto al massimo cercando di influenzare condizioni di contorno e mettendo a disposizione risorse in modo condizionato. L'iniziativa *top-down* che obbliga gli attori locali a costituire comitati di coordinamento che poi rimangono privi di impatto e fanno registrare una partecipazione solo formale è una circostanza fin troppo evidente. La questione strategica è invece come

alimentare quei processi di apprendimento organizzativo e capacitazione che mettono in grado gli attori di darsi obiettivi condivisi, costituire *frame* interpretativi e linguaggi comuni. La «capacità di cooperazione» è una capacità astratta-formale, che prescinde dall'obiettivo di una specifica mobilitazione interorganizzativa, è una risorsa di per sé, che può essere utilizzata in modo relativamente indipendente dagli obiettivi specifici. L'esperienza della cooperazione vale tanto più quanto essa prescinde da persone specifiche, che notoriamente entrano ed escono da un area professionale, da un campo di attività, da un progetto, come i passeggeri salgono e scendono da un autobus. La capacità di cooperazione è una qualità emergente che è specifica di un contesto e che come tale si generalizza e si diffonde nel processo politico-amministrativo. Si tratta in fondo di uno degli elementi costitutivi di ciò che chiamiamo «capitale sociale» [Sez. C, 3.2].

6.4

Con il concetto di coordinamento o integrazione a livello dei destinatari individuali si intende il fatto che i servizi e gli interventi offerti devono essere integrati quanto al fascio di bisogni e agli stati di necessità del destinatario. Stati di necessità che sono nella maggior parte dei casi complessi e articolati e che dunque hanno bisogno di risposte complesse e articolate, ma non frammentate. Dal punto di vista dell'utente finale l'integrazione delle politiche corrisponde dunque ad una articolazione dell'intervento che non ne determini la frammentazione. Oggetti delle politiche, come per esempio l'«esclusione sociale» o lo «stato di necessità», sono di norma condizioni con risvolti di ordine economico, certamente, ma anche psicologico, spesso sanitario, magari con problematiche di tipo abitativo, con problemi di relazione sociale, o «dipendenze» di vario genere. Per essere adeguata la risposta deve consistere in un pacchetto di servizi integrato che tiene conto di questa multidimensionalità.

*integrazione
riferita ai
destinatari
finali*

Gli strumenti per l'integrazione e il coordinamento degli interventi – quando con ciò si intende «coordinamento dal punto di vista dell'utente» – sono essenzialmente iniziative quali il «one stop shop» ossia l'istituzione di uffici integrati e il «caseworker» ossia lo sviluppo di profili professionali integrati.

Il «one stop shop» è un ufficio dove sono raggruppate professionalità con competenze nei vari campi dell'intervento: mercato del lavoro, servizi sociali, assistenza psico-sociale, motivazionale, bilancio delle competenze, formazione, mediazione linguistico-culturale, *diversity management*, assistenza sanitaria. I servizi integrati sociali e per l'impiego, rivolti a utenti con problemi multidimensionali, si differenziano radicalmente dai servizi per l'impiego standard, dove l'intervento di collocamento o ricollocamento non deve necessariamente essere appoggiato da interventi di tipo psico-sociale e motivazionale, ma è tutt'al più sufficiente un po' di formazione integrativa.

*lo sportello
unico*

Nel caso invece dei «caseworker» o dei «personal advisors» l'integrazione viene perseguita, anziché a livello di ufficio, a livello di competenza del singolo professionista.

Sia in un caso che nell'altro i problemi di progettazione non sono di poco conto.

Nel primo caso attengono prevalentemente alla sfera organizzativa. La compresenza di figure professionali diverse all'interno di un unico ufficio con una missione ben individuata crea problemi di conflitto di competenze, linguaggi diversificati, tensioni tra specialismo e generalismo dei saperi e degli atteggiamenti professionali. Nel caso dei profili professionali integrati, problemi e difficoltà riguardano principalmente la progettazione formativa.

Abbiamo numerosi esempi di one-stop shop in ambito europeo che cercano di offrire un approccio integrato all'utente. Nella breve rassegna che segue il fuoco è posto sull'integrazione tra interventi socio-psicoriabilitativi e gli interventi per l'inserimento al lavoro.

Nei *Work orientation centre* finlandesi, i funzionari di uffici differenti (Servizi per l'impiego, assistenti sociali dei servizi sociali, esperti della riabilitazione dei servizi sanitari) incontrano congiuntamente l'utente. Viene dapprima valutata la condizione motivazionale dell'utente e solo in un secondo momento viene presa in considerazione l'opportunità di trovare subito una occupazione o invece di passare attraverso una ulteriore fase di formazione. In Belgio è stata sviluppata la metodologia detta «route counselling», una sorta di ruolino di marcia individualizzato che prevede diverse fasi di lavoro miranti al reinserimento lavorativo, compresa una fase di assistenza e sostegno successiva al reinserimento (*aftercare*). In Olanda il primo contatto con l'utente avviene presso il *Centre for work and income*, dove viene effettuata una diagnosi generale, sulla base della quale l'utente viene inviato ad agenzie specialistiche. In questo caso non c'è un vero e proprio *one stop shop* ma solo un centro unificato di primo contatto

6.4.1

Per quanto riguarda invece la «porta sociale» o «segretariato sociale» (le denominazioni non sono univoche) previsto dalla legge 328/2000, queste sono inquadrare nella letteratura di settore come servizio di comunicazione istituzionale piuttosto che come servizio assistenziale. Si configurano dunque come strutture che gestiscono informazioni sulle risorse sociali presenti sul territorio e sulle procedure e modalità per accedervi.

*porta sociale
e segretariato
sociale*

Tab. 16 – segretariato sociale e porta sociale nella legge 328/2000

Art. 22

(...) gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale:

(...)

i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.

Nel concreto, come rileva la ricerca svolta dallo Studio Cevas per conto del Ministero del lavoro, gli sportelli attivati sul territorio nazionale, oltre a svolgere la funzione di prima informazione e rinvio al servizio specialistico, sono spesso evolute in strutture di accesso diretto alla rete dei servizi

accogliendo direttamente le richieste di prenotazione per servizi specialistici. Nei casi più avanzati stanno progettando lo svolgimento di funzioni più avanzate di analisi multidimensionale del bisogno (una sorta di diagnosi). Tuttavia lo sviluppo di queste funzioni richiede la presenza di professionalità specifiche che non sempre sono disponibili. Allo stato attuale non sembrano pertanto catalogabili come sportelli unici in grado di offrire un servizio integrato di assistenza³⁶.

Una delle alternative principali per favorire il coordinamento in un «*one stop shop*», è quella tra il creare nuove istituzioni o il fare sì che quelle esistenti lavorino in modo integrato. Se la strada prescelta è la seconda possono essere adottati – per lo più a livello centrale – provvedimenti legislativi che definiscono condizioni quadro che incentivano il sorgere di *partnerships* locali, ad esempio condizionando la concessione di finanziamenti per iniziative locali alla realizzazione di progetti che prevedono la partecipazione di più attori. In alternativa, piuttosto che agire sulle modalità operative delle istituzioni esistenti, si può preferire crearne di nuove, trasversali rispetto alla tradizionale suddivisione di competenze. Sono ovviamente possibili anche situazioni intermedie che prevedono vari bilanciamenti tra le due possibilità.

Nuove istituzioni sono per esempio i *Centres for work and income olandesi*, organizzazioni di livello locale nelle quali sono confluite funzioni precedentemente svolte da altri organismi insieme alle relative risorse umane appartenenti agli uffici per l'impiego, alle amministrazioni locali, alle agenzie assicurative per il pagamento delle indennità, alle agenzie di riabilitazione e altro ancora. Sebbene l'approccio prescelto sia quello del *case management*, non sempre è possibile far sì che l'utente interagisca con un unico operatore. La condivisione degli spazi fisici tra operatori provenienti da diverse amministrazioni – e dunque con diverse professionalità – è comunque spesso il primo passaggio per la costruzione di professionalità integrate. Uffici analoghi sono, in Francia, i *Local integration committees*, che hanno il compito di implementare misure di attivazione per i percettori di Reddito Minimo d'Inserimento, diagnosticandone i bisogni e supportando misure locali. Nel Regno Unito alla fusione tra il *Department for Education and Employment* ed il *Department for Social Security* che ha dato vita al *Department of Work and Pension* si sono accompagnate nuove soluzioni organizzative a livello locale. I *Jobcentres plus* sono infatti uffici locali che svolgono le funzioni di pagamento delle indennità di disoccupazione e quelle di ricerca del lavoro. Essi forniscono una assistenza integrata a persone tra i 16 e i 60 anni che percepiscono una o più indennità.

L'accento è posto sull'orientamento individualizzato e sul *personal adviser*. Il *personal adviser* valuta i requisiti per l'indennità degli utenti, ne valuta l'occupabilità, esegue la ricerca di lavoro, presenta le opportunità e offre supporto anche durante il lavoro. In alcuni casi i *Jobcenters* sono gestiti da imprese private. In Germania, Uffici del lavoro e Uffici per i servizi sociali sono stati indotti a lavorare congiuntamente nei programmi di

³⁶ Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Studio Cevas, *La porta sociale: una buona pratica per l'accesso alla rete dei servizi*, aprile 2004.

collocamento di alcune categorie svantaggiate per le quali è particolarmente difficile trovare una occupazione o, in alternativa, sono stati obbligati ad affidare il pacchetto integrato (assistenza sociale e sostegno al collocamento) ad una agenzia terza. Analogamente in Finlandia la legge sul “rehabilitative work” obbliga i servizi sociali e gli uffici del lavoro a preparare insieme un piano di attivazione, condiviso anche dall'utente.

Se la creazione di nuove istituzioni deriva prevalentemente da un quadro normativo definito a livello centrale, nella pratica locale, il coordinamento può realizzarsi anche per iniziativa delle autorità locali al di fuori di un esplicito mandato normativo definito centralmente. Può trattarsi di istituzioni già esistenti o di nuovi attori emergenti, quali ad esempio quelli del terzo settore. Di questo tipo è il coordinamento promosso dai dipartimenti dell'autorità cittadina dei servizi sociali e della sanità di Colonia, il *Cooperation agreement to promote the employment of young unemployed and long-term unemployed people*, una partnership che ha compiti di programmazione, finanziamento e controllo, che ha istituito, tra l'altro, il *Junges Köln job exchange*, un centro con funzionari degli uffici per l'impiego, dei servizi sociali e dell'ufficio per i giovani. Nei fatti un «one stop shop» con il compito specifico di trovare un impiego ai suoi utenti entro 24 ore.

6.4.2

case work

Requisito chiave di uno stile di lavoro orientato al coordinamento è «l'utilizzazione dei saperi localizzati» per la progettazione di servizi credibili e che rispondono ad esigenze reali. Ciò è possibile se c'è sufficiente apertura verso l'ambiente e ciò, a livello organizzativo, vuol dire attivare canali attraverso i quali, in fase di progettazione e di erogazione del servizio, gli utenti possono far sentire le loro ragioni e avanzare le loro proposte, possono, in altre parole, partecipare all'amministrazione. L'acquisizione di informazioni sul contesto può passare anche attraverso il rapporto professionale con gli utenti del servizio, oltre che attraverso strumenti meno individualizzati quali ricerche di customer satisfaction, incontri e audizioni con rappresentanti di comunità locali, cassette per suggerimenti e uffici reclami. Occorre però che l'organizzazione si attrezzi per far sì che il sapere che viene trasmesso nel rapporto professionale tra utente e operatore venga sistematizzato, codificato e reso disponibile per la progettazione dei servizi e il loro progressivo affinamento. Orientare l'organizzazione all'acquisizione di saperi contestualizzati specifici, utilizzabili come *feed back* per la progettazione dei servizi rende necessario intervenire sulle pratiche professionali, ossia sull'organizzazione del lavoro degli operatori per progettare modi di strutturazione della funzione informativa che corrano paralleli con la funzione propriamente terapeutica e «attivante» senza con essa interferire. Di grande importanza sono, per esempio, le informazioni acquisibili attraverso il *follow up* dei progetti realizzati e delle biografie socio-professionali degli utenti di cui ci si è presi cura:

- cosa accade nel lungo periodo?

- come e quando si stabilizzano situazioni personali lavorative?
- che tipo di carriere lavorative si sviluppano nel medio-lungo periodo?
- si rivelano più efficaci e di migliore impatto strategie di ricollocamento immediato o investimenti in formazione, anche tenendo conto dei "costi" implicati da una più lunga assenza dal mercato del lavoro?

Analisi longitudinali che permettono di rispondere a questo tipo di domande forniscono informazioni di grande importanza per la progettazione ed il design dei servizi. Il modo migliore di svolgerle è di realizzarle in modo concomitante all'erogazione del servizio, predisponendo adeguati strumenti per la rilevazione delle informazioni che, pur trattati individualmente e in profondità all'interno del rapporto operatore-utente, siano sufficientemente generalizzabili da poter essere trattati in contesti valutativi più ampi. La chiave è però il rapporto professionale che sta alla base delle metodologie che si ispirano al *case work*. Queste metodologie richiedono il consolidamento all'interno dei servizi di figure professionali qualificate, in grado di impostare il proprio lavoro in modo personalizzato su ciascun singolo utente e in grado poi di fornire valutazioni e analisi che vadano al di là della dimensione individuale, utilizzabili in sede di progettazione "politica", valide per valutare se e in che misura si sta rispondendo a dei bisogni sociali, se e in che misura gli interventi attuati raggiungono gli obiettivi intesi.

*analisi di
caso
longitudinali*

Con ciò il discorso si sta spostando progressivamente sul versante delle «figure professionali». Il metodo del *one stop shop* non è ovviamente alternativo a quello dell'integrazione della singola figura professionale, anzi far collaborare operatori con competenze diversificate in un unico ufficio rappresenta spesso il primo passo per la progettazione di figure professionali integrate. La compresenza in uno stesso ufficio di operatori con competenze diversificate permette dei processi di apprendimento che concorrono alla formazione di profili professionali integrati. A ciò tuttavia si può accompagnare un processo di de-specializzazione e ciò fa sì che spesso i professionisti con profili più tradizionali "resistano" a questo tipo di innovazioni. L'opzione a cui si fa spesso ricorso è allora quella di utilizzare operatori esterni all'amministrazione. Questo è ad esempio il caso dei «local integration counsellors» arruolati da alcune amministrazioni comunali francesi con il compito di seguire i percettori del Reddito Minimo di Inserimento, identificandone necessità, possibilità di impiego e opportunità di formazione, definirne il piano personale di integrazione, monitorarne i percorsi.

*figure
professionali*

La scelta dell'amministrazione di ricorrere a queste nuove figure professionali è stata dettata dalle difficoltà di coinvolgere i tradizionali operatori dei servizi per l'impiego e dei servizi sociali nel lavoro di supporto ai percettori del RMI collaborando l'uno con l'altro. Con la loro attività di intermediazione tra diversi settori di competenza i «counsellors» hanno in qualche modo "costretto" i funzionari dei due uffici a mettere in questione i loro tradizionali metodi di lavoro. Una esperienza analoga è quella dei «mediatori» utilizzati a Milano sulla base di un accordo tra l'Ufficio adulti in difficoltà e l'Ufficio per il lavoro e la formazione. I «mediatori» milanesi

lavorano come *free lance*, con competenze tra lo psicologico, l'assistente sociale e il tutor aziendale. Ricevono in affidamento dagli assistenti sociali del Comune le persone alla ricerca di lavoro con problemi di inserimento e svolgono il proprio lavoro seguendo individualmente l'utente dalla fase di rimotivazione a quella di formazione e anche durante l'inserimento in azienda. Tutto il processo è programmato e definito in un "contratto" tra l'utente, l'azienda nella quale sarà inserita la persona in cerca di lavoro e l'amministrazione comunale che mette a disposizione sussidi e incentivi.

Le evidenze empiriche riportate nel citato rapporto della *European Foundation for the improvement of living and working condition*, indicano che, sebbene dal punto di vista dell'utente del servizio il ruolo delle figure di intermediazione sia molto importante per le professionalità a vasto raggio che gli "operatori integrati" possiedono e mettono a disposizione, la soluzione adottata non riesce a superare la tradizionale divisione di competenze tra servizi sociali e servizi per l'impiego ma, paradossalmente, crea una nuova divisione del lavoro. In altre parole il «mediatore» fa da ponte tra una amministrazione e l'altra, e queste dialogano tra loro solo attraverso questa figura che però rimane esterna rispetto alla tradizionale struttura amministrativa. Per l'utente il processo di accesso ai servizi risulta effettivamente facilitato, ma non si produce una reale integrazione tra le amministrazioni. Un ulteriore punto di criticità risulta dal fatto che i «mediatori» sono lavoratori "a contratto", *free-lance* che spesso provengono dal terzo settore, con il quale l'amministrazione ha stipulato contratti su progetti specifici. La loro operatività è pertanto temporalmente limitata al corso di uno specifico progetto. Ciò crea problemi di precarietà e non risolve in modo efficace il problema dell'accumulazione delle competenze e dell'apprendimento all'interno della pubblica amministrazione.

Le sperimentazioni - pur con tutti i limiti di assenza di sistematicità - permettono però di fare il punto sui contenuti delle figure professionali degli «operatori integratori» e di avviare con la collaborazione di università ed altri centri di formazione una riflessione sulla progettazione e i curricula formativi. Un *counsellor*, deve:

*competenze
professionali
integrate*

- conoscere bene uno o più settori produttivi: tecnologie, processi produttivi, mansioni, orari, carichi di lavoro etc.
- conoscere bene le situazioni di disagio sociale, le tecniche di ascolto, motivazione, apprendimento.
- saper lavorare sul singolo caso, seguirlo individualmente, accompagnarlo.
- conoscere bene l'offerta formativa disponibile presso i centri di formazione professionale e la domanda di lavoro espressa dai vari settori.
- saper fare il bilancio delle competenze, e indirizzare la persona ad un corso specifico di formazione.
- saper collaborare con i centri di formazione settoriali anche sulla progettazione dei corsi di formazione sulla base della propria esperienza, con la conoscenza del settore di riferimento.

- deve saper instaurare rapporti professionali con il mondo dei servizi sociali e della scuola, sia per la presa in carico dei giovani con difficoltà di inserimento sia per consigliare gli operatori del mondo della scuola sull'orientamento al mondo del lavoro e della formazione e per approntare piani di inserimento sociale e professionale mirato.
- conoscere bene requisiti di sicurezza, agibilità degli impianti del settore di riferimento, comprese le tecnologie che possono essere di aiuto ai disabili per l'inserimento lavorativo e su queste materie deve poter diventare anche un consulente del datore, comprendendo logiche e dinamiche di impresa.

Sotto quest'ultimo aspetto il suo profilo può assomigliare a quello di un *diversity manager*. Spesso il problema principale nell'inserimento lavorativo degli iscritti a "liste speciali" di vario genere (si tratti delle fasce protette o delle liste di mobilità) è che le imprese non considerano gli uffici di collocamento o le altre agenzie che se ne occupano, come referenti affidabili in grado di trovare la persona giusta per il posto giusto, ma guardano al sistema del "collocamento speciale" come ad un carico sociale di cui farebbero volentieri a meno e che spesso neanche la presenza di incentivi fiscali o contributivi riesce a rendere interessante. Il coinvolgimento degli imprenditori nei programmi di collocamento avviene di norma solo in casi di tensioni sul mercato del lavoro. Viceversa è possibile che un costante e affidabile lavoro di consulenza su strategie organizzative, atteggiamenti gestionali e supporti tecnologici soprattutto se fortemente personalizzato e svolto da esperti che dimostrino di comprendere pienamente le logiche di impresa, in grado dunque di parlare lo stesso linguaggio dell'impresa e di stabilire con essi relazioni fiduciarie, possano aiutare a superare l'iniziale barriera di pregiudizio.

La figura del consulente integrato va progettata, oltre che con riguardo ai processi che questi deve essere in grado di attivare nei confronti degli utenti dei servizi anche con riguardo ai processi di attivazione sul lato del *policy making* e delle strategie di sviluppo locale. Deve essere concepito alla stregua di un agente di sviluppo del territorio, con capacità fondamentali di progettare, dare vita e guidare network di implementazione, gestire progetti su reti lasche con strategie di lunga durata in ambienti poco strutturati. Questo secondo pilastro del profilo di competenze auspicabile per sostenere la progressiva trasformazione di burocrazie meccaniche in burocrazie professionali³⁷ fa riferimento a altri tipi di skills, di carattere più trasversale, quali una generale comprensione del *policy making* e la capacità di esercitare influenza su di esso. In generale possiamo parlare di capacità di mediazione, negoziazione e risoluzione del conflitto, capacità di definire obiettivi comuni, di mobilitare attori. Queste capacità, unitamente ad una buona versatilità delle competenze in ambito economico, sociale, psicologico e giuridico, in particolare in materia lavoristica e previdenziale assistenziale, e a conoscenze di carattere più pratico degli ambienti organizzativi e del territorio, sono i presupposti migliori per garantire

³⁷ Ossia burocrazie composte da professionisti, la terminologia è di H. Mintzberg, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, il Mulino, 1996.

l'attivazione di processi di trasmissione delle conoscenze dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso o, come anche si usa dire con riferimento ai processi di apprendimento ed innovazione, di traduzione della conoscenza tacita in conoscenza codificata e di applicazione della conoscenza codificata in conoscenza tacita. Questo processo a due vie garantisce l'accumulazione e l'utilizzazione delle conoscenze, l'apprendimento dagli errori e i processi di *feed back* dall'implementazione alla decisione.

Profili integrati di questo tipo sono ancora scarsamente presenti nel panorama professionale italiano. Per favorire i fenomeni di integrazione e di innovazione nelle *policies*, particolarmente in ambito sociale e lavoristico, è necessario progettare e realizzare processi formativi di livello universitario che integrino opportunamente la capacità e le competenze esaminate nelle righe precedenti. E' abbastanza chiaro che il profilo professionale descritto, per le sue caratteristiche intrinseche e forse anche per vocazione e atteggiamento di chi lo intraprende, è destinato a trovare spazi e opportunità di impiego soprattutto nell'ambito pubblico, nel terzo settore, o comunque nel privato che offre servizi. Ciò non ostante è possibile pensare che profili professionali con caratteristiche del tutto analoghe possano trovare i loro spazi anche all'interno delle imprese for profit, ad esempio nella gestione e valorizzazione del personale, nella comunicazione interna ed esterna, nelle relazioni industriali, come referenti formativi, ovviamente soprattutto nelle imprese che puntano su strategie di responsabilità sociale. Quali che saranno gli sviluppi delle strategie di responsabilità sociale, è comunque evidente che l'impresa non può prescindere *in toto* dai legami con il territorio, i bisogni e le opportunità che esso esprime. Anche le imprese hanno dunque bisogno di "integrazione", di capacità di ascolto e di relazione.

Scuola e Università non sono però i soli luoghi della formazione. Lo sono in pari modo e con pari dignità anche il mondo del lavoro, le aziende, le organizzazioni. Per il modo come il mercato del lavoro è strutturato, lungo assi di maggiore precarietà o stabilità; per le opportunità di apprendimento, di esplicazione delle potenzialità e della creatività individuale che le organizzazioni offrono, per le occasioni di formazione che mettono a disposizione, per il clima di maggiore o minore benessere organizzativo che le contraddistingue, imprese, organizzazioni pubbliche, mercato o mercati del lavoro possono costituire un'aula di costante apprendimento (*life long learning*), oppure di deprofessionalizzazione e anche di mortificazione. Ci possiamo allora chiedere quali accorgimenti manager o responsabili della gestione e sviluppo delle risorse umane in aziende e organizzazioni, soprattutto nelle organizzazioni pubbliche o di terzo settore che operano nei settori delle politiche del lavoro, sociali, della formazione e in altri settori contigui, possano prendere per favorire lo sviluppo, tra il proprio personale, delle capacità di integrazione.

6.4.3

*apprendimento
organizzativo*

Alcune idee, benché abbastanza semplici, nella pratica difficilmente vengono attuate. Ad esempio una adeguata pianificazione e sviluppo delle

carriere che preveda passaggi tra dipartimenti differenti ed anche periodi di distacco presso altre organizzazioni. E' assolutamente ovvio che piani di carriera di questo genere favoriscono lo sviluppo di una visione d'assieme e la padronanza di linguaggi e prospettive diversificate, in altre parole favoriscono lo sviluppo di capacità di integrazione. All'opposto è altrettanto ovvio che questa è una pratica poco o nulla utilizzata. Ciò che ne impedisce la diffusione è di norma il prevalere di una prospettiva di corta veduta in molti responsabili di uffici. Se li interrogate in proposito la maggior parte di loro vi risponderanno qualcosa del genere: «...Sì, credo che al dott. Rossi farebbe molto bene cambiare il lavoro e venire nel dipartimento Y oppure andare a lavorare per un po' nell'agenzia K, imparerebbe cose nuove, forse prenderebbe anche nuovo slancio nel lavoro, nuovi stimoli... indubbiamente..., ma mi è proprio indispensabile qui dov'è. Fa benissimo il suo lavoro, è praticamente un perfetto specialista, conosce ogni singola pratica, ogni singola norma e circolare... non saprei proprio come fare, se se ne andasse....»³⁸.

E di fatto chi se ne va, soprattutto nella pubblica amministrazione, chi cambia frequentemente luogo di lavoro, chi si sposta tra uffici e responsabilità sono, nella regola, i meno capaci e i meno volenterosi. Nella pubblica amministrazione costoro riescono più facilmente di altri a ottenere distacchi, comandi, trasferimenti. Nei fatti nessuno se ne occupa o si preoccupa se se ne vanno. Qualcuno è addirittura così indesiderato che sono gli stessi reparti o uffici che brigano per liberarsene. Come esito finale succede spesso che i più mobili sono i meno integrati, coloro che spostandosi riproducono e diffondono solo la propria indolenza o la propria furberia. Il meccanismo di "tenere al chiodo" i migliori è invece così forte che talvolta è addirittura di ostacolo a opportunità di cambiamenti e spostamenti che possono favorire lo sviluppo di carriera. Un meccanismo assolutamente perverso.

Esattamente il contrario di quando avviene nelle organizzazioni più dinamiche. Ad esempio in alcune grandi aziende automobilistiche giapponesi il requisito per diventare dirigenti è quello di girare molto tra reparti, ad iniziare addirittura dalla linea di produzione, apprendere in fretta tutto quello che si può apprendere e poi passare ad altro incarico. L'obiezione mossa dal dirigente citato, in base alla quale «se gli elementi migliori lasciano il reparto o l'organizzazione per andare ad imparare cose nuove altrove, il reparto subirebbe una grave perdita di conoscenze» non è certamente peregrina, ma si può fare una decisiva contro-obiezione. Vale a dire, essa coglie nel segno se e solo se il meccanismo della rotazione non è messo a sistema. Se invece la rotazione e il distacco, lo scambio tra esperti costituisce il meccanismo normale di pianificazione delle carriere, ci sarà sempre, a sostituire qualcuno che se ne va, qualcun altro che arriva.

L'accortezza sta a questo punto, è evidente, nella programmazione adeguata dei tempi per cui ogni nuovo arrivato è seguito, in affiancamento, nella fase di inserimento nel nuovo setting organizzativo e di apprendimento delle regole e delle dinamiche del nuovo lavoro, da un funzionario esperto che, formato adeguatamente il nuovo venuto sarà

³⁸ La citazione non è inventata, ovviamente sono stati cambiati i nomi, ma è il resoconto fedele di un colloquio avuto con il dirigente responsabile di un ufficio di circa 200 persone.

pronto a lasciargli il posto per passare ad altro incarico senza lasciare in ambascio il reparto. Alla funzione di mentoring, in alternativa, può essere adibito, anche in questo caso sulla base di una opportuna pianificazione delle carriere, personale di livello pre-dirigenziale (quadri) con grande esperienza del settore o del dipartimento che, per motivi legati all'età o alla scarsa dimestichezza con le nuove tecnologie, diventa difficile impiegare nelle strutture di linea soprattutto durante le fasi di rapida ristrutturazione tecnologica. L'esperienza e la conoscenza accumulata, unitamente ad una formazione specifica in materia di formazione professionale *on the job*, potrebbero fare di queste figure professionali che spesso le aziende hanno difficoltà a ricollocare, un ottimo strumento per rafforzare la formazione interna e in questo modo per agevolare i meccanismi di rotazione in azienda con i quali progettare e realizzare profili di "operatore integrato". Se si riuscisse a pianificare meccanismi di rotazione anche inter-organizzativo (all'interno del settore pubblico una ipotesi di questo tipo può avvalersi di strumenti di coordinamento amministrativo oltre che di mercato) sarebbe possibile favorire meccanismi di apprendimento da altre organizzazioni e sviluppare professionalità in grado di costruire reti di relazioni ampie quali sono necessarie per implementare i programmi politici in ambienti complessi. Evidentemente, il meccanismo di sviluppo delle carriere basato sulla rotazione deve essere accompagnato da sistemi di valutazione adeguati, che non premiano, ad esempio, la durata della permanenza nella stessa amministrazione, o cariche ricoperte nella medesima organizzazione o la capacità di perseguire esclusivamente obiettivi intra-organizzativi, ma tengano conto della pluralità e della versatilità delle esperienze e della capacità di definire e raggiungere obiettivi inter-organizzativi.

