

Convegno nazionale sulle politiche sociali degli enti locali



IL NUOVO WELFARE LOCALE TRA FEDERALISMO E SUSSIDIARIETA'

Con il Patrocinio dell'Università di Padova

Padova - Università di Padova, Comune di Padova
6/7 marzo 2008

Intervento di

Cinzia Aloisini, Assessore Politiche sociali e Pari opportunità, Comune della Spezia

Ho accolto con piacere l'invito a questo convegno che ho apprezzato sia per l'impostazione complessiva che per l'opportunità che offre di partecipare ad una sessione che, mettendo intorno ad un tavolo i diversi "pezzi" impegnati nella riflessione e nella programmazione delle politiche sociali, può analizzare i punti di forza e le criticità di un nuovo modello politico-culturale di protezione e promozione sociale che in questo ultimo decennio si è prima venuto delineando e progressivamente si sta trasformando in pratiche concrete.

Quello delle politiche sociali si può, infatti, considerare un vero e proprio "laboratorio" che ha portato a riconsiderare complessivamente sia l'approccio, che le metodologie d'intervento e che partendo dal concetto di assistenza è arrivato a quello di pianificazione e di sistema.

Le motivazioni di tale cambiamento, sono ormai elementi condivisi, vanno dal decentramento amministrativo alla diminuzione delle risorse finanziarie, dal cambiamento sociale (indotto dall'invecchiamento della popolazione e dall'ingresso di nuovi cittadini provenienti da altre culture) alla crescita qualitativa e quantitativa dei soggetti del terzo settore.

In questo percorso la legge 328/2000, è stata un momento assai importante perchè è stata capace di raccogliere e interpretare i fermenti e le idee che nel paese si stavano tratteggiando e nel contempo ha costruito un impianto normativo capace di dare un ulteriore fortissimo impulso ad un modello di politiche sociali con cui tutti i diversi attori hanno dovuto obbligatoriamente misurarsi.

Gli elementi centrali di quel profondo mutamento, oltre alla definizione dei livelli essenziali di assistenza, risiedono in due capisaldi: l'integrazione che mantiene strettamente correlati il sistema sociale e quello sanitario, il pubblico e il privato; l'altro è quello riguardante la persona come elemento centrale dell'azione. L'adozione cioè di una metodologia che non organizza in maniera preventiva e standardizzata gli interventi ma che ogni volta prende in considerazione la persona, i bisogni che esprime, ma anche le potenzialità e le risorse di cui è portatrice, quelle personali, quelle dell'ambito parentale o del territorio in cui è inserito.

Principi interessanti di un modello che, proprio in virtù della sua flessibilità e della sua capacità di procedere in maniera mirata, è stato adottato da operatori e amministratori pubblici. Soggetti in genere poco inclini a radicalismi ideologici ed anzi assai attenti alla concreta risoluzione dei problemi, coscienti di un contesto nel quale aumentano le complessità e la diversificazione dei problemi e che richiedono, dunque, molteplici e diversificati strumenti.

Se dunque si può parlare di un modello grandemente condiviso, la questione centrale che oggi si pone è quella che riguarda come declinare quei principi in modalità operative.

E tale domanda riguarda non tanto e non solo l'aspetto tecnico, cioè il passaggio dal formale riconoscimento del diritto ad un eguale trattamento al riconoscimento dei bisogni specifici della persona quanto alle conseguenze politico-culturali di tale approccio.

Perché la visione di una persona come il risultato di una complessa situazione sociale e relazionale, obbliga l'EELL a costruire politiche che siano in grado in primo luogo di conoscere prima e di attivare poi, valorizzandoli, i diversi soggetti che possono concorrere alla costruzione di progetti inclusivi.

Ed occorre farlo soprattutto con i diversi attori presenti nel territorio. Con i quali va dunque instaurato un nuovo rapporto non più di semplice interlocuzione ma di costruzione e di condivisione dei progetti. Con la conseguente realizzazione di una rete con la quale stabilmente confrontarsi, analizzare i bisogni e programmare interventi.