Analogamente, a livello territoriale, la capacità di networking è sostenuta dallo sviluppo di *comunità di pratica*, ossia di comunità professionali di addetti che in diversi uffici svolgono attività analoghe. Ciò sta in parte avvenendo per gli addetti agli Uffici per le Relazioni con il Pubblico o, ancora più in generale, per coloro che, all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, si occupano di comunicazione. Il processo di sviluppo di comunità di pratica può essere sostenuto creando occasioni di confronto e di incontro, di dibattito e di lavoro in comune. Anche in questo caso il processo non è però indolore né facile da affrontare per le organizzazioni più tradizionali. La definizione di un nuovo profilo professionale all'interno delle pubbliche amministrazioni si scontra infatti innanzi tutto con il problema del relativo inquadramento professionale, che pone non pochi ostacoli sul lato della contrattazione. Nuove figure, nuove mansioni, nuovi livelli retributivi e via dicendo sono tutte questioni pervase da dinamiche negoziali e da contrapposizioni individuali e collettive che non sempre è possibile affrontare e risolvere a livello di singola organizzazione. E inoltre c'è il fatto che lo sviluppo e il consolidamento di una comunità di pratica, o anche di un gruppo di professionisti all'interno di una pubblica amministrazione, pone quasi inevitabilmente il problema del doppio legame di fedeltà. In altre parole il professionista, oltre che gerarchicamente alla propria organizzazione, è legato da codici deontologici, prassi lavorative e anche obblighi codificati al proprio gruppo di pratica o al proprio gruppo

*comunità di
pratica*

professionale. Ciò è evidente per esempio per i giornalisti all'interno della pubblica amministrazione (problema che sta emergendo in fase di implementazione della legge 150/2000 sulle attività di informazione e comunicazione), ma anche per altri gruppi identificati da uno spirito di corpo di tipo professionale. Costoro concepiscono se stessi come una sorta di corpo autonomo all'interno dell'organizzazione di cui fanno parte. In un certo senso rispondono personalmente del proprio operato senza passare per la mediazione del vertice organizzativo. Il "professionista" in senso proprio concepisce se stesso – questo in definitiva significa essere un professionista – come una sorta di fornitore di servizi all'organizzazione di cui è membro. In un contesto del tutto differente questa sorta di alterità rispetto all'organizzazione di cui si è membri è quella dei medici negli ospedali oppure dei professori nelle università. Costoro conformano il loro operato al proprio codice professionale e al proprio bagaglio di sapere, che è necessariamente di livello elevato, piuttosto che non alle specifiche della *line*, diciamo all'amministrazione, rispetto alla quale hanno solo l'incombenza di rispettare alcune routine burocratiche. Mintzberg parla a questo proposito di un coordinamento che passa attraverso codici professionali appresi durante il percorso di formazione che si sostituisce al tradizionale coordinamento gerarchico.

Se concepiamo l'operatore integrato dei servizi sociali e dell'impiego alla stregua di un professionista con elevati livelli di formazione, come è necessario che sia per avviare un reale processo di innovazione e integrazione nei servizi basato su metodologie come quella del *case work*, è evidente che molto del tradizionale approccio al management organizzativo va rivisto. Non si può pretendere di cambiare radicalmente le figure professionali mantenendo inalterato il funzionamento del controllo e del coordinamento organizzativo. Orari di ingresso e di uscita, cartellini presenza, controllo della presenza sul posto di lavoro, concentrazione del potere decisionale al vertice e altre specificità improntate ad una burocrazia di tipo meccanico (taylorista) non possono più essere lo stile di coordinamento per organizzare il lavoro di professionisti che decidono in base al proprio bagaglio di conoscenze come progettare gli interventi, con che metodologie attuarli, che scelgono i propri referenti all'interno e all'esterno dell'organizzazione di appartenenza, che lavorano su progetti con scadenze temporali fissate in base a considerazioni nel cui merito, per un dirigente di *line*, è difficile entrare.

6.5

6.5.1

Siamo adesso giunti al quarto tipo di integrazione, quella che ha a che fare con i prodotti delle politiche e che parte dalla conoscenza e dalla tematizzazione del problema che si vuole trattare. Per chiarire questo punto guardiamo, con un breve excursus, alle tematizzazioni prevalenti in materia di politica sociale negli ultimi decenni, con particolare riferimento a quelle mediate dalle istituzioni comunitarie e dagli organismi internazionali.

*integrazione
delle politiche
come
anticipazione
dei risultati*

Le politiche sociali hanno per lungo tempo avuto uno status piuttosto marginale nel ventaglio delle competenze e delle attività della Comunità europea, anche nel quadro degli obiettivi del Fondo Sociale, nel cui contesto hanno invece prevalso gli interessi per le politiche per l'impiego. Intorno alla metà degli anni Novanta vengono pubblicate alcune comunicazioni della Commissione (*The Future of Social Protection: A Framework for a European debate*, 1995, e *Modernising and Improving Social Protection Systems in the European Union*, 1997), dove l'enfasi è posta soprattutto sui crescenti costi della sicurezza sociale e sulle implicazioni per l'offerta di lavoro e la competitività. Di poco precedente, il *Jobs study* dell'OCSE del 1994, aveva posto al centro del dibattito la distinzione tra politiche attive e politiche passive, sottolineando l'esigenza di rendere i sistemi di protezione sociale più favorevoli all'occupazione, riducendo i costi extra-salariali del lavoro e trasformando le misure di ammortizzazione dei disagi legati alla perdita del posto di lavoro in misure pro-attive di occupabilità. Una tematizzazione delle politiche sociali in linea con questi principi è in definitiva quella accolta anche nel trattato di Amsterdam, dove l'accento è posto sui problemi della sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale e sull'esigenza di evitare fenomeni di dipendenza e assuefazione dei destinatari agli schemi di protezione sociale.

I contributi più recenti della Commissione alle tematizzazioni in ambito di politica sociale quali la *Concerted strategy for modernising social protection* (1999); *Building an inclusive Europe* (2000) e la *Social Policy Agenda* (2000), con cui si sono approfonditi, anche grazie ai contributi del Social Protection Committee, gli aspetti multidimensionali e complessi della povertà e dell'esclusione sociale e la questione dell'integrazione tra sistemi di protezione sociale e le politiche dell'impiego, pongono invece in modo più deciso l'accento sulle politiche di coesione sociale come *politiche di sviluppo* invece che come *costi* che lo sviluppo deve sopportare. La politica sociale costituisce in questo contesto un vero e proprio fattore produttivo. In questo modo la questione dell'integrazione tra politiche sociali e politiche dell'occupazione viene posta sotto un profilo radicalmente nuovo.

Molti dei problemi culturali e di accettazione con cui ha dovuto confrontarsi la questione dell'integrazione delle politiche sociali con le politiche del lavoro è dipesa dal fatto che, a ben guardare, le parole «nuove» delle politiche sociali della seconda metà degli anni Novanta con cui si descrive la necessità dell'integrazione, non erano poi così «nuove». Self-reliance, incoraggiare il lavoro, promuovere l'indipendenza etc. hanno degli antesignani, per niente nobili, nella distinzione tra poveri "meritevoli" e poveri "non meritevoli" del XIX secolo, dove peraltro la questione si riduceva alla definizione di un criterio di eleggibilità in base al quale la corresponsione di benefici era condizionata a comportamenti meritevoli, quale, tra gli altri, la disponibilità a lavorare immediatamente qualora se ne presentasse l'occasione (*workhouse test*).

Quando, nella seconda metà degli anni Novanta il tema dell'integrazione si impone nell'agenda politica anche grazie al peso crescente della Comunità europea nella definizione delle politiche sociali nazionali, il campo semantico non è ancora del tutto sgombrato da

quell'equivoco. Certamente le strategie di modernizzazione delle politiche sociali sono discusse in modo più puntuale e con dovizia di modelli econometrici che cercano di stimare l'impatto delle politiche attive di reinserimento al lavoro sulle variabili economiche (disoccupazione, disoccupazione di lunga durata, effetti di spiazzamento, inflazione, salari etc.), ma a dominare il dibattito sono pur sempre due prospettive fondamentali: la lotta all'esclusione sociale da una parte – tematizzazione che potremmo chiamare dell'*empowerment* o della "possibilità"; e la questione della sostenibilità degli schemi pensionistici dall'altra – prospettiva che potremmo chiamare della "necessità".

Le due tematizzazioni hanno trovato un comune denominatore nella necessità di considerare congiuntamente il funzionamento dei mercati del lavoro e degli schemi di assistenza, sia da un punto di vista macro sia da un punto di vista micro, vale a dire con riguardo alle questioni di sostenibilità economica degli schemi di assistenza e dei loro effetti sulla competitività da una parte, sia con riguardo alle dinamiche che determinano l'esclusione sociale o, al contrario, conferiscono cittadinanza sociale, dall'altra. In questo modo si riesce forse a superare una distinzione troppo rigida tra politiche attive e politiche passive, che in modo più o meno esplicito sempre sottintende una superiorità delle prime sulle seconde. Le prime fonti di sviluppo di capacità e competenze, le seconde mere riproduttrici di una situazione di dipendenza e demotivazione. In realtà non ci sono evidenze econometriche conclusive del fatto che le politiche passive scoraggiano l'offerta di lavoro. Solo una maggiore attenzione ai dati sociologici e longitudinali permetterebbe di tenere in dovuto conto gli effetti sul mercato del lavoro locale e sul benessere individuale e collettivo di adeguate misure di sostegno al reddito, in considerazione anche degli effetti di adeguati sussidi di disoccupazione o di forme di reddito universale sulle scelte di investimento in formazione, sulle strategie e sui comportamenti individuali nella ricerca di un lavoro, sulla motivazione e la capacità di esplorare le varie possibilità e di seguire il proprio talento e le proprie vocazioni. In base a questa prospettiva aperta dagli interessanti studi sull' *high skill equilibrium*, risulta che gli schemi di sostegno al reddito e la stabilità del reddito, certo non da soli, possono rivelarsi fattori produttivi con effetti più vantaggiosi, sul lungo periodo, delle strategie di pressione a rientrare velocemente sul mercato del lavoro.

La possibilità di realizzare una efficace integrazione delle politiche riposa innanzi tutto in una adeguata tematizzazione del problema: ha cioè una forte componente teorica e conoscitiva. La formula frequentemente usata «making work pay», almeno nell'uso corrente che si tende a farne, soffre invece di un difetto di tematizzazione. Essa pare nascondere un intento per lo meno sospetto: quello di rendere la condizione di disoccupazione ancora più difficile da sostenere: riduzione dell'ammontare dei trasferimenti, riduzione della durata temporale dei trasferimenti, più stringenti condizioni per l'ottenimento degli stessi, maggiori pressioni sui percettori a trovare un nuovo lavoro. Una cosa è però far sì che lavorare convenga (dal punto di vista psicologico, sociale, economico, formativo etc.) e un'altra rendere la condizione di disoccupazione o di attesa, che

necessariamente comporta la ricerca di un lavoro, insostenibile. L'enfasi sulle politiche attive (reimpiego e impiegabilità-occupabilità) negli anni Novanta è stata guidata dall'idea che il lavoro sia il modo migliore di combattere l'esclusione sociale e la povertà. Ma, per lo meno a livello internazionale non c'è una chiara evidenza empirica di ciò, come il fenomeno dei *working poor* dimostra e come dimostra anche la rilevanza delle patologie da lavoro, dal mobbing agli incidenti sul lavoro causati dallo stress e da insufficienti misure di sicurezza. La domanda da porre per una corretta tematizzazione del rapporto tra politiche sociali e politiche del lavoro è piuttosto: quale tipo di lavoro realmente fornisce quel sostegno sociale, psicologico, formativo che aiuta a combattere l'esclusione sociale e il disagio?

6.5.2

*politiche attive
e politiche
passive*

Per quanto riguarda il lato macroeconomico, lavorare o non lavorare è spesso indifferente, tanto è vero che molti dei "posti" creati dalle misure di politiche attiva sono sussidiati, ossia presentano una produttività che giustifica una retribuzione alla quale lavorare non conviene. Il sussidio per lavorare (banalmente: politica attiva), rispetto al sussidio per rimanere disoccupati (banalmente politica passiva), dunque, si giustifica solo in uno dei seguenti modi:

- c'è un plusvalore psicologico, sociale, formativo, nell'esercitare quel lavoro, piuttosto che fare altro. In questo caso occorrerebbe verificare empiricamente in cosa consiste questo "altro". La visione tradizionale vorrebbe che si trattasse esclusivamente di attività pericolose, quali bere, rubare, etc. oppure di ozio improduttivo, alle quali sono connessi danni, innanzi tutto psicologici e sociali, ma poi anche fisici, con ulteriori aggravii di costi per la comunità e di disagio per chi ne è colpito. C'è una ricca letteratura in materia che va approfondita senza preconcetti e ideologismi. D'altro canto va però anche considerato quale è il costo psicologico, sociale, e naturalmente anche fisico nella misura in cui questi aspetti sono collegati, di un lavoro qualunque, alienante, non amato, senza senso, che ruba il tempo ad altre attività, desideri, impegni, volizioni, che si è obbligati a fare se si vuole mantenere il diritto al reddito.
- si tratta in ultima istanza di un sussidio al datore di lavoro invece che di una misura di politica attiva. A ben guardare infatti il datore di lavoro può avvalersi di lavoro che egli, senza il sussidio, non sarebbe in grado di mobilitare. A prima vista non c'è niente di male, né dal punto di vista morale né da quello economico. La retribuzione rispecchia infatti la produttività del lavoro (è la produttività che è troppo bassa per consentire una retribuzione tale da motivare il lavoratore). Si può però riflettere sul fatto che in assenza di sussidio e dunque della capacità di mobilitare il lavoro, verrebbero presi degli accorgimenti tecnico-organizzativi tali da poter svolgere quelle mansioni in modo alternativo. In questo caso dunque il sussidio agirebbe come una sorta di freno

all'innovazione. Inoltre misure di questo tipo sortiscono quasi inevitabilmente effetti di *deplacement*, ossia di sostituzione di lavoratori per i quali non esistono sussidi.

- si tratta semplicemente di un "test" per ridurre il costo dei trasferimenti. In questo caso il "lavoro" non ha nessun valore formativo, nessun valore economico ma semplicemente una funzione di selezione tra disoccupati meritevoli e non meritevoli.

C'è una vasta bibliografia sugli effetti "psicologici" del lavoro e della disoccupazione, dall'analisi psicoanalitica di Freud, al senso di «attività» di Arendt, agli effetti dell'inattività sui disoccupati di Marienthal e via dicendo. Ma c'è una bibliografia altrettanto vasta sugli effetti psicologici del lavoro non desiderato, in termini di stress, di incidentalità, sul "lavoro flessibile" e la corrosione del carattere, sull'inconciliabilità di vita lavorativa e vita familiare, sul lavoro a-sociale, sul mobbing, sul burn out, sulla perdita di competenze professionali non solo fuori del lavoro ma anche nel lavoro (lavoro dequalificante) e via dicendo. Tutte circostanze, anche queste, che determinano esiti per i quali sono necessarie politiche sociali. Integrare politiche sociali e politiche del lavoro non può voler dire allora, come spesso in modo riduttivo si intende, rimettere al lavoro coloro che percepiscono un reddito di disoccupazione, ma anche progettare interventi nel mondo del lavoro, che prevengano la necessità di dover poi intervenire con politiche sociali, pensare insieme le politiche del lavoro e le politiche sociali.

In altre parole occorre considerare che l'esclusione sociale è prodotta da un «deficit di capacità», sociali, professionali, educative, fisiche etc. talvolta congenito ma molto più spesso acquisito in conseguenza di eventi traumatici ma anche di strutture sociali con effetti mortificanti. Di questo deficit di capacità la condizione di disoccupazione (esclusione dal lavoro remunerato) è una delle più frequenti conseguenze, con evidenti esiti peggiorativi, tra i quali spesso la mancanza di un reddito adeguato e la mancanza di adeguate relazioni sociali, ma non ne è la causa. Combattere l'esclusione sociale concentrandosi solo su una delle sue conseguenze non è necessariamente la via migliore. Il deficit di capacità è sempre relativo ad una determinata modalità di organizzazione, ad una struttura sociale e relazionale, ai livelli di complessità che essa implica, al sapere condiviso che essa sottende e via dicendo. Ovviamente l'inserimento lavorativo *può* essere un valido strumento per l'arricchimento di competenze sociali, professionali, relazionali, ma non lo è *necessariamente*. O meglio lo è solo a determinate condizioni, ossia a condizione che la rete sociale e relazionale e la caratteristica dei compiti che sono richiesti attivi e stimoli efficacemente le capacità dell'individuo.

La strutturazione del contesto influisce in modo determinante sulla possibilità di inclusione lavorativa. Ciò è evidente anche nel caso paradigmatico del pensionamento, che è un caso paradossale in quanto l'evento a cui è legato il pensionamento è *certo* quanto al suo verificarsi: la vecchiaia. La pensione è un chiaro esempio di politica sociale. Spetta a tutti quelli che, in possesso di determinati requisiti contributivi, raggiunta una determinata età, lasciano l'attività produttiva in senso stretto. E' corrisposta

su una base assicurativa, attuariale, e dunque ha i requisiti di una politica previdenziale piuttosto che non sociale *tout court*. L'evento che produce il diritto alla prestazione è pressoché certo (vecchiaia) ma può variare temporalmente con il variare del momento della fuoriuscita dall'attività produttiva. Questo momento, di centrale importanza nella biografia individuale e nei risvolti psicologici che possiede, è influenzato da numerosi fattori sia dal lato del lavoratore che dal lato dell'azienda: la produttività del lavoratore innanzi tutto, la sua condizione psico-fisica, la soddisfazione nel lavoro, le sue competenze, l'importanza dell'esperienza che possiede un lavoratore anziano nel contesto della struttura tecno-produttiva e via dicendo. Tutti questi fattori sono a loro volta determinati/influenzati dalla qualità del contesto produttivo complessivo, dalle occasioni di apprendimento e di crescita professionale di tutta la vita lavorativa, dalla ricchezza del contesto, dalle risorse di partenza, in altre parole potremmo dire dalla qualità sociale complessiva. E' abbastanza ovvio che in una condizione di gratificazione economica e psicologica, se la produttività del lavoratore è ancora elevata, se la conoscenza e l'esperienza sono fattori produttivi importanti, il ritiro dall'attività produttiva non avrà motivo di essere anticipato eccessivamente. E' ciò che si intende per *active ageing* nella *Social Policy Agenda*. Analogamente, l'esclusione dal mondo del lavoro che troppo spesso si accompagna, soprattutto per le donne, all'insorgere di impegni familiari e determina di conseguenza la necessità di adeguate politiche sociali, può essere affrontata con interventi di politica del lavoro, riguardino essi l'uso del part-time e dell'orario di lavoro in generale, la regolazione dei contratti, il lavoro da casa e via dicendo. Sono qui più importanti l'organizzazione della produzione che i trasferimenti economici ex post. Integrazione di politiche sociali e politiche del lavoro significa molto di più che spingere i disoccupati percettori di indennità a tornare al lavoro (qualunque esso sia). Significa pensare congiuntamente le politiche della qualità sociale e quelle del lavoro, sviluppando le capacità e il contesto in cui esse possono essere spese, riprodotte e accresciute.

6.5.3

Con queste ultime riflessioni i termini dell'integrazione si sono ulteriormente allargati, a comprendere le politiche educative, territoriali, urbane, sociali, ambientali che, agendo positivamente sul livello delle capacità di coloro che vi sono coinvolti, ne accrescono la possibilità di entrare con competenza in relazioni sociali fondamentali, tra le quali anche quelle che attengono alla sfera produttiva. Queste capacità di entrare in relazioni sociali fondamentali, sono tanto qualità di contesto quanto sono qualità individuali e ciò fa ritenere che le politiche attive debbano agire a livello individuale tanto quanto a livello ambientale, su tutti i soggetti coinvolti, destinatari, implementatori e terzi.

A questo proposito si può, in conclusione, rilevare che è dichiarato esplicitamente nei documenti della Comunità Europea che il sistema di protezione sociale debba contribuire all'obiettivo strategico principale, la costruzione di una economia basata sulla conoscenza (Consiglio europeo di

*integrazione
delle
competenze
e
integrazione
delle
politiche*

Lisbona, 2000), e alla promozione della qualità quale forza trainante di una economia fiorente (Social Policy Agenda, 2000). In questo modo il funzionamento del sistema di protezione sociale si qualifica come un «fattore produttivo» abilitante. D'altro canto l'enfasi con la quale si insiste sul fatto che la partecipazione alle «politiche attive», ossia la disponibilità ad entrare in queste misure da parte dei percettori di un sussidio, debba costituire condizione per il mantenimento dei requisiti alla percezione di quel sussidio, solleva perlomeno un dubbio: perché i disoccupati non sono abbastanza disponibili a appropriarsi di un prodotto (la formazione, lo schema di impiego...) che non solo è gratuito ma inoltre aumenta la loro teoriche capacità di guadagno, oltre a conferire capacità e conoscenze di livello generale? Perché occorre motivarli minacciando ad ogni capoverso il ritiro del sussidio? Se il prodotto offerto è veramente valido, cioè esso addirittura ci proietta nell'economia della conoscenza, perché qualcuno dovrebbe preferirne rimanere fuori? E' lecito questo dubbio? Perché è necessario diminuire l'entità dei sussidi di disoccupazione e accorciarne la durata, sottoporre la corresponsione degli stessi a più stringenti condizioni se lo svolgimento di una attività, al di là della remunerazione che essa dà diritto a percepire, è di per sé un valore, una circostanza desiderabile?

A questo interrogativo si dovrebbe rispondere con una integrazione delle politiche sociali e del lavoro che punti alla produzione di qualità sociale: la promozione di un contesto di relazioni sociali e professionali che promuovono lo sviluppo delle capacità individuali e collettive, sostenendo motivazione, inclusione, partecipazione alla vita economica e sociale della comunità, anche attraverso modelli produttivi che offrono opportunità di lavoro stimolante, portatore di crescita e competenze, conciliabile con le esigenze di vita, psicologicamente sostenibile, sensato. Chiamiamo le «politiche attive», in questo nuovo, più comprensivo significato, «politiche di attivazione».

6.5.4

Abbiamo visto la ricchezza degli strumenti disponibili per politiche negoziate [Sez. E]. Abbiamo poi visto il quadro programmatico previsto dalla Legge 328 [par. 4.5 e 6.4.1]. Nell'insieme si delinea un processo socio-istituzionale, ampiamente proceduralizzato, per produrre piani e strumenti complementari che permettano di approssimare l'obiettivo dell'integrazione ed insieme di avvicinare il più possibile il servizio agli utenti finali. A questo punto le variabili intervenienti riguardano i modi di organizzare il servizio e quindi il ruolo delle competenze professionali integrate [si veda anche par. 1.6, 3.3.2, 3.4, 6.5.3]. Si tratta di variabili delicate in quanto toccano direttamente individui e gruppi di lavoro, ed è qui che deve verificarsi il processo di apprendimento più impegnativo. In tutte queste attività, come sempre quando si tratta di garantire la produzione di un bene pubblico, c'è un forte elemento di anticipazione [cfr. 3.3.2, ma anche 2.6.4 e 6.5.1]. Esso prende corpo tramite uno strumento molto complesso, il piano di zona ex legge 328. Si tratta di un documento che presenta molti caratteri innovativi, anche rispetto ad altre forme di

*sul piano di
zona*

programmazione integrata. Il modo migliore di approfondire questo punto è di leggerne sistematicamente uno.³⁹ Qui ci limitiamo per necessità a ripercorrerne la logica, in modo che il lettore possa connettere la conoscenza dei presupposti istituzionali e di policy più generali, l'implicazione in termini di conoscenze e competenze, e la programmazione integrata dei servizi.

Ogni piano di zona deve⁴⁰:

- basarsi su una conoscenza dettagliata ed affidabile del contesto, della domanda e delle risorse disponibili
- mettere in opera strutture per la raccolta sistematica di informazioni e di indagini
- organizzare in forme sia tecniche sia di democrazia deliberativa le operazioni di valutazione dei processi, dei prodotti e degli impatti finalizzata alla produzione di qualità nel servizio e di qualità sociale in generale
- essere il risultato di un processo politico di negoziazione e di ascolto di interessi e di voci tramite un tavolo di concertazione politica, istituzionale e sociale, che permette l'integrazione dei punti di vista e quindi dei criteri operativi, compresa la definizione di priorità strategiche, ricognizione delle risorse critiche, lettura della domanda sociale, progettazione delle forme del coordinamento e della cooperazione interistituzionale; qui la partecipazione è la risorsa chiave
- garantire che il "prodotto" sia la costruzione di un sistema a rete, in cui gli attori responsabili sono interconnessi ed apprendono ad operare in rete anche oltre i "confini" tradizionali amministrativi, culturali e politici
- basarsi su una miscela di partecipazione e concertazione, a responsabilità condivise tra attori di natura diversa, e finalizzata alla promozione della cittadinanza sociale. Questa nel contesto istituzionale e regolativo dato dal piano di zona significa: ruolo attivo del cittadino-utente, co-responsabilità interistituzionale, promozione delle capacità locali e piena soddisfazione e azionabilità dei diritti di cittadinanza in campo socio-economico. Ciò viene reso possibile dall'effettivo inserimento del terzo settore a pieno titolo sia nelle attività programmatiche sia nelle fasi di implementazione della strategia di integrazione dei servizi. E' questo il terreno elettivo del principio di sussidiarietà che deve ispirare ogni piano di zona (così come ogni piano regionale).
- dedicare un'attenzione particolare ai problemi di accessibilità (sociale, culturale, informatica, logistica) ai servizi, e a tale scopo assegna grande importanza all'istituzione di sportelli e di segretariati sociali (le cui formule possono essere diverse a seconda dei contesti)

³⁹ Materiali interessanti possono essere trovati sul sito del Comune di Roma, sul tema "piano regolatore sociale" e sui piani di zona di singoli municipi, compresi gli elaborati sui modi di giungere alla redazione del piano di zona. Un'altra fonte è il sito www.welfare.formez.it. In Appendice riportiamo ampi stralci dal piano regionale delle politiche sociali della Regione Puglia, che contiene indicazioni dettagliate sui modi di redigere il piano di zona e sui suoi criteri guida.

⁴⁰ Abbiamo sottolineato alcune parole-chiave del discorso.

- prevedere articolati strumenti di monitoraggio e valutazione, elaborando sistemi di indicatori (anche questi dovrebbero essere sottoposti oltre che a un vaglio tecnico-scientifico alla deliberazione al tavolo di concertazione) appropriati, in grado di registrare incrementi, scostamenti, crisi, miglorie, trend.
- infine, il piano di zona deve toccare gli aspetti dell'integrazione: gestionale, organizzativa e professionale [qui soprattutto Sez. F], individuando luoghi decisionali e procedure per il controllo del livello di coordinamento e cooperazione di volta in volta raggiunto, e il fabbisogno formativo connesso al procedere dell'integrazione delle competenze e delle figure professionali.

Si tratta di compiti non facili e certo da perseguire gradualmente, considerando anche i vincoli di bilancio. Tuttavia, quasi ovunque ormai si è oltre il livello della prima sperimentazione e con il consolidamento in pratiche correnti delle prime fasi del processo, aumenteranno le competenze per la sua migliore successiva gestione. Qui di seguito ora presentiamo, come oggetto di riflessione, alcune tabelle relative a:

- forme dell'apprendimento [ma vedere anche Sez. D, E, F]
- strumenti dell'integrazione
- indicatori di coesione sociale
- indicatori di capitale sociale locale [ma vedere anche Ta. 6 e 7 nella Parte I]
- evoluzione dell'integrazione.

qualche strumento
per viaggiare
informati verso
l'integrazione

6.5.5

TABELLA N. 17 – forme dell'apprendimento

<i>attore</i>	<i>tipo</i>	<i>contenuto</i>	<i>effetti</i>
INDIVIDUO	<i>individuale</i>	<ul style="list-style-type: none"> • conoscenza di contenuti ed informazioni specifiche in un quadro interpretativo che ne permette la validazione • apprendimento di norme sociali, regole e standard di condotta in ruoli sociali • riflessività come capacità di formulare argomenti e ragioni per scelte e valutazioni adesione convinta, ma riflessiva, a identità dotate di senso: famiglia, comunità, gruppo dei pari, reti 	<ul style="list-style-type: none"> • capacità di orientarsi in una realtà complessa, plurima e spesso contraddittoria • autonomia cognitiva (sempre relativa) da credenze di gruppo e da pregiudizi • capacità di continuare ad apprendere • capacità di ricoprire ruoli sociali differenziati • capacità di rapportarsi a universi sociali distanti • capacità di apprendere in modo permanente abilità di ruolo specializzate
	<i>di ruolo o professionale</i>	<ul style="list-style-type: none"> • saper fare specifico di un ruolo professionale = competenza, come pratica di abilità o skill specialistici • etica di ruolo = conoscenza riflessiva dei principi che regolano il ruolo e le sue prestazioni in rapporto a terzi • abilità di coordinamento e cooperazione in una struttura di ruoli, gerarchici o orizzontali • distanza dal ruolo o riflessività, come capacità di "vedersi" dall'esterno e quindi di apprezzare il giudizio di terzi sulle proprie competenze 	<ul style="list-style-type: none"> • miglioramento costante della proprie capacità professionali • motivazione ad investire sulle proprie competenze • apprendimento da conoscenza tacita e formale • essere un "modello" di riferimento per colleghi o amici = reputazione • motivazione all'agire cooperativo e in rete e sua disseminazione nel gruppo di riferimento
ATTORE COLLETTIVO	<i>organizzativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • sostituzione di vecchie con nuove routine più efficienti/efficaci • adozione di strutture organizzative più competitive • innovazione tecnologica • investimento sulla riqualificazione dei propri membri • innovazione di processo e di prodotto • adozione di standard di qualità • riduzione delle proprie esternalità negative • imprenditorialità 	<ul style="list-style-type: none"> • aumento della competitività e della capacità di innovazione nel tempo • aumento della resilience = capacità di adeguarsi a mutamenti del contesto • ampliamento del repertorio delle prestazioni competenti • aumento della responsiveness sociale • aumento della capacità di stare in rete e di trarne vantaggi
	<i>istituzionale</i>	<ul style="list-style-type: none"> • produzione innovativa di norme sociali, giuridiche, regole del gioco, criteri di giudizio, standard, procedure • capacità di far rispettare norme legittime • modi di produrre l'ordine sociale che siano soddisfacenti e legittimi agli occhi dei cittadini • capacità di stare in rete con attori diversi • darsi una strategia • garantire beni comuni e pubblici alla collettività 	<ul style="list-style-type: none"> • legittimità istituzionale • autorevolezza • fiducia nelle istituzioni • governance • giustizia sociale • società ben regolata
COLLETTIVO DI ATTORI INTERCONNESSI	<i>di rete</i>	<ul style="list-style-type: none"> • abilità comunicative • gestione interazioni • autoregolazione come capacità di darsi regole coerenti e responsabili • approccio strategico • visione condivisa • capacità di passare dal coordinamento alla cooperazione • produzione di beni complessi ed integrati 	<ul style="list-style-type: none"> • aumento delle capacità degli attori (singoli nodi della rete) • cultura della cooperazione anche su reti non locali • compensazioni di deficit ed esternalità di singoli nodi • aumento della capacità di progettazione sociale locale • rottura di posizioni di rendita e di circoli viziosi

TAB. N. 18 - Quadro degli strumenti di integrazione

<i>prevalentemente interni all'amministrazione</i>	<i>conferenza dei servizi</i> <i>accordo istituzionale di programma</i> <i>accordo di programma</i> <i>workshops di programmazione</i> <i>strumenti di autovalutazione e controllo di gestione</i>
<i>cooperazioni interne/esterne</i>	<i>redazione pdz</i> <i>tavoli di concertazione e consultazione</i> <i>tavoli negoziali</i> <i>miscele ed ibridi organizzativi</i> <i>certificazioni del terzo settore</i> <i>sostegno all'impresa sociale</i> <i>coinvolgimento della cittadinanza in forme assembleari o rappresentative</i> <i>regolamento sulla partecipazione</i>
<i>interfacce</i>	<i>carte dei servizi</i> <i>urp</i> <i>portali sociali e numeri verdi</i> <i>sprotello del cittadino</i> <i>strategie di comunicazione istituzionale e di interesse generale</i> <i>sportelli unificati di servizio</i> <i>nodi territoriali (sportelli di accesso decentrato)</i>
<i>controlli e valutazioni</i>	<i>garanti sociali (garante civico, Tribunale dei diritti del malato...)</i> <i>social reporting</i> <i>valutazioni svolte da expertise neutre</i> <i>verifiche periodiche a carattere pubblico</i> <i>certificazioni di qualità</i> <i>tavoli di deliberazione con pubblici selezionati e con le parti sociali</i>

TABELLA N. 19 - possibili indicatori di coesione sociale di un sistema locale

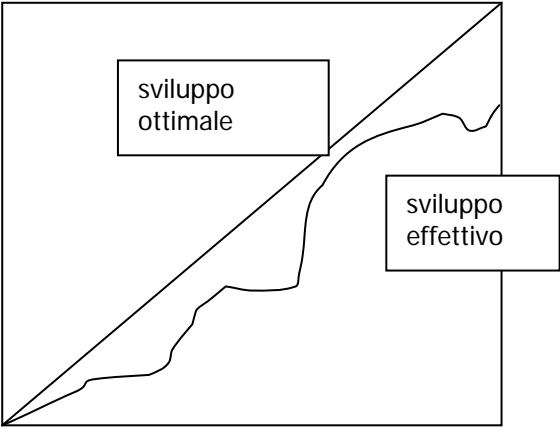
componente	indicatore
1. condizioni economiche con impatti sulla coesione	distribuzione del reddito
	polarizzazione del reddito (confronto tra gruppi estremi)
	povertà (relativa e assoluta)
	occupazione/disoccupazione
	mobilità sociale
2. chance di vita	salute
	istruzione
	qualità dell'abitazione
3. qualità della vita	sicurezza economica (risparmio e patrimonio familiare)
	sicurezza (nella vita urbana)
	esposizione a rischi
	impiego del tempo libero
	qualità ambientale
	dotazione infrastrutturale (reti di comunicazione)
Altri fattori di coesione sociale	
4. disponibilità a cooperare	
	Fiducia nelle istituzioni
	Fiducia nelle relazioni personali
	Senso di appartenenza al luogo
	Pratiche di reciprocità
5. partecipazione	
	reti e associazioni volontarie
	Forme di altruismo e filantropia
	Partecipazione politica
<i>I dati dovrebbero essere disaggregati per: età, sesso, professione. Inoltre per: individuo, gruppo occupazionale, livello territoriale (quartiere, circoscrizione, comune, area vasta)</i>	
Adattato da: Canadian Council for social development, <i>Social cohesion: possible indicators</i> , 2000	
Altri indicatori possibili	
economici	Disoccupazione di lunga durata
	Lavoro nero
	Stima delle dimensioni dell'economia sommersa
	Immigrazione irregolare
sociali	Vandalismo
	Microcriminalità giovanile
	Quartieri degradati, insicuri, ghettizzati
	Partecipazione a progetti collettivi locali
culturali	Coesione percepita: <ul style="list-style-type: none"> • Frammentazione degli interessi • Frammentazione delle appartenenze • Problemi ritenuti condivisi dalla comunità locale

TAB. N. 20 – indicatori di capitale sociale

<i>da intendere come complementari a quelli sulla coesione sociale</i>	
<i>coesione comunitaria</i>	<i>senso di appartenenza</i>
<i>coesione sociale e politica</i>	<i>diseguaglianze sociali di reddito, opportunità e tenore di vita</i>
	<i>distanza percepita tra gruppi sociali</i>
	<i>grado di integrazione del "diverso"</i>
	<i>litigiosità tra individui e gruppi</i>
	<i>fratture politiche non cooperative</i>
	<i>fiducia nelle istituzioni</i>
	<i>affidabilità delle istituzioni</i>
<i>sostenibilità</i>	<i>fiducia nelle relazioni sociali</i>
	<i>uso del territorio e dei beni ambientali</i>
	<i>cura del patrimonio culturale</i>
	<i>sostegno a sviluppo locale sostenibile</i>
<i>reti</i>	<i>reti locali e chiuse/reti lunghe e aperte</i>
<i>norme sociali</i>	<i>familiastiche/localistiche/universalistiche</i>
	<i>coerenti/incoerenti con il sistema istituzionale</i>
	<i>grado di tolleranza sociale della violazione di norme giuridiche</i>

TAB. N. 21 – indicatori di progressiva integrazione delle politiche

1. integrazione delle politiche socio-sanitarie	<ul style="list-style-type: none"> • redazione ed adozione del piano di zona • ritardi e natura delle difficoltà nella formulazione del pdz • certificazione degli attori del terzo settore • tavoli concertativi interistituzionali e interorganizzativi • progressiva eliminazione delle routine non coerenti con il pdz • sviluppo professionalità integrate • attività di comunicazione istituzionale e sociale • carte dei servizi (nelle istituzioni pubbliche e nelle organizzazioni del terzo settore) • sportelli di servizio unificato • portale sociale come accesso unificato ai servizi di welfare e sanitari • numeri verdi per informazioni e prenotazioni • presa in carico integrata dell'utente-paziente • strumenti di autocontrollo e valutazione interna • strumenti e modalità di valutazione per la cittadinanza e le forze sociali • misure di miglione nella coesione sociale e nella qualità sociale locale • statuti comunali e regolamenti per la partecipazione civica
2. integrazione con altre politiche	<ul style="list-style-type: none"> • conferenze di servizio, accordi di programma o altre forme negoziali adottate in rapporto ad altre politiche • programmi integrati come occasione di integrazione delle politiche (PIT, piani di coordinamento provinciale...) • altri tavoli di concertazione: ag. 21, patti per lo sviluppo...) • multilevel governance: crescita di pratiche cooperative interistituzionali • implementazione di e-government • politiche fiscali coerenti con il federalismo cooperativo • adozione di piani strategici o di strumenti analoghi

<p>3. miscele ed ibridi organizzativi ed istituzionali</p>	<ul style="list-style-type: none"> • varietà delle forme giuridiche adottate per integrare le politiche: consorzi, agenzie, società miste, STU, fondazioni, miscele di pubblico/privato/sociale • sviluppo di enti strumentali: osservatori, centri studi, consorzi con e tra università • costruzione di reti locali e translocali • imprenditorialità nel networking • ricorso a convenzioni, contratti, patti, forme di autoregolazione
<p><i>indicatori sintetici e valutazione complessiva</i></p>	
<p><i>Grado di integrazione sociosanitaria complessiva raggiunta in un tempo t (per es. nell'arco di validità di un pdz)</i></p>	
<p><i>Grado di integrazione tra politiche sociali, sanitarie ed altre politiche (come confronto tra momenti diversi e in senso relativo)</i></p>	
<p><i>Forme ibride e miscele: numerosità, efficacia, fattori di crisi, potenziali</i></p>	
<p><i>Quadro di sintesi del processo d'integrazione</i></p>  <p><i>La diagonale indica il percorso ottimale (previsto dal pdz o atteso dagli attori), la curva indica il percorso effettivo e fornisce una misura intuitiva o anche numerica degli scarti.</i></p>	

SINTESI DELLA SEZIONE F

In questa Sezione si tirano in certo senso le somme dell'intero Manuale. L'integrazione viene esaminata come processo di coordinamento organizzativo-istituzionale. Da qui l'attenzione si concentra sulla trasformazione delle competenze e delle figure professionali implicate. Apprendimento organizzativo e di ruolo diventa così la risorsa critica per il processo d'integrazione. Infine, il piano di zona viene ricostruito come luogo della razionalità di processo tra strumenti di programmazione negoziata e capacitazioni sociali e professionali sollecitate proprio dalle strategie d'integrazione delle politiche sociali locali. Vengono infine esposti alcuni metodi per osservare e misurare il procedere dell'integrazione.

[spazio per appunti](#)

PARTE II - strumenti e metodi dell'integrazione

CONCLUSIONI – quadro sinottico del processo d'integrazione delle politiche sociali⁴¹

7.1

Abbiamo messo in rilievo più volte che procedere verso l'integrazione delle politiche sociali su scala locale è un processo:

*integrazione
come
approssimazione*

- ✓ *difficile*, specie nelle fasi iniziali, quando devono essere superati diversi ostacoli di natura organizzativa, culturale ed anche politica
- ✓ *incrementale*, in quanto si può procedere all'integrazione e in direzione di un'integrazione più avanzata e soddisfacente solo attraverso stadi, che approssimano l'obiettivo gradualmente, ma se possibile cumulativamente; si tratta infatti di renderlo irreversibile e di consolidare tutte le prassi e le routine che lo riguardano; ogni stadio raggiunto permette di misurare – all'indietro – il progresso rispetto alla situazione iniziale e – in avanti – il terreno che deve essere ancora conquistato
- ✓ *asintotico*, perché appunto guardando in avanti si vede che si tratta di approssimare la linea dell'integrazione soddisfacente, che a sua volta è un limite elusivo, che si sposta nel tempo; l'apprendimento stesso permette di concepire via via forme migliori di integrazione, e per esempio di considerare meglio il rapporto tra integrazione delle politiche sociosanitarie e la loro integrazione con altre politiche di sviluppo locale; certamente a un certo punto si consolidano e si stabilizzano *pratiche integrate soddisfacenti*, ma il mutamento della domanda sociale, l'innovazione tecnico-scientifica, quantità diverse di risorse disponibili, ed altro ancora, influiscono sulla definizione di cosa si può intendere per integrazione riuscita; resta quindi che il percorso verso l'integrazione è un'*approssimazione*.
- ✓ *a rischio*, data la specificità della combinazione di fattori che richiede, la sua sensibilità alla congiuntura economica, finanziaria e macropolitica, la sua reversibilità nelle fasi iniziali, il costo degli errori sempre possibili
- ✓ *centrato sui processi di capacitazione (capacity building)*; se si prendono in conto soprattutto gli aspetti di apprendimento individuale, collettivo ed istituzionale [cfr. Sezioni C, E, F], necessari per procedere verso l'integrazione si nota la dipendenza dell'integrazione da fattori quali: la disponibilità ad apprendere, la possibilità di apprendere (l'esistenza di condizioni organizzative che rendano possibile

⁴¹ Si noti che la ricostruzione del processo qui presentata non coincide necessariamente con le procedure previste dalle leggi regionali e dai rispettivi piani per le politiche sociali, fino alla definizione dei piani di zona. Le previsioni normative scandiscono un processo "logico" e razionale sotto il profilo procedurale. L'agenda inoltre ha dei tempi normativamente certi. Viceversa, qui esponiamo le tappe di un processo "reale" – diciamo: sociale, non giuridico -. Esso presenta tratti di aleatorietà, di devianza dai tempi e dagli obiettivi maggiore di quanto può essere normativamente previsto. Le leggi e il piano come documenti programmatici parlano di regole, tempi, competenze, cooperazione. I processi reali sono più caotici e intrisi di conflitti. Qui peraltro è rilevante il ruolo dei poteri di sostituzione regionali rispetto ai livelli locali di governo.

l'apprendimento), la fattibilità della trasposizione del sapere in saper fare – nel raccordo tra professionalità, procedure e regole razionali, controllo di qualità del servizio come prodotto esperito dall'utente finale.

7.2

*il percorso e
l'intreccio
delle fasi
verso
l'integrazione*

Recuperiamo – avendo ben chiari i caratteri del processo – schematicamente il modo *fattuale* (al di là dei modelli normativi o di quanto sarebbe progettabile a tavolino) di procedere verso l'integrazione che nel testo del Manuale abbiamo fin qui illustrato ed anche cercato di giustificare. Lo esponiamo in diagrammi e blocchi, in modo che sia anche più facile memorizzare (ed anche modificare sulla base della propria esperienza) gli aspetti essenziali.

Nel considerare il processo d'integrazione delle politiche va sempre considerato che esso – a differenza da come appare nei documenti di programmazione – sarà caratterizzato da molti ostacoli, errori e blocchi. Possono sempre mancare le risorse critiche (da quelle finanziarie a quelle imprenditoriali). Per questo le abbiamo messe in evidenza, sul lato destro e in parallelo allo svolgersi del processo. Naturalmente sono solo indicative. Si potrebbe solo aggiungere il rilievo degli aspetti economici e fiscali. Nel corso del processo dovrebbe succedere che alle risorse pubbliche si aggiungano sempre più risorse monetarie e immateriali della società locale. La produzione di beni relazionali non è possibile senza l'attivazione del capitale umano e sociale locale, e senza anche consistenti forme di altruismo: azione volontaria, mecenatismo, dono.

Certo la struttura ad imbuto – non piramidale – del piano regionale delle politiche sociali, che passa progressivamente dal generale al particolare dovrebbe garantire una certa flessibilità nel superamento di strozzature, incapacità ed errori (più spesso saranno omissioni). Certamente il processo d'integrazione è anche un processo politico carico di conflitti, che ridisegna schieramenti e coalizioni. Ma esso aiuta anche a superare queste difficoltà, grazie proprio ai compiti più esigenti che propone a tutti gli attori. Anche per questo la riuscita anche solo parziale dell'integrazione delle politiche aiuta ad approssimare l'importante obiettivo di uno sviluppo locale della qualità sociale, che è poi la richiesta più generale e più condivisa dei cittadini. Da qui anche la virtù dell'insistenza e il suo nesso con il ciclo delle politiche [cfr. Sez. C].

7.3

*integrazione
come processo
socio-istituzionale*

FASE A

RISORSE CRITICHE

imprenditorialità politica, volontà di rispettare tempestivamente le previsioni comunitarie e nazionali

messa in agenda del problema dell'integrazione, come conseguenza di:

- ✓ *criteri costitutivi comunitari*
- ✓ *regolamenti comunitari*
- ✓ *standard comunitari*
- ✓ *leggi nazionali*
- ✓ *leggi e piani regionali*

ma anche di:

- ✓ *esigenze locali già registrate*
- ✓ *esperienze locali di cooperazione interistituzionale anche in campi diversi da quello sociosanitario [per esempio un patto territoriale o un URBAN]*
- ✓ *forte disagio sociale che esige risposte innovative*
- ✓ *capacità imprenditoriale e responsiveness dei responsabili dei servizi*

bricolage con risorse, formule, procedure, formazione del personale, rapporti con il terzo settore, sperimentazioni parziali, recupero di esperienze pregresse, ecc.



recupero di informazioni relative a modelli, standard in pratica altrove, buone pratiche, esperienze ritenute significative, valutazione della loro rilevanza per la situazione locale

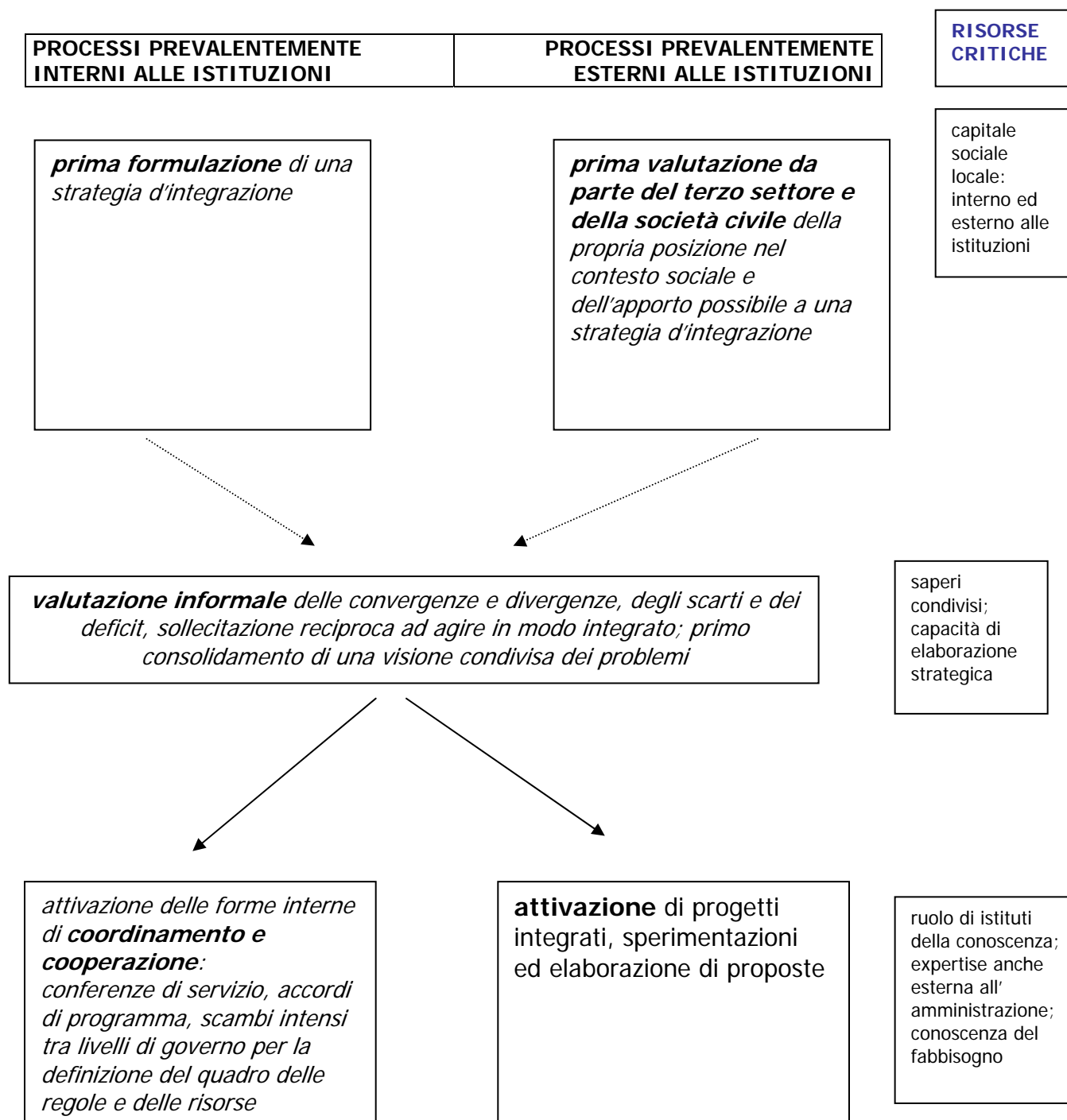
reti informali dei policy makers, opinione pubblica reattiva

avvio di discussioni informali, di sondaggi di opinioni interne ed esterne al sistema istituzionale sociosanitario, valutazioni comuni con il terzo settore

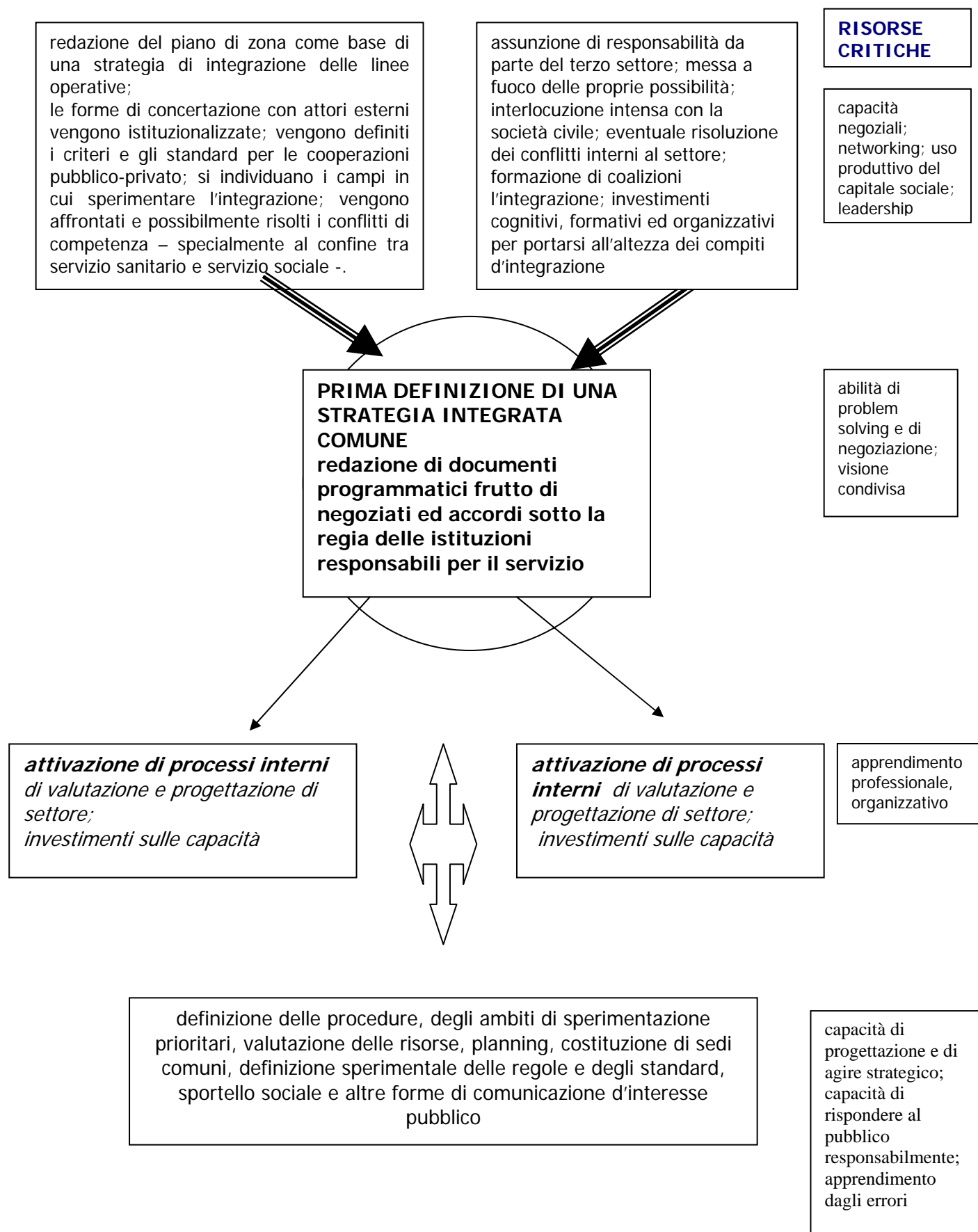
pressioni da parte di interpreti della domanda sociale: terzo settore, associazioni di difesa dei diritti, associazionismo civico a partire da specifiche situazioni critiche

*Ruolo scatenante, o incentivante, di qualche **emergenza** cronica o temporanea, di qualche "scandalo", oggetto di accessi dibattiti nell'opinione pubblica locale*

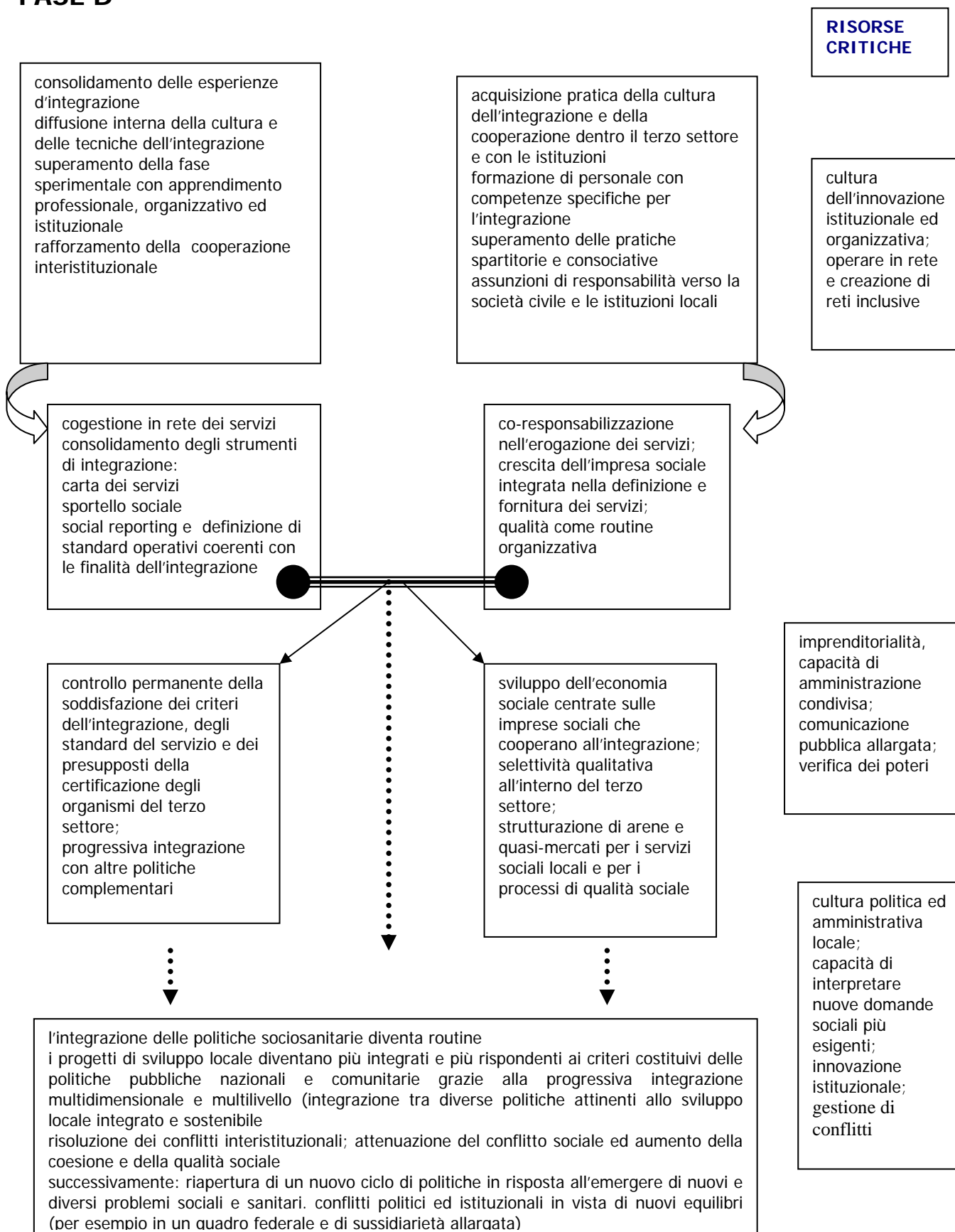
FASE B



FASE C



FASE D



7.4

CONGEDO E INVITO ALLO STUDIO

Si ricordi quanto detto nella Premessa. Questo Manuale è parte di un progetto più ampio finalizzato a promuovere l'integrazione delle politiche sociali locali tramite la riqualificazione delle funzioni del terzo settore (specie della cooperazione sociale). Il Manuale si inserisce in una rete per l'apprendimento che potrebbe essere così riassunta nelle sue componenti essenziali:

1. Conoscenza sistematica dell'evoluzione delle politiche sociali, nelle loro *componenti normative*:
 - Legge 328/2000
 - Libro bianco sul welfare
 - Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-5
 - Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali
 - Piani per la diverse politiche settoriali sociali
 - Piano sanitario nazionale e relativi piani regionali e i relativi programmi obiettivo
 - Leggi regionali di settore [con il confronto tra modelli regionali parzialmente alternativi]
 - Piani regionali per le politiche sociali (PRPS)
 - Piani di zona
2. Conoscenza dell'*evoluzione delle pratiche* di welfare mix locale e apprendimento dalle buone pratiche; compito più difficile, perché la base documentaria non è sempre facilmente agibile. Si può partire dal *Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, dalle *Ricerche sullo stato di attuazione della Legge 328*, a cura del FORMEZ; dai materiali prodotti annualmente da FORUM P.A.; dai siti di alcune regioni e comuni, che presentano materiali significativi e in qualche caso molto avanzati. Ne abbiamo segnalati alcuni in Bibliografia, ma niente può sostituire i vantaggi di una navigazione personale in INTERNET.
3. Lettura di un *Manuale* come questo, e di altri prodotti complementari di questo progetto EQUAL, in parallelo con la lettura sistematica di un PRPS, per vedere come i nodi analitici sono stati in qualche modo "sciolti" nel linguaggio della programmazione. Un confronto questo che potrebbe forse garantire il miglior apprendimento.
4. In particolare per gli attori del Terzo Settore, ai quali specificamente ma non esclusivamente questo Manuale è rivolto, è consigliabile aggiungere una *conoscenza più oggettiva delle dinamiche di questo pilastro del welfare locale*. Ciò è premessa indispensabile per la

crescita della professionalità e dell'etica della responsabilità che sempre più diventano fondamenta legittimanti del Terzo Settore. La cosa migliore qui è la frequentazione sistematica delle riviste di settore (alcune segnalate nella Bibliografia).