L'attivazione di processi e reti che facciano emergere relazioni orizzontali tra i soggetti pubblici e quelli del privato sociale produce profondi cambiamenti già a partire dall'analisi del bisogno e poi nell'organizzazione della risposta: In questa ottica l'Ente pubblico deve essere pienamente consapevole di non rappresentare più l'unico centro progettuale e attivatore delle politiche sociali ma è l'insieme dei soggetti coinvolti che mette in comune le conoscenze, la progettazione, le strategie di soluzione dei problemi.

Imboccata dunque questa strada, le domande che oggi un Assessore alle politiche sociali è obbligato a porsi sono: come passare, con i soggetti del terzo settore, da una fase di condivisione dell'erogazione dei servizi ad una comune responsabilità? Come far sì che non si tratti di una semplice sommatoria di soggetti ma si possa collegialmente giungere alla definizione e alla realizzazione del sistema di welfare? Quali sono i soggetti abilitati alla partecipazione? Quali le regole? Quale funzione e quale ruolo del soggetto pubblico?

E' quest'ultima secondo me la domanda centrale. Perché la capacità di trasformarsi del Comune risulta centrale e determinante. Il compito principale diventa infatti, nell'ottica di attivazione della rete, quello di far funzionare il sistema. Perché è il sistema nel suo complesso che garantisce i servizi. E i processi e l'interrelazione tra gli attori diventano gli elementi centrali del sistema.

Regista, coordinatore, garante. Il Comune dunque assume un nuovo ruolo e deve avere la capacità di saper garantire la trasparenza e la praticabilità del percorso riconoscendo ad ognuno legittimità di partecipante e ruolo di cooperante.

E' questo ultimo l'aspetto che mi sembra il meno indagato e quello ancora in via di sperimentazione. Ogni città sta adottando procedure e meccanismi di partecipazione propri e scambi come quelli odierni sono assai utili sia al confronto sia perché permettono ad ognuno di affinare la propria capacità di intervento.

Per quel che riguarda la nostra città possiamo affermare che, in questi anni, il processo nella direzione di un più ampio e condiviso percorso di partecipazione, pur essendo pienamente perseguito dagli amministratori, ha proceduto in maniera non sempre lineare e certamente per aggiustamenti progressivi.

In un primo momento, a seguito del Piano strategico cittadino, vi è stato un processo di coinvolgimento dei diversi attori che, anche attraverso la firma di un protocollo, avevano dato vita ad un laboratorio sulla governance, che purtroppo e per varie ragioni si è fermato sulla soglia della sua attuazione.

Parallelamente sono state sviluppate dall'Amministrazione iniziative di coinvolgimento e di elaborazione delle politiche sociali in specifici campi di intervento.

- Nasce così la Conferenza Territoriale dell'Handicap che ha teso sviluppare progettualità innovativa nel campo dei servizi a favore dell'inclusione di persone disabili. Grazie a questo strumento le associazioni dei disabili, le amministrazioni, i soggetti del volontariato, l'azienda sanitaria, sono stati gli ideatori e gli attivatori come iniziative quali la Fondazione per il Dopo di noi, la sensibilizzazione sui temi della diversità attraverso una serie di video, il videointerpretariato.....
- Un'altra esperienza, collocabile nell'ambito più vasto della promozione sociale, è stata la costituzione della Consulta delle Comunità religiose. La Consulta, per precisa scelta dell'Amministrazione, è nata e sviluppa la propria iniziativa all'interno e con il supporto dell'Assessorato alle Politiche Sociali, proprio in virtù del fatto che se ne è voluta sottolineare non la valenza di dialogo interreligioso, che non compete ad un Ente locale, quanto si è voluto valorizzare il ruolo di soggetti che sono riferimento di molti cittadini e quindi in grado di contribuire alla costituzione di politiche di rispetto e di integrazione.