5. Può sembrare un carico eccessivo e forse per ora lo è. Ma la stessa lettura di un PRPS fa intendere quanto sia complesso il compito di programmare politiche integrate e come siano esigenti, anche sul piano cognitivo, le nuove pratiche di welfare mix nella sussidiarietà crescente. Non resta che "studiare", sempre in stretto rapporto alla propria esperienza e sempre attenti ai caratteri del contesto in cui si deve operare. Una nuova generazione di operatori sta per evolvere a partire dall'esperienza di integrazione delle politiche sociali. Conviene farne parte. Buone letture e buone pratiche! -

APPENDICI

1. DOCUMENTAZIONE

- 1.1 Estratti dal Piano per la lotta contro l'esclusione sociale e la povertà 2002-2005
- 1.2 Estratti dalla legge regionale pugliese n. 17/2003
- 1.3 Estratti dal Piano Regionale per le Politiche sociali – Regione Puglia (agosto 2004)

2. LESSICO ESSENZIALE

3. FONTI

- 3.1 BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA

4. INDICE ANALITICO

5. INDICE: TABELLE, INSERTI e DIAGRAMMI

APPENDICI 1.1

dal Piano di azione nazionale

contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Sul terzo settore

Si tratta di un settore che si caratterizza per la presenza di una pluralità di attori ed organizzazioni diffuse a livello territoriale in modo capillare; da un primo quadro schematico si rileva l'esistenza di circa 230.000 istituzioni, in cui operano a diverso titolo circa cinque milioni di persone, un vasto mondo comprendente:

- **le associazioni** circa 202.000 che occupano circa 281.000 persone retribuite, che vedono la presenza di oltre tre milioni di persone non retribuite;
- **le organizzazioni di volontariato** circa 26.000, in cui sono presenti circa 50.000 operatori retribuiti cui si aggiungono attorno al milione di volontari;
- **le cooperative sociali** distribuite sul territorio nazionale che assommano a circa 7.000, composte di 196.000 soci ordinari e 16.000 volontari;
- **le fondazioni bancarie** (3000), cui fanno capo circa 100.000 persone;
- **le organizzazioni non governative** (ONG) il cui numero raggiunge le 170 unità, con oltre 15.000 volontari;
- **altre organizzazioni ed istituzioni**, classificabili in quest'area, i cui soci ordinari sono circa 200.000 e circa 16.000 volontari; i soggetti svantaggiati che operano in queste organizzazioni sono stimabili in 22.000;
- **le imprese sociali** che si sviluppano all'interno della rete associativa e del no-profit, che appaiono dotate di notevole vitalità.

Esiste, inoltre, una solidarietà diffusa a livello territoriale: le reti del dono non organizzato e dell'aiuto informale. Annualmente 231 milioni d'ore d'aiuto sono erogate a vario titolo a persone non conviventi, un modo d'aiuto reciproco che coinvolge circa 20.000 persone. L'esclusione sociale è un concetto multidimensionale che può essere definito con riferimento ad aspetti diversi da quelli legati al reddito quali: la situazione relativa rispetto alla capacità di disporre di beni e servizi ritenuti essenziali; la partecipazione, il coinvolgimento e l'integrazione sociale; circostanze e processi che determinano l'incapacità di libera autodeterminazione di aspetti fondamentali della vita; la stratificazione a più livelli (individuale, familiare, ecc.) dei processi d'esclusione.

Ne consegue che anche il sistema di *welfare* si deve sviluppare mediante una politica integrata, decentrata, basata sulla partnership e la plurisettorialità. Un approccio misto che prevede politiche universali e preventive, politiche curative orientate verso specifici gruppi, interventi diversificati a livello nazionale, regionale e locale.

dal Piano di azione nazionale

contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Integrazione tra politiche

In coerenza con le Conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona, l'Italia intende rafforzare l'integrazione tra politica sociale, politiche del lavoro e politiche macro-economiche, in un quadro di sviluppo economico e sociale bilanciato e sostenibile. Il riconoscimento di questa stretta connessione appare fondamentale e funzionale per fronteggiare le più recenti sfide europee e per creare un *welfare* attivo, dinamico, e solidale. La lotta contro l'esclusione sociale, in favore di una protagonismo di individui e famiglie, non costituisce solo un impegno etico ma è un pre-requisito essenziale per lo sviluppo del nostro Paese nel contesto della crescente competitività internazionale. Un paese può fronteggiare i ritmi incalzanti della sfida mondiale soltanto se dispone di un tessuto sociale coeso e reattivo.

Segue APPENDICI 1.1

dal Piano di azione nazionale

contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il diritto ai servizi universali mediante una nuova solidarietà

Per sviluppare il diritto di tutti al "servizio universale" (servizi di base sociali e servizi di base in senso allargato), mediante anche l'attivazione di reti di solidarietà formali ed informali, l'Italia intende:

- definire un nuovo quadro normativo che comprenda misure particolari di defiscalizzazione, voucher e strumenti analoghi per migliorare le condizioni d'accesso ai servizi;
- introdurre, nel quadro di servizi liberalizzati, nuove garanzie per l'accesso alle prestazioni, da ricompensare sotto la voce di servizio universale a beneficio del gestore del servizio stesso;
- migliorare e incrementare – nel settore dei servizi sociali di base – l'attivazione delle reti di solidarietà delle reti di mutuo aiuto familiare, promuovendone l'interazione e l'integrazione con gli attori già presenti, siano essi pubblici o privati;
- promuovere l'integrazione dell'innovazione tecnologica e il sostegno alla creazione di strutture apposite di formazione per gli attori e gli utenti dei servizi;
- attuare misure particolari per le categorie più fragili, con particolare attenzione ai servizi legati al diritto all'alloggio;
- predisporre, in questo contesto, misure particolari di sostegno per famiglie di nuova costituzione, anche in forma di aiuti all'acquisto;
- attuare azioni di lotta alla dispersione scolastica.

dal Piano di azione nazionale

contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali

L'inclusione sociale

L'obiettivo è attuare percorsi per l'inclusione sociale rivolti alle diverse fragilità sociali ed alle fasce in condizione di marginalità o a maggiore rischio di esclusione, promuovendo azioni per il loro reinserimento e l'attivazione di reti di ultima istanza.

Ciò attraverso:

- l'attivazione di misure atte al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti interessati, individuando in modo specifico gli elementi collegati a condizioni derivanti da carenza di opportunità lavorativa o a peculiari fragilità sociali;
- l'identificazione delle "poverty traps" più comuni e l'individuazione delle misure diverse per il loro ridimensionamento;
- la definizione di misure particolari per le categorie più fragili (immigrati, anziani, famiglie con assenza totale di reddito ecc.).

La coesione sociale

Un obiettivo fondamentale è costituito dalla promozione della coesione sociale degli individui e delle famiglie mediante la costituzione di reti capaci, da un lato, di attivare la solidarietà intergenerazionale e, dall'altro, di favorire l'inclusione di soggetti e gruppi a rischio di esclusione. A tal fine si ritiene importante:

- sviluppare reti di solidarietà formali ed informali che incentivino il contatto e la solidarietà intergenerazionale, da attivare in particolare attraverso le iniziative delle famiglie;
- al fine di valorizzare la coesistenza tra generazioni come strumento di scambio sociale e di mutuo arricchimento, saranno oggetto di particolare valorizzazione esperienze pilota finalizzate ad attivare la prossimità abitativa di generazioni diverse, tramite una politica mirata dell'alloggio;
- integrare le comunità di immigrati legali nel tessuto sociale e normativo del Paese ospitante;
- reinserire soggetti ad alto rischio di esclusione sociale nella normale rete relazionale, lavorativa e formativa.

Segue APPENDICI 1.1

dal Piano di azione nazionale

contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali

La legge 328/00 prima della riforma del Titolo V

- Al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali affluiscono risorse finalizzate, le modalità e le procedure di spesa sono stabilite dal Governo centrale.
- Il Governo adotta un Piano nazionale d'interventi che fornisce le linee di indirizzo a livello nazionale.
- A livello centrale si elaborano anche alcuni Piani nazionali settoriali, dedicati ad alcune categorie specifiche.
- I Piani regionali sono costruiti sulla base delle linee d'indirizzo fornite dal Piano Nazionale, d'intesa con i Comuni.
- I Piani di zona sono elaborati dai Comuni associati sulla base delle indicazioni e delle linee d'indirizzo regionali.
- Esiste un solo Sistema informativo centralizzato.

La legge 328/00 dopo la riforma del Titolo V

- Il Fondo per le politiche sociali è costituito da risorse finanziarie indistinte ed è gestito interamente dalla Regioni, che allocano le risorse in base alle priorità del territorio. Il 10% delle risorse, per il 2003, è finalizzato a favore dei nuclei familiari. La spesa sociale è monitorata dal Governo.
- Lo Stato ha il compito di definire i diritti civili e sociali e quindi i livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali.
- Nell'ambito dei livelli essenziali lo Stato emana anche Piani Settoriali.
- Le funzioni di programmazione, coordinamento ed indirizzo passano alla Regioni, con il concorso degli Enti Locali. Le funzioni di indirizzo e di programmazione sono esercitate dalle Regioni tramite i Piani Regionali.
- I Comuni, tramite i Piani di Zona, definiscono le priorità sociali dei loro territori e amministrano la spesa sociale.
- Si istituiscono Sistemi Informativi a livello provinciale e regionale che si raccordano con il sistema di monitoraggio nazionale.

dal Piano di azione nazionale

contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali

PRIORITÀ

In questo scenario le priorità di azione che l'Italia pone al centro della sua agenda per il prossimo triennio 2003-2005 – per conseguire l'obiettivo di una società più attiva, più inclusiva e più coesa – possono essere così identificate:

1. politiche a favore della famiglia e della natalità;
2. misure per il sostegno alle persone con disabilità;
3. politiche di lotta alle povertà estreme;
4. interventi per contrastare la non autosufficienza;
5. politiche attive del lavoro (welfare to work);
6. interventi contro il disagio minorile e a favore delle fasce deboli;
7. politiche per favorire l'eguaglianza tra uomo e donna;
8. politiche di prevenzione e recupero delle tossicodipendenze.

Segue APPENDICI 1.1

dal Piano di azione nazionale

contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Le politiche di sviluppo locale

Un esempio concreto, in Italia, è offerto dalle politiche dello sviluppo locale (in particolare dai PIT), nelle quali l'approccio integrato – come sottolineato negli orientamenti comunitari e nei regolamenti dei fondi strutturali 2000-2006 – assume una notevole importanza nella programmazione regionale, nella consapevolezza di come tale strategia possa comportare un aumento dell'efficacia delle politiche strutturali. Si tratta di una strategia di sostegno al territorio, volta a valorizzare pienamente tutte le risorse produttive, ambientali, culturali, familiari esistenti per cui il territorio nella sua dimensione locale diviene il luogo potenziale in cui stringere alleanze per favorire la realizzazione di interventi specifici e ridurre i fenomeni di disagio, marginalità e disoccupazione. Tale approccio si è sviluppato tramite il ricorso ad un sistema di deleghe con il quale le responsabilità regionali si legano con quelle degli altri partner al fine di arrivare alla definizione di un nuovo sistema di "governance" del territorio.

La situazione attuale risulta caratterizzata dalla presenza di numerosi strumenti ed iniziative di programmazione negoziata, ispirate alla logica dell'approccio integrato e della dimensione territoriale: patti territoriali, contratti d'area, accordi di programma, contratti di quartiere, patti settoriali, patti territoriali per l'occupazione e la formazione, patti per il sociale.

La priorità assegnata all'approccio integrato dello sviluppo locale ha, inoltre, portato nelle Regioni del Mezzogiorno, così come previsto nel QCS Ob.1, all'identificazione dei progetti integrati territoriali (PIT) che si configurano come uno strumento trasversale multiasse e multimisura, le cui azioni risultano esplicitamente collegate tra di loro e finalizzate al raggiungimento di un comune obiettivo di sviluppo di un territorio circoscritto e caratterizzato da specifiche potenzialità di sviluppo. I progetti integrati, dunque, non avendo obiettivi e risorse proprie, non rappresentano un ulteriore strumento di intervento che si affianca ad Assi e Misure, ma un'innovativa e specifica modalità operativa di attuazione della programmazione regionale.

dal Piano di azione nazionale

contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali

BUONE PRASSI

Questo Piano intende avvalersi della capitalizzazione della buone prassi realizzate a livello nazionale sui temi cardine dell'inclusione sociale, così come delineato nei Consigli europei di Nizza e Lisbona. La sistematizzazione delle buone prassi, infatti, rappresenta un elemento chiave del processo di valutazione dell'impatto delle politiche e di diffusione dei risultati delle sperimentazioni. La scelta delle buone prassi è stata orientata sulla base dei seguenti fattori distintivi:

- a) **Innovatività:** relativa a processi (metodi, strumenti, approcci); finalità perseguite; contesto socio economico di riferimento.
- b) **Sostenibilità:** presenza e qualità – in termini di fattibilità e coerenza – di obiettivi/strategie tese a garantire la continuità dei benefici (attività/servizi) dopo la chiusura delle attività.
- c) **Trasferibilità:** attitudine alla trasposizione della sperimentazione in contesti diversi da quello originario.
- d) **Riproducibilità:** attitudine al trasferimento in contesti analoghi a quello della sperimentazione iniziale.
- e) **Rilevanza strategica:** intesa come pertinenza della strategia rispetto al problema identificato; efficacia della strategia nell'incidere sui problemi/criticità evidenziati dal territorio in termini di ricadute sul sistema economico e/o di settore; efficacia della strategia nell'incidere in termini di miglioramento delle condizioni socio-lavorative del target.
- f) **Rilevanza politica:** coerenza della sperimentazione rispetto alle Linee guida dei PAN.

Segue APPENDICI 1.1

dal Piano di azione nazionale

contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali

UNA BUONA PRATICA

Istituzione di un Centro Servizi e programmazione per l'inclusione sociale.

Amministrazione Provinciale di Potenza

A seguito della Strategia Europea contro la povertà e l'esclusione sociale ed al Piano di Azione Nazionale per l'inclusione, l'Amministrazione Provinciale di Potenza, ha promosso un'azione di concertazione tra istituzioni che, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti a vario titolo responsabili, individuino le iniziative più idonee per superare le condizioni di disagio economico e sociale esistenti nella Provincia di Potenza. Tale azione si fonda sulla raccolta, l'elaborazione e organizzazione dei dati relativi ai fenomeni di povertà, emarginazione e disagio della Provincia di Potenza, vale a dire su un sistema informativo- statistico che consenta di tracciare la mappa delle emergenze sociali nella città e di seguirne l'evoluzione, in vista dell'istituzione di un

Centro servizi e programmazione per l'inclusione sociale.

Finalità

Il progetto si propone di tracciare il quadro analitico delle condizioni della popolazione toccata da fenomeni di emarginazione e disagio, sia attraverso l'elaborazione statistica dei dati amministrativi già in possesso delle Amministrazioni Comunali e di quelli eventualmente prodotti da enti e organizzazioni, sia mediante il ricorso ad una indagine campionaria da condurre sulle famiglie residenti sul territorio provinciale.

Il Centro servizi e programmazione per l'inclusione sociale dovrà seguire con continuità l'evolversi delle situazioni di emarginazione e disagio verificando le condizioni di vita della popolazione attraverso un sistema di indicatori in grado di rilevare le differenze tra le politiche sociali preesistenti e i risultati ottenuti mediante quelle adottate e, di volta in volta, programmarne altre anche oltre i tempi di realizzazione del presente progetto. In questo modo si avranno azioni di politica sociale più efficaci ed efficienti. Da politiche per contrastare l'esclusione sociale si passa a politiche per promuovere l'inclusione sociale. L'impatto ha carattere di universalità in quanto gli interventi hanno come conseguenza il miglioramento delle condizioni dell'intera popolazione.

Soggetti

La realizzazione del progetto è affidata al Collegamento Italiano di Lotta alla Povertà che si avvale di un gruppo di ricerca formato da funzionari della Provincia, del Coordinamento regionale Informagiovani, dell'ISTAT di Potenza, da operatori e studiosi del settore e coinvolgendo in uno stretto rapporto di collaborazione e concertazione soggetti pubblici e privati ed in particolare sindacati ed organizzazioni del terzo settore.

Fasi di realizzazione

Il progetto si è articolato in fasi successive:

- a) Una fase preliminare di analisi e individuazione del set di informazioni necessario per una adeguata conoscenza dei fenomeni di emarginazione e disagio sociale. In questa fase è stata raccolta ed esaminata la documentazione relativa a ricerche già effettuate ed è stata effettuata una ricognizione delle fonti di dati esistenti in ambito locale.
- b) Sulla base del lavoro svolto nella fase preliminare si è proceduto alla selezione delle fonti locali rilevanti ai fini del progetto e al trattamento informatico- statistico delle informazioni amministrative disponibili.
- c) Gli aspetti sociali ed economici connessi alle situazioni di disagio ed emarginazione sono approfonditi attraverso la realizzazione di una indagine campionaria sulle famiglie, i cui risultati consentano di tracciare una mappa delle emergenze sociali della provincia.
- d) La fase finale del progetto si è basata sull'analisi dei dati raccolti, la loro organizzazione in sistema informativo e la stesura del rapporto finale
- e) Sulla base di tali risultati sarà avviato il Centro servizi e programmazione per l'inclusione sociale.

Centro Servizi e Programmazione per l'inclusione sociale

1 – OBIETTIVO:

La creazione di un **Centro servizi e programmazione per l'inclusione sociale** permetterà di garantire l'indipendenza, la neutralità e la credibilità dell'informazione e l'accesso dei differenti attori ai risultati raggiunti.

2 – CONTENUTO DELLE MISURE:

Il Centro servizi e programmazione per l'inclusione sociale ha l'obiettivo di raccogliere, analizzare e diffondere le informazioni e i dati relativi alle situazioni di precarietà, di povertà e di esclusione sociale ed alle politiche condotte in questo settore, con l'obiettivo di dare una maggiore coerenza alle politiche dell'occupazione e della formazione, dell'alloggio,

dell'educazione, della sanità, della famiglia, ecc., affinché si rafforzino anziché ostacolarsi a vicenda come talvolta testimonia il loro impatto sulle persone e sulle famiglie molto disagiate.

Collocato presso l'Assessorato alle Politiche sociali, sarà articolato con il dispositivo statistico esistente e dovrà funzionare in rete con le antenne locali e con le istanze internazionali specializzate nel settore.

I. Il Centro avrà l'incarico di:

- a) alimentare l'informazione necessaria alla conoscenza dei fenomeni di povertà – precarietà;
- b) essere un luogo di incontro, scambio e partenariato attivo con gli operatori e le organizzazioni impegnate in Provincia nella lotta contro la povertà e l'esclusione;
- c) curare regolarmente (almeno una volta l'anno) una pubblicazione "Dati relativi ai fenomeni di povertà-precarietà in Provincia di Potenza";
- d) recensire i differenti lavori già prodotti in Provincia ed in Regione: lavori statistici – ricerche universitarie;
- e) elaborare un programma di ricerca su temi trasversali per assicurare una base di conoscenza omogenea;
- f) elaborare e monitorare un programma di lotta alla povertà ed all'esclusione sociale;
- g) elaborare e presentare annualmente un bilancio che faccia la sintesi dei lavori quantitativi e qualitativi del Centro;
- h) raccogliere, analizzare e diffondere le informazioni e i dati relativi alle situazioni di precarietà, di povertà e di esclusione sociale ed alle politiche condotte in questo settore;
- i) realizzare lavori di studio, di ricerca e di valutazione quantitativi e qualitativi. Questi lavori riguardano la media degli uomini e delle donne toccati rispettivamente dalla povertà e dall'esclusione. Le amministrazioni locali, dei gruppi territoriali e degli enti pubblici sono tenuti a comunicare all'osservatorio gli elementi che sono necessari per il raggiungimento dei suoi scopi con riserva di applicazione delle disposizioni legislative che impongono l'obbligo della segretezza;
- j) contribuire allo sviluppo della conoscenza e dei sistemi di informazione nei settori scoperti, in collegamento soprattutto con le banche dati e con gli organismi regionali, nazionali ed internazionali;
- k) Fornire indicazioni per una maggiore coerenza alle politiche dell'occupazione e della formazione, dell'alloggio, dell'educazione, della sanità, della famiglia, ecc.;

II. Il Centro definisce ogni anno un programma di lavoro che precisa soprattutto gli studi che bisogna realizzare.

III. Il Centro può convenire dei programmi di studio con ogni organismo pubblico o privato, dipartimentale o regionale, il cui compito è l'osservazione delle situazioni di povertà e di esclusione. Può avvalersi per i suoi lavori di persone esterne, italiane e straniere, scelte in base alla loro competenza o alla loro funzione.

APPENDICI 1.2

1. Estratti dalla Legge 17/2003 – Regione Puglia

Come esempio pertinente, che permette al lettore del Manuale di ritrovare in un testo normativo alcuni dei temi trattati analiticamente nel testo, suggeriamo la lettura di alcuni estratti dalla

LEGGE REGIONALE 25 agosto 2003, n. 17

"Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia"

Tale legge, pur avendo alcune sottolineature particolari, nell'insieme segue la struttura di altri leggi consimili. Abbiamo **evidenziato** alcune parole o frasi che si ricollegano più esplicitamente a quanto esposto in precedenza. Naturalmente questa lettura non sostituisce la lettura integrale del testo, che sola permette di coglierne il carattere sistematico.

Art. 1
(Finalità)

1. La Regione Puglia programma e realizza sul territorio un **sistema integrato d'interventi** e servizi sociali a garanzia della **qualità della vita e dei diritti di cittadinanza**, secondo i principi e le finalità di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328, in coerenza con i principi della Costituzione, come riformata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

integrazione

2. Al perseguimento delle finalità della presente legge, in attuazione del principio di **sussidiarietà**, concorrono la Regione, gli enti locali, i soggetti pubblici e privati operanti nel campo delle politiche sociali.

3. La Regione riconosce la funzione sociale degli oratori e ne sostiene l'attività nell'ambito delle iniziative programmate dal piano regionale socio-assistenziale.

4. Per il raggiungimento dei fini istituzionali di cui al comma 1, la Regione promuove la **partecipazione attiva dei cittadini** attraverso il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti.

5. La Regione Puglia contrasta **ogni forma d'emarginazione** e ispira gli interventi e i servizi a favore delle persone e delle famiglie al principio di domiciliarità, in modo da **favorire l'integrazione e l'inclusione sociale**. A questo fine la Regione Puglia predispone programmi mirati per il superamento di tutte le istituzioni chiuse e separate che limitano o impediscono relazioni sociali e con esse il naturale sviluppo della persona umana.

Art 2.1. Il **sistema integrato d'interventi** e servizi sociali si fonda sul riconoscimento e sul ruolo della persona e della famiglia quale nucleo essenziale della società, delle formazioni sociali indispensabili per la crescita, lo sviluppo e la cura dell'individuo, della tutela della vita sin dal suo concepimento

fermo restando quanto disposto dalla legge 22 maggio 1978, n. 194, del **diritto di tutti i cittadini all'informazione, alle prestazioni essenziali, alla flessibilità degli interventi e al diritto di libera scelta dei servizi**

3. La realizzazione del **sistema integrato s'ispira ai principi di omogeneità, trasparenza, adeguatezza, sussidiarietà, efficienza ed efficacia** ed è attuata secondo il metodo della rilevazione dei bisogni, della programmazione degli interventi, dell'impiego delle risorse in relazione alle priorità e alla valutazione dei risultati, nell'ottica dell'**integrazione con gli interventi sanitari, dell'educazione, dell'istruzione, della formazione professionale, dell'avviamento e reinserimento al lavoro, dell'ambiente, della cultura, del tempo libero, dei trasporti e delle comunicazioni.**

Art. 7
(Sistema locale
dei servizi sociali)

1. Il sistema locale si articola in un insieme d'interventi e servizi socio-assistenziali realizzati **in modo coordinato e integrato** con gli interventi dei diversi settori della collettività attivati dai diversi soggetti pubblici e privati posti in rete attraverso la programmazione definita dal piano di zona.

Art 8 ...[compiti della Regione]

i) l'integrazione socio-sanitaria, in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale;

j) il coordinamento per l'integrazione con le politiche dell'educazione, dell'istruzione, della formazione professionale, dell'avviamento al lavoro, del reinserimento nelle attività lavorative, dell'ambiente, della cultura, del tempo libero, dei trasporti, delle comunicazioni, dell'urbanistica e abitativa;

Art. 9
(Piano di zona)

1. Il piano di zona ha durata triennale ed è definito dai Comuni singoli o associati, d'intesa con le Aziende unità sanitarie locali (AUSL), sulla base delle indicazioni del piano regionale e con la partecipazione dei soggetti di cui all'articolo 1 che, attraverso l'accreditamento o specifiche forme di concertazione, concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del piano.

2. Il **piano di zona**, adottato di norma con accordo di programma ai sensi dell'articolo 34 del d.lgs. 267/2000, definisce:

- a) il sistema locale degli interventi e dei servizi sociali garantendo i livelli essenziali delle prestazioni e provvedendo alla localizzazione dei servizi;
- b) gli **obiettivi strategici e le priorità d'intervento**, nonché gli strumenti e le risorse per la relativa realizzazione tenendo conto delle disponibilità finanziarie derivanti anche dal fondo sanitario regionale e dalla quota di partecipazione di ciascun soggetto firmatario dell'accordo;
- c) le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie strutturali e professionali, i **requisiti di qualità** in relazione alle disposizioni regionali;
- d) le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo dei servizi sociali, le procedure e gli strumenti per la rendicontazione economica del piano di zona e per il

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali - appendici

piano di zona

monitoraggio e la valutazione delle attività e dei risultati conseguiti nell'ambito del piano di zona, nel rispetto delle specifiche direttive regionali fornite con il piano regionale socio-assistenziale per l'attivazione di flussi informativi sulla domanda e sull'offerta sociale;

e) le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;

f) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici dell'amministrazione penitenziaria e giudiziaria;

g) le modalità per la **collaborazione** dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità;

h) le forme di **concertazione** con l'AUSL per la realizzazione dell'integrazione socio-sanitaria;

i) i criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun Comune, delle AUSL e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento degli obiettivi strategici e delle priorità degli interventi;

j) le iniziative di **formazione e di aggiornamento degli operatori** finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi in attuazione della programmazione regionale;

k) le forme e le modalità di **partecipazione dei cittadini e degli utenti alla programmazione e al controllo della qualità dei servizi**, sulla base del piano.

Art. 10
(Integrazione socio-sanitaria)

1. La Regione Puglia promuove, qualifica e sostiene l'integrazione socio-sanitaria; le attività socio-assistenziali a integrazione socio-sanitaria e le attività sanitarie a integrazione socio-assistenziale sono finalizzate a **soddisfare in modo integrato i bisogni dei cittadini** in termini di recupero e mantenimento delle autonomie personali, d'inserimento sociale e miglioramento delle condizioni di vita e di tutela della salute.

Art.16
(Concorso
del terzo settore)

1. La Regione e gli enti locali riconoscono il ruolo e la **rilevanza sociale ed economica dei soggetti del terzo settore e valorizzano l'apporto delle organizzazioni di volontariato, delle cooperative sociali e delle associazioni di promozione sociale** attraverso azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti.

2. I soggetti del terzo settore di cui all'articolo 1 **partecipano alla programmazione e alla progettazione del sistema integrato d'interventi e servizi sociali.**

3. Le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali e le associazioni di promozione sociale, iscritte nei rispettivi registri regionali, **concorrono alla realizzazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali** anche mediante la stipula di convenzioni per l'erogazione di servizi e prestazioni compatibili con la natura e le finalità statutarie, avvalendosi delle modalità individuate dalla Regione con il regolamento di cui all'articolo 43 per valorizzare il loro apporto all'erogazione dei servizi.

4. La Regione e gli enti locali assicurano la **partecipazione dei cittadini e degli utenti al controllo della qualità dei servizi**, anche favorendo l'attività delle associazioni di tutela degli utenti e delle organizzazioni sindacali.

5. Il regolamento regionale individua gli strumenti e le modalità per assicurare la

*diritti e
partecipazione*

*integrazione
rispetto ai bisogni*

*ruolo del terzo
settore nella
sussidiarietà e
nell'integrazione*

partecipazione dei cittadini e degli utenti.

Art. 26

(Servizi socio-assistenziali)

1. Sono classificabili servizi socio-assistenziali:

- a) tutte le prestazioni erogate nell'ambito delle strutture soggette alla disciplina della presente legge;
- b) il servizio di segretariato sociale;
- c) il servizio di **pronto intervento** sociale;
- d) il servizio sociale professionale;
- e) le prestazioni di **assistenza** domiciliare;
- f) le ludoteche;
- g) il tutor;
- h) i servizi socio-assistenziali di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n.16;
- i) le comunità famiglie;
- j) l'affido minori;
- k) l'affido adulti;
- l) l'affido anziani;
- m) l'assegno di assistenza;
- n) il servizio civile degli anziani;
- o) il servizio di telefonia sociale;
- p) i servizi di **sostegno** alla famiglia e alla genitorialità;
- q) i servizi **socio-educativi** innovativi e sperimentali per la prima infanzia;
- r) i servizi di **contrasto** della povertà e della devianza;
- s) i servizi educativi per il tempo libero;
- t) gli interventi educativi di strada;
- u) i servizi d'**integrazione sociale** per disabili;
- v) ogni altro servizio individuato nel regolamento regionale.

2. I servizi socio-assistenziali di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 1 sono erogati secondo gli **standard fissati dal regolamento regionale** garantendo in ogni caso:

Art. 37

(Carta dei servizi)

1. Al fine di garantire la trasparenza delle azioni dei gestori dei servizi e la tutela degli utenti, i soggetti erogatori sono tenuti ad adottare la Carta dei servizi.

2. I soggetti erogatori definiscono una propria Carta dei servizi che contenga almeno i seguenti elementi:

- a) tipologia delle prestazioni;
- b) tariffa per ciascuna prestazione;
- c) partecipazione/compartecipazione alla spesa da parte degli utenti;
- d) **modalità d'informazione sui servizi**;
- e) **modalità di partecipazione degli utenti** al controllo della qualità dei servizi e alla vita comunitaria;
- f) modalità per i ricorsi da parte degli utenti nei confronti dei responsabili dei servizi;
- g) informazione sul regolamento interno.

3. L'adozione della Carta dei servizi è requisito indispensabile per l'accreditamento di cui

all'articolo 33.

Art. 39
(Tutela degli utenti)



1. Gli **organismi di rappresentanza dei cittadini e degli utenti e le organizzazioni sindacali** partecipano al controllo della qualità dei servizi e della conformità degli stessi alla Carta dei servizi di cui all'articolo 37. ←
2. I soggetti erogatori degli interventi e dei servizi socio-assistenziali individuano gli strumenti per la partecipazione al controllo di cui al comma 1.
3. L'individuazione degli strumenti di cui al comma 2 è requisito preliminare ed essenziale per l'accreditamento di cui all'articolo 33.
4. Il regolamento regionale disciplina le procedure amministrative e le modalità per la presentazione dei reclami da parte degli utenti e degli organismi di cui al comma 1 e dispone l'istituzione di un ufficio regionale di tutela degli utenti.

APPENDICI 1.3

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

LETTURA DEI BISOGNI EMERGENTI

[sottolineature nostre]

La l.r. n. 17/2003, istituendo – all'art. 11 – il sistema informativo regionale, interviene a sanare una situazione di grave "carenza conoscitiva" sui bisogni e sulla domanda di servizi socio-assistenziali della popolazione pugliese, elementi imprescindibili per una coerente ed efficace programmazione tecnico-politica in ambito sociale. La stessa impostazione del percorso di stesura del Piano Sociale di Zona, saldamente fondata su un lavoro conoscitivo dei bisogni e delle risorse di ciascun territorio intende attivare un ciclo virtuoso di produzione di informazioni che, messe a sistema, consentiranno alla Regione ed alle Province di restituire il debito informativo nei confronti dei Comuni, rispetto ai bisogni e all' offerta regionale per i servizi di cura alla persona e alla famiglia.

Le osservazioni riportate in questa sezione, di conseguenza, non attingono, se non in minima parte, a fonti di dati istituite sul territorio regionale, ma si basano prevalentemente sull'incrocio di due modalità di raccolta d'informazioni:

1. le rilevazioni statistiche condotte sull'intero territorio nazionale dai principali istituti di ricerca italiani;
2. i risultati di sette *focus group* realizzati in contemporanea all'elaborazione del presente piano, al fine specifico di attingere dati, informazioni, valutazioni, suggerimenti su diversi temi legati alla pianificazione sociale, tra i quali le caratteristiche del disagio, i bisogni della popolazione e la domanda di servizi.

L'assenza di strumenti per una lettura sistematica dei bisogni emergenti sul territorio è una circostanza che non va separata dalla realtà del disagio in sé, rappresentando essa stessa una fonte e un aspetto del disagio, in quanto parte integrante del complesso sistemico dei bisogni sociali. Questo nodo problematico è stato evocato dalla quasi totalità dei testimoni che hanno partecipato ai focus e va quindi posto a giusto titolo tra le specificità pugliesi rispetto alla programmazione delle nuove politiche sociali.

Vi è un altro problema di "sistema" che costituisce una prima fonte di grave disagio: l'accesso ai servizi. Gli utenti appaiono molto disorientati rispetto ad un'offerta che, a prescindere dalla sua disponibilità sul territorio e dalle caratteristiche quantitative e qualitative, stenta ad essere letta e conosciuta nelle sue molteplici articolazioni e nella sua integrità. Emerge, quindi, un bisogno di porte uniche d'accesso ai servizi che, attraverso attività di ascolto, informazione e orientamento, diano risposte organiche ai singoli cittadini sulla base del complesso sistema di bisogni di cui essi sono portatori. Il comma 1 dell'art. 27 della l.r. n. 17/2003, con la definizione del segretariato sociale, interviene a porre rimedio a questa diffusa esigenza. Si tratta, tuttavia, di un problema di carattere anche culturale, che tocca soprattutto le fasce più deboli della popolazione, quelle che più di altre si candidano ad essere beneficiarie del sistema dei servizi socio-assistenziali.

Segue APPENDICI 1.3

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

LE SCELTE STRATEGICHE E GLI OBIETTIVI PRIORITARI

Il Piano Regionale assume alcune linee d'indirizzo generali quali scelte strategiche di programmazione regionale delle politiche sociali, in coerenza con le indicazioni della l.r. n. 17/2003:

- **politiche a favore delle famiglie**, tese a supportare i nuclei familiari nel lavoro di cura rivolto in particolare *ai componenti fragili: minori, anziani e disabili*, nonché a sostenere le coppie, la genitorialità e i percorsi di educazione dei figli, attraverso interventi che favoriscano:

1. la **domiciliarità** e tutte le prestazioni capaci di sostenere le modalità di assistenza domiciliare, ivi incluse le misure di sostegno al reddito per le figure di cura all'interno del nucleo familiare (*welfare domiciliare*);

2. le diverse forme di **aiuto e di sostegno alla famiglia e alla persona**, quali i servizi comunitari, a ciclo diurno e residenziali, capaci di accogliere i soggetti deboli in alcune fasi del percorso quotidiano di assistenza, di affiancare le cure domiciliari con altre attività riabilitative, sociali, ricreative, nonché di accogliere i soggetti con particolari fragilità e in situazioni di non autosufficienza quando non è possibile la permanenza nel nucleo familiare (*welfare comunitario e welfare residenziale*);

- **politiche per l'inclusione sociale e i diritti di cittadinanza**, rivolte a creare un sistema di welfare universalistico, capace di offrire a tutti gli individui percorsi di inclusione sociale, promuovendo l'esercizio dei *diritti di cittadinanza*, attraverso interventi che favoriscano:

1. l'**accessibilità** per tutti gli individui e i nuclei familiari di una comunità locale e l'esercizio dei diritti di cittadinanza, attraverso servizi di comunicazione sociale e per l'accesso alla rete dei servizi, l'analisi dei bisogni e l'orientamento alla scelta dei servizi (*welfare d'accesso*);
2. politiche per la **rimozione del disagio**, in particolare per i soggetti svantaggiati e a rischio di esclusione sociale, sia nella fase della prima accoglienza (pronto intervento sociale o *welfare d'emergenza*) che nella costruzione di percorsi di reinserimento sociale (soggetti con dipendenze, area della salute mentale, immigrati, soggetti sottoposti a tutela giudiziaria e loro famiglie);
3. politiche di **contrasto alla povertà**, capaci di integrare le altre politiche di cura e di inclusione sociale, con misure di sostegno al reddito per gli individui ed i nuclei familiari, finalizzate all'inserimento sociale e lavorativo, interventi per l'inserimento lavorativo e interventi territoriali di pronta accoglienza per le situazioni di emergenza sociale per le povertà estreme;
4. **politiche di contrasto alla devianza, per i soggetti entrati nel circuito penale**, in grado di ridurre il rischio di recidiva e garantire, con programmi di recupero e reinserimento sociale, percorsi di affermazione personale e sociale, riqualificazione professionale, misure di inserimento lavorativo, al fine di sostenere il ripristino della legalità, ampliando le opportunità di trattamento in misure alternative alla detenzione con particolare riguardo ai soggetti minorenni.

La scelta di strategie di politica sociale *forti* fa parte di quel complesso processo di costruzione di un sistema di sviluppo sostenibile che la Regione Puglia ha già avviato con la razionalizzazione del sistema sanitario per privilegiare le politiche territoriali e la crescita della qualità delle prestazioni erogate, tuttora in via di attuazione. E' in tali scelte che converge anche l'integrazione con il sistema sanitario ed in particolare con i servizi sociosanitari indicati all'allegato C) del DPCM del 21 novembre 2001 che ha disciplinato i LEA.

Da tali scelte strategiche discendono priorità programmatiche che costituiscono da una parte le opzioni d'intervento da privilegiare nella costruzione dei sistemi territoriali integrati di interventi e servizi sociali, dall'altra i livelli essenziali di assistenza in materia di servizi sociali (LIVEAS) da garantire, con gradualità, in ogni ambito territoriale. A questo proposito la Regione Puglia fa proprio il documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 24 luglio 2003 (LIVEAS) che individua un *sistema di tutele sociali*, articolato in azioni e prestazioni che, nell'arco di vigenza del presente Piano, la Regione intende diffondere in ciascun ambito territoriale:

- *Servizi di informazione e consulenza per l'accesso alla rete integrata (segretariato sociale)*
- *Servizio Sociale Professionale*
- *Servizi sociali di Pronto intervento per situazioni di emergenza personali e familiari*
- *Servizi educativo-assistenziali e di promozione della socialità*
- *Interventi per contrastare vecchie e nuove povertà e favorire l'inclusione sociale*
- *Servizi di aiuto e sostegno familiare per favorire la permanenza a domicilio*
- *Strutture e centri di assistenza e accoglienza a ciclo diurno*
- *Strutture di assistenza e accoglienza residenziali o a ciclo continuativo.*

In base a queste prospettive i servizi sociali vengono ad assumere un ruolo tutto propositivo e di promozione delle risorse presenti nei nuclei familiari e nelle comunità locali, che supera l'ottica assistenziale preesistente la l.n. 328/2000, mettendo al centro del sistema "la persona, la famiglia ed i suoi bisogni" con la valorizzazione delle potenzialità di inclusione e, dove possibile, di rientro nel ciclo produttivo-sociale. Si vuole, inoltre, promuovere il definitivo superamento della distinzione tra i servizi sociali per il disagio e i servizi sociali "per l'agio"....

Segue APPENDICI 1.3

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

LE POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE E I DIRITTI DI CITTADINANZA

La dimensione locale e l'approccio integrato allo sviluppo rivestono una notevole importanza nella programmazione delle iniziative a favore dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Il Piano Regionale delle Politiche Sociali intende proporre, attraverso gli strumenti della programmazione territoriale, un approccio integrato di pianificazione dello sviluppo sociale ed economico in una logica *dal basso verso l'alto*, assegnando al partenariato sociale ed istituzionale un ruolo di primo piano nella

62

promozione dell'inclusione sociale, al fine di arrivare alla definizione di un nuovo sistema di *governance* del territorio.

L'esclusione sociale è un problema multidimensionale, collegato ad aspetti diversi da quelli strettamente derivanti dall'assenza di reddito: la capacità di disporre di beni e servizi essenziali; il coinvolgimento, la partecipazione e l'integrazione sociale; circostanze e processi che determinano l'incapacità di libera autodeterminazione su aspetti fondamentali della quotidianità e della vita; la stratificazione a livello individuale e/o di nucleo familiare di processi d'esclusione tra loro collegati. Il contrasto all'esclusione sociale prevede un sistema di politiche inclusive fondate su una molteplicità di livelli, sul coinvolgimento di attori eterogenei e su una matrice sussidiaria, dove ciascuno partecipa e crea le condizioni ideali per il conseguimento di obiettivi generali comunemente condivisi.

In conformità a quanto stabilito dalla strategia globale dell'Unione Europea definita con il Programma d'Azione sull'Esclusione Sociale⁵, la Regione Puglia intende attivare, negli ambiti territoriali nei quali si articola il sistema regionale integrato degli interventi e dei servizi sociali, azioni di programmazione specifica (anche valorizzando le esperienze dei Patti territoriali del sociale, laddove realizzati o in fase di realizzazione) finalizzati ad elaborare politiche capaci di sviluppare e sostenere l'inclusione sociale delle persone che vivono in stato di povertà o che sono a rischio di esclusione sociale. I Piani di Zona devono pertanto porsi chiaramente obiettivi riferibili alle politiche di inclusione sociale, integrandosi con le altre eventuali iniziative in atto anche su scala territoriale più ampia, al fine di ottimizzare gli interventi. Le Province, nell'ambito delle previsioni di cui all'art. 14 della l.r. n. 17/2003, coordinano ed attuano, d'intesa con i Comuni, specifiche iniziative relative a quelle tipologie di attività che, per la loro stessa natura, non siano realizzabili a livello comunale.

Pertanto i Piani di Zona, attraverso la specifica programmazione di interventi di ambito o sovra-ambito, si inseriscono a pieno titolo nella direzione indicata dal Consiglio Europeo che, con riferimento ai programmi di inclusione sociale, ne ha precisato le direttrici di sviluppo:

- la promozione della partecipazione al lavoro e dell'accesso, da parte di tutti, alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi
- la prevenzione dei rischi di esclusione
- l'azione a favore dei più vulnerabili
- la mobilitazione dell'insieme degli attori.

Questi interventi sono programmati e realizzati con il Metodo Aperto di Coordinamento (M.A.C.), una metodologia di intervento finalizzata a rafforzare l'integrazione tra le politiche economiche, le politiche sociali e le politiche del lavoro, in un quadro di programmazione dello sviluppo territoriale bilanciato e sostenibile. L'applicazione del M.A.C. genera una modalità di intervento integrata, basata sulla partnership e sulla plurisettorialità. Un approccio misto che mobilitando l'insieme degli attori territoriali, garantisce politiche preventive e curative orientate verso i gruppi maggiormente vulnerabili, in grado di connettersi ad interventi diversificati a livello di ambito (servizi socio-assistenziali e socio-educativi).

5 Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è uno degli obiettivi strategici ripetutamente indicati dal Consiglio Europeo, in particolare da quello del 17 dicembre 1999 e da quello del marzo 2000 a Lisbona, e ancora nell'accordo sull'agenda sociale europea approvata a Nizza nel novembre 2000. 63

Con la programmazione territoriale occorre pertanto definire specifiche azioni d'intervento, con l'indicazione di progetti/intervento destinati a particolari fasce di svantaggio ed appartenenti a specifiche categorie di disagio. Particolare attenzione dovrà essere dedicata al tema dell'inclusione sociale attraverso l'inserimento lavorativo (programmi personalizzati d'inclusione professionale per lavoratori svantaggiati e/o lavoratori disabili).

All'interno dei Piani Sociali di Zona ed in modo integrato con essi dovranno essere previste dai Comuni associate azioni per favorire la creazione di nuova imprenditorialità nel campo dei servizi di cura della persona e delle famiglie con una priorità per: le imprese femminili; le imprese del terzo settore; le azioni di emersione del lavoro nero; i progetti presentati

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali - appendici

dalle fasce deboli del mercato del lavoro. L'attività da svolgere in quest'ambito si dovrà, inoltre, caratterizzare per lo sviluppo di azioni di coordinamento, anche attraverso la costituzione di reti tra organismi misti (pubblici e privati) in grado di realizzare le progettualità previste a livello di ambito, valorizzando le esperienze esistenti.

Segue APPENDICI 1.3

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

L'ACCESSIBILITÀ DELLA RETE DEI SERVIZI INTEGRATI

E' necessario che l'intero territorio regionale e tutti i livelli di governo, ma in principal modo i Comuni, raccolgano l'occasione di programmazione sociale offerta dal Piano Regionale per declinare un *welfare di accesso* in grado di garantire a tutti i cittadini l'esigibilità dei propri diritti attraverso una rete di servizi territoriali dove vengano sviluppate azioni di comunicazione sociale, di analisi dei bisogni e di orientamento nella scelta dei servizi.

Si tratta di interventi rivolti all'intera comunità che hanno la caratteristica di essere gratuiti, di essere orientati a fornire una vasta gamma di informazioni, in grado di assicurare la lettura e la decodifica della domanda e di accompagnare i cittadini verso l'elaborazione di programmi specifici.

Pensati come spazi pubblici, possono rappresentare degli *elementi di connessione* in quanto consentono l'accesso ai servizi, accolgono e rispondono ad una domanda proveniente dal territorio, attivando, se necessario, le reti formali ed informali. Sono, altresì, *fattori connessi* in quanto parte della rete, in un rapporto di piena reciprocità e di contaminazione con gli altri elementi del sistema. E infine, possono rappresentare nuovi strumenti in grado di sviluppare connessioni attraverso azioni di comunicazione sociale ed interventi di comunità, che si sostanziano con il sostegno, la mediazione, l'accompagnamento e la partecipazione sociale.

Articolati su piani di intervento diversi, sono finalizzati a favorire la piena consapevolezza e acquisizione dei diritti di cittadinanza e la valorizzazione delle capacità di iniziative dei singoli o dei gruppi. Tutto ciò al fine di facilitare la partecipazione dei cittadini tramite un'attività di informazione e comunicazione che sia efficace e strutturata in modo permanente. Parte fondamentale nella realizzazione della rete dei servizi per l'accesso spetta, dunque, alla comunicazione che non deve ridursi ad una mera trasmissione di informazioni, piuttosto, deve rappresentare l'elemento fondamentale della costruzione di uno spazio relazionale che sappia sviluppare un ascolto attivo in grado di accogliere, interpretare e rielaborare i messaggi al fine di strutturare risposte flessibili e di qualità e soprattutto di programmare azioni progettuali sulla base di processi dialogici e di partecipazione attiva. Da quanto detto discende che i Piani di Zona dovranno prevedere un'articolazione organizzativa in cui siano declinati: > o le funzioni di ascolto, di informazione/comunicazione, di consulenza sociale, di orientamento e di accompagnamento; > o l'organizzazione e l'articolazione territoriale del servizio, le sedi e gli orari di apertura; o i compiti di "antenna sociale" per la rilevazione degli stati di bisogno e la traduzione di essi in domande a cui il sistema a rete dei servizi possa fornire risposte mirate, raccordando le risorse comunitarie con i soggetti in condizioni di disagio; > o l'organizzazione delle équipe territoriali articolate su scala di ambito ed integrate con le risorse che sul territorio operano: il personale delle Aziende sanitarie e gli operatori del Terzo Settore; > o le funzioni attinenti la comunicazione sociale. Pertanto il welfare di accesso, come un servizio rivolto tanto al disagio dei normali quanto in grado di accogliere e sostenere le difficoltà del singolo e/o dei gruppi, è tutto dentro un'ottica di promozione e di sviluppo di competenze comunitarie e potrà essere pianificato come un insieme di azioni, articolato su tre livelli di intervento, quali: 1. il segretariato sociale, quale sportello di cittadinanza, con un'articolazione tale da garantire una adeguata copertura del servizio in ogni Comune dell'ambito territoriale; 2. gli interventi di rete e di presa in carico su base di Ambito; 3. il piano di comunicazione sociale, redatto dall'Ufficio di Piano nell'ambito del Piano Sociale di Zona. In tale articolazione potrà essere previsto il coinvolgimento, in partenariato con i Comuni di uno stesso ambito territoriale, di altri soggetti pubblici e privati che, sia pure con ruoli e responsabilità diversi nel percorso complessivo di accoglienza del cittadino nel sistema sociale, possano farsi carico dello svolgimento di:

- funzioni di informazione sui diritti e sulle opportunità di accesso,
- funzioni di assistenza per le certificazioni e per l'espletamento delle pratiche necessarie per l'accesso,
- individuazione di nuove aree di bisogno e di facilitazione del contatto con i Servizi Sociali dei Comuni.

In tal senso deve essere letto il ruolo possibile dei patronati, delle associazioni di volontariato, dei soggetti del Terzo Settore e di altri soggetti diffusi sul territorio, già impegnati in un sistema di relazioni articolato e complesso con la cittadinanza sociale. L'intervento di presa in carico della comunità, progettato su scala di ambito ed in rete, si avvale di un'unica équipe, formata dai referenti degli sportelli di segretariato sociale, che può essere integrata anche da altri operatori sia pubblici che del privato sociale. Il servizio, così organizzato, assume come oggetto del proprio intervento il territorio e la

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali - appendici

comunità che diventano le dimensioni cruciali per la progettazione e la definizione delle politiche sociali. La pianificazione territoriale dovrà, pertanto, prevedere un'organizzazione in grado di interagire con i soggetti del territorio al fine di indirizzare le azioni strategiche verso il benessere generale.

In sostanza si tratta di ricevere dal territorio stesso gli elementi conoscitivi necessari a valutare, a riprogettare e, quindi, ad individuare tanto i bisogni quanto le risorse (capacità relazionali, conoscenze e disponibilità) che il territorio esprime.

L'attività dell'équipe, che è finalizzata a radicare la progettazione ed i servizi al territorio, potrà, quindi:

- o recepire le risorse e le energie;
- o stimolare il dialogo e la collaborazione;
- o mettere in rete, orientare, fare mediazione;
- o organizzare le risorse comunitarie;
- o decodificare la domanda ed i processi sociali in atto nel territorio.

Va sottolineato, infine, che un'organizzazione territoriale così articolata rappresenta, nel suo insieme, un importante "nodo" per il ritorno di elementi informativi necessari alle successive programmazioni degli interventi sociali di ambito.

Il Piano Regionale delle Politiche Sociali deve, dunque, essere inteso come un punto di partenza, l'avvio sul territorio pugliese di una sorta di *cantiere* di elaborazione e promozione dei diritti di cittadinanza, con l'obiettivo di costruire, gradualmente e con il contributo di tutti gli attori istituzionali e non, un sistema di interventi e di servizi sociali omogeneo sul territorio. Questo obiettivo va raggiunto a partire dai servizi per l'accessibilità del sistema integrato che, non a caso, sono indicati tra le priorità dei livelli essenziali. La disponibilità di risorse, pur importante, è, infatti, sempre di gran lunga inferiore rispetto alle necessità di un sistema integrato veramente universalistico.

Per questa ragione occorre sviluppare a livello locale una maggiore capacità di regolamentazione dell'accesso ai servizi, garantendo la priorità prevista dalla l.r. n. 17/2003 alle persone in condizione di maggiore bisogno, e prevedendo anche la compartecipazione economica dell'utente ai costi del servizio, laddove se ne rappresenti la possibilità.

Il Piano di comunicazione sociale

Il Piano di comunicazione sociale dovrà essere organizzato e realizzato dall'Ufficio di Piano e sarà presentato come parte integrante del Piano Sociale di Zona.

Tale programma finalizzato alla realizzazione di quell'interazione tra istituzioni, Terzo Settore e cittadini, dovrà essere in grado di condurre alla creazione di un network locale che si faccia promotore di uno stato sociale condiviso, capace di rispondere ai bisogni sociali e di declinare pienamente il sistema di diritti di cittadinanza sociale.

...**Le azioni dello stato sociale di accesso 1. le azioni di sportello** o accesso o informazioni complete sui diritti, sulle prestazioni e sulle modalità di accesso al sistema locale dei servizi socio-assistenziali o accoglienza o decodifica della domanda o orientamento o accompagnamento **2. gli interventi sulla rete comunitaria** o conoscenza delle possibilità che il territorio offre in termini di risorse sociali o connessione dei bisogni con le opportunità o organizzazione di un nodo della rete che diventa basilare per tutti gli altri integrando e facendo interagire le diverse attività delle agenzie pubbliche e private o osservazione e pianificazione di azioni di tipo comunitario o coordinamento di piani di intervento di comunità **3. le iniziative di comunicazione sociale** o coinvolgimento delle risorse presenti all'interno della Pubblica Amministrazione o coinvolgimento di tutte le risorse territoriali (operatori, associazioni, famiglie,...) o qualificazione del sistema e facilitazione nell'accesso per gli utenti o mirate agli operatori e ad un loro coinvolgimento sul piano del miglioramento qualitativo dei servizi, delle prestazioni erogate e del rapporto con il cittadino; o pubbliche ed esterne intese come strumenti indispensabili per attuare la sussidiarietà sociale ed istituzionale, nonché la risorsa essenziale e strategica cui attingere permanentemente per attuare semplificazione e quindi per perseguire efficacia, efficienza ed economicità. Tale forma di comunicazione sociale tesa a qualificare il sistema dei servizi e ad agevolare l'accesso dei cittadini può essere organizzata attraverso gli strumenti delle conferenze dei servizi e della carta della cittadinanza.