La Consulta ha avviato un progetto su cibo e religione in collaborazione con un istituto scolastico di 2° grado, ha elaborato un progetto di sistemazione di un'area verde per il raccoglimento e/o la preghiera, sta avviando un programma

di conoscenza delle diverse religioni presenti in città attraverso un video, un opuscolo e alcuni incontri pubblici.

- Inoltre partirà tra poco anche l'esperienza dell'attivazione di un Registro delle solidarietà che, con la regia dell'Assessorato, raccoglierà le disponibilità di persone e soggetti diversi che potranno mettere a disposizione risorse, mezzi, professionalità che favorirà i cittadini bisognosi.
- Ma l'esperienza sulla quale vorrei soffermarmi maggiormente (che considero più interessante sia per il contenuto che per le modalità) ma soprattutto perché rappresenta uno "schema-tipo" è quella del Programma a contrasto delle povertà che riunisce più di trenta sigle tra associazioni laiche e religiose, parrocchie e sindacati, soggetti del commercio e cooperazione. Il programma si prefigge l'obiettivo di mettere a sistema i diversi soggetti e le differenti azioni che si propongono di combattere le nuove e vecchie povertà e di attivare percorsi inclusivi.
- E' organizzato in un tavolo di coordinamento e in gruppi operativi ed è attualmente in una fase di pieno sviluppo: dopo aver coinvolto le scuole attraverso la costruzione del logo, ha dato avvio ad una sperimentazione di recupero delle merci invendute iniziata in collaborazione con un supermercato che ha rifornito, con merce in scadenza o non vendibile per le confezioni rovinare, le due mense cittadine per i poveri e un centro della CRI con distribuzione di alimenti. L'esperienza si sta allargando grazie al coinvolgimento di altri esercizi commerciali che permetteranno di rifornire ulteriori punti di distribuzione e potranno essere allargati anche ad altre tipologie merceologiche (in primo luogo il vestiario)

Un altro piano di lavoro è quello che prevede la messa in rete dei servizi e la gestione comune di un database. Elemento che permetterebbe di superare i doppioni e di garantire una migliore gestione del servizio e garantirne una maggiore efficacia .

Come dicevo il Programma rappresenta un modello che in qualche modo provo a riassumere:

- Il Programma nasce per dare una risposta più efficace a coloro, che in numero crescente, vivono in condizioni di difficoltà
- Il Comune si rende conto che migliori risposte possono generarsi solo con il contributo di tutti quegli attori sociali che sono impegnati nel contrasto alle povertà, e quindi li "porta dentro" e li mette intorno ad un tavolo... ma non per impartire ordini su come si deve operare (governement)...
- ...ma piuttosto per favorire la nascita di iniziative condivise (governance)
- Nasce così, ad esempio, il progetto buon mercato, gestito in prima persona da segmenti eterogenei del volontariato cittadino dove il Comune partecipa quale soggetto istituzionale garante della continuità e della regolarità delle procedure.
- All'interno del progetto le persone imparano innanzitutto a lavorare insieme (apprendimento collettivo), a trovare soluzioni e individuare nuove proposte

(coinvolgimento del mercato ortofrutticolo della piazza, rapporti con le associazioni di categoria, allargamento a settori non alimentari, ecc.)

- Un patrimonio di conoscenze, relazioni e risposte a bisogni che il Comune “registra”, riconosce e decide di far entrare nella programmazione futura
- e così via, riparte il circolo virtuoso....

L’obiettivo finale è dunque quello di attivare la partecipazione dei cittadini intorno ad un modello condiviso di promozione sociale. Che, per quanto riguarda la nostra città, è ulteriormente confermato dal fatto che in parallelo, ed in altri ambiti, si stanno costruendo altre azioni quali l’attivazione di un Forum dei giovani della città, le esperienze di compartecipazione dei bambini alla progettazione dei quartieri in cui vivi, un tavolo sulle politiche abitative.