Segue APPENDICI 1.3

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

SPORTELLO DI CITTADINANZA

Contestualmente si fissano le linee di indirizzo per la riorganizzazione dei servizi sul territorio, per ambito territoriale, individuando quale **servizio di segretariato sociale**, inteso come sportello unico per l'accesso ai servizi socioassistenziali, con attività d'informazione, di ascolto e di orientamento sui diritti di cittadinanza, con caratteristiche di gratuità per l'utenza, lo sportello di cittadinanza.

Al fine di favorire la massima integrazione tra le politiche sociali e sanitarie fin dall'accesso dei cittadini/utenti ai servizi, lo sportello di cittadinanza fungerà da sportello unico di accesso per i servizi sociali e per i servizi sociosanitari dell'ambito territoriale. Lo sportello di cittadinanza dovrà essere presente in ogni ambito territoriale, con una articolazione territoriale dei servizi tale da garantire la massima fruibilità da parte di tutti i cittadini, anche in presenza di nuclei urbani diffusi e piccoli, e tale da rendere percepibile a tutti i cittadini la unicità del punto di accesso, soprattutto nel caso di domande complesse che richiedono una forte integrazione sociosanitaria sin dal primo momento di accesso dell'utente. ...

Lo sportello di cittadinanza, con funzioni di segretariato sociale, s'intende rispondere all'esigenza dei cittadini di avere informazioni complete in merito ai diritti, alle prestazioni, alle modalità di accesso ai servizi e di conoscere le risorse sociali e sociosanitarie disponibili nel territorio in cui vivono.

Per l'importanza che attiene soprattutto alla possibilità di accesso ai servizi dei cittadini in condizione di maggiore bisogno, a volte incapaci di districarsi di fronte alle barriere organizzative e burocratiche, si evidenzia che la funzione dello sportello di cittadinanza risulterà tanto più efficace quanto più sarà progettata e attuata in modo collaborativo con tutti gli attori sociali della rete, tra cui occorre evidenziare il ruolo delle associazioni di volontariato e dei patronati.

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

QUALITÀ E VALUTAZIONE NEL SISTEMA SANITARIO ...

c'è l'impegno a definire un sistema di monitoraggio e verifica basato su indicatori e parametri di riferimento per ciascun livello di assistenza.

Il sistema degli indicatori deve essere finalizzato ad assistere i processi decisionali: . . .

a livello locale, ponendo in evidenza le criticità e orientando gli interventi correttivi;

a livello regionale e centrale, consentendo la verifica dei criteri adottati e orientando la programmazione sanitaria e l'allocazione di risorse.

Per consentire la comparazione delle diverse situazioni, le informazioni devono essere:

compatibili con il modello di erogazione dei servizi previsto dalla formulazione dei livelli uniformi di assistenza; definite all'interno di ciascuna area omogenea di indicatori per rappresentare i principali oggetti della valutazione e cioè: domande/accessibilità alle prestazioni; risorse impiegate nel processo di produzione ed erogazione delle prestazioni; attività svolte; risultati ottenuti; qualità delle prestazioni.

Nella legge quadro n. 328/2000 la verifica dei risultati, attraverso la valutazione della qualità e dell'efficacia delle prestazioni, costituisce riferimento necessario per la realizzazione degli interventi e servizi sociali. La qualità è sempre correlata con la valutazione degli esiti. La qualità è elemento per definire gli standard delle prestazioni, la professionalità degli operatori, l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi, le modalità di scelta dei soggetti pubblici e privati cui affidare la gestione dei servizi e l'erogazione delle prestazioni, ecc. Alle Regioni spetta il compito di definire i requisiti di qualità per la gestione dei servizi e l'erogazione delle prestazioni. Il Piano nazionale degli interventi e servizi sociali pone la qualità a livello di sistema che definisce come: insieme di regole, procedure, incentivi, controlli, per assicurare l'orientamento degli interventi e servizi sociali a: efficacia dei metodi e degli interventi; uso ottimale delle risorse impiegate; sinergie con servizi e risorse del territorio; apprendimento e miglioramento continuo; qualità, quale adeguatezza rispetto ai bisogni; valutazione dei risultati. Le disposizioni si richiamano espressamente ai fondamentali principi della Costituzione di imparzialità, di eguaglianza, di solidarietà e prevedono che le azioni dei soggetti erogatori siano svolte secondo criteri di efficienza, efficacia e trasparenza (principio del buon andamento dell'amministrazione). Le stesse disposizioni prevedono norme dirette a rendere esigibili i diritti con procedure di facile accesso ai cittadini. Alla dirigenza, alla quale spettano i compiti di organizzazione delle risorse e

in primo luogo di quelle umane, sono attribuite precise responsabilità anche per la valutazione delle prestazioni erogate e dei risultati conseguiti. I soggetti erogatori devono assicurare adeguati e tempestivi sistemi di informazione sulle modalità di effettuazione dei servizi e sulle forme di rimborso agli utenti nei casi in cui la qualità sia inferiore agli standard stabiliti. Ai cittadini utenti è riconosciuta la possibilità di partecipare alle attività dei soggetti titolari delle funzioni di programmazione, gestione ed erogazione dei servizi, non solo mediante la consultazione, ma anche con la possibilità di presentare proposte di miglioramento che devono trovare attenta considerazione. Per le aziende pubbliche che producono servizi pubblici, adeguati livelli di qualità, di efficacia, di efficienza rivolti al soddisfacimento delle aspettative dei cittadini diventano condizioni legittimanti l'esistenza stessa e il ruolo delle aziende.

Segue APPENDICI 1.3

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

ASPETTI DELL'INTEGRAZIONE

Integrazione gestionale ed organizzativa E' contestualmente necessario che le AUSL ed i Comuni lavorino per l'attuazione della integrazione sociosanitaria sul piano gestionale e organizzativo perché occorre che i budget dei distretti sociosanitari siano raccordabili con il quadro finanziario di ogni Piano di Zona, e che i referenti delle procedure di programmazione finanziaria e di spesa nelle AUSL e nei Comuni possano operare in un contesto di collaborazione e di omogeneità rispetto ai livelli decisionali ed alle procedure di gestione. Occorre, inoltre, individuare un luogo e una procedura di coordinamento a livello distrettuale sia per la AUSL che per i Comuni, potendo identificare le possibili risposte nella funzione strategica di coordinamento socio-sanitario, da istituire nelle AUSL, ed il coordinatore dell'Ufficio di Piano Sociale di Zona o dirigente dei servizi sociali del Comune Capofila, da individuare per i Comuni.

Integrazione professionale Un ulteriore ed importante piano per l'attuazione della integrazione sociosanitaria, al fine di favorire l'efficacia e l'appropriatezza delle prestazioni, è quello della integrazione professionale, che appare come *conditio sine qua non* per realizzare una efficace valutazione multidisciplinare del bisogno, e per definire un piano di lavoro integrato personalizzato, nonché la valutazione periodica dei risultati.

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

RUOLO E FUNZIONI DEI SOGGETTI PRIVATI E DEL PRIVATO SOCIALE

La l.n. 328/2000, ridisegnando il complesso delle politiche sociali, individua gli attori di tale sistema, prevede che, accanto ai soggetti istituzionali (Stato, Regioni ed Enti locali), siano chiamati anche «gli organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati»¹⁰. Tali soggetti, ognuno nell'ambito delle rispettive competenze, concorrono alla definizione della programmazione di territorio attraverso il coordinamento e l'integrazione istituzionale e con accordi di cooperazione partenariale tra pubblico e privato. La legge dunque individua i soggetti, e indica anche le forme attraverso le quali operare il coinvolgimento degli stessi. Un coinvolgimento che non deve essere di facciata, ma sostanziale, aprendo un vero e proprio processo di programmazione condivisa sia a livello regionale che locale.

Un cambiamento non da poco, che nel nostro ordinamento si sostanzia anche attraverso l'uso di una nuova terminologia. Infatti, negli atti di programmazione, non si coniuga più il termine di *government*, ma quello di *governance*, intendendo con ciò l'avvio di un complesso sistema di responsabilità condivise tra attori pubblici ed attori privati, che entrano con un ruolo paritario in quella stessa programmazione.

Sul piano più prettamente organizzativo la rete locale può diventare lo strumento attraverso il quale decidere strategie e interventi in maniera partecipata.

Riconoscendo alle organizzazioni no profit un'importanza fondamentale per il sistema che si intende realizzare, si viene a coniugare il principio di sussidiarietà orizzontale fra pubblico e privato. All'Ente locale, sempre di più sganciato da compiti meramente gestionali, si affida una responsabilità di regia e di governo, nel cui esercizio viene affiancato da altri soggetti privati.

In questo senso si tratta di realizzare un sistema di *governance* dove una serie di organizzazioni formano «reti semiautonome ed autoregolate» per la definizione di un sistema a responsabilità condivisa.

Questo approccio risponde anche all'esigenza di aumentare l'efficacia e l'efficienza delle programmazioni in campo sociale. Infatti, coinvolgere il Terzo Settore nella programmazione significa far tesoro di un'esperienza, che negli ultimi venti anni ha assunto un ruolo ed una funzione crescente nella produzione dei servizi ai cittadini.

Ma tutto ciò significa anche e, soprattutto, rendere tutti gli attori sociali più responsabili, sviluppare sistemi comunicativi nuovi e modalità relazionali significative e durature, praticare spazi di negoziazione e condividere aspettative ed obiettivi.

Pertanto, oggi si pone con forza la necessità di coordinare l'azione del privato sociale con quella pubblica, al fine di realizzare un sistema regionale omogeneo che risponda cioè a tutti i cittadini, offrendo le stesse possibilità di accesso e di intervento.

In tale ottica il Piano di Zona può diventare il dispositivo per la programmazione partecipata se è pensato e realizzato come lo strumento locale per favorire il riordino, il potenziamento, la messa in rete di interventi e servizi, programmati e realizzati secondo un'ottica condivisa.

10 Art. 1, comma 5, l.n. 328/2000. Cfr. anche l'art. 16, comma 1, della l. r. 25 agosto 2003, n. 17 della Regione Puglia, dove facendo propria l'impostazione della l.n. 328/2000, si recita che «La Regione e gli Enti locali riconoscono il ruolo e la rilevanza sociale ed economica dei soggetti del Terzo Settore e valorizzano l'apporto delle organizzazioni del volontariato, delle cooperative sociali e delle associazioni di promozione sociale ...» 129

La Regione Puglia riconosce un ruolo ed una rilevanza al Terzo Settore finalizzata alla creazione di un sistema-rete radicato nel territorio. In tal senso assume, come scelta strategica, quella di giungere a definire un «*welfare* plurale» inteso come sistema allargato di governo, dove tanto i soggetti pubblici quanto quelli privati, concorrono a definire il complesso delle politiche sociali, sulla base di un sistema di tipo partenariale e non gerarchico.

Il sistema verso cui tendere non è, dunque, derivato dalla semplice somma di diverse componenti, ma è una nuova soggettività frutto di un processo. Attraverso il concorso delle organizzazioni private e quelle del Terzo Settore, la pratica della concertazione non si configura come semplice trasferimento di risorse, quanto piuttosto come immissione di possibilità e competenze nella definizione della rete dei servizi che si intende realizzare in ogni singolo territorio.

La Regione, pertanto, nel riconoscere la necessità di giungere alla definizione di un *welfare* condiviso, intende promuovere un processo di costruzione della programmazione territoriale che sia incardinato nei seguenti principi:

La promozione della cultura della cittadinanza sociale. In una logica di servizi che intendono muoversi non più nella dicotomia incluso/escluso, ma in quella relazionale/non-relazionale, è fondamentale il ricorso a pratiche di partecipazione e di promozione della cittadinanza attiva. Infatti, le pratiche partecipative sono, tra le varie condizioni, quelle che ci consentono di intervenire sulla linea di confine tra gli emarginati ed i cittadini;

Lo sviluppo del sistema-rete basato sulle relazioni e sulla capacità dei diversi attori di strutturare connessioni e rapporti significativi e duraturi;

La partecipazione dei soggetti privati sia del no profit che del for profit nell'ideazione, progettazione e realizzazione della rete dei servizi che devono assicurare su ogni territorio l'uniformità ed i livelli di prestazioni essenziali;

La partecipazione alle fasi di valutazione e monitoraggio degli stessi prevedendo anche il coinvolgimento dei cittadini come fruitori dei servizi, il tutto finalizzato al controllo ed al miglioramento della loro qualità e funzionalità¹¹;

Il sostegno del Terzo Settore attraverso la promozione delle organizzazioni no profit, riconoscendo i ruoli e le diverse soggettività che, intorno allo scenario delle politiche sociali, tali soggetti esprimono.

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]
PERCORSI DI CONCERTAZIONE E DI PROGETTAZIONE PARTECIPATA. LA CITTADINANZA SOCIALE

Partendo da una prospettiva in cui prevale il processo negoziale e di co-progettazione, dove interagiscono i diversi punti di vista, il criterio decisionale, all'interno del percorso di costruzione dei Piani di Zona, assume un'evoluzione secondo un processo dal basso verso l'alto. Inoltre, proprio perchè costruito a partire dagli interessi del territorio, è un processo che tende a tutelare tanto i soggetti pubblici, ai quali viene riconosciuto un ruolo preminente di regia e di controllo, quanto i soggetti del privato sociale che a quel processo prendono comunque parte.

Pertanto, lo schema che si propone è dentro un *metodo dove più soggetti finiscono per prendere parte al sistema delle responsabilità condivise, che è anche in grado di assolvere ad una «funzione educativa» di promozione delle capacità e delle competenze del territorio.*

Utilizzare lo strumento della concertazione per la costruzione dei Piani di Zona vuol dire definire e sperimentare strumenti nuovi nella ricerca di ipotesi di interventi integrati. A partire da questa sperimentazione è fondamentale l'adozione ed il perfezionamento di strumenti tecnici per la costruzione di piani e progetti.

Il problema, infatti, non è solo la costituzione di tavoli o gruppi di lavoro integrati, ma attiene anche all'utilizzo di strumenti in grado di garantire la stessa pratica della progettazione in partenariato. In sostanza la programmazione di ambito si intende dentro un'ottica comunicativa e dialogica, dove si definiscono le connotazioni di gruppi integrati di lavoro (Tavolo della Concertazione, gruppi di coprogettazione), le modalità operative volte a definire i termini delle questioni prioritarie e gli elementi che motivano i diversi attori a sedersi intorno al tavolo.

Gi obiettivi prioritari del Piano, al fine di realizzare un sistema partecipativo-concertativo, sono:

1. *Creazione di un sistema a responsabilità condivise: ruolo e funzioni dei soggetti privati e del privato sociale;*
2. *La regolazione del sistema-rete: luoghi e strumenti per la concertazione;*
3. *Lo sviluppo di un sistema-rete di qualità sociale: la promozione della cittadinanza sociale.*

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]
CREAZIONE DI UN SISTEMA A RESPONSABILITÀ CONDIVISE: RUOLO E FUNZIONI DEI SOGGETTI PRIVATI E DEL PRIVATO SOCIALE

La costruzione di un sistema di protezione e di promozione sociale sul territorio parte da ciò che le attuali reti territoriali esprimono in termini di cooperazione e di solidarietà, ponendosi nell'ottica dello sviluppo del capitale sociale, inteso come patrimonio di cultura, saperi e relazioni, attraverso le forme della programmazione negoziata¹².

La *legge 23 dicembre 1996 n. 662 Misure di razionalizzazione della finanza pubblica. (Art. 2 «misure in materia di servizi di pubblica utilità e per il sostegno dell'occupazione e dello sviluppo» comma 203 lett. a.)* definisce la programmazione negoziata come «la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza».

Così come i contratti d'area o i patti territoriali lo sono stati per lo sviluppo economico, la programmazione negoziata, in campo sociale, viene ad essere lo strumento attraverso il quale cercare il coinvolgimento delle risorse territoriali.

Il coordinamento delle azioni e anche delle relazioni, tra i vari soggetti che siedono ai tavoli di concertazione, nel rispetto del principio della sussidiarietà di tipo orizzontale e della costruzione di partenariati locali, stravolge completamente una modalità di programmazione dall'alto, e assegna piena dignità al territorio, non solo come spazio dove attivare servizi ed interventi, ma come entità sociale dalla quale provengono risorse e competenze. I Piani di Zona, pertanto, potranno configurarsi come strumenti attraverso i quali si avvia il processo di cambiamento che coinvolge i diversi soggetti, si individuano ruoli e competenze nel processo concertativo e si definiscono le modalità di relazione tra le parti. In questo percorso di costruzione di partnership locali, il Terzo Settore ed il privato for profit entrano a pieno titolo e vengono coinvolti al fianco di coloro che elaborano le politiche di intervento per la definizione delle strategie programmatiche di ambito. Metodo della concertazione nelle scelte e partenariato nelle assunzioni di responsabilità: ecco le due dimensioni su cui si forma e cammina il patto territoriale della pianificazione di zona. Un sistema delle relazioni incentrato sui processi concertativi, dove l'ordinamento di tipo gerarchico lascia il posto a forme stabili di partenariato e dove il processo della programmazione viene costruito dal basso verso l'alto, anziché essere definito da un centro ed imposto ad un sistema periferico a cui vengono, di fatto, affidati solo compiti meramente gestionali. Il modello di tipo cooperativo e di solidarietà prefigurato coinvolge, dunque, attori diversi affidando a ciascuno ruoli e funzioni ben precisi: L'aggregazione di più Comuni a cui è affidato il compito di coordinamento e di regia del processo di costruzione delle politiche territoriali di tipo concertato; Gli altri soggetti istituzionali (Regioni, Province ed Aziende Sanitarie Locali, le istituzioni scolastiche) che concorrono a definire la programmazione territoriale, ed in

progetto equal "nodi territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale"

it-g-pug-0110

manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali - appendici

particolar modo gli aspetti inerenti l'integrazione delle politiche sociali con quelle sanitarie, della formazione, del lavoro, nonché quelle abitative; I Centri di Giustizia Minorile ed i Tribunali per i Minorenni; Il Terzo Settore che viene chiamato, non più solo nella gestione del sistema dei servizi ma nella programmazione degli stessi; Le forme di rappresentanza e di auto-organizzazione dei cittadini, le famiglie, i singoli individui che assumono un ruolo fondamentale nella definizione di un sistema di servizi di qualità; Le Organizzazioni Sindacali e le associazioni di tutela dei consumatori chiamati a partecipare sia nella fase di definizione degli obiettivi e delle priorità, che in quella della valutazione.

Segue APPENDICI 1.3

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

LA REGOLAZIONE DEL SISTEMA RETE (LUOGHI E STRUMENTI PER LA CONCERTAZIONE)

La costruzione partecipata dei Piani di Zona non può prescindere dalla definizione dei “luoghi” e degli “strumenti” della concertazione. I Piani di Zona debbono prevedere una serie di strumentazioni per l'avvio e la messa a regime di questo nuovo modo di programmazione, definendo un formale sistema di *governance*, gli strumenti di tale sistema e le azioni strategiche necessarie alla definizione di un approccio di tipo concertativo. Occorre, cioè, definire azioni di “pianificazione strategica condivisa” e percorsi di coprogettazione al fine di giungere ad una regolazione complessiva del sistema. In questo senso la *regolazione si intende come quel complesso di azioni che vengono messe in campo per regolare, coordinare e negoziare le attività, le relazioni, le diverse posizioni ed anche i conflitti che possono emergere tra interessi diversi e a volte contrapposti*. I diversi ruoli e funzioni che gli attori della concertazione vengono ad assumere vanno individuati ed articolati su quattro livelli diversi, che sono:

- Il livello politico-istituzionale, descritto nel paragrafo precedente;
- Il livello partecipativo-concertativo;
- Il livello tecnico-progettuale;

Sul piano **partecipativo-concertativo** il Tavolo della Concertazione è la struttura organizzativa che coinvolge gli attori locali e ne definisce i diversi compiti.

Tale organismo può rappresentare il momento fondamentale del processo di costruzione partecipata di un Piano di Zona se, e in quanto, non si trasforma in un mero strumento di rappresentanza delle diverse istanze. Piuttosto è il momento di incontro tra le varie realtà territoriali, al quale viene assegnato una funzione di direzione del processo pianificatorio, ed in particolar modo nella lettura dei bisogni e delle opportunità (in termini di risorse di cui si dispone), nella individuazione delle priorità su cui intervenire e nelle proposte in merito a tali interventi. Sul versante più prettamente operativo ciò significa che il Tavolo della Concertazione ha il compito di favorire l'integrazione tra i diversi soggetti nella definizione delle idee progettuali.

Il tratto saliente è, pertanto, quello proprio di un percorso che si avvia da situazioni rappresentate con dati oggettivi, e si muove individuando i punti di criticità, analizzando i processi organizzativi in atto, per giungere a proporre, se necessario, un piano di riorganizzazione dei servizi che tenga conto della mappatura delle realtà attive e dei bisogni sociali espressi o ancora sommersi. Se si vuole garantire un sistema integrato di interventi e di servizi sociali, che risponda in maniera efficace alla domanda espressa e rilevata, occorre definire modalità condivise di lettura di quella stessa domanda, così come occorrerà sperimentare modalità relazionali e comunicative tra i diversi attori. Tutto ciò conduce alla necessità che gli strumenti di pianificazione territoriale siano orientati tanto agli obiettivi quanto al processo di realizzazione degli stessi. La logica incrementale che sottostà ad un tale approccio, ci guida verso un sistema dove la *conoscenza* (di chi “vive e pratica” il territorio), *l'osservazione* (di chi usufruisce di servizi ed interventi) e *la riflessione* (di chi, invece, è chiamato a verificare la correttezza dell'agire rispetto al problema aperto) diventano parti fondamentali del processo di costruzione delle politiche e dei programmi di intervento in campo sociale. In altre parole le modalità partecipative che si ripetono nel corso della pianificazione (a livello di individuazione dei bisogni, di definizione di priorità e di obiettivi generali e di approvazione della definitiva stesura del piano) finiscono per essere non solo strumenti di partecipazione ma anche una possibilità di crescita comune e di rafforzamento delle capacità della comunità, in un processo di *consolidamento e potenziamento* reale.

Dentro tale iter il lavoro del gruppo di coordinamento può prevedere momenti di restituzione e incontri di partecipazione e rappresenta, pertanto, la fase che è un po' il cuore di tutta la pianificazione territoriale di ambito: quella più propriamente concertativa dove si definiscono ipotesi, si dà modo alle diverse modalità di lettura e di interpretazione delle problematiche di potersi esprimere fino in fondo e si negozia tra differenti interessi.

Del Tavolo della Concertazione fanno parte i rappresentanti dei Comuni dell'ambito territoriale, della Provincia, dell'AUSL, i rappresentanti delle istituzioni scolastiche e dei Centri di Giustizia Minorile, nonché i soggetti richiamati dall'art. 1 e dall'art. 16 della l. r. n. 17/2003. Al Tavolo sono chiamate a partecipare anche le organizzazioni sindacali e le organizzazioni

di categoria. La composizione del Tavolo della Concertazione locale e le modalità di funzionamento saranno stabilite con apposito accordo tra i Comuni di ciascun ambito territoriale.

Segue APPENDICI 1.3

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

L'APPRENDIMENTO

Se si vuole garantire un sistema integrato di interventi e di servizi sociali, che risponda in maniera efficace alla domanda espressa e rilevata, occorre definire modalità condivise di lettura di quella stessa domanda, così come occorrerà sperimentare modalità relazionali e comunicative tra i diversi attori. Tutto ciò conduce alla necessità che gli strumenti di pianificazione territoriale siano orientati tanto agli obiettivi quanto al processo di realizzazione degli stessi. La logica incrementale che sottostà ad un tale approccio, ci guida verso un sistema dove la *conoscenza* (di chi “vive e pratica” il territorio), *l'osservazione* (di chi usufruisce di servizi ed interventi) e *la riflessione* (di chi, invece, è chiamato a verificare la correttezza dell'agire rispetto al problema aperto) diventano parti fondamentali del processo di costruzione delle politiche e dei programmi di intervento in campo sociale. In altre parole le modalità partecipative che si ripetono nel corso della pianificazione (a livello di individuazione dei bisogni, di definizione di priorità e di obiettivi generali e di approvazione della definitiva stesura del piano) finiscono per essere non solo strumenti di partecipazione ma anche una possibilità di crescita comune e di rafforzamento delle capacità della comunità, in un processo di *consolidamento e potenziamento* reale

DA: Piano regionale per le politiche sociali (PRPS)– Regione Puglia [4/8/04]

LO SVILUPPO DI UN SISTEMA-RETE DI QUALITÀ SOCIALE: LA PROMOZIONE DELLA CITTADINANZA SOCIALE

La funzione educativa di sviluppo delle capacità e delle conoscenze di un territorio ci porta a ri-orientare i servizi verso la comunità locale. La promozione della cittadinanza sociale può essere, dunque, pensata come il risultato di un processo di *community building* e di rafforzamento della comunità stessa.

In un tale contesto la programmazione territoriale focalizza il proprio interesse verso l'attivazione di progetti per la valorizzazione delle competenze e delle capacità locali e promuove la costruzione di spazi pubblici della società come luoghi di formazione delle decisioni sul futuro.

In buona sostanza ciò significa che la rete dei servizi, in primo luogo quelli del *welfare di accesso*, non deve limitare le proprie attività ad azioni di marketing sociale (dove vi sono degli utenti consumatori che esprimono una domanda da soddisfare), quanto piuttosto, sviluppare un approccio di tipo comunitario, dove i cittadini rappresentano i committenti stessi della rete dei servizi, contribuendo a definirne priorità, strategie di intervento e le necessarie verifiche.

Se si considera il sistema regionale come una rete densa e diffusa di servizi, si deve parimenti pensare alle condizioni essenziali per rendere possibile l'avvio di un processo che sia teso al pieno coinvolgimento dei cittadini e che possa creare, tra questi, una serie di connessioni favorendone l'assunzione delle reciproche responsabilità.

Occorre, dunque, che all'interno della pianificazione di ambito si organizzino interventi e progetti di comunità mirati, in primo luogo, verso la coesione che è il legame che sta alla base del senso di appartenenza, della condivisione e del confronto e, secondariamente, indirizzati all'interdipendenza ed alla maturazione della consapevolezza che ogni singolo individuo ha di dipendere l'uno dagli altri. Tale lavoro è il solo che può condurci verso l'integrazione vera tra uguaglianze e differenze e verso l'equilibrio tra la soddisfazione dei bisogni individuali ed i bisogni della collettività.

Attraverso un approccio di tipo comunitario, si ha la possibilità di ripensare complessivamente l'intervento sociale, con un lavoro che ha a che fare soprattutto con i gruppi, con famiglie e con le organizzazioni, più o meno complesse, che su base territoriale si confrontano e si scontrano quotidianamente con le loro diversità e le loro particolarità.

Queste differenze diventano l'oggetto dell'intervento al fine di sviluppare “forme di convivenza efficaci” ed affinché un territorio assuma competenze per la comprensione delle diversità e la gestione dei conflitti.

Pertanto un intervento di comunità consente di agire non sul singolo bisogno ma, sull'intera collettività, che porta esigenze individuali, e anche sui vari sottosistemi (famiglia, scuola, lavoro ecc). Un approccio olistico che assume la valenza di essere trasversale ed integrato, dove la rete dei servizi: attiva e sostiene il processo di coinvolgimento e di partecipazione dei cittadini; fornisce consulenza; incrementa le competenze della comunità attraverso la formazione; fornisce risorse professionali specifiche per interventi mirati; accresce il senso di comunità; sviluppa le reti sociali.

Segue APPENDICI 1.3

SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE E RAPPORTI TRA ENTI LOCALI E TERZO SETTORE

La l. r. n. 17/2003, dal combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 16, afferma l'importanza che nella costruzione dei sistemi di welfare locali hanno il Terzo Settore (associazioni ed enti di promozione sociale, **Organismi della Cooperazione**, organizzazioni di volontariato), le Fondazioni, gli Enti di patronato e gli oratori, sia pure con ruoli diversi.

Il ricorso al Terzo Settore, ed in particolare alla Cooperazione sociale, deve:

a) favorire la pluralità di offerta dei servizi e delle prestazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione amministrativa;

b) promuovere il miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi anche attraverso la definizione di specifici requisiti di qualità;

c) favorire l'utilizzo di forme di aggiudicazione o negoziali che consentano la piena espressione della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti del Terzo Settore, valutando nelle procedure di affidamento anche la qualità

146

delle proposte progettuali presentate, insieme alle caratteristiche strutturali dei soggetti proponenti ed alla offerta economica.

I Comuni associati potranno ricorrere alla esternalizzazione dei servizi attraverso procedimento di evidenza pubblica nei termini e nei modi previsti dall'art. 34 della l. r. n. 17/2003. In sede di sottoscrizione dell'Accordo di Programma i Comuni potranno prevedere l'affidamento ad un unico ufficio - ad esempio l'Ufficio di Piano dell'Ambito territoriale, istituito presso il Comune Capofila o altro ente gestore per l'attuazione del Piano di Zona - della competenza per la predisposizione delle procedure di affidamento dei servizi esternalizzati, al fine di favorire il consolidarsi di adeguate competenze tecniche finalizzate e l'utilizzo di criteri oggettivi ed omogenei per la selezione dei soggetti erogatori.

I procedimenti di affidamento a terzi (affidamento diretto, con appalto concorso, con procedure ristrette) dovranno, comunque, avvenire attraverso procedure trasparenti in grado di evidenziare l'imparzialità dell'ente affidatario nella individuazione del soggetto erogatore.

La Regione, come previsto dall'art. 34 della legge regionale nel Regolamento provvederà a definire, i criteri generali per la selezione dei soggetti cui affidare l'erogazione dei servizi alla persona. Nelle more della definizione del regolamento regionale, si forniscono di seguito alcune indicazioni di carattere generale per l'orientamento dei Comuni.

Nel procedere ad affidamento dei servizi gli enti affidatari (i Comuni ed i soggetti gestori) dovranno ricorrere a tali modalità, pur potendole liberamente integrare per adattare le modalità di valutazione al tipo di servizio da esternalizzare.

Per selezionare i soggetti affidatari, i Comuni tengono conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- profili professionali impiegati;
- applicazione di contratti collettivi di lavoro;
- congruenza della proposta economica rispetto alla proposta tecnica;
- indicatori di risultato coerenti con gli obiettivi fissati;
- caratteristiche dell'organizzazione dell'impresa e della struttura deputata alla erogazione del servizio;
- capacità di garantire flessibilità e risposta all'emergenza;
- grado di innovazione della proposta tecnica rispetto alle metodologie di intervento;
- le modalità adottate per il contenimento del turn over degli operatori;
- gli strumenti di qualificazione organizzativa del lavoro;
- la conoscenza degli specifici problemi sociali del territorio e delle risorse sociali della comunità.

E' in ogni caso esclusa la possibilità di ricorrere a gare al massimo ribasso. Viene, invece, indicato come metodo di riferimento quello della proposta economicamente più vantaggiosa, in cui il prezzo e la qualità ricevono uguale attenzione nella fase di valutazione.

2. LESSICO ESSENZIALE

nota: questi termini costituiscono le parole chiave per la navigazione ipertestuale nella versione digitale del testo del manuale. *Vedere anche le Conclusioni e il glossario ufficiale dell'Unione Europea*

<i>voce</i>	<i>Specificazione e rinvio al testo</i>	<i>definizione</i>	<i>voci complementari</i>
anticipazione	<i>Sez. B</i>	<i>si vuole ottenere, con progetti formulati ex ante e regolazioni appropriate il controllo, il più possibile completo, degli esiti finali di un processo, specie rispetto a rischi importanti o a qualità sociali necessarie. i suoi limiti: difficoltà di conoscere in anticipo processi complessi, eccesso di rigidità e di investimenti iniziali. necessaria nelle situazioni in cui si vorrebbe un rischio zero.</i>	✓ <i>flessibilità</i> ✓ <i>politica pubblica</i>
apprendimento	<i>Sez. C, F</i>	<i>soggetti dell'apprendimento sono: individui, gruppi, organizzazioni, istituzioni. oggetto dell'apprendimento sono: abilità, saperi, informazioni, professionalità, capacità performative, preferenze. non è possibile innovare e integrare senza apprendere.</i>	✓ <i>capacità</i> ✓ <i>qualità</i> ✓ <i>strategia</i> ✓ <i>visione</i>
assistenza	<i>Sez. D</i>	<i>il complesso delle attività dedicate ad alleviare problemi sociali cronici, o derivanti da aspetti indesiderati dalla crescita economica</i>	✓ <i>previdenza</i> ✓ <i>welfare</i>
benessere	<i>welfare Sez. A, B</i>	<i>insieme degli stati di benessere di una popolazione; oggetto di politiche sociali specifiche finalizzate al trattamento di problemi sociali: disoccupazione/occupazione; marginalità sociale; integrazione sociale; rischi sociali</i>	✓ <i>qualità sociale</i> ✓ <i>problemi sociali</i> ✓ <i>politiche sociali</i> ✓ <i>wellness</i>
	<i>wellness Sez. A, B</i>	<i>qualità della vita individuale derivante da benessere materiale, salute, qualità del contesto sociale</i>	✓ <i>welfare</i> ✓ <i>qualità sociale</i>
bene	<i>comune Sez. C</i>	<i>sono beni comuni l'ecosistema, la conoscenza, il capitale sociale ed umano; comprendono l'insieme delle condizioni indispensabili per la vita e per la coesione sociale</i>	✓ <i>bene pubblico</i> ✓ <i>capitale sociale</i>

	<i>pubblico Sez. B</i>	<i>beni non forniti dal mercato in forma di merce, perché hanno la caratteristica della possibile fruizione congiunta e della non divisibilità. il catalogo dei beni pubblici si ricava dal catalogo delle funzioni pubbliche delle istituzioni. beni pubblici possono essere prodotti anche da privati, da miscele di pubblico e privato, dal terzo settore e da cittadini associati. ogni bene pubblico contribuisce al legame sociale e alla possibilità di realizzare piani privati.</i>	✓ <i>bene comune</i> ✓ <i>istituzione</i>
capacità	<i>anche: capacitazione, capabilities (Sen) Sez. B, C</i>	<i>il grado di autonomia e di libertà positiva di un attore (individuale o collettivo). dipende dalle sue cognizioni, abilità, diritti azionabili, e dalla qualità del contesto, specie sotto il profilo delle dotazioni</i>	✓ <i>titoli</i> ✓ <i>dotazioni</i> ✓ <i>apprendimento</i>
capitale	<i>sociale Sez. C</i>	<i>le norme sociali, le relazioni fiduciarie e le reti sociali che strutturano le pratiche locali</i>	✓ <i>bene comune</i> ✓ <i>coesione sociale</i>
	<i>umano Sez. E</i>	<i>insieme delle capacità e degli skill di un individuo (o la loro somma in un'organizzazione); si tratta in parte di saperi taciti (appresi con l'esperienza) in parte di saperi formalizzati (appresi in processi formativi espliciti)</i>	✓ <i>capitale sociale</i> ✓ <i>bene comune</i> ✓ <i>capacità</i>
città	<i>(sistema) locale Sez. B area vasta</i>	<i>porzione di territorio o area caratterizzata da concentrazione della popolazione, delle abitazione e delle attività economica. la società contemporanea è società urbana. nel manuale "città" designa lo spazio e il contesto della possibile coesione e quindi anche dell'integrazione delle politiche</i>	✓ <i>qualità sociale</i> ✓ <i>governance</i>

cittadino	<ul style="list-style-type: none"> • <i>come portatore di diritti sociali</i> • <i>come utente di servizi pubblici</i> • <i>come cliente</i> <p><i>Parte II</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>il cittadino detiene diritti che può far valere nei confronti di pubbliche autorità, enti che erogano servizi pubblici ed anche di privati (diritti del lavoro). i diritti sono garantiti dalla costituzione repubblicana. essi attengono alla sfera pubblica.</i> • <i>il cittadino ha diritti specifici anche in quanto utente o consumatore di un servizio pubblico. questi diritti sono garantiti per legge e contrattualizzati in specifiche arene, distinte per tipo di servizio.</i> • <i>il cittadino viene considerato cliente quando la prestazione (pubblica) viene interpretata come una merce; il rapporto è di scambio sul mercato (che dovrebbe essere concorrenziale).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>privatismo</i> ✓ <i>servizio pubblico</i> ✓ <i>comunicazione</i> ✓ <i>capacità</i> ✓ <i>titoli</i> ✓ <i>dotazioni</i>
comunicazione	<p><i>pubblica</i></p> <p><i>istituzionale</i></p> <p><i>d'interesse generale</i></p> <p><i>Sez. C</i></p>	<p><i>designa tutte le forme di scambio simbolico tra istituzioni pubbliche e cittadinanza</i></p> <p><i>quella istituzionale è la comunicazione di servizio richiesta la legge o da prassi di interesse generale è la comunicazione rivolta ai cittadini in quanto fruitori di servizi pubblici per la loro informazione, per orientarli ed eventualmente educarli</i></p> <p><i>forme più intense e specifiche di comunicazione sono richieste per l'integrazione delle politiche sociali</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>istituzione</i> ✓ <i>politica pubblica</i> ✓ <i>cittadino</i>
coesione	<p><i>strutturale</i></p> <p><i>Sez. A</i></p>	<p><i>riduzione delle disparità regionali, territoriali e sociali nell'ambito dell'Unione Europea</i></p> <p><i>politiche di coesione regionale e strutturale sono definite e finanziate dall'UE a tale scopo</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>città</i> ✓ <i>governance</i> ✓ <i>coesione sociale</i>
	<p><i>sociale</i></p> <p><i>Sez. A, B</i></p>	<p><i>grado di partecipazione dei diversi gruppi della popolazione allo sviluppo e al benessere. misurato da criteri di giustizia distributiva. la coesione è sia premessa della qualità dello sviluppo, sia suo esito indiretto</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>benessere</i> ✓ <i>marginalità</i> ✓ <i>sviluppo</i>
concertazione	<p><i>Sez. D, E, Appendici</i></p>	<p><i>metodo praticato soprattutto nel rapporto tra istituzioni e parti sociali e/o terzo settore. permette di formulare decisioni condivise, che facilitano la cooperazione.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>cooperazione</i> ✓ <i>rete</i> ✓ <i>frammentazione</i>
cooperazione	<p><i>Sez. C, D, E</i></p>	<p><i>capacità di attori, anche di diversa natura, di collaborare alla produzione di un bene pubblico e per il raggiungimento di finalità condivise</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>strategia</i> ✓ <i>visione</i> ✓ <i>apprendimento</i> ✓ <i>coordinamento</i> ✓ <i>integrazione</i>

coordinamento	<i>Sez. C, D, E, F</i>	<i>capacità di attori diversi di coordinarsi in rapporto a fini anche diversi, sulla base di una divisione del lavoro concordata</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>cooperazione</i> ✓ <i>strategia</i> ✓ <i>integrazione</i>
	<i>aperto</i>	<i>Metodo di lavoro praticato nell' U.E. per permettere l'avvio di politiche comuni in modo flessibile e consensuale da parte degli stati. ciascuno di essi fa riferimento a linee-guida comuni, ma ha larghi margini di libertà nell'implementazione. Forme di coord. aperto sono previste nel quadro della sussidiarietà e del federalismo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>strategia</i> ✓ <i>integrazione</i> ✓ <i>rete</i>
democrazia	<i>deliberativa</i> <i>Sez. B</i>	<i>forme di partecipazione di cittadini attivi e organizzati a processi decisionali pubblici. è complementare alla democrazia rappresentativa e ne costituisce un utile correttivo. rilevante per lo sviluppo di capacità locali di autogoverno.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>sviluppo</i> ✓ <i>integrazione</i> ✓ <i>governance</i>
dotazioni	<i>Sez. B</i>	<i>insieme dei beni comuni e pubblici disponibili per gli attori in un sistema locale, indispensabili per la crescita delle capacità ne fanno parte i servizi sociosanitari la loro integrazione accresce la qualità e quantità delle dotazioni</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>titoli</i> ✓ <i>capacità</i> ✓ <i>bene</i>
empowerment	<i>Sez. C, F</i>	<i>azioni rivolte ad accrescere l'autonomia dei soggetti. Si contrappone ad una relazione paternalistica o di dipendenza con le istituzioni. empowerment di comunità è l'abilitazione di un gruppo sociale a risolvere con larga autonomia i propri problemi.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>capacità</i> ✓ <i>dotazioni</i> ✓ <i>titoli</i>
governance	<i>Sez. C, D</i>	<i>modo di produrre scelte collettive e beni pubblici che si distingue dal "governo" (government) centrato sulle istituzioni pubbliche, in quanto miscela e fa cooperare attori di natura diversa e si affida alla crescita alla loro capacità di autoregolazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>strategia</i> ✓ <i>innovazione</i> ✓ <i>pianificazione</i> ✓ <i>democrazia</i>
flessibilità	<i>Sez. B</i>	<i>modo di impostare il problema della scelta collettiva, affidandosi a sviluppi processuali e alle (maggiori) risorse prodotte nel processo; vuole evitare l'errore di un eccesso di rigidità e vuole imparare dagli errori.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>anticipazione</i> ✓ <i>pianificazione</i> ✓ <i>governance</i>

frammenta- zione	<i>delle politiche pubbliche</i> <i>Sez. A, D</i>	<i>le politiche pubbliche sono tipicamente frammentate per materie, competenze, livelli di governo. ciò rende spesso difficile trattare problemi sociali o ambientali, che sono tipicamente intrecciati e complessi.</i>	✓ <i>integrazione</i> ✓ <i>politiche pubbliche</i>
impresa	<i>sociale</i> <i>Sez. B</i>	<i>organizzazione del terzo settore caratterizzata da:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>assenza di motivo del profitto</i> • <i>produzione di beni relazionali</i> • <i>coproduzione di capitale sociale</i> • <i>contributi alla coesione sociale</i> • <i>gestione imprenditoriale orientata all'apprendimento organizzativo e alla capacitazione</i> 	✓ <i>terzo settore</i> ✓ <i>coesione sociale</i>
innovazione	<i>Sez. C, F</i>	<i>c'è innovazione (spesso riconosciuta solo ex post) quando c'è apprendimento: di nuovi saperi e skill, di nuove pratiche sociali, e crescita della capacità di seguire regole e soddisfare standard. l'innovazione è trasformazione delle preferenze dell'attore e quindi delle sue strategie. l'innovazione è richiesta sia dall'evoluzione di una domanda più esigente, sia dalla maggiore competitività tra attori.</i>	✓ <i>impresa</i> ✓ <i>apprendimento</i> ✓ <i>capacità</i>
integrazione	<i>sociale</i> <i>Sez. A</i>	<i>equivale a un processo di riduzione della marginalità (prodotto da emarginazione) rispetto a sviluppo e benessere. se c'è integrazione sociale ci sono anche opportunità più eque per tutti.</i>	✓ <i>coesione sociale</i> ✓ <i>marginalità</i> ✓ <i>benessere</i>
	<i>delle politiche pubbliche</i> <i>Sez. B, C</i>	<i>le politiche pubbliche tendono ad essere frammentate. Poiché la loro integrazione è ritenuta positiva, si cerca di procedere a una loro formulazione ed implementazione più integrata. Il processo è in corso, ma resta difficile e non consolidato.</i>	✓ <i>integrazione delle politiche socio-sanitarie</i> ✓ <i>governance</i> ✓ <i>sostenibilità</i>
	<i>delle politiche socio-sanitarie</i> <i>Sez. D, E, F</i>	<i>le politiche socio-sanitarie sono a loro volta frammentate. la loro integrazione è ritenuta doverosa per ottenere effetti di benessere. esse vanno integrate tra loro ed inoltre rapportate ad altre politiche che incidono sullo sviluppo locale.</i>	✓ <i>integrazione sociale, delle politiche pubbliche</i> ✓ <i>strategia</i> ✓ <i>benessere</i>
istituzione	<i>Parte I</i>	<i>ogni pratica sociale a contenuto ed effetto normativo per l'attore. in particolare: istituzioni pubbliche (ordinamento giuridico, "stato", regolazioni). ogni istituzione "risponde" a qualche domanda sociale; è responsabile che ci sia una risposta, anche se non tutta la soluzione dipende da essa – interagendo con altri attori e con gli orientamenti dei cittadini.</i>	✓ <i>organizzazione</i> ✓ <i>regola</i> ✓ <i>bene</i>

marginalità	<i>emarginazione</i> Sez. A	<i>condizione di esclusione sociale di un individuo o di un gruppo. e' escluso dalla partecipazione ai benefici dello sviluppo. la lotta all'esclusione è in nocciolo delle politiche sociali</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>coesione sociale</i> ✓ <i>integrazione</i> ✓ <i>welfare</i>
opportunità	<i>pari</i> Sezione C	<i>si devono offrire sostegni specifici a chi parte svantaggiato, in modo che possa recuperare l'handicap sociale. riferito inizialmente alla condizione lavorativa della donna, oggi inteso prevalentemente come crescita delle capacità di tutti; la crescita dell'autonomia è parte integrate dei fini delle politiche sociali (insieme ad altre politiche)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>capacità</i> ✓ <i>titoli</i> ✓ <i>dotazioni</i>
organizzazione	Sez. B	<i>ogni forma di agire coordinato e cooperativo di un gruppo, secondo la razionalità di scopo (efficienza, efficacia)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>istituzione</i>
pianificazione	<i>planning</i> Sez. D, E	<i>organizzazioni ed istituzioni agiscono in modo pianificato, per usare bene le proprie risorse e per ridurre rischi ed incertezze del futuro. le politiche pubbliche sono un modo complesso di definire e realizzare piani.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Anticipazione</i> ✓ <i>flessibilità</i> ✓ <i>governance</i>
piano di zona	<i>Legge 328/00</i> Sez. E, F	<i>previsto dalla legge come strumento di programmazione efficace dell'offerta di servizi sul territorio. e' essenziale per l'integrazione delle politiche sociali. deve essere elaborato da autorità locali in coordinamento e concertazione con gli altri attori sociali rilevanti.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>integrazione</i> ✓ <i>sussidiarietà</i> ✓ <i>coordinamento</i> ✓ <i>cooperazione</i> ✓ <i>strategia</i>
politica pubblica	Sez. B, C	<i>programma d'azione previsto per legge per il trattamento di problemi economici o sociali, per la produzione di beni pubblici, per la garanzia di qualità e coesione sociale</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>politica sociale</i> ✓ <i>pianificazione</i> ✓ <i>piano di zona</i>
	<i>sociale</i> Sez. A	<i>insieme dei programmi che trattano i problemi sociali, cioè gli effetti non desiderabili del mutamento sociale: lavoro/disoccupazione; marginalità-esclusione; disagi di diverso tipo; le componenti macro sono trattate a livello comunitario e nazionale; l'erogazione dei servizi diretti a produrre coesione e qualità sociale locale sono di competenza del governo locale, in regime di sussidiarietà.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>coesione</i> ✓ <i>welfare</i> ✓ <i>sussidiarietà</i> ✓ <i>piano di zona</i>
	<i>attiva</i> Sez. C, D	<i>sono attive le politiche rivolte ad attivare risorse e potenziali, a promuovere le capacità, a creare nuove istituzioni per il trattamento di problemi sociali. i destinatari sono coinvolti "attivamente" nel processo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>strategia</i> ✓ <i>apprendimento</i> ✓ <i>innovazione</i>

previdenza		<i>politiche sociali complementari a quelle di assistenza. la previdenza è una forma di risparmio sociale obbligatorio per garantire un reddito alla fine dell'età lavorativa. pongono seri problemi di giustizia intergenerazionale, di equità distributiva, di finanziamento. impensabile peraltro una società moderna senza un adeguato sistema previdenziale.</i>	✓ <i>assistenza</i>
privatismo	<i>Sezione C</i>	<i>effetto di autoisolamento reciproco degli individui nella società di massa, in conseguenza della mercificazione dei servizi pubblici o della loro mancata integrazione</i>	✓ <i>bene comune</i> ✓ <i>coesione sociale</i>
privatizzazione	<i>dei servizi socio-sanitari</i> <i>Sez. D, E</i>	<i>insieme di politiche rivolte a ridurre i compiti delle istituzioni pubbliche, a recuperare efficienza tramite il mercato, a privatizzare parti della copertura sociale da rischi, quali la vecchiaia o la malattia</i>	✓ <i>bene pubblico</i> ✓ <i>coesione sociale</i> ✓ <i>capacità</i>
qualità	<i>sociale</i> <i>Sez. C</i>	<i>caratteri socialmente apprezzati di beni materiali ed immateriali; l'insieme contribuisce a uno stato di cose valutato positivamente in termini di benessere e specie di wellness</i>	✓ <i>standard</i> ✓ <i>benessere</i>
	<i>del servizio</i> <i>Sez C, F</i>	<i>un insieme di caratteristiche positive, definite in base a standard sociotecnici stabiliti per legge o con altro strumento normativo, in ogni caso tali da poter essere apprezzati dagli utenti</i>	✓ <i>standard</i> ✓ <i>servizio pubblico</i>
regola	<i>regolazioni</i> <i>politiche regolative</i> <i>Sez. B, D, E</i>	<i>norme sociali e giuridiche che guidano gli attori nel perseguimento dei loro fini. ogni regolazione comprende molti sottosistemi articolati di regole specifiche per attori, materie, ambiti, livelli</i> <i>politiche pubbliche rivolte a definire il modo in cui gli attori possono giocare strategicamente. comprendono vincoli e indicazioni, ma anche incentivi, sanzioni e il riferimento a standard</i>	✓ <i>politica pubblica</i> ✓ <i>anticipazione</i> ✓ <i>flessibilità</i> ✓ <i>standard</i>
rete	<i>Sez B, F</i>	<i>ogni interazione abbastanza stabile tra attori, non gerarchica, e in genere specifica per ambito e luogo. le reti sociali possono essere più o meno lunghe, più o meno particolaristiche; permettono coordinamento e cooperazione</i>	✓ <i>istituzione</i> ✓ <i>organizzazione</i> ✓ <i>strategia</i>
			✓

servizio pubblico	<i>Sez. A, E</i>	<i>gli interessi pubblici e collettivi vengono soddisfatti con servizi pubblici. ad essi corrispondono diritti ed interessi legittimi dei cittadini. il servizio è soggetto a regolazioni e a standard specifici. nei servizi erogati con il concorso di più attori in genere è fissato un responsabile – garante di ultima istanza</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>bene pubblico</i> ✓ <i>benessere</i> ✓ <i>standard</i>
sostenibilità	<i>Sez. B</i>	<i>un processo è sostenibile quando è in grado di riprodurre le condizioni della propria esistenza. processi sostenibili sono riconoscibili dal modesto ambientale, dal risparmio e dalla tutela di beni comuni, dalla riduzione dei rischi</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>coesione sociale</i> ✓ <i>qualità sociale</i> ✓ <i>politiche sociali</i>
standard	<i>Sez. C</i>	<i>con lo standard vengono fissati limiti o stabilite soglie da non superare o viceversa da rispettare rigorosamente. Hanno natura tecnica e sono specifici per ogni materia ed ambito. Gli standard garantiscono affidabilità, qualità, integrazione. Standard più esigenti inducono gli attori all'apprendimento.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>regola</i> ✓ <i>politiche regolative</i> ✓ <i>qualità del servizio</i> ✓ <i>apprendimento</i> ✓ <i>qualità</i>
strategia	<i>approccio strategico</i> <i>Sez. C</i>	<i>implica che gli attori tengano conto delle loro interazioni e sappiano “correggersi” reciprocamente; induce ad assumere un'ottica non a breve termine, e a tener conto delle proprie esternalità. senza approccio strategico l'integrazione delle politiche è impossibile. esperienze positive nei piani strategici di molte città.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>pianificazione</i> ✓ <i>cooperazione</i> ✓ <i>visione</i> ✓ <i>città</i>
terzo settore	<i>Sezione C</i>	<i>insieme delle organizzazioni (cooperative, fondazioni, associazioni di volontariato, onlus...) che compongono l'economia sociale, in quanto distinta dalle attività finalizzate al profitto e dalle attività di pubblica amministrazione. si parla anche di economia solidale, di privato-sociale, di economia delle relazioni. il terzo settore coopera soprattutto alle politiche sociali, ma anche alla produzione di altri beni e servizi pubblici di interesse collettivo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>impresa sociale</i> ✓ <i>sussidiarietà</i> ✓ <i>qualità</i>
titoli	<i>Sez. B</i>	<i>sono i diritti o interessi legittimi di cui è dotato un attore, che possono essere fatti valere in qualche sede istituzionale. i diritti dell'uomo e del cittadino, i diritti sociali, sono titoli che permettono di formulare una domanda sociale: di benessere, di integrazione e coesione sociale, di giustizia distributiva.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>dotazioni</i> ✓ <i>capacità</i> ✓ <i>benessere</i> ✓ <i>cittadino</i>

valutazione	<i>di impatto sociale Sez. F, Appendici</i>	<i>metodo che stima gli impatti sociali (non solo economici o ambientali) di un provvedimento, di una politica o di un progetto. Non ancora utilizzato su larga scala, ma necessario per le valutazioni connesse a piani di zona e strategie d'integrazione.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>strategia</i> ✓ <i>piano di zona</i> ✓ <i>apprendimento</i> ✓ <i>governance</i>
visione	<i>condivisa Sez. C</i>	<i>immagine sintetica dello stato delle cose in un sistema locale o città; serve per agire in modo coordinato, cooperativo ed integrato; può essere formalizzata in un documento, ma per lo più è implicita nella cultura degli attori</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>città</i> ✓ <i>governance</i> ✓ <i>strategia</i> ✓ <i>integrazione</i>
Vedere la <i>Bibliografia</i> per indicazioni su altre fonti utili per un lessico dell'integrazione delle politiche			

3.1 BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA

questa bibliografia essenziale si limita volutamente a testi in lingua italiana facilmente reperibili, salvo sotto la voce: **Documentazione**

tema e sottotema	autore	titolo	editore	nota
introduzione alle politiche sociali aspetti economici	Archibugi F.,	<i>L'economia associativa. Sguardi oltre il welfare state e nel postcapitalismo,</i>	Edizioni di comunità, Milano 2002	il nuovo quadro interpretativo dell'economia sociale
	Borzaga C. e a., a cura di,	<i>Non-profit e sistemi di welfare,</i>	NIS, Firenze 1996	introduzione all'economia dei sistemi di welfare e all'analisi economica del terzo settore
	Zamagni S., a cura di,	<i>Non profit come economia civile,</i>	Il Mulino, Bologna 1998	esame dell'azione volontaria ed oblativa come produttrice di beni relazionali
	De Vincenti C.- Montebugnoli A.,	<i>L'economia delle relazioni,</i>	La terza, Roma-Bari 1997	analisi sistematica della produzione di beni relazionali come risorsa del welfare
	Offe C.- Heinze R.G.,	<i>Economia senza mercato,</i>	Editori Riuniti, Roma 1997	teoria dello scambio non monetario e dell'azione volontaria come produttrice di valore
	Laville J-L.,	<i>L'economia solidale,</i>	Bollati Boringhieri, Torino 1998	un piccolo classico sull'economia del welfare di prossimità
aspetti normativi	Ferrera M.,	<i>Modelli di solidarietà,</i>	Il Mulino, Bologna 1993	esame della trasformazione dei sistemi di welfare in europa e dei criteri normativi che la devono guidare
	Pavolini E.,	<i>Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile,</i>	Il Mulino, Bologna 2003	esame sistematico dell'evoluzione dei sistemi di welfare e delle alternative a confronto

aspetti sociali	Saraceno C.,	<i>Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia,</i>	Il Mulino Bologna 2003	come i mutamenti nella struttura della famiglia incidono sulle dimensioni del welfare; le implicazioni per le politiche pubbliche
	Schizzerotto A., a cura di,	<i>Vite ineguali,</i>	Il Mulino, Bologna 2003	l'esperienza individuale della marginalità, la difficoltà dell'integrazione sociale nell'Italia contemporanea
	Saraceno C., a cura di,	<i>Commissione d'indagine sull'esclusione sociale 1997-2001,</i>	Carocci, Roma 2002	il quadro statistico dei costi della mancata coesione sociale
	Bagnasco A.,	<i>Società fuori squadra,</i>	Il Mulino, Bologna 2004	uno sguardo sui nuovi problemi asociali emergenti nella società italiana
dal welfare alla wellness	Bifulco L. e a.,	<i>Il genius loci del welfare,</i>	Officina, Roma 2003	il radicamento sociale e locale del welfare come premessa della wellness
	AA.VV.,	<i>Il welfare locale,</i>	Gli argomenti umani, 9, 2003	contributi all'analisi del passaggio da welfare a wellness
	De Leonardis O.,	<i>In un diverso welfare,</i>	Feltrinelli, Milano 1998	la migliore introduzione al tema del "nuovo" welfare
sussidiarietà e terzo settore				
impresa sociale	AA.VV.,	<i>Sulla 328/00,</i>	Impresa sociale, 1, 73, 2004	l'impatto della legge 328 sulle dinamiche dell'impresa sociale
	De Leonardis O. – Mauri D. – Rotelli F.,	<i>L'impresa sociale,</i>	Anabasi, Milano 1994	una vivace prospettiva eterodossa sulle potenzialità dell'impresa sociale
	Cerri M.,	<i>Il terzo settore. Tra retoriche e pratiche sociali,</i>	Dedalo, Bari 2003	esamina il terzo settore senza retorica o ideologia
	Colozzi I. – Bassi A.,	<i>Da terzo settore a imprese sociali,</i>	Carocci, Roma 2003	l'evoluzione delle organizzazioni non profit

sussidiarietà	Scaratti G. e a., a cura di,	<i>Qualità come strategia per l'impresa sociale di comunità,</i>	Unicopli, Milano 2003	i dilemmi della qualità nel terzo settore
	Zoll R.,	<i>La solidarietà,</i>	Il Mulino, Bologna 2003	un piccolo classico su uno dei pilastri del nuovo welfare integrato
	Cotturri G.,	<i>Potere sussidiario, sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia,</i>	Carocci, Roma 2001	un'interpretazione costruttiva e dinamica della sussidiarietà
	Vittadini G., a cura di,	<i>Sussidiarietà. La riforma possibile,</i>	ETAS, Milano 1998	il punto di vista di uno dei promotori della sussidiarietà
	Moro G.,	<i>Manuale di cittadinanza attiva,</i>	Carocci, Roma 1998	un invito sistematico per diventare cittadini partecipi e propositivi nella produzione della qualità sociale
	Montebugnoli A.,	<i>Come complicare l'economia sociale</i>	Ediesse, Roma 2000	per una teoria del welfare in regime di sussidiarietà
	Ascoli U., a cura di,	<i>Il welfare futuro,</i>	Carocci, Roma 2001	la ricostruzione delle possibili configurazioni del welfare
	ISTAT,	<i>Le cooperative sociali in Italia,</i>	Istat, Roma 2003	dati importanti per capire la dinamiche di questo tipo di imprese sociali
qualità	Ruffolo G.,	<i>La qualità sociale,</i>	Laterza, Roma-Bari 1985	un classico sul tema della qualità sociale e sulla sua indispensabilità
	Piva P.,	<i>Buone pratiche per la qualità sociale,</i>	Ediesse, Roma 2002	un testo molto utile per gli operatori, ricco di saggezza pratica
	De Leonardis O. – Mauri D. – Rotelli F.,	<i>L'impresa sociale,</i>	Anabasi, Milano 1994	una vivace prospettiva eterodossa sulle potenzialità dell'impresa sociale
	Fabris G. – Rolando S., a cura di,	<i>La customer satisfaction nel settore pubblico,</i>	numero monografico de <i>La rivista italiana di comunicazione pubblica</i> , , 3/1999	offerta di servizi di qualità a utenti e clienti dei servizi pubblici
integrazione delle politiche	Colaizzo R., a cura di,	<i>La progettazione integrata territoriale, vol. 1,</i>	Formez-Donzelli, Roma 2000	il quadro delle strategie di integrazione delle politiche di sviluppo locale