Il punto di partenza è dunque la persona con i suoi diritti: affermare e garantire il diritto a stare bene è compito precipuo dell’istituzione

Per garantire ciò, le istituzioni devono ricorrere al metodo della programmazione che stabilisce strategie, indirizzi e regole: in sostanza rende operative nel tempo delle decisioni e di rispondere alla complessità del reale con un’estensione dell’area della democrazia, che “porti dentro” al processo decisionale coloro che esprimono in modo diretto bisogni (cioè conoscenza delle problematiche sociali) ed “interessi” (risorse, modalità di produzione ed erogazione di servizi). La sussidiarietà orizzontale è dunque una dimensione essenziale e “doverosa” del governo/programmazione presente e futura;

Per questo favoriamo la nascita e coltiviamo la crescita di autonome iniziative “*dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*” perché è proprio da qui che raccogliamo (e accreditiamo) i soggetti della partecipazione alla programmazione degli interventi con una azione di vera e propria governance.

In tal modo abbiamo la possibilità di far emergere nuovi bisogni (ma anche nuove competenze di cittadinanza) e, attraverso la programmazione, costruire regole e risposte “esigibili” (= diritti).

Per concludere provo a fare qualche cenno sulla prossime azioni.

Abbiamo infatti deciso di adottare e dare avvio al Piano Regolatore sociale con l’obiettivo di discutere temi e processi che governano la vita sociale della nostra comunità e per giungere alla pianificazione di soluzioni e decisioni concrete ai problemi individuati.

Il Piano regolatore è uno strumento di progettazione partecipata utile a promuovere il dialogo e la partecipazione dei diversi attori (istituzionali e sociali) alla soluzione dei problemi in discussione: conduce i diversi soggetti coinvolti nella definizione degli obiettivi integrati di lungo periodo del cambiamento che si vuole promuovere definendo parallelamente le azioni da sviluppare nel breve/medio periodo per raggiungerli.

Dal punto di vista metodologico si basa su incontri fra gli attori sociali e istituzionali secondo due fasi principali di attività:

- la prima caratterizzata dal lavoro di gruppi di “interesse” costituiti da attori appartenenti ad una medesima categoria/ambito (ad es. amministratori, tecnici, volontariato, cooperazione, cittadini) e finalizzata a cogliere gli aspetti della domanda sociale e individuare gli obiettivi di miglioramento, in questa fase ai partecipanti viene richiesto di definire il più possibile le caratteristiche future dello scenario che si immaginano, in riferimento al quale dovranno successivamente suggerire quelle che secondo loro saranno le modalità concrete di realizzazione (quella che il protocollo di intesa individua come fase di “ascolto”);
- la seconda invece basata su gruppi “tematici” non più composti per tipologia di appartenenza quanto per ambito di discussione (ad es. povertà, handicap, casa, anziani, ecc.) In questa fase i partecipanti sono chiamati a formulare proposte operative sulle azioni necessarie e prioritarie da intraprendere per realizzare lo scenario futuro costruito.

Per agevolare il lavoro dei singoli gruppi è prevista la presenza di “facilitatori” capaci di aiutare i gruppi a lavorare insieme in maniera efficace assicurando che ogni prodotto della discussione sia visualizzabile e discutibile per i passi successivi. Ciascun facilitatore assumerà quindi un ruolo neutrale rispetto alle tematiche e al contesto territoriale, con il compito di far rispettare i tempi, garantire l’omogeneità del risultato, stimolare il dialogo, mediare posizioni divergenti, garantire il contributo di tutti.

Questo è dunque il progetto in cui siamo impegnati, animati da una forte volontà. Anche perché siamo convinti di stare lavorando, innanzi tutto, alla soluzione di problematiche, spesso significative che riguardano le persone, la loro quotidianità, ma anche di provare a configurare un modello di comunità cittadina, ed infondo di società, in cui tutti responsabilmente sono chiamati a fare la propria parte.

Stiamo parlando in buona sintesi di cittadinanza, (l’insieme cioè di senso di appartenenza, di identità, di diritti e doveri condivisi, di partecipazione) che caratterizzano una città ma che soprattutto rappresentano l’essenza, della democrazia e della solidarietà.