	Dente B.,	<i>Governare la frammentazione,</i>	Il Mulino, Bologna 1985	le ragioni della frammentazione e come superarle
integrazione delle politiche sociali	Gori C.,	<i>La riforma dei servizi sociali in Italia,</i>	Carocci, Roma 2004	un aggiornamento puntuale sul percorso verso l'integrazione
	Associazione nuovo welfare,	<i>Il lungo cammino della riforma. Monitoraggio sull'applicazione della normativa sociale in Italia,</i>	www.nuovowelfare.it	informazioni aggiornate sullo stato di attuazione della riforma del welfare
	Formez-Irs,	<i>Rapporto sullo stato di attuazione della riforma del welfare locale nelle regioni italiane,</i>	www.formez.it	informazioni aggiornate sullo stato di attuazione della riforma del welfare
	Gori C.,	<i>Il welfare nascosto,</i>	Carocci, Roma 2002	il welfare visibile e quello implicito nei processi sociali
	AA.VV.,	<i>"welfare mix",</i>	numero monografico de <i>L'assistenza sociale</i> , 1, 1996	una messa a punto dell'idea di mix integrato
	Balboni E. e a., a cura di,	<i>Il sistema integrato dei servizi sociali,</i>	Giuffr�, Milano 2003	un'analisi giuridico-istituzionale completa del nuovo assetto dei servizi anche in rapporto alla riforma del Titolo v della Costituzione
Altri temi rilevanti				
analisi delle politiche pubbliche e riforma della P. A.	Regonini G.,	<i>Capire le politiche pubbliche,</i>	Il Mulino, Bologna 2002	il manuale di base per chi deve orientarsi in questa disciplina relativamente nuova in Italia
	AA.VV.,	<i>Dizionario di politiche pubbliche,</i>	NIS, Firenze 2000	per conoscere le categorie dell'analisi delle politiche pubbliche
	Fedele M.,	<i>Il management delle politiche pubbliche,</i>	Laterza, Roma-Bari 2002	un aggiornamento sull'evoluzione in atto in Europa nel campo delle politiche pubbliche
	De Leonardis O. – Bifulco L., a cura di,	<i>L'innovazione difficile,</i>	Angeli, Milano	una messa a punto rigorosa sui dilemmi della riforma amministrativa

	Battistelli F., a cura di,	<i>La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione,</i>	Angeli, Milano 2002	prendere sul serio i processi di riforma in rapporto a beni pubblici e qualità sociali
capacità e capacity building	Sen A.,	<i>Sviluppo è libertà,</i>	Mondadori, Milano 2000	il classico sul tema del rapporto tra sviluppo, sviluppo umano e crescita delle capacità umane
	Sen A.,	<i>Il tenore di vita,</i>	Marsilio, Padova 1993	approfondimenti importanti sul tema dei processi di capacitazione
comunicazione pubblica e istituzionale	Arena G.,	<i>La comunicazione d'interesse generale,</i>	Il Mulino, Bologna 1995	il libro di base per avvicinarsi al tema sempre più rilevante anche per l'integrazione delle politiche sociali
	Arena G., a cura di,	<i>La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni,</i>	Maggioli, Rimini 2001	L'importanza delle interfacce comunicative della p.a. e i loro principi guida
	Rolando S., a cura di,	<i>Teoria e tecniche della comunicazione pubblica,</i>	ETAS, Milano 2001	il manuale della comunicazione pubblica ed istituzionale, importante per gli operatori
analisi delle istituzioni e governo locale	Donolo C.,	<i>L'intelligenza delle istituzioni,</i>	Feltrinelli, Milano 1997	per capire cosa sono le istituzioni, e che rapporto hanno con le regolazioni locali e i beni comuni
	Perulli P.,	<i>La città delle reti,</i>	Bollati Boringhieri, Torino 2000	l'importanza delle reti e del networking nella nostra società
	Vandelli L.,	<i>Il governo locale,</i>	Il Mulino, Bologna 2003	per capire come funziona il nuovo governo locale
democrazia deliberativa	Bobbio L.,	<i>La democrazia non abita a Gordio – studio sui processi decisionali politico-amministrativi,</i>	Angeli, Milano 1996	i dilemmi e le potenzialità della democrazia deliberativa a livello locale
	Bosetti G. - Maffettone S., a cura di,	<i>Democrazia deliberativa: cosa è,</i>	Luiss University Press, Roma 2004	un'introduzione a questo tema così importante per le pratiche sociali integrate

sviluppo locale	De Rita G. – Bonomi A.,	<i>Manifesto per lo sviluppo locale,</i>	Bollati Boringhieri, Torino 1998	un testo base per capire come tutti i problemi locali si legano nello sviluppo
	Hirschman A. O.,	<i>Progetti di sviluppo, Felicità privata, felicità pubblica,</i>	Angeli, Milano 1975 Il Mulino, Bologna 1984	un classico sui potenziali di sviluppo e sul ruolo dell'intelligenza sociale; le tensioni tra stato e mercato come meccanismi problem solving
	Viesti F.,	<i>Come nascono i distretti industriali,</i>	Laterza, Roma-Bari 2000	l'analisi del decollo di alcuni territori meridionali
	Belli A.,	<i>Il territorio speranza,</i>	Alinea, Firenze 2002	il territorio meridionale come luogo delle possibilità di benessere
capitale sociale	Gastaldi F. – Milanese E., a cura di,	<i>Capitale sociale e territorio,</i>	Angeli, Milano 2003	tre eccellenti rassegne che aiutano a utilizzare bene questa difficile parola
	AA. VV.,	<i>Capitale sociale,</i>	Stato e mercato, 57, 1999	
	AA. VV.,	<i>Capitale sociale,</i>	Foedus, 5, 2003	
Riviste da consultare	<ul style="list-style-type: none"> • <i>La rivista delle politiche sociali</i> • <i>Animazione sociale</i> • <i>Impresa sociale</i> • <i>Terzo settore</i> 			
Documentazione	Unione Europea	<i>Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio, 7.12.01 che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'esclusione sociale</i>	Official Journal of the European Communities, I. 10/1 – 12.01.02	alcuni dei documenti più significativi per l'Europa
		<i>Opinion of the Economic and Social Committee on Social Indicators</i>	Official Journal of the European Communities, C 221/34 – 17.9.02	

	Commissione Europea	<i>Social Policy Agenda</i>	Comunicazione: COM(2000) 379 final del 29.6.00	
	UE: Direzione generale per l'impiego e gli affari sociali	<i>Joint Report on Social Exclusion</i>	2002 scaricabile da: www.europa.eu.int	un'analisi aggiornata per mettere a punto nuove strategie
	Commissione Europea – progetto TSER:	<i>Towards a European System of Social Reporting and Welfare Measurement</i>	Eureporting Working Paper n. 14, 2000	un lavoro molto avanzato sugli indicatori sociali in europa
	Consiglio d'Europa con la F. Ebert Stiftung	<i>Brainstorming on social indicators: social exclusion indicators, progress of work</i>	2000	Altri materiali importanti sul sito: www.coe.int/t/e/Social-Cohesion
	Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro- Dublino	<i>Approcci integrati a politiche attive di benessere e occupazionali - sintesi</i>	www.eurofound.eu.int	l'approccio europeo all'integrazione delle politiche sociali e del lavoro
		<i>Approcci integrati alle politiche attive di welfare e del lavoro - Italia</i>	www.eurofound.eu.int	il caso italiano
	Canada – Department of Justice – Social cohesion Network	<i>Social cohesion in Canada: possible indicators</i>	sradoc_docras@pch.gc.ca	un documento modello per lo sviluppo di indicatori di coesione sociale
	Australian Institute of family studies	<i>Social capital – empirical meaning and measurement validity</i>	Research paper n. 17, Giugno 2002	uno studio eccellente che permette di operationalizzare il concetto di capitale sociale
	Banca Mondiale	<i>Su concetto e misure del capitale sociale</i>	www.worldbank.org/poverty/scapital/wkrppr/index.htm	come si cerca di dare contenuto operativo al concetto di capitale nei processi di sviluppo
	Ministero del welfare	<i>Libro bianco sul welfare,</i>	Roma, 2003	documento base per l'integrazione delle politiche sociali, insieme alla Legge 328/00, scaricabile dal sito welfare.gov.it

	Ministero del welfare	Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale	Vari anni	
	Ministero del welfare	Prestazioni sociali: guida ragionata alle norme regionali,	CD-ROM 2004	
	Regioni e Governi locali: alcuni modelli			
	• Provincia autonoma di Trento	Innovare le politiche sociali	www.provincia.tn.it	per confrontare i diversi modelli e i modi d'intendere l'integrazione delle politiche
	• Regione Emilia-Romagna	Legge regionale 2/2003 – per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali		
	• Regione Lazio	Piano socio-assistenziale 2002-4	www.consiglio.lazio.it	
	• Regione Lombardia	Legge regionale 31/1997 per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali		
	• Regione Puglia	• Legge regionale 17/2003 – sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia • Piano Regionale delle politiche sociali (Del. GR n. 1104/2004) Cfr. welfare.formez.it/puglia (scaricabile)		
	• Regione Toscana	Piano integrato sociale regionale 2002-4	www.welfare.formez.it	
	• Provincia Bolzano	• Relazione sociale 2000 • Piano sociale 2000-2002	www.provincia.bz.it/servizio-sociale	due buoni modelli di riferimento per il sociale reporting e la programmazione integrata
Altra documentazione		✓ www.amministrazioneincammino.luiss.it ✓ www.cantieripa.it ✓ [in particolare: Strumenti per la programmazione integrata del lavoro nelle amministrazioni pubbliche, 2004, scaricabile] ✓ www.welfare.formez.it [cercare per Regione] ✓ rapporti annuali del IRPPS-CNR [istituto del CNR sullo stato sociale], Donzelli, Roma, vari anni e 2003-4		
	CENSIS	Politiche sociali e responsabilità dei soggetti	Paper, Roma, 1996	

	CENSIS	I nuovi termini della coesione sociale, 2003 1. le reti comunitarie 2. la produzione di capitale sociale 3. i fattori di sicurezza personale 4. la coesione urbana 5. le intese sociali dopo la concertazione	Scaricabile dal sito del CENSIS
	Comune di Roma	www.comune.roma.it/areetematiche/sociale www.romacivica.net www.comune.roma.it/dipsociale/pagine_piano_regolatore_sociale2.htm <i>ivi : Guida alla progettazione dei piani di zona municipali</i>	
	Ministero del laovor-Studio CEVAS	<i>La porta sociale : una buona pratica per l'accesso alla rete di servizi – un'analisi di casi</i>	Roma, 2004
	FORMEZ	<i>Ricerca sullo stato di attuazione della legge 328/00</i> <i>Rapporto di ricerca sullo stato di attuazione del welfare locale 2003</i>	www.welfare.formez.it
	UNDP	<i>Rapporto 2003 sullo sviluppo umano</i>	
	Du Tertre Ch.,	<i>Les services de proximité aux personnes: vers une régulation conventionnée et territorialisée?</i>	L'Année de la régulation, 3, 1999
	Esping-Andersen G.,	<i>Social Indicators and Welfare Monitoring</i>	United Nations, Research Institute for Social Development, paper 2, 2000
Lessico		<i>GLOSSARIO ufficiale dell'Unione Europea, cfr. specialmente le voci:</i> <ul style="list-style-type: none"> • politica sociale • coesione • sussidiarietà • sostenibilità • diritti dell'uomo • carta dei servizi pubblici 	http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/cig/q4000s.htm

4. INDICE ANALITICO

<i>TITOLO</i>	<i>PAGINA</i>
PREMESSA	1-3
PARTE I – per una cultura dell'integrazione delle politiche sociali locali	3-96
SEZIONE A – nozioni di base	4-40
1.1	Nozioni introduttive 4-5
1.2	Politiche sociali locali 5-15
1.2.1	Il livello locale 1 5-6
1.2.2	Politiche sociali 6-8
1.2.3	Politiche prossime a quelle sociali – verso politiche integrate 8-10
1.2.4	Il livello locale 2 10-11
1.2.5	Sussidiarietà 11-12
1.3	Forme e tipi di integrazione 12-15
1.3.1	Tensioni verso l'integrazione 12-14
1.3.2	Cosa integrare 14-15
1.4	Le parole chiave e i principi guida 15-26
1.4.1	Coesione sociale 1 15-18
	Coesione sociale 2 18-20
1.4.2	Coesione tramite integrazione sociale ed integrazione delle politiche 20-22
	Tab. 1 - coesione 20b
1.4.3	Criteri 1: sostenibilità 22-24
	Tab. 2 - sostenibilità 24
1.4.4	Criteri 2: capacità 24-26
1.5	La produzione della coesione e della qualità sociale 26-30
1.5.1	Qualità sociali 26-28
1.5.2	Domanda e produzione di qualità sociali 28-30
1.6	All'incrocio di domanda e offerta: integrazione come compito e come responsabilità 30-40
1.6.1	Cultura del servizio 30-32
1.6.2	Incontro di domanda e offerta 32-33
	(a) formazione della domanda 33-36
	(b) formazione dell'offerta 36-37
	Tab. 3 – domanda tra disagio e soddisfazione 36
1.6.3	Dal contesto all'integrazione 37-40
	sintesi 41

SEZIONE B – percorsi d'integrazione		42-72
2.1	Integrare le politiche sociali	42-43
2.2	Le ragioni dell'integrazione	44-45
2.3	Criteri strategici	45-48
	• coesione – sostenibilità	45-47
	• pari opportunità	47-48
2.4	Percorsi e metodi	48-59
2.4.1	Cosa significa integrare	48-50
	Tab. 4 - Quadro di sintesi	50
	Tab. 5 - Dalle politiche non integrate a quelle integrate	52
	Inserto: PIT come modello d'integrazione	54
2.4.2	Democrazia deliberativa, coesione e comunicazione pubblica	55-59
2.5	Difficoltà ed ostacoli, con una nota sul contesto meridionale	59-61
	Difficoltà specifiche nei territori Ob. 1	60-61
	Tab. 6 – ostacoli all'integrazione	61
2.6	Approccio strategico e visione condivisa	62-71
2.6.1	L'importanza della visione condivisa nella "città"	62
	Criteri da incorporare nella visione condivisa	62-64
2.6.2	La visione condivisa come processo	64-66
	Il senso strategico della visione condivisa	66-67
2.6.3	Approccio strategico e visione condivisa	67-68
	Uno spazio per strategie indirette e politiche attive	68-71
2.6.4	• strategie indirette	69
	• politiche attive	70-71
	sintesi	72

SEZIONE C - prospettive		73-96
3.1	Modelli e buone pratiche	73-74
3.2	Il ruolo del capitale sociale	74-87
3.2.1	Cos'è il capitale sociale	74-76
3.2.2	Beni comuni, capitale sociale, capitale umano	76-79
	• fiducia	77
	• reti	77
	• norme sociali	77
	Tab. 7 – beni comuni, capitale sociale, capitale umano	78-79
3.2.3	Capitale sociale e solidarietà	79-80
3.2.4	Verifiche sul capitale sociale 1	80-82
3.2.5	Verifiche sul capitale sociale 2	82-84
3.2.6	Indicatori di capitale sociale	84-86
	Tab. 8 – indicatori di capitale sociale	84-85
3.2.7	Valorizzare il capitale sociale	86-87
3.3	La questione degli standard	87-94
3.3.1	Perché gli standard	87-89
3.3.2	Standard per qualità sociali	89-90
	Tipi di standard	90
	Definire gli standard	90-94
	Standard setting	92
	Anticipazione/flessibilità	92-94
3.4	Apprendimento, riflessività e insistenza	94-95
	sintesi	96

PARTE II – strumenti e metodi dell'integrazione		97 - 185
SEZIONE D – l'evoluzione delle politiche		97 - 133
4.1	Il modello tradizionale previdenza ed assistenza politiche sanitarie arretratezza dei servizi sociali reali verso il terzo settore il mutualismo operaio	97 - 100 98 98 98 99 99
4.2	Decentramento amministrativo e riforma della pubblica amministrazione Il cittadino "utente" Le leggi Bassanini L'istituzione del servizio sanitario nazionale Dalle USL alle ASL Il fondo per le politiche sociali Tab. 9 – i compiti del Ministero del welfare	100 - 106 101 102 102 - 103 103 - 104 105 105 - 106
4.3	Il terzo settore reti informali di sostegno il volontariato la cooperazione sociale i professionisti del sociale banche del tempo fondazioni le onlus Tab. 10 – principali leggi sul terzo settore	106 - 110 107 - 108 108 108 109 109 109 109 110
4.4	Gli ambiti settoriali	110 - 129
4.4.1	politiche per l'infanzia e la famiglia tab. 11 – agenda di Lisbona conciliazione dei tempi di vita e di lavoro i consultori familiari stato di famiglia il ruolo delle regioni Tab. 12 – livelli essenziali e poteri sostitutivi	111 - 117 112 113 - 114 114 114 - 115 115 - 117 116
4.4.2	politiche per l'handicap inserimento scolastico tab. 13 – accordo di programma nella legge 104/1992 inserimento lavorativo	117 - 121 118 118 118 - 121
4.4.3	politiche per la salute mentale la legge 180 del 1978 il progetto obiettivo per la tutela della salute mentale	121 - 125 123 - 124 124
4.4.4	politiche per le tossicodipendenze	125 - 127
4.4.5	politiche per gli anziani	127 - 129
4.5	Le tendenze recenti Obiettivi per il futuro: integrazione delle politiche ed empowerment di comunità La valutazione d'impatto sociale sintesi	129 - 132 131 131 - 132 133

SEZIONE E – strumenti, metodi e tecniche per l'integrazione dell'azione amministrativa		134 - 151
5.1	Politiche negoziate	134 - 135
5.2	Procedimento amministrativo e strumenti "pattizi"	135 – 138
	accordi di programma	137
	conferenze di servizi	137
	contratti di programma	137 – 138
	partecipazione al procedimento amministrativo	138
	Tab. 14 – partecipazione al procedimento amministrativo	138
5.3	La programmazione negoziata	138 – 140
	intesa istituzionale di programma e	
	accordo di programma quadro	140
5.4	contratti di quartiere	140 – 142
	interventi finanziati con i fondi strutturali europei	142
5.5	La pianificazione strategica	142 – 144
5.6	L'Agenda 21 locale	144 – 146
	conferenza di Rio 1992	145
	tab. 15 – agenda 21 locale	145
	conferenza di Aalborg e campagna europea città sostenibile	145 – 146
5.7	Accordi volontari	146 – 149
	la responsabilità sociale delle imprese	147
5.8	Imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa	149 – 151
	sintesi	151

SEZIONE F – processi di apprendimento organizzativo e capacitazione		152 - 185
6.1	Intendersi sull'integrazione	152
6.2		152- 157
6.2.1	integrazione verticale	152 – 155
	il metodo del coordinamento aperto	154 – 155
6.2.2	Il coordinamento orizzontale	155 – 157
	esperienze europee	156 – 157
6.3	Relazione tra coordinamento verticale ed orizzontale	157 – 160
	il centrale e il locale	159 – 160
6.4	Integrazione riferita ai destinatari finali	160 – 170
	lo sportello unico	160 – 161
6.4.1	porta sociale e segretariato sociale	161 – 162
	Tab. 16 – porta sociale e segretariato sociale nella Legge 328	161
6.4.2	case work	163 - 167
	analisi di caso longitudinali	164
	figure professionali	164 –165
	competenze professionali integrate	165 – 167
6.4.3	apprendimento organizzativo	167 – 170
	comunità di pratica	169 – 170
6.5	Integrazione delle politiche come anticipazione dei risultati	170 - 179
6.5.1	Politiche sociali nel contesto degli interventi comunitari	171 - 173
6.5.2	politiche attive e politiche passive	173 – 175
6.5.3	integrazione delle competenze e integrazione delle politiche	175 – 176
6.5.4	sul piano di zona	176 - 178
6.5.5	qualche strumento per viaggiare informati verso l'integrazione	179 - 184
	sintesi	185
Conclusioni, congedo e invito allo studio		186-193
7.1	Integrazione come approssimazione	186
7.2	Il percorso e l'intreccio delle fasi	187
7.3	Integrazione come processo socio-istituzionale	188-191
7.4	Congedo e invito allo studio	192-193
APPENDICI		194-239

5. INDICE: TABELLE, INSERTI e DIAGRAMMI

<i>tabella, inserto o diagramma</i>	<i>titolo</i>	<i>pagina</i>
inserto 1	sussidiarietà	p. 11b
inserto 2	coesione secondo l'U.E.	pp. 18-19
tabella 1	coesione	p. 20b
tabella 2	sostenibilità	p. 24
tabella 3	domanda sociale tra disagio e soddisfazione	p. 36
tabella 4	quadro di sintesi del processo d'integrazione	p. 50
tabella 5	confronto/passaggi da politiche non integrate a integrate	p. 52
inserto 3	PIT come modello d'integrazione	p. 54
tabella 6	ostacoli all'integrazione	p. 61
tabella 7	beni comuni, capitale sociale, capitale umano	p. 77
tabella 8	indicatori di capitale sociale	p. 84-85
tabella 9	organigramma del minwelfare 2004	pp. 105-6
tabella 10	leggi sul terzo settore	p. 110
tabella 11	agenda di Lisbona	pp. 111-112
tabella 12	livelli essenziali delle prestazioni	p. 116
tabella 13	accordo di programma ex legge 104/1992	p. 118
tabella 14	partecipazione al processo amministrativo	p. 138
tabella 15	agenda 21 locale	p. 145
tabella 16	segretariato sociale ex legge 328/2000	p. 161
tabella 17	forme dell'apprendimento	p. 179
tabella 18	strumenti d'integrazione	p. 180
tabella 19	indicatori di coesione sociale locale	p. 181
tabella 20	indicatori di capitale sociale (cfr. tab. 8)	p. 182
tabella 21	indicatori di progressiva integrazione delle politiche	pp. 183-4
diagramma	integrazione come processo socio-istituzionale	pp. 188-191

Lessico dell'U.E.:**Sussidiarietà**

Il principio di sussidiarietà è volto a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando costantemente che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale. Concretamente ciò significa che nei settori che non sono di sua esclusiva competenza l'Unione interviene soltanto quando la sua azione è considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso ai principi di proporzionalità e di necessità, secondo cui l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato. Il Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 ha stabilito gli elementi fondamentali della nozione di sussidiarietà nonché gli orientamenti per l'interpretazione dell'articolo 5 (ex articolo 3B) che accoglie la sussidiarietà nel trattato sull'Unione europea. Le conclusioni del Consiglio sono state inserite in una dichiarazione che costituisce ancora oggi un testo essenziale in materia di principio di sussidiarietà. Con il trattato di Amsterdam l'impostazione generale che scaturisce dalla dichiarazione anzidetta è stata accolta in un protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea. La Commissione europea presenta al Consiglio europeo e al Parlamento europeo una relazione annuale ("Legiferare meglio") dedicata principalmente all'applicazione del principio di sussidiarietà. La Convenzione sulla riforma istituzionale, convocata in virtù della dichiarazione di Laeken del dicembre 2001, sta elaborando, attraverso il gruppo di lavoro "Sussidiarietà", proposte per una migliore applicazione di questo principio senza che ciò pregiudichi l'obiettivo della semplificazione legislativa. Il gruppo di lavoro propone l'istituzione di un controllo politico (mediante un meccanismo di allarme preventivo "early warning system" che consenta ai parlamenti nazionali di esprimere un parere motivato su una proposta della Commissione) oppure giurisdizionale (istituzione presso la Corte di giustizia di una sezione ad hoc incaricata delle questioni di sussidiarietà al fine di rafforzare il controllo ex post). È stata anche evocata la possibilità di eliminare l'attuale protocollo sulla sussidiarietà e di sostituirlo con alcuni articoli da inserire all'interno del nuovo trattato.

Lessico dell'U.E.:**Coesione economica e sociale**

Le origini della politica europea di coesione economica e sociale risalgono al trattato di Roma (1957) il cui preambolo faceva riferimento alla riduzione delle disparità tra le regioni. Negli anni '70 è stata avviata una serie di iniziative comunitarie per coordinare ed integrare sul piano finanziario gli strumenti d'intervento nazionali. Con l'andar del tempo, tuttavia, queste misure si sono rivelate insufficienti in un contesto comunitario in cui, contrariamente alle previsioni, la creazione del mercato interno non aveva eliminato il divario fra le regioni.

Nel 1986 l'Atto unico europeo ha introdotto, oltre al mercato unico, l'obiettivo della coesione economica e sociale propriamente detta.

Con il trattato di Maastricht (1992) questa politica è stata istituzionalizzata nel trattato CE (articoli da 158 a 162). La coesione economica e sociale esprime la solidarietà tra gli Stati membri e le regioni dell'Unione europea, favorisce lo sviluppo equilibrato del territorio comunitario e la riduzione delle disparità strutturali tra le regioni dell'Unione, promuove pari opportunità effettive tra le persone. Essa si concretizza in una pluralità di interventi finanziari, in particolare quelli a titolo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione.

Insieme alla riforma della politica agricola comune e alla prospettiva dell'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale, la politica regionale ha costituito uno dei temi più dibattuti dell'Agenda 2000, in particolare in ragione delle sue implicazioni finanziarie. Con una dotazione di 213 miliardi per il periodo 2000-2006, essa rappresenta infatti attualmente la seconda voce di spesa del bilancio comunitario. Ogni tre anni la Commissione europea presenta un rapporto sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e su come le politiche comunitarie vi hanno contribuito. L'analisi si fonda su criteri quali in particolare il prodotto interno lordo (PIL), l'occupazione e i fattori che favoriscono lo sviluppo sostenibile.

L'allargamento dell'Unione, previsto per maggio 2004, sarà accompagnato da un calo del 13% del PIL medio pro capite e da un aumento senza precedenti delle disparità regionali. La politica di coesione economica e sociale si sposterà inevitabilmente verso est, dato che il 60% delle regioni in ritardo di sviluppo fa parte dei futuri Stati membri. Dopo il 2006 questa politica dovrà concentrarsi ancora di più sui problemi cruciali di sviluppo, continuando però a sostenere le regioni che non avranno ancora completato il processo di convergenza reale (in particolare in Spagna, Grecia e Portogallo) nonché le zone che devono affrontare difficoltà strutturali specifiche (zone industriali in fase di riconversione, zone urbane, rurali o dipendenti dalla pesca, zone con gravi svantaggi naturali o demografici). Inoltre, la prossima riforma si impiegherà sulla semplificazione delle procedure di trasferimento e di gestione dei Fondi strutturali.